

HET AANPASSINGSVERMOGEN VAN DE VERZORGINGSSTAAT IN DE EENENTWINTIGSTE EEUW

Anton Hemerijck en Ko Colijn

De overleving van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat heeft de 21^{ste} eeuw gehaald en dat is een felicitatie waard. Het laatste kwartaal van de 20^{ste} eeuw is wel getypeerd als de 'nadagen van de verzorgingsstaat'. Sinds de oliecrisis van 1973-74 staat het academische debat en de politieke discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat in het teken van 'crisis', 'stagnatie', 'overvraging', 'onhoudbaarheid', 'onbeheersbaarheid', 'onbestuurbaarheid', 'onbetaalbaarheid', 'onbedoelde effecten' en het 'ontbreken van normatieve grondslagen'. Sinds de oliecrisis van 1973-74 staat het academische debat en de politieke discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat in het teken van 'crisis', 'stagnatie', 'overvraging', 'onhoudbaarheid', 'onbeheersbaarheid', 'onbestuurbaarheid', 'onbetaalbaarheid', 'onbedoelde effecten' en het 'ontbreken van normatieve grondslagen'. In de jaren tachtig werden de 'overlevingskansen' van de verzorgingsstaat door veel commentatoren laag ingeschat vanwege de voortdurend hoge werkloosheid. Allengs werd de ongunstige incentive-structuur van het stelsel van sociale zekerheid en de gebrekkige flexibiliteit van de arbeidsmarkt ontdekt als belangrijke obstakels op weg naar een herstel van volledige werkgelegenheid in een periode van economische internationalisering (OECD 1994). Toch overleefde de verzorgingsstaat de recessiegevoelige jaren zeventig en tachtig. De verklaring voor het voortbestaan van de verzorgingsstaat in haar nadagen werd vervolgens gezocht in 'hardnekkigheid' van instituties en politieke inertie. Bestaande voorzieningen en arrangementen in de sociale zekerheid en andere onderdelen van het zorgbestel waren niet ontvankelijk waren voor 'noodzakelijke' en 'ingrijpende' hervormingen. Er ontstond een beeld van onbeweeglijkheid en onaantastbaarheid van de verzorgingsstaat. In de woorden van Gosta Esping-Andersen, een van de meest vooraanstaande onderzoekers in de vergelijkende studie van sociaal beleid: 'de verzorgingsstaat is het taaiste bestanddeel van de naoorlogse politieke economie' (Esping-Andersen 1990).

Aan het begin van de 21^{ste} eeuw is het beeld van institutionele onbeweeglijkheid en politieke inertie dat uit de recente literatuur naar voren komt is toe aan revisie. Veel Europese verzorgingsstaten hebben in het afgelopen decennium – met meer en minder succes – maatregelen genomen om processen van industriële herstructurering te begeleiden, en nieuw beleid ontwikkeld en aanpassingen doorgevoerd in stelsels van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid en regulering met het oog op veranderende samenlevingsvormen en arbeidsmarktpatronen (Scharpf & Schmidt 2000; Esping-Andersen 1999).

In de afgelopen vijftig jaar heeft de verzorgingsstaat een metamorfose ondergaan waarbij de functies van verschillende beleidsonderdelen die invloed hebben op de 'levenskansen' van burgers ingrijpend zijn veranderd. Als we een brede opvatting van de verzorgingsstaat hanteren, die voorbij gaat aan de eenzijdige gerichtheid op sociale

zekerheid, kunnen we metamorfose van de verzorgingsstaat tussen 1975 en 2000 typeren aan de hand van een aantal nauw samenhangende verschuivingen op het gebied van macro-economisch beleid, de loonpolitiek, het industriebeleid, de belastingpolitiek, het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid (Hemerijck & Schludi 2000).

- *Macro-economisch beleid* Tot en met de jaren zeventig was het macro-economisch beleid geschoeid op Keynesiaanse leest en gericht op volledige werkgelegenheid. Na de periode van stagflatie, de combinatie van hoge inflatie en oplopende werkloosheid, maakte de Keynesiaanse gemengde economisch orde plaats voor een meer stringent macro-economisch beleidskader, gericht op economische stabiliteit en harde munten. Hiermee werd de verantwoordelijkheid voor werkgelegenheid verplaatst naar aanpalende beleidsdomeinen, met ingrijpende consequentie voor de inkomenspolitiek.
- *Loonpolitiek* In de sfeer van de loonpolitiek en de arbeidsverhoudingen vond sinds het begin van jaren tachtig een heroriëntatie plaats in de richting van marktconforme loonmatiging ten koste van een solidaristische loonpolitiek met behulp van velerlei vormen van loonindexering.
- *Industriebeleid* Tot ver in de jaren negentig werd er in verschillende lidstaten van de Europese Unie een industriebeleid gevoerd, gericht op het beschermen van werkgelegenheid in de publieke dienstverlening en openbare nutsvoorzieningen. Met de voltooiing van de interne markt is de druk van de Europese Unie op lidstaten toegenomen om het pad van de actieve industriepolitiek te verlaten en in te ruilen voor een regime van deregulering en privatisering, met belangrijke negatieve consequenties voor de beschermde werkgelegenheid in landen met een omvangrijke publieke sector.
- *Belastingpolitiek* Door de grotere concurrentie op het gebied van de belastingen, waaruit sociale voorzieningen voor een belangrijk deel worden gefinancierd, observeren wij ook een transformatie in de belastingpolitiek, van een enge gerichtheid op verticale herverdeling tussen rijk en arm naar een regime met lagere tarieven en een bredere basis voor de financiering van publieke goederen. Het Nederlandse belastingplan voor de 21ste eeuw is schoolvoorbeeld van deze convergerende trend in de Europese Unie.
- *Arbeidsmarktbeleid* De afkalving van macro-economisch beleid als werkgelegenheidsinstrument en de toegenomen beperkingen voor inkomensherverdeling in de arbeidsverhoudingen en EMU-restricties op het gebied van fiscaal beleid, hebben het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid niet onberoerd gelaten. Dit heeft in het arbeidsmarktbeleid geleid tot een heroriëntatie van werkloosheidsbestrijding (onder andere door afvloeiing van minder productieve werknemers) naar een actief beleid gericht op participatiebevordering (vooral van vrouwen). Hoe meer mensen participeren in de arbeidsmarkt, des te meer zij een bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van een adequaat niveau van sociale bescherming.
- *Sociale Zekerheid* In de sfeer van de sociale zekerheid, ten slotte, nemen we een trend waar in de richting van een passief beleid gericht op inkomensherverdeling naar een activerend beleid gericht op de activering en reïntegratie kwetsbare groepen. Hiertoe zijn uitkeringen verlaagd, is de toegang tot de sociale zekerheid selectiever geworden en hebben rechten in toenemende mate een voorwaardelijk karakter gekregen. Kortom, in de sociale zekerheid moet 'meer met minder' worden gedaan.

Nederland spant aan het begin van de 21^{ste} eeuw de kroon voor wat betreft het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat aan nieuwe economische en sociale uitdagingen. Beleid gericht op het bevorderen van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, bij een redelijke inkomensverdeling en sociale zekerheid, zonder economische dynamiek in de kiem te smoren, lijkt sinds het midden van de jaren negentig vruchten af te werpen. Het aanpassen van de Nederlandse verzorgingsstaat aan nieuwe sociale en economische omstandigheden, zo leert de ervaring, verliep niet over rozen. Het was een proces van lange adem, waarvoor politieke moed van de direct betrokken beleidsmakers nodig was. Ook waren de hervormingen hard bevochten veranderingen waarvan het succes niet van tevoren vaststond. Denk aan het nu alom bejubelde Akkoord van Wassenaar uit 1982. Vooral de ingrepen in de sociale zekerheid brachten grote politieke risico's met zich mee. Denk aan het WAO-debacle en de uitzonderlijke verkiezingen in 1994, die Paars in het zadel bracht. Nederland loopt misschien als klein land, in vergelijking met de grotere lidstaten zoals Duitsland, Frankrijk, en Italië, voorop in de vernieuwing en versoering van de verzorgingsstaat, maar ook elders in Europa hebben processen van vergrijzing en voortschrijdende Europese economische eenwording belangrijke impulsen gegeven aan het herijken van het sociaal-economisch beleid. In alle landen van de Europese Unie is er gesneden in de sociale zekerheid en zijn er belangrijke bestuurlijke veranderingen doorgevoerd, maar het doemscenario van de afbraak van het Europese sociale model is niet uitgekomen.

De zegeningen van de verzorgingsstaat

Nu de hedendaagse politiek van de verzorgingsstaat niet langer bestempeld kan worden als de 'politiek van de status quo' (Pierson 1996), is een tellen van de zegeningen van de verzorgingsstaat - een creatie van de tweede helft van de korte 20^{ste} eeuw - op zijn plaats. Tot de successen van de verzorgingsstaat behoren een hoge levensstandaard, universele voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, recht op inkomen wanneer burgers oud, invalide, ziek, werkloos of arm zijn. Ontegenzeggelijk heeft de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog een vooraanstaande bijdrage geleverd aan een sociale cohesie en politieke stabiliteit. Tot het midden van de jaren zeventig gingen de expansie van de verzorgingsstaat, economische groei, volledige werkgelegenheid en de consolidatie van de parlementaire democratie gelijk op. Na de oliecrises van de jaren zeventig nemen de uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid, als gevolg van de stijgende werkloosheid, drastisch toe. Gedurende de recessiegevoelige periode van de jaren zeventig en tachtig vervulde de sociale zekerheid, ondanks grote ontevredenheid bij politiek links en rechts over het functioneren van de verzorgingsstaat, een niet te onderschatten rol van economische, sociale en politieke stabilisator. Beleid en politiek werden op de proef gesteld, maar de met grotere en kleinere hervormingen en aanpassingen is de verzorgingsstaat meeveranderd met belangrijke verschuivingen in de beleidsomgeving.

Aan het begin van de 21^{ste} eeuw kent de verzorgingsstaat in Europa nog steeds een solide maatschappelijk draagvlak en brede politieke steun van belangrijke politieke bewegingen zoals de Sociaal-Democratie en de Christen-Democratie. En wel omdat de toegang tot goede voorzieningen in het onderwijs en de gezondheidszorg voor iedereen gegarandeerd is en de arrangementen van sociale zekerheid zo hecht verankerd zijn in de lidstaten van de Europese Unie, lijkt Europa goed voorbereid op de uitdagingen van de internationale economie en de nieuwe kennissamenleving. Bovendien hebben de demonstraties tegen wat gemakshalve kan worden samengevat met het containerbegrip 'globalisering' in Europa niet die omvang aangenomen als bij de rellen in Seattle,

november 1999, bij de bijeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het is opmerkelijk dat de strijd tegen 'globalisering' zo fel werd gevoerd in de liberale economie van de Verenigde Staten, onder andere aangemoedigd door Amerikaanse vakbonden. De verklaring hiervoor moet voor een deel worden in de verzorgingsstaat en daarmee verbonden stijl van besluitvorming over economische aanpassing. Een goed ontwikkeld stelsel van sociale voorzieningen en sociale bescherming stelt burgers in staat om maatschappelijk nuttige of welvaartvermeerderende functies te vervullen, die economisch riskant kunnen zijn voor het individu. Door werknemers, die een belangrijke bijdrage leveren aan de gemeenschappelijke welvaart door zich bloot te stellen aan de contingenties van de wereldeconomie, en hun gezinnen, te compenseren voor of te verzekeren tegen sociale risico's, spoort de Europese verzorgingsstaat tot privaat initiatief en is zij een 'productieve' factor (SZW 1997; 2000). Hierboven stellen instituties van gemeen overleg de sociale partners en overheidsvertegenwoordigers afspraken te maken over de verdeling van de kosten en baten van economische internationalisering. In de Verenigde Staten is de verzorgingsstaat niet meer dan een beperkt vangnet van kwetsbare groepen 'outsiders' in de arbeidsmarkt. Voor de 'insiders' is maar beperkt sprake van sociale bescherming; baanzekerheid is verzekerd door een protectionistische handelspolitiek. Het is dan ook goed te begrijpen waarom de Amerikaanse vakbeweging te hoop loopt tegen vrijhandel.

Nieuwe uitdagingen voor de Europese verzorgingsstaat

Aan het begin van de 21ste eeuw wordt de verzorgingsstaat opnieuw geconfronteerd met een aantal fundamentele uitdagingen. Maar na dertig jaar van vermeende crisis en stagnatie doen we er goed aan om het debat over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat niet langer te voeren in termen van de apocalyptische metaforen van nadagen, overlevingskansen, institutionele inertie en politieke onmacht. Daarnaast, in meer algemene zin, stellen wij voor om het begrip verzorgingsstaat niet langer op te vatten als een uniforme en statische entiteit gericht op sociale zekerheid op te vatten en ook niet meer te eng te vereenzelvigen met het sociaal-economische beleid van de soevereine natie-staat. Het centrale vraagstuk van sociale politiek in Europa in het komende decennium zal gaan over het aanpassingsvermogen en de turbulentiebestendigheid van sociaal-economisch beleid op verschillende niveaus van statelijke, Europese en niet-statelijke besluitvorming.

Dit themanummer gaat over de vitaliteit, turbulentiebestendigheid en het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat ten overstaan van nieuwe uitdagingen. De nieuwe uitdagingen van de verzorgingsstaat wordt in dit nummer geanalyseerd in termen van de 'externe' en 'interne' druk, van de exogene invloed van de verheving van de internationale concurrentie en voortschrijdende Europese economische eenwording enerzijds, en anderzijds om endogene maatschappelijke veranderingen in arbeidsmarktpatronen, gezinsleven en samenlevingsvormen, en de demografische opbouw van de verzorgingsstaat. Vanuit dit perspectief zijn twee van de meest vooraanstaande Europese wetenschappers op het gebied van vergelijkend sociaal beleid, te weten de politicoloog en bestuurskundige Fritz. W. Scharpf, directeur van Max Planck Institut fuer Gesellschaftsforschung, en de socioloog en politieke econoom Gosta Esping-Andersen, hoogleraar aan de Universiteit van Trento in Italië en de Universiteit van Pompeu Fabra in Spanje uitgenodigd hun toekomstvisie te schetsen op het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat aan het begin van de 21^{ste} eeuw.

In de bijdrage van Scharpf, vertaald uit het Duits, staat de uitdaging van economische internationalisering centraal: welke kansen en bedreigingen bieden de liberalisering van de wereldhandel en Europese economische eenwording voor de

houdbaarheid van de verzorgingsstaat. In de uit het Engels vertaalde bijdrage van Esping-Andersen wordt de aandacht verlegd naar de endogene problematiek van vergrijzing en ontgroening en veranderende arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen en de daarmee verbonden nieuwe sociale risico's. De politieke dimensie van het hervormingsontvankelijkheid van de verzorgingsstaat op nationaal en Europees niveau staat centraal in de bijdrage van Anton Hemerijck (Universiteit Leiden, Max Planck Institut fuer Gesellschaftsforschung) Maurizio Ferrera (Bocconi Universiteit, Milaan) en Martin Rhodes (European University Institute, Florence). Net als het essay van Esping-Andersen is de bijdrage van Hemerijck, Ferrera en Rhodes gebaseerd op een rapport dat geschreven is in opdracht van de Portugese regering ten tijde van het voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2000. Nadat het drietal de ontlukende ambities van de Europese Unie op het gebied van werkgelegenheidsbeleid en sociale bescherming hebben geanalyseerd, vervolgen Hemerijck, Ferrera en Rhodes met een prescriptieve opgave van het herijken van sociaal beleid langs vier dimensies – functioneel, distributief, normatief, en institutioneel. In deze inleidende bijdrage worden de contouren geschetst van het debat over de nieuwe uitdagingen en de turbulentiebestendigheid van de verzorgingsstaat aan het begin van de 21^{ste} eeuw.

Voortschrijdende economische internationalisering en de verzorgingsstaat

Het is te gemakkelijk om te beweren dat de liberalisering van de wereldhandel meer voordelen dan nadelen met zich meebrengt. Op het geaggregeerde niveau van de internationale economie is dit zonder meer waar, maar het gedisaggregeerde niveau van de concurrentiekracht van landen, regio's, industriële sectoren, en tenslotte, de levenskansen van individuele burgers zijn de kosten, baten en sociale risico's van economische internationalisering niet gelijk of pareto-optimaal verdeeld. Fritz W. Scharpf, Directeur van het Max Planck Institut fuer Gesellschaftsforschung in Keulen, is van mening dat met name het ras voortschrijdende proces van economische internationalisering – de toename van grensoverstijgende concurrentie op de markten van geld, goederen en diensten –, en misschien nog het meest het proces van Europese economische integratie, de beleidsruimte van nationale overheden voor het corrigeren van kansongelijkheid aanzienlijk hebben beperkt. Hij benadrukt de mate waarin voorheen de naoorlogse verzorgingsstaat werd ondersteund door het internationale economische regime van 'ingebed liberalisme' (embedded liberalism) die niet alleen alleen de ontwikkeling van vrijhandel bevorderde, maar nationale overheden een hoge mate van beleidsvrijheid gaf om kapitaalstromen te controleren, wisselkoersen aan te passen, en internationale concurrentie te reguleren, met het oog op volledige werkgelegenheid (Ruggie 1983). Met de liberalisering van kapitaalmarkten in de tweede helft van de jaren tachtig heeft het regime van ingebed liberalisme plaats gemaakt voor de integratie van internationale product- en kapitaalmarkten, waarmee de kapitalistische economieën zijn bevrijd van nationale controle. Scharpf beargumenteert dat in dit opzicht vooral het proces van Europese integratie de ruimte voor legaal toelaatbare en economisch haalbare beleidskeuzen op het gebied van nationale sociale politiek heeft ingeperkt. Met de juridische interventies van de Europese Commissie en het Hof van Justitie, de totstandkoming van de Interne Markt zijn nationale economische de jure grenzen verdwenen. Het Verdrag van Maastricht, tenslotte, heeft, op grond van het Stabiliteits- en Groeipact, nationaal fiscaal beleid aan banden gelegd, en met de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie, is nationale beleidsmakers het instrument van wisselkoersaanpassing uit handen genomen. Hiermee zijn consumenten volledig vrij om goederen en diensten af te nemen waar ook in de Unie, producenten kunnen hun diensten producten overal aanbieden, bedrijven zijn vrij om hun productie en/of hoofdkwartieren te verhuizen naar goedkope locaties zonder het gevaar te lopen

om toegang tot de thuismarkt te verliezen. En binnen het grondgebied van de Europese Unie lopen zij geen wisselkoersrisico's. De nationale staat en zijn burgers zijn evenwel nog steeds afhankelijk van binnenlandse productie en investeringen voor banen, inkomen en openbare financiën. En nationale regeringen blijven politiek verantwoordelijk voor het lot en de prestaties van hun economieën. De uiteindelijke legitimatie van sociaal-economisch beleid is nog steeds gebonden aan de instituties van de natie-staat.

Er bestaat een reëel gevaar dat concurrentie tussen bedrijven omslaat in beleidsconcurrentie, belastingconcurrentie, en loonkostenconcurrentie tussen de lidstaten. Deze vormen van concurrentie ondermijnen, volgens Scharpf, de naoorlogse successen van de Europese verzorgingsstaat. Europese integratie heeft de controle van de lidstaten over hun economische grenzen doen vervlieden in een mate die verder reikt dan de populaire notie van 'globalisering'. De ontluikende vormen van beleidsconcurrentie en belastingconcurrentie zorgt voor neerwaartse druk op Europese standaarden van sociale bescherming, die alleen tijdelijk vertraagd kan worden door institutionele 'stickiness' en politieke oppositie. Elke stap van een land in deze richting voert de druk op andere lidstaten op om te volgen. En landen die institutioneel of politiek niet in staat zijn om een adequaat antwoord te vinden op beleidsconcurrentie zullen een hoge prijs betalen in termen van economische stagnatie en grote werkloosheid. Maar, zo vraagt Scharpf zich terecht af, als het zo is dat Europese economische integratie de condities gecreëerd heeft voor beleidsconcurrentie, waarom zou de Europese Unie dan niet zelf in staat om een passend beleidsantwoord te genereren dat een oplossing kan bieden aan de uitwassen van negatieve integratie? Zou het niet zo kunnen zijn dat de druk van beleidsconcurrentie uiteindelijk de regeringen van de lidstaten er toe zou brengen om een corresponderende uitbreiding van een 'sociaal Europa' tot stand te brengen als een buffer tegen de concurrentiedruk op het niveau van de lidstaten. Dit was de politiek agenda van Jacques Delors (Ross, 19..). Hier is volgens Scharpf echter bar weinig van terecht gekomen. De verdragen van Maastricht en Amsterdam hebben de bijna-onmogelijkheid van sociale (en politieke) hervormingen in de institutionele structuur van Europese Unie pijnlijk blootgelegd. De potentiële beleidsruimte voor Europees sociaal beleid is enorm beperkt en bij lange na niet groot genoeg om een functioneel equivalent van de nationale verzorgingsstaat op Europees niveau te creëren. Er is zelfs niet genoeg ambitie en capaciteit om een minimale mate van harmonisering tussen nationale systemen van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen te realiseren. Er bestaat in de ogen van Scharpf een fundamentele asymmetrie of 'mismatch' tussen de capaciteiten van EU-instituties om 'market-making' ('negatieve integratie') te realiseren, en 'market-correcting' beleidsinstrumenten om 'positieve integratie' te bevorderen. Het belang van 'market-making' integratie werd vanaf het midden van de jaren tachtig ondersteund door de meeste regeringen van de lidstaten want dat gaf nationale economieën vrije toegang tot de economische voordelen van de gemeenschappelijke markt. Markt-corrigerende interventies zijn afhankelijk (met uitzonderingen op het gebied van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en non-discriminatie van migranten) van een unanieme overeenstemming tussen nationale regeringen in de Raad. Als gevolg van de vigerende procedure van (quasi-)unanimiteitsbesluitvorming wordt een consensus over 'positieve integratie' gemakkelijk geblokkeerd door onderlinge conflicten en belangentegenstellingen tussen de lidstaten.

Scharpf verwerpt het debat over het democratisch (Europees) tekort als een te enge, op nationale democratie-opvattingen gebaseerde probleemstelling. Liever zoekt hij naar een acceptatie van Europeanisering (in het bijzonder Europeanisering van de Verzorgingsstaat) in termen van legitimering. Maar op dit punt is hij hij nauwelijks minder pessimistisch gestemd dan degenen die Europa's impotentie stelselmatig aan

het democratisch tekort wijten. Zgn. *Input*legitimiteit voor Europese regelgeving zou te vinden moeten zijn in democratische besluitvorming. Is op nationaal niveau meerderheidsbesluitvorming voor de verliezers meestal onomstreden, op Europees niveau nog lang niet. Besluiten over negatieve integratie (Interne Markt-gerelateerd) worden standaard wel via qmv (gekwalficeerde meerderheidsstemingen) genomen, maar de verliezers verlangen via packaging vaak minimaal compensatie. Verlies aan nationale regels wordt bovendien door toepassing van de unanimiteitsregel op Europees niveau structureel ondergecompenseerd, waardoor een 'rereguleringsstekort' ontstaat. Een alternatief zou het bieden van *output*compensatie zijn: niet de procedures, maar de resultaten maken Europese publieke goederen (harmonisatie, het betalen met een munt, een fair mededingingsregime, en misschien wel een sociaal Europa) ex post volstrekt aanvaardbaar. Maar hier knaagt het democratisch geweten (bijvoorbeeld aan het onafhankelijk opereren van de Europese Centrale Bank) en het feit dat *wel* bereikte politieke resultaten die de markt structureren (de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, de uitbreiding, Agenda-2000) toch weer controversieel kunnen zijn doordat zij slechts via dure side payments en overgangsregelingen en zelfs opt-out-clausules tot stand konden komen.

GRONDSLAG

	input legitimiteit	output legitimiteit
<u>ACTIE</u> negatieve integratie	(gekwalficeerde) meerderheidsbesluit- vorming: relatief hoog-effectief maar controversieel	ex-post acceptatie van publieke goederen zoals level playing field, euro, harmonisatie
positieve integratie	unanimiteits- besluitvorming: relatief laag-effectief niet controversieel	ex-post acceptatie vaak aangetast door moeilijk onderhandelings- proces (side payments, opt-outclausules, lange overgangstermijnen

De conclusie van Scharpf is dat het, ook in termen van een voldoende legitimiteitsbasis, onwaarschijnlijk is dat Europees sociaal beleid op korte termijn de nationale verzorgingsstaat zal gaan domineren. De intergouvernementele structuur van de Europese Unie is daarvoor te zwak en kent nauwelijks legitimiteit bij het grote Europese publiek. De belangrijkste politiek-institutionele obstakels voor een effectief Europees sociaal beleid zijn de unanimiteitsregel, het subsidiariteitsbeginsel en het gebrek aan controlerende macht van het Europese parlement en het ontbreken van een implementatiearm. Centralisering van beleid in Brussel komt alleen in aanmerking als

hieraan duidelijke voordelen (zoals bij de interne markt) ten opzichte van decentrale landelijke beleidsvorming zijn verbonden.

Ondanks de toegenomen Europese economische integratie, is Scharpf van mening dat het sociale beleid van de 'begrensde' verzorgingsstaat voor de nabije toekomst gekarakteriseerd zal blijven door een hoge mate van nationale institutionele pluriformiteit. Processen van aanpassing blijven nationaal van karakter, ook omdat democratische legitimering van hervormingen gebonden blijft aan de nationale politiek. De verschillen in de niveaus van sociale bescherming, de vormen van financiering, de wijzen van besturen, en de instituties van bestaande nationale verzorgingsstaten zijn zo groot dat pan-Europese oplossingen bijna zijn uitgesloten. Gegeven de grote diversiteit van de Europese verzorgingsstaten, lopen processen van aanpassing in verschillende staten uiteen, met enorme politieke consequenties van dien. In de Scandinavische landen worden universele voorzieningen breed gedragen worden, ook door de middenklasse, die profiteert van een aantal belangrijke sociale voorzieningen, zoals onderwijs en kinderopvang, die ouders in staat stellen om werk en zorg te combineren. In het Verenigd Koninkrijk heeft de middenklasse, behalve voor de Nationale Gezondheidszorg, geen enkel belang bij de magere Britse verzorgingsstaat die zich primair toelegt op bijstand voor de 'working poor'. De middenklasse zoekt het hier in de vrije markt van private voorzieningen. Het is daarom ook geen verrassing dat belastingprotest geen politiek issue is in hoge-belastinglanden in Scandinavië, maar wel in lage-belastinglanden zoals Groot-Brittannië. Blair's Labour Party was dan genoodzaakt om bij de laatste verkiezingen burgers te beloven om de belastingen te verhogen. In continentale landen en Zuid-Europese lidstaten liggen de kaarten nog gevoeliger. Bestaande voorzieningen in de sociale zekerheid worden met verve verdedigd door beschermde groepen, die goed georganiseerd zijn en politiek zeer invloedrijk. Daarom zijn bezuinigingen politiek net zo moeilijk door te voeren als in Scandinavië. Bovendien stuiten belastingverhogingen om sociale bescherming te realiseren voor outsider groepen op evenveel verzet als in de Angelsaksische landen. Hiernaast zullen insider-groepen die in deze landen hoge niveaus van sociale bescherming genieten massaal in het geweer treden tegen voorstellen om de arbeidsmarkt te dereguleren teneinde de werkgelegenheidskansen van outsiders te bevorderen.

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

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

Endogene uitdagingen

Een alternatieve verklaring voor de ingeperkte beleidsruimte van de verzorgingsstaat aan het begin van de 21^{ste} eeuw ziet Esping-Andersen in endogene ontwikkelingen, waaronder de vergrijzing en veranderde arbeidsmarkt-, gezins- en samenlevingspatronen. De omschakeling van industrie naar dienstverlening is gepaard gegaan met een grote uitstoot van laagproductieve arbeid met als gevolg een groeiende kloof tussen 'insiders', die af en aan werk hebben en meer dan voorheen afhankelijk zijn van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Technologische innovatie en veranderingen in de organisatie van arbeid hebben bijgedragen aan een grotere diversiteit van arbeidspatronen. Vooral de samenstelling van het arbeidsaanbod is ingrijpend veranderd. Sinds de jaren zeventig zijn vrouwen massaal toegetreden tot de arbeidsmarkt. Het conventionele huishoudtype met een mannelijke kostwinner is een anachronisme geworden en het anderhalf-verdienende huishouden de nieuwe norm. Ten slotte, alle verzorgingsstaten worstelen met de gevolgen van vergrijzing en ontrgroening. Gezinnen worden kleiner en mensen worden steeds ouder, houden eerder op met werken, en doen als gevolg hiervan een steeds groter beroep op pensioenvoorzieningen en de gezondheidszorg. Mensen gaan ook steeds vaker en langer alleenstaand (ook met kinderen) door het leven. Deze endogene veranderingen brengen volgens Esping-Andersen nieuwe sociale risico's met zich mee. Het centrale probleem van de Europese verzorgingsstaat is gerelateerd aan de noodzaak om bestaande, bijna niet in beweging te brengen, zorgvoorzieningen in overeenstemming te brengen met de nieuwe sociale risico's. Het vigerende beleid van sociale bescherming in Europa vormt een afspiegeling van de 'bevroren' institutionele wereld van de naoorlogse massaproductie, stabiele arbeidsverhoudingen, vaste banen afgewisseld door korte perioden van werkloosheid, volledige werkgelegenheid voor mannen en traditionele gezinspatronen. Voldeed voor deze wereld het oorspronkelijke, passieve, op inkomensoverdrachten gebaseerde stelsel van sociale zekerheid, nu is dat niet langer het geval. Dit is, volgens Esping-Andersen, de crisis van de hedendaagse verzorgingsstaat.

Toch is de bijdrage van Esping-Andersen, in tegenstelling tot veel van zijn andere werk, waaronder zijn meest recente boek 'The Social Foundations of Post-Industrial Economies' (1999; zie bespreking in dit nummer van Sanneke Kuipers en Angelique Steen), in zekere zin een utopisch en optimistisch stuk. Zijn vraag is: Hoe ziet de verzorgingsstaat er uit die beleidsmatig adequaat is toegerust op de nieuwe uitdagingen van de post-industriële economie en samenleving. De cruciale opdracht zit hem volgens Esping-Andersen in het herdefinieren van de prioriteiten van sociaal beleid in het licht van de nieuwe sociale risico's en behoeften.

De belangrijkste reden waarom vigerende stelsels van sociale zorg overvraagd worden komt voort uit het gegeven dat arbeidsmarkten en gezinshuishoudens, als traditionele sferen van zorg en welzijn zijn verzwakt. Op de arbeidsmarkt is er sprake van een toename van ongelijkheid en kwetsbaarheid als gevolg van een daling in de vraag naar laaggeschoolde arbeid. De toegenomen instabiliteit van het traditionele gezin verhoogt het risico van kinderarmoede. De toename van arbeidsparticipatie van vrouwen betekent minder zorg binnen de gezinshuishouding. De belangrijke boodschap van Esping-Andersen is dat het gezin- en arbeidsmarktfaalen voornamelijk jongeren en jonge families treffen. Met andere woorden, sociale risico's hebben zich verplaatst van ouderen naar jongeren. Deze endogene problematiek vraagt om een kwalitatieve paradigmaverandering in de verzorgingsstaat. Esping-Andersen ontvouwt vervolgens in zijn bijdrage een beleidsstrategie gebaseerd op vijf prioriteiten: (1) maximaliseer de mogelijkheden van vrouwen om werk en gezinsverplichtingen te combineren; (2) moedig

oudere werknemers om later met pensioen te gaan; (3) investeer in kinderen en socialiseer de kosten van kinderen; (4) organiseer een nieuwe verdeling van werken en vrije tijd over de levenscyclus; (5) formuleer een nieuwe (dynamische) conceptie van gelijkheid van levenskansen.

1. Combineren van zorg en arbeid

Conventioneel sociaal beleid legt zich meer toe op inkomensoverdrachten dan op sociale diensten en is meer gericht op ouderen dan op jongere huishoudens. De nieuwe social risico's veronderstellen een groeiende behoefte aan dienstverlening voor gezinnen (kinderopvang en verzorging voor ouderen) dan aan inkomenscompensatie omdat de inkomenspositie van ouderen tegenwoordig relatief goed en zeker is, maar omdat vergrijzing (longevity) eisen stelt aan professionele zorg die gezinnen niet (langer) kunnen opbrengen. En, b) het beste antwoord tegen kinderarmoede is dat moeders werken, en dit houdt een behoefte aan kinderopvang in. En, c) de beste strategie om de houdbaarheid op de langer termijn van pensioenen te garanderen is het verhogen van de arbeidsparticipatie. Vrouwen, in de meeste Europese landen, vormen een arbeidsreservoir. Als leidend beginsel voor beleid moet dienstverlening aan gezinnen worden geprioriteerd. Dit houdt een win-win strategie in omdat dit het welzijn van gezinnen versterkt, en tevens omdat het kosten drukt van vergrijzing, en tenslotte omdat het productieve en financiële (belasting) draagvlak verstevigt.

2. Bemoedigen van ouderen om later te pensioeneren

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

3. Investeren in kinderen, en socialiseren van kosten van kinderen

Europa's 'low fertility' evenwicht is deels de consequentie van jeugdwerkloosheid, uitgestelde gezinsvorming, en moeilijkheden van moeders om zorg en werk te combineren. Maar het probleem vertegenwoordigd ook een erosie in capaciteiten van gezinnen of onwil om de volledige kosten van kinderen op zich te nemen. Als Europa concurrerend wil zijn in de nieuwe economie (knowledge based society), de meest urgente prioriteit is om te investeren in de cognitieve capaciteiten van jongeren. Maar dit is niet genoeg. Armoede, onzekerheid, gebrek aan kansen in kinderrijke gezinnen is een belangrijk struikelblok voor de ontwikkeling van kinderen en hun toekomstige productieve capaciteiten. Beleid moet gericht zijn om er voor te zorgen dat bronnen van kinderen basis goed genoeg is om voor het maximaliseren van leervermogen van onderwijskansen. Het is van vitaal belang om publieke uitgaven te herijken in het licht

van investeringen in sociaal kapitaal met een herkenbare individuele en maatschappelijke meerwaarde.

4. Herijken van werk en vrije tijd

Europa heeft een gigantische toename ervaren in vrije tijd voor burgers, de meerderheid is geconcentreerd in oude dag. Flexibele pensioenering verruimt de individuele keuzevrijheid met het oog op uittreden, maar uitgestelde pensioenering veronderstelt minder vrije tijd. In het licht van groeiende vraag en behoefte aan life long-learning, groeiende spanning in het harmoniseren van werk en gezin, ook gegeven de grotere risico van onderbrekingen in de loopbaan, een gecombineerd strategie zou logischerwijs ook vrije tijd moeten flexibiliseren en vrije-tijd/werk nexus over de loopbaan van mensen. Men kan denken aan actuariaal-neutrale 'sabbatical' rechten, die mensen het recht geven om gebruik te maken van gespaard time-savings account gedurende hun actieve loopbaan.

5. Herdefinieren/herconceptualiseren van gelijkheid en basisgarantie van levenskansen

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

Esping-Andersen stelt in zijn relaas een vrij fundamentele revisie van de verzorgingsstaat voor. Hij geeft toe dat een dergelijke hervorming alleen dan kan van slagen heeft als het in overeenstemming kan worden gebracht met breed levende normen van sociale rechtvaardigheid en gelijkheid *en* grotere efficiëntie. Iedere revisie van de status quo moet tevens als rechtvaardig kunnen worden beschouwd. Volgens Esping-Andersen is een Rawlsiaanse benchmark van rechtvaardigheid het meest consistent met de dominante sociale prioriteiten in de Europese Unie van een competitieve kennisintensieve economie met een strijd tegen sociale uitsluiting.

De verzorgingsstaten van Europa

Interactie

Aan het begin van de 21ste eeuw kan geen enkele ontwikkelde verzorgingsstaat zich nog onttrekken aan de externe druk van economische internationalisering en de interne

uitdaging van veranderende gezinspatronen en samenlevingsvormen en demografische vergrijzing en ontgroening.

En alhoewel de nieuwe uitdagingen remain formidable, de ervaring met Europese verzorgingsstaten en de doorgevoerde hervormingen suggereren een meer genuanceerde, positief antwoord op deze vragen.

Externe beperkingen interacteren met endogene maatschappelijke ontwikkelingen en dat het leven van beleidsmakers er bepaald niet makkelijker op. Sociale bescherming en zorg blijven vooralsnog binnen de sfeer van verantwoordelijkheid van de natie-staat. Het belang van Europese instituties is beperkt, maar dit kan veranderen.

Hemerijck, Ferrera en Rhodes benadrukken dat het adaptieve vermogen van de begrensde nationale verzorgingsstaat niet onderschat moet worden. Ook onder internationale economisch (met name) kan een nieuw en houdbaar compromis worden geformuleerd. Zij relativiseren Scharpf's Europessimisme en Esping-Andersen's nationaal sclerose. Het doel van de studie *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy* was om de capaciteiten van de Europese verzorgingsstaten om zich aan te passen aan binnenlandse en externe uitdagingen te evalueren/beoordelen. Zij naunceren het beeld dat the Europese verzorgingsstaat onder de druk van internationale concurrentie, in combinatie met de fiscale beperkingen van EMU, de capaciteit van de staat heeft ondergraven om correctief op te treden. Zo wordt het negatieve beeld van Scharpf's negatieve coordinatie genuanceerd. Dit geldt ook voor de stelling van Esping-Andersen dat volwassen systemen van social protectie zich niet of nauwelijks ontvankelijk zijn voor hervormingen. Het drietal weerlegt het argument dat de verzorgingsstaat afkalft onder externe en interne druk. Zij corrigeren het beeld dat nationale verzorgingsstaten in toenemende mate (impotent) met lege handen staan tegenover de interne en externe uitdagingen die op hun afkomen. Aanpassing capaciteit wordt inderdaad beperkt door ontwikkelingen over nationale grenzen heen, maar dit is niet hetzelfde als een afname van state control in termen van beleid en instituties. Net als ten tijde van de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog, hervormen van de arbeidsmarkt en het herijken van de sociale zekerheid vordert de meeste Europese landen om een middenkoers te varen tussen de staat en de markt, met inbegrip van aanpassing aan marktdruk in combinatie met het handhaven van sociale bescherming en consensus. Verschillende regeringen hebben hervormingen doorgevoerd binnen hun systemen om een antwoord te bieden met kosten problemen. Er is en wordt geexperimenteerd met nieuwe vormen van financiering, de organisatie van provisies, and toegang tot de sociale zekerheid, arbeidsmarktflexibiliteit, privatisering, decentralisering, new public management, nieuwe vormen van beleid gericht tegen armoedeval en inactiviteitsval. Deze soms ingrijpende hervormingen hebben niet of nauwelijks de essentie van de verzorgingsstaat aangepast.

Het drietal legt, net als Scharpf en Esping-Andersen, veel nadruk op de diversiteit van de verschillende verzorgingsstaten in Europa. Het is van groot belang om te erkennen dat nationale verzorgingsstaten zeer verschillend zijn. Een erkenning/waardering van verschillende problemen en potentieel voor aanpassing van de verschillende clusters van verzorgingsstaten die de Europese Unie rijk is van centraal belang voor een accurate analyse, vergelijking en aanbeveling. Te vaak wordt er gerefereerd aan "de verzorgingsstaat" alsof het een uniform fenomeen is. Het is van belang om eerst kort in te gaan op de verschillende stelsels met hun verschillende problemen.

Zie: arbeidsmarktstuk

De variëteit van zorgarrangementen en natie-specifieke problemen doet niet precluden een inschatting van het proces van aanpassing waar allen aan meedoen (are engaged in). De ruimte voor aanpassing en innovatie ligt de tussen de beperkingen van 1) preserving social justice objectives and 2) oplossen / overstijgen van fiscale beperkingen and beleidsproblemen die haaks staan op economische imperatieve op macro en microniveau. Hemerijck, Ferrera en Rhodes zijn van mening dat nog steeds genoeg ruimte is voor innovatie in de beleidsmix om deze doeleinden vorm te geven. Om deze agenda vorm te geven veronderstelt grote mate van verbeeldingskracht in het definiëren van de 'policy mix' alsook een gereede investering in nieuwe institutionele vormgeving. Anders dan Scharpf zijn HFM van mening dat het zoekproces naar nieuwe oplossing bevorderd kan worden door supranationale mechanismen van coordinatie en evaluatie, alsook door procedures van onderlinge observatie en leren door monitoring. Als de Europese maatschappijen zich willen herstellen op een koers van just growth, dan zullen ze niet alleen hun nationale arrangementen moeten aanpassen aan een nieuwe context, maar dan moeten zij hun potentieel van aanpassing adaptability als zodanig moeten versterken en dat betekent het versterken van hun sociaal en beleidsleerpotentieel en het inaugureren van nieuwe institutionele combinaties tussen flexibiliteit en zekerheid. De inhoud van het rapport laat zich goed samenvatten in drie punten.

Problemen van aanpassing manifesteren zich zeer verschillend in Europa's vier verzorgingsstaatclusters. De houdbaarheid van de verzorgingsstaat is afhankelijk van de capaciteiten van verschillende typen verzorgingsstaten om om te gaan met regiem-specifieke tekortkomingen van verschillende stelsels – die veelal genereerd zijn door successen in het verleden – binnen de nieuwe externe context.

De centrale uitdaging van aanpassing in de open economie kan het best gekarakteriseerd als de endeavor om rechtvaardigheid en efficiëntie te matchen, arbeid en zorg, onder internationale economische druk. Aanpassing van de verzorgingsstaat in deze optiek behelst een system-wide search proces voor een nieuw economisch verantwoord, politiek haalbaar, en sociaal aanvaardbare profiel van sociaal en economische regulering.

Ondanks het gegeven dat de haalbare beleidsoplossingen variëren van land tot land, zijn er veelal functioneel equivalente oplossingen en meer generale vereisten die kunnen worden samengevat als de volgende policy mix: robuust macroeconomisch beleidskader, verantwoord loonbeleid, arbeidsmarktflexibiliteit, werkgelegenheidvriendelijk en efficiënt sociaal beleid en arbeidsmarkt 'flexicurity'.

In deze context heeft de constructie van sociaal Europa een belangrijke rol gespeeld. Minder dan de proponent hadden gehoopt maar weer meer dan de sceptici als Scharpf voor mogelijk hadden gehouden. Niet in de plaats heeft er na Verdrag van Amsterdam een herwaardering plaats gevonden die herbevestigen de basis van het Europese sociaal model en een arena voor uitwisseling van best practices tussen natie-staten.

De herbevestiging is tevens gepaard gegaan met 'harde' initiatieven (directives, uitbreiding van de sociale dialoog, de inclusie van fundamentele rechten in Europese verdragen), 'zachte' maatregelen (benchmarking, mainstreaming) en open coordinatie zijn promising institutionele mechanismen voor gebieden en problemen van gemeenschappelijke aandacht (common concern).

Finally, in het laatste hoofdstuk, stellen HFR het herijken van de verzorgingsstaat voor als een waarin permanente herijken proceed langs vier dimensies: functioneel, distributief, normatief, en institutioneel – om houdbaarheid en aanpassingsbereik van de Europese verzorgingsstaat te verzekeren.

Binnen het tijdsbestek van een decennium is de mood ten aanzien van de verwachtingen van de toekomst van de Europese verzorgingsstaat en de rol die de Europese Unie hierbij kan spelen omgeslagen van gematigd optimisme tot bleak. In het midden van de jaren negentig het falen van het federale of quasi-federale Europa was alom betreurd. Voor de pleitbezorgers van een geïntegreerd Europees systeem van sociale zekerheid, werd duidelijk dat nationale verzorgingsstaten aan vooravond stonden van een neo-liberale hervormingen zonder enige vorm van inbedding en steun van de Europese Unie. Landen, zo werd verwacht, zouden worden betrokken bij een competitieve race to the bottom in sociale bescherming en werkgelegenheid. Dit pessimisme was gebaseerd op niet realistische verwachtingen van wat kon worden bereikt door een 'sociale dimensie' enerzijds en anderzijds unwarranted inschatting van de logica van 'social dumping' binnen de eenheidsmarkt. In fact, een nieuw, zij het los gestructureerd supranationaal regime heeft zich gevormd. Het resultaat is zeker minder dan de 'harmonizers' hadden gehoopt en nastreefden. In de jaren 80 en 90 hebben witnessed de creatie van meerlagig beleidssysteem, progressie met wetgeving en institutionele hervormingen en significante transitie van een soevereine naar een semi-soevereine verzorgingsstaten. Vandaag de dag, zijn lidstaten schatplichtig aan een netwerk van regulering die voortvloeien uit Europese wetgeving. Zij zijn ingebed in een institutionele architectuur met twee hecht verankerde pilaren – Europese wetgeving en de sociale dialoog – waaraan weer een derde dimensie recent is toegevoegd: het gebruik van 'soft law' binnen de Luxembourg proces of werkgelegenheid beleidscoördinatie. Waar voorheen de prioriteit lag bij het harmoniseren van sociale rechten across Europe