



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?

Engelen, E.; Fernandez, R.; Kremer, M.

Publication date

2013

Document Version

Final published version

Published in

B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Engelen, E., Fernandez, R., & Kremer, M. (2013). Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven? *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 40(3), 276-295.

https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/benm/2013/3/benm_1389-0069_2013_040_003_005

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?

*Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer**

1 Introductie

De verzorgingsstaat is een van de meest succesvolle politieke projecten ooit. Sociale zekerheid in geval van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom; kwalitatief hoogstaande, breed toegankelijke en betaalbare diensten op het gebied van gezondheidszorg, welzijn, arbeidsbemiddeling, onderwijs en volkshuisvesting; en tot slot een effectief stelsel van armoedebestrijding ter opvang van diegenen die uit de sociale zekerheid zijn gevallen – zie hier in een notendop de grondtrekken van een set van arrangementen die institutioneel vormgeeft aan de idealen van de Franse Revolutie: vrijheid, gelijkheid en broederschap.

De verzorgingsstaat is ook een van de meest bevochten politieke projecten ooit. Wie door zijn oogcharen naar de naoorlogse geschiedenis ervan kijkt, ziet een set van arrangementen en praktijken die van de ene in de andere crisis struikelt. Een financieringscrisis in de jaren zeventig, een uitvoeringscrisis in de jaren tachtig, een legitimiteitscrisis in de jaren negentig en een existentiële crisis, zo lijkt het, in de eerste decennia van de 21ste eeuw (WRR, 2006; Engelen, Hemerijck & Trommel, 2007). Oftewel, de verzorgingsstaat is nooit af, is altijd onderworpen aan politieke contestatie en moet zich steeds opnieuw aanpassen aan nieuwe wensen en uitdagingen.

In dit artikel kijken wij naar de wijze waarop de bestaande verzorgingsstaat wordt geraakt door toenemende factormobiliteit, dat wil zeggen de ontgrenzing van arbeids- en kapitaalmarkten. De keuze hiervoor is ingegeven doordat groeiende factormobiliteit als gevolg van voortschrijdende ontgrenzing raakt aan de kern van de verzorgingsstaat, die nooit alleen maar emancipatoire doelstellingen heeft gekend, maar ook altijd in het teken heeft gestaan van economische politiek (Engelen e.a., 2007). De verzorgingsstaat was/is niet alleen een kostenpost, maar ook een investeringsproject; dat wil zeggen: de verzorgingsstaat vervult belangrijke economische functies, ook in een internationaliserende wereld (Rodrik, 1997). Via de band van het vraagstuk van betaalbaarheid en individuele preferenties bij voortschrijdende ontgrenzing raakt de toenemende mobiliteit van kapitaal en arbeid aan deze twee kanten van de verzorgingsstaat.

Dat heeft alles te maken met de territoriale pijlers waarop de klassieke verzorgingsstaat rust. Hij dankt zijn ontstaan aan de compensatie die de staat zijn bur-

* Ewald Engelen is professor Financiële Geografie aan de faculteit Mens en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam, e.r.engelen@uva.nl. Rodrigo Fernandez is postdoc onderzoeker aan het departement Aard en Omgevingswetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven, R.Fernandez@uva.nl. Monique Kremer is wetenschappelijk medewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Kremer@wrr.nl.

Wordt het europeanisering, detacherings, mobilisering of doe-het-zelven?

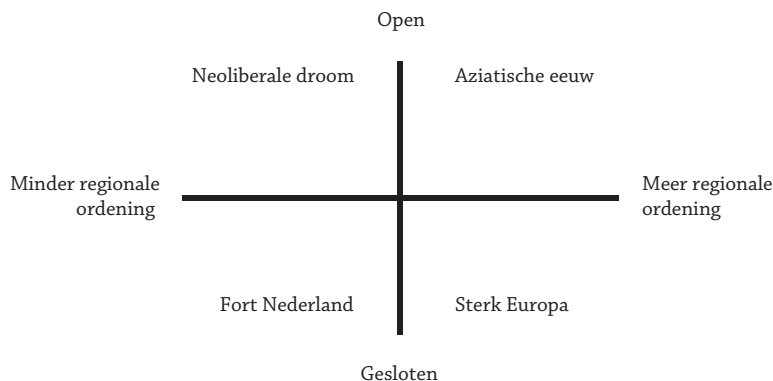
gers na afloop van de grote Europese oorlogen in de eerste helft van de twintigste eeuw moest bieden om hernieuwde legitimiteit te krijgen voor het naoorlogse statelijke bestel van 'één staat, één natie', dat via de zelfbeschikkingsrechten van de Verenigde Naties in steen was gebeiteld (Judt, 1994; Mazower, 2009). Deze territoriale wereldorde was gebaseerd op de aanname van een immobiele populatie en door de staat gemonopoliseerde soevereiniteitsuitoefening op het vlak van lidmaatschap (wie mag er in en wie er uit?), kapitaal- en handelsstromen (wat mag er in en wat er uit?) en geweld, fiscaliteit en monetair beleid. In deze wereld van 'embedded liberalism' (Ruggie, 1982) was de staat heer en meester over zijn grondgebied, en was internationaal verkeer per definitie interstatelijk verkeer dat – bij conflicten, spanningen en onevenwichtigheden – in goede banen moest worden geleid door supranationale organisaties als het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Verenigde Naties (VN) en het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

De vormgeving van sociale grondrechten heeft geen gelijke tred gehouden met de onbedoelde, oncontroleerbare en onvoorzien culturele, economische, financiële en politieke integratie van staten, ondernemingen en huishoudens op Europees en mondiaal niveau. Terwijl cruciale beleidscategorieën als werk, baan, carrière, gezin, huishouden en onderneming steeds minder duidelijke grenzen hebben gekregen en dus steeds minder stabiele grondvoorwaarden voor succesvolle bescherming, ontwikkeling en emancipatie zijn geworden, is de huidige voorziening via statelijk gegarandeerde sociale grondrechten nog altijd sterk gekoppeld aan een industriële invulling van deze categorieën. Werknemers manipuleren moeiteloos hun formele arbeidsstatus al naar gelang de omstandigheden hen dwingen of al naar het hen uitkomt. Huishoudens krimpen, breken, versmelten en groeien al even moeiteloos gedurende de levensloop van de individuen waaruit zij bestaan. Ook organisaties wisselen steeds makkelijker van gedaante om te kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke kansen en bedreigingen of in respons op pogingen van staten om hun bewegingsvrijheden aan banden te leggen.

De centrale variabele waaraan in dit artikel wordt gedraaid, is die van (meer of minder) *ontgrenzing*. Wat betekent toenemende bewegingsvrijheid van individuen, huishoudens, ondernemingen en kapitaal voor de huidige inrichting van de sociale zekerheid, dat wil zeggen: dat deel van de verzorgingsstaat dat de consumptierechten van burgers moet garanderen, die buiten hun schuld (ontslag, ouderdom, ongeschiktheid) hun economische zelfstandigheid hebben verloren? Als het politieke project van de verzorgingsstaat de komende twaalf jaar een volgende, *postterritoriale fase* in gaat, daartoe gedwongen door *postindustrialisering* van economieën en de *postmodernisering* van levensstijlen (zie Crouch, 1999; Bauman, 2000, 2011, wat volgt daar dan uit voor de sociale zekerheid?

Tegelijk heeft de Grote Financiële Crisis die in 2008 begon en ons nog altijd in haar greep houdt ons geleerd dat mondialisering niet een unilineair proces is dat onvermijdelijk uitmondt in een volmaakt geïntegreerde wereld, maar een controversieel politiek project dat bij verdere erosie van zijn legitimiteit net zo makkelijk kan omslaan in een proces van renationalisering, zoals sinds het uitbreken van de eurocrisis in 2010 in de Europese Unie (EU) op financieel vlak *de facto* is gebeurd (MGI, 2013).

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

Figuur 1. Vier toekomstige werelden

Ten slotte is de laatste jaren steeds duidelijker geworden dat zelfs als het proces van mondialisering niet piepend en krakend tot stilstand komt, of zelfs wordt teruggedraaid, dit een wereld zal opleveren waarin 'het Westen' niet automatisch de regels zal bepalen. China en andere opkomende economieën profileren zich momenteel steeds sterker op het supranationale vlak en zullen zich in de nabije toekomst steeds vaker als (mede)bepalers van de mondiale spelregels opwerpen (O'Neill, 2011; Mahbubani, 2009; Jacques, 2012). De mate en het niveau van internationale *coördinatie* vormen om die reden de tweede variabele waaraan wij in dit artikel draaien.

Door deze twee variabelen met elkaar te kruisen krijgen we een kruistabel met vier mogelijke werelden: *Fort Nederland*, *Neoliberale droom*, *Aziatische eeuw*, *Sterk Europa* (zie figuur 1). Onze scenario's zijn schatplichtig aan de pioniersarbeid van het Centraal Planbureau (CPB) in zijn rapport *Four Futures of Europe* uit 2003 (CPB, 2003). Net als het CPB kiezen wij om redenen van complexiteitsreductie voor twee assen, en net als bij het CPB bestaat een van die assen uit meer of minder ontgrenzing. Anders dan het CPB echter menen wij dat niet de as collectiviteit-individualiteit de belangrijkste variabele is voor de toekomst van de sociale zekerheid, maar die van de geografische locatie van politieke coördinatie: Nederland, Europa of Azië. Dat doen wij om alternatieve modi van mondialisering te kunnen onderzoeken zonder daarin de mate en vorm van solidariteit reeds te vooronderstellen, zoals het CPB wel doet. Oftewel, in ons toekomstonderzoek is solidariteit niet een onafhankelijke variabele, maar een afhankelijke. Daarmee voegen wij ons in de 'institutionele wending' die zich de laatste vijftien jaar in de sociale wetenschappen heeft voltrokken en die aan 'mores' weliswaar een eigenstandige maar desalniettemin afgeleide causale status toekent (zie Djelic, 2010).

Dit artikel is als volgt opgezet. In de volgende paragraaf presenteren wij in grove trekken onze toekomstige werelden. De nadruk zal daarbij liggen op electorale preferenties, nationaal sturingsvermogen, macro-economische prestaties (groei, werkloosheid), en aard en mate van geboden bescherming. Dit zijn voor de houd-

Wordt het europeanisering, detaching, mobilisering of doe-het-zelven?

baarheid van de sociale zekerheid (betaalbaarheid, legitimiteit en functionaliteit) de belangrijkste elementen uit onze toekomstschetsen. De paragraaf daarna schetst onze verwachtingen voor respectievelijk de arbeids- en kapitaalmobiliteit in deze vier werelden. Vervolgens beschrijven wij wat dit voor de verzorgingsregimes betekent. Dit is de belangrijkste bijdrage van ons artikel aan de reeds bestaande literatuur.¹ We sluiten af met een korte conclusie.

2 Vier werelden

Wereld 1: Fort Nederland

Dit scenario wordt gekenmerkt door gesloten grenzen (renationalisering) en nationale coördinatie. In deze wereld is Nederland vooral op zichzelf georiënteerd; Nederlandse burgers geven nog sterker dan in 2013 aan dat 'Nederland weer voor de Nederlanders' moet zijn. Ze kennen een grote mate van 'globaliseringsangst'; een gevoel dat burgers in veel ontwikkelde economieën tentoonspreiden, met name als het gaat om migratie (PewResearch, 2008). Ze kennen weerzin tegen verdere Europese integratie en zijn erin geslaagd hun politieke representanten te dwingen het proces van verdere verdieping en verbreding van Europa stop te zetten (geen nieuwe lidstaten) en soms zelfs terug te draaien (ontvlechting van de eurozone, renationalisering van migratiepolitiek, et cetera). Drijfveer hiervan zou een escalerende eurocrisis kunnen zijn, de ontbinding van de Europese Monetaire Unie, en de evaporatie van electorale steun voor het Europese project als gevolg daarvan.

Renationalisering en opkomend protectionisme betekenen ook dat Nederland zich minder gelegen laat liggen aan supranationale instituties als de NAVO, de Wereldbank, het IMF en de VN. Ook samenwerking met andere landen is minder geprononceerd dan het lange tijd is geweest. Er komen geen nieuwe handels-, belasting- en socialezekerheidsverdragen bij, waardoor de bestaande internationale instituties zullen verzwakken. *Global governance* en de bijbehorende sturingscapaciteiten zijn aan erosie onderhevig. De internationale rechtsorde is minder belangrijk geworden, waardoor het recht van de sterkste meer is gaan overheersen en op economisch vlak de *raison d'état* en het mercantilisme weer domineren (Boehme, 2013).

De gevolgen voor de Nederlandse economie zijn groot. Als entrepoteconomie is Nederland afhankelijk van (weder)export. In de strijd van allen tegen allen die het gevolg is van de erosie van de internationale rechtsorde, staat groot gelijk aan macht. Nederland delft daardoor steeds vaker het internationale onderspit, terwijl de migratieangst en de bijbehorende gesloten grenzen een Singaporese of Londense toekomst uitsluiten. De economische groeiverwachtingen zijn dan ook matig. Deze worden nog eens versterkt door de negatieve effecten van ontgroening en vergrijzing op het innovatief potentieel.

Voor de arbeidsmarkt betekent het dat de demografische uitdagingen binnenlands moeten worden opgelost en dat niet kan worden gerekend op immigratie om deze uitdagingen te mitigeren. Een deel van het probleem zal worden geadresseerd door de pensioengerechtigde leeftijd verder te verhogen en in te zetten op

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

langere werkweken en hogere arbeidsparticipatie. Een deel van deze nieuwe arbeidspool zal vervolgens moeten worden ingezet om gerepatrieerde buitenlandse activiteiten te bemensen, doordat in dit scenario klassieke export meer en meer *outsourcing* en *offshoring* vervangt.

Lagere groei gaat onvermijdelijk gepaard met een verschraling van de publieke dienstverlening. Niet alleen door problemen in de betaalbaarheid ervan, maar ook door onvoldoende aanbod van arbeidskrachten. Naar verwachting zal de politieke oplossing bestaan uit hogere private bijdragen en de introductie van een sober basispakket en de mogelijkheid om daar tegen betaling luxe dienstverlening bovenop te kopen.

De relatieve 'winnaars' van dit scenario zijn de burgers die zich momenteel het meest kwetsbaar wanen en tot de onderkant van de arbeidsmarkt zijn veroordeeld. Door renationalisering is de mondiale arbeidsmarkt als het ware opnieuw in nationale containers opgedeeld en ontstaat de mogelijkheid om net als in de periode 1950-1970 ('trente glorieuse': Fourastié, 1979) bescherming tegen kapitaalmobiliteit op nationaal niveau vorm te geven. In deze gerenationaliseerde wereld is het prijsdrukkend effect van lagelonenconcurrentie verdwenen, maar is tevens de extra groei weggevallen die de mondialiseringsdecennia door schaalvergroting en toegenomen concurrentie mogelijk hebben gemaakt (SER, 2008).

Wereld 2: Neoliberale droom

Dit scenario bouwt voort op het *global economy*-scenario van het CPB uit 2003, dat zelf, op zijn beurt, sterk geïnspireerd was door de denkers van radicale globalisering die in de jaren negentig en rond de eeuwwisseling op veel gehoor konden rekenen (Friedman, 2005). In zo'n scenario zijn staten geen entiteiten die hiërarchisch boven burgers en ondernemingen zijn gesteld, maar concurreren zij met burgers, ondernemingen en andere juridische entiteiten om schaarse hulpmiddelen (kapitaal, legitimiteit, grondstoffen). Hierdoor ontstaat een onoverzichtelijk veld waarin allerlei actoren met elkaar in verschillende netwerken verknoot zijn geraakt.

In de neoliberale droom beschikken burgers over veel keuzevrijheid. De nadruk ligt in dit scenario op mobiliteitsrechten of, in de terminologie van Albert Hirschman (1970), *exit rights*. Deze mobiliteitsrechten zijn echter ongelijk verdeeld. Vooral de hogere middenklasse en de hoger opgeleiden in opkomende economieën als China, India, Brazilië, Zuid-Afrika en Indonesië weten van deze nieuwe vrijheden gebruik te maken. Voor de 30 tot 50 procent van de bevolking met minder *human capital* is de neoliberale droom eerder een nachtmerrie, bestaande uit onvrijwillige keuzevrijheden en ontbrekende beschermingsarrangementen.

In een scenario van internationale ontgrenzing is weinig plaats voor hiërarchische coördinatie en mag dus worden verwacht dat de supranationale organisaties die na de Tweede Wereldoorlog zijn opgetuigd aan belang inboeten. Herverdeling komt op supranationaal en/of regionaal niveau niet of nauwelijks van de grond. In termen van Fritz Scharpf (1999) zal coördinatie beperkt blijven tot negatieve integratie: het wegnemen van transactiebelemmeringen. Dit impliceert een groeiend belang van supranationale organisaties die ten doel hebben internationale markttransacties te harmoniseren. Bedrijven, niet-gouvernementele organisaties

Wordt het europeanisering, detaching, mobilisering of doe-het-zelven?

(ngo's), burgers en overheden zijn vooral geïnteresseerd in hun particuliere belangen en zijn alleen opportunistisch bereid om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Er zal niet zozeer sprake zijn van een internationale *rechtsorde* als wel van een internationale *handelsorde*.

Verdere ontgrenzing biedt zeker kansen voor de Nederlandse economie, of beter: voor sommige spelers binnen de Nederlandse economie. Cruciaal daarvoor is behoud van de Nederlandse concurrentiepositie, vooral op het vlak van *human capital*. Dit betekent niet alleen inzetten op technologisch onderzoek en ontwikkeling, zoals het hedendaagse mercantilisme benadrukt. Maar ook op *social and economic inventiveness* in het algemeen, aldus Brown, Lauder en Ashton in een geruchtmakende studie (2011).

Bij zo'n ontgrenzingsscenario hoort het verwateren van typisch Nederlandse institutionele identiteitskenmerken, zoals een arbeidsmarkt met sterke bescherming voor insiders, het anderhalf-verdieners model, *voice*-rechten voor werknemers en een *corporate governance*-regime dat op de maat van grootaandeelhouders is gesneden. Omgekeerd betekent het ook dat buitenlandse bedrijven dieper in de Nederlandse economie zullen kunnen penetreren en daar meer een omgeving zullen willen creëren die aan hun belangen tegemoetkomt, vooral op het vlak van sociale rechten en ontslagbescherming.

In dit scenario zal een aanzienlijk deel van de verplaatsbare arbeid verdwijnen, zowel aan de onder- als aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (Brown e.a., 2011). De mate waarin hangt af van de vraag of Nederlandse bedrijven voldoende hoogwaardige werkgelegenheid kunnen blijven creëren en of het Nederlandse onderwijssysteem erin zal slagen in voldoende mate aan de bijbehorende arbeidsvraag tegemoet te komen. Als dat niet het geval is, zal de inkomensongelijkheid in Nederland verder stijgen en zullen de lotgevallen van hoog- en laagopgeleiden meer uiteen gaan lopen, in de vorm van een diepe kloof tussen een kosmopolitische bovenklasse en een kwetsbaar precariaat (Standing, 2011).

Wereld 3: Aziatische eeuw

Dit scenario wordt vooral gekleurd door geopolitieke verwachtingen. Wat zijn de consequenties voor arbeids- en kapitaalmobiliteit en dus voor de inrichting van de sociale zekerheid als het politieke en economische centrum zal verschuiven naar Azië? Hoewel met veel onzekerheden omgeven, zijn er voldoende aanwijzingen van een beweging in die richting om deze toekomst hier als eigenstandig scenario uit te werken.

In dit scenario eisen China en India een dominante plaats op in bestaande supranationale organisaties. Oftewel, opkomende economieën worden internationale *rule makers* in plaats van *rule takers*. Een ontwikkeling van wereldhistorische betekenis, die het einde inluidt van de vanzelfsprekende westerse hegemonie van de laatste twee eeuwen (Maddison, 2007; Pomeranz, 2001; Hobson, 2004; Morris, 2012). Bovendien zal Azië zich in navolging van Europa meer gaan richten op verdere regionale integratie door de uitbouw van de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), waarin de Chinese munt, de renminbi, de functie van reservevaluta grotendeels van de dollar zal overnemen.

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

Azië zal in 2025 de snelst groeiende economieën ter wereld bevatten, aldus de Wereldbank (World Bank, 2011). Door de ‘demografische bonus’ in landen als Indonesië zijn er veel arbeidskrachten voorradig (tot 2050) en zullen investeringen, vooral uit Azië zelf, alleen maar toenemen. Naar verwachting gaat de grotere regionale coördinatie in Azië (ASEAN) gepaard met een geleidelijk afbreken van de grensoverschrijdende waardeketens, die China vóór de crisis hebben getransformeerd in de mondiale werkplaats voor Europese en Amerikaanse multinationals. Waarschijnlijk luidt het herwonnen zelfvertrouwen in de eigen politieke en economische capaciteiten in Azië een nieuw tijdperk van regionaal mercantilisme in, waarin regionale belangen in een complex internationaal spel strategisch tegen elkaar worden uitgespeeld.

De betekenis van dit scenario voor Nederland hangt af van de mogelijkheden van Nederland om aansluiting te vinden bij de Aziatische landen en de mate waarin Europa bereid is zich vrijwillig neer te leggen bij een meer symmetrische en soms zelf ondergeschikte relatie met de Aziatische regio. Op zijn beurt hangt dit af van de mate waarin Europa erin slaagt krachtig uit de huidige crisis te komen.

Wereld 4: Sterk Europa

Dit scenario varieert op het vorige. Ook hier open grenzen, maar binnen een regionaal blok. En ook hier een sterke mate van regionale coördinatie, niet in Azië maar in Europa. In Fort Europa wordt getracht door sterke inter-Europese en transnationale Europese banden de verdien capaciteiten van Europa langs de lijnen van de Lissabon Agenda van 2000 en Europa 2020 van 2010 verder te versterken. De eurocrisis wordt snel en adequaat opgelost met een set van institutionele vernieuwingen die zowel de begrotingscoördinatie als het democratisch draagvlak sterk verbeteren. Dit gaat gepaard met een verregaande overdracht van bevoegdheden naar Europees niveau om te komen tot een gemeenschappelijk economisch beleid, migratiebeleid en sociaal beleid. Daardoor zullen inwoners uit de verschillende lidstaten zich langzaam meer Europeaan gaan voelen en zal ook de Europa-interne arbeidsmigratie meer van de grond komen dan momenteel het geval is. In feite betekent het een verdere vervolmaking van de interne markt en een verdere uitwerking van de vier grondrechten: vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid. Tekorten en overschotten van kapitaal, effectieve vraag en arbeid kunnen zo probleemloos in Europa zelf worden opgevangen.

Een ander effect zal versterking van de multilaterale wereldorde zijn. Europa zal veelal als Unie aanschuiven bij internationale fora (G20) en bij multinationale organisaties, zal zelf de schaalvergrotingslogica op bestuurlijk gebied versterken en zal meer in het algemeen een positieve, op rechtszekerheid en algemene rechtsbeginselen gebaseerde invloed op het mondiale speelveld hebben. Een succesvolle oplossing van de eurocrisis zou de eurozone weer kunnen doen uitgroeien tot een baken van succesvolle regionale coördinatie.

3 Vier modi van mobiliteit

3.1 Arbeidsmobiliteit

Het scenario van *Fort Nederland* schetst een wereld van (re)nationalisering en protectionisme. In dit scenario is arbeidsmigratie naar Nederland door beperkte economische groei niet of nauwelijks aan de orde. Alleen vluchtelingen of gezinsmigranten worden mondjesmaat toegelaten, als Nederland ten minste wil blijven voldoen aan internationale afspraken. Voor hoger opgeleide arbeidsmigranten zal Nederland onaantrekkelijk zijn, waardoor in specifieke, internationale (verplaatsbare) sectoren, met name techniek en wetenschap, ernstige tekorten zullen ontstaan die er op den duur toe zullen leiden dat deze bedrijvigheid Nederland verlaat. Ook in de lagere en middensegmenten van de zorg zal druk ontstaan als geen gebruik kan worden gemaakt van arbeidsmigranten. De meest getalenteerden van onze beroepsbevolking zullen geneigd zijn te vertrekken. Emigratie is dan groter dan immigratie.

Het scenario van de *Neoliberale droom* is hier het tegenovergestelde van. Burgers, ondernemingen en ngo's bewegen zich vrijelijk in een homogene, mondiale economische ruimte. Ontgrenzing biedt veel ruimte aan actoren die in staat zijn mondiale banden en netwerken te ontwikkelen, versterkt de onderlinge concurrentie en zorgt voor nieuwe winnaars en verliezers. In dit scenario zal migratie vooral veelvormig zijn en ontstaan er nieuwe vormen van binding: circulaire migratie, multinationalaal burgerschap (thuis in twee of meer landen) en ook nomadische patronen zullen steeds vaker voorkomen (Vertovec, 2008). Mobiele burgers vormen steeds meer de verbindingen tussen landen: *the entrepreneurial migrant* (OECD, 2009). Op vrijwel alle schaalniveaus zal een internationale *war for talent* uitbreken, ook in lagere arbeidsmarktsegmenten.

In de *Aziatische eeuw* is het economische en wellicht ook het politieke en militaire centrum van de wereld verschoven naar het Oosten. Migratiepatronen zullen de *Aziatische eeuw* verder versterken. Burgers sturen niet alleen geld terug naar de familie, maar investeren ook heel gericht in lucratieve ideeën en bedrijven (Skeldon, 2009) en onderhouden kennisnetwerken (Faist, 2008). In het verleden ontwikkelde het Oosten zich vooral dankzij de banden met het Westen – denk aan de kruisbestuiving tussen Silicon Valley en Bangalore en Taiwan (Saxenian, 2006). In de toekomst zullen deze kennis- en mobiliteitsnetwerken langzaam worden verlegd van het Westen naar het Oosten. Hoe meer de economische kloof met het Westen wordt gedicht, hoe meer interregionale netwerken zullen worden vervangen door intraregionale netwerken. Ook migratiepatronen veranderen daardoor: mensen zullen vooral van Aziatische ontwikkelingslanden (Birma, de Filippijnen) naar Aziatische groeikernen, zoals Singapore, Hongkong en Maleisië, migreren. Dat betekent niet alleen dat hoger opgeleiden in kleinere aantallen naar Europa en Nederland zullen komen, maar ook dat middelbaar en lager opgeleiden binnen de Aziatische regio zullen blijven. Vestigingsmigratie vanuit Azië zal niet of nauwelijks meer voorkomen. Omgekeerd, zal Azië op Nederlandse hoger opgeleiden een grotere aantrekkingskracht uitoefenen, mede door de (grote) verschillen in economische dynamiek tussen Azië en Europa.

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

In het scenario van *Sterk Europa* wordt middels verdere federalisering en meer coördinatie gepoogd het welvaartsniveau in Europa te verhogen. De euro is in dit scenario de succesvolle kroon op een geslaagd proces van politieke, budgettaire en fiscale integratie. Voor Nederland pakt dit scenario gunstig uit omdat het als het ware een institutionele verankering betekent van zijn Europese entrepotfunctie. Het vrije verkeer van personen zal de arbeidsmarkt nog flexibeler maken, waardoor tekorten en overschotten makkelijker binnen de Europese economische ruimte kunnen worden opgelost. Dit scenario zal ook het scenario van Fort Europa zijn. De vergrijzingstekorten zullen in eerste instantie door arbeidskrachten uit Oost-Europa worden opgelost. Als ook daar vergrijzing optreedt, zo rond 2025, zal de EU zich moeten uitbreiden richting Turkije om nog voldoende arbeidskrachten te kunnen vinden. De meeste migratie zal, net als nu, van lager opgeleiden zijn. Het zal voornamelijk om vestigingsmigratie gaan, maar door de relatief korte afstanden en de sterk uitgebreide infrastructuur (hogesnelheidstreinen) zal in Europa ook veel retour- en pendelmigratie tot ontwikkeling komen. Dit zal op den duur resulteren in een nieuwe 'transnationale' Europese identiteit, mede door de introductie van een Europees beurzenstelsel.

Samenvattend levert dat tabel 1 op.

	Fort Nederland	Neoliberale droom	Aziatische eeuw	Sterk Europa
Omvang van migratie	Immigratie laag, emigratie hoger	Hoge immigratie, hoge emigratie	Lage immigratie, meer emigratie	Middelmatig, vooral naar economische groeicentra
Opleidingspeil	Kwetsbare groepen, lager geschoold	Veel hoog, maar ook laag	Vooral hoger opgeleid, alleen niches	Lager en hoger opgeleid
Vorm van binding	Vooraf vestigingsmigratie	Meer transnationaliteit, 'nomaden', aan de bovenkant vooral tijdelijkheid	Vooraf retourmigratie Weinig binding met Nederland	Europese identiteit Retourmigratie en vestigingsmigratie

3.2 *Kapitaalmobiliteit*

Fort Nederland is economisch gezien het meest problematische scenario. Door de geringe omvang van de Nederlandse thuismarkt is Nederland in een wereld van renationalisering en toenemend protectionisme in het nadeel. Niet alleen de Nederlandse exportsector heeft last van het opnieuw optrekken van grenzen, ook de wederdoorvoer droogt op doordat multinationals opnieuw kiezen voor nationale vertegenwoordiging in plaats van voor de verdeling van functies op basis van comparatieve locatievoordelen. Dat heeft verregaande consequenties voor de publieke financiën, die door demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening, geen migratie) toch al onder druk staan. Daardoor ontbreken de mogelijkheden om hervormingen uit te smeren over een langere tijd en verliezers te compenseren. Daar moet bij worden aangetekend dat Nederland in een wereld van economisch nationalisme juist door de beschikbaarheid van forse pensioenpotten een licht voordeel heeft boven landen zonder kapitaalgedekte pensioenstelsels.

Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?

In de *Neoliberale droom* is de Grote Crisis van 2008 tot 2015 een tijdelijk opentocht in een onomkeerbaar mondialiseringsproces geweest, waarin ontgrensd kapitaal als breekijzer fungeert. Voor Nederland als renteniersnatie betekent dit dat eenvoudig geïnvesteerd kan worden in de groeicentra van de toekomst en dat stijgende beleggingsopbrengsten dalende groei door vergrijzing en ontgroening grotendeels zullen opvangen. Iets soortgelijks geldt voor de kapitaalbehoefte van Nederlandse banken. Zowel aan de passiva- als aan de activazijde van hun balansen zal sprake zijn van voortgaande groei, voortgaande diversificatie en voortgaande ontnationalisering. De Nederlandse entrepoteconomie floreert onder dit scenario. Hoe opener de grenzen, hoe groter de wereldhandel, hoe meer goederen en diensten Nederland passeren. Gegeven zijn geografische ligging kan worden verwacht dat Nederland onder dit scenario nog meer uitgroeit tot Poort van Europa dan momenteel al het geval is. En omdat in dit scenario de eurocrisis geen blijvende littekens achterlaat, zullen Europese consumenten ook in 2025 tot de koopkrachtigste ter wereld behoren, met groeiende private werkgelegenheid in Nederland op het vlak van logistiek, transport, handel, fiscaliteit, beheer en financiën. Mits ongelukken als in 2008 uitblijven, uiteraard.

In de *Aziatische eeuw* is de Lange Recessie van 2008-2015 in de Verenigde Staten en de EU de voornaamste katalysator geweest voor een versterkte en versnelde verschuiving van economische activiteiten naar Azië. Omdat dit naar alle waarschijnlijkheid gepaard zal gaan met een wederopleving van het aloude mercantilisme of economisch nationalisme, wordt de toegankelijkheid van markten weer meer afhankelijk van politieke gunsten. Als gevolg daarvan leidt de groei van Azië niet tot een eenvoudige toevoeging van nieuwe groeipolen aan de wereldeconomie, maar tot spanningen. De mate van openheid en de mobiliteit van kapitaal is conditioneel en verschilt van locatie tot locatie en van periode tot periode. Westerse partijen worden geconfronteerd met schuivende en snel veranderende coalities. Daardoor worden internationale politieke en economische betrekkingen complexer en ontbreekt steeds vaker de juridische stabiliteit die nodig is voor grensoverschrijdende investeringen, met renationalisering, of beter: reregionalisering, van kapitaalstromen als waarschijnlijk gevolg.

Sterk Europa is hier wederom een variatie op. Centraal in dit scenario staat de institutionele verdieping van de EU in combinatie met verdere democratisering, waardoor de legitimiteit van het Europese project wordt vergroot. De grotere mogelijkheden voor politieke en economische ordening op het niveau van de EU betekenen dat Nederland als entrepoteconomie en als oorsprong van grote spaaroverschotten een veilig financieel-politiek speelveld tot zijn beschikking krijgt – de EU – en buiten de EU kan bogen op de mercantilistische kracht van de gezamenlijke Europese instituties om zichzelf toegang te verwerven tot niet-Europese markten. *Sterk Europa* betekent voor pensioenfondsen dat het vermogensbeheer veel meer lokaal kan plaatsvinden, waardoor Amsterdam als financieel centrum een grote stimulans krijgt. Door de grotere mogelijkheden binnen de EU neemt de verwevenheid met regio's buiten de EU af. Minder liquide investeringen, onderhandse leningen en investeringen binnen Europa krijgen daardoor meer ontwik-

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

kelkansen. De balansen van Nederlandse banken worden minder afhankelijkheid van wereldwijde interbancaire leningen.

Samenvattend levert dat tabel 2 op.

	Neoliberaale droom	Aziatische eeuw	Sterk Europa	Fort Nederland
Mate van kapitaalmobilititeit	Hoog, privaat gestuurd	Conditioneel, afhankelijk van politieke goodwill	Hoog binnen Europa, conditioneel van en naar Europa	Gering, financiële repressie, publiek gestuurd
Groeiperspectieven	Hoog, volatiel, onzeker	Conditioneel, dreiging van regionaal mercantilisme	Goed, stabiel	Krimp, economisch nationalisme, protectionisme
Strategisch vermogen	Gering, politiek-economisch veld gefragmenteerd	Groot in Azië, dalend in Europa, verwaarloosbaar in Nederland	Groot, op Europees niveau, overdracht soevereiniteit	Gering, verdelen van krimp, politieke conflicten

4 Vier verzorgingsregimes

Omdat in deze scenario's het politieke systeem (parlementaire meerpartijendemocratie) constant blijft en democratische legitimiteit dus een noodzakelijke voorwaarde is, zal in alle scenario's politieke druk bestaan om een verzorgingsregime te ontwikkelen dat meer of minder voldoet aan eisen van betaalbaarheid, toegankelijkheid en *fairness* (Rawls, 1974). In deze paragraaf schetsen wij welke verzorgingsregimes het beste aansluiten bij de mobiliteitskenmerken van onze vier mogelijke werelden.

4.1 *Fort Nederland: mobiliseringsregime*

In een wereld van herlevend economisch nationalisme door groeiende internationale politieke onzekerheid en geleidelijke erosie van mondiale rechtszekerheid wordt Nederland gedwongen vol in te zetten op de volledige benutting van zijn potentieel, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Wil Nederland het welvaartsverlies door renationalisering, vergrijzing en ontgroening kunnen compenseren, dan zal het alles op alles moeten zetten om zijn bevolking maximaal in te zetten. Daar hoort een volledige benutting van het *human capital* van de Nederlandse bevolking bij door het onderwijsbestel zo veel mogelijk op de maat van de actuele en toekomstige arbeidsvraag te snijden en tevens zo veel mogelijk rekening te houden met verschillen in individuele cognitieve en niet-cognitieve competenties. Dat is des te urgenter omdat de makkelijke uitweg van stijgende exportoverschotten door loonmatiging in dit scenario is afgesneden. In plaats daarvan zal de groei vooral uit de binnenlandse bestedingen en investeringen moeten komen.

Het burgerschapsconcept dat hierbij past is dat van 'actief burgerschap': burgers dienen zich volledig in te zetten voor hun private en publieke belangen. Dit moet worden gefaciliteerd door overheid, werkgevers en vakbonden in de vorm van

Wordt het europeanisering, detacherings, mobilisering of doe-het-zelven?

investeringen in mensen, de arbeidsmarkt, onderwijs, zorg en kinderopvang. In dit scenario zal ook van kredietverstrekkers (banken en pensioenfondsen) 'actief burgerschap' worden verwacht en zullen zij steeds meer zijn blootgesteld aan publieke druk om het beschikbare kapitaal maatschappelijk in te zetten.

Het gevaar is dat dit leidt tot een schromelijke overvraging van burgers en tot uitputting van kapitaal. Bij dalende groei en een afhankelijkheidsratio die ondanks alle omvangsmaatregelen door demografische oorzaken zal stijgen, dreigt levensgroot het gevaar van scherp stijgende publieke lasten, ofwel in de vorm van hogere belastingen en/of premies, ofwel in de vorm van een groter beroep op burgers om zelf zorgtaken (mantelzorg) over te nemen bij stijgende arbeidsbelasting. De resulterende overbelasting en uitputting zou makkelijk kunnen leiden tot een migratietekort als tegenover een kleine stroom aan (laagopgeleide) immigranten een groeiende stroom van (hoogopgeleide) emigranten komt te staan, die hun heil elders zoeken.

Dat heeft ook gevolgen voor de migranten die Nederland binnenkomen. Hoewel de omvang van migratie door renationalisering beperkt zal zijn, zijn de karakteristieken van de migranten die Nederland binnenkomen niet gunstig voor snelle economische integratie. Ten eerste zal het merendeel van de migratie asielmigratie zijn en dus een vestigingsdoel hebben. Ten tweede zal het *human capital* van deze migranten onvoldoende aansluiten bij de arbeidsvraag. Om die reden zal alles op alles moeten worden gezet om te zorgen dat migranten zo snel mogelijk kunnen worden ingezet in het arbeidsproces. Dat vereist een betere aansluiting tussen arbeidsmarktinstuties, scholing en inburgeringsarrangementen, met een veel dwingender nadruk op arbeidsplicht en meer aandacht van overheidswege voor het bieden van werkzekerheid.

4.2 *Neoliberale droom: doe-het-zelfregime*

In Friedmans 'platte wereld' verliezen de categorieën die horen bij een wereld van nationale containers hun zeggingskracht (Friedman, 2005). In een wereld zonder grenzen zijn we allemaal migranten, kunnen we allemaal werknemer en werkgever zijn, arbeider en kapitalist, en ontbreekt in toenemende mate de maatschappelijke, sociale (solidariteit) en dus juridische basis voor overdrachten tussen burgers die gezamenlijk een categorie (werknemer, sector, bedrijf, nationaliteit) bevolken.

Het burgerschap dat bij zo'n radicale geliberaliseerde en ontnationaliseerde wereld past, is die van 'geprivatiseerd burgerschap'. Het betekent dat burgers zelf hun eigen rechten regelen, ofwel door eigenhandig spaarpotjes aan te leggen, ofwel door zelf contractbesprekingen aan te gaan met organisaties die tegen een tegenprestatie bereid zijn de inkomensrisico's over te nemen. In beide gevallen gaat het om individuele risicodekking die een weerslag is van individuele onderhandelingsmacht, die zelf weer de ongelijke waarde van het *human capital* van burgers op markten weerspiegelt.

In deze 'platte wereld' is het individuele verdienvermogen bepalend voor de aard van het sociale contract. Doordat de staat zijn vermogen om in zijn jurisdictie bindende voorwaarden voor het sociale contract van zijn burgers op te leggen heeft verloren, moeten burgers zelf hun eigen sociale contracten afsluiten. Vandaar

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

‘doe-het-zelfregime’. Het is evident dat de individuele onderhandelingsmacht sterk afhankelijk is van het *human capital* waar burgers over beschikken, met als gevolg dat de kwaliteit van individuele sociale contracten flink zal verschillen tussen burgers. Grof gezegd: hoe meer *human capital*, hoe groter de onderhandelingsmacht, hoe beter de sociale contractvoorwaarden.

Er zijn uiteraard meerdere varianten van geprivatiseerd burgerschap. Daarvan zijn die met en zonder staatsbetrokkenheid de belangrijkste. De meest liberale variant houdt in dat burgers zelf hun sociale zekerheid regelen, vaak door risico’s om te slaan op de (*extended*) familie, soms door te onderhandelen met hun werkgever. In de meer paternalistische variant verzorgt de staat ten minste de juridische afdwingbaarheid van sociale contracten met gemeentes, werkgevers of andere maatschappelijke entiteiten.

Omdat de Nederlandse verzorgingsstaat corporatistische wortels heeft en zich de afgelopen decennia relatief resistent heeft getoond voor wetswijzigingen met redistributieve consequenties, verwachten wij niet dat onder dit scenario een plotselinge beweging in de richting van de meest liberale variant kan worden verwacht. Waarschijnlijker achten wij een ontwikkeling in de richting van meer individuele risico’s bij gedeelde formele rechten, administratie en beheer.

In de pensioensfeer betekent dat het vervuilen van collectief beschikbare uitkeringsregelingen voor collectieve beschikbare premieregelingen, waarbij de individuele inleg bepalend wordt voor de uitkering. In de zorgsfeer en de uitkeringsfeer zullen ook meer van dit soort individuele elementen worden ingebouwd. Het gevolg is een grotere gevoeligheid van sociaaleconomische verdelingen (van inkomen en vermogen) voor geluk, pech en financiële volatiliteit: wel/niet werkloos, wel/niet ziek, wel/niet gescheiden, wel/niet op de top/het dal van de markt gekocht/belegd. En dus een samenleving die gekenmerkt wordt door hogere inkomens- en vermogensverschillen, waarin kwetsbare, laagopgeleide burgers een grotere kans op precariasering lopen (Standing, 2011).

De volatiele migratiestromen die bij dit scenario horen, dwingen ofwel het einde van de universele verzorgingsstaat af (we zijn allen migrant), of vereisen dat de bestaande verzorgingsstaat alleen via het contributieprincipe toegankelijk wordt voor migranten. Oftewel: de bijdragen (contributies) bepalen de mate van recht-opbouw. Gegeven de verzorgingsstatelijke geschiedenis van Nederland ligt een grotere rol voor het contributiebeginsel voor de hand.

Hoe meer nationale verzorgingsregimes doe-het-zelfregimes worden, hoe meer ze gaan lijken op de contributieregelingen die wereldwijd voor arbeidsmigranten worden opgetuigd, hoe vager ook het onderscheid tussen burgers, ingezetenen en migranten wordt, en hoe meer de wereld dus begint te lijken op de neoliberale droom van Friedman, waar sociale rechten verdiend zijn en onderhevig zijn aan de onverbiddelijke meritocratische logica van de markt.

4.3 *Detacheringsregime*

De consequenties van het scenario van de Aziatische eeuw voor het Nederlandse verzorgingsregime zijn het onduidelijkst. Zoals boven beschreven, zijn de gevolgen voor de arbeids- en kapitaalmobiliteit en dus voor de verdien capaciteit van de Nederlandse economie afhankelijk van de wijze waarop het Aziatische staatskapi-

Wordt het europeanisering, detacherings, mobilisering of doe-het-zelven?

talisme onder leiding van China zijn nieuw verworven mondiale doorzettingsmacht zal aanwenden: competitief dan wel collaboratief.

Omdat een competitieve invulling bij toenemende schaarste van grondstoffen (olie, gas, steenkool, metalen) en bij groeiende energetische autarkie van de Verenigde Staten (schaliegas) zal uitmonden in een wapenwedloop tussen China en Europa, die China, gegeven zijn relatief lage publieke verplichtingen en zijn bereidheid om private welvaart te offeren voor publieke veiligheid, zal winnen, is een meer collaboratieve invulling waarschijnlijker. Europa zal in dit scenario Azië steeds meer ter wille moeten zijn, en de eigen institutionele arrangementen steeds meer moeten aanpassen aan Aziatische wensen om de politieke, financiële en economische relaties met Azië in het collaboratieve spoor te houden.

Dit betekent dat Europa doelbewust zal toewerken naar een bipolaire economische ordening waarin arbeid en kapitaal begeleid, gecontroleerd en gecoördineerd tussen de beide economische regio's heen en weer zullen gaan. Oftewel, ons zorgregime zal zich meer en meer moeten aanpassen aan de zorgregimes die in Azië tot ontwikkeling komen om ervoor te zorgen dat de Europese kapitaal- en arbeidsstromen inpasbaar worden/blijven in de regionale Aziatische economie.

Voor kapitaalmobiliteit betekent dit een groeiende politisering van private investeringen. Nederlandse pensioenfondsen zullen alleen voorwaardelijk toegang krijgen tot Aziatische economieën en moeten er rekening mee houden dat de toegankelijkheid van Aziatische markten onderhevig is aan politieke instemming. Na verloop van tijd zal Europees pensioenkapitaal steeds vaker door China als 'dumb capital' worden gezien dat mag mee-investeren naast Chinese staatsfondsen en alleen recht krijgt op financiële, niet-strategische rendementen.

Omgekeerd zullen Chinese investeringsmaatschappijen in Europa opereren met een uitdrukkelijk politiek mandaat en zullen politiek gemotiveerde investeringsdoelen in Europa worden opgezocht. In eerste instantie zullen deze beleggers op net zo'n kille ontvangst kunnen rekenen als de staatsfondsen uit Azië en het Midden-Oosten die vóór de Grote Financiële Crisis van 2008 activiteiten ontplooiden in Europa (Clark, Dixon & Monk, 2013). Maar door de verzwakking van Europa als gevolg van de eurocrisis en om de dreiging van competitieve escalatie met Azië te voorkomen, zal Europa er na deze crisis niet meer in slagen om bepaalde sectoren (defensie, infrastructuur) en/of bedrijven als 'strategisch' aan te merken. Oftewel, 'onze' pensioenfondsen zullen steeds vaker politiek gestuurd worden vanuit Beijing, terwijl ook 'onze' bedrijven steeds vaker in handen zullen zijn van eigenaren in Beijing. Uiteindelijk mondt dit uit in een verwatering van de juridische scheidslijn van privaat en publiek en in een ontnationalisering van vermogen en eigendom langs legale weg.

Voor het Nederlandse verzorgingsregime verwachten wij, analoog aan het voorgaande, een geleidelijke isomorfisering aan Aziatische burgerschapsmodellen. Enerzijds impliceert dat een neerwaartse druk op sociale grondrechten in Europa door convergentie met Aziatische normen. Anderzijds impliceert dat de verdere uitbouw van een 'detacheringsregime' dat in Europa ingang zal vinden via de doelbewust in gang gezette arbeidsmigratie tussen Azië en Europa, en omgekeerd. Detachering van sociale zekerheid impliceert een scheiding tussen recht op arbeid en recht op sociale zekerheid. In dit model blijven mensen verzekerd onder de

socializekerheidsarrangementen van hun thuisland en worden ze tijdelijk ‘gedetacheerd’ naar een andere jurisdictie, met andere socializekerheidsarrangementen waar de gedetacheerden geen aanspraak op kunnen maken. Detachering van sociale zekerheid is bij uitstek geschikt voor tijdelijke arbeidsmigranten en dwingt die tijdelijkheid ook af. Werknemers moeten immers terug naar het land van herkomst om hun recht op sociale zekerheid daadwerkelijk te verzilveren. Bovendien past het in een staatskapitalistische context waar migratie minder een effect is van beloningsverschillen op arbeidsmarkten en meer van bedoelde, door de staat gecoördineerde tewerkstelling.

Zo’n detachering regime is geen fictie, maar bestaat al geruime tijd in EU-verband. De detacheringrichtlijn geeft de mogelijkheid voor tijdelijke werknemers om socializekerheidspremies in het land van herkomst af te dragen. Als mensen korter dan twee jaar in een gastland werken en door het bedrijf zijn gestuurd, kunnen ze premies in het land van herkomst blijven betalen. Dat detachering van sociale zekerheid een opmars beleeft, is af te zien aan de socializekerheidsverdragen die recentelijk met landen buiten de EU zijn gesloten. Het laatste verdrag met India biedt expliciet de mogelijkheid van ‘gedetacheerd burgerschap’. Premies kunnen gestort worden in het centraal fonds, het Central Provident Fund, de Indiase oudedagsvoorziening die is opgezet naar Singaporees model.

Gedetacheerd burgerschap kent nadelen. De Europese invulling ervan houdt in dat de hoogte van de socializekerheidspremies bepaald wordt door het land van herkomst. Voor een in Nederland aangestelde Pool worden ‘Poolse premies’ betaald. Dat betekent dat concurrentie kan plaatsvinden in het ‘werkland’ op basis van premies en belastingen (Regioplan, 2012). Onze verwachting is dat deze prijsconcurrentie op den duur zal verdwijnen door groeiende mondiale convergentie van welvaart en productiviteit. Voordat het zover is, zullen de geringere bescherming en geringere sociale grondrechten van landen als China echter wel degelijk een drukkend effect hebben op de beschermingsarrangementen in de EU. Met name lager opgeleiden zullen daar last van hebben. Hoger opgeleiden, met schaarsere vaardigheden, zullen daarvan voorlopig uitgezonderd blijven (maar zie Brown e.a., 2011 voor kritiek), met alle consequenties voor (inter)nationale ongelijkheden van dien.

4.4 *Sterk Europa: Europees regime*

In zekere zin belichaamt het Europese verzorgingsregime het verzorgingsstatelijke ideaal van de Europese federalisten die nu zo verwoed pogen het Europese integratieproject te verdedigen tegen groeiende eurosceptis. Kort gezegd: passend bij een verdere federalisering van begrotingen, fiscaliteit, monetaire politiek en democratie, vindt een geleidelijke verbreding van de kring van verzekerden plaats van het nationale naar het Europese niveau. De Europese coördinatie richtlijnen die al vijftig jaar bestaan, garanderen momenteel een aantal socializekerheidsrechten over de grenzen van de natiestaat heen. Het gaan dan om regelgeving die moet waarborgen dat de rechten die een Europees burger in land A heeft opgebouwd, kunnen worden meegenomen naar land B, mits dat land lid is van de EU. De opbouw van WW-rechten in Polen wordt bijvoorbeeld in Nederland meegeteld.

Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?

Deze bestaande variant van Europees burgerschap is echter nog lang geen volwaardig Europees regime, maar fungeert meer als smeermiddel om de uitoefening van mobiliteitsrechten binnen de EU (vrij verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen) te faciliteren, niet meer, niet minder. In de praktijk komt deze vorm van Europese coördinatie neer op ingewikkelde en kostbare bilaterale verrekningen, die lang niet altijd soepel verlopen. Bovendien is een aantal belangrijke socialezekerheidsregelingen, zoals pensioenrechten en bijstandsrechten, niet opgenomen in de coördinatie-richtlijn. Verdere uitbouw en verbreding van de coördinatie-richtlijn zouden haar tot de ruggengraat kunnen maken van een volwaardige europeanisering van de sociale zekerheid, uitmondend in een echt 'Europees burgerschap'.

Deze europeanisering kan meer of minder ingrijpende vormen aannemen. De minimale variant bouwt voort op de bestaande coördinatie-richtlijn en breidt langzaam de coördinatie uit naar andere risico's. Gezien de historisch gegroeide beschermingsniveaus en beschermingsmodi die de verschillende Europese verzorgingsstaten bieden (zie WRR 2006, hoofdstuk 4), zal deze harmonisering van regelingen in eerste instantie leiden tot een minimalistische vorm van Europese bescherming: een beschermingsbodem. Als na verloop van tijd Europese convergentie de achterblijvers naar een hoger plan trekt, kan geleidelijk het Europees gegarandeerde beschermingspeil worden opgehoogd. Ook dan zullen er naar onze verwachting nationale verschillen blijven doordat sommige landen *opt out*-regelingen zullen bedingen en andere juist zullen kiezen voor *top ups*, generieuzere regelingen voor eigen burgers bovenop de Europese standaard.

De ontwikkeling van een federale Europese staat langs lijnen van de *finalité Européenne* die Europese federalisten voor ogen staat, is de meest maximale variant van europeanisering van sociale zekerheid. Dit impliceert immers gemeenschappelijke belastingen en premies, gedeelde schuld en geharmoniseerde lonen, en vooronderstelt Europese solidariteit en dus een gedeelde Europese identiteit. Het spreekt voor zich dat aan deze voorwaarden op dit moment niet wordt voldaan en dat er door de eurocrisis ook steeds minder zicht op is dat er ooit aan zal kunnen worden voldaan. De realisatie van deze maximale variant van Europees burgerschap vereist dan ook een spoedige, effectieve en zo onschadelijk mogelijke oplossing van de eurocrisis.

Waarschijnlijker in onze ogen is dan ook een tussenvorm, waarbij naast uitbreiding, verbreding en verdieping van de coördinatie-richtlijn langs de hierboven geschetste lijnen er ofwel op Europees initiatief, ofwel door Europese harmonisatie gemeenschappelijke arrangementen van sociale zekerheid tot ontwikkeling komen voor een groeiende groep van grensoverschrijdende burgers. Voorbeelden hiervan zijn de Europese pensioenvehikels die multinationale ondernemingen in staat stellen om de pensioenkassen van hun werknemers te poolen, detachering naar vestigingen in andere lidstaten vergemakkelijken en daarmee aan de wieg staan van de ontwikkeling van een echte Europese arbeids- en pensioenmarkt. Ook voor Europese ambtenaren bestaan van dit soort regelingen, die langzaam uitgebouwd en toegankelijk zouden kunnen worden gemaakt voor andere Europese werknemers.

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

Omdat dit verzorgingsregime behoort bij een scenario van succesvolle voortontwikkeling van Europese instituties en afspraken, zijn de risico's en bedreigingen minder groot dan bij de andere scenario's. In eerste instantie zal het burgers in de meer welvarende landen van de EU confronteren met neerwaartse convergentie op sociaal vlak. Ook zullen burgers meer worden geconfronteerd met verplaatsingseisen als een echte Europese arbeidsmarkt tot stand komt. Bij een uitkeringsrecht bij werkloosheid hoort op termijn immers ook een Europa-brede acceptatieplicht van passende arbeid, ook al is het in Estland of Portugal.

Maatschappelijk gesproken is de grootste bedreiging democratisch afwendgedrag van de zijde van de Europese burger, en daarmee onvoldoende draagvlak voor de grote federaliseringsstappen die Europees burgerschap vereist of blokkade van deze stappen door democratisch verzet. Cruciaal daarvoor is of de EU er snel genoeg en voldoende genoeg in slaagt om haar belofte van stijgende welvaart bij behoud van bescherming in de vorm van het Europese Sociale Model gestand te doen. Omdat de inputlegitimiteit van Europese instituties laag is, zijn zij sterk afhankelijk van outputlegitimiteit (Scharpf, 1999). Met name daaraan schort het de afgelopen vier jaar. Belangrijker dan deze maatschappelijke bedreigingen is dan ook de plausibiliteit van dit scenario. Tegen de achtergrond van de crisis en het onbeholpen crisismanagement van de Europese politieke elite schatten wij die – zacht gezegd – laag in.

Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?

Samenvattend levert dat tabel 3 op.

Scenario	Burgerschap	Individuele risico's	Type migrant	Maatschappelijke bedreigingen	Zorgregimes 2025
Fort Nederland	Actief burgerschap	Overbelasting Uitputting	Asiel Laagopgeleid Vestiging	Verarming door vergrijzing en rena- tionalisatie	Mobilise- rings- regime
Neolibera- le droom	Geïndividuali- seerd Economisch burgerschap	Pech Geluk	Hoogopgeleid Tijdelijk Trans-nationaal	Ongelijkheid Volatiliteit Precariëring	Doe-het- zelfregime
Aziatische eeuw	Economisch burgerschap	Ontrechting Verarming	Hoogopgeleid Tijdelijk Trans-nationaal	Verarming Ontnationalisering van eigendom en vermogen Ongelijkheid	Detache- rings- regime
Sterk Europa	Europees bur- gerschap	Ontwor- ting	Hoog- en laagop- geleid Tijdelijk en vesti- ging	Inputlegitimiteit Plausibiliteit	Europees regime

5 Conclusies

Omdat onze toekomst open is, kunnen wij geen harde uitspraken doen over hoe onze toekomstige wereld er uit zal zien. De vraag naar de mogelijke vormgeving van de sociale zekerheid in Nederland in 2025 is dan ook onmogelijk in eenduidige termen te beantwoorden. Wij beschikken niet over de glazen bol die daarvoor nodig is. Bovendien leert de sociale, politieke en economische turbulentie van de afgelopen decennia dat wij altijd rekening moeten houden met plotselinge breekpunten in het historisch proces, die die processen uit hun padafhankelijke ontwikkelingstrajecten stoten. 1989 was zo'n breekpunt, net als 2001. Maar ook de Grote Financiële Crisis van 2008-2009, die in 2010 muteerde in een Europese (private) schulden crisis, zou wel eens zo'n historisch breekpunt kunnen zijn (Raad van State, 2013).

Wij kunnen nimmer uitsluiten dat op het pad van nu (2013) naar straks (2025) soortgelijke, onvoorspelbare breekpunten zich zullen voordoen. Om die reden hebben wij in dit artikel op basis van een breed scala aan data, rapporten en andere publicaties van academische en beleidsadviserende aard (zie voor verwijzingen Fernandez, 2013; Kremer, 2013) een viertal scenario's geschetst die via de band van hun inschattingen over aard en omvang van arbeids- en kapitaalmobiliteit uitmonden in vier verschillende verzorgingsregimes die Nederlandse burgers en ingezetenen zo goed en zo kwaad mogelijk moeten beschermen tegen de verschillende risico's en bedreigingen van die vier werelden.

Daarmee suggereren wij niet dat de werkelijke wereld van straks als twee druppels water op een van deze werelden zal lijken. Waarschijnlijker is het dat de wereld van 2025 zal zijn opgebouwd uit complexe, onvoorspelbare combinaties van de elementen, risico's en bedreigingen die onze vier scenario's doen verplichten. Want

Ewald Engelen, Rodrigo Fernandez & Monique Kremer

dat is het voornaamste doel, en dus ook de voornaamste toegevoegde waarde van de hier gepresenteerde scenario's: het zichtbaar maken van empirisch 'plausibele' ontwikkelingslijnen en de mogelijke spanningen en breuken die dat oplevert met onze bestaande socialezekerheidsarrangementen. Niets meer, niets minder.

Noot

- 1 Elders hebben wij uitvoeriger versies van deze scenario's en verzorgingsregimes gepresenteerd, alsmede een uitvoerige verantwoording van de herkomst ervan (Fernandez, 2013; Kremer, 2013). Om dit artikel niet overmatig te belasten met verwijzingen, hebben wij ervoor gekozen de verwijzingen hier tot het hoognodige te beperken. Wie meer wil weten over de onderliggende literatuur, verwijzen wij graag verder naar de twee genoemde studies.

Literatuur

- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2011). *Cultures in a liquid modern world*. Cambridge: Polity Press.
- Boehme, O. (2013). *De welvaart & trots van naties; een geschiedenis van het economisch nationalisme*. Antwerpen: De Bezige Bij.
- Brown, P., Lauder, H., & Ashton, D. (2011). *The Global Auction: The Broken Promises of Education, Jobs, and Incomes*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, G., Dixon, A., & Monk, A. (2013). *Sovereign Wealth Funds; Legitimacy, Governance and Global Power*. Princeton: Princeton University Press.
- CPB (2003). *Four Futures of Europe*. www.cpb.nl/publicatie/vier-toekomstscenarios-voor-europa.
- Crouch, C. (1999). *Social change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Djelic, M-L. (2010). Institutional Perspectives: Working towards coherence or irreconcilable diversity? In: G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 15-40.
- Engelen, E., Hemerijck, A., & Trommel, W. (red.) (2007). *Van sociale bescherming naar sociale investering*. Meppel: Boom.
- Faist, T. (2008). Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration Development Nexus. *Population, Space and Place*, 14 (1): 21-42.
- Fernandez, R. (2013). *Sociale zekerheid en mobiliteit van kapitaal in 2025* (ongepubliceerd manuscript).
- Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Parijs: Fayard.
- Friedman, T. (2005). *The World is Flat; A brief History of the 21st Century*. Londen: Penguin Books.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice & Loyalty; Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hobson, J. (2004). *Eastern Origins of Western Civilization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacques, M. (2012). *When China Rules the World*. Londen: Penguin Books.

Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?

- Judt, T. (1994). *Postwar Europe; A history of Europe since 1945*. Londen: Penguin Books.
- Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag: Boom Lemma.
- Maddison, A. (2007). *Contours of the World Economy, 1-2030 AD; Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahbubani, K. (2009). *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Washington: Perseus Book Group.
- Mazower, M. (2009). *The enchanted palace: The end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- MGI (2013). *Financial internationalization: retreat or reset?* www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization, geraadpleegd op 6 juni.
- Morris, I. (2012). *Why the West Rules – For Now; The Patterns of History and What They Reveal About the Future*. Londen: Morris Profile Books.
- OECD (2009). *International Migration Outlook* www.oecd.org/els/mig/internationalmigrationoutlook2009.htm, geraadpleegd op 6 juni 2013.
- O'Neill, J. (2011). *The Growth Map: Economic Opportunity in the BRICs and Beyond*. Londen: Portfolio Penguin.
- PewResearch (2008). *Assessing Globalization*. www.pewglobal.org/2008/06/24/assessing-globalization/, geraadpleegd op 7 juni 2013.
- Pomeranz, K. (2001). *The Great Divergence; China, Europe and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raad van State (2013). *Jaarverslag 2012; de Raad in de Staat*. <http://jaarverslag.raadvanstate.nl/downloadattachment.aspx?intLSAttSetId=128>, geraadpleegd op 6 juni 2013.
- Rawls, J. (1974). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Regioplan (2012). *Arbeidsmigratie vanuit MOE landen*. www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/rapporten/slug/arbeidsmigratie_vanuit_midden_en_oost_europese_landen_juridische_constructies_en_kostenvoordelen, geraadpleegd op 6 juni 2013.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington: Institute for International Economics.
- Ruggie, J. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36 (2): 379-415.
- Saxenian, A.L. (2006). *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe; Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SER (2008). *Duurzame globalisering; een wereld te winnen*. www.ser.nl/~media/DB_Advieszen/2000_2009/2008/b26895.ashx, geraadpleegd op 6 juni 2013.
- Skeldon, R. (2009). Of Skilled Migration, Brain Drains and Policy Responses. *International Migration*, 47 (4): 3-29.
- Standing, G. (2011). *The Precariat; the New Dangerous Class*. Londen: Bloomsbury Academic.
- Vertovec, S. (2008). Circular migration: The way forward in global policy? *Canadian Diversity*, 6 (3): 36-40.
- World Bank (2011). *East Asia and Pacific Economic Update 2011*. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2963.pdf, geraadpleegd 6 juni 2013.
- WRR (2006). *Verzorgingsstaat herwogen*. www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/de-verzorgingsstaat-herwogen/, geraadpleegd op 13 juni 2013.