

VU Research Portal

Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coordinatie en concurrentie
den Butter, F.A.G.; Hazeu, C.A.

published in

De Vitaliteit van de Nationale Staat in een Internationale Wereld
2002

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

den Butter, F. A. G., & Hazeu, C. A. (2002). Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coordinatie en concurrentie. In C. A. Hazeu, & G. J. Kronjee (Eds.), *De Vitaliteit van de Nationale Staat in een Internationale Wereld* (pp. 111-126). Wolters Noordhoff/Stenfert Kroese.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Gepubliceerd als Butter, F.A.G. den, en C.A. Hazeu, 2002, Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coördinatie en concurrentie, in C.A. Hazeu en G.J. Kronjee (red.), *De Vitaliteit van de Nationale Staat in een Internationaliserende Wereld* (Wolters-Noordhoff, Groningen), blz. 111-126.

6. ARBEIDSMARKT- EN SOCIAAL BELEID IN EUROPA; TUSSEN COÖRDINATIE EN CONCURRENTIE

F.A.G. den Butter en C.A. Hazeu

1 Aanleiding en voorgeschiedenis

Binnen de Europese Unie bevindt de Nederlandse arbeidsmarkt zich in een relatief gunstige uitgangspositie. Er is hier een lage werkloosheid, een niveau van arbeidsparticipatie dat in de afgelopen decennia van een Europees dieptepunt tot boven het Europees gemiddelde is toegenomen (zeker in personen gemeten), en een flexibiliteit op de arbeidsmarkt die gunstig afsteekt bij de meeste andere landen. Daarnaast is er in ons land sprake van een eigen manier van organisatie van de sociale dialoog in het zogenaamde poldermodel. Dat model wordt zowel geroemd als verguisd, maar het draagt in ieder geval bij aan een grote arbeidsrust. Bovendien blijken de inrichting van de sociale zekerheid en de mogelijkheden tot deeltijdarbeid – Nederland wordt wel de eerste deeltijdeconomie van de wereld genoemd – goed aan te sluiten bij de maatschappelijke preferenties.

Als we even de ZW/WAO-problematiek wegdenken (WRR 2000; Hazeu 2002), lijkt er zo gezien weinig aanleiding om de arrangementen van onze welvaartsstaat te onderwerpen aan Europese coördinatiemechanismen. Maar de voortgaande Europeanisering is een realiteit, en is ook van betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt en het overheidsinstrumentarium terzake. Door de komst van de EMU hebben de deelnemende landen ‘wisselkoers’ en ‘rente’ uit handen gegeven als instrumenten waarmee ze hun nationale economieën kunnen beïnvloeden. Bovendien is het budgettaire beleid van EU-landen onderworpen aan de restricties van het communautaire Stabiliteitspact. Ook op fiscaal gebied wordt Europese harmonisatie nagestreefd, waardoor de nationale beleidsruimte wordt ingeperkt.

Het arbeidsmarktbeleid behoort nog wel tot de nationale beleidsautonomie, maar ook hier is er een aanzet tot beleidsafstemming. De wet- en regelgeving ten aanzien van de arbeidsmarkt wordt gedeeltelijk al op Europees niveau bepaald. Een belangrijke mijlpaal is de opname van een werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam (1997) en de ‘banentop’ van Luxemburg in dat zelfde jaar. Sindsdien geldt (ook) vanuit de EU de verplichting dat er een activerend arbeidsmarktbeleid gevoerd moet worden. Op de Europese top van Lissabon

(2000) werd de ambitie geformuleerd dat de Unie de “meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld” moet worden. Implicatie daarvan is ook dat er een Europees beleid gevoerd wordt ter bevordering van arbeidsmarktparticipatie en tegen sociale uitsluiting: de ‘sociale beleidsagenda’. In het vervolg op dit laatste zijn de landen indicatoren gaan ontwikkelen om armoede en andere vormen van uitsluiting te meten (Atkinson et al. 2002). Ook is Europa eisen gaan stellen aan de nationale pensioenstelsels, wat uiterst relevant is omdat verschillen in de mate van kapitaalreservering landen een verschillend belang geven bij (het bestrijden van) inflatie.

Bij de Europeanisering van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid spelen ten principale twee vraagstukken. In de eerste plaats impliceert het feit dat het monetair beleid geheel, en het budgettair en fiscaal beleid ten dele uit handen gegeven zijn, dat de lidstaten van de EU veel meer dan voorheen op het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid aangewezen zijn in hun reactie op economische ontwikkelingen (‘shokken’). Anders gezegd, de beleidscoördinatie op monetair, budgettair en fiscaal gebied in Europa, en de vermeende welvaartsvoordelen die die coördinatie oplevert, heeft tot gevolg dat het arsenaal aan beleidsinstrumenten op nationaal niveau sterk is ingeperkt. Hoewel dit moeilijk empirisch is na te gaan, kan deze inperking van het instrumentarium zelfs betekenen dat een deel van de coördinatiewinsten op andere terreinen weer teniet worden gedaan. Op nationaal niveau gaat het hierbij om de gevolgen die deze grotere afhankelijkheid van het arbeidsmarktbeleid heeft voor de mogelijkheid om verschillende typen schokken op te vangen. Welke aanscherpingen van het beleid en institutionele veranderingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid zijn nodig om het beleid effectief te doen zijn? Het tweede vraagstuk is of het vanuit dit perspectief nuttig is dat de nationale autonomie bij het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid blijft bestaan, of dat ook hier een zekere mate van coördinatie additionele voordelen biedt.

Deze twee vraagstukken staan centraal in dit artikel. Paragraaf 2 behandelt het eerste vraagstuk en analyseert de gevolgen van de Europese eenwording voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid tegen de achtergrond van de gunstige Nederlandse uitgangspositie en de Nederlandse preferenties ten aanzien van werk, inkomen en sociale zekerheid. Daarbij is het de vraag in hoeverre er binnen de EU **inderdaad** convergentie plaats vindt op het gebied van arbeidsparticipatie en institutionele vormgeving van de arbeidsmarkt. Paragraaf 3 gaat over de tweede vraag, namelijk in hoeverre arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid in Europa daadwerkelijk gecoördineerd dienen te worden, en in welke mate het wenselijk en mogelijk is om (institutionele) verschillen te laten voortbestaan. In dat licht trekken we enkele conclusies in paragraaf 4.

2 Implicaties EU voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid

2.1 Verschillen uitgangsposities

In een vergelijkende studie naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de OESO-landen in de afgelopen twintig jaar laten Garibaldi en Mauro (2002) zien dat de participatiegroei in Nederland inderdaad zeer gunstig afsteekt bij die in andere Europese landen. Gemeten aan de omvang van de totale beroepsgeschikte bevolking is de groei in Nederland het hoogst geweest van alle OESO-landen, terwijl gemeten aan het groeipercentage Ierland het enige Europese land is dat Nederland in participatiegroei overtrof. De toppositie voor Nederland blijft bestaan wanneer de participatiegroei gecorrigeerd wordt voor verschillen in de ontwikkeling van de buitenlandse handel, voor verschillen in de uitgangssituatie en voor sectorale groeiverschillen. Wat in de studie van Garibaldi en Mauro verder opvalt, is dat de arbeidsparticipatie binnen de verschillende Europese lidstaten zich in de afgelopen twintig jaar volgens verschillende patronen heeft ontwikkeld. Ten dele is dit het gevolg van verschillen in gevoerd beleid en institutionele verschillen op de arbeidsmarkt. Maar de grote diversiteit aan arbeidsmarktontwikkelingen suggereert ook dat de externe economische omstandigheden niet voor alle landen van de EU hetzelfde zijn geweest.

2.2 Arbeidsmarktflexibiliteit nodig om schokken op te vangen

Iedere economie – groot of klein – heeft te maken met onverwachte economische gebeurtenissen die ze zal moeten absorberen: een daling van de wereldhandel, een stijging van de olieprijs, technologische veranderingen, et cetera. Er zijn verschillende typen van dergelijke ‘schokken’ te onderscheiden, waar ook verschillend mee zal moeten worden omgegaan. De meeste aandacht krijgen natuurlijk de negatieve schokken (unexpected adverse real economic shocks), maar schokken kunnen ook een onverwacht gunstige ontwikkeling inhouden.

Schokken kunnen in de eerste plaats worden onderscheiden in hun uitwerking: tijdelijk of blijvend. Beleidsreacties op blijvende schokken hebben een ingrijpend en structureel karakter, soms in de vorm van een institutionele verandering, terwijl de reactie op tijdelijke schokken in de sfeer van het stabilisatiebeleid ligt. De moeilijkheid is dat het onderscheid tussen tijdelijke en blijvende schokken in theorie valt te maken, maar dat in de praktijk veelal pas achteraf te bepalen valt van welk type schok er sprake is.

In de tweede plaats is van belang het onderscheid tussen symmetrische en asymmetrische schokken: met de eerste hebben alle landen te maken; de tweede hebben voor sommige landen, regio's of sectoren grotere effecten dan voor andere. Het zijn met name de

asymmetrische schokken die van groot belang zijn omdat ze een aanpassing van de reële economie van de EU (of een land, regio of sector) vergen ten opzichte van de niet of minder getroffen gebieden.

Aan de vraagzijde van de economie zijn verder herallocatie- of idiosyncratische schokken van belang. Dit betekent dat de technologische ontwikkeling en productinnovatie sommige bedrijven en bedrijfstakken zullen moeten inkrimpen, terwijl andere kunnen uitbreiden.

Dit onderwerp is hier relevant omdat door de komst van de EU, **zoals aangeduid**, een aantal belangrijke nationale mechanismen om externe schokken op te vangen zijn weggevallen. Het gevolg van het verlies van economisch instrumentarium op het niveau van de nationale staten is dat de effecten van een schok op een andere manier geabsorbeerd moeten (kunnen) worden, met name door aanpassingen op de arbeidsmarkt. In theorie zijn dan de belangrijkste mechanismen om de arbeidsmarkt meer te laten 'meebewegen' met de economie: arbeidsmigratie en arbeidsmarktflexibiliteit (= flexibiliteit van arbeidsdeelname en loonflexibiliteit). We bespreken nu de potentiële mogelijkheden van deze mechanismen.

Arbeidsmigratie

Vanwege de EMU is in de meeste EU-landen de wisselkoers opgegeven als instrument om verschillende typen schokken op de arbeidsmarkt en de productmarkten op te vangen. Daarom dient het opvangen van die schokken op de deze markten zelf te gebeuren. Eén van die manieren om regio- en landenspecifieke schokken op te vangen is migratie. Vooral nog blijken binnen Europa – anders dan binnen de Verenigde Staten – loonverschillen en vraag- en aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt niet tot een substantiële verandering in de migratie te leiden. Ook van de toekomstige uitbreiding van de EU met een aantal Midden- en Oost-Europese landen verwachten de belangrijkste studies terzake geen sterke groei van de immigratie (Bauer en Zimmermann 1999; European Integration Consortium 2000). Door de grote culturele verschillen zal er in Europa in reactie op werkloosheidsverschillen, en in tweede instantie in reactie op verschillen in relatieve lonen, maar een beperkte arbeidsmobiliteit tussen landen ontstaan.

Zelfs binnen de meeste Europese landen treedt er tussen regio's geen grote arbeidsmobiliteit op (zie Bertola 1999, voor het voorbeeld van Italië). Deze vorm van arbeidsmarktflexibiliteit is in Europa veel geringer dan in de Verenigde Staten. De arbeidsmobiliteit in de verschillende Europese landen varieert van 20 tot 40 procent van de mobiliteit in de VS (Krueger 2000). Het gevolg van deze beperkte mobiliteit is dat er binnen de EMU sprake kan zijn van langdurige regionale verschillen in de hoogte van beloningen en, bij looninflexibiliteit, in werkloosheid. Als illustratie hiervan: zomer 2002 meldde Eurostat dat

de werkloosheid in de EU varieerde van 1,2 procent in de regio Utrecht tot 22 respectievelijk 24 procent in Zuid-Italië en Zuid-Spanje, terwijl inmiddels de hele Unie te maken heeft met de zelfde stand van de conjunctuur.

[Een ander gevolg van de beperkte arbeidsmobiliteit is dat de structurele werkloosheid in Europa hoger ligt dan in de VS (Garibaldi en Mauro 2002). Kan weg want wordt later ook aan irrigatiefunctie soc. zekerheid toegeschreven]

De relatief lage arbeidsmobiliteit laat overigens onverlet dat Europa, en daarmee ook Nederland, vanwege het hoge welvaartsniveau werkzoekenden uit andere delen van de wereld zal blijven aantrekken. Deze werkzoekenden kunnen structureel gezien een toenemend aandeel gaan uitmaken van het arbeidsaanbod in de komende decennia. Uiteraard is dit mede afhankelijk van de restrictiviteit van het beleid terzake.

Arbeidsmarktflexibiliteit

Aangezien de arbeidsmigratie binnen Europa vermoedelijk beperkt zal blijven, zal arbeidsmarkt*flexibiliteit* het voornaamste middel zijn om er binnen Europa voor te zorgen dat verschillen in economische prestaties niet tot grote verschillen in werkloosheid leiden. De benodigde flexibilisering van Europese arbeidsmarkten vergt echter institutionele hervormingen, die doorgaans op maatschappelijke weerstand stuiten (Calmfors 1997). Hier toont zich de keerzijde van de toegenomen nadruk op nationaal arbeids- en sociale zekerheidsbeleid om (asymmetrische) schokken op te vangen. Nu in de EU ander beleidsinstrumentarium grotendeels uit handen is gegeven, hebben EU- landen met een weinig flexibele arbeidsmarkt meer moeite om de schokken op te vangen. Voor deze landen worden de welvaartsvoordelen van de beleidscoördinatie op andere beleidsterreinen ten dele teniet gedaan door moeizamere aanpassingsprocessen bij het opvangen van schokken. Aan de andere kant dwingt deze situatie deze landen hun arbeidsmarkt meer flexibel te maken, hetgeen een betere beleidsreactie mogelijk maakt en dus een nationaal welvaartsvoordeel oplevert.

In dit licht kan de vraag worden opgeworpen of de Nederlandse economie voldoende flexibel is om externe schokken te kunnen opvangen, dan wel dat de flexibiliteit moet worden vergroot. Het gaat daarbij zowel om *loonflexibiliteit* (p) als om *flexibiliteit van de arbeidsmarkt* (d.w.z. de inzet van arbeid: de q). Los daarvan blijft voor de toekomst een voortgezet beleid gericht op *loonmatiging* - loongroei die in de pas blijft met de groei van de arbeidsproductiviteit – van belang. Maar daarnaast is het bereiken van een grotere *loonflexibiliteit* echter een belangrijker beleidsopgave. Wat betreft de flexibiliteit van de arbeidsmarkt lijkt Nederland een gunstige uitgangspositie in te nemen binnen Europa

(OECD 1999). Door de ruime mate van aanbod van deeltijdarbeid en uitzendarbeid kan de arbeidsdeelname gemakkelijker ‘meeademen’ met de conjunctuur. Deze gunstige uitgangspositie wordt wel toegeschreven aan de jarenlange koppeling van de gulden aan de Duitse mark waarmee ons land *de facto* al lang voor de EMU - sinds de ‘Ruding-devaluatie’ van 1982 - het monetaire instrumentarium uit handen had gegeven, hetgeen vanaf toen al flexibilisering van de arbeidsmarkt noodzakelijk maakte.

2.3 Sociale zekerheid: voor- en nadelen

De sociale zekerheid is in de achterliggende decennia vooral beschouwd vanuit het perspectief van de financiële last die zij een economie oplegt en de inspanningsprikkelers die zij zou verzwakken. **Mede vanwege moral hazard is er sprake van een afruil tussen gelijkheid en efficiëntie.**

In het Kwartaalbericht van de Nederlandsche Bank van juni 2002 wordt geconstateerd dat over het geheel genomen de flexibilisering van de arbeidsmarkt in de Europese Unie nog lang niet zo ver is voortgeschreden als in de Verenigde Staten. Ook de arbeidsparticipatie is in de meeste Europese landen nog flink lager dan in de Verenigde Staten, terwijl de werkloosheid op een aanzienlijk hoger niveau ligt. Gedeeltelijk zijn deze verschillen in arbeidsmarktflexibiliteit terug te voeren tot verschillende preferenties over inkomenszekerheid en risicodekking door sociale zekerheidsstelsels. Die preferenties hebben betrekking op de **voornoemde** afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. De welbekende, aan Okun (1975) ontleende, argumentatie benadrukt de negatieve gevolgen van het herverdelingseffect van de sociale zekerheid: meer gelijkheid betekent minder economische groei en hogere werkloosheid. Volgens deze argumentatie komen de uitgaven van de sociale zekerheid in een ‘lekke emmer’ terecht omdat het welvaartsverlies van degenen die de premie van de sociale zekerheid betalen, groter is dan de welvaartswinst van degenen die van de sociale zekerheid profiteren.

Een meer evenwichtige beschouwing laat daarentegen zien dat een systeem van sociale zekerheid zowel voordelen als nadelen met zich meebrengt. In die termen goot bijvoorbeeld Haveman (1985) zijn oratie al bij het aanvaarden van de Tinbergen-leerstoel aan de Erasmus Universiteit. Tegenover de ‘lekke emmer van Okun’ staat de redenering dat sociale zekerheidsvoorzieningen juist bevorderlijk zijn voor de welvaart (Barr 1992; 1998). Dit wordt wel aangeduid met de ‘irrigatiefunctie’ van de sociale zekerheid. Volgens deze redenering is het beeld van de lekke emmer niet correct omdat hij van de veronderstelling uitgaat dat we in een perfecte wereld leven met volledige informatie en goed functionerende markten. De echte wereld is daarentegen niet perfect en in deze ‘second best’-wereld kan de herverdeling via de

sociale zekerheid wel degelijk een toename van de welvaart opleveren. Volgens deze theorie bestaat er een positief verband tussen de regelingen van sociale zekerheid en de economische prestatie van een land, omdat een gebrek aan sociale zekerheid de arbeidsmarktdynamiek (het proces van baancreatie en baanvernietiging) kan belemmeren. Zo is het goed voor de welvaart wanneer werkenden niet te lang hun oude baan proberen te behouden wanneer deze onproductief is geworden, maar op het juiste moment uitzien naar een nieuwe baan waarin ze wel productief kunnen zijn. Het idee is dat werkenden eerder geneigd zullen zijn om een wisseling van baan te maken wanneer ze toegang hebben tot goede sociale voorzieningen die hen inkomenszekerheid verschaffen wanneer zij besluiten de oude, onproductieve baan te verlaten. Daarbij zullen zij met een grotere inzet een nieuwe baan zoeken naarmate zij een hogere verwachting hebben dat dit zoekproces zal resulteren in een goede koppeling tussen hun eigen kwaliteiten, en de bekwaamheden en vereisten die voor de nieuwe baan gevraagd worden. Zo draagt de sociale zekerheid ertoe bij dat deze koppeling in de nieuwe baan zo waardevol en productief mogelijk wordt.

In een empirische analyse laten Acemoglu and Shimer (1999a; 1999b) de werking van de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid voor de Amerikaanse arbeidsmarkt zien. De werkloosheidsverzekering zorgt ervoor dat de arbeidsproductiviteit toeneemt doordat (1) het werknemers aanspoort langer naar een productieve baan te zoeken, en (2) doordat het bedrijven ertoe aanzet om deze productieve banen te creëren. Uit dit onderzoek blijkt dat deze positieve effecten van werkloosheidsverzekeringen groter zijn dan de negatieve effecten van de 'lekke emmer'.

2.4 Grotere flexibiliteit arbeidsmarkt noodzakelijk

Toch kan de economische achterstand van de Europese Unie op de VS niet alleen worden toegeschreven aan andere maatschappelijke voorkeuren of aan een andere opvatting over de werking van de sociale zekerheid. Eén van de aspecten waar het in Europa nog aan flexibiliteit ontbreekt, betreft de instituties van de loonvorming. In België, Duitsland en Italië bijvoorbeeld is sprake van grote verschillen in de werkloosheid tussen de regio's. Daarbij schiet de regionale loondifferentiatie in het opvangen van regionale schokken in diverse Europese lidstaten tekort. Ook de interregionale arbeidsmobiliteit die deze verschillen zou kunnen wegnemen, komt niet tot stand. Een goed werkende arbeidsmarkt laat immers de verschillen tussen opleiding, sectoren en regio's weerspiegelen in de reële lonen. Daarbij dienen de collectieve loononderhandelingen voldoende ruimte te laten voor loondifferentiatie, bijvoorbeeld via een aanvulling van de centrale overeenkomsten op ondernemersniveau of via uitzonderingsbepalingen en dispensatieclausules voor regio's. Op een lager niveau kunnen dergelijke aanvullende bepalingen en uitzonderingen ook behulpzaam zijn bij het opvangen van idiosyncratische, bedrijfsspecifieke schokken.

Bovendien is een dergelijke loondifferentiatie nuttig vanuit het oogpunt van dynamiek op de arbeidsmarkt. Immers, degenen die in een laagproductieve regio, sector of bedrijf werkzaam zijn, zullen hun relatieve loon zien dalen en zullen, wanneer zij daartoe de capaciteiten hebben, een baan in de meer productieve regio, sector of bedrijf zoeken. Dit is bevorderlijk voor de algehele arbeidsproductiviteit en draagt eraan bij dat het structurele veranderings- en vernieuwingsproces in een economie soepel kan verlopen.

Meer in het algemeen zijn er dus nog aanzienlijke structurele hervormingen van de arbeidsmarkten in de EU lidstaten nodig om deze markten meer flexibel te maken. Dit is niet alleen van belang voor de welvaart in de lidstaten zelf, maar het is ook een gezamenlijk belang voor de Europese lidstaten: presteert de EU op economisch gebied goed dan geldt het ook voor de individuele Europese staten en vice versa. Wanneer één lidstaat structurele hervormingen uitvoert, en daarmee het groeipotentieel in die lidstaat weet te verhogen, heeft dit positieve externe effecten voor de andere lidstaten tot gevolg. Dit is een reden dat op de Europese Top van Lissabon het belang van de structurele hervormingen in de Europese Unie is herbevestigd. Hiertoe is naast de al bestaande procedure voor beleidscoördinatie een Europese groeistrategie geformuleerd. De meest concrete uitwerkingen in prioriteiten die aan deze groeistrategie van de EU in Lissabon is gegeven, betreft de arbeidsparticipatie. Volgens deze prioriteiten moet de totale arbeidsparticipatie in de periode van 2000 tot 2010 stijgen van 63,6 procent tot 70 procent, waarbij de doelstelling voor vrouwen een participatietoename tot 60 procent is, en voor ouderen tot 50 procent.

3 Coördinatie: door overheidsbeleid en/of door sociale partners

3.1 Coördinatie door overheidsbeleid

De vorige paragraaf behandelt het eerste vraagstuk van dit artikel, namelijk de gevolgen die het uit handen geven van een deel van het beleidsinstrumentarium in de EMU heeft voor het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid van de afzonderlijke lidstaten. Grotere flexibiliteit blijkt dan nodig om externe schokken goed op te vangen. Zo'n grotere flexibiliteit en de daaraan verbonden positieve externe effecten zijn bovendien goed voor de welvaart van Europa als geheel. De vervolgvraag is nu of de onderlinge afstemming van het beleid ook verder moet gaan, en of coördinatie van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid nog additionele welvaartsvoordelen oplevert ten opzichte van een situatie dat iedere lidstaat van de EU autonoom blijft opereren op het gebied van loonvorming, arbeidsvoorwaarden en arrangementen van sociale zekerheid.

Om inzicht te krijgen in de mogelijke voordelen van beleidscoördinatie binnen de EU, en om vervolgens ook te bepalen welke vorm van coördinatie dan het meest doelmatig is, dient men zich eerst de vraag te stellen welke potentiële voordelen coördinatie van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid zou kunnen hebben. In de eerste plaats betreft dit het *herverdelingsaspect* van de sociale zekerheid. Vanuit dit gezichtspunt is coördinatie relevant wanneer tussen de lidstaten van de EU sprake is van *risicosolidariteit* waarbij ernaar gestreefd wordt om te verschillen tussen de kansen op inkomensderving vanwege ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid van de Europese burgers te verminderen. In zekere zin bestaat hier een analogie met de structuurfondsen die tot doel hebben om regionale verschillen binnen Europa te verkleinen, of met het Brusselse landbouwbeleid dat tot doel heeft inkomensfluctuaties van boeren te verkleinen. Coördinatie vanwege risicosolidariteit zou betekenen dat (een deel van) de fondsvorming van de sociale zekerheid op Europees niveau zou dienen plaats te vinden. Het impliceert een overheveling van fondsen tussen verschillende landen. De vraag is echter of een dergelijk vorm van solidariteit in Europa veel bijval zal krijgen, mede in het licht van het feit dat op nationaal niveau de steun voor risicosolidariteit - vanwege moral hazard **op het niveau van de afzonderlijke lidstaten**, *freerider*-schap en zelfs sociale zekerheidsfraude - tegenwoordig minder groot is. **In nog sterkere mate zal dit gelden voor coördinatie op Europees niveau uit hoofde van inkomenssolidariteit.**

Een tweede, meer technische reden voor coördinatie heeft te maken met het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid en betreft de *risicospreiding*. In de meeste gevallen biedt de sociale zekerheid immers een verzekering tegen inkomensderving en inkomensuitval. Bij kennis over de gewenste mate van risicomijding en over de verdelingsfuncties van de kansen op uitval, zou hier een gewone (private) verzekeringsconstructie mogelijk zijn. Dit zou een 'first best'-oplossing zijn. Vanwege het morele gevaar dat altijd bij sociale verzekeringsarrangementen om de hoek komt kijken, is zo'n first best-oplossing niet mogelijk en vervalt men in een regeling met het karakter van een second best-oplossing. Maar ook bij zo'n second best-oplossing kan coördinatie op Europees niveau welvaartsvoordelen opleveren, namelijk omdat op Europees niveau het draagvlak voor de risico's groter is dan op nationaal niveau. In navolging van een model van Wildasin (1991) laat Drèze (2002) zien dat een dergelijke coördinatie op Europees niveau voor een regeling van sociale zekerheid met loonsubsidies inderdaad haalbaar is, en dat het stelsel van vereveningsfondsen zodanig valt in te richten dat ieder deelnemend land van het behaalde welvaartsvoordeel profiteert. In een reactie op Drèze betoogt Vandenbroucke (2002) dat dergelijke second-best-oplossingen in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn omdat ze vereisen

dat de verschillende preferenties ten aanzien van risicomijdend gedrag en sociale rechtvaardigheid binnen de Europese lidstaten goed zijn gearticuleerd. In werkelijkheid bestaan daarentegen grote verschillen van inzicht hoe sociale zekerheid in de praktijk geregeld moet worden. **Het betekent dat risicospreiding moeilijk valt los te koppelen van risicosolidariteit.** Vandaar dat Vandenbroucke de Open Coördinatie Methode (OCM) als een ‘third best’-oplossing ziet voor de behoefte aan beleidscoördinatie die op het Europees niveau aan het opkomen is op dit terrein. Bij dit ‘lichte’ instrumentarium worden op EU-niveau nu gezamenlijke doelstellingen geformuleerd en gemonitord ten aanzien van arbeidsdeelname, pensioenstelsels, en dergelijke. In feite behelst OCM daarmee niet een echte beleidscoördinatie waarbij afstemming van beleidsmaatregelen tussen landen een gezamenlijk welvaartsvoordeel oplevert ten opzichte van de situatie dat ieder land zo goed mogelijk eigen beleid voert. OCM houdt de afzonderlijke lidstaten een spiegel voor wat, gegeven de vastgestelde Europese beleidsdoelstellingen, een geschikt (nationaal) beleid kan zijn. Daarbij vindt benchmarking plaats op basis van indicatoren (waarbij over vergelijkbaarheid en relevantie soms nog vraagtekens te plaatsen zijn).

De in 2000 in Lissabon afgesproken doelstelling tot participatiestijging is vooralsnog ‘declaratief’. Wil er wat van terecht komen, dan moet de strategie van *peer review* en onderlinge informatie-uitwisseling van de OCM nog aan effectiviteit winnen. Bovendien heeft de monitoring van het beleid met name betrekking op de output van dat beleid. Niet zoals dat bij onafhankelijke instellingen zoals de OESO en het IMF (**Polak 2000**) het geval is, berusten de analyses op een algemeen (economisch) denkkader waarbij rekening gehouden wordt met zowel de verscheidenheid aan specifieke gedragsrelaties en instituties van de nationale economieën als met hun onderlinge **samenhang** en verbondenheid. Het verdient dan ook aanbeveling om de mogelijkheden van daadwerkelijke coördinatie op het gebied van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid in de EU, die verder gaat dan OCM en waar echte welvaartsvoordelen te verdelen zijn, te laten onderzoeken door een instituut dat vanuit een onafhankelijke positie hierover advies kan uitbrengen aan de Europese Commissie.

Ook in meer algemene zin is er nog niet veel vooruitgang geboekt in het structurele hervormingsproces dat kan bijdragen aan een verhoging van arbeidsparticipatie en economische groei in de EU. Deels is dit te wijten aan de stroperigheid van het Europese besluitvormingsproces. De eerste hobbel ligt hier in het Europese politieke traject. De tweede hobbel is dat, wanneer de Europese richtlijnen eenmaal zijn uitgevaardigd, de lidstaten veelal traag blijken te zijn bij het omzetten van die **richtlijnen** in nationale wetgeving. In ieder geval suggereert dit dat met de huidige wijze van besluitvorming op sociaal-economisch gebied in Europa, waarbij vooralsnog OCM de hoogst haalbare manier lijkt om nationale

beleidsstrategieën op elkaar af te stemmen, niet de welvaartsvoordelen worden behaald die te behalen zijn wanneer de coördinatie op een meer stringente en slagvaardige manier zou plaatsvinden.

Niettemin leidt de komst van de EU ontegenzeggelijk tot een zekere mate van beleidsconvergentie, ook op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Behalve door beleidscoördinatie kan die convergentie ook worden afgedwongen door beleidsconcurrentie. Een reële vrees van beleidsconcurrentie is dat ze leidt tot een verlaging van de standaarden voor arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen. Uit het oogpunt van de ‘wensen van mensen’ is dat ongewenst. Uit een recente enquête (Krueger 2000; Boeri c.s. 2001) valt op te maken dat de Europese bevolking ruwweg tevreden is over haar sociale zekerheid. Een soortgelijke conclusie geldt voor de pensioenvoorzieningen (Boeri et al. 2002). Uiteraard zijn er verschillen tussen landen die mede afhankelijk zijn van verschillen binnen de bevolking naar leeftijd, inkomensniveau, en de mate waarin men insider dan wel outsider is. Maar in het algemeen duiden de preferenties van de Europese bevolking er niet op dat men een voorkeur heeft voor een grootscheepse neerwaartse aanpassing van de sociale zekerheid, à la het Amerikaanse stelsel. Als we deze robuuste preferentie als uitgangspunt nemen, is het vervolgens de vraag welke vorm en mate van gemeenschappelijk beleid er nodig is om binnen de EU een eventuele *race to the bottom* te vermijden.

Deze vraag klemmt voor een land als Nederland des te meer, omdat uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de relatieve generositeit van de sociale voorzieningen positief gecorreleerd zijn met de mate van openheid van een land. Ontegezeggelijk zal het Europa van de EMU minder open zijn dan elk van de afzonderlijke lidstaten. De meest realistische verwachting is niettemin dat de sociale zekerheid een zekere mate van diversiteit zal blijven vertonen, en dat een *race to the bottom* niet zal plaatsvinden (Bertola c.s. 2001). Het ligt niet voor de hand dat de sociale standaarden in Europa veel zullen worden verlaagd (Krueger 2000). Voor zover deze standaarden bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt is daar – zoals hiervoor betoogd – geen reden toe. Bovendien zal het eerder zo zijn dat restricties op de productmarkten worden opgeheven dan dat de convergentie in het EMU-gebied tot minder bescherming van de factor arbeid zal leiden. Een blik op de Verenigde Staten leert dat er ook bij een gemeenschappelijke munt er grote verschillen in de socialezekerheidsarrangementen en regelgeving op de arbeidsmarkt tussen staten kunnen blijven bestaan. De verwachting is daarom gewettigd dat de deelnemers van de EMU een behoorlijke ruimte houden om hun standaarden van arbeidsbescherming naar eigen preferenties kunnen blijven invullen. Voorzover er toch gemeenschappelijk beleid gewenst is, zal dit hiermee rekening dienen te houden.

3.2 Gecoördineerd Europees arbeidsvoorwaardenoverleg?

Behalve door overheidsbeleid kan coördinatie ook tot stand komen door de opstelling van sociale partners. De hamvraag bij deze vorm van coördinatie is dan of het binnen een verenigd Europa tot een concurrentie op de lonen komt. Met de Europese monetaire eenwording zal voor de deelnemende landen een beleid aan gewicht winnen dat gericht is op beïnvloeding van de loonvorming. Het gevaar van hoge loonstijgingen in een deelnemend land is evident. Het daardoor ontstane verlies aan concurrentievermogen kan niet langer worden hersteld door een devaluatie, zoals dat in het verleden (in theorie) het geval was. Voor afzonderlijke EU-landen lijkt loonmatiging een aantrekkelijke beleidsstrategie te zijn om de werkgelegenheid in eigen land te vergroten. Voor de Europese Unie als geheel geldt echter een ander verhaal. Het beleid van loonmatiging heeft het karakter van een *beggar-thy-neighbour-policy*: de concurrentiewinst (hogere export) van het ene EU-land komt (deels) uit het concurrentieverlies (exportverlies) van de overige EU-landen. In theorie bestaat het gevaar dat tussen landen een strategische interactie van concurrerende loonmatiging op gang komt, die voor alle landen uiteindelijk slechter uitpakt.

Op Europees niveau worden sinds enkele jaren voorzichtige pogingen ondernomen om tot een onderlinge afstemming van de arbeidsvoorwaarden te komen; in feite een centralisatie in de arbeidsvoorwaardenvorming. De voornaamste inzet van de vakbonden is dat op Europees niveau 'loononderbieding' wordt voorkomen (Kersten en Schuyt 2000). Deze coördinatie is in 1998 begonnen met de samenwerking van de vakcentrales van Nederland, Duitsland, België en Luxemburg in 'de groep van Doorn'. Mede op hun initiatief is vervolgens het Europese Verbond van Vakverenigingen (EVV) in 1999 in Helsinki overeengekomen dat het EVV het arbeidsvoorwaardenbeleid in Europa op sectoraal en regionaal niveau gaat coördineren. Voor de vraag of er sprake is van loononderbieding geldt de 'onderhandelingsruimte' als oriëntatiepunt. Deze ruimte wordt jaarlijks bepaald aan de hand van de arbeidsproductiviteitsstijging in de marktsector, de productieprijsstijging in de marktsector en de consumptieprijsstijging in de marktsector. Indien voor alle landen en de bedrijfstakken daarbinnen de onderhandelingsruimte als leidraad voor de looneisen geldt, is er in beginsel geen sprake van loononderbieding. Dit betekent dat de looneisen in de verschillende landen en bedrijfstakken wel kunnen verschillen, al naar gelang de doorwerking van asymmetrische schokken op productiviteit, productieprijzen en consumptieprijzen. In het coördinatiemechanisme is dus een correctie voor asymmetrische aanbodschokken automatisch ingebouwd.

Dit neemt niet weg dat de manier waarop de sociale dialoog in de onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers op Europees niveau gevoerd wordt, nog verder moet uitkristalliseren. Binnen de afzonderlijke lidstaten bestaan op dit gebied grote institutionele verschillen, die deels terug te voeren zijn tot verschillen in vakbondspreferenties ten aanzien van de afweging tussen werk, arbeidsomstandigheden en inkomen. Zo is het de vraag in hoeverre er een verschuiving zal plaatsvinden van algemene loononderhandelingen op nationaal niveau naar loononderhandelingen per sector op Europees niveau (zie Turner 1996, voor de grootmetaal, en Le Queux and Fajertag 2001, voor de chemische industrie). Een dergelijke sectorale onderhandeling op Europees niveau is denkbaar in reactie op sectorspecifieke schokken, die voor de verschillende EU-lidstaten dezelfde omvang hebben. Maar het lijkt ondenkbaar dat dergelijke schokken in omvang volledig te isoleren zijn van andere schokken die per land en regio verschillen, en die dus tot differentiatie in de onderhandelingsuitkomsten dienen te leiden.

4 Conclusies

De argumentatie in dit artikel leidt tot de volgende conclusies:

(1) Nationale beleidsautonomie blijft mogelijk en gewenst...

Binnen de Europese Unie blijft er ruimte voor nationale beleidsautonomie voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Vanuit Nederlands perspectief is dat ook gewenst, vooral vanwege de in het algemeen gunstige uitgangspositie en de eigen preferenties ten aanzien van de sociale zekerheid.

(2) ...maar enige Europese coördinatie is ook noodzakelijk

Maar vanwege de toenemende vervlechting van de Europese arbeidsmarkten en productmarkten is een zekere mate van beleidscoördinatie op sociaal-economisch terrein ook gewenst. Feitelijk is zo'n programma ook al jarenlang gaande in Europa, al vanaf begin jaren zeventig toen de socialezekerheidsstelsels voor arbeidsmigranten werden geharmoniseerd, en er ook een Richtlijn voor gelijke beloning van mannen en vrouwen kwam.

Op dit moment is er in veel Europese landen nog te weinig sprake van arbeidsmarktflexibiliteit, waarbij Nederland en een aantal andere kleine Europese landen (met name Ierland) een gunstige uitzondering vormen. Grotere flexibiliteit is een gezamenlijk Europees belang want deze kan bijdragen aan een toename van de werkgelegenheid en de economische groei. Tot nu toe heeft de methode van Open Coördinatie nog tot weinig resultaat geleid om een grotere flexibiliteit te bewerkstelligen. Met name Duitsland is nog steeds niet in beweging gekomen, alhoewel men een toenemende belangstelling aan de dag legt voor de instituties en hervormingen in naburige landen.

Voor successen van de OCM lijkt in ieder geval een lange adem nodig. Dat brengt de discussie over beleidscoördinatie wellicht ook op de mogelijkheden van stringentere coördinatieprocedures en een vereenvoudiging van het Europese besluitvormingsproces. Met zulke stringentere coördinatie wordt dan een 'echte' coördinatie bedoeld waarbij alle Europese lidstaten een welvaartsvoordeel ontlene aan de overeengekomen beleidsverplichtingen. Op het gebied van de sociale zekerheid valt hierbij te denken aan welvaartsvoordelen in de zin van risicospreiding, risicosolidariteit en, het meest vergaand, inkomenssolidariteit. Voordat het zover is, dienen de beleidsdoelstellingen nog verder gearticuleerd en op elkaar afgestemd te worden en dienen er ook vereveningssystemen ontworpen te worden die garanderen dat alle lidstaten hun aandeel in de welvaartswinsten kunnen incasseren.

(3) Loondifferentiatie is noodzakelijk voor de opvang productiviteitsverschillen en economische schokken

Bij de loonvorming binnen de EU-lidstaten is loonmatiging vanuit het supernationale Europese perspectief vooral gewenst wanneer zich een structurele schok voordoet ten opzichte van de buiten-Europese handelspartners. Verder dient er vooral voldoende ruimte te zijn voor *loondifferentiatie*, om productiviteitsverschillen en verschillende typen asymmetrische (regionale en/of sectorale) en herallocatieschokken (vanwege structuurveranderingen in de economie) te kunnen opvangen. Differentiatie in loonvorming en arbeidsvoorwaarden is ook nodig om regionale en sectorale verschillen in arbeidsmarktsituatie te kunnen accommoderen (denk bijvoorbeeld aan toeslagen voor politie en verplegend personeel in de grote - en dure - steden).

Enige coördinatie van overleg over lonen en arbeidsvoorwaarden kan dus wenselijk zijn, maar wèl op voorwaarde dat de onderhandelingsstrategie van de Europese vakbeweging bovenstaand uitgangspunt heeft. Uniforme Europese looneisen liggen niet in de rede.

LITERATUUR

- Acemoglu, D. and R. Shimer (1999a) 'Efficient unemployment insurance', *Journal of Political Economy*, 107: 893-928.
- Acemoglu, D. and R. Shimer (1999b) Productivity gains from unemployment insurance, *Mimeo MIT and Princeton*.
- Andersen, T.M, N. Haldrup and J.R. Sørensen (2000) 'Labour market implications of EU product market integration', *Economic Policy*, 30: 107-133.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2002) *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (1992) 'Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation', *Journal of Economic Literature*, 30: 741-803.
- Barr, N. (1998) *The economics of the welfare state*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, T. and K. Zimmermann (1999) *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe: part 2*, Research Report RR 139, Department for Education and Employment, United Kingdom.
- Bertola, G. (1999) Labour markets in the European Union, *Paper European University Institute*.
- Bertola, G., T. Boeri and G. Nicoletti, eds. (2001) *Welfare and employment in a united Europe*, Cambridge/London: The MIT Press.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan and G. Tabellini (2001) 'Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens', *Economic Policy*, 32: 9-50.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan and G. Tabellini (2002) 'Pension reforms and the options of European citizens', *American Economic Review*, 92: 396-401.
- Calmfors, L. (1997) 'Unemployment, labour market reform and EMU', *Mimeo Institute for International Economic Studies*, Stockholm University.
- Drèze, J.H. (2002) 'Economic en social security: the role of de EU', *De Economist*, 150: 1-18.
- European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER (2000) *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states* (Research on behalf of the European Commission), Berlin and Milano.
- Garibaldi, P. and P. Mauro (2002) 'Anatomy of employment growth', *Economic Policy*, 33: 69-113.
- Haveman, R.H. (1985) *Does the welfare state increase welfare? Reflections on hidden negatives and observed positives* (oratie EUR), Leiden: Stenfert Kroese.

- Hazeu, C.A. (2002) 'De toekomst van de WAO bij een verouderende bevolking; meer prikkels voor arbeidsintegratie gevraagd', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18: 245-257.
- Kersten, J. en M. Schuyt (2000) 'Europese arbeidsvoorwaardencoördinatie', *ESB*, 85: 49-51.
- Krueger, A.B. (2000) 'From Bismarck to Maastricht: the march to European Union and the labor compact' (Adam Smith Lecture EALE), *Labour Economics*, 7: 117-134.
- Nederlandsche Bank (2002) *Kwartaalbericht*, juni 2002.
- Obstfeld, M. and G. Peri (1998) 'Regional non-adjustment and fiscal policy', *Economic Policy*, 26: 207-259.
- Okun, A.M. (1975) *Equality and efficiency; the big trade-off*, Washington: Brookings.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1999) *EMU facts, challenges and policies*, Paris.
- Polak, J.J. (2000) 'The IMF monetary model at 40', blz. 39-54 in F.A.G. den Butter en M.S. Morgan (eds.), *Empirical models and policy-making: interactions and institutions*, Routledge: London/New York.
- Queux, S. le, and G. Fajertag (2001) 'Towards Europeanization of collective bargaining? Insights from the European chemical industry', *European Journal of Industrial Relations*, 7: 117-136.
- Turner, L. (1996) 'The Europeanization of labour: structure before action', *European Journal of Industrial Relations*, 2: 325-344.
- Vandenbroucke, F. (2002) 'Social justice and open coordination in Europe: reflections on Drèze's Tinbergen lecture', *De Economist*, 150: 83-94.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wildasin, D.E. (1991) Income redistribution in a common labour market, *American Economic Review*, 81: 757-774.