

Sociaal Europa

Europese Verkenning

Bijlage bij Staat van de Europese Unie 2004

Paul Dekker (SCP)
Sjef Ederveen (CPB)
Gerda Jehoel-Gijsbers (SCP)
Ruud de Mooij (CPB)
Arjan Soede (SCP)
Jean Marie Wildeboer Schut (SCP)

VOORWOORD

Een van de opvallende kenmerken van het publieke en politieke debat voorafgaand aan de Kamerverkiezingen van 2002 en 2003 was de geringe interesse voor het proces van Europese integratie. «Brussel» leeft niet in de publieke opinie en van een Europese pendant van «Den Haag Vandaag» is niet eens wekelijks sprake. De houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van de Europese Unie is op zich wel positief, maar de praktijk van de Europese samenwerking wordt toch vooral gezien als de kleurloze uitkomst van het werk van bureaucraten. Inmiddels is naar schatting al ongeveer 60% van de nieuwe wetten in feite Europese wetgeving, maar in het dagelijks leven merkt de burger daar toch minder van dan van het gemak van de open grenzen en het algemene gebruik van de Euro.

In 2000 hebben de landen van de EU in het kader van de Lissabon-strategie zich verplicht – elk voor zich, maar ook samen – in de komende tien jaren intensief te werken aan onder andere een «Sociaal Europa». De strijd tegen armoede en werkloosheid en de vernieuwing en verbetering van de sociale zekerheid staan daarin centraal. Dit rapport geeft een beeld van de stand van zaken in de landen van de EU en van de ontwikkelingen die inmiddels zijn ingezet en de komende jaren nog te verwachten zijn.

2004 is in veel opzichten een belangrijk jaar voor de Europese Unie. Niet minder dan tien nieuwe leden treden toe tot de EU en er worden weer verkiezingen gehouden voor het Europese Parlement. Voor Nederland komt daar in de tweede helft van het jaar nog het voorzitterschap van de EU bij. Een bijzondere verantwoordelijkheid, die misschien niet meer terugkeert of tenminste nog vele jaren op zich zal laten wachten.

Meer aandacht voor het proces van Europese integratie vraagt allereerst ook om meer kennis en inzicht in de ontwikkelingen op dit gebied en om een vergelijking van de positie van Nederland in relatie tot de andere landen van de EU, inclusief de nieuwe toetreders. Waar staan wij en wat betekent dat voor de beleidsprioriteiten die Nederland zichzelf stelt, in dit geval met name op het gebied van de sociale politiek? Welke consequenties hebben de in Europees verband gemaakte afspraken voor Nederland? Hoe houdbaar of ook hoe uitzonderlijk is nog het model van de Nederlandse verzorgingsstaat?

Dit zijn enkele van de vragen die aan de orde komen in deze bijlage bij «Staat van de Europese Unie 2004». Het rapport «Sociaal Europa» komt voort uit de toezegging van de toenmalige staatssecretaris Benschop bij de aanbidding van «Staat van de Europese Unie 2002» om de planbureaus te vragen jaarlijks een gezamenlijke verkenning op te stellen van Europese trends en ontwikkelingen die voor Nederland van belang kunnen zijn (notitie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 19 september 2001).

Vorig jaar verscheen, toen nog alleen onder verantwoordelijkheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, als eerste proeve een verkenning van de opvattingen over en waardering voor Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs («Leeft Europa wel?» SCP 2002).

De voorliggende verkenning is gemeenschappelijk door het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau opgesteld. Het is de bedoeling om de komende jaren telkens economische, sociale en culturele aspecten van een thema uit te diepen. Daarnaast zal de ontwikkeling van de publieke opinie in Nederland over de Europese integratie worden gevolgd en onderzocht.

De hoofdstukken 2 en 5 tot en met 8 zijn vooral van het CPB afkomstig, de hoofdstukken 1, 3 en 4 van het SCP. De planbureaus zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken erkentelijk voor de mogelijkheid die deze publicatie hun biedt om op de verschillende gebieden van «Sociaal Europa» hun deskundigheid bij elkaar te brengen en sociologische en economische inzichten nauwer op elkaar te betrekken.

De auteurs danken de Forward Strategy Unit van het DG Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de interdepartementale klankbordgroep voor hun vele nuttige suggesties en de bereidheid om op korte termijn de teksten van constructief commentaar te voorzien.

Dr. Henk Don
Directeur Centraal Planbureau

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

	blz.
Inhoudsopgave	
Inleiding en samenvatting	7
1. De publieke opinie	10
1.1 De Europese integratie	11
1.2 Sociaal Europa	20
1.3 Tot slot	26
2. Van Rome tot Lissabon	27
2.1 De ontwikkeling van het Europese sociale beleid in de vorige eeuw	27
2.2 Het proces van Lissabon	28
3. Verzorgingsstaten in Europa	30
3.1 Esping-Andersen	30
3.2 Empirische typering	31
3.3 Sociaal-democratische landen	33
3.4 Liberale landen	34
3.5 Corporatistische landen	35
3.6 Mediterrane landen	35
3.7 Conclusie	36
4. Huidige doelstellingen van sociaal beleid	37
4.1 Europese doelstellingen van sociaal beleid	37
4.2 Hogere arbeidsdeelname	37
4.3 Betere toegankelijkheid sociale voorzieningen	41
4.4 Voorkoming van sociale uitsluiting	43
4.5 Hulp aan de meest kwetsbare groepen	44
4.6 Het stimuleren van relevante partijen	45
4.7 Conclusies	46
5. Sociaal beleid en economische prestaties	48
5.1 Drie doelstellingen uit Lissabon	48
5.2 Zijn de Lissabon doelstellingen met elkaar te verzoenen? Een eerste verkenning	58
6. De invloed van arbeidsmarktinstuties	63
6.1 Sociale zekerheid	63
6.2 Progressieve belastingen	66
6.3 Arbeidsmarktregulering	68
6.4 Actief arbeidsmarktbeleid	72
6.5 Het systeem van loonvorming	73
6.6 Arbeidsmarktinstuties en de Lissabon doelstellingen: conclusies	74
7. Trends en de Lissabon agenda	77
7.1 Internationalisering ICT	77
7.2 Economische integratie en beleidsconcurrentie	78
7.3 Uitbreiding van de EU en immigratie	78
7.4 Vergrijzing en de Wet van Baumol	79
7.5 Individualisering en flexibilisering	80
7.6 Uitdaging voor sociaal beleid	80

	blz.
8. Sociaal Europa	82
8.1 Het beginsel van subsidiariteit	82
8.2 Subsidiariteit en sociale uitgaven	83
8.3 Subsidiariteit en arbeidsmarktregulering	87
8.4 Internationale coördinatie door vakbonden	89
8.5 Lissabon en Sociaal Europa	89
Referenties	91
Bijlage. Overzicht gebruikte indicatoren paragraaf 3.2	97

INLEIDING EN SAMENVATTING

De discussies over sociaal beleid spelen zich in toenemende mate af op Europees niveau. Zo heeft de Europese Unie richtlijnen gesteld ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, non-discriminatie bepalingen, en de diverse vormen van arbeidsmarktregulering. Deze zijn bindend voor de lidstaten. Daarnaast is in 2000 tijdens de Europese top in Lissabon een hele reeks sociale doelstellingen geformuleerd voor de EU. Elke twee jaar stellen de lidstaten voortaan ieder een actieplan op, waarin ze aangeven welk beleid ze willen gaan voeren om deze doelstellingen te realiseren. Deze Europese Verkenning wil een brede analyse geven van de diverse aspecten van de sociale dimensie van de Europese integratie. Het doel hiervan is een bijdrage te leveren aan de nog te beperkte discussie over dit onderwerp in Nederland en de vorming van een visie op de richting van de ontwikkeling te stimuleren.

De Europese Verkenning bestaat dit jaar uit twee onderdelen. Alvorens op het sociale beleid in te gaan wordt in hoofdstuk 1 aandacht besteed aan de publieke opinie in Nederland en Europa. Met name wordt ingegaan op de betrokkenheid bij en opvattingen over de Europese integratie. Hoe is het draagvlak daarvoor in Nederland vergeleken met andere lidstaten en welke verschillen zijn er tussen groepen in ons land? Deze vraag zal de komende jaren in de Europese Verkenningen steeds terugkeren. Daarnaast bevat hoofdstuk 1 een vergelijking van de opvattingen van Europese burgers met betrekking tot het onderwerp van de rest van de Verkenning, dit jaar dus «Sociaal Europa». Het blijkt dat er in ons land een relatief grote steun is voor de Europese Unie. Evenals elders is er op typische terreinen van de verzorgingsstaat echter nog steeds een grote voorkeur voor nationaal beleid. Een Europees sociaal beleid is daarmee allerminst vanzelfsprekend voor de bevolking.

De opbouw van een Sociaal Europa is een proces dat al sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap in Rome aandacht krijgt. Hoofdstuk 2 schetst de ontwikkelingen. Een belangrijke mijlpaal is de Europese top van Lissabon in 2000 geweest. De Europese regeringsleiders hebben toen afgesproken om via de zogeheten «open coördinatie» methode samen te werken ten aanzien van het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De methode van open coördinatie impliceert dat landen wel informatie uitwisselen en elkaar aansporen tot het voeren van een beleid gericht op het realiseren van hun sociale doelstellingen, maar dat de Europese Unie zelf geen actieve rol speelt in de manier waarop lidstaten deze doelstellingen proberen te halen. Wel is afgesproken dat lidstaten tweejaarlijks een Nationaal Actieplan opstellen waarin zij aangeven hoe zij hun doelstellingen denken te gaan realiseren.

Bij het realiseren van hun sociale doelstellingen hebben de lidstaten in de EU niet hetzelfde startpunt. Ze verschillen op veel punten van elkaar in de wijze waarop ze vorm hebben gegeven aan hun sociale beleid. In dit licht biedt hoofdstuk 3 een handzame karakterisering van het bouwwerk van huidige verschillende Europese verzorgingsstaten. In dit hoofdstuk worden de Europese verzorgingsstaten getypeerd aan de hand van een veelgebruikte typologie zoals die tien jaar geleden door Gøsta Esping-Andersen ontwikkeld is. Hij onderscheidt in beginsel drie typen: de liberale verzorgingsstaat die de minst royale collectieve voorzieningen kent (Verenigd Koninkrijk en Ierland), de sociaal-democratische verzorgingsstaat vooral gericht op het verkleinen van inkomensverschillen (Scandinavische landen), en de corporatistische verzorgingsstaat die de nadruk legt op

sociale verzekeringen voor werknemers (Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Luxemburg en België). Nederland heeft zowel sociaal-democratische als corporatistische kenmerken. Hoofdstuk 3 laat daarnaast ook zien dat in de Mediterrane landen (Griekenland, Spanje, Portugal en Italië) een eigen type verzorgingsstaat aan het ontstaan is, waarbij met name het sociale vangnet (bijvoorbeeld bijstand) nog in ontwikkeling is.

Deze verschillen klinken ook door in het beleid dat de verschillende landen voeren. Zo blijkt uit de analyse van de Nationale Actieplannen in hoofdstuk 4 dat de Scandinavische landen het accent sterk leggen op het creëren van een «inclusieve» arbeidsmarkt (arbeidsdeelname door allen), terwijl de Mediterrane landen zich expliciet inzetten voor het behoud van de gezinssolidariteit. Toch zullen zij, maar dat geldt ook voor de corporatistische landen, door de in Lissabon afgesproken doelstellingen meer accent moeten gaan leggen op de bevordering van de arbeidsparticipatie. Hierdoor komen de Mediterrane en corporatistische stelsels dicht bij het sociaal-democratische en liberale type.

Uiteraard streeft de Europese Unie ook, en zelfs in eerste instantie, naar het realiseren van economische doelstellingen. In Lissabon hebben de EU-regeringsleiders de ambitie geuit om samen de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te vormen, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Er zijn daarbij onder meer doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het bevorderen van de werkgelegenheid en het verhogen van de productiviteit. Werkgelegenheid kan tevens de sociale uitsluiting verminderen en het draagvlak voor sociaal beleid verbeteren. De vraag is of alle economische doelstellingen kunnen worden verzoend met de verschillende sociale doelstellingen. Zullen de Europese ambities stuiten op dilemma's waarbij een toename van sociale cohesie alleen ten koste van economische prestaties kan worden bereikt? Uit de analyse van hoofdstuk 5 blijkt dat de sociaal-democratische verzorgingsstaten een gelijkmatige inkomensverdeling goed weten te combineren met een hoge productiviteit en een hoge arbeidsparticipatie. Van een uitruil tussen economische en sociale prestaties hoeft dus niet per definitie sprake te zijn.

Niettemin blijkt ten aanzien van diverse specifieke arbeidsmarktinstuties een uitruil tussen sociale en economische doelstellingen te bestaan. Hoofdstuk 6 laat zien dat afzonderlijke verzorgingsstaatarrangementen, zoals een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, een progressieve inkomstenbelasting en stringente arbeidsmarktregulering, meestal wel gunstig zijn voor sociale cohesie, maar de prikkels voor arbeidsparticipatie verminderen. Om de hoge arbeidsparticipatiedoelstelling te realiseren zou afslanking van de verzorgingsstaat soelaas kunnen bieden. De prijs is dan wel een grotere inkomensongelijkheid. Voor veel landen zal het een uitdaging zijn om de verzorgingsstaat door een effectieve combinatie van regelingen en door verdergaande modernisering van beleid en instituties zo in te richten dat sociale en economische doelstellingen met elkaar in balans zijn.

Deze uitdaging wordt in de komende decennia urgenter in het licht van een aantal nationale en internationale ontwikkelingen. Hoofdstuk 7 bespreekt deze trends: vergrijzing, immigratie, informatie- en communicatie-technologie, individualisering en toenemende beleidsconcurrentie. Alle trends wijzen in dezelfde richting: ze zetten de Europese verzorgingsstaten onder druk en verminderen de mogelijkheden om de economische en sociale doelen met elkaar te verzoenen. Ze vormen daarmee een bedreiging

voor met name de sociale cohesiedoelstelling van de Europese Unie. De vraag is hoe de Europese lidstaten met deze dreiging zullen kunnen omgaan.

Impliceren de genoemde trends nu ook een grotere rol voor Europa in het sociaal beleid? Het binnen de Europese Unie geldende beginsel van de subsidiariteit houdt in dat een actieve rol van Europa alleen gewenst kan zijn indien dit aantoonbare voordelen oplevert voor de lidstaten ten opzichte van nationaal beleid. Uit de analyse van hoofdstuk 8 blijkt dat dit momenteel alleen geldt voor het wegnemen van institutionele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit. Op andere gebieden van sociaal beleid lijkt hier vooralsnog geen sprake van. Zo blijkt er bijvoorbeeld geen aanwijzing te zijn voor een proces van «sociale dumping», dat wil zeggen dat individuele landen systematisch hun sociale beleid terugschroeven om uit andere landen bedrijven en talent naar zich toe te trekken. Tegelijkertijd is de diversiteit in instituties binnen de EU enorm, zoals ook blijkt uit de typeringen van hoofdstuk 3. Door de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten in 2004 zal de heterogeniteit nog verder toenemen en daarmee de behoefte aan diversiteit in sociaal beleid groter worden. Geharmoniseerd sociaal beleid wordt dan nog minder aantrekkelijk. Omdat ook de publieke opinie in de Europese Unie een gemeenschappelijk Europees sociaal beleid niet blijkt te ondersteunen, lijkt de «open coördinatie»-methode de betere manier om vorm te geven aan een Sociaal Europa.

1. DE PUBLIEKE OPINIE

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel (1.1) behandelt de Nederlandse publieke opinie over de Europese integratie in vergelijkend perspectief. Dit onderwerp zal in de Verkenningen van de komende jaren telkens terugkeren. Het tweede deel (1.2) biedt een landenvergelijking van de publieke opinie over het specifieke thema van de Verkenning, dit jaar dus Sociaal Europa.

In het eerste deel staan betrokkenheid, gevoelens en opvattingen ten aanzien van de Europese Unie in Nederland centraal: hoe verschillen die van andere landen en hoe verschillen ze tussen groepen in ons land? Kennis daarover is van belang voor politici en andere beleidsmakers die zich met Europa bezig houden. Met welke voorkeuren, zorgen en gevoeligheden moeten zij rekening houden? Informatieverschaffing op basis van opinieonderzoek is op dit beleidsterrein meer nodig dan voor beleid ten aanzien van binnenlandse aangelegenheden, waar de politiek eerder via berichten in de media, belangengroepen, feedback van beleidsuitvoerende instellingen en professionals en hun organisaties wordt geïnformeerd. Als het gaat om Europese aangelegenheden, dan ontbreken veel van deze natuurlijke middelen voor publieke discussie, informatieverschaffing aan beleidsmakers en de vorming van een maatschappelijk draagvlak voor beleid. De supra- en internationale setting van de Europese beleidsontwikkeling en het abstracte en complexe karakter van de kwesties die er spelen, zullen politici en beleidsmakers ook niet stimuleren om hun achterban te raadplegen of te informeren.

Het tweede deel van het hoofdstuk verkent landenvergelijkend opvattingen over sociale ongelijkheid, overheidstaken op het vlak van de verzorgingsstaat en de behoefte aan Europees sociaal beleid. Hier gaat het primair om het opsporen van verschillen tussen EU-landen (en toekomstige lidstaten) die van belang kunnen zijn voor een beter begrip van de culturele diversiteit in de Unie, voor de wensen van Europese partners en hun opstelling in politiek en beleid op Europees niveau.

Dit jaar is het hoofdstuk vrijwel geheel gebaseerd op een secundaire analyse van actuele bevolkingsenquêtes¹. Op een enkele uitzondering na worden gegevens gerapporteerd over alle huidige vijftien EU-lidstaten op basis van de reguliere Eurobarometers. Met deze bevolkingsenquêtes wordt in opdracht van de Europese Commissie de publieke opinie in de lidstaten sinds de jaren zeventig regelmatig, veelal twee maal per jaar, gepeild. Behalve over de betrokkenheid bij Europa en de kennis over en het vertrouwen in Europese instellingen, wordt in deze enquêtes iets minder frequent ook algemener gevraagd naar maatschappelijke problemen en toekomstverwachtingen en naar opvattingen over afzonderlijke beleidsterreinen. Over elk onderzoek en voor specifieke onderwerpen verschijnen algemeen toegankelijke rapporten van de EU², maar daaraan wordt in de Nederlandse media doorgaans weinig aandacht besteed.

¹ Voor deze publicatie kan niet systematisch nieuwe internationale informatie worden verzameld. Voor de «proefverkenning» van vorig jaar (Dekker et al. 2002) kon op beperkte schaal wel informatie over Europa in het middelbaar onderwijs worden verzameld. In volgende edities zal worden geprobeerd enquêtegegevens meer aan te vullen met andere data en onderzoeksbevindingen van anderen. Wat het gebruik van enquêtevragen betreft zij er hier op gewezen dat in dit hoofdstuk moet worden verondersteld dat vertalingen van vragen en uitspraken niet alleen correct zijn, maar ook qua gevoelswaarde overeenstemmen. Dat is globaal wel nagegaan voor de Engelse en Nederlandse formuleringen, maar de tijd en talenkennis ontbraken om alles te controleren.

² Zie <http://europa.eu.int/comm/publicopinion/>.

1.1 De Europese integratie

Allereerst worden enkele algemene opvattingen over de Europese Unie op de korte termijn gevolgd en vervolgens worden enkele indicatoren voor betrokkenheid bij de Europese Unie behandeld en enkele aspecten van de publieke opinie over de invoering van de euro in 2002 en de aanstaande uitbreiding van de Unie. Dit deel wordt afgesloten met een onderzoek naar verschillen tussen groepen in Nederland.

1.1.1 Steun en betrokkenheid

We beginnen met enkele indicatoren voor steun aan de Europese integratie in 2002 en begin 2003, het laatste op basis van een eerste rapportage van bevindingen door de Europese Commissie (EC 2003a)¹. Tabel 1.1 plaatst de Nederlandse publieke opinie naast die in de overige 14 EU-staten, globaal geordend van noord naar zuid².

Tabel 1.1 Steun voor de Europese integratie, 2002 en 2003, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	jaar	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Vindt het in het algemeen gesproken een goede zaak dat het eigen land lid is van de EU	2002-1	71	40	38	60	32	78	52	37	58	81	47	69	64	66	62
	2002-2	69	41	43	61	31	74	58	46	60	83	52	61	62	68	56
	2003	73	42	41	63	30	67	59	34	67	85	50	64	61	62	61
Vindt dat het eigen land, alles welbeschouwd, voordeel heeft van lidmaatschap van de EU	2002-1	67	40	29	68	36	86	43	40	58	70	49	62	72	63	69
	2002-2	64	42	31	69	30	82	46	48	55	72	51	51	73	66	64
	2003	65	46	31	70	32	77	45	41	57	74	50	52	74	62	68
Denkt persoonlijk meer voordan nadelen te ondervinden van het lidmaatschap van de EU	2002-1	36	19	25	33	18	62	28	24	24	38	20	31	35	47	32
	2002-2	35	21	25	32	16	59	30	28	23	42	20	22	34	48	33
	2003	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Is voor een Europese Monetaire Unie met één munteenheid, de euro	2002-1	75	64	49	52	31	78	67	72	82	91	67	87	80	80	73
	2002-2	67	66	51	55	28	80	62	75	81	89	71	76	71	77	70
	2003	67	75	41	53	24	76	70	72	85	88	75	82	70	75	75
Is voor de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe leden	2002-1	56	56	61	68	37	56	43	45	50	55	40	61	67	64	57
	2002-2	58	58	65	71	42	67	46	51	53	56	40	64	76	63	60
	2003	48	50	56	63	36	60	42	43	38	53	31	59	71	60	60

^a Het vermelde percentage telt met afwijzing van de opvatting en «weet niet» op tot 100%.

Bron: Data Eurobarometer 57.1 (maart-mei 2002) en 58.1 (oktober-november 2002) en voorlopige rapportage 59.1 (maart-april 2003; EC 2002a); gewogen resultaten.

Afgaande op de eerste drie opvattingen in tabel 1.1 is er brede steun voor de Europese Unie in ons land; alleen in Luxemburg en Ierland is de steun systematisch groter. De grote aanhang van opvattingen pro EU in ons land is al decennia een betrekkelijk stabiel gegeven (Janssen 2001: 124 e.v.; SCP 2000: 147-148). De steun voor de euro en voor de uitbreiding is in ons land echter niet groot. Afgezien van de drie landen die niet meedoen met de euro (Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk), is de steun voor de euro aan de lage kant. Desondanks is een meerderheid van de Nederlandse bevolking voorstander van een Europese Monetaire Unie met één

¹ Zie voor de ontwikkelingen op langere termijn Janssen (2001) en de publicaties van de Europese Commissie op de in de vorige noot genoemde website.

² Afgekort met internetcodes achtereenvolgens Nederland (NL), Finland (FI), Zweden (SE), Denemarken (DK), Verenigd Koninkrijk (UK), Ierland (IE), Duitsland (DE), Oostenrijk (AT), België (BE), Luxemburg (LU), Frankrijk (FR), Italië (IT), Griekenland (GR), Spanje (ES) en Portugal (PT).

munteenheid (67% in 2003). Bij de uitbreiding neemt de Nederlandse publieke opinie een middenpositie in.¹

Tabel 1.2 Associaties bij de Europese Unie, voorjaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
De vrijheid om overal in de EU te kunnen reizen, studeren en werken	48	56	59	51	35	43	47	39	47	57	52	63	50	54	41
Een sterke invloed in de wereld	40	13	32	35	19	27	32	25	27	39	29	34	27	29	23
Economische welvaart	35	15	15	30	17	41	19	18	25	42	23	28	29	35	25
Vrede	28	21	37	44	20	19	46	27	29	58	34	33	43	23	21
Culturele diversiteit	19	22	25	25	14	15	32	22	26	29	35	26	16	29	18
Sociale zekerheid	16	6	8	22	12	15	12	12	14	34	10	20	22	16	13
De euro	59	57	37	30	24	40	54	50	71	67	55	55	44	49	42
Werkloosheid	5	7	13	8	8	4	24	19	17	17	20	6	19	7	9
Het verlies van onze culturele identiteit	11	9	19	13	22	8	8	12	9	12	22	7	20	5	7
Weggegooid geld	14	22	51	22	23	4	28	31	20	25	26	6	8	7	6
Meer criminaliteit	16	23	35	13	8	4	30	25	21	33	16	8	11	3	10
Onvoldoende controle aan EU-buitengrenzen	22	18	30	25	17	5	27	16	22	32	30	15	12	8	14
Bureaucratie	23	32	53	33	22	8	30	28	13	19	13	5	7	10	4
Iets anders/weet niet	9	6	5	5	21	11	5	8	6	1	4	5	5	9	15

^a «Wat betekent de Europese Unie voor u persoonlijk?» Meerdere mogelijkheden kunnen worden gekozen uit een (met uitzondering van «iets anders»/«weet niet») aangeboden lijst. De associaties staan vermeld in de Nederlandse volgorde van meest naar minst frequent positief, dan de neutrale «euro», en verder van minst tot meest frequent negatief. Bron: Eurobarometer 57.1 (maart-mei 2002); gewogen resultaten.

Tabel 1.2 biedt inzicht in gedachten die men desgevraagd zegt te hebben bij de Europese Unie. Ze zijn hier in Nederlandse volgorde geplaatst van de meest populaire associatie met vrijheid om overal in de EU te kunnen reizen, studeren en werken, tot de meest populaire negatieve associatie, namelijk met bureaucratie. De bureaucratie blijkt in Nederland ook de grootste zorg te zijn als een heel andere rij associaties bij de Europese Unie wordt voorgelegd (Anker 2003: 10). De bureaucratie lijkt niet zo'n zorg in de meeste zuidelijke landen en ook niet in België en Luxemburg (wat voor de één bureaucratie is, is voor de ander wellicht werkgelegenheid). Hier gaan de gedachten eerder uit naar de gebrekkige controle aan de buitengrenzen van de EU. Alleen in Zweden en het Verenigd Koninkrijk overheersen overheersen de negatieve associaties. In Ierland en de vier meest zuidelijke lidstaten zijn de positieve gedachten het meest dominant. De vrijheid staat vrijwel overal bovenaan.

Tabel 1.3 biedt inzicht in gevoelens die de Europese Unie en haar hypothetische opheffing kunnen oproepen. Bij beide paren tegengestelde gevoelens overheersen overal de positieve gevoelens, met als uitzondering opnieuw Zweden en het Verenigd Koninkrijk, waar wantrouwen het wint van vertrouwen. Nederland hoort bij de positiever gestemde landen, maar in Ierland, Italië, Spanje en Portugal zijn de positieve emoties nog veel dominanter. Hetzelfde patroon doet zich globaal voor bij de antwoorden op de vraag wat een eventuele plotselinge opheffing zou oproepen. In de meeste landen zou de teleurstelling groter zijn dan de opluchting, maar in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en nu ook Finland strijden die reacties om voorrang. Te denken geeft dat in de meeste landen de helft of meer van de respondenten zich onverschillig of onzeker toont over hoe men zou reageren op het plotselinge verdwijnen van de EU. Aangetekend zij echter dat de ondervragers het de respondenten ook wel lastig maken door ze te laten kiezen tussen grote teleurstelling en helemaal geen teleurstelling.

¹ De eerste drie opvattingen uit tabel 1.1 werden in een aangepaste vorm op de drie tijdstippen ook voorgelegd aan de bevolking van de dertien landen die zich kandidaat hadden gesteld voor het EU-lidmaatschap. In de tien landen die in 2004 waarschijnlijk zullen toetreden meende op de drie tijdstippen 51, 52 en 58% dat in het algemeen gesproken het lidmaatschap voor het eigen land een goede zaak zou zijn; 54, 60, en 64% dacht dat het land, alles in beschouwing genomen, voordeel zou kunnen hebben van het lidmaatschap; en 39, 41 en 44% verwachtte persoonlijk voordeel van het lidmaatschap. Bij alle drie metingen op alle drie tijdstippen toonde de bevolking van Estland zich het minst positief gestemd, de grootste populariteit genoten de opvattingen afwisselend bij de Hongaren, Litouwers en Cyproten. In de drie landen die voorlopig nog niet mogen toetreden (Bulgarije, Roemenië en Turkije) waren de opvattingen gemiddeld voortdurend populairder dan in de tien andere (EC 2002a: 9; 2003b: 7).

Tabel 1.3 Gevoelens over de Europese Unie, voorjaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Gevoelens die de EU oproept: ^a															
• vertrouwen	43	27	18	36	11	18	28	23	32	42	27	46	28	37	26
• wantrouwen	12	17	33	20	20	4	19	19	12	10	25	5	15	7	12
• hoop	33	44	45	52	31	47	49	46	42	61	45	64	58	49	50
• angst	3	16	23	13	14	6	23	22	16	14	25	4	24	1	3
Gevoelens bij opheffing van de EU: ^b															
• erg teleurgesteld	37	26	23	39	19	48	37	31	26	59	30	50	41	29	50
• kan niet schelen/weet niet	56	50	51	45	58	49	55	57	67	37	55	47	54	68	45
• opgelucht	7	24	27	16	23	3	9	12	7	4	15	4	5	3	5

^a «Geeft de Europese Unie u persoonlijk het gevoel van ...?» Meerdere mogelijkheden kunnen worden gekozen uit een lijst waarop nog drie andere «gevoelens» stonden.

^b «Als u morgen zou horen dat de Europese Unie zou worden opgeheven, zou u dan zijn?»

Bron: Eurobarometer 57.1 (maart-mei 2002); gewogen resultaten

In tabel 1.4 staan cijfers over de gehechtheid aan en de identificatie met Europa. In vergelijking met de woonplaats, de regio of het land, is de gehechtheid aan de Europese Unie overal gering¹. Over de hele linie is de gehechtheid aan het land het grootst. Slechts zelden, nog het meest in Luxemburg, kunnen de inwoners van Europa zich voorstellen dat nationaliteit snel geheel vervangen zal worden door een Europese identificatie. De cijfers verschillen weinig van die in de jaren negentig (SCP 2000: 147–148). De inwoners van het Verenigd Koninkrijk zien zichzelf het minst als Europeaan. In onderzoek met gespreksgroepen over de Europese Unie viel het Verenigd Koninkrijk ook al op omdat hier «veel ondervraagde burgers gewoon weigerden zichzelf als Europeaan te beschouwen» (Optem 2001: 6)².

¹ Een waarschuwing voor de gevoeligheid van uitslagen van opinieonderzoek voor het woordgebruik is hier op haar plaats. «Europa» zou wellicht meer identificatie hebben opgeleverd dan de «Europese Unie» en «uw gemeente» waarschijnlijk minder dan «uw dorp» en «uw stad».

² Vergelijkend met verwant kwalitatief onderzoek van vijftien jaar eerder signaleert de hoofd-rapporteur van dit onderzoek uit 2001 (Optem 2001: 6–8) een verdieping van de kloof tussen noord en zuid. In het noorden, met name het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken en Zweden – landen waar sterk het idee zou leven dat men een uniek maatschappijmodel met specifieke nationale waarden heeft ontwikkeld – zou het «Europese gevoel» zijn verwaterd door o.a. ergernis over het gebrek aan werklust en zin voor orde in het zuiden, terwijl in de later toegetreden Zuid-Europese landen het aanvankelijke enthousiasme over de aansluiting bij de moderniteit van de landen van het Noorden zou zijn afgezwakt en men zich meer zou gaan distantiëren van de strengheid en saaiheid van het noorden.

Tabel 1.4 Verbondenheid met Europa, najaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Gehechtheid: ^a															
• aan eigen stad of dorp	76	84	89	84	85	94	89	89	85	85	83	92	94	81	94
• aan eigen streek	75	89	90	78	85	94	88	91	86	88	84	89	96	81	95
• aan eigen land	83	97	95	97	88	96	89	91	85	93	92	94	96	81	97
• aan de Europese Unie	29	24	34	45	27	50	46	49	49	75	53	62	38	43	49
Ziet zichzelf in de nabije toekomst ^b															
• alleen als [nationaliteit]	40	56	50	37	65	41	37	40	36	18	31	22	52	29	46
• gemengd; weet niet	57	43	49	62	33	57	60	57	58	68	66	75	46	67	53
• alleen als Europeaan	2	1	1	2	3	1	3	3	6	14	3	3	2	4	1

^a «Mensen kunnen zich in meer of mindere mate gehecht voelen aan hun stad of dorp, aan hun streek, aan hun land of aan de Europese Unie. Wilt u zeggen hoe sterk u zich gehecht voelt ...»; vermeld zijn de percentages «sterk» en «nogal» gehecht, die met «niet erg» en «helemaal niet» gehecht en «weet niet» optellen tot 100%.

^b «Ziet u zichzelf in de nabije toekomst alleen als [Nederlander, Fin, Zweed ...], als [nationaliteit] maar ook als Europeaan, als Europeaan maar ook als [nationaliteit], of alleen als Europeaan?»

Bron: Eurobarometer 58.1 (oktober-november 2002); gewogen resultaten.

In tabel 1.5 wordt de interesse voor nieuws over de Europese Unie vergeleken met de interesse voor ander nieuws. Met uitzondering van buitenlandse politiek en internationale aangelegenheden in Portugal is de EU overal hekkensluiter. In ons land is de afstand van de EU tot andere nieuws categorieën het grootst.

Uit andere gegevens blijkt de televisie voor burgers in Europa de belangrijkste bron van informatie over de EU te zijn. In vergelijking met de schrijvende pers besteedt in ieder geval in ons land de televisie echter weinig aandacht aan Europa. Recent onderzoek van De Vreese (2003) laat zien dat het tv-nieuws bovendien zelden vanuit een Europees perspectief wordt gepresenteerd. Het is bij voorkeur «binnenlands» nieuws met veel aandacht voor de effecten van Europa op Nederland en Nederlandse politici. Bovendien ligt de nadruk vaak op conflicten en gaat het eerder om de belangen en strategische overwegingen van betrokkenen dan om de zaak zelf. Dat strategische perspectief stimuleert een cynische houding bij de kijkers. Volgens experimenteel onderzoek (De Vreese 2003) blijkt dat cynisme wel niet en lijkt het ook nauwelijks gevolgen te hebben voor inhoudelijke opvattingen over de Europese integratie, maar het zal geen goede voedingsbodem zijn voor de ontwikkeling van betrokkenheid bij Europa.

Tabel 1.5 Aandacht voor Europees en ander nieuws, voorjaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Maatschappelijke onderwerpen zoals															
• Onderwijs, gezondheidszorg, armoede etc.	47	61	54	60	53	42	34	56	42	58	60	72	78	50	44
• Sport	35	42	36	33	29	45	29	42	31	35	31	37	47	37	30
• Het milieu	35	52	42	52	45	38	28	55	36	57	50	63	67	44	28
• Cultuur	33	26	27	29	24	30	18	32	27	38	39	59	47	44	24
• De economie	30	35	39	43	34	37	26	46	22	31	28	39	64	23	20
• Politiek	28	27	34	47	24	23	32	42	17	32	23	40	32	16	10
• Buitenlandse politiek/internationale kwesties	28	31	35	43	22	17	27	34	17	31	25	31	46	18	9
• De Europese Unie	9	21	20	28	16	13	15	32	13	26	19	35	37	16	14

^a «Besteedt u in het algemeen veel aandacht, een beetje aandacht, of helemaal geen aandacht aan nieuws over ...?» Vermeld zijn percentages «veel aandacht» in plaats van weinig of geen aandacht of geen opgave. De volgorde is die van meest naar minst populaire onderwerp in Nederland.

Bron: Eurobarometer 57.1 (maart-mei 2002); gewogen resultaten

Tot slot van deze paragraaf toont tabel 1.6 iets anders dan enquêtegegevens, namelijk de feitelijke opkomst bij de Europese verkiezingen, van de eerste directe verkiezingen in 1979 tot en met de verkiezingen van 1999. De volgende verkiezingen vinden in juni 2004 plaats.

Tabel 1.6 Opkomst bij de Europese verkiezingen, 1979–1999 (in percentages)

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
1979	58	.	.	48	32	64	66	.	92	89	61	85	.	.	.
1984	51	.	.	52	33	48	57	.	92	89	57	83	77	.	.
1989	48	.	.	46	36	68	62	.	91	87	49	81	80	55	51
1994	36	.	.	53	36	44	60	.	91	89	53	75	71	59	36
1999	30	30	38	50	23	51	45	49	90	86	47	71	70	64	40

Landen met een opkomstplicht (België en Luxemburg; in Griekenland en Italië en delen van Oostenrijk officieel ook maar nauwelijks of niet gesanctioneerd) hebben een veel hogere opkomst, maar overall geldt dat de opkomst voor de Europese verkiezingen in vergelijking met andere verkiezingen laag is. Nederland had in 1999 niet de laagste opkomst, maar is over de hele periode gezien wel de grootste daler. Bij de vier landen met de laagste opkomst is Nederland het enige pro-EU-land tussen de «Eurosceptici». Tot die laatste groep behoort ook Denemarken, maar hier is Europa sinds de referenda en maatschappelijke discussies van het begin van de jaren negentig waarschijnlijk nog steeds meer dan elders een politiek aansprekend thema dat kiezers aantrekt. De extreem lage opkomst in het Verenigd Koninkrijk laat echter zien dat omstredeheid van het EU-lidmaatschap niet noodzakelijk positief uitwerkt op de opkomst. Verschillen in opvattingen over de EU moeten partijpolitiek geprofileerd zijn om te kunnen leiden tot electorale mobilisatie om de zaak zelve. Dat is echter nauwelijks het geval: partijen zijn het wel eens over Europa, kunnen de verschillen niet eenvoudig en aansprekend uitleggen of hebben er in ieder geval geen belang bij om hun posities in binnenlandse aangelegenheden in de schaduw te plaatsen van een debat over Europa.

Verschillen in opkomst kunnen voor het grootste deel worden verklaard uit dezelfde factoren als die van belang zijn bij binnenlandse verkiezingen: is er opkomstplicht, op welke dag wordt gestemd, staat er iets op het spel voor het gevoel van de kiezers of hebben zij goede redenen om onbelangrijk geachte verkiezingen te gebruiken om een uitspraak te doen over de nationale politiek? etc. Daarbovenop spelen Europese factoren een rol: de opkomst is hoger naarmate er in de publieke opinie meer steun voor de EU bestaat en als het land netto-ontvanger in plaats van netto-betaler van de EU is (Mattila 2003).

Concluderend kan worden gesteld dat men in Nederland (en andere lidstaten) wel voor de Europese Unie is, maar zonder veel interesse of betrokkenheid. Men erkent de voordelen van de EU, maar ze spreekt niet tot de verbeelding. Dat is ook de conclusie in ander Nederlands onderzoek, waarin wordt geconstateerd dat de intensiteit van houdingen tegenover de Unie ver achterblijft bij wat gangbaar is in imago-onderzoek (Anker 2003).

1.1.2 De euro en de uitbreiding

In deze paragraaf worden meer gegevens gepresenteerd over twee onderwerpen die in tabel 1.1 al aan bod kwamen: de euro en de uitbreiding. In Nederland en enkele andere landen is de euro de eerste associatie bij de Europese Unie (tabel 1.2). Tabel 1.7 geeft aanvullende informatie over de

twalf landen die in 2002 overgingen op de euro. De opvatting dat de euro tot prijsverhogingen heeft geleid krijgt in alle landen massale steun, maar de daarvoor weergegeven algemene beoordeling verschilt. Nederland behoort met éénderde ontevreden duidelijk tot de minder enthousiaste landen. Anders dan in Duitsland zijn de tevreden nog wel de grotere groep, maar het verschil met de veel positievere stemming bij de Benelux-partners is aanzienlijk.

Tabel 1.7 De publieke opinie over de euro, najaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	NL	FI	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Oordeel over invoering van de euro: ^a												
• een zeer/tamelijk goede zaak	48	47	60	34	49	59	79	45	52	45	51	49
• noch een goede noch een slechte zaak; weet niet	19	25	16	29	32	27	11	28	25	26	32	28
• een tamelijk/zeer slechte zaak	33	28	24	38	19	15	10	26	23	29	16	23
Algemene prijsontwikkeling door de euro: ^b												
• naar beneden afgerond	2	4	5	5	4	3	2	4	5	2	3	5
• gelijk gebleven; weet niet	2	12	10	3	8	9	6	4	6	2	2	9
• naar boven afgerond	96	84	85	92	88	87	92	92	94	96	95	87

^a «Op 1 januari 2002 werd [de nationale munt] vervangen door de euro. Ziet u dit als ...?»

^b «Heeft u persoonlijk het gevoel dat de prijzen bij de omrekening naar de euro over het algemeen naar beneden zijn afgerond, naar boven zijn afgerond of gelijk zijn gebleven?»

Bron: Eurobarometer 58.1 (oktober-november 2002); gewogen resultaten

Tabel 1.8 biedt meer informatie over hoe eind 2002, maar nog voor de Top van Kopenhagen waarin groen licht werd gegeven voor de toelating van tien nieuwe lidstaten, tegen uitbreiding werd aangekeken.

Tabel 1.8 De publieke opinie over de uitbreiding, najaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Vindt zichzelf (zeer) goed op de hoogte ^a	30	61	25	42	12	29	25	48	19	37	20	15	20	21	15
Betrokkenheid bij de discussie: ^b															
• weinig tot zeer betrokken	62	63	60	75	36	45	62	64	59	61	61	63	39	38	33
• helemaal niet betrokken	37	36	36	24	58	34	33	30	49	35	36	33	59	51	56
• weet niet	2	1	4	0	6	20	5	6	2	4	3	4	2	11	11
Voorkeur voor uitbreiding van de EU: ^c															
• met alle landen die willen toetreden	17	21	34	15	21	36	12	18	17	15	12	29	21	27	27
• met alleen sommige van deze landen	63	56	43	66	33	36	54	46	43	61	43	46	61	43	34
• met geen enkel land	14	16	17	12	22	10	21	21	26	18	34	10	10	8	14
• geen van deze voorkeuren/weet niet	6	7	7	6	25	18	13	14	14	6	11	14	8	22	25
Instemming met de volgende stellingen: ^d															
«Naarmate de Europese Unie meer lidstaten heeft, zullen vrede en veiligheid in Europa meer gewaarborgd zijn»	56	58	65	67	46	52	55	51	49	50	38	55	75	50	55
«Naarmate het aantal lidstaten toeneemt, groeit ook de betekenis van de Europese Unie op wereldniveau»	74	76	77	79	53	66	64	66	69	79	63	70	80	70	67
«Naarmate het aantal lidstaten toeneemt, zal de werkloosheid in [eigen land] toenemen»	39	36	30	27	42	43	51	48	45	50	54	34	49	36	52
«Met meer landen zal het moeilijker zijn om op Europees niveau beslissingen te nemen»	78	80	76	78	60	55	68	72	69	86	71	62	50	64	60

^a «Hoe goed bent u, naar uw gevoel, op de hoogte van de uitbreiding, dat wil zeggen dat nieuwe landen toetreden tot de Europese Unie?» Vermelde percentage telt met «niet erg» en «helemaal niet» op de hoogte en «weet niet» op tot 100%.

^b «In welke mate bent u naar uw gevoel betrokken bij het politieke debat over de uitbreiding van de Europese Unie?» In de Engelse moederlijst wordt gevraagd «do you feel you are participating in»? Gezien de verschillen zijn de drie niet geheel afwijzende antwoordmogelijkheden («in ruime mate», «een beetje», «niet erg veel» respectievelijk «a great deal», «somewhat» en «not very much» samengenomen.

^c «Aan welke van de volgende drie voorstellen voor de nabije toekomst van de Europese Unie geeft u de voorkeur? De Europese Unie moet worden uitgebreid ...».

^d «Denkend aan de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe Europese landen, bent u het dan eerder eens of oneens met de volgende

uitspraken ...?» De vermelde percentages «eerder eens» tellen met «eerder oneens» en «weet niet» op tot 100%.
Bron: Eurobarometer 58.1 (oktober-november 2002); gewogen resultaten.

Drie op de tien Nederlanders vond zichzelf goed op de hoogte van de uitbreiding en zes op de tien voelde zich betrokken bij de politieke discussie daarover. Dat zijn op zich geen geweldige aantallen voor een zo belangrijke kwestie voor de toekomst van Europa, maar ze steken gunstig af bij Zuid-Europa en bij het Verenigd Koninkrijk waar veel minder mensen menen kennis van zaken te hebben en ruim de helft van de bevolking geen enkele betrokkenheid voelt bij de discussie. In voorkeur voor het aantal toe te laten landen en in de steun voor een tweetal negatieve en een tweetal positieve opvattingen over de uitbreiding onderscheidt ons land zich niet duidelijk van de rest. Enige scepsis ten aanzien van gemeten opvattingen is natuurlijk op zijn plaats gezien de vaak geringe betrokkenheid en het gebrek aan kennis dat wordt toegegeven. Het zal slechts zelden gaan om weloverwogen oordelen. Nederlands onderzoek naar de publieke opinie over de uitbreiding met behulp van focusgroepen eind mei 2002, dus kort na de turbulente verkiezingen van 15 mei, laat zien dat de oordeelsvorming op dat moment sterk werd bepaald door de algehele politieke stemming (Anker 2002). Binnenlandse thema's overheersen de discussie, de EU geeft vooral aanleiding tot opmerkingen over de euro en wat over de uitbreiding te berde wordt gebracht lijkt vooral een zoeken naar implicaties van de «politieke omwenteling» of «nieuwe politieke cultuur» voor de opstelling van Nederland in Europa. Opvattingen over Europese kwesties zijn waarschijnlijk een afgeleide van opvattingen en discussies die niets met Europa te maken hebben. Dat maakt op zich die opvattingen voor het draagvlak van Europese politiek niet minder relevant.

Tabel 1.9 Verschillen tussen groepen in Nederland, najaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

groep (en % van de steekproef)	Lidmaatschap goede zaak	Voordeel voor land	Voordeel voor zichzelf	Voor EMU en euro	Voor uitbreiding
Sekse					
• man (49)	74	67	39	72	56
• vrouw (51)	65	63	31	62	60
Leeftijd					
• 15-34 (36)	71	70	40	63	61
• 35-54 (36)	70	68	33	67	58
• 55+ (28)	67	53	31	70	56
Opleidingsniveau					
• volgt nog een opleiding (12)	75	70	45	63	60
• opleiding voor 18 ^{de} afgesloten (51)	64	57	29	65	56
• opleiding vanaf 18 ^{de} afgesloten (37)	77	72	40	71	61
Huishoudinkomen					
• laag (30)	64	60	26	65	61
• hoog (34)	78	73	42	73	63
• onbekend (36)	67	61	36	62	52
Gemeentegrootte					
• tot 20 000 inwoners (30)	68	63	32	75	60
• 20-100 000 inwoners (43)	68	65	38	62	52
• 100 000 en meer inwoners (27)	74	65	33	65	66
Politieke zelfinschaling					
• links (32)	72	69	33	69	62
• midden (41)	67	60	35	63	60
• rechts (26)	72	66	38	68	51
Opvatting over het functioneren van de democratie in Nederland					
• (zeer) tevreden (67)	77	70	41	73	65
• (zeer) ontevreden (33)	55	53	22	53	44

^a Zie tabel 1.1 voor de opvattingen. De ongeveer 5% van de respondenten met een ontbrekend antwoord op één of meer achtergrondkenmerken behalve bij inkomen, blijft buiten beschouwing.

1.1.3 Groepen in Nederland

In tabel 1.9 wordt de steun voor de in tabel 1.1 vermelde opvattingen vergeleken tussen bevolkingsgroepen in Nederland.

Mannen zijn positiever over de EU dan vrouwen, behalve ten aanzien van de uitbreiding. Jongeren zijn iets meer voor Europa dan ouderen, met als opvallende uitzondering de steun voor de euro¹. Afgezien van de uitbreiding, zijn hogeropgeleiden en mensen die nog op school zitten of studeren en mensen uit huishoudens met hogere inkomens positiever dan lageropgeleiden respectievelijk mensen uit huishoudens met een lager inkomen of waarvan het inkomen niet bekend is. Bij de gemeentegrootte valt alleen de grotere voorkeur voor de euro op van mensen uit kleine gemeenten en de geringere steun voor de uitbreiding bij mensen uit middelgrote gemeenten. Tot slot zijn twee politieke kenmerken opgenomen: de zelfindeling op een links-rechtsschaal en de tevredenheid met de wijze waarop de democratie in ons land functioneert. Mensen die zichzelf rechts in de politiek plaatsen zijn minder voor de uitbreiding en verder lijkt het politieke midden wat minder pro Europa. In andere landen zijn de verschillen tussen links en rechts in de opvattingen over Europa vaak veel groter. Zo zijn de pro-Europese opvattingen in het Verenigd Koninkrijk duidelijk populairder bij links, terwijl in Zweden en Denemarken met uitzondering van de steun voor de uitbreiding, de steun voor Europa eerder van rechts komt. Steun voor de uitbreiding is in de meeste landen eerder bij links dan bij rechts te vinden. Veel groter dan de links-rechtsverschillen in opvattingen over Europa zijn in Nederland de verschillen tussen personen die wel en die niet tevreden zijn met het functioneren van de democratie in ons land. Wie ontevreden is met de democratie, staat duidelijk sceptischer tegenover Europa. Dat blijkt in alle EU-staten het geval te zijn, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk waar nauwelijks of geen samenhang gevonden wordt.

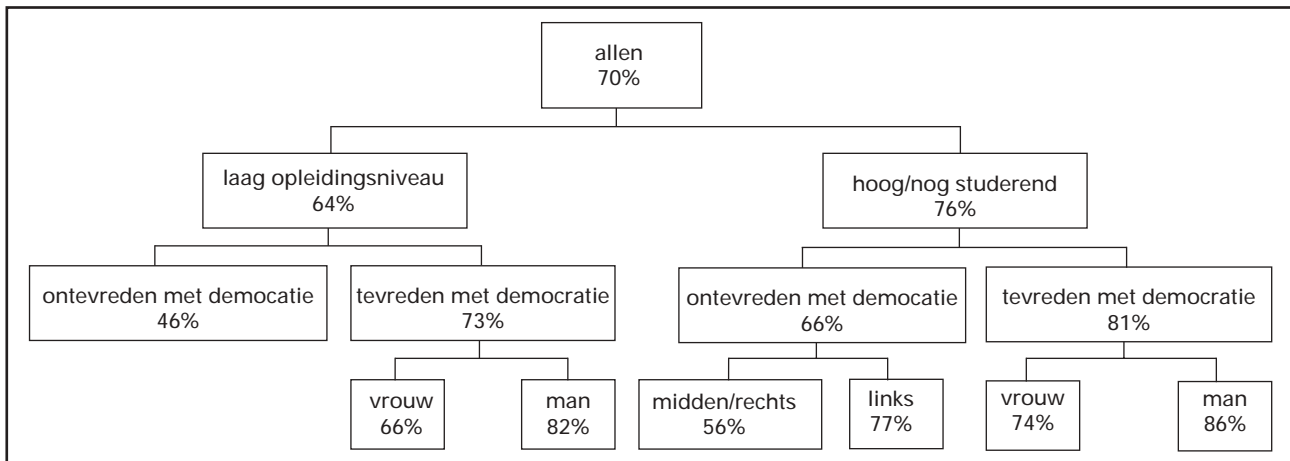
Met name ten aanzien van de uitbreiding maken in Nederland de politieke opvattingen veel verschil uit. Instemming met de uitbreiding varieert van 28% bij de 7% van de bevolking die ontevreden is met het functioneren van de democratie en zichzelf rechts in het politieke spectrum plaatst tot 67% bij de 46% van de bevolking die tevreden is met het functioneren van de democratie en zichzelf politiek in het midden of links plaatst.

In de figuren 1.1 en 1.2 worden door combinatie van kenmerken enkele saillante verschillen in kaart gebracht, met voorrang voor de sociaal-demografische boven de politieke kenmerken². Figuur 1.1 toont steun voor de opvatting dat EU-lidmaatschap goed is voor het land. Nog niet de helft van wie laag opgeleid is en ontevreden over de democratie is het met deze opvatting eens, tegenover vier van de vijf mensen die hoog zijn opgeleid of studeren en wel tevreden zijn met de democratie.

¹ De verschillen naar sekse, opleiding en inkomen komen overeen met eerdere bevindingen in Europees onderzoek (Gabel 1998). De leeftijdsverschillen zijn minder eenduidig: jongeren of jongere generaties zijn lang niet altijd meer voor Europa (Janssen 2001: 201 e.v.). Uit Nederlands onderzoek komt ook naar voren dat de betrokkenheid van ouderen groter is (Anker 2003: 11).

² Resultaten van zogeheten «Chi² Automatic Interaction Detection» (chaid) analyses met de in tabel 1.9 vermelde kenmerken met uitzondering van het huishoudinkomen. Per groep wordt telkens gezocht naar een onderscheiding die het grootste verschil maakt in steun voor de opvatting over de EU. Politieke kenmerken worden pas gebruikt als de sociaaldemografische geen significant verschil meer maken.

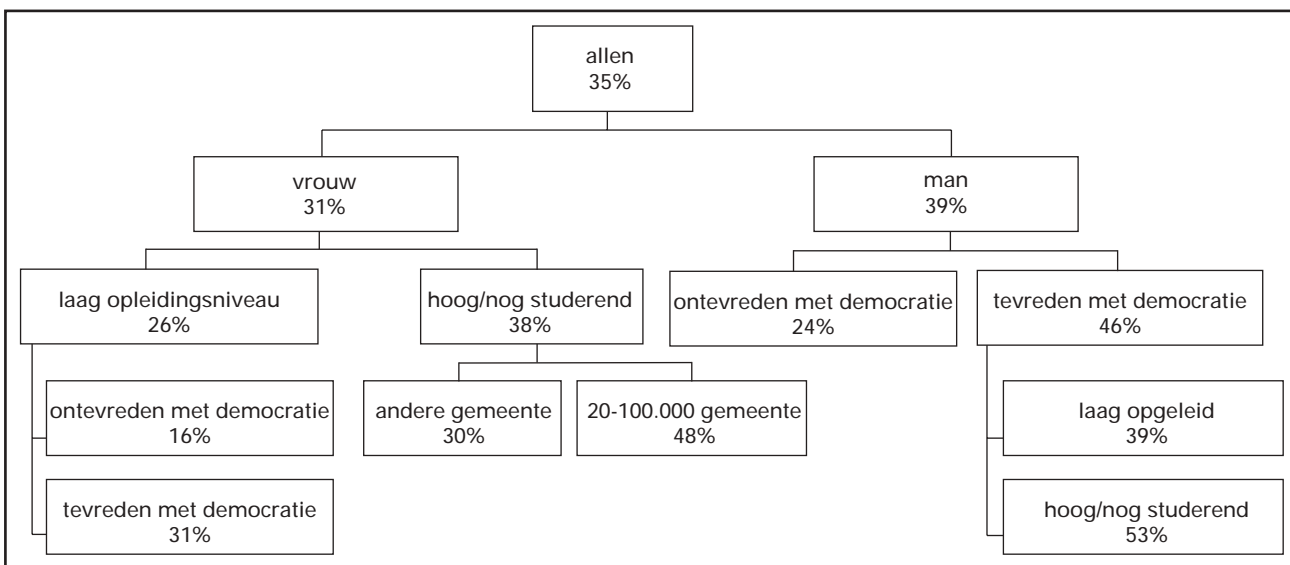
Figuur 1.1 Het een goede zaak vinden dat Nederland lid is van de Europese Unie¹



Leeswijzer bij figuur 1.1: 70% van de Nederlanders vindt het een goede zaak dat Nederland lid is van de EU. Van de laag opgeleiden vindt 64% dit een goede zaak, van de hoog opgeleiden 76%. Van de laag opgeleide mensen die ontevreden zijn met de democratie vindt 46% het een goede zaak dat Nederland lid is van de EU, etc.

Figuur 1.2 toont instemming met het idee dat men persoonlijk voordeel heeft van het feit dat het land lid is van de EU. Evenals in figuur 1.1 vormen hoger opgeleide of studerende mannen die tevreden zijn over de democratie de categorie die gunstigst over de EU oordeelt. Ziet in de steekproef van deze groep 53% meer voor- dan nadelen van de EU, bij de ontevreden lager opgeleide vrouwen is dat slechts 16%.

Figuur 1.2 Voordeel voor zichzelf zien in het lidmaatschap van de Europese Unie



Waarschijnlijk zit er achter de ontevredenheid over het functioneren van de democratie vaak een algemenere politieke onvrede. Daar is met de hier gebruikte Eurobarometer verder niets over te zeggen, maar gegevens uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2002 wijzen ook wel in die richting. Van de respondenten van dat onderzoek die vinden dat ze geen enkele invloed op de regeringspolitiek hebben vindt 56% dat de Europese eenwording al te ver is

gegaan, van degenen die zich wel invloed op de regeringspolitiek toekennen is dat 34%; van de respondenten die van mening zijn dat ministers en staatssecretarissen vooral op hun eigenbelang uitzijn vindt 53% dat de Europese eenwording al te ver gegaan is, bij de respondenten die de cynische opvatting over politici niet onderschrijven is dat 38%. Dergelijke relaties vormen in zekere zin de basis waarop in de afgelopen jaren in diverse Europese landen «populistische» politieke bewegingen met succes kritiek op de gevestigde politiek hebben gekoppeld aan pleidooien voor behoud en herstel van een sterke nationale staat. «Europa» lijkt vanwege de schaal en complexiteit van politieke processen bij uitstek geschikt als onderwerp van diffuse politieke onvrede.

1.2 Sociaal Europa

Er is geen actueel landenvergelijkend enquêtemateriaal beschikbaar met opvattingen over de hele breedte van het thema van deze Verkenning¹. In dit deel wordt eerst met behulp van iets oudere gegevens gekeken naar opvattingen over sociale rechtvaardigheid, ongelijkheid en taken van de verzorgingsstaat, alsmede voorkeuren voor en verwachtingen ten aanzien van een enkel terrein van sociale zekerheid, namelijk dat van de pensioen-voorziening. Vervolgens wordt met gegevens uit de eerder gebruikte Eurobarometer van eind 2002 gekeken naar voorkeuren voor Europese samenwerking op een groter aantal beleidsterreinen.

1.2.1 Sociale rechtvaardigheid en verzorgingsstaten

In hoofdstuk 3 worden in de traditie van onderzoek van Esping-Andersen (1990, 1996, 1999) verschillende typen verzorgingsstaten onderscheiden. Grofweg kan in de Europese Unie een onderscheid worden gemaakt tussen Scandinavische landen met veel publieke voorzieningen voor de hele bevolking en gericht op meer gelijkheid, Angelsaksische landen met beperkte publieke voorzieningen voor burgers die het op de markt niet redden, Midden-Europese landen met vooral werknemersverzekeringen en semi-publieke arrangementen, en Zuid-Europese landen met nog gebrekkige voorzieningen ter garantie van een basisinkomen maar op onderdelen wel ruimhartige regelingen (zie verder hoofdstuk 3). Corresponderen publieke voorkeuren met een dergelijke indeling (Nederland bevindt zich daarbij tussen Scandinavië en Midden-Europa), is er eerder sprake van graduele verschillen naar nationale rijkdom of is er een ander algemeen patroon in verschillen in de publieke opinie te ontdekken?

In tabel 1.10 staan enkele gegevens uit de European Values Study van 1999 (zie Halman 2001). Dit onderzoek bestrijkt ook de nieuwe lidstaten (behalve Cyprus).

¹ De meest geschikte bron zou waarschijnlijk de module «Roles of government» van het International Social Survey Project uit 1996 zijn, maar daarin ontbreekt Nederland. Voor de vergelijking van andere landen met deze data wordt verwezen naar Gelissen (2001).

Tabel 1.10 Opvattingen over rechtvaardigheid, 1999/2000, in procenten van de bevolking van 18 jaar en ouder

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	MT
Kenmerken van een rechtvaardige samenleving:^a																								
«Het garanderen dat de basisbehoeften van iedereen worden bevredigd: eten, huisvesting, kleding, onderwijs, gezondheidszorg»																								
• heel belangrijk	70	68	71	47	70	76	61	62	74	60	76	70	84	68	79	62	82	77	78	52	77	75	72	74
• belangrijk	21	25	17	23	21	17	30	25	18	29	15	19	12	21	12	22	11	15	13	27	20	23	21	21
«Het opheffen van grote inkomensverschillen tussen burgers»																								
• heel belangrijk	13	30	18	10	26	41	26	23	37	24	47	34	58	51	68	35	61	41	50	30	55	52	44	11
• belangrijk	28	36	27	18	26	27	33	34	26	38	22	26	23	29	16	24	18	22	23	26	30	33	22	23
Afwegingen van waarden en verantwoordelijkheden:^b																								
«Individuele prestaties moeten meer beloond worden» (=0) ↔ «Inkomens moeten meer gelijk verdeeld worden» (=100)																								
«Werklozen moeten iedere beschikbare baan aannemen. Zo niet dan moet hun uitkering worden ingetrokken» (=0) ↔ «Mensen die werkloos zijn moeten het recht hebben een baan te weigeren die ze niet willen» (=100)	43	60	.	.	49	44	.	60	50	36	57	44	.	.	.	35	.	58	43	50	.	.	66	.
«Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen om voor zichzelf te zorgen» (=0) ↔ «De overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen om ervoor te zorgen dat ieder krijgt wat hij of zij nodig heeft» (=100).	47	45	33	43	44	51	34	32	43	32	39	27	50	39	40	60	52	49	38	41	41	37	29	48
	41	40	36	38	38	40	36	33	46	37	34	51	51	52	43	56	63	49	53	43	60	56	61	46

^a «Waarom zou een samenleving moeten voldoen om «rechtvaardig» genoemd te worden?» De opvatting over de uitspraken worden gegeven op een vijfpuntsschaal van «heel belangrijk» tot «heel onbelangrijk». De eerste twee antwoordcategorieën zijn vermeld en tellen met de overige drie en «weet niet» op tot 100%.

^b De respondent wordt gevraagd om zich op een tienpuntsschaal te plaatsen tussen twee tegengestelde uitspraken («weet niet» wordt als middenpositie opgevat).

Bron: European Values Study 1999; gewogen resultaten. De in deze tabel toegevoegde nieuwe lidstaten zijn: Estland (EE), Letland (LV), Litouwen (LT), Polen (PL), Tsjechië (CZ), Slowakije (SK), Hongarije (HU). Slovenië (SI) en Malta (MT) (Cyprus ontbreekt).

Overall vindt een grote tot zeer grote meerderheid van de bevolking het garanderen dat in menselijke basisbehoeften wordt voorzien een (zeer) belangrijke voorwaarde om van een rechtvaardige samenleving te kunnen spreken. De Denen en de Tsjechen zijn daar iets minder massaal van overtuigd, maar die landencombinatie geeft weinig aanleiding om naar een algemeen patroon of verklaring te zoeken. De instemming met het opheffen van grote inkomensverschillen als kenmerk van een rechtvaardige samenleving is minder massaal en vertoont meer differentiatie. Denemarken en Malta, gevolgd door Nederland en Zweden, zijn het minst overtuigd van dit kenmerk. Daar tegenover staan ruime meerderheden in de zuidelijke lidstaten, met uitzondering van Italië en een aantal nieuwe lidstaten. Voor de huidige EU lijkt sprake van een noord-zuid contrast, zij het wellicht anders dan verwacht: in de landen met een lange traditie van het streven naar nivellering wordt juist minder belang gehecht aan het opheffen van grote inkomensverschillen. In internationale vergelijking gezien, zijn de inkomensverschillen in deze landen ook duidelijk minder groot. Bij de drie afwegingen van waarden en verantwoordelijkheden is de publieke opinie in Nederland niet uitzonderlijk. Er dringen zich geen patronen op, behalve dat bij de derde afweging het zuiden en de nieuwe lidstaten meer neigen naar overheidszorg dan het noorden en midden. Bij de grotere voorkeur voor overheidszorg in de meeste nieuwe lidstaten kan men nog filosoferen over een late appreciatie van de communistische overheidszorg van voor 1989, maar binnen de huidige EU is overheidszorg in de hoogst ontwikkelde verzorgingsstaten juist niet het meest populair.

In tabel 1.11 is na een tweetal opvattingen over inkomensongelijkheid en twee opvattingen over werklozen een aantal opvattingen over de taken van de verzorgingsstaat vermeld. De grootte van de inkomensverschillen worden in Nederland en Denemarken minder dan elders en in Griekenland meer dan elders als probleem gezien, maar weinig wijst op een algeheel verschil in overeenstemming met typen verzorgingsstaten. Dat laatste geldt ook voor de opvattingen over werklozen.

Ten aanzien van de diverse overheidstaken die doorgaans met de verzorgingsstaat worden geassocieerd, verschillen de landen, maar over de hele linie valt toch vooral de grote steun voor de verzorgingsstaat in de Europese Unie op. Dat was in het begin van de jaren negentig ook al het meest in het oog springende resultaat van onderzoek naar de publieke opinie op dit terrein (Gelissen 2001: 57 e.v.). De voorkeuren hangen in alle landen onderling sterk samen en voor een overzichtelijke vergelijking zijn ze opgeteld in een samenvattende meting van steun voor de verzorgingsstaat. De steun is het kleinst in Duitsland, Denemarken en Nederland en verreweg het grootst in Griekenland.

Tabel 1.11 Opvattingen over ongelijkheid en de verzorgingsstaat, 2001, gemiddelde instemming van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

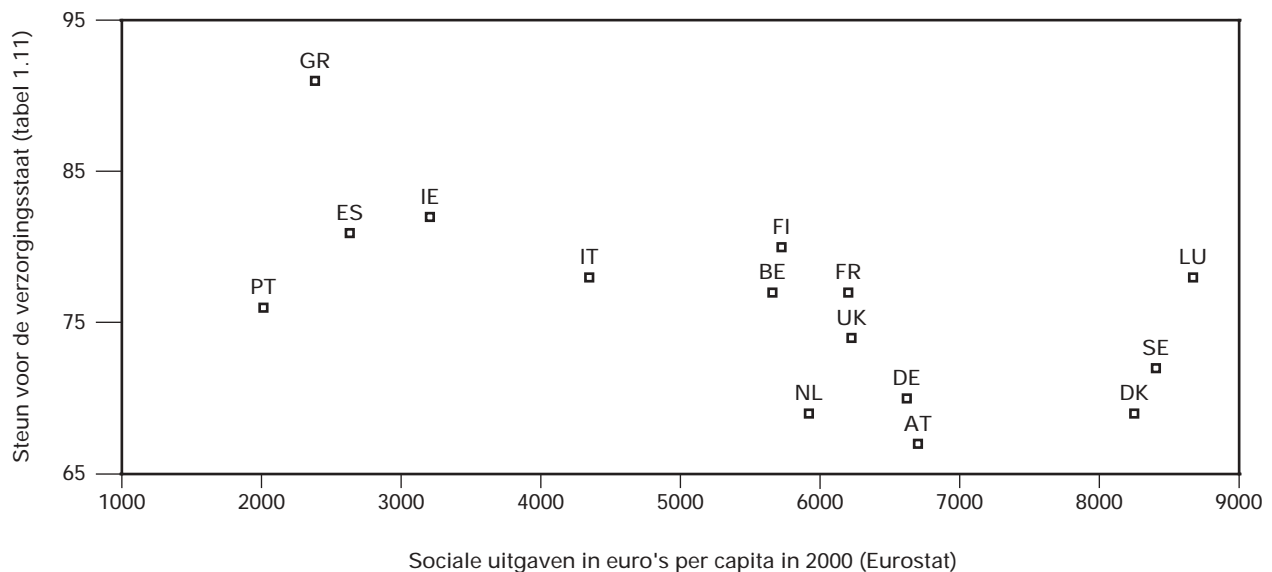
	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
«Inkomensverschillen in [het eigen land] zijn te groot»	69	84	81	60	77	80	81	78	80	77	83	84	92	81	84
«In onze maatschappij worden de rijken rijker en de armen armer»	70	84	83	62	81	82	83	77	82	78	82	82	91	79	84
«Werklozen moeten worden gedwongen snel een baan te accepteren, ook als die niet zo goed is als hun vorige baan»	75	69	77	68	71	70	75	72	74	79	74	74	85	71	75
«Werklozen moet tijd en mogelijkheden worden geboden om hun opleiding en vaardigheden te verbeteren»	75	82	87	84	82	85	79	74	80	78	81	72	88	83	76
«Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om de verschillen tussen mensen met hoge en lage inkomens te verkleinen»	69	82	72	61	70	79	71	74	75	75	74	79	88	80	78
«De overheid moet zorgen voor een fatsoenlijke levensstandaard voor alle kinderen»	78	89	86	84	86	90	80	77	84	88	85	88	94	90	85
«De overheid moet iedereen van een gegarandeerd basisinkomen voorzien»	68	84	61	63	74	80	64	66	79	83	77	77	89	80	69
«De overheid moet zorgen voor fatsoenlijke huisvesting voor iedereen die dat niet zelf kan betalen»	69	80	69	70	75	84	69	60	73	74	77	75	89	76	76
«De overheid moet iedereen die dat wil een baan aanbieden»	66	68	70	69	73	79	76	71	78	85	78	78	94	82	79
«De overheid moet zorgen voor een fatsoenlijke levensstandaard voor werklozen»	66	80	76	67	66	78	61	53	70	66	70	69	90	77	71
Steun voor de verzorgingsstaat ^b	69	80	72	69	74	82	70	67	77	78	77	78	91	81	76

^a «Wilt u mij voor elk van de volgende uitspraken zeggen in hoeverre u het ermee eens of oneens bent?» Vermeld zijn gemiddelde waarden op een vijfpuntschaal van «zeer oneens» (=0) via «eens noch oneens»/«weet niet» (=50) tot «zeer eens» (=100).

^b Schaal van de zes voorafgaande voorkeuren voor overheidstaken (Cronbach's alpha is 0,67 in Portugal en verder overal groter dan 0,70).
Bron: Eurobarometer 56.1 (september-oktober 2001); gewogen resultaten.

In figuur 1.3 is de gemiddelde steun afgezet tegen de sociale uitgaven per hoofd van de bevolking. De steun voor de verzorgingsstaat blijkt *groter* te zijn naarmate die uitgaven geringer zijn. Een geringere steun voor de verzorgingsstaat in de landen met al een hoog verzorgingsstaatsregime wijst op een plafondeffect.

Figuur 1.3 Steun voor de verzorgingsstaat en sociale uitgaven in landen van de EU



Tabel 1.12 geeft tot slot van deze paragraaf nog enkele opvattingen over pensioenen en de mogelijke effecten van vergrijzing. In Spanje en Portugal, Zweden en Denemarken, en België, Luxemburg en Oostenrijk, is de grootste groep voor een staatspensioen; alleen in Finland is een regeling van werkgevers en werknemers het meest populair. Een patroon à la Esping-Andersen is niet te ontdekken in deze verschillen. In vergelijking met de antwoorden op dezelfde vraag in 1992 is in een aantal landen (maar niet in Nederland) de voorkeur voor staatspensioenen gedaald.

Bij de verwachte gevolgen van de vergrijzing is er overal slechts een minderheid die verwacht dat gepensioneerden in de toekomst beter af zullen zijn. In een aantal lidstaten (Finland, Oostenrijk, Frankrijk) wordt door een meerderheid zowel een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd als een verlaging van de pensioenen verwacht. Bijna overal wordt door een meerderheid van de bevolking minstens één van deze verslechtingen verwacht. De uitzonderingen zijn Griekenland, Spanje en Portugal. Het zijn ook de enige drie landen waar slechts een minderheid een geringere rol van de overheid verwacht. De «optimistische» visie in juist deze drie landen zou in verband kunnen staan met de relatief gunstige pensioenvoorzieningen in de «Mediterrane verzorgingsstaten» (zie hoofdstuk 3, paragraaf 6), maar het optimisme wordt niet gedeeld in Italië en verder lopen de meningsverschillen ook weer dwars door de typeonderscheiding heen.

Tabel 1.12 Opvattingen over vergrijzing en pensioenen, 1999, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Voorkeur voor de betaling van pensioenen:															
• in hoofdzaak door de overheid, gefinancierd uit premies en belastingen	37	27	53	52	39	49	41	52	64	52	45	41	39	61	66
• in hoofdzaak door de werkgevers, gefinancierd door henzelf en door de premies van de werknemers	29	54	23	25	31	23	41	23	16	21	30	23	37	14	13
• in hoofdzaak middels een particuliere verzekering die degene die werkt afsluit bij een pensioenfonds of verzekeraar	23	9	13	18	20	14	10	16	11	15	15	18	14	5	5
• weet niet	11	10	11	6	11	14	9	9	9	13	11	19	10	20	16
Verwachte gevolgen van de vergrijzing: ^a															
• het stelsel van sociale voorzieningen zal zich verder ontwikkelen en gepensioneerden zullen financieel beter af zijn dan nu	16	20	9	15	16	31	20	13	24	27	13	17	37	21	34
• men zal op hogere leeftijd met pensioen moeten gaan	51	67	36	54	32	26	41	68	41	41	61	40	6	20	25
• men zal minder pensioen krijgen voor de premies die men betaalde	64	76	73	69	68	38	66	80	65	64	81	57	34	42	41
• pensioenbetalingen zullen vooral van particuliere verzekeringen komen en de overheid zal minder belangrijk zijn	77	66	81	83	81	50	59	62	54	53	67	58	42	37	35

^a «In de toekomst zal er een groter aantal ouderen zijn dan nu. Denkt u dat ...?» Meerdere antwoorden mogelijk.

Bron: Eurobarometer 51.0 (maart-april 1999); gewogen resultaten.

Al met al zijn de typen verzorgingsstaten à la Esping-Andersen en verwante onderzoekers slecht herkenbaar in de hier gebruikte gegevens over de publieke opinie over ongelijkheid en sociaal beleid. Gelissen (2001) herkent de typen wel meer in zijn analyse van oudere opiniegegevens, maar zowel bij hem als hier lijkt het zo te zijn dat de publieke opinie eerder een spiegelbeeld dan een weerspiegeling van de werkelijkheid is. Sociaal beleid krijgt meer publieke steun in landen waar het minder ontwikkeld is. Zo vreemd is dat misschien ook niet, of zoals Gelissen (2001: 214) in overweging geeft: «In landen waar de rol van de overheid beperkt is, profiteren burgers meer

van toenemend overheidsingrijpen, terwijl burgers van landen waarin de overheid reeds een grote rol speelt, zich bewust zijn van het kostenplaatje dat aan een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid hangt.»

1.2.2 Voorkeuren voor Europees beleid

Tabel 1.13 toont voorkeuren voor gemeenschappelijk beleid ten aanzien van een aantal beleidsterreinen en maatschappelijke problemen¹. Voor de overzichtelijkheid zijn de terreinen geordend naar de mate waarin in Nederland een voorkeur voor Europees beleid bestaat, blijven de wissende aantallen «weet niet»-antwoorden buiten beschouwing en zijn scores boven het landengemiddelde vet gedrukt.

Tabel 1.13 Voorkeuren voor gemeenschappelijk Europees beleid, najaar 2002, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	NL	FI	SE	DK	UK	IE	DE	AT	BE	LU	FR	IT	GR	ES	PT
Buitenlands beleid m.b.t. landen buiten de EU	79	65	59	62	63	78	80	68	87	83	81	88	71	83	74
Wetenschappelijk en technologisch onderzoek	72	57	54	67	61	79	64	66	79	86	76	83	84	81	66
Milieubescherming	72	38	50	51	53	58	66	54	63	63	67	67	72	71	61
Hulp aan regio's die economische problemen hebben	69	56	59	69	62	81	67	61	72	80	56	62	77	77	66
De strijd tegen drugs	62	65	57	70	51	73	71	67	74	64	80	78	77	77	70
Defensie	62	7	19	43	35	36	53	48	60	65	51	62	41	57	52
Aanpak van armoede en sociale uitsluiting	59	52	52	57	58	70	66	59	62	66	68	76	77	74	66
Landbouw en visserijbeleid	57	27	40	55	40	52	63	44	63	53	48	49	58	57	56
Immigratiebeleid	57	16	29	39	28	46	41	36	59	45	63	76	68	69	57
Toelating van vluchtelingen	51	17	29	32	29	45	50	35	59	46	67	76	62	70	63
Aanpak van werkloosheid	39	29	38	37	35	55	46	51	51	39	57	66	68	57	60
Justitie	37	22	18	17	25	46	30	25	35	37	38	51	44	46	43
Cultureel beleid	35	33	20	19	46	45	40	33	43	42	43	61	53	60	51
Gezondheid en sociale zekerheid	33	9	9	16	31	39	28	25	34	31	26	46	60	45	49
Het probleem van de vergrijzing aanpakken	32	27	23	25	43	64	51	59	56	51	65	72	75	72	60
Politie	25	20	17	26	17	36	29	24	30	34	35	43	40	42	43
Onderwijs	24	18	22	25	20	38	31	31	28	31	31	50	53	44	41
Gemiddelde voorkeur voor Europees beleid	51	32	35	42	41	55	51	46	56	54	56	64	63	63	57

^a «Kunt u mij voor elk van de volgende gebieden zeggen of u vindt dat beslissingen genomen moeten worden door de [nationale] regering of binnen de Europese Unie?» Vermeld zijn percentages «binnen de EU», die met «[nationale] regering» en «weet niet» optellen tot 100%. EU-voorkeuren boven het landelijke gemiddelde zijn vet gedrukt. De (geselecteerde) gebieden staan in de volgorde van afnemende populariteit van de EU-voorkeur in Nederland.

Bron: Eurobarometer 58.1 (oktober-november 2002); gewogen resultaten.

¹ Let wel, gevraagd wordt naar een voorkeur voor beleid «binnen de Europese Unie» en dat is niet noodzakelijk «Brussel». De vraagformulering sluit, althans in het Engels en Nederlands, niet uit dat het ook om samenwerking tussen enkele EU-landen zou kunnen gaan, los van de instituties van de EU.

² Er zij nogmaals op gewezen dat in dit hoofdstuk moet worden verondersteld dat vertalingen van vragen en uitspraken niet alleen correct zijn, maar ook qua gevoelswaarde overeenstemmen. Dat is een nogal heroïsche veronderstelling. Als voorbeeld uit tabel 1.13: «het probleem van de vergrijzing aanpakken» op de Nederlandse vragenlijst klinkt toch anders dan «tackling the challenges of an ageing population» op de Engelse moederlijst. We moeten er maar vanuit gaan dat het probleem en de uitdaging in gelijke mate een nationale of Europese voorkeur stimuleren.

Evenals bij eerdere metingen (SCP 2000: 150) is er voor internationale en grootschalige problemen overal wel een meerderheid en vaak een ruime meerderheid te vinden voor Europese besluitvorming. Al zijn er uitzonderingen, zoals de Finnen die wel zeer resoluut defensie afschermen van buitenlandse invloeden en ook het milieubeleid liever nationaal houden. Ten aanzien van klassieke terreinen van de verzorgingsstaat zoals gezondheid en sociale zekerheid, onderwijs en cultuur is er zelden of nooit een meerderheid voor Europees beleid te vinden. Dat geldt ook voor de terreinen van politie en justitie. Veel lijkt echter af te hangen van de wijze waarop zaken worden benoemd: ook al is men bij de betreffende beleidsterreinen terughoudend, een probleem of ambitie (de strijd tegen drugs, de aanpak van armoede) kan alsnog voor een meerderheid voor Europa zorgen. Voor de aanpak van werkloosheid en vergrijzing is dat o.a. in Nederland echter niet het geval². Over de hele linie neemt ons land een tussenpositie in tussen de terughoudende Scandinavische landen en de pro-Europese zuidelijke landen.

1.3 Tot slot

Uit het tweede deel van dit hoofdstuk komt uit de Nederlandse publieke opinie geen duidelijke behoefte aan meer Europees sociaal beleid naar voren. De noodzaak van Europese afstemming bij de aanpak van grote en internationale problemen wordt erkend, maar Nederlanders, en niet alleen zij, geven op typische terreinen van de verzorgingsstaat toch eerder de voorkeur aan nationaal beleid. Minder dan in het zuiden van de EU of in de nieuwe lidstaten zijn er bij het Nederlandse publiek grote ambities qua herverdeling en uitbouw van collectieve voorzieningen die om Europese initiatieven zouden vragen. Nederland lijkt wel op andere ontwikkelde verzorgingsstaten in Noord- en West-Europa wat de beperkte verzorgingsstaatambities betreft, maar in de publieke opinie lijkt verder geen sprake van duidelijk te onderscheiden typen verzorgingsstaten.

Uit het eerste deel van het hoofdstuk kwam Nederland opnieuw naar voren als een land met een betrekkelijk positieve publieke opinie over de Europese Unie. De positieve houding lijkt echter eerder het gevolg van pragmatisme en een afweging van voor- en nadelen dan een uiting van begeestering voor een idee van Europa of een voortvloeiende van bijzondere verbondenheid met andere Europese landen of volken. Op zich schept dat tegenover Europa welwillende pragmatisme en een zekere desinteresse in de bevolking voor politici en beleidsmakers ruimte om Europees te handelen. Vanuit een oogpunt van democratie en uit de wens om erkenning van het belang van Europa kunnen ze daar niet tevreden mee zijn. Een extreem lage opkomst als bij de Europese verkiezingen van 1999 toont een binnenlands democratisch tekort en is internationaal gênant. Bij gebrek aan betrokkenheid bij Europa en aan brede maatschappelijke discussie is er ook voortdurend het gevaar dat Europa plotseling een thema wordt en wel als geëigend onderwerp voor de thematisering van diffuse politieke onvrede. Na het turbulente jaar 2002 met zijn sterke gerichtheid op de binnenlandse politiek, lijkt er thans weer meer ruimte te ontstaan voor grensoverschrijdende aangelegenheden. Met de verkiezingen van juni en het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van het jaar biedt 2004 goede kansen om de maatschappelijke discussie te stimuleren over Europa en Nederland in Europa. Die stimulans zal waarschijnlijk niet komen van betere publieksvoorlichting over het belang van Europa maar vergt veeleer publiek uitgedragen politieke controverses (vgl. De Swaan 2003). Niettemin is het tot op dit moment nog zo, dat «Sociaal Europa» in de Nederlandse publieke opinie toch eerder wordt opgevat als een proces waarin men meegesleept wordt dan als een meeslepend project.

2. VAN ROME TOT LISSABON¹

De wens om Europa niet alleen een economisch maar ook een sociaal gezicht te geven kent een lange historie. Toch wordt het sociale beleid in de Europese Unie nog steeds grotendeels aan de individuele lidstaten overgelaten. Dit hoofdstuk laat zien hoe het Europese sociale beleid zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft en geeft zo de context waarin de volgende hoofdstukken gelezen moeten worden.

2.1 De ontwikkeling van het Europese sociale beleid in de vorige eeuw

De gedachte aan een Europees sociaal beleid is niet nieuw. Al in de aanloop naar het Verdrag van Rome (1957) probeerde de Franse premier, de socialist Guy Mollet, harmonisatie van sociale regelgeving als voorwaarde voor de eenwording van Europa te stellen. Met recht kan men dus stellen dat het idee van een sociaal Europa al zo oud als de weg naar Rome is.

Het Franse voorstel kwam voort uit de angst dat toenemende handelsliberalisatie tot sociale dumping zou leiden, met mogelijk negatieve gevolgen voor de toch al zwakke concurrentiepositie van de Franse industrie. Dit idee werd echter niet gesteund door de vijf andere stichters van de Europese Economische Gemeenschap. Wel werd bij wijze van compromis in het verdrag opgenomen dat gestreefd zou worden naar nauwere samenwerking op de gebieden van scholing, werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Ook werd expliciet verwezen naar de mogelijkheid om de wetgeving te harmoniseren met het oog op gelijke beloning voor mannen en vrouwen en werden de sociale zekerheidsrechten van migrerende werknemers geregeld. Verwacht werd dat de nationale verzorgingsstaten op den duur naar een uniform en hoog niveau van sociale bescherming zouden convergeren, maar er werd geen dwingend mechanisme aan verbonden.

De belofte van harmonisatie werd in de volgende vijftien jaar niet ingelost. Een belangrijke reden hiervoor was het vereiste van unanimiteit, waardoor progressieve voorstellen slechts weinig kans van slagen hadden. Daarnaast was het een tijd van gestage economische groei, waardoor burgers zich minder zorgen maakten over het verlies van banen aan lagelonenlanden. Toen het economisch tij na de eerste oliecrisis keerde, kwam er opnieuw aandacht voor het beperken van concurrentie op het gebied van de sociale regelgeving. Dit leidde tot het eerste Sociale Actie Programma (1974), waarin aandacht werd besteed aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, aan arbeidswetten en aan verbeterde arbeidsomstandigheden. De weer oplevende ambities voor harmonisatie van het sociale beleid werden echter meteen de kop ingedrukt door de nieuw toegetreden lidstaten Ierland, Groot-Brittannië en Denemarken, die hun autonomie hoog in het vaandel hadden staan.

In de jaren tachtig breidde de Europese Gemeenschap zich naar het zuiden uit. Dit leidde in de meer ontwikkelde economieën van Noordwest-Europa tot hernieuwde vrees voor sociale dumping: landen met hogere niveaus van sociale bescherming zouden uit de markt geconcurrereerd worden door landen met een aanmerkelijk lagere standaard. Vanaf het midden van de jaren tachtig werd, mede onder invloed van de toenemende integratie op weg naar de interne Europese markt, het idee van een Europabreed sociaal beleid daarom nieuw leven ingeblazen. In de «Single European Act» (1986) werd op een aantal gebieden van het sociale beleid besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid geïntroduceerd. Dit leidde tot een

¹ Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van WRR (2003) en van diverse publicaties van de Europese Commissie.

aanzienlijke versteviging van het handelingsvermogen van Europa op sociaal terrein. Nu kon immers de Europese Commissie dreigende Britse veto's omzeilen en werd veel wetgeving over arbeidsomstandigheden uitgevaardigd. Zo werden bijvoorbeeld minimumveiligheidseisen voor op de werkplek vastgelegd. In 1989 leidde het idee van een Europabreed sociaal beleid tot het «Sociaal Handvest» waarin harmonisatie en wederzijdse erkenning werden uitgebouwd. Het Verenigd Koninkrijk deed toen nog niet mee, omdat het geen inmenging in zijn sociaal beleid vanuit Europa duldde.

In de jaren negentig werd de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid verder voortgezet in de «Nederlandse verdragen» (Maastricht en Amsterdam). In dit laatste verdrag werd het sociale beleid voor het eerst als «Social chapter» in het verdrag van de EU opgenomen en geratificeerd door alle leden, inclusief het Verenigd Koninkrijk. In dit sociale hoofdstuk werden onder andere richtlijnen opgenomen over de rol van de sociale partners, bescherming bij collectief ontslag, arbeidstijden, ouderschapsverlof en evenredige beloning van parttimers en fulltimers. Ook werd het gevecht tegen sociale uitsluiting expliciet opgenomen als één van de beleidsdoelen van de EU (artikelen 136 en 137 van het Verdrag van Amsterdam). Dat betekende niet dat de lidstaten van de Europese Unie vanaf toen streefden naar volledige harmonisatie van sociale regelgeving. Daar werden juist grenzen aan gesteld door de verankering van het subsidiariteitsprincipe in het Verdrag van Maastricht. Hiermee werd nog eens onderstreept dat, alle stappen richting Europese eenwording ten spijt, het sociale beleid primair een nationale aangelegenheid bleef.

2.2 Het proces van Lissabon

In maart 2000 wordt een nieuwe dimensie toegevoegd aan het sociale hoofdstuk. De Europese Raad van Lissabon lanceert dan namelijk een tienjarige strategie voor de Europese Unie richting economische, sociale en ecologische vernieuwing. Deze strategie moet er toe leiden dat de Europese economie *«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, waarin naast het stimuleren van kennis en innovatie, het verstevigen van de concurrentiepositie en het bevorderen van duurzame ontwikkeling ook de modernisering van het Europese sociale model een belangrijk streven is. Uiteindelijk is de strategie erop gericht om de voorwaarden voor volledige werkgelegenheid in de Europese Unie te scheppen en om de welvaartsverschillen binnen Europa terug te dringen.

De Europese Raad heeft de overkoepelende strategische doelstelling sinds Lissabon vertaald in een nog steeds groeiende lijst van meer concrete doelstellingen (momenteel circa 190). Deze hebben betrekking op tal van zaken, zoals de uitgaven voor scholing, onderzoek en ontwikkeling, innovatie, ondernemerschap en milieubescherming. Voor de realisatie van deze ambities is een tienjarenprogramma vastgesteld, waarin hervormingen op de arbeids-, kapitaal- en goederenmarkten zijn opgenomen. Jaarlijks wordt de voortgang van de landen ten aanzien van de doelstellingen geëvalueerd door de Europese Commissie en besproken door de regeringsleiders tijdens de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad.

De Europese Raad benadrukt in Lissabon dat het gaat om Europa's inwoners en dat de strategie zich daarom moet richten op investeringen in menselijk kapitaal en de ontwikkeling van een actieve en dynamische verzorgingsstaat. Het aantal inwoners in de EU dat onder de armoedegrens

leeft wordt als onacceptabel beschouwd en de strategie richting de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld mag uitdrukkelijk niet vergezeld gaan van een verergering van de bestaande problemen op de gebieden van werkloosheid, sociale uitsluiting en armoede. In december 2000 wordt de Europese Sociale Agenda vastgesteld tijdens de Europese Raad van Nice. Deze agenda moet leiden tot de modernisering van de Europese verzorgingsstaat. Sociaal beleid wordt verder geconcretiseerd als «beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting».

Net als op andere terreinen van het Lissabonproces worden ook voor het sociale beleid een aantal kerndoelstellingen door de lidstaten van de EU afgesproken. Allereerst is dit het bevorderen van arbeidsparticipatie. Het hebben van werk wordt beschouwd als de beste verzekering tegen sociale uitsluiting. Op deze wijze kan ook het draagvlak worden verhoogd voor de financiering van de sociale bescherming van diegenen die niet in staat zijn om te werken. Dit is ook belangrijk met het oog op de vergrijzing.

Een ander kerndoel van het Europese sociale beleid is de vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede en sociale uitsluiting. Tijdens de recente Europese top van Brussel in het voorjaar van 2003 is dit streven nog eens benadrukt. De individuele lidstaten moeten om deze ambitie kracht bij te zetten expliciete streefcijfers voor de reductie van armoede tot het jaar 2010 geven.

De Europese top van Lissabon heeft bewust geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de doelstellingen gehaald zouden moeten worden. Dit wordt beschouwd als de eigen beleidsvrijheid van de lidstaten. Ook tijdens de Europese Raad van Brussel wordt nogmaals bevestigd dat de doelen gerealiseerd moeten worden «met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de nationale bevoegdheden met betrekking tot de organisatie en de financiering van de sociale zekerheid.»

Dit is in overeenstemming met de open coördinatiemethode, die op steeds meer beleidsterreinen in de EU wordt toegepast. Volgens deze methode zijn de landen vrij om zelf de maatregelen te kiezen die het beste bij hun samenleving en verzorgingsstaat passen. De overeenstemming van de prestaties van de lidstaten met de gestelde doelen wordt beoordeeld door de Europese Commissie en door periodieke «peer reviews». Het doel hiervan is dat het nationaal beleid wordt bijgesteld door de confrontatie met standaarden en praktijken in andere landen. Zo nodig kan de Europese Raad aanbevelingen uitvaardigen. Hoewel sancties ontbreken, gaat deze methode door de politieke druk verder dan vrijblijvende vormen van benchmarking.

De vertaling van de Europese doelstellingen naar nationaal beleid is dus van cruciaal belang voor het succes van de open coördinatiemethode. Alle landen stellen daarom elke twee jaar Nationale Actieplannen op waarin zij aangeven op welke manier zij in hun land armoede en sociale uitsluiting willen bestrijden. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op de plannen van de verschillende lidstaten voor de komende jaren. Maar eerst laat het volgende hoofdstuk de diversiteit van de Europese verzorgingsstaten zien.

3. VERZORGINGSSTATEN IN EUROPA

In alle lidstaten van in de Europese Unie zijn de regelingen op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsmarkt verschillend. In sommige lidstaten is bijvoorbeeld de pensioenvoorziening in private handen, terwijl andere dit een belangrijke taak van de overheid vinden. Ook zijn er verschillen in het minimumloon, ontslagwetgeving, hoogte van uitkeringen en toetredings-eisen in de sociale zekerheid. Toch is het mogelijk om de verschillende landen op hoofdlijnen in te delen op basis van hun sociale zekerheids-wetgeving en arbeidsmarktbeleid. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de indeling zoals Esping-Andersen deze heeft voorgesteld, waarnaar we deze indeling empirisch toetsen en een beschrijving geven van de verschillende typen verzorgingsstaten.

3.1 Esping-Andersen

Alhoewel alle landen een ander sociaal zekerheidsstelsel hebben, is het mogelijk de landen in te delen in verschillende typen. Een voorbeeld hiervan is de indeling die Esping-Andersen (1990, 1996, 1999) hanteert. Gøsta Esping-Andersen is op het gebied van het onderzoek naar de verzorgingsstaat de meest geciteerde socioloog, sinds hij ruim tien jaar geleden een typologie van verzorgingsstaten ontwikkelde. Hij stelt dat er drie typen verzorgingsstaten onderscheiden kunnen worden in Europa. Allereerst is er de liberale verzorgingsstaat. In Europa behoren hiertoe het Verenigd Koninkrijk en Ierland. In de typologie van Esping-Andersen hebben deze landen vrij beperkte collectieve voorzieningen, waarbij de doelgroep is beperkt tot degenen die niet op een andere wijze in hun onderhoud kunnen voorzien. De meer vermogende groepen moeten zelf hun risico's afdekken via private regelingen of via de «employee benefits» van het bedrijf. De overheid stimuleert deze regelingen vaak via belastingwetgeving.

Naast deze liberale landen onderscheidt Esping-Andersen ook de sociaal-democratische landen. Dit type verzorgingsstaat komt met name voor bij de Scandinavische landen (Denemarken, Zweden en Finland). Het verkleinen van de inkomensverschillen is een belangrijke doelstelling in deze landen. De regelingen in deze landen zijn in hoge mate universalistisch: alle inwoners kunnen aanspraak maken op collectieve voorzieningen voor een groot aantal sociale risico's. De toegangsvoorwaarden zijn ruim en de uitkeringen zijn in het algemeen hoog. Wel is het beleid in het algemeen sterk gericht op stimulering richting de arbeidsmarkt. Hoge arbeidsparticipatie is absoluut noodzakelijk in dit type verzorgingsstaat. Er is een actief reïntegratiebeleid om werklozen en arbeidsongeschikten weer snel aan werk te helpen en er zijn volgens Esping-Andersen goede verlofregelingen zodat vrouwen gemakkelijker een baan kunnen accepteren. De arbeidsparticipatie van vrouwen is in deze landen dan ook hoog.

Tot slot benoemt Esping-Andersen de corporatistische landen. In de EU zijn met name Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en België hier voorbeelden van. Volgens Esping-Andersen karakteriseren deze landen zich door regelingen voor verschillende beroepsgroepen in de samenlevingen. Overheidsambtenaren worden bevoordeeld vanwege hun band met de staat. Doordat er aparte programma's zijn voor verschillende beroepsgroepen, is de financiering van de regelingen met name gebaseerd op premieheffing. De werknemers betalen per collectief voor hun eigen voorzieningen. Dit houdt ook in dat de relatie tussen de premiebetaling en de latere uitkering sterker is dan in de liberale landen en de sociaal-democratische landen. Een ander kenmerk van de corporatistische landen dat Esping-Andersen benoemt, is

de lage arbeidsparticipatie van vrouwen ten opzichte van de sociaal-democratische landen. Dit komt mede doordat voorzieningen zoals ouderschapsverlofregelingen beperkt aanwezig zijn.

Nederland werd in eerste instantie in de Esping-Andersen typologie als sociaal-democratisch beschouwd. Andere auteurs zoals Castles en Mitchell (1993), Siaroff (1994), Ferrera (1996) en Bonoli (1997) delen Nederland echter in bij de corporatistische landen. In een later werk kwalificeert Esping-Andersen Nederland dan ook als «hybride»: een land met zowel sociaal-democratische als corporatistische kenmerken. Zo heeft Nederland een vast basispensioen waar elke inwoner recht op heeft, en dat komt veel voor in de sociaal-democratische landen, maar de verlofregelingen in Nederland zijn relatief beperkt en de aanvullende pensioenen zijn per branche geregeld. Dit zijn duidelijke corporatistische kenmerken. De arbeidsparticipatie is aan de lage kant.

Esping-Andersen zegt in zijn beschouwing niets over de Mediterrane landen of de toetredende EU-lidstaten. Alleen Italië wordt door hem als corporatistisch gekenmerkt omdat in dit land veel regelingen per bedrijfstak georganiseerd zijn. Ferrera (1996) beargumeert echter dat de Mediterrane landen Griekenland, Portugal, Spanje en Italië wel als een apart verzorgingsstaattype beschouwd kunnen worden. Een belangrijk kenmerk is dat deze landen in het algemeen geen duidelijk sociaal vangnet kennen in de vorm van bijstand. Aan de andere kant zijn de pensioenen wel relatief hoog. Met name de sterke verspreiding van patronage en cliëntilisme in deze landen heeft hieraan bijgedragen. (Arts en Gelissen, 1999). Politici probeerden in de gunst van hun kiezers te komen door het beloven van een goede pensioenvoorziening.

Naast deze landen zal in 2004 de Europese Unie uitgebreid worden met tien nieuwe lidstaten. De vier belangrijkste lidstaten van deze groep, Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije, behoorden tot 1989 tot het Oostblok waar volledige werkgelegenheid een belangrijke doelstelling was. Daarnaast was er in deze landen een sterk gelijkheidsideaal aanwezig. De sociale voorzieningen maakten daardoor geen onderscheid naar arbeidsverleden of status van het beroep. Na de omwenteling in 1989 stond echter de financierbaarheid van deze regelingen sterk onder druk. Alle landen hebben noodgedwongen hun sociale regelingen sterk aangepast. Vanwege de slechte economische situatie kunnen de regelingen nu in het algemeen als mager gekenschetst worden. Zo behoren de bijstandsbedragen in deze landen tot de laagste van Europa (OESO 2002a).

3.2 Empirische typering

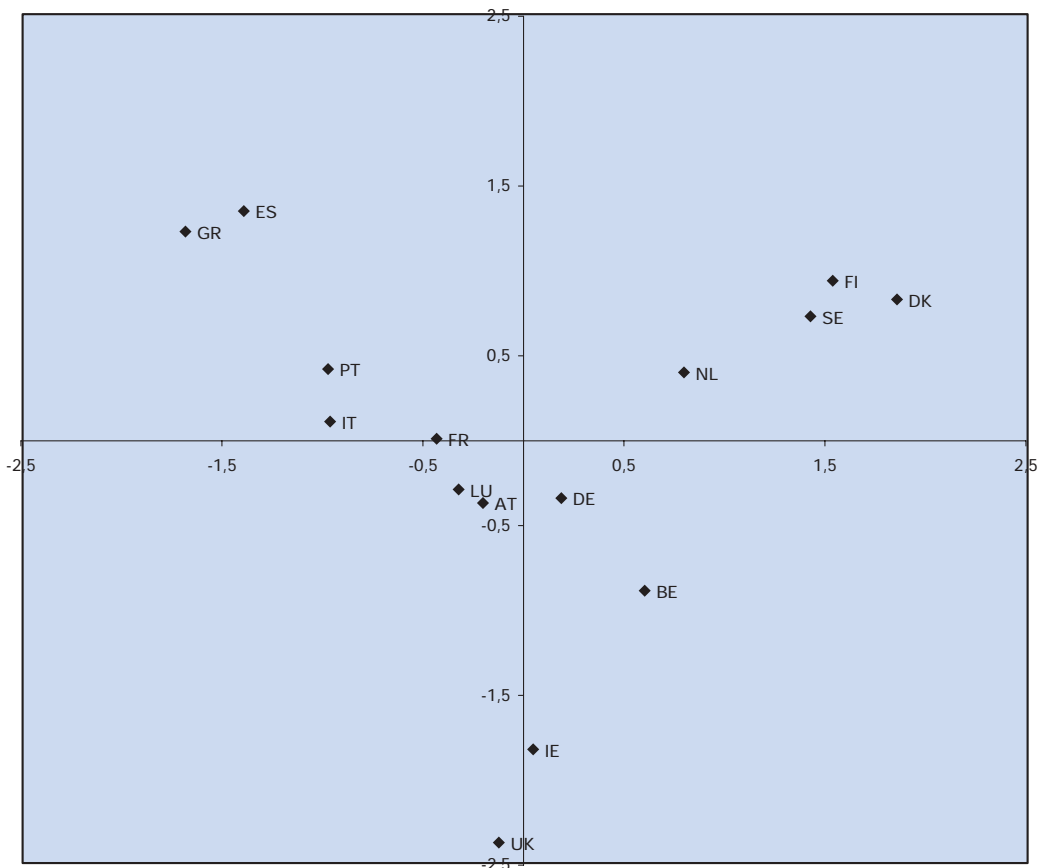
Om deze theoretische indeling van Esping-Andersen te toetsen, zijn voor de huidige 15 EU-landen de verschillende regelingen geanalyseerd op het gebied van arbeidsmarkt, (staats)pensioen, weduwenpensioen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, verlofregelingen, bijstand en de financiering van de voorzieningen¹. Vanwege het gebrek aan empirisch materiaal konden de toetredende EU-lidstaten niet opgenomen worden in de studie. Van alle regelingen zijn de belangrijke kenmerken, zoals de hoogte van de uitkeringen, het bereik en de duur bekeken en opgenomen in een databestand. Ook zijn er enkele statistische gegevens opgenomen, zoals de gemiddelde werkloosheidsuitkering en de bedragen die besteed worden aan de verschillende voorzieningen in verhouding tot het BBP. De gegevens beschrijven de situatie in de verschillende landen in de jaren rond 2000. In

¹ Deze analyse is door het SCP ook gedaan in Wildeboer Schut e.a. (2000) en had toen betrekking op gegevens over de sociale zekerheidsstelsels uit het begin van de jaren '90. In totaal zijn elf landen geanalyseerd (zeven EU-landen alsmede Noorwegen, Australië, Verenigde Staten en Canada). Deze studie bevestigde de indeling zoals Esping-Andersen beschreven heeft. In deze studie waren echter geen Mediterrane landen opgenomen.

totaal zijn 52 kenmerken meegenomen. In de bijlage staan deze kenmerken genoemd.

Een techniek die de relaties tussen de verschillende kenmerken analyseert is Princals¹. Deze methode zoekt de meest kenmerkende dimensies van de verzamelde gegevens. Deze dimensies kunnen daarmee beschouwd worden als een karakterisering van de verzorgingsstaat van een land. Dit betekent dat landen die veel gemeen hebben op het gebied van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt, ook ongeveer dezelfde scores voor deze dimensies krijgen. Landen die sterk afwijken krijgen daarentegen verschillende scores. In figuur 3.1 staan de eerste twee dimensies weergegeven.

Figuur 3.1 Typologie van de EU-landen



Bron: Princals-analyse SCP.

Het is bij dit type analyses niet altijd mogelijk om een eenduidige relatie te leggen tussen de scores die de landen krijgen en specifieke aspecten van hun verzorgingsstaten. Uit de analyse blijkt dat de eerste dimensie op de horizontale as samenhangt met de grootte van de totale verzorgingsstaat, de hoogte van de belastingtarieven, de uitgaven voor arbeidsmarktprogramma's, de werkloosheidsuitkeringen en de mate van universalisme in de regelingen. De Scandinavische landen scoren op deze gebieden vrij hoog terwijl de Mediterrane landen op deze gebieden in het algemeen relatief zwak scoren. Nederland heeft volgens deze analyse dus op een redelijk grote verzorgingsstaat met relatief veel universele voorzieningen ten opzichte van de rest van Europa. De verticale as is ten opzichte van de eerste score minder duidelijk. Deze as weerspiegelt met name de hoogte van het publieke maar

¹ Princals (principal component analysis by alternating least squares) is een niet-lineaire principale componenten analyse. De gegevens worden gereduceerd tot een beperkt aantal ongecorrleerde dimensies die de dataset zoveel mogelijk verklaren. In de uitgevoerde analyse heeft de eerste component een eigenwaarde van 0,38 terwijl de tweede component een eigenwaarde van 0,19 heeft.

ook het verplichtgestelde ouderdomspensioen. Op deze gebieden hebben de Scandinavische landen en de Mediterrane landen in het algemeen relatief goede voorzieningen, terwijl de andere landen in het algemeen minder hoog scoren.

Uit de figuur blijkt dat er vier typen verzorgingsstaten te onderkennen zijn. Daarnaast zijn er enkele landen die niet duidelijk in te delen zijn. In het midden van de figuur bevinden zich de landen Duitsland, Frankrijk, België, Oostenrijk en Luxemburg. Deze corporatistische landen komen in deze analyse als «gematigd» naar voren. Zij hebben, in verhouding tot de andere landen, geen extreme scores. In de rechterbovenhoek bevinden zich de landen Denemarken, Finland en Zweden. Deze vertegenwoordigen het sociaal-democratisch cluster met een grote verzorgingsstaat, universele regelingen en goede pensioenvoorzieningen. Nederland kan op basis van deze figuur zowel als corporatistisch als sociaal-democratisch gekenschetst worden. Griekenland en Spanje zijn de duidelijkste representanten van het Mediterrane model. Tot slot bevinden zich in het onderste deel van de figuur Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In deze landen verzorgt de overheid een relatief laag pensioen. Alhoewel deze landen een kleinere verzorgingsstaat hebben dan de meeste corporatistische landen, hebben zij op de horizontale as ongeveer dezelfde scores als de corporatistische landen omdat veel van hun regelingen universeel zijn.

Er zijn drie landen die niet duidelijk ingedeeld kunnen worden. Allereerst bevindt Nederland zich tussen de corporatistische en de sociaal-democratische landen wat overeenkomt met de bespreking van Esping-Andersen. Portugal en Italië bevinden zich tussen Spanje en Griekenland en de corporatistische landen in. De regelingen in deze twee landen zijn dus in het algemeen minder uitgesproken «Mediterraan». Italië kent hogere belastingtarieven dan de andere drie landen en Portugal heeft weer iets hogere werkloosheidsuitkeringen. In beide landen zijn wel de pensioen-uitkeringen gemiddeld lager dan in Spanje en Griekenland. Omdat beide landen op de eerste dimensie gemiddeld dicht bij het gemiddelde van Griekenland en Spanje liggen dan bij het gemiddelde van de vijf corporatistische landen, worden Italië en Portugal in dit rapport als Mediterraan beschouwd. In de volgende paragrafen worden de verschillende kenmerken van de clusters uitgewerkt op basis van de gegevens die verzameld zijn voor de analyse.

3.3 Sociaal-democratische landen

Uit de analyse blijkt dat met name Denemarken de duidelijkste representant van het sociaal-democratische model is. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat Denemarken relatief uitgebreide voorzieningen heeft. Dit land besteedt meer dan 1,8% van het BBP aan reïntegratieprogramma's voor werkzoekenden, het hoogste percentage in Europa. Een werkloze wordt door de overheid zo snel mogelijk weer naar werk toegeleid. Daarbij zijn de werkloosheidsuitkeringen ook relatief hoog. Op basis van OESO-cijfers blijkt dat in Denemarken een modale arbeider 81 procent van zijn laatste verdiende loon ontvangt over de eerste vijf jaar nadat hij werkloos geworden is (OESO 2002a). Denemarken verstrekt over een lange periode een relatief hoog percentage van het loon, terwijl in veel andere landen de WW-uitkering na een relatief kortere periode stopgezet of verlaagd wordt.

Naast de reïntegratieprogramma's proberen de sociaal-democratische landen ook via verlofregelingen de arbeidsparticipatie te stimuleren. Elk land kent dan ook vormen van ouderschapsverlof waarbij de overheid een

deel van de kosten vergoedt. Ook op het gebied van de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn de drie sociaal-democratische landen relatief ruimhartig. Zo zijn bij alle drie de sociaal-democratische landen alle werkenden, inclusief de zelfstandigen verzekerd voor arbeidsongeschiktheid waarbij meer dan 60% procent van het laatst verdiende loon als uitkering verstrekt wordt. In de meeste andere landen van de EU wordt een lager percentage uitgekeerd of wordt de uitkering op een minimumniveau vastgesteld.

De Scandinavische landen bieden in het algemeen een redelijk pensioen. Voor degenen zonder een arbeidsverleden hebben alle drie de landen een aparte regeling voor ouderen. Zij hoeven daarmee geen beroep te doen op de bijstand. Alleen Zweden kent daadwerkelijk een vast pensioen voor ouderen. In Denemarken en Finland wordt eerst het overige inkomen en het vermogen getoetst voordat het pensioen uitgekeerd wordt waardoor het onderscheid met een bijstandsuitkering in andere landen relatief beperkt is. Het pensioen voor degenen die wel gewerkt hebben ligt gemiddeld bij de Zweden relatief hoog ten opzichte van de andere landen. Het gemiddelde (staats)pensioen in Zweden is ongeveer 74% van het gemiddelde salaris van de werkenden (OESO 1998). In Denemarken en Finland liggen deze percentages op 56% en 60%. Daarmee zitten deze twee landen aanmerkelijk dichterbij het Europees gemiddelde dan Zweden. Dit land heeft, vanwege de hoge pensioenkosten, zijn pensioensysteem in 1999 aangepast. Naast het vaste basispensioen geldt nu voor het arbeidsgerelateerde deel een beschikbaar premiesysteem waaraan iedereen verplicht moet meedoen.

Een duidelijk gevolg van de relatief ruime regelingen zijn de hoge kosten van de sociale zekerheid. De belasting- en premietarieven zijn hoog in de sociaal-democratische landen. Zo beslaan de totale belasting- en premieontvangsten van de overheden van deze drie landen meer dan 55% van het BBP in 2000, hoger dan alle percentages in de EU. In Nederland ligt het bijvoorbeeld op 47,4% terwijl het gemiddelde van de EU op 46,7% ligt. Wat ook opvalt aan de sociaal-democratische landen is dat het grootste gedeelte van de kosten van de sociale zekerheid via de belastingen wordt geïnd. Dit komt omdat de regelingen voor alle burgers gelden en er niet specifiek onderscheid gemaakt wordt naar verschillende (beroeps)groepen. Inning via de belastingen is dan het meest eenvoudig.

3.4 Liberale landen

In de liberale landen, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, is het staatspensioen aanmerkelijk lager dan in de andere landen van de Europese Unie. Ouderen zonder arbeidsverleden zijn afhankelijk van de bijstand waarbij hun inkomen en vermogen getoetst worden. Daarnaast kennen beide landen ook een relatief kleine arbeidsgerelateerde pensioenregeling die door de staat uitgevoerd wordt. Alle werknemers zijn hierbij verplicht aangesloten. Doordat het arbeidsgerelateerde staatspensioen relatief laag is, zijn veel werknemers via hun werkgever aangesloten bij een particulier pensioenfonds. Een belangrijk verschil met Nederland is dat deze regelingen niet via een CAO verplicht zijn gesteld.

In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is de hoogte van de maximale bijstandsuitkeringen vergelijkbaar met het EU-gemiddelde. Ze zijn in het algemeen lager dan die van de sociaal-democratische landen, maar weer duidelijk hoger dan van de Mediterrane landen. De bedragen komen ongeveer overeen met die in de corporatistische landen België en Duitsland, en zijn lager dan de Nederlandse bijstandsbedragen. De WW-uitkeringen in

het Verenigd Koninkrijk zijn zelfs beduidend lager dan in Nederland. In beide liberale landen is de uitkering niet afhankelijk van het laatst verdiende loon, maar een vast bedrag dat wel boven de bijstandsnorm ligt. Hierdoor is de inkomensruddgang bij werkloosheid zeer sterk. Daarnaast is de duur van de werkloosheidsuitkering ook beperkt. In Ierland wordt de WW-uitkering na 15 maanden omgezet in een bijstandsuitkering, terwijl dit in het Verenigd Koninkrijk al na 6 maanden gebeurt. Daarnaast is het aanbod aan reïntegratieprogramma's in deze landen klein. In het Verenigd Koninkrijk wordt hiearaan ongeveer 0,36% van het BBP besteed, het laagste cijfer in Europa. De liberale landen kiezen meer voor het toekennen van financiële stimulansen zoals arbeidskortingen om zo het arbeidsaanbod te stimuleren.

Een belangrijk gevolg van de lagere uitkeringen aan pensioen en werkloosheid, is dat de kosten van de sociale zekerheid beperkt zijn. Hierdoor zijn de belasting- en premietarieven in de liberale landen lager dan in de overige EU-landen. De totale ontvangsten voor de overheid bedragen in deze twee landen minder dan 45% van het BBP. Wel moet daarbij bedacht worden dat de kosten van de private regelingen niet in dit cijfer zijn meegenomen.

3.5 Corporatistische landen

De corporatistische landen Duitsland, Frankrijk, België, Oostenrijk en Luxemburg komen als gematigd naar voren op de gevonden dimensies uit figuur 3.1. Zij hebben op het gebied van de belangrijkste regelingen, zoals pensioenen, werkloosheid of ouderschapsregelingen in het algemeen geen uitzonderlijk riante of karige regelingen. In de figuur zijn zij dan ook in het midden gesitueerd.

Typerend voor de corporatistische landen is de relatie tussen het beroep en het recht op de voorzieningen. Hierdoor kan de dekking per sector verschillen. Het stelsel richt zich daardoor met name op het in stand houden van het verworven levenspeil en niet op het verkleinen van de inkomensverschillen. Dit leidt er ook toe dat de sociale zekerheid grotendeels via premies wordt geregeld. In al deze landen gaat dat over meer dan 70% van de financiering van de sociale zekerheid. Alleen Spanje en Griekenland bereiken ook dit percentage. Frankrijk scoort met 83% op dit punt het hoogst, terwijl Nederland met 52% op het Europees gemiddelde zit.

Omdat de regelingen vaak beroepsgerelateerd zijn, zijn ook de werkloosheidsuitkeringen in de corporatistische landen redelijk hoog. Met name de duur van de werkloosheidsuitkeringen is in het algemeen lang. In Frankrijk kan iemand bijvoorbeeld vijf jaar lang een uitkering krijgen terwijl in België deze uitkering wel onbeperkt is. Omdat de werkloosheidsuitkeringen lang duren, kunnen de bijstandsuitkeringen weer lager vastgesteld worden. De doelgroep voor deze regelingen is immers al aanmerkelijk kleiner. Zo zijn de bijstandsuitkeringen in de corporatistische landen gemiddeld lager dan in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

3.6 Mediterrane landen

In tegenstelling tot de Scandinavische landen is de omvang van de sociale zekerheid klein in de Mediterrane landen zoals Spanje, Portugal, Griekenland en Italië. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bijstand in deze landen. In Portugal en Griekenland is deze voorziening niet aanwezig en in Spanje en Italië behoren de standaardbedragen voor een alleenstaande in de

bijstand tot de laagste van de huidige vijftien lidstaten. Daarnaast zijn ook de werkloosheidsuitkeringen met name in Italië en Griekenland laag. In Griekenland heeft een werknemer een jaar lang recht op 40% van het loon dat hij verdiende. In Italië heeft een werknemer recht op 80% voor de duur van een half jaar. In Portugal zijn de werkloosheidsuitkeringen wel weer ruimer. Daar ontvangt een werkloze 65% over een periode van 30 maanden.

Kenmerkend voor de Mediterrane landen is het eigen karakter van de verlofregelingen. Alle Mediterrane landen kennen betaald zwangerschapsverlof, maar alleen Spanje ook het betaalde vaderschapsverlof. De vader mag dan twee vrije dagen na de bevalling opnemen. De aanwezige ouderschapsverlofregelingen beperken zich tot het recht op onbetaald verlof. Een ander kenmerk van de Mediterrane landen is dat de kindertoe-lagen ook laag zijn. In alle landen werd in 1998 minder dan 1,2% van het BBP aan deze regeling uitgekeerd. Dit is beduidend minder dan in de sociaal-democratische en de corporatistische landen.

In tegenstelling tot de overige voorzieningen, liggen de ouderdomspen-sioenen in deze landen wel op een hoog niveau. Zo kan bijvoorbeeld een werknemer in Spanje in 35 jaar een volledig ouderdomspensioen opbouwen dat 100% van zijn salaris bedraagt. Hij kan dan met 65 jaar met pensioen. Gemiddeld genomen hebben deze vier landen dan ook een duidelijk hoger aandeel van het BBP dat naar pensioenen gaat dan in de rest van de EU. Door de juist in deze landen sterke vergrijzing zullen zij het relatief moeilijk krijgen om hun pensioenen betaalbaar te houden. Daarom heeft Italië al enkele hervormingen van het pensioenstelsel doorgevoerd. Zo is het pensioenstelsel omgezet in een beschikbaar premiesysteem. De rechten worden daardoor niet meer vastgesteld op basis van het laatst verdiende loon, maar op basis van de premies zoals die zijn ingelegd tijdens de periode dat iemand werkte. Dit betekent een duidelijk versobering van de pensioenen.

3.7 Conclusie

Europa is op dit moment zeker niet eenvormig wat betreft de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Er zijn vier verschillende typen verzorgingsstaten in de huidige EU te onderkennen. Allereerst is er het sociaal-democratische type, waarbij de inkomensverschillen zo klein mogelijk worden gehouden en de arbeidsparticipatie hoog is. Dit type stelsel komt voor in Denemarken, Zweden en Finland. Daarnaast zijn er de corporatistische landen Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, België en Oostenrijk. In deze landen is de sociale zekerheid gericht op het instandhouden van het verworven levenspeil. Elke beroepsgroep heeft een eigen regeling. Het liberale type, waarbij alleen voorzien wordt in de noodzakelijkste armoedebestrijding, komt voor in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Tot slot is er het Mediterrane type. Dit stelsel heeft corporatistische kenmerken. In deze landen zijn echter de bijstandsniveaus laag, terwijl de pensioenen zich op een hoog niveau bevinden. Met name Spanje en Griekenland zijn de duidelijkste representanten van dit model. Italië en Portugal kunnen beschouwd worden als meer gematigd. Nederland combineert elementen van het sociaal-democratische en corporatistische type.

4 DOELSTELLINGEN VAN SOCIAAL BELEID

De huidige verzorgingsstaten in de Europese Unie kunnen ingedeeld worden in verschillende typen met elk hun eigen kenmerken. Gezien de voortschrijdende Europese integratie is het de vraag of deze situatie zal blijven voortbestaan. Na de Europese Raad in Lissabon (in maart 2000), is in december van dat jaar tijdens de Europese Raad van Nice een aantal kerndoelstellingen afgesproken met betrekking tot sociaal beleid, als «beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting». De op Europees niveau afgesproken doelstellingen zullen op termijn zeker gevolgen hebben voor de regelingen in de verschillende typen verzorgingsstaten.

Hoewel alle landen dezelfde doelstellingen willen halen, is toch te verwachten dat de lidstaten verschillende accenten zullen leggen. Om dit te analyseren zijn voor deze studie de Nationale Actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP/incl) uit 2001 bekeken¹. Daarnaast is gebruik gemaakt van het rapport «Social protection in Europe 2001» (2002) en de «International Reform Monitor» (Bertelsmann, 2003)². In mindere mate is gebruik gemaakt van de Nationale Actieplannen voor werkgelegenheid (NAP/empl) en de Nationale Actieplannen Pensioenen (NAP/pens).

4.1 Europese doelstellingen van sociaal beleid

Tijdens de Europese Top in Nice zijn de volgende kerndoelstellingen voor sociaal beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting door de lidstaten van de EU afgesproken (EC 2002b, p32 e.v.)³:

1. Bevorderen van de arbeidsparticipatie;
2. Bevorderen van de toegang van eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten;
3. Voorkómen van risico op sociale uitsluiting;
4. Maatregelen ten behoeve van de meest kwetsbare groepen;
5. Stimuleren van alle betrokkenen.

Vanwege de nadruk op de arbeidsparticipatie voor iedereen, de hoge mate van sociale bescherming en het voorkómen van armoede en uitsluiting, lijken deze doelstellingen meer aan te sluiten bij een sociaal-democratisch type verzorgingsstaat dan bij een liberaal, corporatistisch of Mediterraan stelsel. Dit roept de vraag op in hoeverre aan het in de NAPs/incl voorgestelde sociaal beleid ook daadwerkelijk door de diverse lidstaten – met hun verschillende typen – dezelfde prioriteit gegeven zal kunnen worden. Hieronder worden per doelstelling de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de EU-landen besproken. Er dient rekening mee te worden gehouden dat staand beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting lang niet altijd in de Nationale Actieplannen is weergegeven. Dit betekent dat landen alleen worden vergeleken op hun beleidsvoornemens zoals die in de plannen genoemd zijn.

4.2 Hogere arbeidsdeelname

Alle lidstaten beschouwen arbeidsparticipatie als een fundamenteel recht en als de beste garantie tegen armoede en sociale uitsluiting. Zij sluiten wat betreft deze eerste doelstelling voor sociaal beleid veelal aan bij datgene wat in hun Nationaal Actieplan voor Werkgelegenheid (NAP/empl) staat beschreven, en waarin zij invulling hebben moeten geven aan de EU-doelstelling van een totale arbeidsparticipatie van 70% in 2010; voor vrouwen 60% en voor oudere werknemers (55–64 jaar) 50%. De lidstaten

¹ In 2003 zullen alle lidstaten een nieuw actieplan laten verschijnen.

² In deze paragraaf zal er niet telkens opnieuw naar deze bronnen worden verwezen.

³ Bij de in Nice afgesproken doelstellingen blijft een van de kerndoelstellingen van de top in Lissabon, namelijk «verhoging van de productiviteit» buiten beeld. In hoofdstuk 5 komt dit onderwerp wel aan bod.

willen deze doelstellingen met name bereiken door meer nadruk te leggen op activering, een sluitende aanpak te bieden voor alle werklozen, meer aandacht voor specifieke doelgroepen en door de combinatie van zorg en arbeid beter mogelijk te maken.

Meer nadruk op activering, strenger sanctiebeleid

In de meeste Nationale actieplannen komt naar voren dat er de laatste jaren een verschuiving is opgetreden van passieve inkomensondersteuning naar actieve ondersteuning om mensen aan het werk te krijgen, zowel door begeleiding bij het zoeken naar werk als door het vergroten van hun «employability» (bijvoorbeeld via opleiding of werkervaringsplaatsen). Deelname aan arbeidsmarktactivering is in veel landen een voorwaarde geworden voor een werkloosheidsuitkering. En waar in Nederland een deel van de bijstandsontvangers nog is vrijgesteld van de arbeidsplicht, is bijvoorbeeld in Finland en Zweden inschrijving bij een arbeidsbureau een absolute voorwaarde voor het ontvangen van bijstand. En in Portugal is men, indien men onbemiddelbaar is, verplicht te participeren in maatschappelijk zinvolle activiteiten.

Het sanctiebeleid op niet-deelname aan activering is in veel landen strenger geworden. Met name in het Verenigd Koninkrijk krijgen jongeren vaker een sanctie, maar ook in Luxemburg en Finland is er sprake van een duidelijke stijging van het aantal sancties. Daartegenover staat dat er in sommige landen ook aandacht is voor positieve financiële prikkels. Zo is de premie voor deelname aan activering in Zweden fors verhoogd, en ontvangt men in Oostenrijk 20% bovenop de uitkering voor het verrichten van «maatschappelijke dienstverleningsbanen». Ook Nederland kent premies voor deelname aan sociale activering en in Spanje kunnen oudere werklozen een reïntegratie-uitkering ontvangen bij voltooiing van een activeringsprogramma.

Voor de meeste landen geldt dat een betere samenwerking tussen uitkerings- en activeringsinstantie wordt nagestreefd, om op individueel niveau meer maatwerk in activeringstrajecten te kunnen leveren. Nederland heeft daarbij recent een grote verandering doorgevoerd door reïntegratie te privatiseren en uit te besteden aan commerciële reïntegratiebedrijven. Over de periode 1992–2002 als geheel bezien vallen de resultaten van deze reïntegratieinspanningen overigens niet mee (Hoff en Jehoel-Gijsbers, 2003).

Sluitende aanpak

Alle lidstaten hebben hun inspanningen verhoogd om een aanbod (werk, opleiding, stage e.d.) te doen aan geregistreerde werkzoekenden. Volgens EU-normen dient dit voor jongeren binnen 6 maanden werkloosheid en voor volwassenen binnen 12 maanden te gebeuren (Sluitende Aanpak). In sommige landen heeft men de lat nog hoger gelegd: in Finland, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Ierland en Portugal begint men al eerder in de werkloosheidsperiode. In Denemarken krijgt men reeds na een korte periode bijstand een activeringsprogramma op maat, dat vis à vis met de cliënt wordt afgesproken.

Er zijn enige accentverschillen in aanpak tussen landen met relatief hoge en relatief lage werkloosheid. De eerste groep landen (zoals Spanje, Frankrijk, België) richten hun beleid meer op het creëren van banen en het vergroten van de «employability» van langdurig werklozen en jongeren. De tweede groep landen, die (tot 2002) te maken hadden met een meer gespannen arbeidsmarkt (Luxemburg, Nederland, Denemarken, Zweden, Oostenrijk en

Ierland) richten hun inspanningen meer op verhoging van de arbeidsparticipatie van specifieke groepen zoals ouderen, allochtonen en arbeidsongeschikten, met als belangrijk doel het arbeidsaanbod te vergroten.

Hoewel alle lidstaten volledige werkgelegenheid nastreven, wordt alleen in Denemarken expliciet gesproken over het creëren van een «inclusieve arbeidsmarkt», waarmee men wil aangeven dat personen die niet (altijd) kunnen voldoen aan de geldende prestatienormen absoluut volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt moeten hebben. In dat land zijn daartoe ook relatief veel methodieken ontwikkeld¹. Ook in Finland en Zweden treffen we een aantal van deze maatregelen aan, die typisch zijn voor een sociaal-democratische verzorgingsstaat: zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie met inzet van collectieve middelen.

Doelgroepenbeleid

Het activerend arbeidsmarktbeleid wordt sterk gekenmerkt door een doelgroepenbenadering. Met name voor langdurig werklozen zijn er specifieke maatregelen, zowel op werkgevers als werknemers gericht.

Ook voor arbeidsongeschikten wordt meer en meer activerend beleid ontwikkeld (met name in Zweden, Finland, Denemarken, Nederland, Oostenrijk en Luxemburg), terwijl soms ook het uitkeringsstelsel wordt gewijzigd. De tijd dat de groep arbeidsongeschikten geen arbeidsplicht had of niet werd aangemoedigd tot werken is niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen voorbij. Behalve in Nederland wordt ook in het Verenigd Koninkrijk gewerkt aan een drastische hervorming van de arbeidsongeschiktheidswet met als belangrijkste doel de arbeidsdeelname te bevorderen. In Zweden is reeds een flinke wetswijziging doorgevoerd in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: deze waren onderdeel van het pensioenstelsel maar zijn vervangen door ziekte-uitkeringen, waardoor de gerichtheid op de arbeidsmarkt behouden blijft. Verder is in Zweden voor jonge arbeidsgehandicapten tot 30 jaar een nieuwe uitkering in het leven geroepen (de «activeringsuitkering»), met behulp waarvan men zonder financieel risico kan proberen te werken. In Denemarken worden nu flexibanen gecreëerd voor arbeidsongeschikten, waar deze voorheen veelal gebruik maakten van een speciale vervroegde uittredingsregeling. Ook in Oostenrijk is in 2000 de «vut-uitkering vanwege verminderde arbeidscapaciteit» afgeschaft. Het waren vooral ongeschoolden die hiervan gebruik maakten, omdat zij meestal niet in aanmerking kwamen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Wel zijn er speciale trainings- en opleidingsprogramma's voor deze groep ontwikkeld en is er in Oostenrijk -evenals in Duitsland - een quoteringsregeling om werkgevers te verplichten arbeidsongeschikten aan te nemen (minimaal 5% van het personeel). Vrijstelling van sociale verzekeringspremies of werkgeverssubsidies bij in dienst nemen van arbeidsongeschikten behoort in een aantal landen tot beleid (onder andere ook in Italië en Spanje).

¹ Maatregelen als: afspraken in CAO's om mensen met beperkte arbeidscapaciteit op te nemen; reduceren van werkgeverskosten voor bepaalde groepen werklozen en mensen met geringe kwalificaties; aanbesteding van publieke opdrachten met als voorwaarde dat langdurig werklozen of andere groepen met achterstand (o.a. etniciteit) worden ingehuurd; het uitbreiden van beschermde, gesubsidieerde arbeid en werkervaringsplaatsen, het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap.

Het probleem van de lage arbeidsparticipatie van ouderen wordt door de EU als zeer ernstig gezien en bestrijding hiervan vormt dan ook een van de richtlijnen van het Europees Werkgelegenheidsbeleid. In een aantal landen (waaronder Nederland) wordt dit vooral aangepakt door om- en bijscholing van ouderen en door afschaffing van vut-regelingen, terwijl de Scandinavische landen zich meer richten op flexibele arrangementen voor werknemers op het einde van hun loopbaan (een combinatie van werk en vervroegd pensioen in plaats van volledige vervroegde uittreding). Ook in Spanje, Frankrijk en Oostenrijk is de mogelijkheid van een gedeeltelijk

pensioen ingevoerd voor werknemers van 60 tot en met 64 jaar, met als voorwaarde dat een werkloze de uren opvult die de gedeeltelijk gepensioneerde achterlaat. In Duitsland kent men eveneens een dergelijk systeem, maar is de werkgever niet langer verplicht de uren op dezelfde plek te laten opvullen door een werkloze.

In een aantal landen is de pensioenleeftijd voor vrouwen opgetrokken tot 65 jaar, is ook de leeftijd voor vervroegd pensioen opgetrokken, of is het aantal jaren benodigd voor volledige pensioenopbouw verhoogd. In Denemarken echter heeft men – tegen de trend in – de pensioenleeftijd verlaagd van 67 naar 65 jaar en richt men zich op het tegengaan van vervroegde pensioenering (onder andere door een belastingvrije beloning wanneer men na het 62^e levensjaar met pensioen gaat). In Zweden is in dezelfde tijd de mogelijkheid geschapen om pas met 67 jaar met pensioen te gaan.

Terwijl de meerderheid van EU-landen de lage arbeidsparticipatie van *etnische minderheden* als problematisch onderkent en vaak ook specifieke reïntegratiemaatregelen heeft voor deze groep, hebben alleen Denemarken en Nederland streefcijfers voor arbeidsdeelname opgenomen in hun NAP/empl. Griekenland, geconfronteerd met grote aantallen illegalen, geeft aan hen een voorlopige verblijfsvergunning van 6 maanden, waarin zij kunnen proberen een werkvergunning voor een jaar te bemachtigen.

Combinatie zorg en arbeid

Alle lidstaten kennen maatregelen om de arbeidsparticipatie van *vrouwen* te bevorderen, waarbij mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren als het belangrijkste instrument wordt gezien. Alle lidstaten besteden hier in hun NAP's dan ook veel aandacht aan, maar met name door de Mediterrane landen wordt benadrukt dat arbeid niet ten koste mag gaan van gezin en familie. Uitdrukkelijk is daar als voorwaarde gesteld dat er voldoende opvang- en zorgvoorzieningen moeten zijn, zodat er adequate zorg is voor degenen die kwetsbaar zijn. Hiermee worden in deze landen niet alleen kinderen, maar ook andere afhankelijken, zoals ouders, bedoeld. In Griekenland wordt dan ook niet alleen gewerkt aan het opzetten van kinderopvang, maar ook aan vormen van dagopvang voor ouderen.

Uitbreiding van kinderopvang heeft in veel landen (waaronder Nederland) een hoge prioriteit, terwijl landen waar de kinderopvang al goed geregeld is (Denemarken en Zweden) zich meer richten op maatregelen die zowel mannen als vrouwen beter in staat stellen zorg en arbeid te combineren.

De ondersteuning aan gezinnen met kinderen – in de vorm van belastingaftrek, kinderbijslag, kinderopvang, zwangerschaps- en ouderschapsverlof, zorgverlof, enzovoorts – is de laatste jaren in alle EU-landen sterk uitgebreid. Dit neemt niet weg dat het niveau in de verschillende landen heel verschillend is, terwijl de doelstelling (een meer gelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen mannen en vrouwen en meer mogelijkheden voor combinatie van werk en gezin) in al die landen hetzelfde is. Zo is bijvoorbeeld in Frankrijk het ouderschapsverlof voor mannen tot 11 dagen uitgebreid, op te nemen in de eerste 4 maanden na de geboorte/adoptie, en is in Zweden het ouderschapsverlof verhoogd van 450 tot 480 dagen voor beide partners tezamen.

In Oostenrijk is in 2002 een forse vergoeding voor zorgtijd ingevoerd (436 euro per maand voor de duur van 2,5–3 jaar), waarop alle ouders – werkend of niet – recht hebben; dit vanuit de gedachte dat ouders zelf voor hun kinderen moeten kunnen zorgen, hetgeen weer goed past binnen het

corporatistische stelsel. In Denemarken is sinds 2002 in feite ook een «zorgloon» ingevoerd, maar dan vanwege het feit dat de overheid, vanwege te lange wachtlijsten, niet langer voor alle kinderen een opvangplaats kan garanderen. Ouders ontvangen – indien zij geen gebruik maken van de door de gemeente gesubsidieerde kinderopvang – een substantiële financiële bijdrage, wat echter wel een negatieve invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft. Deze maatregel wordt in Denemarken dan ook gezien als een belangrijke stap in het beleid van de nieuwe (rechtse) regering om burgers een grotere keuzevrijheid te bieden. Wellicht is dit een teken dat het sociaal-democratisch stelsel verschuift naar een stelsel met meer liberale trekken.

Een groep vrouwen waarvoor in veel landen specifiek beleid is ontwikkeld, betreft de groep *alleenstaande moeders*. Met name in de landen waar arbeidsdeelname van deze groep laag is: Luxemburg, Verenigd Koninkrijk, maar ook Nederland. In Luxemburg zijn alleenstaande moeders met kinderen onder de 6 jaar niet langer vrijgesteld van de arbeidsplicht. In het Verenigd Koninkrijk is specifiek activeringsbeleid ontwikkeld voor alleenstaande ouders met kinderen van 5 jaar of ouder. Daarbij is vooral aandacht besteed aan het reduceren van onzekerheid en angst voor inkomensverlies bij werkaanvaarding. In de Scandinavische landen ligt de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders veel hoger dan in de andere EU-landen en de armoedepercentages van deze groep zijn veel lager. In deze landen is er dan ook geen nieuw beleid voor deze groep.

4.3 Betere toegankelijkheid sociale voorzieningen

Veel voorzieningen in de Europese Unie zijn specifiek gericht op bepaalde doelgroepen. Belangrijk is het daarbij dat iedere burger toegang heeft tot de sociale beschermingssystemen die voor hem noodzakelijk zijn op het terrein van minimum inkomen, ouderdomsvoorziening en gezondheidszorg¹.

Minimumbescherming

Vrijwel alle lidstaten kennen een universeel stelsel van minimumbescherming voor alle legale inwoners van een land, soms met beperkingen. Alleen Oostenrijk sluit burgers van buiten de EU uit. Terwijl in de meeste EU-landen een sociaal minimum is gegarandeerd, is zo'n stelsel in de zuidelijke landen nog in ontwikkeling. Omdat het sociaal minimum het vangnet is waarop iedereen die het nodig heeft gegarandeerd moet kunnen terugvallen, is er aandacht voor terugdringing van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen bestemd voor de lage inkomens (zoals bijvoorbeeld huursubsidie). Dit geldt voor alle typen verzorgingsstaten (Nederland, Denemarken, Finland, Zweden, Frankrijk, Spanje, Portugal, en Oostenrijk).

In de Scandinavische landen is er sprake van een uitgebreid geïndividualiseerd en algemeen toegankelijk (universeel) systeem van sociale zekerheid en gezondheidszorg, dat een vrij hoog niveau van minimumbescherming biedt en dat – volgens de Europese Commissie – efficiënt is gebleken in de bestrijding van sociale uitsluiting.

Algemeen wordt in de EU erkend dat het sociaal minimum zodanig moet zijn dat het loont om te gaan werken. In de Europese Richtlijnen voor Werkgelegenheidsstrategie is dan ook opgenomen dat het uitkerings- en belastingstelsel zodanig herzien moet worden dat de armoedeval² wordt verminderd en dat het voorziet in prikkels voor werklozen en inactieven om werk te zoeken. De meeste landen hebben werken aantrekkelijker gemaakt door de netto-inkomsten uit werk te verhogen en niet door de uitkering te

¹ De EU heeft ook doelstellingen op het gebied van onderwijs, huisvesting, justitiële en maatschappelijke dienstverlening opgenomen. Aangezien deze doelstellingen minder duidelijk relatie houden met sociaal beleid worden deze niet besproken.

² Van armoedeval wordt gesproken als de overgang van uitkering naar werk niet gepaard gaat met een inkomensvooruitgang (en soms zelfs met achteruitgang). De armoedeval kan optreden door het wegvallen of verminderen van inkomsten uit inkomensafhankelijke regelingen (met name huursubsidie).

verlagen. Zo is in een aantal landen de belastingdruk voor laag betaalde banen verlaagd en/of wordt een bonus bij werkhervatting verstrekt (Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk¹, België, Spanje, Italië en Zweden).

In sommige gevallen betekent werken geen uitweg uit armoede («working poor»). In Ierland en het Verenigd Koninkrijk is daarom het wettelijk minimumloon ingevoerd en in Duitsland, Oostenrijk en Zweden zijn er maatregelen om deeltijdwerkers en zogenaamde a-typische werkers (bijvoorbeeld startende zelfstandigen) in het sociale zekerheidssysteem op te nemen.

De verbetering van de economie (tot 2002) heeft het met name in de Mediterrane landen mogelijk gemaakt het uitkeringsstelsel te verbeteren. In Griekenland is in 2000 het niveau van de werkloosheidsuitkeringen met 10% gestegen, hoewel ze nog altijd relatief laag zijn: 51% van het minimumloon. In Italië ging de uitkering van 30% van het voormalig loon naar 40% ervan; met een verlenging van de uitkeringsduur voor 50-plussers. Ook in Portugal is de uitkeringsduur, afhankelijk van de leeftijd, verlengd, variërend van 12 maanden voor jongeren tot minimaal 30 maanden voor 45-plussers. In Spanje is er verlenging voor 45-plussers. Maar ook in andere dan de Mediterrane landen was er sprake van een verbetering van uitkeringsvoorwaarden: in Finland is de werkloosheidsuitkering verhoogd en is de hoogte van het vrijgelaten inkomen van de partner bij een middengetoetste uitkering vervienvoudigd; in Frankrijk is de arbeidsverleden-eis afgezwakt en is er geen sprake meer van een uitkeringsverlaging naarmate de werkloosheid langer duurt; in het Verenigd Koninkrijk, waar de woonlasten erg hoog zijn, is de huursubsidie verhoogd evenals de bijdrage in de rentekosten voor uitkeringsontvangers met een hypotheek.

Pensioenvoorziening

De betaalbaarheid van de pensioenen is in alle EU-landen een punt van grote zorg. Daarom zijn in het merendeel van de EU-landen, verdeeld over de verschillende typen verzorgingsstaten, in de afgelopen jaren hervormingen van het pensioenstelsel doorgevoerd, zoals bijvoorbeeld:

- tegengaan van vervroegde pensionering
- verhoging van het aantal opbouwjaren voor volledig pensioen
- verlagen pensioenbedrag
- verlagen indexering
- verschuiving naar private pensioenen
- starten met een «spaarfonds»
- bijverdienen naast (gedeeltelijk) pensioen stimuleren.

In veel gevallen nemen landen een combinatie van de verschillende maatregelen. Duidelijk is een trend te zien waarbij de rechten tussen groepen gelijk worden getrokken en meer in overeenstemming worden gebracht met de premies die betaald zijn. Zo hebben Zweden en Italië een «defined contribution» systeem ingevoerd in de afgelopen jaren. De pensioenuitkering wordt hierbij volledig gebaseerd op de ingelegde premies. De gevolgen van deze wijzigingen komen in de komende jaren steeds meer tot uitdrukking. Daarnaast heeft Griekenland met de pensioenhervorming van 2002 bereikt dat de pensioenuitkeringen meer afhangen van het arbeidsverleden.

¹ In het Verenigd Koninkrijk heeft in 2002 een belangrijke herziening plaatsgevonden, waarbij alle inkomensafhankelijke ondersteuning aan gezinnen en laagbetaalden is vervangen door twee belastingkortingen (de «Integrated Child Credit» en de «Employment Tax Credit»). Hierdoor wordt de afstand tussen loon en uitkering vergroot en daarmee de arbeidsparticipatie gestimuleerd.

Veel landen proberen nu te sparen voor de aankomende vergrijzing. Allereerst gebeurt dit door de staatsschuld te verminderen. Daarnaast zijn België, Nederland, Spanje, Griekenland, Portugal, Frankrijk en Ierland

bezig om nieuwe reservefondsen in het leven te roepen. Het is de bedoeling dat het vermogen in deze fondsen de pensioenen op termijn betaalbaar blijft houden. Een groot probleem bij pensioenhervorming is in sommige lidstaten de fundamentele verandering van een omslag- naar een verzekeringsstelsel. Wijziging blijkt complex, hetgeen ook blijkt uit het feit dat het Duitse Hoogerechtshof (in maart 2002) het nieuwe pensioenstelsel onwettig heeft verklaard (vanwege een verschil in belastingheffing tussen ambtenarenpensioenen en pensioenen van andere werknemers). In Denemarken heeft de regering in 2002 een herziening doorgevoerd waardoor het herverdelingseffect uit het «Speciaal Pensioen Spaarsysteem» is verwijderd. Dit effect was bewust geïntroduceerd in 1998 om ongelijkheid onder gepensioneerden te beperken en om met name de lage inkomens te beschermen. In deze afschaffing is een afzwakking van de sociaal-democratische verzorgingsstaat te zien.

Om de toegankelijkheid van de pensioenen te bevorderen kiezen de Mediterrane landen ervoor om in ieder geval een minimumpensioen te blijven garanderen of dit zelfs te verhogen. Met name Italië, Griekenland en Portugal geven in hun Nationale Actieplannen voor de pensioenen aan dat zij hieraan hoge prioriteit toekennen.

Gezondheidszorg

Hoewel het doel van toegankelijkheid van basisgezondheidsvoorzieningen voor iedereen door alle EU-landen wordt gedeeld, zijn er tussen de landen grote verschillen in dekkingpercentages en kwaliteit van gezondheidszorg. De lidstaten hanteren verder verschillende systemen voor de bijdragen van burgers: in sommige landen (de Scandinavische, het Verenigd Koninkrijk en Ierland) gaat het om voor alle burgers toegankelijke zorg, betaald uit de belastingen; in andere landen gaat het om zorg waarvoor de burgers een (inkomensgerelateerde) verzekeringspremie betalen. In het Verenigd Koninkrijk wordt de laatste jaren meer en meer gestreefd naar privatisering van de publieke dienstverlening, met name in de zorg (en in het onderwijs). Een betere dienstverlening door meer marktwerking is hier het doel (passend binnen een liberaal stelsel). Ook in Denemarken streeft men sinds kort naar meer private zorg (in gezondheidszorg, thuiszorg, bejaardenzorg, kinderopvang), maar dan vanwege het feit dat de wachtlijsten te lang zijn. Hier vreest men juist voor verlies aan kwaliteit wanneer de dienstverlening meer aan de private sector wordt overgelaten (sociaal-democratische insteek).

In Frankrijk is in 2000 een grote herziening doorgevoerd in de zorgverzekering, waardoor iedereen toegang heeft gekregen tot gezondheidszorg, ook tot onderdelen die voordien alleen door aanvullende zorgverzekeringen werden gedekt. De verandering is vooral in het belang van de lage inkomens. In België worden de lage inkomens beschermd door een maximumbijdrage aan gezondheidszorgkosten in te stellen.

Met name in de Mediterrane landen (en Ierland) beoogde de overheid de zorgsector efficiënter te maken door verantwoordelijkheden te delegeren naar regionaal en lokaal niveau; hierdoor kan een betere afstemming tussen vraag en aanbod ontstaan.

4.4 Voorkoming van sociale uitsluiting

Sociale insluiting van alle burgers is een belangrijke doelstelling van het Lissabon-proces. Iedereen moet kunnen meedoen in de maatschappij. Met name de Mediterrane en corporatistische landen richten zich hierbij ook

sterk op het behoud van de gezinssolidariteit. Ook het versterken van de bekendheid met ICT kan bijdragen aan het voorkomen van sociale uitsluiting. Daarom is ook «eInclusion»¹ expliciet als beleidsdoelstelling in het Lissabon-proces opgenomen.

Behoud van gezinssolidariteit

Het zijn met name die lidstaten waar het gezin traditioneel als een belangrijk instrument voor sociale cohesie wordt gezien, die het behoud van gezinssolidariteit als een beleidsprioriteit beschouwen (Portugal, Spanje, Griekenland, Italië, Duitsland, Ierland en Oostenrijk). Al deze landen erkennen de structurele ontwikkelingen die leiden tot aantasting van het gezin en tot verhoging van het risico op sociale uitsluiting. Zij zien daarin een extra reden voor steun aan het gezin. Dit kan inhouden: het versterken van de economische stabiliteit en betere leefomstandigheden, onder andere door een gunstige behandeling van het gezin in het belasting- en sociale zekerheidsstelsel; bieden van gezinsbegeleiding en opvoedingsondersteuning; ondersteuning bij huiselijk geweld; betere financiële ondersteuning van eenoudergezinnen en verbeteren van de alimentatiebetalingen; maatregelen die ervoor zorgen dat beide ouders bij de opvoeding en zorg van de kinderen betrokken blijven; voorkomen van uithuisplaatsing van kinderen; subsidiëren van lokale initiatieven voor kwetsbare gezinnen in achterstandswijken; ondersteuning en training van mantelzorgers.

Stimulering van «eInclusion»

Op EU-niveau wordt eInclusion als een substantieel element gezien in de bestrijding van sociale uitsluiting. Voor de welvarende landen blijkt dit heel wat anders te betekenen dan voor de armere Mediterrane landen. In de Scandinavische landen en Nederland is er reeds sprake van een grote bekendheid met ICT (o.a. grote internetdichtheid), ook in de lagere inkomensgroepen. Deze landen hebben dan ook minder algemeen beleid op dit gebied dan de andere landen en richten zich meer op bepaalde specifieke achterstandsgroepen (zoals ouderen en daklozen). In landen als Spanje en Portugal, met een lage internetdichtheid, heeft de overheid echter brede programma's opgezet, bedoeld voor grote groepen van de bevolking: in Spanje wil men daarmee 1 miljoen mensen bereiken; in Portugal is er een taakstelling van 2 miljoen mensen met een ICT-diploma in 2006.

4.5 Hulp aan de meest kwetsbare groepen

Algemene beleidsmaatregelen bereiken in onvoldoende mate de meest kwetsbare groepen, hetgeen blijkt uit een grote mate van niet-gebruik van voorzieningen. Door de EU wordt aanvullend beleid nodig geacht voor groepen als gehandicapten, psychiatrische patiënten, drugs- en alcoholverslaafden, ex-gevangenen, en prostituees. Het beleid in de lidstaten is met name gericht op integratie van gehandicapten, met name via onderwijs en arbeidsparticipatie. Het opnemen van gehandicapte kinderen in het regulier onderwijs wordt in veel landen gestimuleerd en gesubsidieerd (Nederland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Spanje). Verondersteld wordt dat het volgen van regulier onderwijs zal bijdragen aan de ontwikkeling van sociale en beroepsvaardigheden, van belang voor de arbeidsparticipatie. In sommige landen blijft echter het speciaal onderwijs voor deze kinderen de aangewezen weg. In België is het aantal kinderen in het speciaal onderwijs zelfs toegenomen.

¹ Onder eInclusion wordt verstaan toegang tot ICT (Informatie Communicatie Technologie), met name computervaardigheden en toegang tot internet.

Om sociale uitsluiting van kinderen te voorkomen is de aandacht in het beleid sterk gericht op de vroege ontwikkeling van kinderen. In de meeste lidstaten vormt een goede kwaliteit, universele beschikbaarheid en

toegankelijkheid van voorschoolse opvang en basisonderwijs een beleidsprioriteit. Met name in Nederland, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk zijn nieuwe maatregelen genomen om te komen tot een vroege signalering van leer- en ontwikkelingsproblemen.

Voorkomen van problematische schulden en dakloosheid

Een meerderheid van de EU-landen (Nederland, Duitsland, België, Finland, Oostenrijk, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Portugal) heeft maatregelen ontwikkeld om problematische schulden tegen te gaan. Budgettraining en budgetbeheer voor risicohuishoudens zijn belangrijke instrumenten. Veel lidstaten hebben ook beleid ontwikkeld voor schuldaflossingsregelingen en schuldsanering. Behoudens Portugal hebben de Mediterrane landen geen expliciet beleid op dit punt geformuleerd.

Wat betreft het probleem van dakloosheid richten veel EU-landen zich op preventie: beleid om huisuitzetting en huurachterstanden te voorkomen via een integrale aanpak op lokaal niveau (met name in Denemarken, Nederland, Duitsland). Daarnaast is er in veel landen aandacht voor meer en betere (woon)voorzieningen voor de daklozen. De Mediterrane landen hebben in het algemeen weinig specifiek beleid op dit punt.

4.6 Het stimuleren van relevante partijen

Op EU-niveau wordt het stimuleren van relevante partijen als de belangrijkste voorwaarde gezien voor een geïntegreerde en participatieve aanpak voor de ontwikkeling en effectuering van sociaal beleid (i.c. bestrijding van sociale uitsluiting en armoede).

Relevante partijen worden zeer breed gedefinieerd: nationale, lokale en regionale overheden, sociale partners, organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, NGO's, universiteiten en onderzoeksinstituten, nationale statistische bureaus, de media en bovenal de sociaal uitgesloten zelf. Wat betreft deze laatste groep: in de meeste lidstaten komt hun betrokkenheid in de ontwikkeling van beleid weinig tot zijn recht. In Nederland is de «Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid» opgericht, bestaande uit uitkeringsontvangers, kerken en vakbonden. De Alliantie heeft periodiek overleg met de landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden. De Europese Commissie ziet de Alliantie als een positief voorbeeld voor het stimuleren van partijen.

Een belangrijk verschil tussen de landen van de EU is te vinden in de regeling van de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen centraal, regionaal en lokaal gezag. De meeste landen erkennen dat nationale plannen moeten worden aangevuld met een geïntegreerde benadering op regionaal en lokaal niveau. In de Scandinavische landen, waar de ontwikkeling van sociaal beleid traditioneel sterk gedecentraliseerd is, vindt inbreng in het sociaal beleid reeds van oudsher vooral via lokale en regionale actoren plaats. Ook in landen met een federale structuur (Duitsland, Oostenrijk, België) of met een sterke regionale structuur (Spanje, Italië en Verenigd Koninkrijk) spelen de federale respectievelijk regionale overheden een belangrijke rol in de vorming van nationaal beleid.

Alle lidstaten zijn ervan overtuigd dat de beleidsresultaten verbeterd moeten worden en dat beleid beter moet worden afgestemd op de behoeften van de burger. Anderzijds moet de burger meer worden aangesproken op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en actieve betrokkenheid. In een aantal landen (Nederland, Ierland, Denemarken, Duitsland en Spanje) wordt hiertoe het verrichten van vrijwilligerswerk en andere maatschappelijk nuttige activiteiten gestimuleerd. Met name in Denemarken en Nederland

worden deze activiteiten ook gezien als een manier om door te stromen naar gesubsidieerde of reguliere arbeid.

4.7 Conclusies

Het feit dat alle lidstaten van de Europese Raad dezelfde doelstellingen hebben opgelegd gekregen, maakt nog niet dat zij ook hetzelfde sociaal beleid voeren om die doelstellingen te bereiken. De actuele sociale situatie is immers zeer verschillend en vraagt om andere maatregelen. Toch kan niet geconcludeerd worden dat er een sterke samenhang is tussen het type beleid en het type verzorgingsstaat waartoe een land behoort. De landen groeien met hun beleid, als gevolg van hun gezamenlijke doelstellingen, meer naar elkaar toe, maar het eigen (nationale) karakter klinkt er nog wel in door.

Zo ligt in de sociaal-democratische Scandinavische landen het accent sterk op het creëren van een «inclusieve» arbeidsmarkt (arbeidsdeelname door allen), waarbij de inzet van collectieve voorzieningen en overheidsmaatregelen een belangrijke rol spelen, met name ook om de combinatie van arbeid en gezin (nog) beter mogelijk te maken. Dit beleid, dat ook sterk vanuit gedecentraliseerd lokaal niveau wordt ontwikkeld, past geheel in de typering van de sociaal-democratische verzorgingsstaat. Deze landen gaan door op de door hen ingeslagen weg, zij het dat in Denemarken – onder invloed van de nieuwe regering – tendensen zijn te bespeuren naar meer liberalisering (gezondheidszorg, thuiszorg, kinderopvang).

In de Midden-Europese (corporatistische) en Angelsaksische (liberale) landen ligt het accent evenzeer op bevordering van arbeidsdeelname, ook van vrouwen, maar de inzet van collectieve middelen is hier beperkter en de markt moet in grotere mate zijn werk doen. Met de nadruk op arbeidsdeelname lijken deze landen wel op de Scandinavische (sociaal-democratische), maar de aanspraak op collectieve voorzieningen is veel geringer. In het Verenigd Koninkrijk wordt met de verschuiving «van publiek naar privaat» in gezondheidszorg en onderwijs het liberale karakter opnieuw duidelijk zichtbaar.

Ook de Mediterrane landen zijn gericht op arbeidsparticipatie en leggen de nadruk op activeringsmaatregelen. Zij hebben echter ook nog een flinke inhaalslag te maken in sociaal beleid. In deze landen is het huidige beleid nog sterk gericht op financiële ondersteuning en het garanderen van een sociaal minimum, met name ook voor ouderen. In sommige van deze landen zijn in de afgelopen jaren de uitkeringen verhoogd en is de uitkeringsduur verlengd, terwijl in veel niet-Mediterrane landen juist wordt gedacht aan beperking hiervan. Ook zien we in de Mediterrane landen meer aandacht voor de rol van het gezin die als sleutel wordt gezien voor sociale insluiting. Arbeidsparticipatie hoeft daar niet ten koste van alles te worden nagestreefd, zorg voor kinderen en ouderen blijft prioriteit houden.

Nederland, in hoofdstuk 3 aangeduid als een «hybride» type verzorgingsstaat, blijft in zijn beleidsplannen een mengvorm van sociaal-democratische, liberale en – in wat mindere mate – corporatistische kenmerken tonen. Wat betreft het beleid ter bevordering van de combinatie van zorg en arbeid schuift Nederland op naar het sociaal-democratische type: er is met name veel aandacht voor uitbreiding, kwaliteit en betaalbaarheid van kinderopvang. Ook het vasthouden aan een collectief basispensioen laat het sociaal-democratisch karakter zien. De aanvullende pensioenen blijven per sector geregeld, wat weer een corporatistisch kenmerk is. Anderzijds kenmerkt nieuw beleid zich ook steeds meer door liberale kenmerken. Dit

wordt onder andere duidelijk in de privatisering van de reïntegratiemarkt, in de wijzigingsvoorstellen voor de WAO en in de plannen om het onderscheid tussen particuliere en verplichte ziektekostenverzekering op te heffen. Meer marktwerking en een geringer beroep op collectieve middelen zijn daarbij het uitgangspunt.

5. SOCIAAL BELEID EN ECONOMISCHE PRESTATIES

Het vorige hoofdstuk ging in op de Europese doelstellingen van sociaal beleid en de nationale beleidsprioriteiten zoals vastgelegd in de Nationale Actieplannen. Naast de sociale doelstellingen hebben de Europese landen in het kader van het Lissabon proces vooral economische (en ecologische) doelstellingen geformuleerd. Dit hoofdstuk onderzoekt de haalbaarheid van de ambitie van een sociaal en hoogproductief Europa.

5.1 Drie doelstellingen uit Lissabon

In dit hoofdstuk zal de nadruk vooral liggen op drie aspecten uit de strategische Lissabon agenda, te weten¹:

1. Productiviteit
2. Werkgelegenheid
3. Sociale samenhang

We zullen deze drie aspecten, net als de Europese Commissie, nader concretiseren in de vorm van verifieerbare doelstellingen. Deze zullen dan dienen voor nadere analyse.

Productiviteit

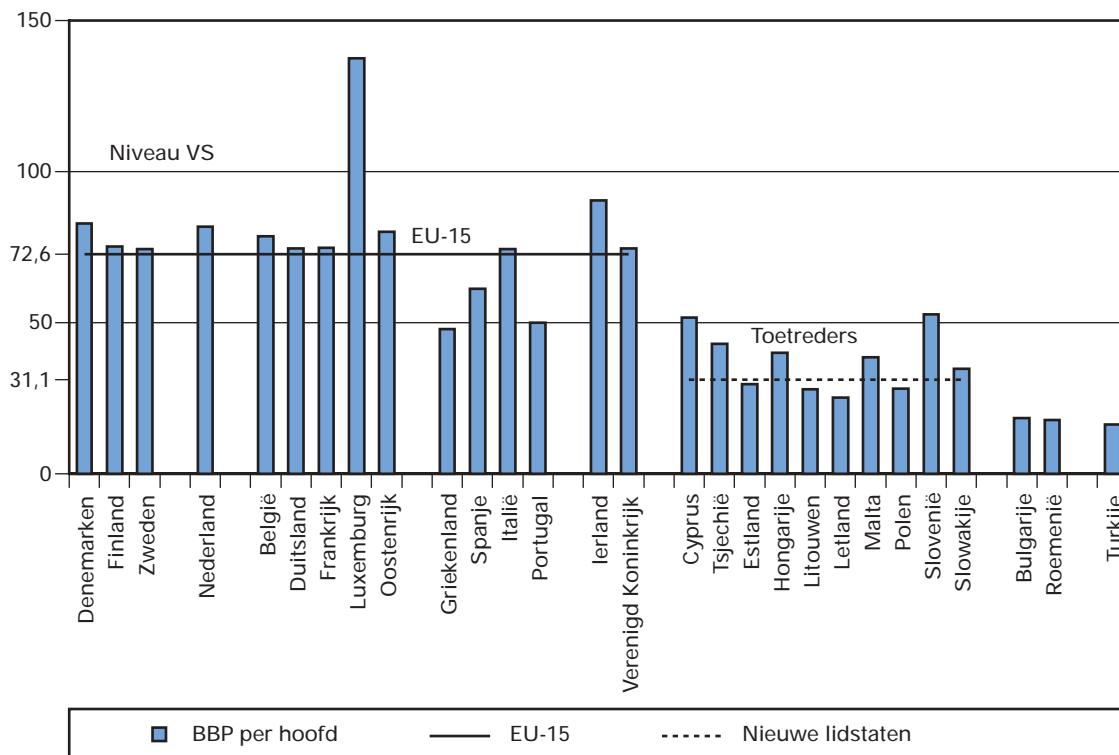
Het eerste element in de Lissabon doelstelling is: «*De meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden...*». Dit onderdeel staat doorgaans centraal als het gaat om de Lissabon agenda. Formeel heeft de Europese Unie hieromtrent geen specifieke doelen geformuleerd. Wel stelt de Europese Raad dat een jaarlijkse economische groei van gemiddeld 3% haalbaar zou moeten zijn, als de maatregelen van de Lissabon agenda worden uitgevoerd. Gezien de verwijzing naar andere landen in de wereld, ligt het voor de hand om het productiviteitsniveau in Europa te spiegelen aan dat in de Verenigde Staten. Dit is ook wat de Europese Commissie zelf doet in haar rapportage over de voortgang van de Lissabon strategie (EC, 2003c).

Figuur 5.1 laat zien dat de Europese landen in 2002 een flink stuk achterlopen in het BBP per hoofd (gemeten tegen koopkrachtpariteiten) bij de VS. In de figuur zijn de landen gegroepeerd volgens de indeling van het vorige hoofdstuk: eerst de sociaal-democratische landen, dan Nederland, dat een tussenpositie inneemt, vervolgens de corporatistische landen, de Mediterrane landen en de liberale landen. Daarna zijn de tien landen weergegeven die in mei 2004 zullen toetreden tot de Europese Unie. Als laatste in de rij komen de landen waarvoor toetreding niet voor 2007 aan de orde is: Bulgarije en Roemenië, waarmee gedetailleerde afspraken zijn gemaakt en tenslotte Turkije, dat vooralsnog in de wachtkamer zit.

Voor de landen van de Europese Unie bedraagt de achterstand ten opzichte van de VS gemiddeld meer dan een kwart. Luxemburg is een uitschieter naar boven: het BBP per inwoner is er zelfs hoger dan in de VS. De Mediterrane landen Spanje, Portugal en Griekenland blijven daarentegen beduidend achter bij het Europese gemiddelde. De nieuwe toetreders hebben een BBP per hoofd dat meer dan de helft lager is dan gemiddeld in de EU en op ongeveer een derde ligt van dat in de VS. Slovenië en Cyprus zijn positieve uitzonderingen onder de nieuwe lidstaten, met een BBP per hoofd dat boven dat in Griekenland en Portugal ligt. Bulgarije, Roemenië en Turkije hebben een nog grotere achterstand. Het BBP per hoofd is in deze landen slechts een kwart van dat in de EU-15.

¹ Het aspect van duurzaamheid blijft hier verder buiten beschouwing. Voor een analyse van het verzoenen van economische groei en milieubehoud in het licht van de Lissabon doelstellingen, zie bijvoorbeeld De Mooij en Van den Bergh (2002).

Figuur 5.1 BBP per hoofd van de bevolking in diverse landen ten opzichte van de VS (2002)



Bron: Eurostat en eigen berekeningen. BBP is gemeten in koopkrachtpariteiten en is voor de VS op 100 gesteld. Data voor Malta en voor nieuwe toetreders als totaal voor 1999. Data voor overige nieuwe lidstaten voor 2002.

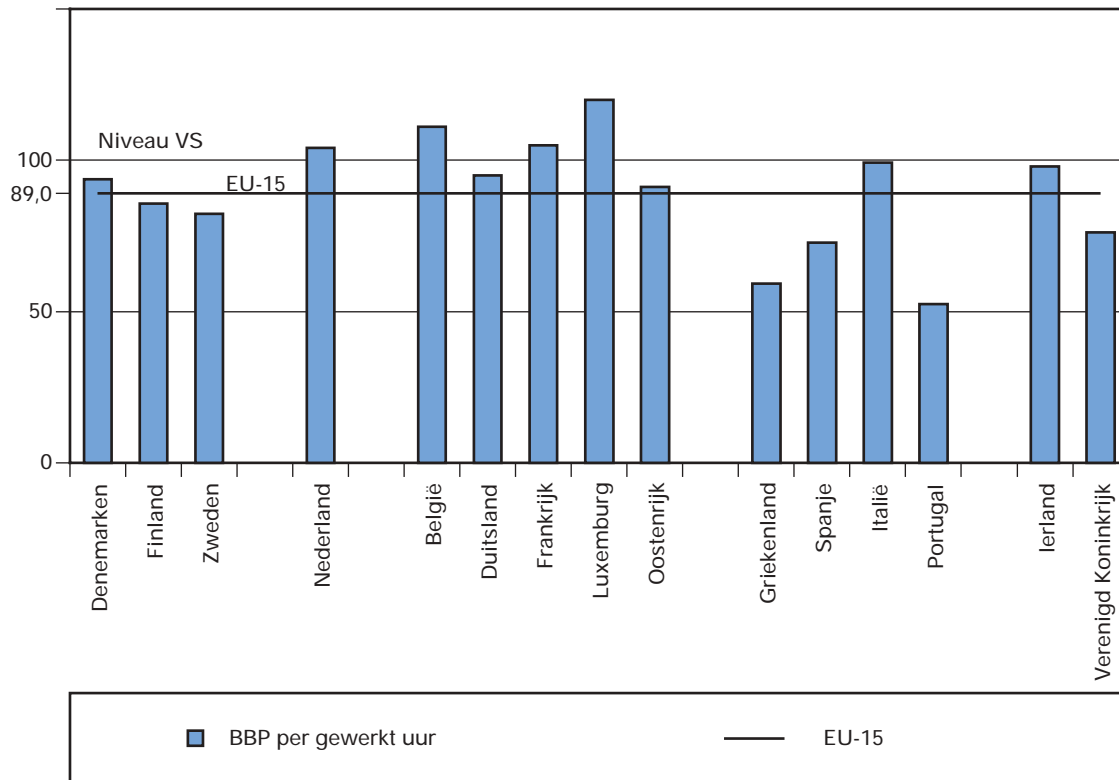
Het BBP per hoofd van de bevolking wordt in belangrijke mate beïnvloed door de arbeidsparticipatie. Het BBP per hoofd is daarom niet zo'n geschikte maatstaf om verschillen in de productiviteit van werknemers te meten. Hiervoor kan beter naar het BBP per werknemer gekeken worden. Uit cijfers van Eurostat voor 2002 blijkt dat de afstand van Europa tot de VS dan aanzienlijk kleiner is: gemiddeld ligt het BBP per werknemer op ongeveer 85% van het niveau in de VS. Op deze manier gemeten blijken naast Luxemburg ook België en Ierland een hogere arbeidsproductiviteit te hebben dan de Verenigde Staten. Ook in de nieuwe lidstaten ligt het BBP per werknemer dichterbij dat in de VS dan het BBP per hoofd. Met een relatief niveau van iets boven de 40% blijft het verschil echter groot.

Ook het BBP per werknemer is echter niet de meest geschikte maatstaf om de afstand van de technologische grenzen te meten. De zo gemeten productiviteitsverschillen kunnen namelijk vertekend worden door verschillen in gewerkte uren per werknemer, wat deels een vrije keuze is en verschillen in preferenties weerspiegelt. Om vorderingen richting de doelstelling uit Lissabon te meten is het daarom beter te corrigeren voor het aantal gewerkte uren en te kijken naar het BBP per gewerkt uur. Figuur 5.2 geeft inzicht in de aldus gemeten productiviteitsverschillen tussen landen, wederom ten opzichte van de VS¹. We zien nu dat een aantal Europese landen niet zo slecht scoort in vergelijking met de VS. Gemiddeld genomen ligt het BBP per gewerkt uur in de EU 11% onder dat in de VS. Het zijn vooral de Mediterrane landen Spanje, Portugal en Griekenland die een relatief laag productiviteitsniveau hebben. Voor de sociaal-democratische landen en de

¹ Deze cijfers zijn niet beschikbaar voor de nieuwe lidstaten.

liberale landen in Europa geldt dit in mindere mate. Daartegenover staan goede prestaties in Nederland en in een aantal corporatistische landen, te weten België, Frankrijk en Luxemburg. Deze landen scoren zelfs beter dan de VS qua productiviteit per uur en behoren derhalve reeds tot de meest productieve van de wereld.

Figuur 5.2 BBP per gewerkt uur in Europese landen ten opzichte van de VS (2002)



Bron: Eurostat en eigen berekeningen. Het BBP per gewerkt uur in de VS is op 100 gesteld.

Loopt de EU als geheel haar achterstand op de VS nu enigszins in? Volgens McGuckin en Van Ark (2002) steeg tijdens de eerste helft van de jaren '90 de arbeidsproductiviteit in de EU aanzienlijk sneller dan in de VS. Er was toen dus sprake van een inhaalproces. Tussen 1996 en 2001, daarentegen, groeide de arbeidsproductiviteit in de VS met gemiddeld 2% per jaar tegen 1,3% in de EU. Europa verloor dus weer terrein ten opzichte van de VS. Dit is mede de achtergrond van de totstandkoming van de Lissabon agenda. De oorzaak van de achterblijvende productiviteitsgroei in Europa in de tweede helft van de jaren negentig wordt vaak gezocht in de ICT sector. Zo laten Nahuis en Van der Wiel (2003) zien dat de ICT sector in de VS in het jaar 2000 8% van het BBP uitmaakte tegen nog geen 6% in de EU. Voorts blijkt de productiviteitsgroei in vooral de ICT-intensieve dienstensector in Europa aanzienlijk lager dan in de VS: 1,1% in de EU tegen 4,6% in de VS. Volgens McGuckin en Van Ark (2002) wordt dit laatste vooral veroorzaakt door de tragere diffusie van ICT in Europa.

Werkgelegenheid

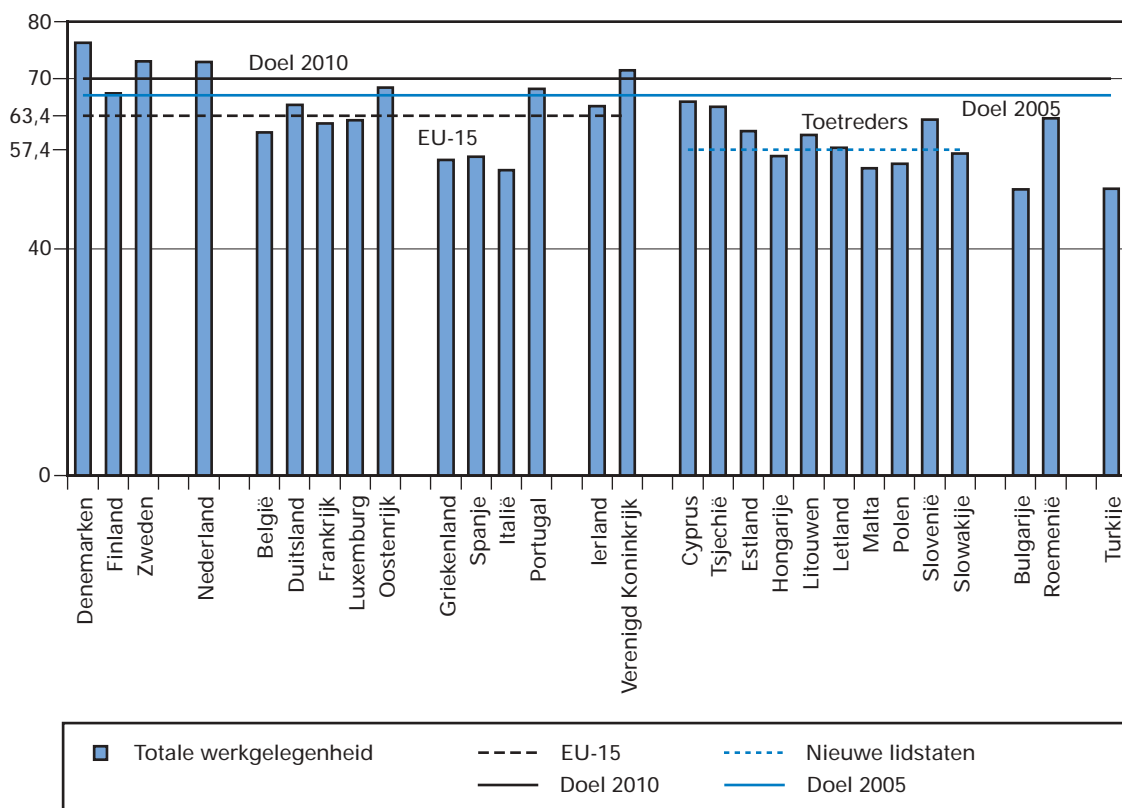
Het tweede element uit de Lissabon strategie betreft: «... met meer en betere banen ...». Deze doelstelling wordt ook wel vertaald naar het realiseren van «volledige» werkgelegenheid door het verminderen van de werkloosheid en

het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Tijdens de Europese Raden van Lissabon (2000) en Stockholm (2001) zijn de volgende concrete doelstellingen omtrent werkgelegenheid voor de Europese Unie als geheel geformuleerd:

- Algehele werkgelegenheidsgraad naar 70% in 2010 (en 67% in 2005).
- Werkgelegenheid van vrouwen naar minimaal 60% in 2010 (en 57% in 2005).
- Werkgelegenheid van ouderen (55–64 jaar) naar 50% in 2010.

Figuren 5.3–5.5 geven aan hoe ver de Europese Unie in 2000 van deze doelstellingen verwijderd was. Figuur 5.3 vermeldt de totale werkgelegenheidsgraad in de landen van de Europese Unie en de nieuwe lidstaten. Gemiddeld ligt de algehele werkgelegenheidsgraad in de EU-15 iets boven de 63%. Dit betekent dat in de EU een verhoging met gemiddeld 4%-punten noodzakelijk is om de tussentijdse doelstelling voor 2005 te halen.

Figuur 5.3 Algehele werkgelegenheidsgraad voor Europese landen in 2000



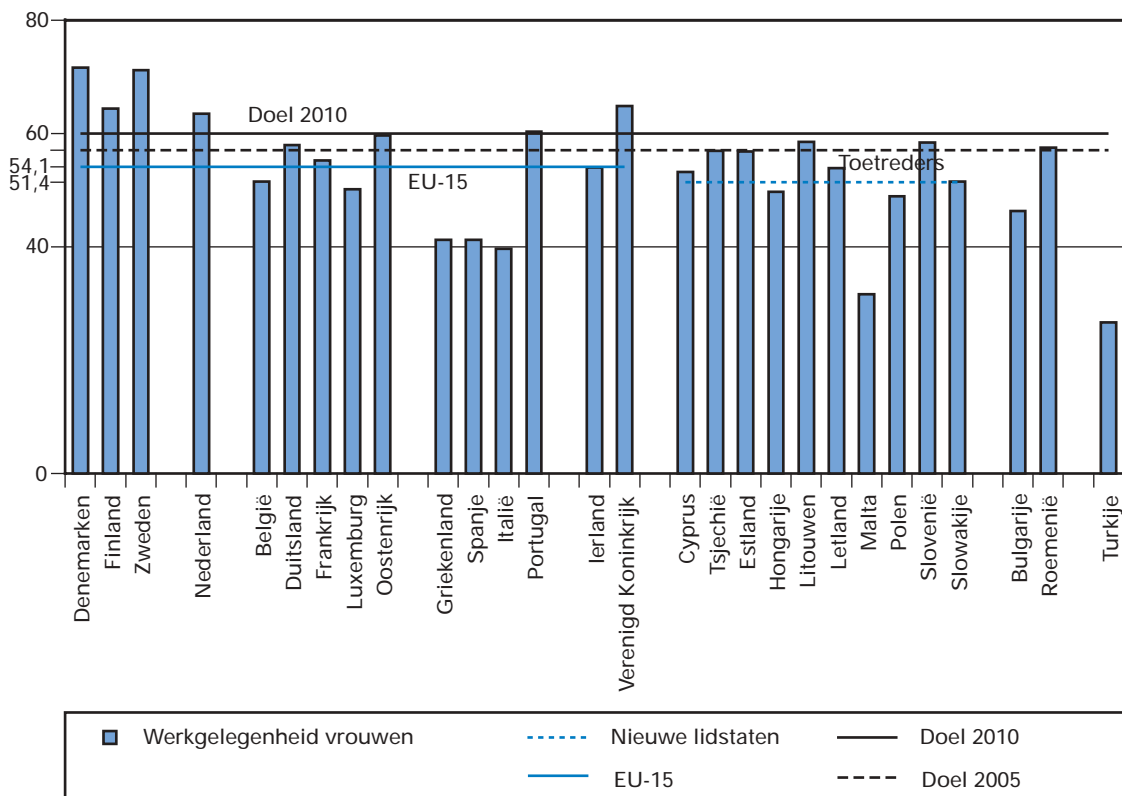
Bron: Eurostat. De werkgelegenheidsgraad is hierin gedefinieerd als het aantal werkende personen in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 64 jaar als percentage van het totaal aantal personen in die leeftijdscategorie. Data voor Malta en Turkije zijn over 2001.

Hoewel de doelstelling niet geldt voor de afzonderlijke lidstaten, is het interessant om te kijken hoe de verschillende landen scoren. In zeven Europese landen blijkt de werkgelegenheidsgraad boven de 67% te liggen, terwijl vier landen (waaronder Nederland) een werkgelegenheidsgraad kennen die al boven de 70%, de doelstelling voor de gehele EU voor 2010,

ligt. Vooral de Scandinavische landen scoren relatief goed op dit punt. Daar tegenover staat dat de Zuid-Europese landen, met uitzondering van Portugal, nog ver verwijderd zijn van de ambitie van Lissabon. Ook de nieuwe lidstaten hebben een lagere werkgelegenheidsgraad. In Polen is die bijvoorbeeld slechts 50%. Gemiddeld genomen is het percentage werkenden in de landen die in 2004 zullen toetreden tot de EU iets meer dan 57%.

De werkgelegenheidsgraad van vrouwen ligt in de Europese Unie bijna 10%-punten lager dan die van de totale bevolking (zie figuur 5.4). Er is een sterke correlatie tussen beide participatiegraden: de zeven Europese landen met een relatief hoge algehele werkgelegenheidsgraad voldoen nu ook al aan de doelstelling voor 2010 van 60% werkgelegenheid van vrouwen. Overigens is de hoge positie van Nederland enigszins vertekend door het grote aantal vrouwen dat in deeltijdbanen werkt: in voltijdsequivalenten zit Nederland iets onder het EU-gemiddelde. Tegenover de goede prestaties van de zeven koplopers staat een relatief grote achterstand voor Griekenland, Spanje en Italië. Als de Lissabon-doelstelling voor elk land individueel zou gelden, zouden deze drie landen de komende jaren de werkgelegenheidsgraad onder vrouwen met bijna 20%-punten moeten verhogen om aan de doelstelling te voldoen. Ook de nieuwe lidstaten staan hier voor een uitdaging. De werkgelegenheid onder vrouwen ligt er gemiddeld bijna 10%-punten onder het streefcijfer voor de gehele EU. De nieuwe toetreders vertonen onderling evenwel grote verschillen: terwijl Slovenië, Litouwen en ook Roemenië het streefcijfer voor 2005 al gehaald hebben, zit de werkgelegenheidsgraad in Malta daar nog ruim 25%-punten onder. Voor Turkije is de achterstand op deze statistiek zelfs nog hoger.

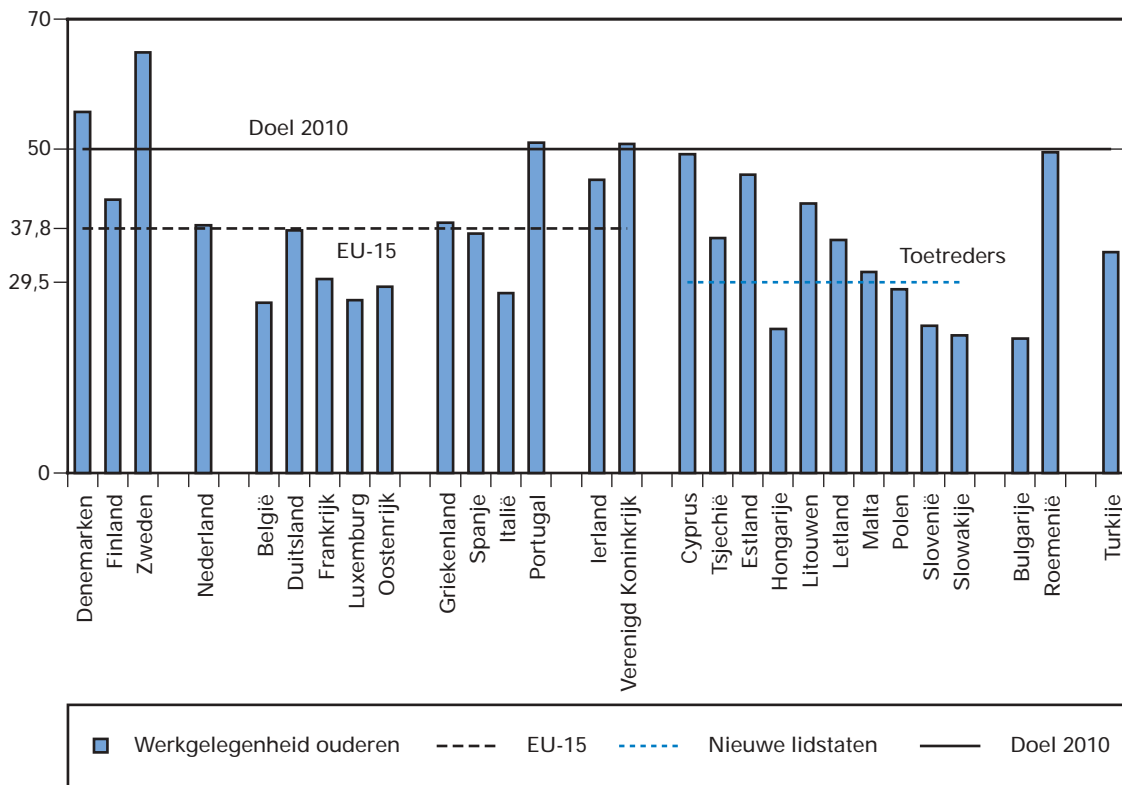
Figuur 5.4 Werkgelegenheidsgraad onder vrouwen in 2000



Bron: Eurostat. De werkgelegenheidsgraad is hierin gedefinieerd als het aantal werkende vrouwen in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 64 jaar als percentage van het totaal aantal vrouwen in die leeftijdscategorie. Data voor Malta en Turkije zijn over 2001.

De werkgelegenheid van mensen tussen de 55 en 65 jaar is het zorgkindje in veel Europese landen (zie figuur 5.5). Gemiddeld werkt slechts 38% van de ouderen in de Europese Unie. Nederland vormt hierop geen uitzondering: de werkgelegenheidsgraad ligt er slechts 0,4%-punt boven het gemiddelde in de EU. In het sociaal-democratische Scandinavië zijn relatief veel ouderen aan het werk, terwijl de arbeidsdeelname van ouderen vooral laag is in de corporatistische landen. In de nieuwe lidstaten zijn de prestaties gemiddeld genomen nog minder rooskleurig: het percentage oudere werknemers ligt er gemiddeld beneden de 30%. De verschillen zijn evenwel groot: in landen als Cyprus en Estland alsmede Roemenië is de werkgelegenheid onder ouderen relatief hoog terwijl Hongarije, Slovenië en Slowakije en ook Bulgarije minder dan een kwart van de ouderen aan het werk hebben. Het zal voor de Europese Unie als geheel een zware kluit zijn om dit beeld de komende jaren om te buigen en te voldoen aan de Lissabon doelstelling van 50% in 2010.

Figuur 5.5 Werkgelegenheidsgraad onder ouderen (van 55 tot en met 64 jaar) in 2000



Bron: Eurostat. De werkgelegenheidsgraad is hierin gedefinieerd als het aantal werkende personen in de leeftijdsgroep van 55 tot en met 64 jaar als percentage van het totaal aantal personen in die leeftijdscategorie. Data voor Malta en Turkije zijn over 2001.

Europa moet dus nog een substantiële inspanning leveren om aan de Lissabon doelstellingen voor werkgelegenheid te voldoen. Het laatste decennium is het aantal werkenden wel duidelijk gegroeid. Vooral de werkgelegenheidsgraad onder vrouwen nam sterk toe van 49% in 1994 tot 55% in 2001. Naar verwachting blijft het aantal werkende vrouwen ook de komende jaren groeien, maar vlakt deze groei wel enigszins af. In Nederland komt dat bijvoorbeeld doordat de participatiegraad van 25 tot 29 jarige vrouwen simpelweg niet veel meer kan toenemen (zie Kuipers 2001).

Toch lijkt het streefcijfer voor de werkgelegenheid onder vrouwen voor de hele EU goed te halen. Ook voor de algehele werkgelegenheid is enig perspectief op het behalen van de Lissabon-doelstelling aanwezig. Als de groeicijfers van het afgelopen decennium van tegen de 1% per jaar ook de komende jaren gerealiseerd worden, dan zal het eindcijfer in 2010 dicht tegen het streefcijfer aan zitten. OESO's middellange termijn scenario is echter minder optimistisch en voorspelt een werkgelegenheids groei van gemiddeld 0,5% per jaar voor het Eurogebied. In dat geval zou de doelstelling onhaalbaar blijken. Voor de werkgelegenheid onder ouderen lijkt de doelstelling vrijwel onder alle omstandigheden te hoog gegrepen. Tussen 1994 en 2001 steeg het percentage werkende ouderen weliswaar van gemiddeld 36 naar 39%, maar dit is nog meer dan tien procentpunten verwijderd van het streefgetal voor 2010. Om aan de werkgelegenheidsdoelstelling voor oudere werknemers te voldoen zou de komende jaren een groei van 3% per jaar nodig zijn.

Sociale samenhang

Het derde element uit de Lissabon doelstellingen betreft «... en een hechtere sociale samenhang.» In hoofdstuk vier is uitgebreid stil gestaan bij de vormgeving van het Europese beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Om de vorderingen op het gebied van sociale cohesie bij te houden, let de Europese Commissie onder andere op indicatoren voor de ongelijkheid in de inkomensverdeling. In 2003 constateert de Commissie dat er tussen landen nog steeds grote verschillen zijn in de inkomensverdeling (EC, 2003c). De indicator die daarbij gebruikt is, geeft de verhouding van het inkomen van de 20% van de bevolking met de hoogste inkomens tot het inkomen van de 20% met de laagste inkomens.

In de literatuur is een groot aantal andere maatstaven voor inkomensongelijkheid in omloop. Om een goed beeld te krijgen van de relatie tussen de beschreven typen verzorgingsstaten en de mate van inkomensongelijkheid en armoede is het van belang om meerdere indicatoren in de vergelijking mee te nemen. Voor dit onderzoek hebben we daarom een aantal indicatoren geconstrueerd. De gegevens die hier gebruikt zijn zijn afkomstig van het European Community Household Panel (ECHP) 1999. Het ECHP wordt uitgevoerd door Eurostat (het statistisch bureau van de EU) met als voornaamste doel in de EU vergelijkbare informatie te verzamelen over onder andere inkomen en arbeidsmarktgedrag¹. In Nederland is door het SCP eerder landenvergelijkend onderzoek verricht (Wildeboer Schut e.a. 2000) naar armoede en inkomensongelijkheid. Dit onderzoek besloeg de eerste helft van de jaren negentig en betrof ook de Verenigde Staten, Canada en Australië in de analyse. Er werd ook daar een verband gelegd tussen armoede en ongelijkheid en de typologie van de Deen Esping-Andersen.

Verschillen in ongelijkheid en armoede tussen landen kunnen door tal van factoren veroorzaakt worden. Naast verschillen in economische structuren in het type verzorgingsstaat valt vooral te denken aan verschillen in demografische opbouw en aan de verschillende conjuncturele fasen die de landen op het moment van inkomensmeting doormaakten. Wij proberen voor dit laatste te corrigeren door bij het berekenen van de inkomensongelijkheden en de armoedepercentages de werkloosheid in de gemeten jaren te corrigeren naar de structurele werkloosheid zoals vastgesteld door de OESO (OESO, 2000)².

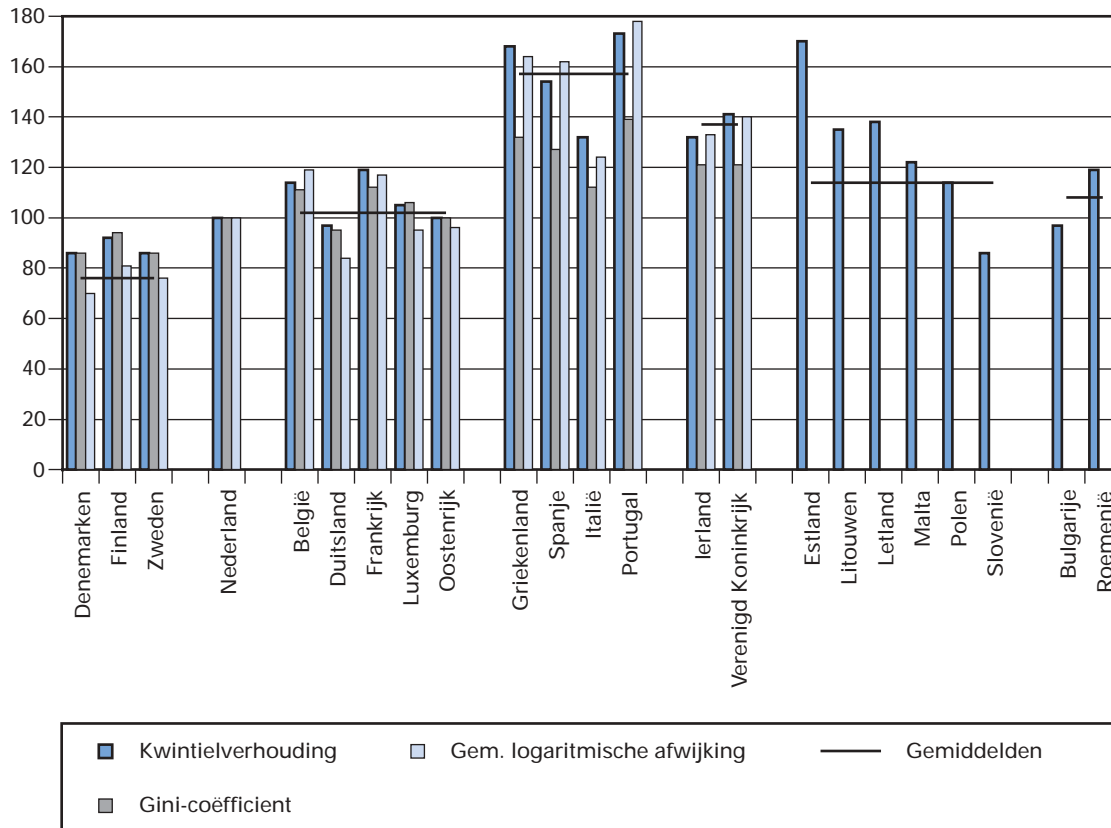
¹ Om armoede en inkomensongelijkheid te meten wordt in Nederland vaak gebruik gemaakt van het Inkomenspanel Onderzoek (IPO) van het CBS. Het IPO is een grootschalige steekproef van gegevens die afkomstig zijn van de belastingdienst. Het IPO kent een belangrijk voordeel boven enquêtegegevens zoals die van het ECHP. Er is namelijk geen sprake van non-response. De respondent wordt bij deze administratieve steekproef immers niet om zijn medewerking gevraagd. Aan de andere kant is de bruikbaarheid van het IPO beperkt vanwege het kleine aantal variabelen. Zo is het niet mogelijk om vast te stellen of iemand formeel werkloos is. Omdat in deze paragraaf de gegevens herwogen zijn naar de structurele werkloosheidspercentages om zo het effect van het type verzorgingsstaat beter naar voren te brengen, is daarom afgezien van het gebruik van het IPO.

² Om een zo goed mogelijke benadering te krijgen voor de welvaartsituatie van elke respondent zijn de besteedbare huishoudinkomens gestandaardiseerd. Dit is gebeurd volgens de zogenaamde gemodificeerde OESO-methode. Dit betekent dat het huishoudinkomen wordt gedeeld door een bepaalde factor zodat welvaartsniveaus tussen verschillende huishoudens vergelijkbaar zijn. Volgens deze methode krijgt het hoofd van het huishouden een gewicht van 1, elke volgende volwassene telt voor 0,5 mee, elk kind wordt 0,3 toegekend. Wanneer het huishoudinkomen door de resulterende factor gedeeld wordt resulteert een gemiddeld welvaartsniveau. Dit wordt vervolgens aan ieder lid van het huishouden toegekend.

Inkomensongelijkheid

Figuur 5.6 geeft inzicht in de inkomensongelijkheid in de Europese Unie. Door de inkomensongelijkheid in één getal samen te vatten, wordt per definitie bepaalde informatie over de inkomensverdeling genegeerd. Door meerdere maatstaven te gebruiken wordt getracht verschillende aspecten van de inkomensverdeling naar voren te brengen. Naast de inkomenskwieltverhouding, worden in de figuur ook de Gini-coëfficiënt en de gemiddelde logaritmische afwijking gepresenteerd. De verschillende coëfficiënten wijzen allen in dezelfde richting¹. Dit duidt op een zekere robuustheid in de resultaten.

Figuur 5.6 Inkomensongelijkheid in Europa (1999)



Bron Eurostat en eigen berekeningen. De verschillende ongelijkheidsmaatstaven zijn herschaald, waarbij het Nederlandse ongelijkheidsniveau op 100 is gezet. Zowel hier als in volgende grafieken zijn de gemiddelden per type verzorgingsstaat berekend als ongewogen gemiddelden over de landen uit het cluster.

Uit de figuur blijkt dat er grote verschillen tussen landen zijn. De ongelijkheid in de sociaal-democratische landen is verreweg het laagst. Wildeboer Schut e.a. (2000) noemen de relatief gelijke verdeling van de beloningen voor kapitaal en arbeid en de sterke herverdeling van actieven naar inactieven als de belangrijkste redenen hiervoor.

¹ De correlatie tussen de gebruikte maatstaven is voor elk koppel meer dan 95%. Voor meer informatie over de definitie en de eigenschappen van de verschillende maatstaven, zie Wildeboer Schut e.a. (2000).

De liberale landen vormen enigszins het spiegelbeeld van de sociaal-democratische type. Werknemers zijn hier minder goed georganiseerd en hebben een slechtere wettelijke bescherming. Dit werkt een ongelijkere verdeling van marktinkomens in de hand. Door lagere, inkomensafhankelijke uitkeringen en een minder progressief belastingstelsel is de

herverdeling relatief gering. De ongelijkheid in Ierland en het Verenigd Koninkrijk is relatief groot.

Tussen het liberale en sociaal-democratische cluster bevinden zich de corporatistische landen. Weliswaar is de herverdelende werking van het belasting- en premiestelsel minder sterk dan in de landen die tot het sociaal-democratische type behoren, de verdeling van marktinkomens lijkt daarentegen minder ongelijk dan die in de liberale staten. Opvallend is hier echter de positie die Duitsland inneemt. Dit land scoort op alle drie de maatstaven lager dan Nederland en lijkt qua ongelijkheid meer op de Scandinavische landen dan op de andere landen van het corporatistische cluster. Verder blijkt de ongelijkheid in Nederland, Luxemburg en Oostenrijk van overeenkomstige grootte te zijn en duidelijk geringer dan in België, Frankrijk en ook Italië. Afgaande op deze indicatoren, is de Franse inkomensverdeling een goede benadering voor het gemiddelde in de Europese Unie.

Zoals vermeld in hoofdstuk 3 laat Esping-Andersen zich niet expliciet uit over de Zuid Europese landen. Vooral het gebrek aan een officieel sociaal minimum lijkt in deze landen een grote ongelijkheid in de hand te werken. De figuur laat zien dat Griekenland, Spanje en Portugal de grootste ongelijkheid van de EU kennen.

Opvallend is verder dat de ongelijkheid in Slovenië zich op het niveau van de Scandinavische landen bevindt. In de overige nieuwe lidstaten waarvoor data beschikbaar zijn is de ongelijkheid groter, maar nog altijd een stuk kleiner dan in de Mediterrane landen.

Op grond van de gebruikte gegevens blijkt de typologie van Esping-Andersen grosso modo een empirische basis te kennen wat betreft de armoede en de inkomensongelijkheid. De sociaal-democratische landen kennen de geringste ongelijkheid. Zij worden gevolgd door de corporatistische, liberale en Mediterrane landen.

Armoede

In landenvergelijkend onderzoek wordt vaak gebruik gemaakt van relatieve armoedegrenzen. Deze zijn afhankelijk van plaats en tijd en weerspiegelen het algemene welvaartspeil van de maatschappij waarop zij betrekking hebben. Vanwege dit laatste worden daarom in principe de huishoudens die zich aan de onderkant van de inkomensverdeling bevinden als arm beschouwd. De hier gebruikte grens wordt sinds een aantal jaren door de Europese commissie gehanteerd om het percentage arme huishoudens in de lidstaten de kunnen vergelijken¹. Om de hoogte van de grens vast te stellen worden allereerst de inkomens gestandaardiseerd². Vervolgens wordt de mediaan van de gestandaardiseerde inkomensverdeling bepaald. De mediaan deelt de inkomensverdeling in tweeën: het aantal mensen dat meer verdient dan dit bedrag is exact even groot als het aantal mensen dat minder verdient. Gebruikelijk is dan om de armoedegrens bij 60% of 40% van de mediaan te trekken.

¹ Tijdens de Europese top van Laeken (2001) zijn de lidstaten een aantal indicatoren van social exclusion overeengekomen. Een van die indicatoren is het percentage huishoudens beneden 60% van de mediaan van het gestandaardiseerde inkomen. Als additionele indicatoren werden de percentages huishoudens beneden 40%, 50% en 70% van de mediaan genoemd.

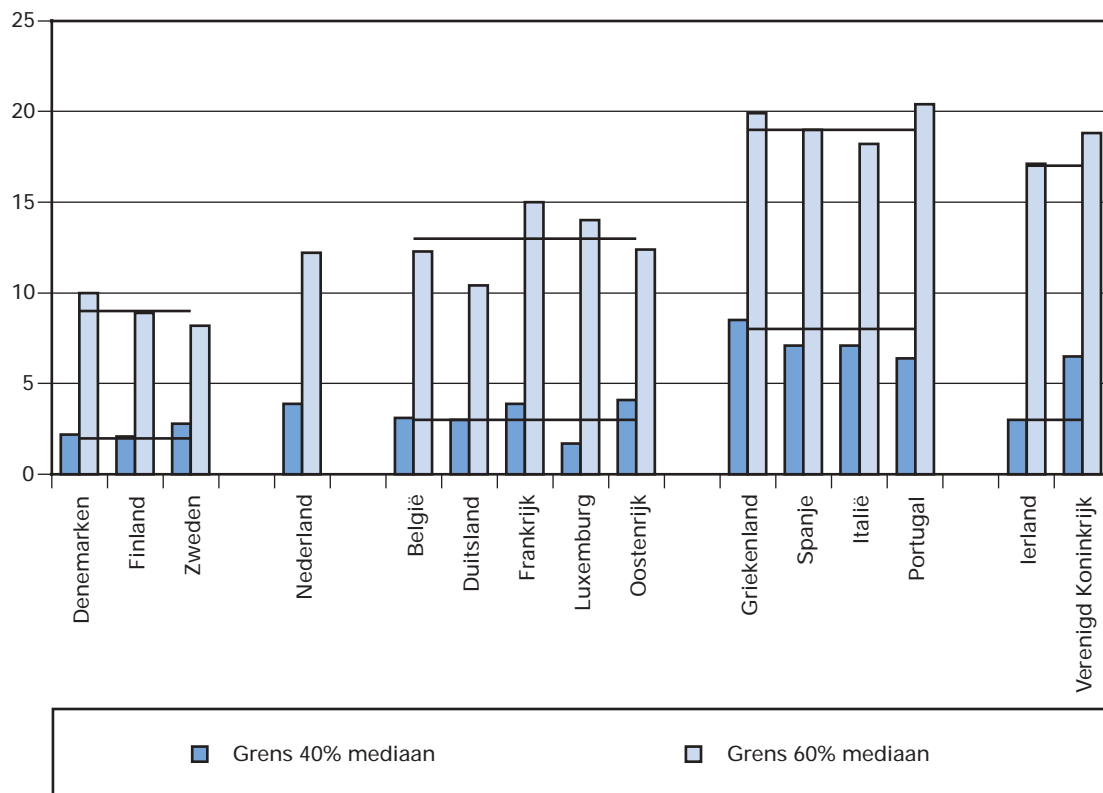
² Op dezelfde wijze als hierboven is gedaan om de ongelijkheid in inkomens te meten.

Het is mogelijk een aantal bezwaren te opperen tegen deze benadering (vergelijk Wildeboer Schut e.a. 2000). Ten eerste is niet op voorhand duidelijk wat de relatie is tussen een bepaald percentage van het mediane inkomen en de behoeften van mensen. Er wordt met name niet geëxpliciteerd of mensen met het bedrag dat de armoedegrens vertegenwoordigd kunnen rondkomen. In de tweede plaats kunnen de armoedegrenzen van

verschillende landen qua hoogte zoveel verschillen dat de gevonden armoedepercentages weinig meer zeggen anders dan dat de als arm bevonden huishoudens zich aan de onderkant van de respectievelijke inkomensverdelingen bevinden. In de derde plaats is deze grens gemaximeerd. Er kunnen nooit meer dan de helft van het totaal aantal huishoudens arm zijn (de mediaan ligt immers op de helft). Het is niet duidelijk of deze aanname realistisch is voor derde wereldlanden.

Figuur 5.7 geeft per land de percentages armen volgens beide maatstaven.

Figuur 5.7 Armoede in de EU (1999)



Bron: European Community Household Panel 1999, SCP bewerking.

Wanneer naar de percentages armen onder de 60%-grens wordt gekeken wordt de rangorde van landenclusters, net als bij de scores op de ongelijkheidsmaatstaven, weer enigszins teruggevonden. In het algemeen geldt dat de Zuid-Europese landen de hoogste armoedepercentages kennen, gevolgd door het liberale cluster (hier vooral het Verenigd Koninkrijk). In de sociaal-democratische landen zijn volgens deze armoedemaat relatief de minste armen te vinden. De corporatistische staten nemen een middenpositie in. De rangorde komt echter minder duidelijk naar voren als bij de scores op de ongelijkheidsmaatstaven. Nederland heeft ten opzichte van de sociaal-democratische landen een hoger percentage armen (ruim 12%). Zij lijkt wat betreft deze indicator meer tot het corporatistische cluster te horen en bevindt zich met België, Luxemburg en Oostenrijk in de middenmoot. Ook valt weer het relatief lage percentage in Duitsland op. Voor een corporatistisch land kent Duitsland relatief weinig armen.

De 40%-grens deelt de landen ruwweg in twee groepen in. In Italië, het Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Spanje en Portugal bevindt meer dan 5% van de bevolking zich onder deze armoedegrens. Voor de overige landen is dit tot enkele procentpunten minder. Dat de percentages onder deze grens veel minder de typologie van Esping-Andersen volgen ligt mogelijk aan het feit dat de institutionele minimumregelingen in sommige landen net boven of onder deze grens liggen. De 60%-grens differentieert wat dat betreft meer, omdat de afstand tot de minimumregelingen veel groter is.

5.2 Zijn de Lissabon doelstellingen met elkaar te verzoenen? Een eerste verkenning

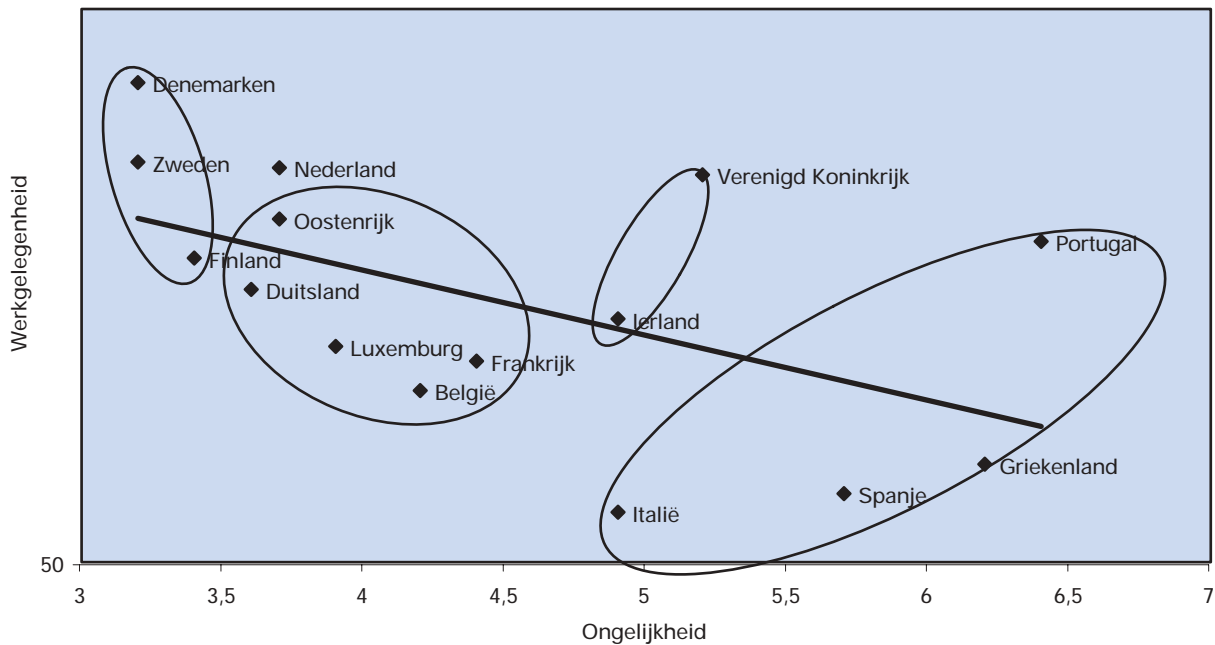
De uitruil tussen gelijkheid en doelmatigheid is diepgeworteld in de economische theorie. Zo stelt Okun bijvoorbeeld: «*The pursuit of efficiency necessarily creates inequalities. And hence society faces a trade-off between equality and efficiency.*» (Arthur Okun, 1975; blz. 120). Dit zou betekenen dat de diverse Lissabon doelstellingen niet met elkaar te verzoenen zijn. Het suggereert immers dat het bevorderen van werkgelegenheid en het verhogen van de productiviteit van werknemers (= *efficiency*) op gespannen voet staan met het verminderen van inkomensongelijkheid (= *equality*). Wat kunnen we zeggen over deze uitruil op basis van de sociaal-economische prestaties van EU-landen?

Gelijkheid en werkgelegenheid

De uitruil tussen inkomensongelijkheid en werkgelegenheid krijgt in economische literatuur veel ondersteuning. De gedachte is dat de uitgebreide verzorgingsstaten in Europa mooie resultaten boeken als het gaat om inkomensongelijkheid, maar de arbeidsparticipatie ontmoedigen (Lindbeck, 2001). Inkomensherverdeling van actieven naar inactieven vermindert de prikkel voor mensen om activiteiten te ontplooiën en zelf actief te zijn of te blijven.

De uitruil wordt vaak onderbouwd door middel van een vergelijking tussen de VS en de EU. De VS combineert namelijk een relatief ongelijke inkomensverdeling met een relatief hoge arbeidsparticipatie. Uit cijfers van de Luxemburg Income Survey voor 1995 blijkt dat de ongelijkheid er groter is dan in welk Europees land dan ook, terwijl de werkgelegenheid er met zo'n 75% ruim boven de Lissabon-doelstelling voor de EU ligt. De vraag is of dit verband tussen gelijkheid en participatie ook binnen de EU systematisch opgeld doet. Figuur 3.7 presenteert daartoe de prestaties van de huidige EU lidstaten met betrekking tot de totale werkgelegenheid en een maatstaf voor inkomensongelijkheid die in de vorige paragraaf gepresenteerd is, te weten de inkomenskwintielverhouding tussen de bovenste en onderste 20% van de bevolking. De figuur laat zien dat in Europese landen met een gelijke inkomensverdeling doorgaans relatief veel mensen aan het werk zijn. Dit suggereert een positief verband, geen uitruil. In het Europese land met de minste inkomensongelijkheid, Denemarken, ligt de werkgelegenheid zelfs boven het Amerikaanse niveau. Ook de andere Scandinavische landen en Nederland zijn er goed in geslaagd veel mensen aan het werk te krijgen in een relatief egalitaire samenleving. De Mediterrane landen scoren daarentegen op beide aspecten minder gunstig, met uitzondering van Portugal waar de werkgelegenheid relatief hoog is.

Fiuur 5.8 Inkomensongelijkheid en werkgelegenheid (1999)



Bron: Eurostat; ongelijkheid gedefinieerd als de Inkomens-kwintiel-verhouding (top 20%/onderste 20%).

In onderstaande tabel zijn de correlaties met andere maatstaven voor sociale cohesie opgenomen. Het blijkt dat de observatie uit figuur 5.8 ook voor andere maatstaven opgaat. In de tabel zijn ook de correlaties met arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen opgenomen. De correlaties blijken voor vrouwen hetzelfde, maar voor ouderen is er een minder duidelijk verband.

Tabel 5.1 Correlaties tussen werkgelegenheid en verschillende maatstaven voor sociale cohesie

	Ongelijkheid (80/20)	Gini-coëfficiënt	Gemiddelde log. afwijking
Totale werkgelegenheid	- 0,53	- 0,54	- 0,53
Werkgelegenheid vrouwen	- 0,59	- 0,59	- 0,58
Werkgelegenheid ouderen	- 0,04	- 0,14	- 0,08

Bron: Eurostat; eigen berekeningen.

Gelijkheid en productiviteit

Er wordt ook vaak gedacht dat sociale cohesie niet goed samen kan gaan met een hoge productiviteitsgroei. Immers, productiviteitsgroei is afhankelijk van innovatie, ondernemerschap en kennisvorming. Deze activiteiten kunnen alleen floreren als mensen en bedrijven flexibel zijn en snel kunnen inspringen op nieuwe ontwikkelingen. De Europese instituties worden er soms van beschuldigd de noodzakelijke dynamiek in de economie te ondermijnen en de prikkels voor innovatie en ondernemerschap te ontmoedigen. Dit zou mogelijk kunnen verklaren waarom de productiviteitsgroei in de VS in de tweede helft van de jaren negentig sneller is geweest dan in de EU (zie paragraaf 5.1)¹.

¹ Voor een analyse van de economische dynamiek in de EU in vergelijking met de VS, zie ook OCFEB (2003).

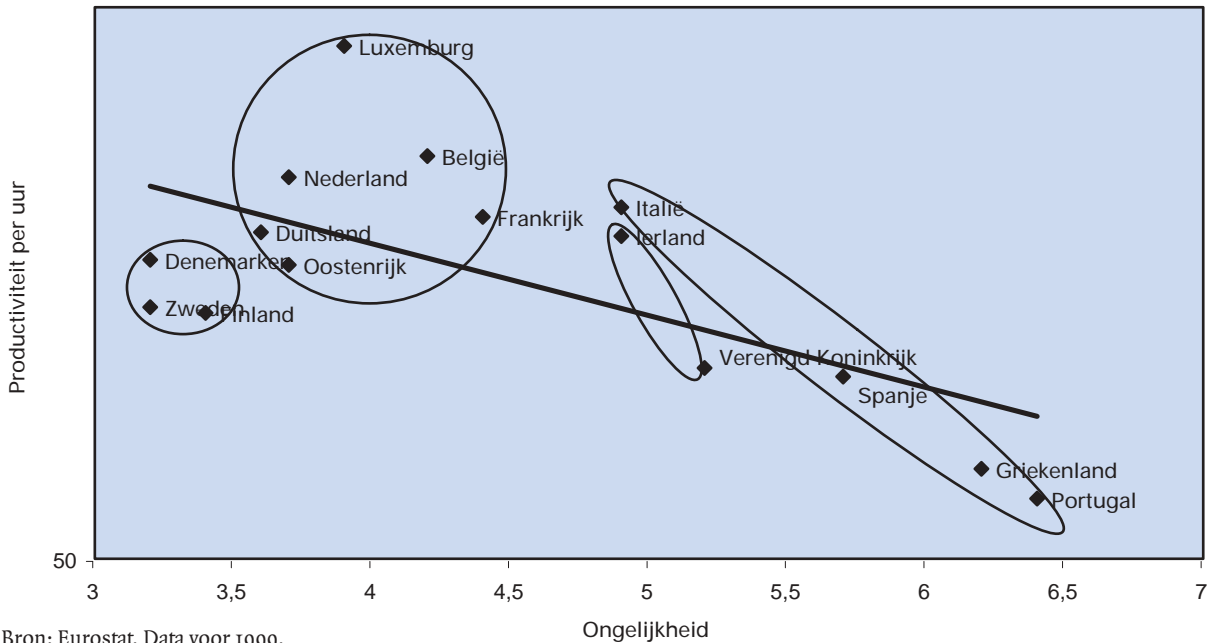
Toch zijn niet alle economen overtuigd van deze uitruil tussen productiviteit en gelijkheid. Zo hebben diverse auteurs onderzocht of er een systematisch verband is tussen de ongelijkheid in diverse landen en de groei van hun BBP. Studies van onder meer Persson en Tabellini (1994) en Alesina en Rodrik (1994) laten zien dat meer gelijkheid samen gaat met een hoge groei (zie Aghion e.a., 1999, voor een overzicht). Hiervoor zijn diverse redenen aangedragen. Zo kunnen productiviteitsgroei en sociale cohesie samen gaan omdat rijke landen zich meer solidariteit kunnen veroorloven. Inkomensgelijkheid is als het ware een luxe goed dat alleen een rijke samenleving zich kan permitteren¹. Ten tweede suggereert de politieke economie dat in een ongelijkere samenleving relatief meer kiezers baat hebben bij herverdeling via hogere belastingen. Deze belastingen verlagen het rendement van investeringen. Uiteindelijk resulteren in samenlevingen met veel ongelijkheid daardoor minder investeringen en een lagere groei. Hierbij gaat het wel om ongelijkheid voor belasting. Een derde reden waarom gelijkheid en productiviteit met elkaar verzoend kunnen worden is dat er draagvlak moet zijn onder de bevolking voor een beleid dat is gericht op het verbeteren van economische efficiëntie. Denk hierbij aan Europese integratie, handelsliberalisatie, of privatisering. Een dergelijk beleid gaat veelal gepaard met substantiële economische hervormingen. Het draagvlak hiervoor kan worden versterkt door een stelsel van sociale bescherming dat de verliezers beschermt tegen de pijnlijke gevolgen ervan. Tenslotte beargumenteert de endogene groeitheorie dat in ongelijkere samenlevingen minder geïnvesteerd wordt in scholing, omdat door kapitaalmarktimperfections niet iedereen geld kan lenen om zijn studie te bekostigen. Ongelijkheid leidt daarom tot te weinig investeringen in kennis en vertraagt de groei.

De theoretische onderbouwing van de uitruil tussen gelijkheid en productiviteit is derhalve niet zo duidelijk als soms wel wordt aangenomen. Het afgelopen decennium is de aandacht daarom enigszins verschoven richting de empirie. Figuur 5.9 geeft een indruk van het verband tussen productiviteit en gelijkheid in de EU, middels een spreidingsdiagram voor 1999. We zien dat de productiviteit in meer egalitaire EU-landen hoger ligt dan in minder egalitaire EU-landen². Net als bij participatie duidt dit niet op een uitruil, maar op het samengaan van productiviteit en gelijkheid. De empirische literatuur laat zien dat dit verband met ongelijkheid niet alleen voor productiviteitsniveaus opgaat, maar ook voor economische groei (zie Aghion e.a., 1999).

¹ Sommigen suggereren dat hier sprake is van een U-vorm tussen inkomensongelijkheid en productiviteit. Dat wil zeggen, naarmate samenlevingen productiever worden, zal de inkomensongelijkheid eerst afnemen maar na een bepaald keerpunt weer toenemen. Volgens Atkinson (2003) is er echter geen overtuigend bewijs voor deze U-vorm.

² Dit resultaat wordt in belangrijke mate bepaald door de Zuid-Europese landen. Zonder deze landen is er geen statistisch verband tussen productiviteit en gelijkheid.

Figuur 5.9 Inkomensongelijkheid en productiviteit



Bron: Eurostat. Data voor 1999.

Uit onderstaande tabel blijkt dat dit resultaat ook overeind blijft als andere maatstaven gebruikt worden. Zowel een hoge arbeidsproductiviteit als een hoog BBP per hoofd van de bevolking blijken goed samen te gaan met een hoog niveau van sociale cohesie. Het verband met BBP per hoofd wordt ook gevonden door Fouarge (2002). Hij laat echter ook zien dat het hoge niveau van economische groei en de stijging in arbeidsmarktparticipatie gedurende de jaren '80 en '90 in respectievelijk Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk niet hebben geleid tot een reductie in armoede in die landen.

Tabel 5.2 Correlaties tussen productiviteit en ongelijkheidsmaatstaven (1999)

	Ongelijkheid (80/20)	Gini-coëfficiënt	Gemiddelde log. afwijking
BBP per uur	- 0,65	- 0,53	- 0,61
BBP per werknemer	- 0,48	- 0,37	- 0,46
BBP per hoofd	- 0,56	- 0,46	- 0,57

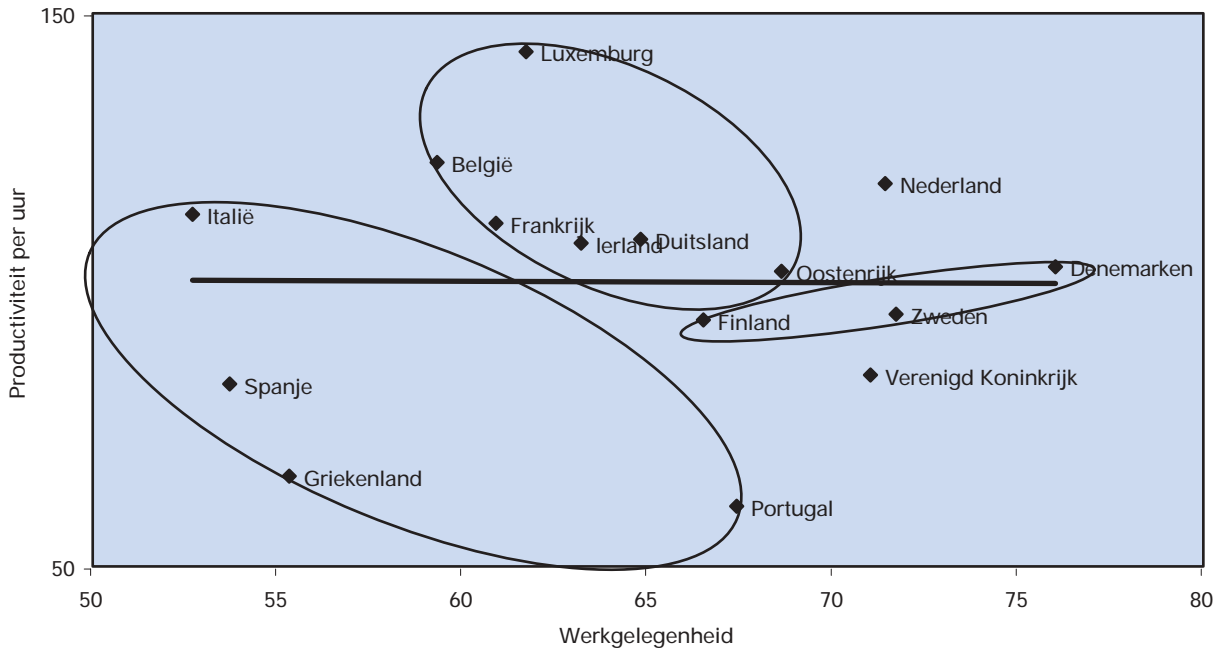
Bronnen: Eurostat, SCP, eigen berekeningen.

Werkgelegenheid en productiviteit

Als er gesproken wordt over uitruilen in de strategische Lissabon-agenda, gaat het meestal over de vraag of economische prestaties niet ten koste gaan van het sociale gezicht en vice versa. Deze tegenstelling komt het best tot uiting in de besproken relaties tussen productiviteit en werkgelegenheid aan de ene kant en de sociale dimensie van inkomensongelijkheid aan de andere. Tussen de drie doelstellingen is evenwel nog een derde relatie mogelijk, namelijk tussen werkgelegenheid en productiviteit. Werk wordt door de Europese Raad als de beste verzekering tegen sociale uitsluiting wordt beschouwd. Daarom is het stimuleren van arbeidsparticipatie ook een speerpunt in het Europese sociale beleid. In die zin kan hier dus ook sprake zijn van een mogelijke uitruil tussen economisch en sociaal beleid: een

hoogproductieve economie versus een samenleving waar iedereen een baan heeft.

Figuur 5.10 Werkgelegenheid en productiviteit



Bron: Eurostat. Data voor 1999.

De bovenstaande figuur toont het verband voor de landen van de Europese Unie. Opvallend is dat Ierland zich in de figuur in het corporatistische cluster lijkt te bevinden: de productiviteit en de werkgelegenheid liggen er op ongeveer hetzelfde peil als in Duitsland. Nederland blijkt een relatief hoge productiviteit te combineren met een relatief hoge werkgelegenheidsgraad. Uit de figuur blijkt noch een direct positief, noch een direct negatief verband tussen beide aspecten. Toch gaat er wel enige suggestie uit richting een mogelijke uitruil tussen werkgelegenheid en productiviteit. Zonder de Zuid-Europese landen is namelijk wel een duidelijk negatief verband te zien, terwijl ook binnen het cluster van Mediterrane landen een negatieve relatie geldt. Dit geeft enige empirische onderbouwing aan de gedachte dat het verhogen van werkgelegenheid binnen de EU vooral relatief laagproductieve arbeid betreft.

Uitruil of niet?

De Verenigde Staten combineren grote inkomensverschillen met een hoge productiviteit en een hoge arbeidsparticipatie in vergelijking met de EU. Dit suggereert dat er een uitruil bestaat tussen gelijkheid en doelmatigheid. Echter, binnen Europa lijkt deze uitruil goeddeels afwezig. Landen met een gelijkmatige inkomensverdeling, zoals de Scandinavische landen en Nederland, kennen zelfs een relatief hoog niveau van werkgelegenheid en productiviteit. Het Amerikaanse model is dus wellicht niet zalmakend. Dit biedt perspectief voor de Lissabon agenda om sociale cohesie te verzoenen met meer werkgelegenheid en een hogere productiviteit. De vraag is: hoe? Er is namelijk geen sprake van een wetmatigheid. Niet ieder beleid dat is gericht op sociale cohesie is automatisch goed voor participatie en productiviteit. De bovenstaande analyses verhullen deze potentiële uitruilen ten aanzien van specifieke instituties. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de mogelijke uitruilen bij specifieke arbeidsmarktinstuties.

6. DE INVLOED VAN ARBEIDSMARKTINSTITUTIES

De Lissabon agenda omvat een brede beleidsagenda. Het sociale beleid is daarvan slechts één component die vooral is gericht op het bevorderen van participatie, het verzekeren van sociale risico's en het verminderen van de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Andere onderdelen uit de Lissabon agenda zijn meer gericht op productiviteit en op het stimuleren van werkgelegenheid. De empirische analyse uit het vorige hoofdstuk suggereert dat het totale beleidspakket van landen geen uitruil hoeft te impliceren tussen de doelstellingen voor productiviteit, werkgelegenheid en sociale cohesie. Mogelijk zijn er wel uitruilen ten aanzien van specifieke instituties op de arbeidsmarkt. Dit hoofdstuk bespreekt de effecten van specifieke instrumenten op de Lissabon doelstellingen en illustreert het belang van de verschillende instituties aan de hand van recente gegevens voor de Europese Unie.

6.1 Sociale zekerheid

Sociale zekerheid komt in essentie neer op het verzekeren van risico's. Het biedt bijvoorbeeld de zekerheid aan mensen dat ze op een redelijk bestaansniveau kunnen blijven leven wanneer ze werkloos, ziek, arbeidsongeschikt of oud worden. Hoewel mensen nut ontleen aan meer zekerheid, is niet op voorhand duidelijk waarom private verzekeringsmarkten niet zouden kunnen zorgdragen voor de risico's die mensen lopen. Private verzekeringen kunnen perfect werken als de risicoverdeling bekend en voor de verschillende individuen onafhankelijk is. Bij met name het werkloosheidsrisico is sprake van interdependentie van werkloosheidskansen. Een verplichte sociale verzekering lost dit probleem ten principale op. Om deze reden kan verzekering tegen werkloosheid niet aan de private markt overgelaten worden¹.

Sociale verzekeringen introduceren ook risicosolidariteit tussen goede en slechte risico's. Immers, mensen die weinig risico lopen worden gedwongen zich tegen dezelfde premie te verzekeren als mensen die veel risico lopen: sociale verzekeringen differentiëren in beginsel niet naar het risicoprofiel van mensen. Voorts impliceert sociale verzekering herverdeling van inkomen. Want ex-ante verzekering is ex-post herverdeling. Geluksvogels die niet getroffen worden door onheil betalen immers voor de pechvogels die hun lot niet hebben kunnen ontlopen. Hierdoor worden inkomensverschillen in de samenleving verkleind.

Terwijl sociale verzekeringen gunstig zijn voor inkomensgelijkheid, kunnen ze ook de prikkels voor participatie en innovatie beïnvloeden. De reden is dat mensen zich met verzekering *ex-ante* (dus voor een gebeurtenis zich voordoet) anders gaan gedragen dan zonder verzekering. Dit kan gunstig uitpakken. Mensen kunnen bijvoorbeeld geneigd zijn meer risico's te nemen, zoals bij het starten van een onderneming, het volgen van een opleiding of het accepteren van een baan. Immers, bij eventuele pech zijn ze toch verzekerd van een redelijk inkomen. Dit bevordert de dynamiek in de economie en komt de productiviteit ten goede. De gedragseffecten kunnen echter ook ongunstig uitpakken. Zo zien werknemers hun onderhandelingspositie verbeteren indien het inkomensverlies bij onverhoopte werkloosheid beperkter is. Dit zou kunnen leiden tot hogere looneisen en stijgende werkloosheid. Voorts kunnen mensen of bedrijven zich door sociale verzekeringen minder gaan inspannen om een nare gebeurtenis te voorkomen: bedrijven doen bijvoorbeeld minder hun best om te voorkomen dat werknemers arbeidsongeschikt raken; werknemers doen

¹ Overheidsingrijpen is ook gerechtvaardigd in geval van gecorreleerde risico's. Als de eventualiteit veel verzekerden tegelijk treft, dan kan de verzekeringsmaatschappij het risico niet meer spreiden over een grote groep mensen. Voorts kunnen hoge transactiekosten, fundamentele onzekerheden, of risico's met een kans dicht bij één redenen zijn voor overheidsingrijpen.

minder hun best op het werk omdat ze bij eventueel ontslag toch verzekerd zijn van een redelijk inkomen.

Ook *ex-post* (nadat een gebeurtenis heeft plaatsgevonden) kan het gedrag van mensen anders zijn als gevolg van de sociale verzekering. Mensen met een uitkering kunnen bijvoorbeeld minder hard op zoek gaan naar een nieuwe baan en kieskeuriger zijn bij het accepteren daarvan. Voorts is oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid een risico. Voor de overheid is het in veel gevallen moeilijk te verifiëren of mensen terecht aanspraak maken op een uitkering omdat die (privacygevoelige) informatie niet eenvoudig te verkrijgen is.

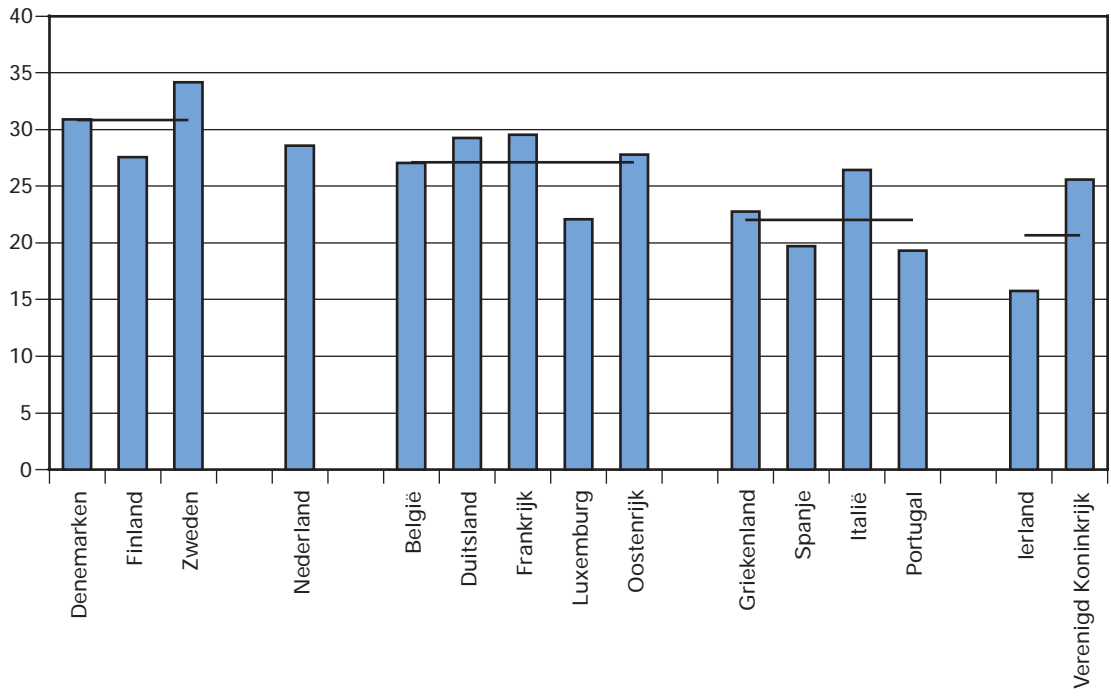
Verder impliceren risicosolidariteit en inkomenssolidariteit in de sociale zekerheid dat mensen de sociale verzekeringspremies gaan percipiëren als een belasting. Immers, de relatie tussen de verplichte premie en de verwachte uitkering vervaagt door de verplichte solidariteit. Door het belastingkarakter van de sociale verzekeringspremies wordt de arbeidsaanbodbeslissing van huishoudens verstoord: de sociale zekerheid vermindert de werkgelegenheid. De uitruil tussen gelijkheid en participatie is daarom onvermijdelijk bij sociale zekerheid.

Empirisch onderzoek illustreert de consequenties van sociale zekerheid voor de werkloosheid. Van der Horst (2003) laat zien dat de relatieve uitkeringsvoet (*replacement rate*), gedefinieerd als de ratio van de netto werkloosheidsuitkering en het netto loon, een significant opwaarts effect heeft op de lonen in onder meer Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Andere studies komen tot vergelijkbare conclusies. Hoge uitkeringen leiden tot een stijging van de (evenwichts)werkloosheid.

De Grauwe en Polan (2003) kijken naar de invloed van sociale uitgaven op het concurrentievermogen van landen, waar productiviteit een belangrijke factor van is. Zij vinden geen empirische onderbouwing voor een uitruil: sociale uitgaven lijken dus niet ongunstig voor de concurrentiepositie. De verklaring hiervoor kan twee kanten op werken. Enerzijds maakt een goede concurrentiepositie een hoger niveau van sociale zekerheid mogelijk. Anderzijds impliceren sociale uitgaven minder sociale onrust en meer mogelijkheden om te investeren in risicovolle projecten.

Figuur 6.1 geeft een indruk van de sociale zekerheid in de EU in 1998. Het presenteert de sociale uitgaven als percentage van het BBP, waarbij sociale uitgaven zijn gedefinieerd als de som van de publieke uitgaven voor de ouderdagvoorziening, ziekte en arbeidsongeschiktheid, nabestaanden, werkloosheid, zorg, bijstand, kinderen, huisvesting en actief arbeidsmarktbeleid. Hierbij moet aangetekend worden dat de vergelijkbaarheid van dit soort cijfers tussen landen vaak te wensen overlaat. Zo zijn de uitkeringen voor Nederland bruto, terwijl ze in veel andere landen netto zijn. Toch geven de cijfers enig beeld van de verschillen tussen landen. We zien dat de sociale uitgaven het laagst zijn in de Mediterrane en liberale landen. In de sociaal-democratische en in iets mindere mate de corporatistische landen zijn de sociale uitgaven, zoals verwacht, relatief hoog.

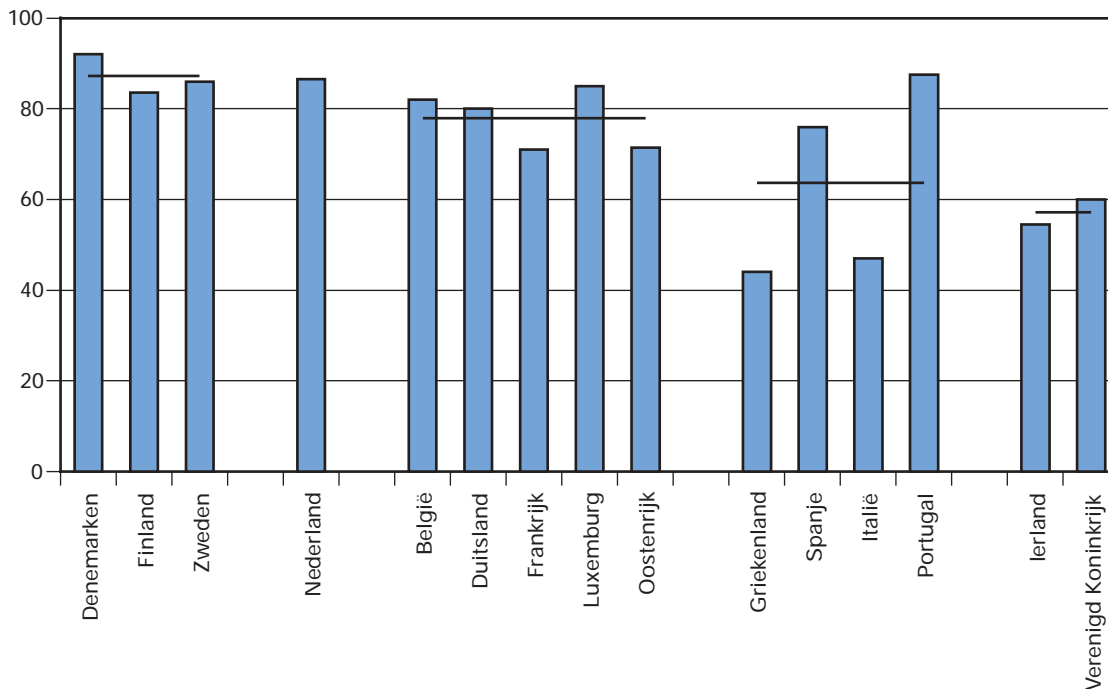
Figuur 6.1 Sociale uitgaven als percentage van het BBP, 1998



Bron: OESO.

Figuur 6.2 geeft een indruk van de relatieve uitkeringsvoet in de EU-lidstaten, berekend als het gemiddelde voor alleenstaanden en gezinnen op het minimum inkomensniveau. We zien ook hier de hoogste waarden in de sociaal-democratische landen en de laagste waarden in de liberale en Mediterrane landen, met uitzondering van Portugal, dat een opvallend hoge relatieve uitkeringsvoet kent. Verder is de relatieve uitkeringsvoet in de corporatistische landen wat lager dan in de sociaal-democratische landen.

Figuur 6.2 Netto relatieve uitkeringsvoet op minimum niveau, 1999



Bron: OESO en CPB berekeningen. De gepresenteerde cijfers zijn het gemiddelde van de relatieve uitkeringvoeten voor alleenstaanden en gezinnen op het minimum inkomensniveau.

6.2 Progressieve belastingen

Naast het uitkeringsstelsel vervullen ook progressieve belastingen een rol bij het herverdelen van inkomen. Ze impliceren immers per definitie dat mensen met een hoog inkomen verhoudingsgewijs meer belasting betalen dan mensen met een laag inkomen. Met behulp van het MIMIC-model van het CPB kunnen we laten zien hoe herverdeling via progressieve belastingen de productiviteit en de arbeidsparticipatie beïnvloedt. Het MIMIC-model is een algemeen evenwichtsmodel, dat specifiek ontwikkeld is om de invloed van arbeidsmarktinstellingen op de economie te kunnen analyseren (zie Graafland e.a., 2001). Het model is gekalibreerd voor de Nederlandse economie, maar de gemodelleerde economische mechanismen spelen ook in andere Europese landen. Waar de kwantitatieve resultaten dus betrekking hebben op de Nederlandse situatie, zijn de kwalitatieve conclusies ook geldig voor de andere lidstaten van de EU.

Tabel 6.1 toont de resultaten van een tweetal simulaties. In beide varianten wordt de algemene heffingskorting verhoogd met een totaal budgettair beslag van € 0,5 miljard. Deze inkomstenderving wordt budgetneutraal gecompenseerd met respectievelijk een verhoging van de tarieven in de eerste twee belastingschijven en een verhoging van het toptarief.

De hogere progressiecoëfficiënt in tabel 6.1 betekent dat het belastingstelsel progressiever wordt en dus tot meer herverdeling leidt tussen hoge en lage arbeidsinkomens. De fiscale progressie neemt toe omdat beide experimenten meer herverdeling impliceren van rijk naar arm. Immers, de hogere algemene heffingskorting is voor alle belastingbetalers een gelijk bedrag,

terwijl de belastingverhogingen relatief zwaar op de hogere inkomens drukken.

Fiscale progressie heeft negatieve consequenties voor het arbeidsaanbod. Het vermindert namelijk de prikkels voor mensen om harder te werken omdat vrije tijd aantrekkelijker wordt ten opzichte van consumptie. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen daalt in beide varianten omdat de gemiddelde belastingdruk op een baan toeneemt. Hierdoor wordt het minder aantrekkelijk om inactiviteit in te ruilen voor een kleine deeltijdbaan.

Tabel 6.1 Economische effecten (veranderingen in %) van meer herverdeling via het belastingstelsel in twee budgetneutrale varianten^a

	Hogere heffingskorting Hoger tarief 1 ^c schijf	Hogere heffingskorting Hoger toptarief
Fiscale progressie ^b	0,6	3,6
Arbidsaanbod	- 0,4	- 0,7
Participatie vrouwen	- 0,3	- 0,1
Werkgelegenheid	- 0,7	- 0,8
Arbidsproductiviteit	0,1	- 0,3

^a In elke variant wordt de algemene heffingskorting met ongeveer € 200 verhoogd. De maatregel wordt budgetneutraal gecompenseerd door telkens een verschillende manier van belastingverhoging.

^b Dit is zo gedefinieerd, dat een hogere coëfficiënt op meer fiscale progressie duidt. De exacte definitie is $(1-T_a)/(1-T_m)$, waarbij T_a de gemiddelde en T_m de marginale druk is. Hiermee is de maatstaf de reciproque van de coëfficiënt voor relatieve inkomensprogressie die meestal in de economische literatuur wordt gebruikt.

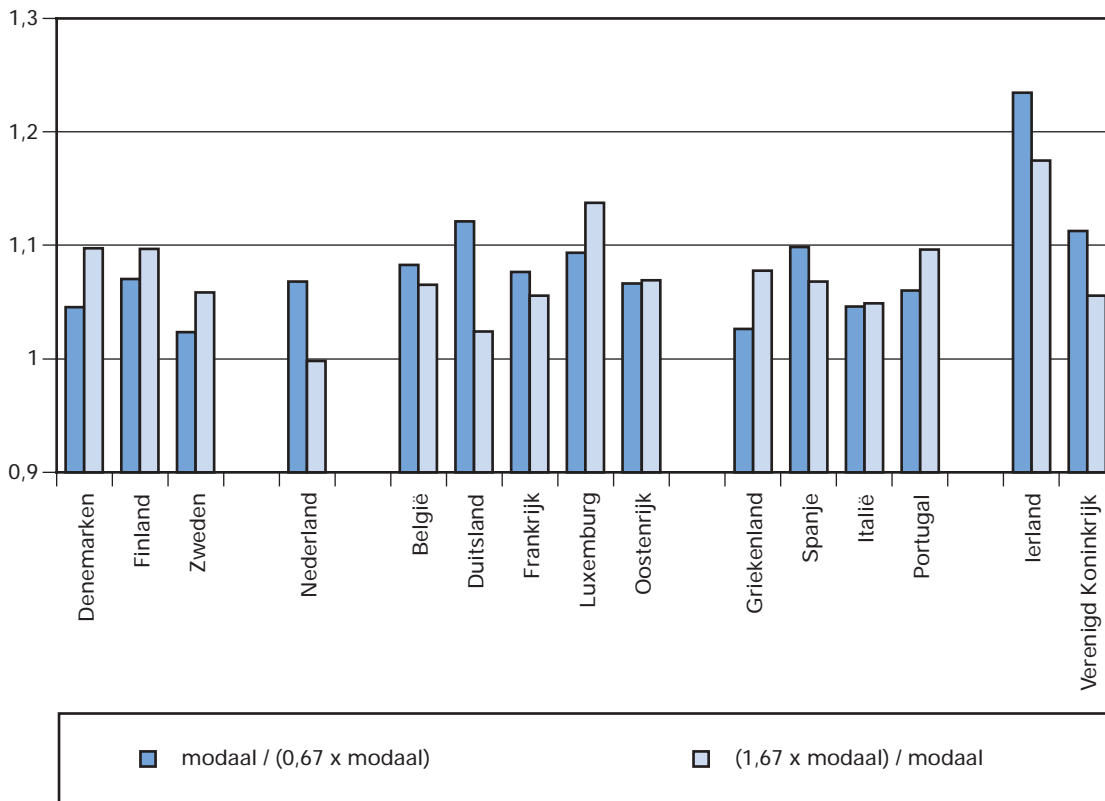
Bron: Graafland e.a. (2001) en CPB-bewerking

Een progressiever belastingstelsel is ook ongunstig voor investeringen in menselijk kapitaal. Immers, progressieve belastingen maken het minder aantrekkelijk voor werknemers om zich te scholen. Dit komt doordat de beloning voor de scholingsinspanning in de vorm van een hoger toekomstig loon voor een groter deel wordt wegbelast door de overheid. De arbeidsproductiviteit zal hierdoor op termijn afnemen. We zien in tabel 6.1 dat dit vooral het geval is bij een verhoging van het toptarief. De verhoging van de eerste schijf leidt juist tot een toename van de arbeidsproductiviteit omdat in deze variant vooral de werkgelegenheid onder laaggeschoolden daalt. De gemiddelde productiviteit per werknemer neemt daardoor toe.

De simulaties in tabel 6.1 suggereren dat fiscale progressie aantrekkelijk is vanuit het oogpunt van gelijkheid, maar tegelijkertijd negatieve effecten heeft op werkgelegenheid en productiviteit. Dit impliceert een duidelijke uitruil¹.

¹ Deze uitruil is minder eenduidig indien marktfalen niet op andere manieren wordt opgelost. Zo laten Van Ewijk e.a. (2003) zien dat falende arbeids-, kapitaal, of verzekeringsmarkten fiscale progressie aantrekkelijk kunnen maken vanuit doelmatigheidsoogpunt.

Figuur 6.3 Fiscale progressie in 1999



Bron: OESO. De cijfers geven de verhouding in de gemiddelde belasting- en premiedruk bij verschillende inkomensniveaus.

Europese landen maken verschillende keuzes ten aanzien van deze uitruil bij de belastingen. Figuur 6.3 illustreert dit met behulp van twee indicatoren van fiscale progressie: (i) de verhouding in de gemiddelde belasting- en premiedruk op mensen met een modaal inkomen en mensen op het niveau van 0,67 x modaal en (ii) hetzelfde verhoudingsgetal, maar nu tussen mensen met een inkomen van 1,67 keer modaal en één keer modaal. Omdat de gemiddelde belastingdruk meestal toeneemt met het inkomen, zien we in figuur 6.3 dat deze ratio's doorgaans groter zijn dan één. Overigens zegt de mate van fiscale progressie niets over de hoogte van de gemiddelde belasting- en premiedruk. In de liberale landen is het niveau van de belastingdruk relatief laag, maar de fiscale progressie is er het hoogst, met name beneden het modale inkomen. Ook in de corporatistische landen is de mate van fiscale progressie relatief groot. De Mediterrane en sociaal-democratische landen kennen een wat minder progressief belastingstelsel. Het niveau van de gemiddelde druk is wel wat hoger in de sociaal-democratische landen dan in de Mediterrane landen.

6.3 Arbeidsmarktregulering

Sociaal beleid omvat niet alleen uitgaven, maar ook regelgeving, onder meer ten aanzien van de gezondheid en veiligheid van werknemers, werktijden, ontslagbescherming en het minimum loon. Deze regels beschermen werknemers tegen onveilige situaties op het werk, tegen uitbuiting door werkgevers of zijn bedoeld om hoge transactiekosten te vermijden. Immers, door duidelijke regels hoeven individuele werknemers zichzelf niet

afzonderlijk op de hoogte te stellen over de rechten en plichten van een arbeidscontract of de arbeidsomstandigheden in een bedrijf.

Arbeidsmarktregulering kan ook invloed hebben op de drie Lissabon doelstellingen. Een strikte ontslagbescherming maakt het bijvoorbeeld moeilijker en duurder voor bedrijven om mensen te ontslaan¹. Dit remt het aantal ontslagen waardoor de werkloosheid kan dalen. Echter, werkgevers worden ook terughoudender bij het aannemen van nieuw personeel. Dit maakt het moeilijker voor werklozen om aan werk te komen. Ontslagbescherming is daarom aantrekkelijk voor degenen die een baan hebben, maar ongunstig voor werkzoekenden. De versterkte onderhandelingspositie van mensen met een baan kan tot hogere looneisen en toenemende werkloosheid leiden. Het uiteindelijke effect op de arbeidsmarkt is daardoor op grond van theoretische argumenten ambigu.

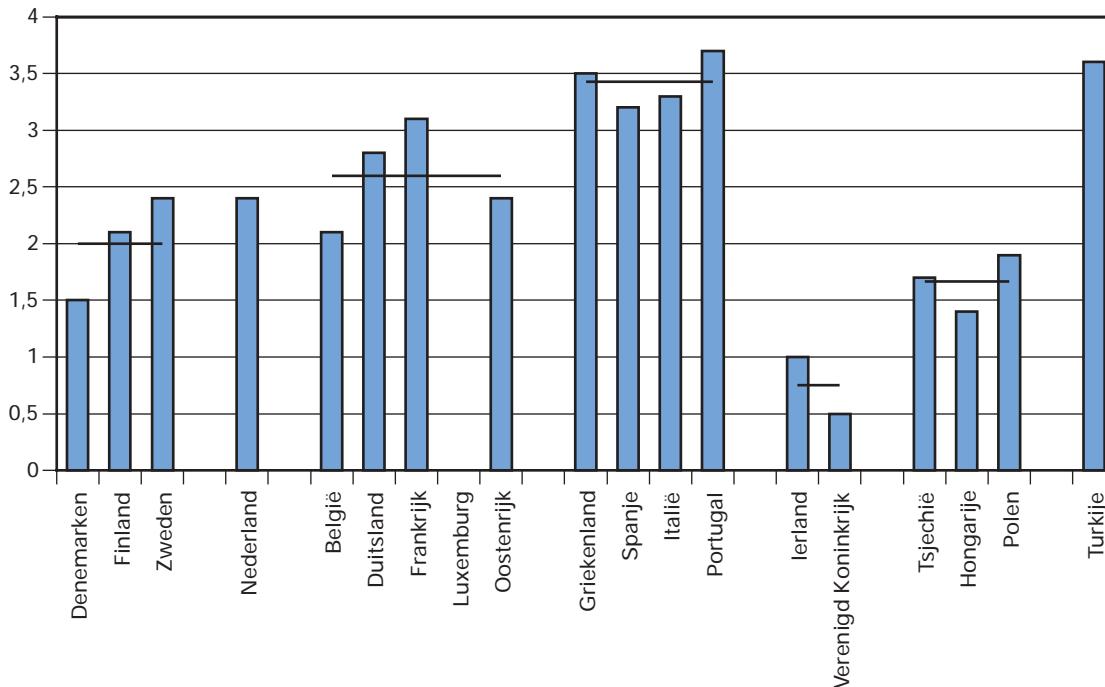
Empirisch onderzoek naar het effect van ontslagbescherming op de arbeidsmarkt laat evenmin eenduidige effecten zien. Boeri en Jimeno-Serrano (2003) bespreken elf studies, waarvan er slechts drie een significant negatief effect op de werkgelegenheid rapporteren en twee een significant positief effect op de werkloosheid. De meeste studies komen tot insignificante of ambigue resultaten. Ontslagbescherming blijkt wel relevant voor de dynamiek op de arbeidsmarkt: het leidt volgens nagenoeg alle beschikbare empirische studies tot minder ontslagen en minder aannames van personeel. Hoewel het niveau van de werkloosheid per saldo niet significant lijkt te veranderen, neemt de werkloosheidsduur door ontslagbescherming wel significant toe. De afstand tussen mensen met een baan en werklozen wordt op die manier groter.

Hoe ontslagbescherming de productiviteit beïnvloedt is eveneens niet op voorhand duidelijk. Enerzijds kan de geringere dynamiek op de arbeidsmarkt als gevolg van ontslagbescherming negatief uitpakken voor de productiviteit omdat mensen te lang blijven werken in bedrijven waar het slecht mee gaat. Ook kan ontslagbescherming de depreciatie van kennis en vaardigheden van werkzoekenden verergeren, doordat het de gemiddelde werkloosheidsduur verlengt. Anderzijds stimuleert ontslagbescherming bedrijven en werknemers om te investeren in bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden. Immers, werknemers en werkgevers zijn meer op elkaar aangewezen waardoor het loont om te investeren in de lange termijn relatie. Bovendien kan de flexibiliteit binnen ondernemingen toenemen indien deze tussen ondernemingen wordt beperkt. Ten aanzien van ontslagbescherming is er derhalve een uitruil tussen flexibiliteit en stabiliteit.

Figuur 6.4 geeft een indruk van de mate waarin Europese werknemers worden beschermd. Hoewel ontslagbescherming hierin het belangrijkste element is, is de gepresenteerde maatstaf breder van aard. De cijfers zijn genomen uit Nicoletti e.a. (1999) en worden ook gebruikt door de OESO. We zien dat de bescherming van werknemers relatief belangrijk is in de Mediterrane landen. In de liberale landen is de ontslagbescherming daarentegen zeer gering. De andere Europese landen zitten tussen deze twee uitersten in, waarbij in de sociaal-democratische landen de bescherming van werknemers minder is dan in de corporatistische landen. Voor deze maatstaf zijn ook cijfers bekend voor enkele nieuwe toetredende lidstaten alsmede Turkije. De wetgeving ter bescherming van de werknemers in de nieuwe toetreders is niet erg strikt en verhoudt zich goed tot het niveau in de sociaal-democratische landen. Turkse werknemers genieten daarentegen wel veel bescherming. De ontslagbescherming bevindt zich er op het niveau van de Mediterrane landen.

¹ Volgens Boeri (2002) is ontslagbescherming een alternatieve vorm van verzekering tegen arbeidsmarktrisico's. Hij laat zien dat er een uitruil bestaat tussen ontslagbescherming (vooral relevant in de Mediterrane landen) en sociale zekerheid (vooral van belang in de corporatistische en sociaal-democratische landen).

Figuur 6.4 Wetgeving ter bescherming van werknemers in diverse landen (1998)

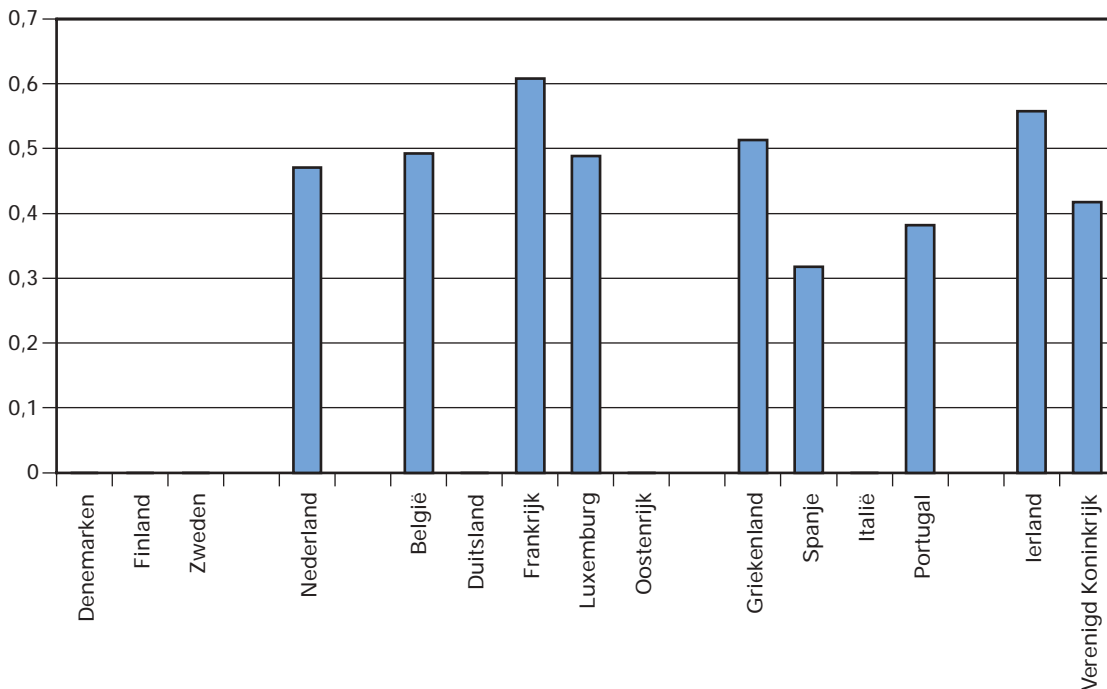


Bron: Nicoletti e.a. (1999). De schaal loopt van een minimum van 0 (minst restrictief) tot een maximum van 6 (meest restrictief). Er zijn geen cijfers bekend voor Luxemburg.

Een andere vorm van arbeidsmarktregulering betreft het minimumloon. Deze draagt bij aan het verkleinen van de inkomensverschillen. De invloed ervan beperkt zich niet tot de lage lonen. Teulings (1999) laat zien dat minimumlonen een belangrijke effect uitoefenen op de loonverdeling tot aan het mediane loonniveau. Het is daarmee van belang voor de inkomensverdeling van een grote groep werknemers.

Het minimumloon leidt volgens de economische theorie tot een daling in de werkgelegenheid. Het wordt voor werkgevers vooral te duur om mensen met een lage opleiding nog te laten werken tegen een loon dat hoger ligt dan hun productiviteit. Dit kan verklaren waarom de werkloosheid onder laaggeschoolden hoger ligt dan onder hoogopgeleiden. Ondanks deze theoretische voorspelling suggereert de empirische literatuur uit de VS dat het minimumloon geringe effecten heeft op de werkgelegenheid. Uit tijdreeksanalyses komt naar voren dat een verhoging van het minimumloon met 10% gemiddeld leidt tot een daling in de werkgelegenheid onder tieners met 1 tot 3%, dat wil zeggen een daling in de totale werkgelegenheid van tussen de 0,1 en 0,3% (Brown e.a., 1982). Cross-sectie studies laten nog kleinere effecten zien (Card en Krueger, 1995).

Figuur 6.5 Ratio van het wettelijk minimum- en het mediane loon in EU-landen, 2000



Bron: OESO. Ook de zes landen binnen de EU die geen minimumloon kennen zijn in de grafiek opgenomen.

Figuur 6.5 laat zien dat zes landen in de EU geen wettelijk minimumloon kennen. In de overige EU-lidstaten loopt het wettelijk minimumloon uiteen van 31,8% van het mediane loon in Spanje tot 60,8% van het mediane loon in Frankrijk. Het wettelijk minimumloon ligt in de meeste EU-landen op een wat hoger niveau dan in de VS (ongeveer 35% van het mediane loon). Het feit dat Amerikaans empirisch onderzoek nauwelijks effecten van verandering van het minimumloon op de werkgelegenheid vindt, hangt mogelijk samen met het lage niveau ervan: ook bij een verhoging met enkele procenten blijft het immers laag. Misschien heeft het minimumloon daardoor grotere effecten in de EU-lidstaten. Empirische schattingen voor Nederland door Van Opstal (1990) suggereren inderdaad grotere werkgelegenheidseffecten in de jaren '80. Meer recent vindt Van der Horst (2003) ook substantiële effecten van het minimumloon op de werkloosheid in Frankrijk en Spanje. In Nederland is sinds de jaren '80 het minimumloon lange tijd nominaal bevroren geweest waardoor het in reële termen is gedaald. Zo lag het wettelijk minimumloon in 1975 nog boven de 60% van het mediane loon. In 2000 was dat gedaald naar 47%. Een vergelijkbare tendens heeft zich voorgedaan in België, Spanje en Griekenland. De vraag is of het minimumloon nu nog steeds een grote invloed heeft op de werkgelegenheid. Volgens Gelauff en Graafland (1994) is dat niet het geval. Zij simuleren met MIMIC een verlaging van het minimumloon in Nederland met 10%, overigens zonder een daling van de uitkeringen die gekoppeld zijn aan het minimumloon. Daaruit blijkt een toename van de totale werkgelegenheid met slechts 0,1%, een effect dat vergelijkbaar is met de empirische bevindingen voor de VS. Dit komt vooral doordat het minimumloon beneden de laagste loonschalen in de meeste CAO's ligt, waardoor ze niet direct relevant is voor veel bedrijven.

6.4 Actief arbeidsmarktbeleid

Actief arbeidsmarktbeleid kan verschillende vormen aannemen. Allereerst betreft het banen die worden gecreëerd voor bepaalde groepen werklozen in de publieke sector. In Nederland gaat het dan bijvoorbeeld om banen in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden en Instroom- en Doorstroombanen. Daarnaast valt onder actief arbeidsmarktbeleid de loonkostensubsidies voor specifieke vormen van werkgelegenheid in de private sector. Zo kent Nederland bijvoorbeeld subsidies in het kader van de wet Vermindering Langdurig Werklozen.

Actief arbeidsmarktbeleid kan worden gezien als een instrument dat complementair is aan andere verzorgingsstaat-arrangementen. De dreigende armoedeval maakt werken voor laagopgeleiden minder aantrekkelijk. Om deze negatieve consequenties van het beleid te verzachten, kan de overheid actief proberen om mensen weer aan het werk te helpen. Op die manier wil ze voorkomen dat werklozen langdurig buiten het arbeidsproces staan en dat hun menselijk kapitaal wordt afgeschreven. Meestal is het beleid expliciet gericht op kansarme groepen, zoals langdurig werklozen en laagopgeleide werknemers.

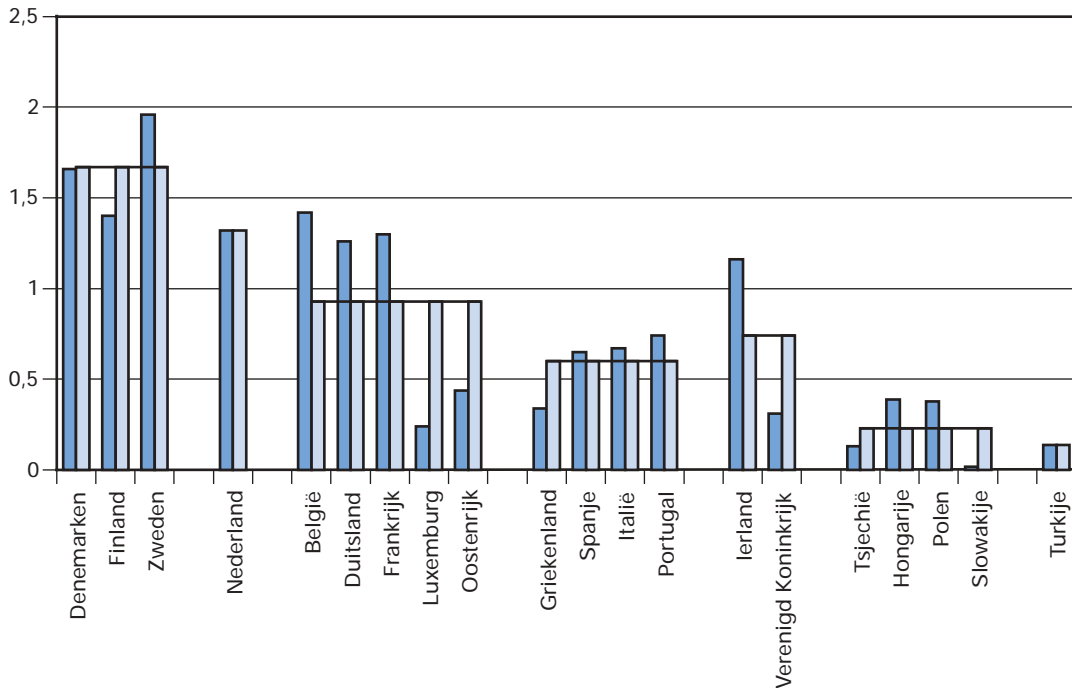
Actief arbeidsmarktbeleid is aantrekkelijk vanuit het perspectief van sociale cohesie. Belastinggeld wordt immers ingezet om kansarme groepen te helpen bij het verbeteren van hun arbeidsmarktpositie. Studies laten echter zien dat actief arbeidsmarktbeleid uiteindelijk minder werkgelegenheid oplevert dan in eerste instantie wordt gecreëerd. Extra werkgelegenheid in de publieke sector leidt bijvoorbeeld tot uitholling van werkgelegenheid in de private sector omdat vacatures daar minder eenvoudig worden opgevuld. Zo komen Dahlberg en Forslund (1999) voor Zweden per saldo op een werkgelegenheidseffect van 35% van het aantal gecreëerde banen. Voor Nederland vinden Jongen e.a. (2003) een netto werkgelegenheidseffect van het actief arbeidsmarktbeleid van tussen de 31% en 48% van het aantal gecreëerde banen in de publieke sector. Daarbij is ook rekening gehouden met de kosten van actief arbeidsmarktbeleid, dat wil zeggen de hogere belastingen die nodig zijn om het beleid te financieren (en die de participatie ontmoedigen).

Actief arbeidsmarktbeleid is dus een potentieel effectief instrument om sociale cohesie te combineren met het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Het levert per saldo immers werkgelegenheid op en komt ten goede aan kansarme groepen. Of ook de productiviteit stijgt door actief arbeidsmarktbeleid is de vraag. Enerzijds blijft het menselijk kapitaal van kansarme groepen op peil door het bevorderen van (on-the-job) training. Anderzijds wordt werkgelegenheid gestimuleerd die minder productief is. Daardoor daalt de gemiddelde arbeidsproductiviteit van werkenden.

Figuur 6.6 geeft een indruk van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in diverse EU-landen als percentage van het BBP. Dit zegt weliswaar niet direct iets over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid, maar geeft wel een indruk van het belang ervan in de verschillende lidstaten. We zien dat actief arbeidsmarktbeleid vooral in de Scandinavische landen, in Nederland en in een drietal corporatistische landen relevant is. In de Mediterrane landen zijn de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid het laagst. In de figuur zijn ook de gegevens opgenomen over enkele kandidaat-lidstaten. Ook in deze landen blijkt activerend arbeidsmarktbeleid gevoerd te worden, hoewel de uitgaven eraan slechts een klein percentage van het BBP betreffen. Toch is dit

percentage in Hongarije en Polen nog hoger dan in het Verenigd Koninkrijk of Griekenland.

Figuur 6.6 Uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in % van het BBP, 1998



Bron: OESO en eigen berekeningen.

6.5 Het systeem van loonvorming

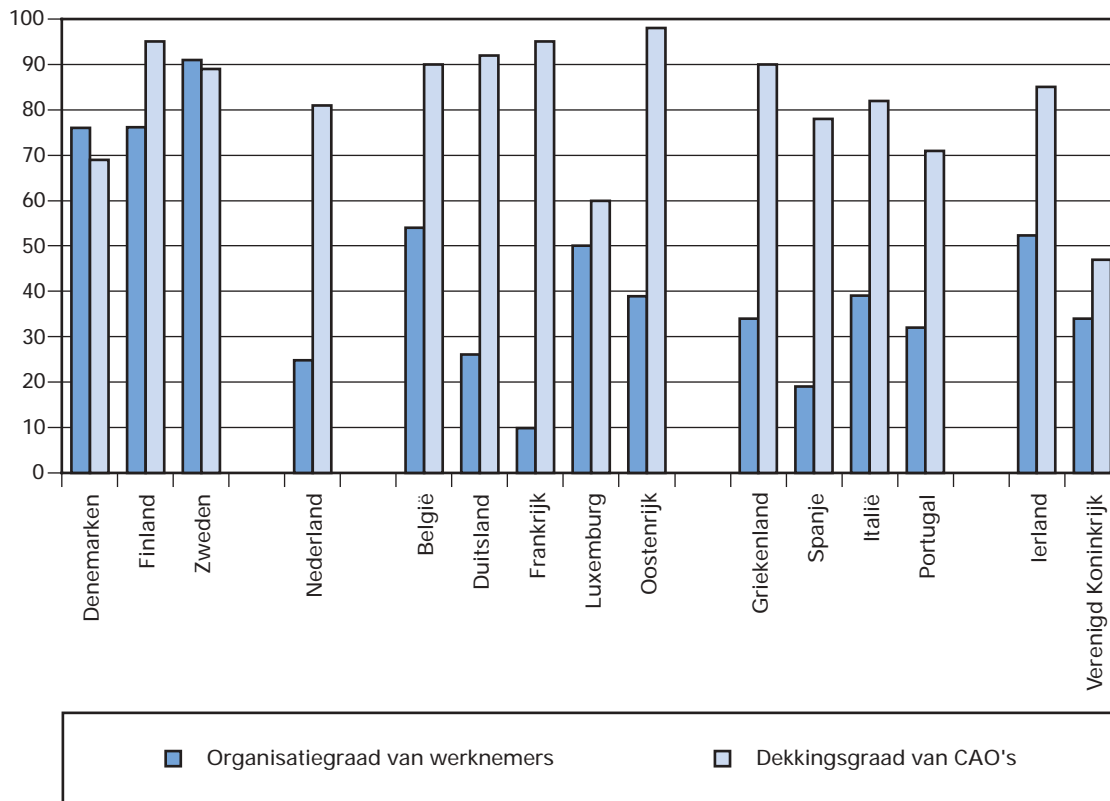
De loonvorming in Europa wordt bepaald door het samenspel van werkgevers- en werknemersorganisaties. Enerzijds bevordert deze structuur van de loonvorming de doelmatigheid op de arbeidsmarkt. Zo vermindert het de transactiekosten in de loononderhandelingen tussen werkgevers en werknemers en kan het bijdragen aan investeringen in bedrijfsspecifieke kennis. De productiviteit wordt daardoor bevorderd (Teulings en Hartog, 1998). Voorts kan het gunstig zijn voor sociale cohesie. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de empirische literatuur dat meer centrale loononderhandelingen leiden tot een substantiële vermindering van de loonongelijkheid tussen sectoren en regio's (Flanagan, 1999).

Anderzijds kan vakbondsmacht negatieve consequenties hebben voor de werkgelegenheid. Wanneer bijvoorbeeld vakbonden een sterke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van ondernemers, kunnen ze deze benutten om de lonen op te stuwen en daarmee een deel van de bedrijfswinsten naar zich toe te trekken. Dit kan leiden tot een hogere werkloosheid.

Voorts impliceren kleinere regionale loonverschillen als gevolg van meer centrale loononderhandelingen dat de werkloosheid in bepaalde regio's sterk kan oplopen. De lonen zullen immers in de productieve regio's niet in overeenstemming zijn met de regionale productiviteit. We zien bijvoorbeeld dat hierdoor in sommige Spaanse en Italiaanse regio's alsook in Oost-Duitsland de werkloosheid erg hoog is.

Figuur 6.7 toont twee indicatoren die het belang van instituties in de loonvorming in Europese lidstaten weerspiegelen. De linkerkolom toont het percentage werknemers dat lid is van een vakbond. Uit de cijfers blijkt dat dit percentage vooral hoog is in Scandinavië. De dekkinggraad van CAO's in de rechterkolom is in vrijwel alle lidstaten hoog, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk. Het aantal mensen dat lid is van een vakbond zegt in de meeste EU-landen niet zo veel over het belang van CAO's, omdat de dekkinggraad vaak aanzienlijk verschilt, onder meer door de hoge organisatiegraad van werkgevers en het algemeen verbindend verklaren van CAO's door de overheid.

Figuur 6.7 Percentage werknemers dat lid is van een vakbond en dekkinggraad van CAO's



Bronnen: Borghijs e.a. (2003), Belot (2003). Data voor verschillende jaren, 1994–1998. De dekkinggraad in Griekenland is op grond van informatie uit de European Industrial Relations Observatory (2003) op 90% gezet.

6.6 Arbeidsmarktinstituties en de Lissabon doelstellingen: conclusies

Dit hoofdstuk laat zien dat de lidstaten in de EU verschillende keuzes maken ten aanzien van hun arbeidsmarktinstituties en sociaal beleid. Dit is in overeenstemming met de verschillen tussen de vier clusters van verzorgingsstaten die in hoofdstuk 3 zijn beschreven. Ze weerspiegelen voor een belangrijk deel verschillen in maatschappelijke preferenties. Hoewel instituties verschillend kunnen uitwerken, zijn er toch algemene uitspraken te doen over de effecten van verschillende verzorgingsstaatarrangementen.

Uit de beschouwingen in dit hoofdstuk blijkt dat bij afzonderlijke arbeidsmarktinstituties wel sprake kan zijn van een uitruil tussen gelijkheid en economische efficiëntie. Alle besproken arbeidsmarktinstituties blijken

in staat om de sociale cohesie te verhogen. Tegelijkertijd kan dit in veel gevallen ten koste gaan van de werkgelegenheid. Zo vermindert de sociale zekerheid de ongelijkheid in de samenleving, maar hebben hoge en langdurige uitkeringen een averechts effect op de werkgelegenheid. Ook toename van de progressiviteit van het belastingstelsel en van het minimumloon impliceren eenzelfde uitruil, hoewel de empirische werkgelegenheidseffecten van verhoging van het minimumloon gering zijn. Alleen actief arbeidsmarktbeleid lijkt aan de uitruil te ontkomen: het heeft positieve effecten op zowel werkgelegenheid als gelijkheid. Daartegenover staat wel dat het op de één of andere manier bekostigd zal moeten worden. Ook hier is dus geen sprake van een «free lunch».

Diverse auteurs hebben op een directe manier empirisch onderzocht in welke mate arbeidsmarktinstellingen van invloed zijn op het functioneren van de arbeidsmarkt. De bevindingen van Nickell en Layard (1999) en De Groot e.a. (2003) bevestigen de effecten op de werkgelegenheid uit onze analyse. De meeste studies bekijken evenwel alleen de invloed van instellingen op werkloosheid. Tabel 6.2 vat de belangrijkste bevindingen van vijf van deze studies samen. Een pijl omhoog in de tabel betekent dat de variabele leidt tot stijgende werkloosheid, een pijl omlaag impliceert het tegendeel en een gelijkteken betekent dat de variabele geen significant effect heeft. Wanneer niets is ingevuld is een variabele niet in de analyse meegenomen.

Uit tabel 6.2 blijkt dat een genereuze sociale zekerheid en een hoge belastingdruk op arbeid tot meer werkloosheid leiden. Het effect van ontslagbescherming is niet in alle studies hetzelfde. Dit weerspiegelt de ambigue resultaten uit de empirische literatuur over de bescherming van werknemers. Ten aanzien van actief arbeidsmarktbeleid vinden twee studies een significant negatief effect op de werkloosheidsvoet. Alle studies vinden dat een sterkere vakbond (meer leden) leidt tot een hoge werkloosheid, maar dat coördinatie in de loonvorming juist een lagere werkloosheid impliceert. Een verklaring hiervoor is dat bij coördinatie werkgevers- en werknemersorganisaties beter rekening houden met externe effecten van hun looneisen (Calmfors en Driffill, 1988).

Tabel 6.2 Arbeidsmarktinstellingen en werkloosheid

	Nickell e.a. 1999	OECD, 2003	De Groot e.a., 2003	Nickell e.a., 2002	Belot, 2003
Sociale zekerheid					
– relatieve uitkeringsvoet	↑	=	↑	↑	↑
– duur van uitkeringen	↑			↑	
Progressieve belastingen					
– gemiddelde wig	↑	↑	=	↑	↑
Arbeidsmarktregulering					
– ontslagbescherming		↑	↑	=	↓
– minimum loon					
Actief arbeidsmarktbeleid	↓		↓		
Systeem van loonvorming					
– organisatiegraad werknemers	↑	↑	=	↑	↑
– dekkinggraad CAO's	↑		↑		
– coördinatie	↓	↓	↓	↓	↓

Geconcludeerd mag worden dat specifieke arbeidsmarktinstellingen een tegengesteld effect hebben op de verschillende Lissabon doelstellingen. Desondanks bleek uit de analyse in hoofdstuk 5 dat sommige landen er wel in slagen deze doelstellingen met elkaar te verzoenen. Blijkbaar kan een juiste mix van sociaal en economisch beleid ertoe leiden dat landen een

gelijke inkomensverdeling combineren met een hoge werkgelegenheid en een hoge productiviteit. De vraag is of een dergelijke mix in de toekomst houdbaar is in het licht van enkele trends.

7. TRENDS EN DE LISSABON AGENDA

De mogelijke uitruilen tussen de Lissabon doelstellingen of het samengaan ervan zijn geen statische gegevens. Allerlei internationale, technologische, en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen invloed uitoefenen op gelijkheid en doelmatigheid, alsook op de mogelijkheid deze met elkaar te combineren. Ze nopen daarom wellicht tot hervorming van het (sociaal) beleid. Hieronder gaan we in op een aantal van deze trends. Sommige van deze zijn al wat langer aan de gang en zullen zich de komende decennia kunnen voortzetten. Andere ontwikkelingen die zich kunnen gaan manifesteren zijn nieuw en kunnen andere trends versterken¹.

7.1 Internationalisering en ICT

Globalisering en Europese integratie leiden tot toenemende handel tussen landen. De vruchten daarvan manifesteren zich in een meer efficiënte allocatie van productie en een betere benutting van schaalvoordelen. Alle landen kunnen hier uiteindelijk van profiteren: het inkomen en de productie zullen stijgen. De komende jaren zal het proces van internationalisering zich verder doorzetten. Het tempo waarin dat gebeurt hangt af van de bereidheid van landen om met elkaar samen te werken en de barrières voor verdere integratie af te bouwen. Door de internationalisering zullen landen zich steeds verder specialiseren in de activiteiten waarin zij een comparatief voordeel hebben. Voor de rijke EU-landen zijn dat doorgaans kennisintensieve economische activiteiten; voor ontwikkelingslanden en de toetredende EU-lidstaten zijn dat meestal arbeidsintensieve producten. Indien de rijke EU-landen inderdaad kennisintensiever zullen worden, dan zal de vraag naar hoogopgeleide werknemers toenemen ten opzichte van laagopgeleide werknemers. Dit proces kan in belangrijke mate worden versterkt door technologische ontwikkelingen, zoals ICT, die immers voldoende kennis en vaardigheden van mensen vragen om ermee te kunnen werken.

Internationalisering en ICT kunnen op deze manier een belangrijke invloed uitoefenen op de inkomensverdeling. Immers, de toenemende vraag naar hoogopgeleide werknemers maakt hen schaarser waardoor het loonverschil met laagopgeleide werknemers zal toenemen. Of dit daadwerkelijk zal gebeuren hangt af van de ontwikkeling in het aanbod van hoogopgeleiden. In de afgelopen decennia is het kennisniveau van de beroepsbevolking in Nederland bijvoorbeeld gestaag toegenomen. Hierdoor is de toenemende vraag naar hooggeschoolde arbeid opgevangen door een stijgend aanbod en is de toename van de loonongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden beperkt gebleven (Stegeman en Waaijers, 2001). Voor de komende decennia wordt evenwel een afvlakking verwacht. Indien globalisering en technologische ontwikkeling wel doorzetten, zal een stijgende vraag naar hoogopgeleide werknemers de loonverschillen tussen hoog- en laagopgeleide werknemers de komende decennia dan ook kunnen opstuwten (zie ook Nahuis en De Groot, 2003).

Hoewel internationalisering en ICT de productiviteit ten goede kunnen komen, verminderen ze derhalve de gelijkheid in de inkomensverdeling. Via instituties kunnen landen dit proberen te voorkomen of te compenseren. Het voorkomen van loonongelijkheid zou kunnen via meer scholing van laagopgeleiden. Jacobs (2004) laat echter zien dat dit instrument niet erg effectief is om de toenemende loonongelijkheid tegen te gaan. Het vermijden van loonongelijkheid via andere instituties zou bovendien kunnen leiden tot een hogere werkloosheid onder laagopgeleiden omdat zij zich

¹ De trends zijn ontleend aan CPB (2003).

daarmee uit de markt prijzen. Compenseren van meer loonongelijkheid zou vereisen dat landen meer inkomen herverdelen, bijvoorbeeld via een progressiever belastingstelsel. Dit heeft echter nadelige consequenties voor de participatie, het aantal gewerkte uren en scholingsinspanningen. Kortom, technologische ontwikkeling en internationalisering bieden uitzicht op een toename van de productiviteit, maar verminderen de mogelijkheden voor de EU om de inkomensongelijkheid te verkleinen.

7.2 Economische integratie en beleidsconcurrentie

Indien verschillende overheden met elkaar wedijveren om dezelfde investeerders of hetzelfde talent is er sprake van beleidsconcurrentie. Dit is aantrekkelijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid van het beleid. Immers, ondoelmatig beleid wordt afgestraft door het vertrek van bedrijven. Beleidsconcurrentie maakt overheden dan ook efficiënter en betrouwbaarder en minder vatbaar voor lobbies van belangengroepen. Beleidsconcurrentie kan echter onaantrekkelijk zijn vanuit het oogpunt van gelijkheid. Verzorgingsstaatarrangementen gericht op inkomensherverdeling komen onder druk te staan omdat ze herverdelen van mobiele naar immobiele factoren (Sinn, 2003). Beleidsconcurrentie verscherpt derhalve de uitruil tussen gelijkheid en doelmatigheid.

Economische integratie maakt beleidsconcurrentie intensiever. Zo heeft de EMU bijvoorbeeld geleid tot een grotere kapitaalmobilititeit in Europa. Dit maakt investeringen gevoeliger voor verschillen in beleid. Overheden zullen hier op inspelen door middel van een steeds fellere beleidsconcurrentie. Dit zal sociaal beleid en herverdeling van inkomen in EU lidstaten steeds meer onder druk zetten¹.

Kapitaalmobilititeit en beleidsconcurrentie zijn relevant voor Lissabon. Zo suggereren Gianetti e.a. (2002) dat de integratie van kapitaalmarkten door het EU-actieplan voor financiële markten een extra groei kan opleveren van ongeveer 1% per jaar gedurende het komende decennium. Felle beleidsconcurrentie maakt bovendien het overheidsbeleid efficiënter hetgeen eveneens de groei en de werkgelegenheid ten goede kan komen. Daar staat tegenover dat beleidsconcurrentie de mogelijkheden voor inkomensherverdeling bemoeilijkt. Het realiseren van minder inkomensongelijkheid wordt door beleidsconcurrentie als het ware duurder in termen van productiviteit en participatie.

7.3 Uitbreiding van de EU en immigratie

De EU zal in 2004 uitbreiden met tien nieuwe lidstaten². Deze landen hebben een totale bevolking van 75 miljoen inwoners. Het gemiddelde inkomen ligt er beneden de 40% van het gemiddelde in de EU-15. De grote inkomensverschillen zouden een migratiestroom op gang kunnen brengen zodra er vrij verkeer van personen met de EU geldt. Voor veel Polen, Hongaren en Tsjechen biedt de toetreding tot de EU immers de kans om op een legale manier aan het werk te gaan in de rijkere EU-landen. Hoe groot de stroom immigranten zal zijn is moeilijk te schatten. Op basis van historische migratiepatronen heeft een aantal studies dit toch geprobeerd, hoewel deze cijfers met grote onzekerheden zijn omgeven. Gemiddeld komt uit deze studies naar voren dat in de loop van 15 jaar ongeveer 3 miljoen migranten naar de EU-15 zullen komen. Het merendeel daarvan zal zich vestigen in Duitsland en Oostenrijk. Voor Nederland is het aantal verwachte immigranten gering, circa 30 000.

¹ De literatuur van de nieuwe economische geografie suggereert overigens dat economische integratie ook kan leiden tot minder beleidsconcurrentie. De reden is dat agglomeratie-effecten door integratie belangrijker worden zodat bedrijven minder snel uit een kerngebied zullen vertrekken, ook niet als ze relatief zwaar worden belast. Zie De Mooij e.a. (2003).

² In de wachtkamer zitten vervolgens nog Bulgarije en Roemenië, met wie reeds wordt onderhandeld over toetreding, en Turkije met wie de onderhandelingen nog niet zijn begonnen. De bevolkingsomvang van deze drie landen is 96 miljoen.

In deze berekeningen is geen rekening gehouden met de eventuele beperkingen die Duitsland en Oostenrijk gedurende maximaal zeven jaar zullen hanteren bij het accepteren van immigranten uit de nieuwe lidstaten. Hierdoor kan het aantal immigranten dat naar Nederland komt wat hoger uitpakken. Voorts kan het aantal immigranten uit andere regio's eveneens toenemen. Zo zou bijvoorbeeld ook Turkije kunnen toetreden tot de EU. Schattingen suggereren dan een instroom van nog eens 3 miljoen immigranten naar de EU, waarvan ruim 100 000 naar Nederland (De Mooij en Nahuis, 2003).

Wat zal immigratie in de EU betekenen voor de Lissabon doelstellingen? Het effect op de participatiegraad in de West-Europese lidstaten is afhankelijk van het profiel van de immigranten. Recente ervaringen in Nederland met niet-westerse immigranten zijn weinig hoopvol gezien de relatief slechte arbeidsmarktpositie van deze groep (Roodenburg e.a., 2003). Het is evenwel de vraag wat het profiel zal zijn van de nieuwe immigranten uit Oost-Europa. Indien het gaat om jonge, hoogopgeleide werknemers die eenvoudig een baan weten te vinden, dan zou de participatiegraad wel kunnen toenemen.

De gevolgen van immigratie voor de gelijkheid van de inkomensverdeling zijn niet al te rooskleurig. Allereerst komen immigranten veelal in laagbetaalde banen terecht. Hierdoor oefenen ze een neerwaartse druk uit op de lonen van laagopgeleiden. Immigratie versterkt dan ook de eerdergenoemde tendens naar meer loonongelijkheid. Daarnaast kan immigratie de verzorgingsstaat onder druk zetten. Uit een studie van Roodenburg e.a. (2003) blijkt bijvoorbeeld dat de huidige niet-westerse immigranten in Nederland een relatief zwaar beroep doen op sociale voorzieningen. Per saldo kosten niet-westerse immigranten de overheidskas dan ook meer dan ze opleveren. Of dit ook gaat gelden voor de immigranten uit de nieuwe lidstaten is niet op voorhand duidelijk.

7.4 Vergrijzing en de Wet van Baumol

De vergrijzing is onontkoombaar in de EU. Het zal tot een drastische daling in de arbeidsdeelname leiden. Zo zullen in 2040 tegenover elke 10 werkenden in Nederland 4,3 gepensioneerd staan. Momenteel zijn dat er 2,2. De uitgaven aan de AOW zullen hierdoor de komende decennia verdubbelen van 4,7 naar 9 procent van het BBP. In andere Europese landen is de situatie nog zorgwekkender dan in Nederland omdat pensioenstelsels voor een groter gedeelte gebaseerd zijn op een omslagstelsel.

Vergrijzing zal ook de kosten van de gezondheidszorg verhogen. Deze toename wordt versterkt doordat de productiviteit in de zorg langzamer stijgt dan elders in de economie terwijl de loonkosten blijven groeien¹. Omdat de stijgende prijs van zorg niet zal leiden tot een grote teruggang in het gebruik ervan, de substitutie-mogelijkheden zijn immers beperkt, zullen de zorguitgaven een toenemend aandeel van onze economie gaan uitmaken. Deze tendens staat bekend als de Wet van Baumol.

Samen impliceren vergrijzing en de Wet van Baumol een forse stijging van de collectieve uitgaven in de komende decennia (CPB, 2000). Deze zullen moeten worden betaald door belastingen op een steeds kleiner wordende groep werkenden. We stevenen hiermee af op een intergenerationeel conflict: de kleiner wordende werkende generatie draait op voor de kosten van publieke voorzieningen voor een steeds groter wordende groep ouderen. De vraag is hoe dit dreigende conflict kan worden afgewend. Dit is

¹ ICT biedt wellicht mogelijkheden om de productiviteit in de dienstensector te verhogen en de groei van deze sector te verminderen.

van cruciaal belang voor de Lissabon agenda. Immers, een stijgende belastingdruk op de werkende generatie zal tot een toenemende ontwijking van belasting leiden en formele economische activiteiten ontmoedigen. Dit brengt zowel de participatiedoelstelling als de productiviteitsdoelstelling in gevaar. Bovendien zal het moeilijker worden om collectieve uitgaven ten behoeve van de jongere generaties overeind te houden indien de publieke uitgaven aan ouderen toenemen. De ruimte voor sociale voorzieningen wordt dan uitgehold door de stijgende pensioenlasten en zorguitgaven. De sociale cohesie doelstelling wordt op die manier eveneens bedreigd.

Kortom, vergrijzing en de Wet van Baumol maken het moeilijker om doelmatigheid en gelijkheid met elkaar te verzoenen.

7.5 Individualisering en flexibilisering

De Europese verzorgingsstaten worden uitgedaagd door individualisering. Zo is er de afgelopen decennia een grotere variëteit aan samenlevingsvormen ontstaan, zijn vrouwen zelfstandiger geworden op de arbeidsmarkt, en neemt de levensloop van mensen steeds meer verschillende vormen aan. Hierdoor verandert de behoefte aan zekerheid (sociale verzekeringen en voorzieningen). De toenemende participatie van vrouwen maakt gezinnen bijvoorbeeld minder kwetsbaar voor arbeidsmarktrisico's omdat partners elkaar beter kunnen opvangen bij inkomensverlies van een gezinslid. Daar staan weer nieuwe behoeften tegenover, bijvoorbeeld in de sfeer van kinderopvang en zorgverlof.

Voorts flexibiliseert de arbeidsmarkt. Een toenemend aandeel in de werkgelegenheid bestaat uit deeltijdbanen of banen met een flexibel contract. Op zich heeft deze flexibiliteit een substantieel extra arbeidsaanbod opgeroepen. Mensen veranderen vaker van baan en kiezen makkelijker het door hen gewenste aantal werkuren. Het arbeidsaanbod kan daardoor echter ook gevoeliger worden, onder meer voor belastingen. Dit verhoogt de kosten van herverdeling.

Individualisering en flexibilisering vormen de drijvende kracht achter de stijgende arbeidsdeelname van vooral vrouwen in de afgelopen jaren. Ze brengen daarmee de participatiedoelstelling van Lissabon dichterbij en verminderen sociale uitsluiting en armoede. De consequenties voor de mogelijkheden voor inkomensherverdeling naar hen die buiten het arbeidsproces staan zijn evenwel minder gunstig, vooral indien de kosten van sociaal beleid toenemen.

7.6 Uitdaging voor sociaal beleid

Tabel 7.1 vat de consequenties van de vijf bovengenoemde trends voor het realiseren van groei van de productiviteit en participatie en het verminderen van inkomensongelijkheid. Een plus in de tabel betekent dat een trend het realiseren van die doelstelling dichterbij brengt, een min dat deze het juist bemoeilijkt. Indien er niets is ingevuld, is een effect onduidelijk of afwezig. Uit tabel 7.1 wordt duidelijk dat het in de toekomst moeilijker wordt om een gelijkmatige inkomensverdeling in Europese lidstaten te waarborgen. De gevolgen voor productiviteit en participatie zijn niet altijd duidelijk.

Tabel 7.1 De invloed van trends op de Lissabon doelstellingen

	Productiviteit	Participatie	Gelijkheid
Internationalisering/ICT	+		-
Beleidsconcurrentie/ kapitaalmobiliteit	+		-
EU-uitbreiding/immigratie			-
Vergrijzing/Wet van Baumol		-	-
Individualisering/ flexibilisering		+	

De trends nopen dan ook tot beleidsinnovatie. Om de inkomensongelijkheid te verminderen, zal moeten worden nagedacht over de meest efficiënte manier van herverdeling. Hoewel dit sowieso wenselijk is, maken de trends dit de komende decennia urgenter. De uitdaging van Lissabon om sociale samenhang gepaard te laten gaan met meer productiviteit en een hogere participatie vraagt daar om. Een analyse van hoe een dergelijke beleidsinnovatie er precies uit zou moeten zien valt buiten het bestek van deze verkenning. In de volgende paragraaf wordt wel ingegaan op de vraag welke rol Europa zou kunnen spelen bij het proces op zoek naar de vereiste beleidsinnovatie.

8. SOCIAAL EUROPA

8.1 Het beginsel van subsidiariteit

Sinds het verdrag van Maastricht uit 1992 hanteren de EU-landen het beginsel van subsidiariteit om de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en de EU te bepalen. Het beginsel houdt in dat de EU alleen dan bevoegdheden dient te krijgen indien er gegronde aanwijzingen zijn dat dit betere resultaten oplevert voor haar lidstaten dan een decentraal beleid. Aangezien landen van elkaar verschillen in hun historie, cultuur, preferenties en omstandigheden, liggen de bevoegdheden in beginsel dus op een zo laag mogelijk niveau. Bovendien heeft een gedecentraliseerd beleid een aantal andere voordelen. Decentrale overheden staan dichterbij de burger en zijn daardoor beter in staat om informatie te vergaren over de preferenties van mensen. Op die manier kan het beleid beter inspelen op lokale voorkeuren en omstandigheden. Voorts stelt de public choice literatuur dat centraal beleid tot meer overheidsfalen leidt dan decentraal beleid (Brennan en Buchanan, 1980). Zo impliceert decentraal beleid ook een betere democratische controle, omdat politici sneller kunnen worden aangesproken op hun daden. Een gebrekkige democratische controle bij gecentraliseerd beleid leidt eerder tot een te grote overheid omdat politici onder invloed van pressiegroepen belangen nastreven die niet overeenkomen met die van de doorsnee kiezer. Zo zullen politici sneller geneigd zijn hun oren te laten hangen naar kleine belangengroeperingen die pleiten voor overdrachten of subsidies. De kosten van dit beleid worden immers omgeslagen over de nauwelijks georganiseerde groep van zwijgende belastingbetalers. Wanneer de democratie dit gedrag van politici onvoldoende afstraft, kan beleidsconcurrentie de disciplinerende werking aanvullen, de natuurlijke neiging van overheden tot uitdijen temperen, en de overheid betrouwbaarder en efficiënter maken. Op internationaal niveau maakt decentralisatie ten slotte de open coördinatiemethode mogelijk. Daarin kunnen landen experimenteren met beleid en leren van elkaars ervaringen. Dit kan beleid doeltreffender en doelmatiger maken.

Subsidiariteit is echter niet equivalent aan decentralisatie. Er kunnen gegronde argumenten zijn voor Europese coördinatie. Deze argumenten hebben betrekking op schaaffecten of externe effecten. Schaaffecten treden op wanneer beleid effectiever en efficiënter is bij een gezamenlijke uitvoering. Externe effecten treden op wanneer beleid in een lidstaat consequenties heeft voor de andere lidstaten en landen geen rekening houden met deze grensoverschrijdende spillovers. Zo bedragen de arbeidskosten die samenhangen met sociaal beleid, zoals sociale premies of kosten in verband met arbeidsmarktregulering, volgens schattingen zo'n 40% van de totale loonkosten in EU landen (Chen en Funke, 2003). Deze indirecte loonkosten kunnen de vestigingsplaatskeuze van ondernemingen beïnvloeden. Overheden kunnen hier op inspelen door middel van een minder ruimhartig sociaal beleid waardoor de indirecte loonkosten dalen. Daarmee trekken ze immers investeringen aan die de welvaart voor de bevolking doen toenemen. Als alle landen zo opereren, kunnen ze verzeild raken in een concurrentiestrijd die uiteindelijk leidt tot sociale dumping. Om elkaar te bevrijden uit de greep van beleidsconcurrentie, kunnen landen daarom afspreken hun beleid te harmoniseren.

De argumenten voor centralisatie moeten uiteindelijk worden afgewogen tegen de nadelen daarvan. Bij deze afweging dient niet alleen centralisatie of harmonisatie van beleid te worden geanalyseerd als alternatief voor nationale beleidsautonomie, maar ook minder vergaande alternatieven zoals

minimumnormen of andere basisspelregels waarbinnen het proces van beleidsconcurrentie zich mag afspelen.

8.2 Subsidiariteit en sociale uitgaven

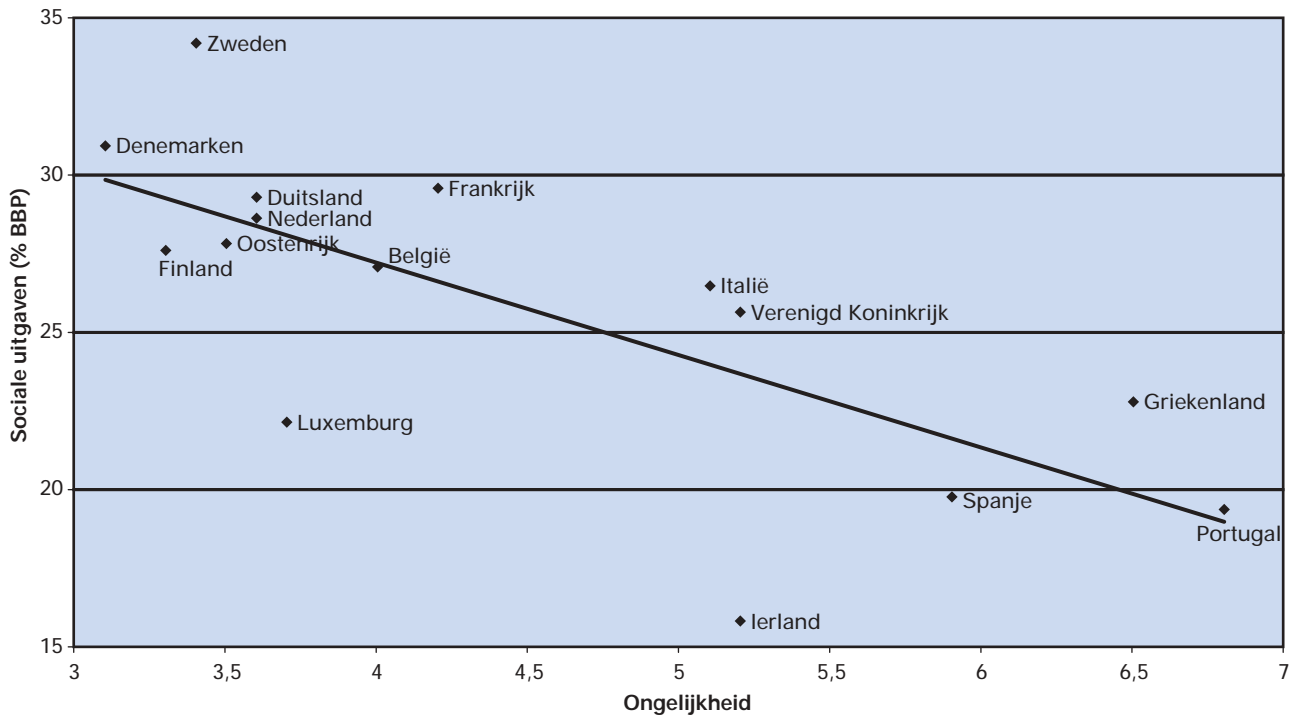
Hoe pakt de subsidiariteitstoets uit als we deze toepassen op de sociale zekerheid? Daartoe moeten we eventuele schaaffecten en externe effecten afwegen tegen het belang van heterogeniteit in sociaal beleid.

Schaaffecten

Schaaffecten treden op wanneer sociale zekerheid effectiever en efficiënter wordt uitgevoerd op Europese schaal dan op de nationale schaal, bijvoorbeeld vanwege lagere uitvoeringskosten of een betere verzekering. Ten aanzien van dit laatste zouden landen zich op Europees niveau kunnen verzekeren tegen asymmetrische macro-economische schokken door middel van een Europees werkloosheidsfonds. Een land dat wordt getroffen door een negatieve macro-economische schok ontvangt dan middelen uit het fonds, dat wordt gevoed door landen waar de werkloosheid niet toeneemt. Op die manier stabiliseert het fonds schokken die zich voordoen in specifieke EU-landen. Verzekering tegen asymmetrische schokken roept evenwel ook potentiële problemen op met de implementatie ervan en creëert het risico op moreel gevaar, dat wil zeggen dat het overheden minder alert kan maken op het voorkomen van werkloosheid omdat de uitkeringen toch door anderen worden betaald (Beetsma en Oudshoorn, 1999). Het is dan ook niet duidelijk of de voordelen van verzekering opwegen tegen deze nadelen.

Een ander schaaffect zou zich kunnen voordoen in de uitvoering van de sociale zekerheid. We hebben gekeken of hier empirische aanwijzingen voor zijn door te bezien of grote lidstaten een efficiëntere herverdeling bewerkstelligen dan kleine lidstaten. Figuur 8.1 toont de relatie tussen sociale uitgaven en inkomensongelijkheid voor de landen van de Europese Unie in 1999. De dalende lijn laat zien dat landen met hoge sociale uitgaven een minder ongelijke inkomensverdeling hebben. Van belang is dat de vier grootste landen in de EU allemaal boven de regressielijn liggen. Ten opzichte van het gemiddelde in de Europese Unie spenderen ze dus een relatief groot bedrag aan sociale uitgaven om hetzelfde niveau van gelijkheid te bereiken. Dit biedt geen empirische ondersteuning aan het idee van schaaffecten in de uitvoering van de sociale zekerheid.

Figuur 8.1 Sociale uitgaven en ongelijkheid (1999)

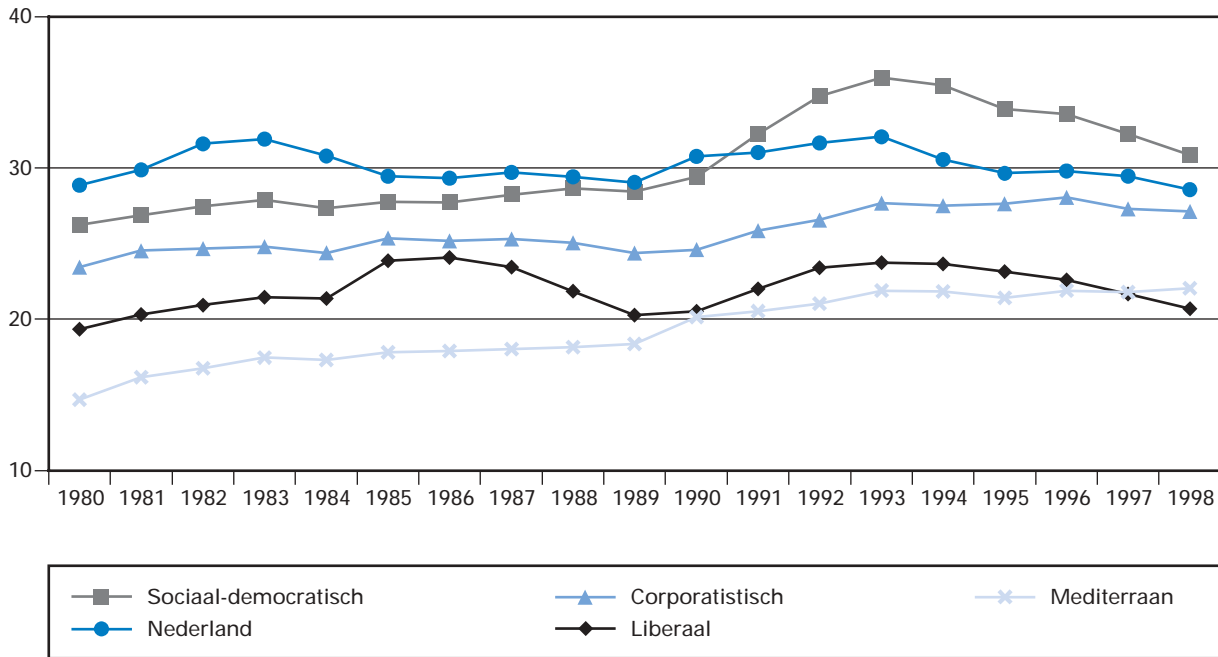


Externe effecten

Leidt beleidsconcurrentie in de sociale zekerheid dan wellicht tot sociale dumping als gevolg van grensoverschrijdende externe effecten? Figuur 8.2 laat de ontwikkeling in sociale uitgaven als percentage van het BBP zien tussen 1980 en 1998. De EU-lidstaten zijn uitgesplitst naar de categorieën van hoofdstuk 3. Gemiddeld genomen stegen de sociale uitgaven in de EU van 21,5% van het BBP in 1980 naar 25,8% in 1998. Wel is sinds de tweede helft van de jaren negentig een daling waarneembaar in de sociale uitgavenquote, vooral in de sociaal-democratische en de liberale landen. Dit hangt evenwel voor een belangrijk deel samen met de dalende werkloosheid in deze periode¹. Al met al zijn er geen aanwijzingen voor sociale dumping in de EU. Deze constatering vindt brede steun in diverse onderzoeken (Bean e.a., 1998). Grensoverschrijdende externe effecten zijn dan ook vooralsnog geen overtuigend argument voor harmonisatie van sociaal beleid.

¹ De correlatiecoëfficiënt tussen sociale uitgaven en werkloosheid is 0,7.

Figuur 8.2 Ontwikkeling in sociale uitgaven als percentage van het BBP, 1980–1998



Bron: OESO.

Heterogeniteit

Landen verschillen in belangrijke mate ten aanzien van hun verzorgingsstaten, zoals we al zagen in hoofdstuk 3. Wel kunnen landen in de loop der tijd meer op elkaar gaan lijken. Zo kan beleidsconcurrentie overheden het gevoel geven dat ze niet te ver uit de pas kunnen lopen ten opzichte van andere landen. Dit kan een proces van spontane convergentie op gang brengen. Figuur 8.2 geeft een indicatie van de mate van convergentie in sociale uitgaven. Met name opvallend is de sterke toename van de sociale uitgaven in de Mediterrane landen. Terwijl de sociale uitgaven als percentage van het BBP gemiddeld in de EU met 20% stegen over de periode 1980–1998, namen ze in de Mediterrane landen met 50% toe. Dit geeft een eerste indicatie dat de uitgaven aan sociaal beleid in de EU naar elkaar toe gegroeid zijn.

Om convergentie op meer wetenschappelijke manier te onderzoeken, gebruikt de empirische literatuur met name de concepten β - en σ -convergentie. Het eerste concept verwijst naar de relatie tussen het initiële niveau en de groei in de daaropvolgende jaren. Er is sprake van β -convergentie als de sociale uitgaven in de periode van 1981 tot 1998 relatief hard zijn gestegen in landen met een lage sociale uitgavenquote in 1981 en vice versa. Dit is te meten door de groeivoet te regresseren op het initieel niveau van de uitgavenquote. De naam β -convergentie verwijst naar de coëfficiënt β in deze regressie. Onze schatting geeft aan dat er een significante β -convergentie optreedt in sociale uitgavenquoten. De geschatte coëfficiënt suggereert een convergentie van 4% per jaar, dat wil zeggen: het verschil van een land ten opzichte van het EU-gemiddelde wordt jaarlijks 4% kleiner. Anders gezegd: een willekeurig Europees land zal na ongeveer 17 jaar de helft van het verschil met het EU-gemiddelde hebben ingelopen (halfwaarde tijd).

Het is mogelijk dat de sociale uitgaven in de Mediterrane landen weliswaar harder gegroeid zijn dan in de sociaal-democratische landen, maar dat de spreiding van de verdeling niet is afgenomen. Uit de figuur blijkt bijvoorbeeld dat de sociale uitgaven in de liberale landen de laatste jaren zo sterk zijn gedaald, dat de uitgavenquote daar onder het niveau van dat in de Mediterrane landen is uitgekomen. Het is daarom niet verzekerd dat de spreiding in de verdeling ook is afgenomen. Dit is precies de essentie van σ -convergentie (σ wordt vaak gebruikt als teken voor de standaarddeviatie). Als de sociale uitgaven minder variatie gaan vertonen over de tijd is er sprake van σ -convergentie. Dit blijkt het geval: de spreiding tussen landen in sociale uitgaven is aanzienlijk afgenomen. De variatiecoëfficiënt (de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde) daalde van 27% in 1981 naar 19% in 1998. Hoewel er nog substantiële verschillen zijn in het niveau van de sociale uitgaven, is de heterogeniteit wel afgenomen in de tijd. Dit vermindert de kosten van harmonisatie. De komende uitbreiding van de EU zal de heterogeniteit in sociale uitgaven evenwel weer vergroten.

De afweging

Schaaleffecten en grensoverschrijdende externe effecten lijken vooralsnog onbelangrijk voor sociale uitgaven. Ze bieden daarom een erg zwakke rechtvaardiging voor harmonisatie van sociaal beleid. Wel zouden externe effecten belangrijker kunnen worden indien een toenemende arbeidsmobiliteit in de EU beleidsconcurrentie tussen overheden intensiveert. Ook zou een grote instroom van immigranten uit bijvoorbeeld de toetredende EU-lidstaten druk kunnen uitoefenen op sociale voorzieningen. Dit geldt vooral indien royale sociale voorzieningen een aanzuigende werking zouden hebben op nieuwe immigranten¹.

Harmonisatie van sociaal beleid wordt nog minder aantrekkelijk door de uitbreiding van de EU. Immers, de heterogeniteit in de EU zal erdoor toenemen zodat ook de behoefte aan diversiteit groter wordt.

Uiteindelijk vraagt subsidiariteit om een politieke afweging. De kosten van samenwerking worden bijvoorbeeld ook bepaald door het gepercipieerde nadeel van het opgeven van de eigen soevereiniteit. Uit hoofdstuk 1 blijkt dat de Europese burgers maar weinig voelen voor een Europese sociale zekerheid zodat deze kosten blijkbaar hoog zijn. Dit versterkt de bovenstaande conclusie. Of dit zal veranderen zal afhangen van de vraag in hoeverre Europese burgers solidair zijn met elkaar. Deze solidariteit uit zich op dit moment in de vorm van het cohesiebeleid van de EU (zie de box «Herverdeling via het Cohesiebeleid»).

Herverdeling via het cohesiebeleid^a

Solidariteit tussen Europese landen komt tot uitdrukking in het Europese cohesiebeleid. Dat heeft tot doel de welvaartsverschillen binnen Europa te verminderen door projecten te subsidiëren die de economische groei in achtergebleven regio's bevorderen. Potentieel kan het cohesiebeleid hieraan een belangrijke bijdrage leveren, zo blijkt uit tal van simulatiestudies. In de praktijk blijkt echter dat het cohesiebeleid nauwelijks effectief is. Zo blijkt uit economische schattingen dat het feitelijke effect van structuurfondsen op de economische groei in arme regio's nihil is geweest. De oorzaak van deze geringe effectiviteit moet worden gezocht in de vormgeving. Zo wordt de verdeling van het cohesiebudget iedere zes jaar vastgesteld bij de begrotingsonderhandelingen en mogen regio's vervolgens projecten indienen om het reeds toegewezen budget te absorberen. Deze procedure bergt een aantal risico's in zich. Ten eerste weten rijke landen bij de begrotingsonderhandelingen een substantieel deel van de steun naar zich toe te trekken: meer dan de helft van alle cohesiesteun gaat

¹ Om sociale dumping na de EU-uitbreiding te voorkomen, suggereren Sinn en Ochel (2003) om sociale voorzieningen met een grote vertraging te laten gelden voor nieuwkomers. Zo zouden arbeidsimmigranten in de toekomst wel direct aanspraak moeten kunnen maken op sociale verzekeringen in het land waar wordt gewerkt, zoals de WW en de WAO, maar gedurende een aantal jaren geen recht mogen hebben op voorzieningen die via de belastingheffing worden gefinancierd, zoals bijstand, kinderbijslag of woonsubsidies. Dit zou kunnen voorkomen dat de immigratiegolf na de toetreding een al te grote druk zal uitoefenen op de Europese verzorgingsstaten.

daardoor uiteindelijk naar landen met een inkomen per hoofd dat boven het EU-gemiddelde ligt. Dit vermindert het effect op convergentie. Ten tweede hebben centrale overheden de neiging hun steun aan arme regio's te verminderen zodra er geld uit Brussel komt. De eis van cofinanciering door de landen zelf kan blijkbaar niet voorkomen dat nationale regionale steun deels wordt uitgehold. Ook dit verkleint het groei-effect van cohesiesteun in achtergebleven regio's. Ten derde hebben regionale overheden geen prikkel om rendabele projecten te selecteren. Het gaat hen vaak alleen om het absorberen van reeds toegekende subsidies. De meest rendabele projecten worden of toch al ondernomen, of ze worden juist vermeden omdat dit kan leiden tot beëindiging van cohesiesteun in de volgende periode. Ten slotte leidt de bemoeienis van Brussel tot veel bureaucratie, hoge uitvoeringskosten, en verminderde flexibiliteit van regio's bij het selecteren van projecten. Vooral de armste regio's hebben daardoor moeite om de aan hen toegekende steun daadwerkelijk te absorberen.

Het probleem met het cohesiebeleid is dat het op twee gedachten hinkt. Enerzijds wordt het gebruikt als instrument bij de begrotingsonderhandelingen om de netto positie van landen bij te sturen. Anderzijds beoogt het cohesiebeleid bij te dragen aan het verkleinen van de welvaartsverschillen in Europa. De les van Tinbergen dat je met één instrument geen twee doelstellingen kunt realiseren lijkt uit het oog te zijn verloren. Consistenter zou zijn om met betrekking tot het cohesiebeleid een keuze te maken: of als herverdelingsinstrument tussen overheden, of als instrument om welvaartsverschillen permanent te verkleinen. Indien de EU kiest voor cohesiebeleid als instrument om de begrotingsonderhandelingen soepel te laten verlopen, is bemoeienis van de Europese Commissie eigenlijk niet meer nodig. Het rondpompen van geld kan dan beter worden gestopt; het cohesiebeleid zou kunnen volstaan met netto inkomensoverdrachten tussen nationale overheden. Indien daarentegen de EU haar doelstelling van convergentie wil realiseren, zou het cohesiebeleid anders moeten worden vormgegeven. Steun zou in het vervolg moeten worden verdeeld op basis van objectieve criteria, en niet op basis van politieke onderhandelingen over de begroting.^b Het selectieproces van projecten zou bovendien overheden moeten prikkelen projecten met een hoog rendement in te dienen. Dit kan bijvoorbeeld door subsidies te verdelen op basis van een competitie tussen verschillende projecten, waarbij naast het welvaartsniveau in een regio, ook effectiviteit een belangrijk beoordelingscriterium is.

^a Voor een uitgebreide analyse over het Europese cohesiebeleid, zie Ederveen e.a. (2002).

^b Zie ook Sapir e.a. (2003).

8.3 Subsidiariteit en arbeidsmarktregulering

Dezelfde subsidiariteittoets als bij de sociale uitgaven kan ook worden toegepast op arbeidsmarktregulering. De EU heeft hier reeds diverse (minimum-)normen afgesproken, onder meer ten aanzien van arbeidstijden, vakantiedagen, veiligheid en gezondheid op het werk, en diverse andere rechten voor werknemers (zie hoofdstuk 2). Deze geharmoniseerde regels zijn ontwikkeld uit vrees voor sociale dumping. Het is echter de vraag hoe relevant de dreiging van sociale dumping zou zijn geweest indien regels binnen de Europese Unie niet zouden zijn geharmoniseerd. Duidelijke aanwijzingen voor dergelijke externe effecten op dit terrein zijn er niet. Maar hoe belangrijk zijn schaafeffecten en heterogeniteit?

Schaaleffecten

Het realiseren van een interne Europese markt kan men interpreteren als een schaaleffect. Dat geldt niet alleen voor goederen, diensten en kapitaal, maar ook voor arbeid. Het realiseren van een interne Europese arbeidsmarkt via het wegnemen van de institutionele barrières voor arbeidsmobiliteit kan namelijk de welvaart in Europa verhogen. Het impliceert dat mensen beter kunnen inspelen op beloningsverschillen en gemakkelijker gaan werken waar ze het hoogste rendement op hun kennis kunnen realiseren. Dit bevordert de concurrentie op de arbeidsmarkt, verbetert de efficiënte allocatie van arbeid in Europa en verhoogt de productiviteit. Daarnaast kan migratie de regionale ongelijkheid in werkloosheid verminderen zorgt het dat de flexibiliteit op de arbeidsmarkt toeneemt: het arbeidsvolume in een regio zal zich immers sneller kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Vooralsnog is de arbeidsmobiliteit in Europa echter laag, bijvoorbeeld in vergelijking met de Verenigde Staten. Dit heeft enerzijds te maken met taal- en cultuurverschillen tussen landen, die een belemmering vormen voor Europese arbeidsmigratie. Anderzijds bestaan er institutionele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit. Deze barrières zijn zowel van financiële aard, zoals bijvoorbeeld bij pensioenen, alsook in de vorm van informatiebarrières. Een werknemer met de Nederlandse nationaliteit die in een ander EU land gaat werken valt namelijk onder de regelgeving van het gastland. De complexiteit en diversiteit daarvan weerhoudt mensen ervan om buiten de landsgrenzen naar een baan te zoeken¹.

Hoe zou Europa de realisatie van een interne Europese arbeidsmarkt kunnen realiseren door het bevorderen van de arbeidsmobiliteit? Hierbij kan men een analogie maken met de goederenmarkt. De institutionele barrières voor arbeidsmobiliteit zijn dan vergelijkbaar met de technische handelsbarrières in productmarkten, zoals verschillen in productstandaarden. De interne markt heeft deze technische handelsbelemmeringen weggenomen door middel van harmonisatie en wederzijdse erkenning. Harmonisatie van arbeidsmarktregulering en sociaal beleid lijkt een brug te ver in het licht van de heterogeniteit in de EU. Wel zou men conform de interne markt voor goederen en diensten op de arbeidsmarkt kunnen overstappen op de methode van wederzijdse erkenning. Padoa Schioppa (2002) heeft dit idee nader uitgewerkt. Zij suggereert om sociale voorzieningen niet meer te baseren op het werklandbeginsel, maar op het thuislandbeginsel. Migranten zouden op die manier overal in de Unie kunnen werken tegen de voorwaarden en met de sociale voorzieningen zoals die in het thuisland worden verstrekt. Dit zou een stimulans kunnen vormen voor de arbeidsmobiliteit. Wel leidt het thuislandbeginsel tot een ongelijke behandeling van binnen- en buitenlandse werknemers. Dit maakt het tot een zeer controversieel voorstel.

Heterogeniteit

Harmonisatie van regelgeving gaat voorbij aan het feit dat landen van elkaar verschillen. Vooral door de EU-uitbreiding nemen die verschillen toe. Voor de meeste nieuwe lidstaten zullen de geharmoniseerde sociale regels kostbaar zijn en niet passen bij hun niveau van economische ontwikkeling. De preferenties voor sociale normen verschillen nu eenmaal tussen rijke en arme landen. Verschillen in regelgeving hoeven ook niet schadelijk te zijn. Het kan de nieuwe lidstaten helpen bij hun economische ontwikkeling omdat ze met lagere sociale standaarden meer kapitaal kunnen aantrekken en hun concurrentiepositie versterken. Via handel en specialisatie zullen ook West-Europese consumenten hier uiteindelijk van profiteren.

¹ Zie SER (2001) voor een uitgebreide analyse van de belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU.

Convergentie kan vervolgens leiden tot aanpassing van sociaal beleid aan de EU normen. Indien hoge sociale standaarden al direct worden opgelegd aan de nieuwe lidstaten, kan dat de inhaalgroei juist in de weg staan. De uitbreiding van de EU legt zo het nadeel van harmonisatie in sociaal beleid bloot. Verschillen tussen landen nopen tot terughoudendheid bij het overdragen van bevoegdheden aan de EU.

8.4 Internationale coördinatie door vakbonden

Vakbonden in Europa staan onder druk. Sinds de jaren tachtig daalt het aantal vakbondsleden terwijl de loononderhandelingen in toenemende mate op decentraal niveau worden gevoerd. Daar komt nog bij dat de omgeving waarin vakbonden opereren internationaliseert. Dit verslechtert hun relatieve onderhandelingspositie ten opzichte van werkgevers. Als antwoord hierop is door vakbonden in de EU-lidstaten wel geopperd meer met elkaar samen te werken.

Looncoördinatie kan belangrijke consequenties hebben voor de Europese arbeidsmarkt, hoewel de vorm waarin die coördinatie wordt gegoten hierbij cruciaal is. Borghijs e.a. (2003) laten zien dat internationaal gecoördineerde looneisen de onderhandelingspositie van vakbonden kunnen versterken ten opzichte van werkgevers. Dit kan leiden tot hogere looneisen waardoor de winsten dalen en de werkloosheid toeneemt. Toch hoeft de werkloosheid niet noodzakelijkerwijs te stijgen. Gezamenlijke looneisen kunnen namelijk ook betekenen dat vakbonden meer rekening gaan houden met de consequenties daarvan voor de inflatie in Europa en het beleid van de ECB. Hierdoor kan een meer verantwoorde loonontwikkeling ontstaan en de werkloosheid dalen. Hoe looncoördinatie per saldo uitpakt voor de werkloosheid is derhalve niet op voorhand duidelijk.

Wel zijn er andere potentiële gevaren van looncoördinatie. Zo kan het bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de flexibiliteit van de lonen. Immers, indien looneisen in internationaal overleg bepaald worden, verliezen individuele landen hun autonomie om de lonen naar eigen inzicht vast te stellen. Het is dan de vraag of er nog voldoende regionale flexibiliteit resteert om landspecifieke schokken op te kunnen vangen. Een ander gevaar is dat internationale looncoördinatie kan leiden tot kleinere verschillen in loonniveaus tussen landen. Zo blijkt uit de empirische literatuur dat centralisatie van de loonvorming binnen landen tot een substantiële reductie in de regionale loonverschillen leidt. In Spanje, Italië en het voormalige Oost-Duitsland heeft dit geleid tot een hoge werkloosheid in sommige regio's. Indien Europese looncoördinatie ook de loonverschillen tussen Europese landen verkleint, zal dat ernstige gevolgen hebben voor landen met een achterblijvend productiviteitsniveau.

8.5 Lissabon en Sociaal Europa

Hebben de lidstaten een sociaal Europa nodig om hun ambities van Lissabon te realiseren? Economische integratie in Europa, onder meer de verdere voltooiing van de interne markt en de creatie van de EMU, draagt in belangrijke mate bij aan de welvaartsontwikkeling van de lidstaten. Door toenemende concurrentie en herstructurering van economieën zijn er evenwel niet alleen winnaars. Sommige bedrijven of sectoren zullen de concurrentiekracht niet kunnen weerstaan, terwijl andere economische activiteiten zich zullen verplaatsen. Dit kan weerstand oproepen tegen het integratieproces. Een sociale component in Europa kan het draagvlak onder de EU bevolking voor economische integratie vergroten. Dit is van belang

voor Lissabon. Het alternatief van stagnerende economische integratie is namelijk aanzienlijk minder aantrekkelijk.

De vraag is echter in hoeverre deze sociale component van Europa ook daadwerkelijk Europese competenties vereist. Sociale zekerheid binnen de lidstaten zal immers de consequenties van economische herstructurering voor een belangrijk deel kunnen opvangen. Bovendien weerspiegelt het Europese cohesiebeleid reeds de solidariteit tussen rijke en arme lidstaten. Meer bevoegdheden op Europees niveau brengen belangrijke nadelen met zich mee, vooral naarmate de heterogeniteit in de EU toeneemt als gevolg van de uitbreiding. Het is dan ook te hopen dat de open coördinatiemethode een effectieve manier zal blijken om Europa een sociaal gezicht te geven en een kader zal bieden waarbinnen beleidsconcurrentie gestalte kan krijgen. Zeker in het licht van de druk op de sociale cohesie die de komende decennia onontkoombaar lijkt, is het des te belangrijker om de nationale aanpak van sociale problemen te combineren met een succesvolle Europese coördinatiemethode.

Referenties

- Aghion, P., E. Caroli and C. García-Peñalosa, 1999, Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories, *Journal of Economic Literature*, 37, blz. 1615–1660.
- Alesina, A., en D. Rodrik, 1994, Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 109 (2), blz. 465–490.
- Anker, 2002, *Eindrapport monitor 8 Europese uitbreiding*, New York/Amsterdam: Anker Solutions/Booij en Van Bruggen.
- Anker, 2003, *Betrokkenheid bij de Europese Unie; eindrapport kwantitatieve nulmeting Europese betrokkenheid*, New York/Amsterdam: Anker Solutions/Booij en Van Bruggen.
- Ark, B. van, en R.H. McGuckin, 2003, *Performance 2000: Productivity, Employment, and Income in the World's Economies*, The Conference Board, Report R-1328-03-RR.
- Arts, W. en A. Gelissen, 1999, Verzorgingsstaten in soorten – op zoek naar ideaal- en reële typen, *Mens en maatschappij* 74 (2), blz. 143–165.
- Atkinson, A.B., 2003, *Income inequality in OECD countries: data and explanations*, CESifo Working Paper no. 881.
- Bean, C., S. Bentolila, G. Bertola en J. Dolado, 1998, *Social Europe: one for all?*, *Monitoring European Integration*, CEPR.
- Beetsma, R. en C. Oudshoorn, 1999, *Tools for regional stabilisation*, AEP Research Memorandum 9903, Ministerie van Economische Zaken.
- Belot, M.J.V.K., 2003, *Labor market institutions in OECD countries: Origins and consequences*, Proefschrift, Universiteit van Tilburg.
- Bertelsmann, 2003, *International Reform Monitor*, Bertelsmann Foundation Publishers. www.reformmonitor.org
- Boeri, T., 2002, *Social Policy: one for all?*, gepresenteerd op de CPB-ENEPRI conferentie «Policy competition and the welfare state», 30-11-2002 in Den Haag.
- Boeri T. en J.F. Jimeno-Serrano, 2003, *The effects of employment protection: learning from variable enforcement*, CEPR Discussion Paper no. 3926.
- Bonoli, G., 1997, *Classifying Welfare States : a Two-dimensional Approach*, *Journal of Social Policy* 26 (3), blz. 351–72.
- Borghijs, A., S. Ederveen en R.A. de Mooij, 2003, *European wage coordination: Nightmare or dream to come true*, CPB Discussion Paper no. 17.
- Brennan, G., en J. Buchanan, 1980, *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Brown C., C. Gilroy en A. Kohen, 1982, The effect of the minimum wage on employment and unemployment, *Journal of Economic Literature* 20, blz. 487–528.
- Calmfors, L. and J. Driffill, 1988, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, 6, blz. 13–61.
- Card D. en A.B. Krueger, 1995, Time series minimum-wage studies: a meta analysis, *American Economic Review* 85, blz. 238–243.
- Castles, F.G. en D. Mitchell, 1993, World of Welfare and Families of Nations, in : F.G. Castles (ed.), *Families of Nations Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot, Dartmouth.
- Chen, Y-F., en M. Funke, 2003, Labour demand in Germany: an assessment of non-wage labour costs, CESifo Working Paper no. 952.
- CPB, 2000, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CPB, 2003, *The future of Europe*, te verschijnen.
- Dahlberg M. en A. Forslund, 1999, Direkta undanträngingereffector av arbetsmarknadpolitiska atgarder, IFAU Working Paper no. 99.6.
- Dekker, P., P. Schnabel, C. Capel, L. van Dun en H. Vinken, 2002, *Leeft Europa wel?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
<http://www.scp.nl/boeken/speciaal/spec14/nl/metainfo.htm>
- EC, 2002a, *Candidate countries eurobarometer 2002: first results*, Brussel: Europese Commissie (Directoraat-Generaal Pers en Communicatie).
- EC, 2002b, *Joint Report on social exclusion*, Europese Commissie, DG Employment & social affairs, Social security and social integration, Brussel.
- EC, 2003a, *Eurobarometer 59: first results*, Brussel: Europese Commissie (Directoraat-Generaal Pers en Communicatie).
- EC, 2003b, *Eurobarometer CC-EB 2003.2*, Brussel: Europese Commissie (Directoraat-Generaal Pers en Communicatie).
- EC, 2003c, *Commission Staff Working Paper: Progress on the Lisbon Strategy*.
- Ederveen e.a., 2002, *Funds and Games*, Den Haag: CPB.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., 1996, *Welfare state in transition: national adaptations in global economics*, London: Sage.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford: Oxford University Press.
- Eurostat, 2002, *Eurostat Yearbook 2002*, Eurostat: Luxembourg.

- Ewijk, C. van, B. Jacobs, R.A. de Mooij en P.J.G. Tang, 2003, Tien argumenten voor een progressieve inkomstenbelasting, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* no. 1, blz. 30–35.
- Ferrera, M., 1996, The «Southern» model of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy* 6 (1), blz. 17–37.
- Flanagan, R.J., 1999, Macroeconomic performance and collective bargaining: An international perspective, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1150–1175.
- Fouarge, D., 2002, *Minimum protection and poverty in Europe: An economic analysis of the subsidiarity principle within EU social policy*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Gabel, M., 1998, Public support for European integration; an empirical test of five theories, *The Journal of Politics* 60/2, blz. 333–54.
- Gelauff G.M.M. en J.J. Graafland, 1994, *Modelling welfare state reform*, Contributions to Economic Analysis, Amsterdam: North Holland.
- Gelissen, J., 2001, *World of welfare, worlds of consent?*, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant (proefschrift).
- Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, 2001, *MIMICing tax policies and the labour market*, Amsterdam: Elsevier.
- Grauwe, P. de, en M. Polan, 2003, Globalisation and social spending, CESifo Working Paper no. 885.
- Groot, H.L.F. de, R. Nahuis en P.J.G. Tang, 2003, Is the American Model Miss World? Improving European economic performance: should we copy the Anglo-Saxon blueprint or is there a «Rhenish» alternative?, CPB Document, te verschijnen.
- Halman, L., 2001, *The European values study: a third wave*, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant (Worc).
- Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers, 2003, *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992–2002*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Horst, A. van der, 2003, Structural estimates of equilibrium unemployment in six OECD economies, CPB Discussion Paper no. 19.
- ISSA, 2002, International Social Security Association, *Database: Social security systems around the World*.
<http://www-ssw.issa.int/sswlp2/engl/page1.htm>
- Jacobs, Bas, 2004, The Lost Race between Schooling and Technology, *De Economist*, te verschijnen.
- Janssen, J.I.H., 2001, *Publieke steun voor de Europese Unie*, Maastricht (proefschrift Universiteit Maastricht).

- Jongen, E.L.W., E. van Gameren en J.J. Graafland, 2003, Exploring the macroeconomic impact of subsidized employment, *De Economist* 151 (1), blz. 81–118.
- Kuipers, B.J., 2001, Arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB Document 1, CPB, Den Haag.
- Lindbeck, A., 2001, Improving the performance of the European social model, gepresenteerd op de conferentie «Building a more dynamic Europe», 27–11–2001 in Barcelona.
- Mattila, M., 2003, Why bother? Determinants of turnout in the European elections, *Electoral Studies* 22, blz. 409–468.
- Melis, A., 2002, Public expenditure on Labour Market Policies in 1999 varied greatly among Member States, *Statistics in Focus*, theme 3, 12/2002, Eurostat.
- MISSOC, 2002, *Social protection in the EU Member States and the European Economic Area, Situation on January 1st 2002 and Evolution*. http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html
- Mooij, R.A. de, en J.C.J.M. van den Bergh, 2002, Growth and the environment in Europe: a guide to the debate, *Empirica* 29, blz. 79–91.
- Mooij, R.A. de, en R. Nahuis, 2003, Kansen en bedreigingen van de EU-uitbreiding, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 24(3), blz. 3–29.
- Mooij, R.A. de, J. Gorter en R. Nahuis, 2003, Vestigingsplaatsconcurrentie, te verschijnen in de Pre-adviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Moss, P. and F. Deven (eds), 1999, *Parental Leave: Progress or Pitfall?*, NIDI CBGS Publications.
- Nahuis, R. en H. van der Wiel, The «new economy»: where do we stand and where do we go?: The ICT policy agenda, Lisbon or back to Cardiff?, CPB Discussion Paper, te verschijnen.
- Nahuis, R. en H.L.F. de Groot, Rising Skill Premia: You ain't seen nothing yet?, CPB Discussion Paper no. 20.
- Nickell, S.J. and R. Layard, 1999, Labor market institutions and economic performance, in: Ashenfelter, O. and D. Card (eds), *Handbook of labor economics*, vol. 3c, Amsterdam: Elsevier.
- Nickell, S.J., L. Nuziata, W. Ochel and G. Quintini, 2002, The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, CEP Discussion Paper 502, London School of Economics.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta en O. Boylaud, 1999, Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation, Economics Department Working Paper 226, OESO: Parijs.
- OCFEB, 2003, Economische integratie in Europa, Een inventariserende literatuurstudie in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam.

- OESO, 1998, *Retirement income systems: The reform process across OECD countries*, OESO: Parijs.
- OESO, 1999, *Employment Outlook 1999*, OESO: Parijs.
- OESO, 2000, *OECD Economic Outlook 2000*, OESO: Parijs.
- OESO, 2002a, *Benefits and Wages OECD Indicators*, OESO: Parijs.
- OESO, 2002b, *Taxing wages 2000–2001*, OESO: Parijs.
- Okun, Arthur, 1975, *Equality and efficiency, the big trade-off*. Washington: The Brookings Institution.
- Opstal, R. van, 1990, *Minimum loon en werkgelegenheid: een empirisch analyse op micro-data uit 1979 en 1985*, CPB Research Memorandum no. 69.
- Optem, 2001, *De Europese Unie: percepties, attitudes en verwachtingen*. <http://www.europa.eu.int/futurum>
- Padoa Schioppa, F.K., 2002, *Mutual recognition, unemployment and the welfare state*, gepresenteerd op de CPB-ENEPRI conferentie «Policy competition and the welfare state», 30-11-2002 in Den Haag.
- Persson, T., en G. Tabellini, 1994, *Is inequality harmful for growth*, *American Economic Review* 84, blz. 600–621.
- Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003, *Immigration and the Dutch economy*, CPB Speciale Publicatie.
- Sapir, A., P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Viáals en H. Wallace (2003), *An agenda for a growing Europe – Making the EU economic system deliver*, Report of an independent high-level study group established on initiative of the President of the European Commission.
- SCP, 2000, *Nederland in Europa; sociaal en cultureel rapport 2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER, 2001, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, SER-advies 01/04, Den Haag.
- Siaroff, A., 1994, *Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology*, in: Sainsbury, D. (ed), *Gendering Welfare States*, blz. 82–100, London: Sage.
- Sinn, H-W., and W. Ochel, 2003, *Social union, convergence and migration*, CESifo Working Paper no. 961.
- Sinn, H-W., 2003, *The new systems competition*, Oxford: Blackwell Publishing.
- SOCX database, 1998, *Public social expenditure by main category*, OESO. <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-686-5-no-no-no,00.html>
- Standing, 2000, *Unemployment Benefits and Income Security Discussion Paper*, International Labour Organisation, Geneva 2000.
- Stegeman H. en R. Waaijers, 2001, *Wage inequality in the Netherlands*, CPB Report 2001/1, blz. 50–54.

Swaan, A. de, 2003, Europees beleid zonder Europese politiek, *De Gids* 166/5, blz. 313–328.

Teulings, C.N., 1999, Bridging the gap between Joe Sixpack and Bill Gates, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Teulings, Coen and Joop Hartog, 1998, *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge: Cambridge University Press.

Vreese, C. de, 2002, *Framing Europe; television news and European integration*, Amsterdam: Aksant (proefschrift Universiteit van Amsterdam).

Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer, 2000, *De maat van de verzorgingsstaat*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

WRR, 2003, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Occupationalisme	Bron
Frequentie regelingen voor speciale beroepsgroepen	Missoc (2002)
Frequentie regelingen voor ambtenaren	Missoc (2002)
Financiering	
Opbrengst sociale premies (%BBP) 2000	Eurostat (2002), p 180
Totale overheidsontvangsten (2000)	Eurostat
Marginaal belasting- en premietarief (gehuwde met twee kinderen) 2000	OESO (2002b), p 87
Gemiddeld belasting- en premietarief (alleenstaande zondern kinderen) 2000	OESO (2002b), p 84
Marginaal belasting- en premietarief (alleenstaande zonder kinderen) 2000	OESO (2002b), p 87
Gemiddeld belasting- en premietarief (gehuwde met kinderen) 2000	OESO (2002b), p 84
Arbeidsmarkt	
Uitgaven activerend arbeidsmarktbeleid (%BBP)	SOCX (2001)
Standaard ontslagvergoeding bij 20 dienstjaren	OESO(1999), p104
Regelgeving bij tijdelijk contracten	OESO(1999), p103
Uitgaven arbeidsmarktbeleid (%BBP)	Melis (2002)
Uitgaven publieke oudedagsvoorzieningen (%BBP)	SOCX (1998)
Ouderdomspensioen	
Officiële pensioenleeftijd man	ISSA (2002)
Impliciet belastingtarief op doorwerken boven 55 jaar	OESO (1998), p186
Dekking ouderdomspensioen inwoners zonder arbeidsverleden	MISSOC (2002)
Minimum arbeidsverleden voor arbeidsgerelateerd pensioen	ISSA (2002)
Doelstelling arbeidsgerelateerd pensioen	ISSA (2002)
Bruto replacement rate overheids- en verplichtgesteld arbeidspensioen	OESO (1998), p184
Nabestaandenpensioen	
Uitgaven aan nabestaandenpensioenen (%BBP)	SOCX (2001)
Dekking nabestaandenpensioen voor ingezetenen	ISSA (2002)
Dekking nabestaandenpensioen werknemers	ISSA (2002)
Inkomenstoets nabestaandenpensioen	ISSA (2002)
Kinderbijslag	
Uitgaven kinderbijslagregelingen (%BBP)	SOCX (2001)
Uitgaven familiegerelateerde regelingen (%BBP)	SOCX (2001)
Dekking familiegerelateerde regelingen	ISSA (2002)
Bedrag voor eerste kind	OESO (2002a), p 16
Inkomenstoets kindgerelateerde regelingen	OESO (2002a), p 16
Algemene arbeidsongeschiktheid	
Uitgaven arbeidsongeschiktheidsregelingen (%BBP)	SOCX (2001)
Dekking algemene arbeidsongeschiktheidsregelingen	ISSA (2002)
Minimum percentage arbeidsongeschiktheid	MISSOC (2002)
Minimum arbeidsverleden voor uitkering	MISSOC (2002)
Hoogte uitkering bij volledig arbeidsverleden	ISSA (2002), MISSOC (2002)
Arbeidsgerelateerde arbeidsongeschiktheid	
Uitgaven aan uitkeringen (%BBP)	SOCX (2001)
Dekking arbeidsgerelateerde arbeidsongeschiktheid	ISSA (2002)
Hoogte uitkering bij volledig arbeidsongeschiktheid	ISSA (2002)
Minimum percentage arbeidsongeschiktheid	MISSOC (2002)
Indexering uitkeringen	ISSA (2002), MISSOC (2002)
Werkloosheid	
Uitgaven aan uitkeringen (%BBP)	SOCX (2001)
Percentage werklozen met werkloosheidsuitkering	Standing (2000)
Minimum arbeidsverleden voor uitkering	OESO (2002a)
Hoogte uitkering als percentage van verdiende loon	OESO (2002a)
Duur uitkering in maanden	OESO (2002a)
Vershil tussen eerste uitkering en vervolguutkering (%)	OESO (2002a)
Gemiddelde bruto replacement rate voor drie familiesituaties	OESO (2002a)
Bijstand	
Maximale bijstand (netto bedrag alleenstaande)	OESO (2002a)
Maximale bijstand (netto bedrag gezin met twee kinderen)	OESO (2002a)
Uitgaven bijstand en andere voorzieningen	OESO (2002a)
Verlofregelingen	
Duur bevallingsverlof	Moss and Deven (1999)
Hoogte uitkering bevallingsverlof	Moss and Deven (1999)
Vergoeding bij ouderschapsverlof	Moss and Deven (1999)

Publicaties van CPB en SCP

Onderstaande lijst bevat een selectie van recente publicaties van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau die betrekking hebben op Europa en op het thema van deze Europese Verkenningen (Sociaal Europa). Een complete lijst van publicaties is te vinden op de websites van het CPB (www.cpb.nl) en het SCP (www.scp.nl).

CPB-publicaties

Borghijs, A., S. Ederveen en R.A. de Mooij, 2003, European wage coordination: Nightmare or dream to come true? An economic analysis of wage bargaining institutions in the EU, CPB discussion paper 17. ISBN 90-5833-123-7

CPB, 2003, *The future of Europe*, te verschijnen.

Ederveen, S., J. Gorter, R.A. de Mooij en R. Nahuis, 2002, *Funds and games: The economics of European cohesion policy*, Den Haag: CPB. ISBN 90-5833-098-2

Ederveen, S., H.L.F. de Groot en R. Nahuis, 2002, Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy, CPB discussion paper 10. ISBN 90-5833-110-5

Gorter, J. en R.A. de Mooij, 2001, *Capital income taxation in Europe: Trends and trade offs*, Den Haag: Sdu uitgevers. ISBN 90-120-9281-7

Lejour, A.M., R.A. de Mooij en R. Nahuis, 2001, EU enlargement: Economic implications for countries and industries, CPB Document 11. ISBN 90-5833-079-6

SCP-publicaties

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (\$99,50)

De maat van de verzorgingsstaat. ISBN 90-377-0014-4 (EUR 15,90).

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. ISBN 90-377-0049-7 (EUR 22,00).

Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief. ISBN 90-377-0027-6 (EUR 20,00).