

EUROPA: DE SOCIALE UITDAGING EEN BREDER EN SOCIAAL DOEL IS GEEN LUXE MEER VOOR DE UNIE, MAAR NOODZAAK (1)

DOOR | FRANK VANDENBROUCKE (2)

Hoogleraar, KU Leuven

Het is een bijzondere eer voor me om de Den Uyl-leerstoel te mogen bekleden. Joop Den Uyl was van in de jaren zestig tot in de jaren tachtig niet alleen een belangrijke sociaaldemocratische leider in Europa. Zijn manier van denken en politiek bedrijven had op velen – ook op mij – grote invloed. In juni 2011 schreef Jan Pronk een mooie column over ‘Den Uyl als leermeester’. Hij vatte daarin Den Uyls stijl als politicus samen in een tiental lessen. De eerste les luidt als volgt: ‘Les één: blij studeren. Denk nooit dat de feiten voor zich spreken en dat de waarheid gevonden is. Zoek achtergronden en minder voor de hand liggende verbanden. Blijf vragen stellen.’ Dat is precies wat ik vandaag wil doen.

INLEIDING

Al meer dan 50 jaar debatteren we over de vraag of het Europese beleid een actieve sociale dimensie nodig heeft. Dat was zo in de jaren vijftig, vóór de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 6 landen. Het is nog steeds zo, nu we het hebben over een Unie van 27 lidstaten. Het aantal publicaties waarin de zwakte van ‘het sociale Europa’ beschreven wordt, is niet te tellen. Al te vaak gaat het over een klaagzang met weinig effect: het onbereikbare wordt betreurd. De actuele crisis kan een opportuniteit vormen om ‘het sociale Europa’ op de agenda te zetten. Eerder dan een klaagzang, hebben we dan een scherpe definitie nodig van het *waarom*, het *wat* en het *hoe* van een Europese sociale Unie. De vraag ‘waarom’ de

(1) Oratie bij de benoeming tot bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam, 7 juni 2012.

(2) Rita Baeten, Tuba Bircan, Bea Cantillon, Paul De Grauwe, Ri De Ridder, Steven Engels, Joep Konings, Kim Lievens, Erik Schokkaert, Chris Segaert, Anne Van Lancker, André Van Poeck en Paul Van Rompuy ben ik dank verschuldigd voor punctuele commentaar op en/of hulp bij onderdelen van dit betoog. De verantwoordelijkheid ligt natuurlijk bij mij.

Europese samenwerking vanuit een principieel, normatief standpunt een actieve sociale dimensie *zou moeten hebben*, kreeg tot op heden vreemd genoeg relatief weinig aandacht (3).

Ik focus daarom eerst op deze vraag; in het eerste deel van mijn betoog leg ik kort een aantal argumenten *pro* een 'sociaal Europa' op de rooster. Mijn aanpak zal u misschien verrassen als nogal destructief. 'Is dit het tijdsgewricht waarin we moeten zoeken naar zwakke plekken in het pleidooi voor een sociaal Europa?', zo zou u kunnen reageren. Ik pas hier echter Pronks 'eerste les van Den Uyl' toe. Een sociaal Europa mag niet bepleit worden alsof het een vanzelfsprekendheid is. We moeten het kaf van het koren scheiden in de argumenten. Het pleidooi voor een sociaal Europa mag geen intellectueel kasplantje zijn, dat alleen in de beschermende omgeving van welmenende gelijkgezinden gedijt. Om de ideeën die je liefhebt ook sterk te maken, moet je er hard voor zijn.

Uit het eerste deel van mijn betoog besluit ik onder meer het volgende: terwijl de zoektocht naar een heldere omschrijving van 'het Europese sociale model' tien jaar geleden nog kon afgedaan worden als een nuttige maar niet echt noodzakelijke oefening, is dat vandaag een existentiële kwestie geworden voor de Unie. Het Europese financiële bestel staat nu voor brandende kortetermijnproblemen, maar op langere termijn is een 'sociale unie' een voorwaarde om de Unie te laten overleven. Concreet betekent dit dat behalve een *fiscal compact* (een begrotingspact) ook een *social compact* nodig zal zijn. Ik heb het verder over een basisconsensus over wat 'het sociale' betekent voor de inwoners van de Europese Unie en wat de rol daarin is van de Unie. Een gemeenschappelijke gerichtheid op sociaal investeringsbeleid is daarbij volgens mij belangrijk. Dergelijke consensus moet ook gaan over de vraag wat de lidstaten aan elkaar verschuldigd zijn en wat ze van elkaar mogen eisen: de vraag is of we wederkerigheid kunnen inbouwen in institutionele relaties tussen lidstaten, zoals sociaal beleid binnen elk van de lidstaten steunt op wederkerigheid tussen mensen. Hiermee is niet gezegd dat de muntunie alleen maar zal overleven als het Europese beleid beantwoordt aan eisen van sociale *rechtvaardigheid*. De stelling die ik voorleg, is beperkter: er moet hoe dan ook een basisconsensus over het nagestreefde sociale model tot stand komen opdat de muntunie zou overleven. Inhoudelijk kan zulke basisconsensus in principe verschillende richtingen uit; opvattingen over sociale rechtvaardigheid kunnen daarbij meer of minder gewicht toebedeeld krijgen. Maar ik voeg aan deze observatie over de nood aan een basisconsensus wel het volgende toe: opdat zulke consensus een breed politiek draagvlak zou hebben, moet hij beantwoorden aan doelstellingen die de Europese welvaartsstaten met elkaar gemeen hebben.

(3) Ook in de normatieve politieke en sociale filosofie is dit geen breed ontwikkeld terrein. Er is de bekende oproep van Habermas (2001), en de briefwisseling tussen Van Parijs en Rawls (2003). Maar in de literatuur over 'global justice' speelt de EU tot op heden geen grote rol. Pas zeer recent ontstaat een debat over de normatieve onderbouw van een 'sociaal Europa': zie daarvoor Van Parijs (2011), Sangiovanni (2012), Nicolaidis en Viehoff (2012), en de literatuur die in deze publicaties vermeld wordt.

In het tweede deel van mijn betoog illustreer ik kort enkele werkpunten uit de sociale agenda die zo ontstaat. Mijn uiteenzetting beoogt geen volledigheid. Belangrijke discussiepunten blijven buiten beeld, zoals de vraag of de Europese Unie spelregels moet bepalen inzake fiscaliteit om te voorkomen dat de inkomensbasis van de welvaartsstaten onder druk komt door ongezonde fiscale concurrentie. In het derde deel van mijn betoog stip ik enkele urgenties aan met betrekking tot het *hoe* – met name de noodzaak om de eenheid van het economische en het sociale beleid en de eenheid tussen korte en lange termijn te herstellen – zonder in te gaan op de *governance* agenda.

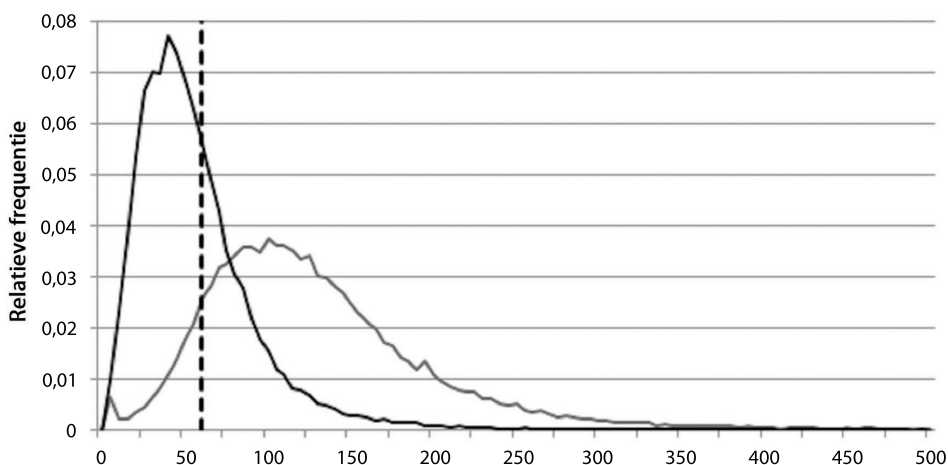
De leerstoel Joop Den Uyl verwijst naar de sociaaldemocratie. Ik wil daarom niet eindigen zonder een verwijzing naar de rol van de sociaaldemocratie in Europa. De basisconsensus, waarvan ik de noodzaak onderlijn, vereist een ‘historisch compromis’ tussen de politieke families die de regeringen in de lidstaten steunen en in het Europese parlement aanwezig zijn. De uitdrukking is niet overdreven en stelt meteen de politieke uitdaging op scherp: is een historisch compromis een *catch 22* voor sociaaldemocraten die op zoek zijn naar een sterk eigen profiel?

1. WAAROM EEN ‘SOCIAAL EUROPA’?

1.1. DE ONGELIJKHEID IN EUROPA

Om de vraag naar het waarom reliëf te geven, onderlijn ik eerst een feitelijke vaststelling. Een van de redenen waarom we worstelen met het vraagstuk van een sociaal Europa, is de enorme diversiteit van onze sociale systemen en hun geschiedenis. Maar er is meer. In de Europese Unie is de inkomensongelijkheid even groot als in de Verenigde Staten, ze neemt alleen een heel andere vorm aan. Voor wie daaraan twijfelt: een pan-Europese Gini-coëfficiënt (een gangbare maatstaf voor inkomensongelijkheid) is ongeveer gelijk aan de Gini-coëfficiënt in de VSA (4). Zolang de Europese Unie een verzameling lidstaten was zonder gemeenschappelijke sociale lotsbestemming, konden we ons veroorloven om dat feit over het hoofd te zien. Zeker, de inkomensongelijkheid *binnen* de Europese lidstaten is over het algemeen veel beperkter dan de ongelijkheid binnen de Amerikaanse staten; maar de ongelijkheid *tussen* de Europese lidstaten is veel groter dan de ongelijkheid tussen de Amerikaanse staten. Als je het superrijke Luxemburg buiten beschouwing laat, dan is het bbp per inwoner, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, in de armste lidstaat, Bulgarije, één derde van het bbp per inwoner van de rijkste lidstaat, Nederland (in EUR is het niet veel meer dan één tiende). Als je een gelijkaardige redenering maakt voor de

(4) Op basis van EU-SILC 2009 bedraagt de Gini-coëfficiënt van het netto-beschikbare equivalente huishoudinkomen, omgerekend in koopkrachtpariteiten, 0,352 voor de EU27 (berekening door Tim Goedemé). De OESO geeft als laatste representatieve Gini-coëfficiënt voor de VSA 0,378; regionale prijsverschillen spelen vermoedelijk een verwaarloosbare rol in de VSA. Zie ook Brandolini (2007), Burkhauser en Couch (2010) en Milanovic (2011).

FIGUUR 1: INKOMENSVERDELING IN DE EU15 EN DE EU12

Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé, Van Lancker (2012).

VSA, dan is het bbp per inwoner van de armste staat, Mississippi, gelijk aan de helft van het bbp per inwoner van de rijkste staten (5). Het minimumloon ligt in de VSA op een erg laag maar relatief uniform peil, ondersteund door een federaal minimumloon van 7,25 USD per uur. Het Bulgaarse minimummaandloon wordt door Eurostat geraamd op 122 EUR, wat zelfs naar Amerikaanse standaarden bijzonder weinig is en minder dan 10% bedraagt van het Nederlandse minimumloon. De laatste uitbreiding van de Unie speelt daarin natuurlijk een belangrijke rol. Figuur 1 brengt de inkomensverdeling in beeld in de Europese Unie, waarbij ik een onderscheid maak tussen het ‘oude’ Europa – de EU15 – en het ‘nieuwe Europa’ – de EU12.

Op de horizontale as van figuur 1 staan de netto-beschikbare huishoudinkomens van alle individuele Europeanen; ze zijn gestandaardiseerd (‘equivalent’ gemaakt) om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van elk huishouden. Alle inkomens worden gemeten in koopkrachtpariteiten en uitgedrukt in verhouding tot de pan-Europese mediaan. De stippellijn duidt een gangbare armoedegrens aan – 60% van het mediaan inkomen –, waarbij deze grens echter pan-Europees gedefinieerd wordt: de maatstaf is de pan-Europese mediaan. De oppervlaktes links van de stippellijn duiden aan welk deel van de bevolking een inkomen heeft beneden deze grens, respectievelijk in de EU15 en de EU12. Als je de vergelijking maakt in pan-

(5) Met een gelijkaardige weglating van enkele superrijke outliers. Zelfs als je het arme Puerto Rico meeneemt in de Amerikaanse vergelijking, dan is de relatieve positie van Puerto Rico (in bbp per inwoner, PPP) in de VSA beter dan de relatieve positie van Bulgarije in Europa. Zie Vandenbroucke et al (2012).

Europese koopkrachtpariteiten, dan heeft ongeveer 15% van de bevolking in de EU15 een inkomen beneden de pan-Europese armoedegrens, terwijl niet minder dan 70% van de bevolking in de nieuwe lidstaten een inkomen heeft beneden de pan-Europese armoedegrens. De kloof tussen de meest welvarende en de minst welvarende Europese landen is bijzonder groot: op basis van koopkrachtpariteit blijken ‘rijke’ Roemenen (waarmee ik bedoel: de betere Roemeense middenklasse) arm in vergelijking met ‘arme’ Nederlanders (6).

1.2. VIER ARGUMENTEN VOOR EEN ACTIEVE SOCIALE DIMENSIE IN HET EUROPESE BELEID

Ik begin met een positieve vaststelling en ga daarmee in tegen de louter negatieve toon die vaak overheerst als het gaat over de sociale betekenis van de Europese eenmaking. De Europese Unie speelt een progressieve rol in de ontwikkeling van non-discriminatiebeleid. Vertrekkende van non-discriminatie op basis van nationaliteit (voor EU-onderdanen) en gelijk loon voor gelijk werk van mannen en vrouwen, heeft de EU een sterke juridische basis gecreëerd voor principes van non-discriminatie op basis van geslacht, leeftijd, afkomst,... Stephan Leibfried (2010) suggereert dat non-discriminatie, met een toenemende rol voor rechtbanken, hét spoor kan vormen voor de verdere ontwikkeling van de sociale dimensie. In een entiteit die zo heterogeen is en zo beheerst door politieke veto's als de EU, is dat misschien het enige mogelijke spoor. Zo bekeken is de vraag dus waarom Europa een actieve sociale dimensie nodig heeft die méér is dan anti-discriminatie. Ik onderscheid vier mogelijke argumenten: de beoogde sociale dimensie is...

- een dam tegen sociale dumping;
- een schutkring rond nationale sociale soevereiniteit;
- een onvermijdelijke consequentie van de Europese Muntunie;
- de kern zelf van het Europese project.

De eerste drie argumenten zijn instrumenteel, het vierde heeft een principieel karakter. Alhoewel ze niet uit elkaar voortvloeien, sluiten deze argumenten elkaar ook niet uit. De vraag is hoe overtuigend ze ieder voor zich zijn, en hoe overtuigend ze in hun geheel zijn. Ik overloop nu kort de vier argumenten.

(6) Ik heb het niet over superrijke Roemenen, die ook naar Nederlandse maatstaven rijk kunnen zijn, maar over wat men kan beschouwen als de betere middenklasse. Uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, is het equivalente gezinsinkomen van een Roemeen die zich op percentiel 80 bevindt, lager dan de armoedegrens in Nederland, die we gelijkstellen aan 60% van de Nederlandse mediaan (Vandenbroucke et al., 2012, Tabel 3).

1.2.1. Argument 1: een dam tegen sociale dumping

Het eerste argument vertrekt van de idee dat vergaande economische integratie zonder sociale harmonisatie leidt tot een neerwaartse druk op de sociale ontwikkeling in de meest geavanceerde landen. Als zulke neerwaartse druk een agressieve vorm aanneemt, spreken we van dumping, vandaar mijn (enigszins sloganske) samenvatting van het eerste argument als 'een dam opwerpen tegen sociale dumping'. De vraag of economische integratie kan zonder sociale harmonisatie vormde het voorwerp van het Ohlin-rapport uit 1956, dat samen met het Spaak-rapport de basis legde voor de creatie van de Europese Economische Gemeenschap. Bertil Ohlin (de Zweedse politicus en partijvoorzitter die later de Nobelprijs economie kreeg voor het *Heckscher-Ohlin theorema*) ging ervan uit dat verschillen in loonkosten tussen de betrokken landen in die mate samenhangen met verschillen in productiviteit dat men niet ongerust diende te zijn dat een neerwaartse druk op de lonen zou ontstaan bij het vrijmaken van de handel. Ohlin onderlijnde wel het volgende uitgangspunt: mogelijke uiteenlopende ontwikkelingen inzake lonen en productiviteit die later zouden kunnen optreden, zouden gecorrigeerd worden door aanpassingen van de onderlinge wisselkoersen tussen de landen (International Labour Organisation, 1956). In de huidige context is dat geen onbelangrijk voorbehoud.

Prima facie heeft de geschiedenis Ohlin in déze geen ongelijk gegeven. Parallel met de Europese integratie was er een soms spectaculaire uitbouw van nationale welvaartsstaten. Opeenvolgende uitbreidingen van de Europese Gemeenschap en de EU hebben stevast geleid tot een opwaartse convergentie; de Wereldbank omschrijft de EG en de EU als een echte 'convergentie-machine' (Gill en Raiser, 2012; zie ook Lefebvre et al., 2011) (7).

Sociale dumping is meer een vrees gebleken dan een realiteit. Nu kan je opmerken dat de Europese Gemeenschap op bepaalde domeinen – *contra* de Ohlin-doctrine – marktintegratie wél gekoppeld heeft aan sociale harmonisatie op hoog niveau, met name inzake veiligheid en gezondheid op het werk in de jaren tachtig en negentig (8). Ook kan je opmerken dat het 'opwaartse' of 'neerwaartse' karakter van de convergentie afhangt van de economische context: in een context van langdurige en omvangrijke werkloosheid kan neerwaartse druk misschien de overhand halen, bijvoorbeeld omdat vakbonden dan overall minder sterk staan. De vraag of economische integratie tot een opwaartse sociale convergentie leidt, hangt meer in het algemeen af van maatschappelijke krachtsverhoudingen. Ik doe dus geen recht aan de genuanceerde discussie die je zou moeten voeren over deze kwestie. Maar de stelling dat louter het opheffen van handelsbelemmeringen een probleem vormt voor sociale vooruitgang in Europa, lijkt *prima facie* overdreven. Een pleidooi voor een sociaal Europa dat zich louter zou baseren op de functionele noodzaak om sociale dumping te vermijden, is geen sterk pleidooi.

(7) Dit gaat over convergentie in nationale cijfers; dit zegt niets over regionale (sub-nationale) convergentie of divergentie.

(8) Dit gebeurde parallel met de creatie van de eenheidsmarkt, op basis van de Single European Act.

Laat me daar de volgende overweging aan toevoegen. Indien het opheffen van handelsbelemmeringen tussen landen met een ongelijke economische ontwikkeling een rem zet op sociale vooruitgang, dan staan we in het Europa van de 27 voor een onoplosbaar probleem. De verschillen tussen de lidstaten zijn van die aard – denk bijvoorbeeld aan de minimumlonen – dat het onmogelijk is een sociale *level playing field* te definiëren die voor de minst ontwikkelde landen economisch haalbaar is en voor de meest ontwikkelde enige impact heeft (9). Dat betekent niet dat druk op Duitsland om een nationaal minimumloon in te voeren niet zinvol is; daarvoor zijn argumenten, maar ze zijn van een andere aard dan een pan-Europese harmonisatie van de minimumlonen (10).

1.2.2. Argument 2: een schutkring rond nationale sociale soevereiniteit

Het eerste argument dat ik vermeld heb – ongetwijfeld te kort om het grondig te bespreken – situeert de problematiek op het terrein van de *de facto* autonomie (de feitelijke beleidsmarge) van nationale welvaartsstaten. Het tweede argument situeert de problematiek op het domein van de *juridische* soevereiniteit van nationale welvaartsstaten. Het verwijst naar een onderzoekslijn die ontwikkeld is door Fritz Scharpf, Stephan Leibfried, Maurizio Ferrera en anderen. De basisgedachte is dat er een intrinsiek conflict bestaat tussen de imperatieven van economische integratie in een vrije markt en grensoverschrijdende mobiliteit van mensen en dienstverlening enerzijds en, anderzijds, de imperatieven die samenhangen met de uitbouw van nationale welvaartsstaten en gemeenschapsvorming, gebaseerd op nationaal verankerde wederkerigheid van rechten en plichten (11). De laatste imperatieven veronderstellen grenzen en afgebakend lidmaatschap in nationale solidariteitskringen; de eerste doorbreken grenzen en nationale solidariteitskringen. Het fundamentele con-

(9) Met een 'level playing field' bedoel ik hier een harmonisatie van absolute niveaus, niet een harmonisatie waarbij bv. nationale minimumlonen zouden vastgelegd worden in een verhouding tot de gemiddelde nationale lonen. Ook dat is verre van evident, maar het is een veel minder grote opgave dan een absolute harmonisatie.

(10) Verder verwijs ik naar een pleidooi van Pisani-Ferry om de loonontwikkeling in Duitsland expansiever te laten verlopen dan in het voorbije decennium; een verbetering van de Duitse minimumlonen zou daarin kunnen passen. Ik verwijs verder ook naar een legitimiteitsargument met een meer politiek karakter.

(11) Scharpf verwoordt dit pessimisme het scherpst in Scharpf (2009). Ferrera (2005) is optimistischer.

flict is er één tussen een logica van ‘opening’ en een logica van ‘begrenzing’, om Maurizio Ferrera te parafraseren (12). De logica van ‘opening’ impliceert dat je een Bulgaar in Nederland dezelfde rechten op sociale bijstand geeft als een Nederlander, zonder daar al te strenge nationale voorwaarden aan te koppelen; de logica van ‘begrenzing’ stipuleert dat tegenover recht op bijstand ook sociale plichten staan die je binnen een nationaal systeem eerst in voldoende mate moet opgebouwd hebben. De logica van ‘opening’ zou toelaten dat Nederlanders in België ongeremd kunnen shoppen in de gezondheidszorg, gedekt door Nederlandse zorgverzekeraars, ook al zou dat de planning van het aanbod in België en afspraken met betrekking tot tarieven doorkruisen. De logica van ‘begrenzing’ impliceert dat nationale overheden hun gezondheidszorg mogen beschouwen als een dienstverlening die noch voor de eigen bevolking, noch voor buitenlanders een open en vrije markt vormt. Het punt waar met name Scharpf (2009) op hamert, is niet alleen dat dit conflict bestaat, maar ook dat de institutionele architectuur van de EU van die aard is dat dit conflict stelselmatig in het voordeel van economische integratie en mobiliteit wordt beslist, ten koste van nationale sociale soevereiniteit en gemeenschapsvorming.

Stephan Leibfried (2010) benadrukt daarbij het volgende: de Europese verdragen en basiswetgeving laten wel een duidelijk onderscheid toe tussen zuivere ‘staatsactie’ (of ‘solidariteitsactie’) enerzijds en zuivere ‘economische actie’ anderzijds (een onderscheid dat de uitspraken van het Hof van Justitie moet oriënteren); maar de scheidslijn tussen het domein van de nationale solidariteit en het economische domein is veel minder helder in de brede grijze zone waar sociaal beleid en marktwerking gelijktijdig optreden. Dat laatste is bijvoorbeeld in de Europese gezondheidszorg op grote schaal het geval. De analyses van Scharpf en Leibfried inspireerden me tien jaar geleden om een ‘horizontale sociale clausule’ voor te stellen, om het belang van solidariteit als ordenend principe sterker te benadrukken en alle Europese instellingen (en dus ook het Hof van Justitie) in deze grijze zone duidelijker te oriënteren (Vandenbroucke, 2002c). Anne Van Lancker en andere progressieve vertegenwoordigers en niet-gouvernementele organisaties voerden daarvoor campagne in de Europese Conventie. Via de IGC (Intergouvernementale Conferentie) vond deze tekst min of meer aangepast zijn weg in het artikel 9 VFEU (Verdrag betreffende het Functioneren van de Europese Unie).

(12) Ik werk het geschetste conflict hier slechts gedeeltelijk uit. Een volledige analyse zou een onderscheid maken tussen (i) de gevolgen van het vrij verkeer van personen voor Bismarckiaanse verzekeringssystemen, (ii) de gevolgen van het vrij verkeer van personen voor op burgerschap gebaseerde Beveridge-systemen, (iii) de gevolgen van het vrij verkeer van personen voor sociale bijstand, en (iv) de gevolgen van het vrij verkeer van diensten voor sociale dienstverlening. In wat volgt focus ik op (iii) en (iv). Met betrekking tot Bismarckiaanse sociale verzekeringssystemen betekent ‘opening’ onder meer dat lidstaten geen onderscheid mogen maken in de toepassing van deze verzekeringssystemen op basis van nationaliteit. Deze anti-discriminatieregel maakt het echter niet onmogelijk om tegenover rechten ook plichten te stellen (‘zonder bijdragen geen rechten’); met andere woorden, ‘opening’ maakt het niet onmogelijk om de ‘wederkerigheid’ die eigen is aan Bismarckiaanse verzekeringssystemen te handhaven. Maar dat neemt niet weg dat soepele toegangsregels voor het verwerven van rechten toch onder druk zouden kunnen komen omwille van grensoverschrijdende mobiliteit.

Alhoewel ik dit dus een belangrijke kwestie vind, denk ik in tegenstelling tot Scharpf dat de institutionele architectuur van de EU vandaag niet *systematisch* en onweerstaanbaar leidt tot meer liberalisering en ongeremde mobiliteit (en misschien kan artikel 9 VFEU daarin op termijn nog een evenwichtsherstellende bijdrage leveren) (13). Er is ruimte voor politiek initiatief om corrigerend op te treden in het evenwicht tussen vrijemarktprincipes en principes van sociale soevereiniteit: de EU is vatbaarder voor politiek dan deze deterministische analyse suggereert. Dat is bijvoorbeeld gebleken bij het debat over de dienstenrichtlijn: het Europees Parlement heeft de vergaande liberalisering voorgesteld door Bolkestein bijgestuurd. Dat blijkt ook uit het tot stand komen van de Europese richtlijn van 2011 inzake gezondheidszorg; het Parlement en de Europese Raad bewaakten daarbij het evenwicht tussen grensoverschrijdende patiëntenrechten en de nationale aansturing van stelsels van gezondheidszorg (14). Zo lijkt het me ook niet juist dat de EU niet toelaat dat de lidstaten een evenwicht zoeken tussen het toekennen van recht op bijstand en integratie-eisen; de problemen die daarrond bestaan hebben m.i. meer te maken met de implementatie van het beleid dan met de grondslagen ervan (15). Ik ben het dus oneens met Scharpf – nog steeds een van mijn intellectuele helden – dat de EU een dergelijke asymmetrische constitutie heeft dat zij per definitie géén socialemarkt-economie kan zijn.

(13) Er is niet alleen artikel 9 VFEU, maar ook het Charter en het Protocol met betrekking tot Diensten van Algemeen Belang. Voor een discussie over deze elementen zie Rhodes (2010), Armstrong (2010), Lenaerts (2011).

(14) Daarmee is niet gezegd dat alle problemen in het domein van de gezondheidszorg opgelost zijn. Men kan overigens aanvoeren dat ook in deze kwestie de basisdynamiek (o.m. vanuit het Hof van Justitie) vooral gericht was op liberalisering en mobiliteit, waarbij de politiek tot een eerder defensieve reactie gedwongen werd. Het blijft echter zo dat het politieke debat hier een niet-onbelangrijke rol speelde. Voor een evaluatie van de invloed van het Hof op het Unierecht in dit domein, zie Engels (2012).

(15) Zie Lenaerts (2012) voor een korte samenvatting van de benadering van het Hof van Justitie. De concrete implementatie van het sociale beleid speelt een grote rol in de feitelijke impact van mobiliteit. Cf. de problematiek van de zgn. 'zelfstandigen' die naar België komen en daar van de bijstand leven.

Dat wil niet zeggen dat het punt niet relevant is. Met name de wisselwerking tussen ongelijke sociale economische ontwikkeling enerzijds (waar ik hoger, in het 'eerste argument' naar verwees) en verminderde juridische soevereiniteit van lidstaten anderzijds is kritisch. Er is een spanning tussen grensoverschrijdende mobiliteit én het toekennen van sociale rechten in elke lidstaat; dat kan leiden tot neerwaartse druk op de sociale generositeit in de meer geavanceerde lidstaten. Of dat effectief zo is, hangt af van de vraag hoe de verhouding tussen het recht op mobiliteit en sociale rechten principieel geregeld wordt, en hoe de lidstaten dit vervolgens implementeren, zoals ik daarnet aangaf met betrekking tot het recht op bijstand. Een ander voorbeeld heeft te maken met het handhaven van minimumlonen. Zijn minimumlonen in het werkland van toepassing voor werknemers die gedetacheerd worden uit andere lidstaten, waar dezelfde minimumlonen niet gelden? En welke acties kunnen vakbonden ondernemen wanneer ze menen dat afspraken of regels met betrekking tot minimumlonen geschonden worden in het kader van detachering? Enkele beruchte arresten van het Hof van Justitie (*Viking*, *Laval*) stelden de actiemogelijkheden van vakbonden op dit punt in vraag en leken dus voorrang te geven aan het liberale principe van vrij verkeer. Een genuanceerde discussie is mogelijk over wat het Hof van Justitie in deze arresten als lijn ontwikkelt, maar toch is een wetgevend initiatief wenselijk. Mario Monti heeft dit probleem aangekaart in zijn rapport over de eengemaakte markt en in maart 2012 nam de Commissie een initiatief om de wetgeving terzake bij te sturen, wat meer ruimte moet creëren voor vakbondsactie in dergelijke context. Bruun en Bucker (2012) menen dat het voorstel van de Commissie op dit punt niet bevredigend is en niet ver genoeg gaat. Zij stellen dat fundamentele sociale rechten hier eigenlijk voorrang zouden moeten krijgen op economische vrijheden – of minstens een gelijke status. Dat (overtuigende) pleidooi illustreert dat het laatste woord over deze kwestie niet gezegd is, maar dat er ruimte is voor politieke bijsturing als de politiek dat wil.

1.2.3. Argument 3: een onvermijdelijke consequentie van de Europese Muntunie

Hoger wees ik er op dat het Ohlin-rapport er in 1956 uitdrukkelijk van uitging dat sociale harmonisatie niet aan de orde was, ook niet met het oog op toekomstige ontwikkelingen, omdat uiteenlopende sociaaleconomische ontwikkelingen gecorrigeerd zouden worden door wijzigingen in de onderlinge wisselkoersen. De creatie van de muntunie heeft die veronderstelling radicaal onderuit gehaald, althans voor de lidstaten van de Eurozone. De vraag is wat daarvan de gevolgen zijn. Ben Chu, de editorialist van *The Independent*, vatte het op 27 mei 2012 als volgt samen: 'Europe has to become a 'country' – a new beast – if the euro is to survive'. Om dat punt te maken, verwees hij naar vier essentiële tekorten in de constructie van de muntunie: de afwezigheid van een sterk ondersteunende centrale bank; de afwezigheid van een centrale garantie van bankdeposito's; de afwezigheid van een centrale regering, waarvan de begroting een automatische buffer vormt bij economische crises; de afwezigheid van sterke 'nationale' politieke besluitvorming. Een land kan niet zonder een sociaal beleid, zou ik daar aan toevoegen, waarmee het punt meteen gemaakt is: Europa heeft een sociaal beleid nodig.

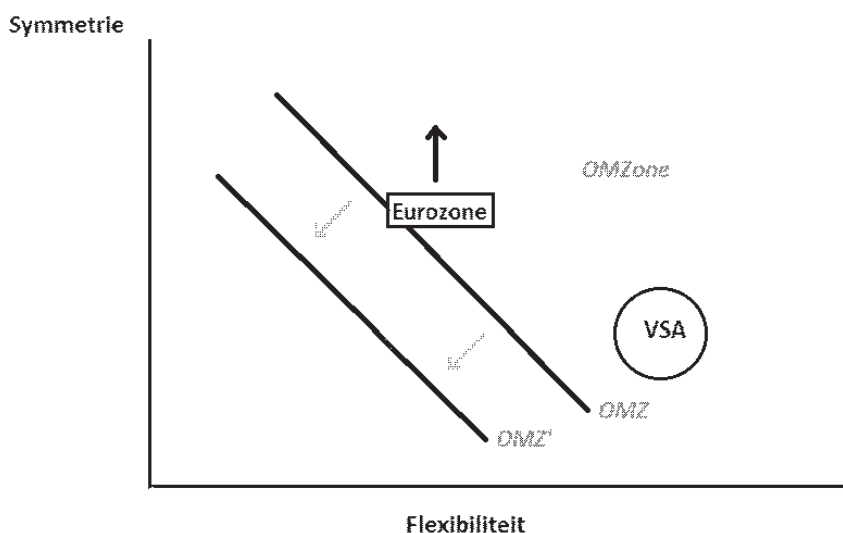
Nu denk ik dat de problematiek van de euro niet in zulke zwart-wit termen kan gesteld worden, alsof de enige uitweg is dat we 'een land' worden. Overigens zal de Eurozone geen 'land' vormen in de afzienbare toekomst: de enige conclusie die je aan dergelijke analyse kan verbinden, is dat de euro gedoemd is te mislukken. *Anderzijds* is het ook niet zo dat het stabiliseren van de Eurozone louter een 'verzekeringstechnisch' probleem is, d.w.z. dat het louter gaat om het op punt stellen van een interstatelijke verzekering tegen zgn. asymmetrische economische schokken – wat een centraal thema is in de theorie over optimale muntzones. Ik illustreer dit aan de hand van een schema dat ontwikkeld werd door Paul De Grauwe (16).

De voordelen van een muntunie hebben in eerste instantie te maken met het verminderen van transactiekosten (de kosten die gemaakt moeten worden bij een deviezenruil vallen weg, de wisselkoersonzekerheid neemt af) en met het feit dat er een grotere vergelijkbaarheid ontstaat van de prijzen in de verschillende landen, wat zowel voor ondernemingen als voor consumenten nuttig is. Wanneer een muntunie bijdraagt tot méér grensoverschrijdende handel en zo de welvaart vergroot, dan neemt – boven op de voorgaande effecten – de gunstige impact van een muntunie verder toe. Een land dat deelneemt aan een muntunie, heeft als nadeel dat het een beleidsinstrument verliest, nl. de mogelijkheid om wisselkoersen aan te passen; dat beleidsinstrument is met name belangrijk wanneer er een uiteenlopende ontwikkeling is van lonen en prijzen, of, meer in het algemeen, wanneer een van de betrokken landen getroffen wordt door een zgn. 'asymmetrische schok'. Opdat een munt-

(16) Je kan het derde argument dat ik hier ontwikkel, verbreden. Het bredere argument vertrekt van de premisse dat de Europese integratie collectieve goederen creëert die waardevol zijn voor de lidstaten, maar ook risico's voor de lidstaten. Een integratieproject zoals dat van de Europese Unie impliceert daarom een specifieke vorm van solidariteit, die eigen is aan dit soort van integratieproject: in wezen gaat het om een faire verzekering van integratierisico's. Deze gedachte wordt bv. ontwikkeld door Andrea Sangiovanni (2012), die uitkomt bij een pleidooi voor 'reciprocity-based internationalism'. Het aantrekkelijke van deze onderzoekslijn is dat ze een helder onderscheid beoogt tussen een solidariteitsconcept dat verankerd wordt in de EU en een solidariteitsconcept dat verankerd is in nationale welvaartsstaten. Al te vaak gaat men er als vanzelfsprekend van uit dat een solidariteitsconcept op Europees niveau de loutere upscaling vormt van bestaande solidariteitsconcepten op het nationale niveau. Een benadering zoals deze van Sangiovanni stelt van meet af aan dat de invulling van solidariteit op een pan-Europees niveau anders kan zijn dan de invulling van solidariteit op een nationaal niveau. Er zijn m.i. echter ook problemen met deze normatieve benadering van Sangiovanni. Hij gebruikt het concept 'risico' voor een reeks van problemen en beperkingen waarmee lidstaten van de EU geconfronteerd zijn, die m.i. niet allemaal thuishoren onder de notie 'risico'; het is daarom niet vanzelfsprekend daarop een 'verzekeringsparadigma' toe te passen zoals Sangiovanni dat doet. Meer ten gronde kan men de vraag stellen of een opvatting over sociale rechtvaardigheid in de EU louter gebaseerd kan worden op (problemen in) het huidige functioneren van de EU en op de huidige missie van de EU: beperkt dat niet a priori de visie op de eisen van sociale rechtvaardigheid? Verder leg ik de klemtoon op 'reciprocity' (wederkerigheid), maar ik stel wederkerigheid niet gelijk met een faire verzekering voor integratierisico's (ik denk dat het verzekeringsparadigma daarvoor ook tekortschiet). Mijn argumentatie gaat ten gronde ook verder dan een loutere functionalistische afleiding (cf. argument 4, *infra*). Daardoor is ze verschillend van Sangiovanni. De ruimte ontbreekt om dit verschil hier uit te werken.

unie meer voordelen dan nadelen zou hebben, moeten de deelnemende landen bijgevolg gekenmerkt worden door een voldoende gunstige combinatie van symmetrie en flexibiliteit. Symmetrie betekent dat de economische ontwikkelingen van deze landen – hun groei, hun loon- en prijspeil – met elkaar correleren, dat ze gelijklopend zijn. Flexibiliteit slaat op het interne aanpassingsvermogen van een land, wanneer zich een bepaalde schok voordoet: met name aanpassingsvermogen doordat lonen flexibel zijn, en aanpassingsvermogen door grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Als er minder symmetrie is onder de landen van een muntunie, dan moeten ze over een groter intern aanpassingsvermogen beschikken, opdat de muntunie uiteindelijk een nettovoordeel zou opleveren. In figuur 2 meten we de graad van symmetrie op de verticale as en de graad van flexibiliteit op de horizontale as. De *trade-off* neemt dan de vorm aan van een dalende lijn. Als een groep landen zich boven deze lijn bevindt, dan zijn de baten van een muntunie groter dan de kosten: gegeven de graad van symmetrie, is er voldoende flexibiliteit. In deze zone beantwoorden we aan de voorwaarden van een 'optimale muntzone'. We gaan ervan uit dat de staten van de Verenigde Staten van Amerika in dat geval zijn. Als een groep landen zich beneden deze lijn bevindt, dan zijn er meer nadelen dan voordelen verbonden aan een muntunie. Laat ons veronderstellen dat de Eurozone zich net boven de lijn bevindt – een niet zo comfortabele positie.

FIGUUR 2: TRADE-OFFS IN EEN MUNTUNIE



Naar De Grauwe, 2009, p. 110.

Er is een tweede *trade-off*: als de mogelijkheid bestaat om asymmetrische schokken op te vangen met *budgettaire transfers* tussen de lidstaten, dan vermindert de nood aan flexibiliteit. Met andere woorden, wanneer budgettaire transfers mogelijk zijn, schuift de OMZ-lijn naar OMZ' (volgens de twee grijze pijlen). De economische theorie met betrekking tot optimale muntzones veronderstelt niet dat er een permanente inkomensherverdeling plaatsvindt tussen de landen die deel uitmaken van een muntzone; het gaat in principe om niet meer dan 'stabilisatie'-maatregelen. Het onderscheid tussen 'herverdelen' en 'stabiliseren' is belangrijk, omdat men er kan van uitgaan dat *moral hazard* sterker opduikt bij 'herverdelen' dan bij 'stabiliseren'. *Moral hazard* betekent hier dat een permanente stroom van middelen van rijkere naar armere landen zou toelaten dat een land noodzakelijke economische aanpassing structureel kan uitstellen. 'Stabilisatie' kan tijdelijk en cyclisch zijn. (Bij wijze van theoretisch voorbeeld: een Europese cofinanciering van werkloosheidsuitkeringen gedurende een eerste fase van werkloosheid – dus niet de langdurige werkloosheid –, die geactiveerd wordt wanneer de kortlopende werkloosheid in een land boven een bepaald niveau uitstijgt, zou voldoen aan die prioriteit voor 'stabilisatie' eerder dan permanente herverdeling.)

De positie van de Eurozone in dit schema is geen onveranderlijk gegeven. Lidstaten van een muntunie kunnen een preventieve bewaking opzetten om asymmetrische sociaaleconomische ontwikkelingen te voorkomen. Dat is de inzet van het zgn. six-pack, dat de Europese Unie in 2010 op punt stelde. Als de Eurozone erin slaagt om sociaaleconomische ontwikkelingen meer op elkaar af te stemmen, schuift de positie van de Eurozone naar boven in figuur 2 (volgens de zwarte pijl). Hier ontstaat dus een bijkomende *trade-off*: in de mate dat preventieve bewaking asymmetrie effectief voorkomt, is er minder nood aan een combinatie van interne flexibiliteit en stabiliserende transfers.

Dit schema onderlijnt m.i. goed dat de houdbaarheid van de Eurozone geen zwart-wit keuze impliceert. Het gaat niet over een zwart-wit keuze voor of tegen een budgettaire transferunie; of een zwart-wit keuze voor of tegen een bepaald model van politieke unie. De houdbaarheid van de muntunie confronteert ons met een reeks van *trade-offs* die onze keuzemogelijkheden beperken.

Noch flexibiliteit, noch symmetrie, noch budgettaire transfers zijn maatschappelijk neutrale keuzes. De flexibiliteit waar het hier over gaat, behelst aanpassingsprocessen die meestal als moeilijk en pijnlijk ervaren worden, zoals het rechtstreeks verminderen van lonen (eerder dan de omweg van een muntdepreciatie en hogere inflatie) of het gemakkelijk migreren van mensen die op zoek zijn naar werk. Vaak wordt flexibiliteit ook in verband gebracht met soepele ontslagprocedures e.d. Ik ben een voorstander van niet-al-te-rigide arbeidsmarkten, maar het is misschien goed om ons oor te luisteren te leggen bij de Britse econoom Richard Layard, de stichter van het *Centre for Economic Performance* en theoreticus van het activeringsbeleid in de jaren negentig. Layard stelt nu dat bepaalde vormen van flexibiliteit mensen ongelukkig maken: hij heeft het dan niet zozeer over loonflexibiliteit – daar is hij

voor – maar andere vormen van flexibiliteit op de arbeidsmarkt, die mensen onzeker maken (17). Flexibiliteit kan dus vele betekenissen hebben, en is dus maatschappelijk zeker niet neutraal.

Budgettaire transfers kunnen vooral gericht worden op tijdelijke stabilisatie, maar in de praktijk is het moeilijk om de stabiliserende functie van overheidsuitgaven los te koppelen van herverdelingsfuncties (18).

Is het nastreven van symmetrie ten slotte een neutrale, maatschappelijk kleurloze optie? De essentie van de na te streven symmetrie heeft te maken met overheidsrekeningen, loonkosten en arbeidsproductiviteit: de verhouding tussen deze parameters moet in de pas lopen. Een moeilijke vraag is of symmetrie ook sociale convergentie vereist. Laat me een voorbeeld geven. Ik ben ervoor dat de pensioenleeftijd op lange termijn in zekere mate gekoppeld wordt aan de evolutie van de levensverwachting, met het oog op een evenwichtig sociaal bestel (in het besef dat dit gemakkelijk gezegd is, en zonder naïef beeld over de betekenis van veroudering voor individuele mensen). De vraag is of de Europese Unie erover moet waken – *omwille van 'symmetrie'* – dat de pensioenleeftijd in alle lidstaten gekoppeld wordt aan de levensverwachting? Om die conclusie hard te maken, moet je veronderstellen dat een land A dat genereuzer is dan andere landen inzake pensioenleeftijd, onvermijdelijk eindigt met een relatief grotere overheidsschuld en/of een relatief hogere loonkost per eenheid product. Je moet er dus van uitgaan dat zulk land uiteindelijk niet in staat is (of niet in staat zal blijven) om een bewuste afruil te organiseren tussen (meer) pensioengenerositeit, (minder) nettolonen, (meer) arbeidsproductiviteit en/of (minder) andere overheidsuitgaven, een afruil die zou toelaten dat het ondanks het relatief vroeger op pensioen gaan in de pas van de 'symmetrie' blijft lopen. Om dat punt hard te maken, heb je een batterij argumenten nodig, waarbij

(17) Layard neemt niets terug van het welfare-to-work pleidooi waarmee hij de Europese regeringen in de jaren negentig aanzette om het goede midden te kiezen tussen de harde aanpak in de Verenigde Staten en de in zijn ogen al te 'lankmoedige Frans-Duitse manier'. De roep om alleen maar meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt vindt hij niet verstandig – precies omdat flexibiliteit onzekerheid creëert. 'In plaats daarvan', zo schrijft hij, 'zouden we zowel welfare-to-work en zekerheid van betrekking als ook flexibele lonen [waarmee hij doelt op decentralisering in het loonoverleg, en het willen inruilen van loonstijging voor werkzekerheid] moeten nastreven.' (Layard, 2005).

(18) Bargain et al. (2012) biedt op dit punt een interessante illustratie. Indien budgettaire transfers georganiseerd zouden worden door een 'Europeanisering' van een deel van het nationale belastingstelsel, dan ontstaan grote groepen 'winnaars' en 'verliezers' in de lidstaten. Zelfs als deze weg niet gevolgd wordt (een muntunie noodzaakt dat niet), dan nog lijkt het moeilijk een transferschema te ontwerpen dat niet geconfronteerd wordt met complexe discussies over wie daarbij structureel 'wint' en wie daarbij structureel 'verliest' in de pan-Europese inkomensverdeling.

ook zgn. ‘politieke economie’-argumenten horen over het gedrag van overheden, vakbonden en werkgevers (19).

Wat de ‘politieke economie’ betreft, moet je er bijvoorbeeld van uitgaan dat een relatief genereuzer pensioenstelsel in land A uiteindelijk zal leiden tot een ‘onbetaalde rekening’ omdat men niet bereid is ‘de tering naar de nering te zetten’; daardoor neemt het overheidstekort of de relatieve loonkost toe. Het is niet vanzelfsprekend om dergelijke argumenten universele geldingskracht te geven. *Als* je deze argumenten hanteert, dan gelden ze op de lange termijn (maar daarover gaat het hier) misschien ook voor een groot onevenwicht inzake scholing. Een tekort aan geschoolde mensen in land A zou dan op termijn ook leiden tot asymmetrie inzake loonkost per eenheid product en/of grotere overheidsschuld: het overaanbod aan ongeschoolde mensen en het tekort aan geschoolde mensen leiden tot de reacties op de arbeidsmarkt en van de overheid, die uiteindelijk de relatieve loonkost of de overheidsschuld in land A verhogen... En niet alleen verschillen in scholing komen dan in beeld, maar ook andere dimensies van het sociale beleid. Met andere woorden, *als* het juist is dat een verschil in pensioenbeleid op termijn een probleem vormt voor de cohesie van een muntunie

(19) Op basis van een eenvoudig economisch model is het strikt genomen niet zo dat er in een muntunie afstemming moet zijn over de evolutie van de pensioenleeftijd. Stel dat in land A de pensioenleeftijd de levensverwachting niet volgt, en in land B is dat wel het geval. Als de nettolonen in land A in verhouding tot de groei van de arbeidsproductiviteit minder sterk stijgen dan in land B (rekening houdende met de evolutie van de arbeidsproductiviteit in land B), omdat er een toenemende pensioenbijdrage wordt geheven op de brutolonen, maar de bruto-loonkost per eenheid product kent dezelfde evolutie, dan ontstaat er geen divergentie inzake loonkost. Er ontstaat ook geen budgettair verschil tussen beide landen. Een alternatief probleemloos scenario zou er kunnen in bestaan dat de mensen in land A tevreden zijn met een minder hoog pensioen. Het is ook denkbaar dat de overheid in A bespaart op andere overheidsuitgaven en het pensioenstelsel bijkomend subsidieert.

Deze redenering is echter té eenvoudig. In vergelijking met land B zal het arbeidsaanbod in land A relatief kleiner zijn. Dit kan leiden tot een opwaartse druk op de lonen: of vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tot dat resultaat leiden, hangt af van de reactie van de werknemers (en/of hun vakbonden) bij een krappere arbeidsmarkt, en van de mogelijkheid om eventuele tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen via immigratie. In het alternatieve scenario is het mogelijk dat de werknemers van land A niet aanvaardden dat hun pensioenen minder hoog zijn dan in andere landen en/of dat de andere overheidsuitgaven niet voldoende samendrukbaar zijn. Dit type van argumenten hoort thuis in de sfeer van de politieke economie: we gaan er in dit geval van uit dat werknemers en overheid niet in staat of niet bereid zijn om de consequentie te trekken uit de grotere generositeit inzake pensioenleeftijd: ‘de tering wordt niet naar de nering gezet’. Uiteindelijk leidt dit tot een ontwikkeling die asymmetrisch is inzake loonkost en/of overheidsschuld. Zo zou het verschil in pensioenbeleid leiden tot een asymmetrische ontwikkeling, die de cohesie in de muntunie aantast.

De voorgaande redenering is niet vanzelfsprekend: heel wat variabelen spelen mee. Indien dergelijke redenering opgaat met betrekking tot de pensioenleeftijd, dan geldt ze ook voor een belangrijk onevenwicht inzake scholing. Stel dat in land A een groot tekort is aan geschoolden en een overschot aan ongeschoolden, in vergelijking met land B. Je kan verwachten dat de lonen voor geschoolden in land A dan relatief hoger zullen zijn, en de lonen voor ongeschoolden relatief lager (ervan uitgaande dat arbeidsmigratie dit niet oplost); of, als er onvoldoende loonflexibiliteit is, dat er werkloosheid ontstaat. In land A zal dat gecompenseerd worden met grotere budgettaire uitgaven (voor werkloosheid, voor tewerkstellingsprogramma’s voor laaggeschoolden), wat leidt tot ofwel een hogere fiscale druk ofwel een budgettair tekort (in vergelijking met land B). Als de vakbonden niet accepteren dat de hogere fiscale druk leidt tot lagere nettolonen, dan zet dit bijkomend druk op de algemene loonkost. Met andere woorden: land A zal uiteindelijk het (relatieve) scholingstekort ‘betalen’ door een hogere gemiddelde loonkost en/of een budgettair tekort. Dus ontstaat er, door een tekort aan flexibiliteit en omdat ‘de tering niet naar de nering wordt gezet’ een probleem van asymmetrie.

(die niet al te sterk wil rekenen op loonflexibiliteit en immigratie), dan geldt dat mogelijks voor heel wat parameters van het sociale model dat de lidstaten in eigen land nastreven. De vraag wordt dan: in welke domeinen van het sociale beleid kunnen de lidstaten van de muntunie nog fundamenteel verschillen?

Op voorgaande vragen kan je geen zwart-wit antwoord geven. De 'als' in alle voorgaande zinnen is een gewichtige 'als'. Maar zelfs al is het niet gemakkelijk te 'bewijzen' dat afstemming van economische strategieën een minimale afstemming van sociaal beleid veronderstelt, dan is dit toch wel plausibel. De idee dat het economische beleid supranationaal bepaald wordt terwijl het sociale beleid vorm krijgt in netjes daarvan afgescheiden, nationale of regionale arena's, is vermoedelijk naïef – een stelling die Leibfried al lang betoogt met betrekking tot de EU. Daarom is 'symmetrie' ook niet maatschappelijk neutraal: de sociale convergentie die men beoogt, veronderstelt de keuze van een richting. Bovendien is het zo dat *als* dit argument opgaat voor de pensioenleeftijd, het dan evenzeer opgaat voor bijvoorbeeld een belangrijk onevenwicht inzake scholing, en eventueel voor nog meer dimensies van het nationale beleid.

Vooraleer ik besluit, keer ik nog even terug naar het algemene schema van De Grauwe. Bij de geschetste *trade-offs* voegen zich nog andere *voorwaarden* voor de houdbaarheid van een muntunie. Een daarvan is vandaag sterk in de aandacht: gezamenlijk optreden met betrekking tot de banksector. De andere is ook door De Grauwe (2011) sterk beklemtoond: er moet voldoende 'collectieve actie' zijn met betrekking tot de overheidsschuld van de lidstaten om te vermijden dat lidstaten door wantrouwen ten aanzien van hun nationale schuldtitels in een 'slecht evenwicht' terechtkomen, waarbij kortetermijnliquiditeitsproblemen omslaan in solvabiliteitsproblemen. Dit kan bijvoorbeeld door de gemeenschappelijke uitgifte van euro-obligaties. Net zoals bij budgettaire transfermogelijkheden, wordt hier een bezwaar tegenover gesteld van *moral hazard*, omdat het rentepeil van 'lakse landen' laag gehouden wordt ten koste van een verhoging van het rentepeil van 'gedisciplineerde landen', en omdat lakse landen niet geremd zouden worden in het maken van schulden. Nu is het mogelijk een mutualisering van schuld zo op te vatten, dat dergelijke bezwaren ten dele ondervangen worden, bijvoorbeeld door een verschil in rentevoeten die toegepast worden (20). Deze bijkomende voorwaarden voor de houdbaarheid van de muntunie hebben wel een eerder 'zwart-wit' karakter: de overtuigingskracht van de gezamenlijke actie (inzake de banken, inzake de schuld) moet een kritische drempel overschrijden om effectief te zijn. Omdat ik in deze lezing vooral de langere termijn wil bekijken, ga ik op deze brandende kortetermijnkwesties niet verder in – waarbij we natuurlijk niet vergeten dat de korte termijn voor de lange termijn komt.

(20) Cf. het voorstel van Moesen en De Grauwe (De Grauwe en Moesen, 2009), en andere voorstellen. In deze zin zou het bij een mutualisering van (een gedeelte van) de overheidsschulden kunnen gaan om een vorm van solidariteit die overeenkomt met de solidariteit die gevangenen nodig hebben om uit een gevangenendilemma te raken en voor alle betrokkenen een Pareto-verbetering te realiseren: eerder dan solidariteit gaat het om welbegrepen eigenbelang.

Tot daar het analytische schema met betrekking tot de houdbaarheidsvoorwaarden van een muntunie. Wat zegt dit over de sociale dimensie die de Europese Unie nodig heeft? Je kan uit dit schema geen precieze, normatieve conclusies trekken over het sociale beleid dat de EU zou moeten ontwikkelen. Je kan echter wel aangeven over welke elementen de lidstaten van de Eurozone het met elkaar eens zouden moeten zijn. De muntunie dwingt tot een 'basisconsensus', met zowel cognitieve als normatieve dimensies. Ik vat eerst de cognitieve dimensies samen:

- Wat zijn de kosten en baten van een muntunie, en hoe stabiliseer je ze? Het schema dat ik net presenteerde, lijkt me plausibel, maar het is voorwerp van debat onder economen (21). Robert Mundell, de vader van de theorie van de optimale muntzone, heeft daar zelf toe bijgedragen door in 1973 een verschillende analyse te formuleren van zijn oorspronkelijke uit 1961, waar de grafiek van De Grauwe bij aanleunt (Mundell, 1961, 1973). Monetaristen kijken anders naar de kosten en baten van een muntunie dan keynesianen. De Europese Commissie leunde bij het lanceren van de muntunie eerder aan bij een monetaristische visie op overheidsoptreden, dan bij 'Mundell I'. Veel heeft te maken met de mate waarin men gelooft dat markten zichzelf stabiliseren.
- In welke mate veronderstelt economische symmetrie ook sociale convergentie? Wat is de politieke economie van verschillen in pensioenleeftijd en - bijvoorbeeld - scholing?

De meningen over dit alles zullen nooit volledig overeenkomen. Maar om politieke knopen door te hakken en tot een coherent beleid te komen, moet wel minimale eensgezindheid tot stand komen over de analyse, zelfs al blijft er twijfel en onzekerheid over wie het bij het rechte eind heeft. Laat me daar nog een beschouwing aan toevoegen. Veronderstel dat iemand zich in deze discussie mengt met de volgende stelling: 'Ik heb mijn twijfels bij sommige van de argumenten die de band tussen economische symmetrie en pensioenleeftijd ondersteunen, maar ik geloof wel dat de afwezigheid van een nationaal stelsel van minimumlonen in Duitsland op termijn druk zet op de minimumlonen in andere landen van de Eurozone.' Ik vind dat wetenschappers al deze argumenten kritisch moeten doorlichten; we doen dat te weinig. De Europese Unie is echter geen wetenschappelijke instelling, maar een politieke entiteit die een breed draagvlak nodig heeft. Zou het vanuit dat oogpunt van politieke legitimiteit niet verstandig zijn om zowel het eerste punt (pensioenleeftijd) als het tweede punt (minimumlonen) ter harte te nemen, en te onderzoeken hoe rond beide een draagvlak en realistisch beleid mogelijk zijn?

De normatieve dimensie van de basisconsensus waartoe de muntunie dwingt, is ook dubbel:

(21) Zie bv. Fuest en Peichl (2012) voor een overzicht van de vormen die een begrotingsunie kan aannemen, en alternatieve voorstellen.

- Welke visie hebben we op 'flexibiliteit' en pan-Europese transfers? In welke mate is 'flexibiliteit' een 'prijs' die we willen betalen voor mogelijke asymmetrische ontwikkelingen? Over welke flexibiliteit gaat het dan? In welke mate zijn we bereid 'transfers' als instrument in de plaats te stellen van 'flexibiliteit', in de wetenschap dat transfers in de praktijk altijd een herverdelend effect hebben?
- Als we het eens zijn dat economische symmetrie ook sociale convergentie veronderstelt, dan moeten gemeenschappelijke benchmarks afgesproken worden waarrond de convergentie georganiseerd wordt. Op het sociale terrein hebben die een sterke normatieve lading. Inzake pensioenleeftijd gaat het bijvoorbeeld over fundamentele vragen met betrekking tot de betekenis van vooruitgang en vitaliteit (Vandenbroucke, 2012).

Hiermee is niet gezegd dat de muntunie alleen maar zal overleven als het Europese beleid beantwoordt aan eisen van sociale *rechtvaardigheid*. De stelling die ik voorleg is beperkter: er moet hoe dan ook een consensus over 'het sociale' tot stand komen opdat de muntunie zou overleven. Een breed draagvlak voor zulke consensus veronderstelt echter dat hij beantwoordt aan doelstellingen die de Europese welvaartsstaten met elkaar gemeen hebben. In het verleden is vaak beklemtoond dat de Europese welvaartsstaten zo verscheiden zijn, dan het niet mogelijk is een precieze betekenis toe te kennen aan 'het Europese sociale model'. Nochtans is nu een minimale consensus nodig over *gedeelde, normatief geladen doelstellingen* van het Europese sociale model. Vervolgens moet ook een antwoord gegeven worden op een complex probleem van *wederkerigheid* in het omgaan met asymmetrische ontwikkelingen.

Laat me eerst een vrij technisch voorbeeld geven. Jean Pisani-Ferry (2012) legt uit waarom men de aanpassing van de Zuid-Europese economieën niet als een eenzijdig proces kan behandelen. Vermits er een gemeenschappelijk belang is bij een succesvol aanpassingsproces, zou ieder dus zijn deel moeten doen. Duitsland zou een iets hogere inflatie moeten aanvaarden, om de noodzakelijke aanpassing van het loon- en prijspeil in Spanje haalbaar te maken (mits de prijsstabiliteit in de Eurozone in het geheel gegarandeerd wordt, en mits Spanje van deze context ook gebruik maakt om structurele hervormingen door te voeren). Dezelfde redenering geldt op het budgettaire vlak (de Noord-Europese regeringen moeten volgens Pisani-Ferry 'overkill' vermijden) en inzake loonontwikkeling (de Noord-Europese regeringen moeten loonstijgingen aanvaarden die aanzienlijk uitstijgen boven die van het eerste eurodecennium). 'Wederkerigheid', in dit voorbeeld, betekent dat je een verantwoordelijkheid voor een probleem deelt, op basis van duidelijke afspraken en wederzijdse inspanning. Wederkerigheid betekent dat je de last van een economische aanpassing – bijvoorbeeld het herstel van competitiviteit – niet volledig bij één partner legt.

Op het niveau van intermenselijke verhoudingen geloof ik sterk in wederkerigheid als bindmiddel in de samenleving (Vandenbroucke, 2011). In een pleidooi voor wederkerigheid contrasteerde ik de *homo reciprocans* ooit als volgt met de *homo economicus*: de *homo reciprocans* ziet graag 'iets terug' voor 'zijn geld' (of zijn

inspanning), maar hij hanteert geen kruideniersschaal. Hij vindt de eigen verantwoordelijkheid van mensen belangrijk, maar hij is ook vatbaar voor mededogen wanneer andere mensen erg kwetsbaar zijn, ook al zou hij die kwetsbaarheid misschien kunnen wijten aan eigen keuzes die deze andere mensen ooit gemaakt hebben. Hij is bereid om nettogever te zijn en te blijven in de samenleving, op voorwaarde dat hij ziet dat met 'zijn geld' maatschappelijke problemen, zoals armoede en werkloosheid, daadwerkelijk aangepakt worden ('er worden geen bodemloze emmers gevuld'), en op voorwaarde dat diegenen die hulp krijgen, waar mogelijk en waar relevant zelf ook inspanningen doen om van die hulp iets te maken. Wederkerigheid is in die zin het fundamentele cement van de samenleving (Vandenbroucke, 2010). Samuel Bowles (2012) definieert 'sterke wederkerigheid' als de bereidheid om samen te werken en te delen met andere mensen die dezelfde ingesteldheid hebben, zelfs al levert dit geen individueel nettovoordeel op (22). Wederkerigheid gaat verder dan het 'verlichte eigenbelang', maar is wel 'voorwaardelijk'.

De vraag is of 'wederkerigheid' een betekenisvol begrip kan zijn in de verhoudingen tussen lidstaten van een Unie (de vraag werd onlangs mooi samengevat door het Editorial van *European Constitutional Law Review*, WTE, DN, 2011). De vraag is complex, omdat meerdere kwesties door elkaar lopen. Wat is de 'individuele' verantwoordelijkheid van lidstaten wanneer een asymmetrische ontwikkeling zich voordoet? Hoe wordt deze individuele verantwoordelijkheid toegewezen aan individuele lidstaten, gegeven het feit dat een asymmetrische ontwikkeling per definitie een relatief gegeven is? Waar stopt de individuele verantwoordelijkheid van lidstaten en is 'collectieve ondersteuning' nodig op basis van collectief georganiseerde mechanismen (bijvoorbeeld via transfers)? Hanteren we een louter principiële moraal (waarbij 'de zondaars' bestraft moeten worden, omdat ze zondaars zijn) of hebben we oog voor een consequentialistische moraal (waarbij we rekening houden met het feit dat het al te streng bestraffen van de zondaars ook de heiligen in problemen brengt?). Kunnen lidstaten van een Unie een niet-verbreekbaar engagement tegenover elkaar aangaan over een termijn die lang genoeg is om toe te laten dat wederkerigheid een zichzelf bestendigend mechanisme wordt? (23)

(22) De wijze waarop Bowles dit uitwerkt, als een realistisch concept voor intermenselijke verhoudingen waarop een welvaartsstaat kan gegrondvest worden, is bijzonder overtuigend maar is niet rechtstreeks extrapoleerbaar naar het institutionele probleem dat hier voorligt. Een argument zoals dat van Pisani-Ferry doet net een beroep op 'verstandig eigenbelang'. Bowles gaat er ook van uit dat 'sterke wederkerigheid' tot uiting komt in het feit dat afwijkend gedrag gesanctioneerd wordt, zelfs al heeft deze sanctie een nettokost voor diegene die de sanctie afdwingt. De institutionele wederkerigheid die de EU nodig heeft, kan niet gebaseerd zijn op een louter 'principiële moraal', waarbij de handhaving van normen gesanctioneerd wordt zonder oog voor consequenties; cf. infra.

(23) Naast deze vragen ligt een nog meer fundamentele, ethisch-filosofische vraag voor, wanneer 'verantwoordelijkheid' wordt geconcipieerd in de relaties tussen landen (of andere politieke entiteiten): moeten individuele burgers steeds de gevolgen dragen van beslissingen die door overheden genomen worden? Ik werk dit niet verder uit, maar het definiëren van de draagwijdte van 'reciprociteit' tussen politieke entiteiten vooronderstelt wel een helder antwoord op deze kwestie.

De Eurozone moet dus niet noodzakelijk 'een land' vormen; maar de gelaagde politieke entiteit die de Unie hoe dan ook zal zijn, moet wel op een duurzame basisconsensus kunnen steunen met betrekking tot essentiële cognitieve en normatieve kwesties (24). De fragiliteit van de Eurozone wijst, in de woorden van De Grauwe, op de afwezigheid van een 'diepe variabele', die hij omschrijft als 'a sense of common purpose'. Deze 'diepe variabele' was wel aanwezig toen de muntunie geforceerd werd in het herenigde Duitsland: '(T)his sense of common purpose was the deep variable that made the monetary and political union possible in Germany. Put differently, monetary and political union were endogenous variables that were driven by a common force. The existence of this deep variable made it inconceivable that Germany would have started with a monetary union without having a centralized budget capable of making large transfers between regions, or without a unified social security system. This deep variable is weakly developed at the European level' (De Grauwe, 2009, p. 113). Alleszins moet de 'sense of common purpose' steunen op een gedeelde visie op sociale vooruitgang en een gedeelde visie op 'wederkerigheid' in de actie van de lidstaten in het nastreven van sociale vooruitgang.

Toen ik als Belgisch Minister van Sociale Zaken in de Den Uyl-lezing van 1999 een lans brak voor een 'Open Methode van Coördinatie', was mijn argument onder meer dat dit zou toelaten om meer inhoud te geven aan de doelstellingen van 'het Europese sociale model'. In de jaren daarna ben ik dat nog sterker gaan beklemtonen: open coördinatie heeft in mijn ogen zowel een cognitieve als een normatieve dimensie (Vandenbroucke 1999, 2002a, 2002b). Wat – vanuit een functionalistische benadering – tien jaar geleden misschien een luxediscussie was, is in het licht van de Eurozone een noodzaak.

1.2.4. Argument 4: de sociale dimensie als kern van het politieke project 'Europa'

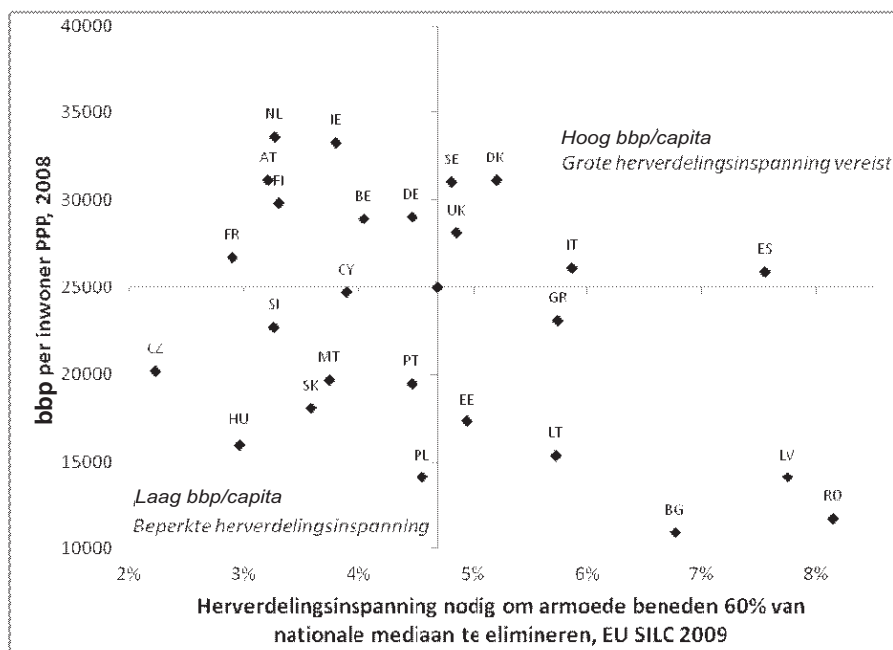
Ik laat de problematiek van de muntunie nu even achterwege, en start opnieuw van een wit blad. De drie argumenten die de revue passeerden, gaan uit van de EU als een niet-sociaal gegeven. De noodzaak om een sociale dimensie te ontwikkelen werd daar functioneel van afgeleid: functioneel met het oog op de bescherming van nationale welvaartsstaten tegen dumping en/of het verlies aan sociale soevereiniteit, functioneel met het oog op het welslagen van een muntunie... Het vierde argument dat ik voorleg, is van een andere aard. Voor Jürgen Habermas is de verdediging van 'a European way of life' tegen de druk van globalisering de essentie van het Europese project, en het enige project waarvoor nog politieke mobilisatie mogelijk is. Met 'a European way of life' (een uitdrukking waartoe Lionel Jospin hem geïnspireerd had) vat Habermas een levenswijze samen die gekenmerkt wordt door sociale, politieke en culturele insluiting en sterke welvaartsstaten. Voor deze interpretatie van het Europese project is veel te zeggen. Een politiek project dat steeds opnieuw diep ingrijpt in de ontwikkeling van de Europese landen kan niet blijvend gelegitimeerd worden door een historisch vertrekpunt, zoals de nood om de vrede te verankeren. Een louter economisch argument schiet ook tekort voor zulke onderneming en strookt overigens niet met de vele niet-economische hefbomen en invloeden van de

Unie. Je kan deze interpretatie invullen met gradaties van kosmopolitisme die niet allemaal even ver gaan als diegene waar Habermas voor staat: de essentie is dat de inzet het samenlevingsmodel is dat de 'European way of life' onderscheidt. Op zichzelf leidt deze interpretatie echter niet tot een precieze opvatting over de rol die de EU moet spelen in het sociale beleid *stricto sensu* van de lidstaten. Habermas gaat ervan uit dat nationale welvaartsstaten in een context van globalisering in toenemende mate in de verdrukking komen. Zijn visie kan gelezen worden als een perspectief waarin de Europese Unie niet alleen de doelstellingen maar ook de taken van nationale welvaartsstaten in toenemende mate overneemt.

Dat de Europese Unie zich de doelstellingen van nationale welvaartsstaten eigen moet maken en de lidstaten terzake bij de les moet houden (bijvoorbeeld inzake armoedebestrijding), maar met respect voor subsidiariteit en diversiteit, was een kernidee van de 'Open coördinatiemethode' die gelanceerd werd op de Top van Lisbon in 2000, waar ik het daarnet al even over had. De voorbije 10 jaar heeft onafgebroken de kritiek geklonken dat deze methode te zwak was, te *soft*. Veronderstel dat we daar *harder* in zouden worden: wat zou dat betekenen voor het Europese project? Bea Cantillon, Tim Goedemé, Anne Van Lancker, Natascha Van Mechelen (2012) en ik hebben deze vraag op scherp gesteld door het volgende voorstel te simuleren: de EU zou alle lidstaten verplichten om een bijstandsstelsel in te voeren dat de armoede beneden een armoedegrens gelijk aan 60% van het *nationale* mediaaninkomen volledig zou elimineren. De EU zou dus een harde verplichting invoeren ten aanzien van de lidstaten op het terrein van de nationale sociale politiek. Je kan dit voorstel beschouwen als een doorgedreven illustratie van de idee dat de Unie 'sociale rechten' (zoals het recht op een minimale inkomensbescherming op een fatsoenlijk niveau) hard zou maken (25). Welke inspanning zou dat nu betekenen voor de lidstaten? Figuur 3 brengt dit in beeld.

De vereiste 'herverdelingsinspanning' om dergelijke doelstelling *hic et nunc* volledig te realiseren (wat natuurlijk een zeer vergaande eis is) zou zeer sterk uiteenlopen: uitgedrukt als een percentage van het inkomen van de niet-arme bevolking dat

(25) Het voorstel dat we simuleren, is geïnspireerd door Van Lancker en EAPN (2010). Een bijkomend argument voor dergelijk voorstel kan verwijzen naar een problematiek die ik hoger kort aantekent: dat ongelijkheid in de kwaliteit van bijstandsstelsels en niveaus en grensoverschrijdende mobiliteit leiden tot bijstandstoerisme dat neerwaartse druk creëert op de beste bijstandsstelsels in Europa. Het voorstel leidt echter niet tot een harmonisering op absoluut niveau, wat impliceert dat de 'concurrentie' tussen bijstandsstelsels niet verdwijnt, ook al zou dit voorstel perfect gerealiseerd worden. Een correct evenwicht tussen rechten op mobiliteit en rechten op bijstand veronderstelt vooral een goede juridische afbakening van waar het recht op bijstand begint en waar het eindigt. Cf. mijn opmerking aansluitend bij argument 2, *supra*.

FIGUUR 3: BBP PER CAPITA EN HERVERDELINGSINSpanNING DIE VEREIST IS OM ARMOEDE TE ELIMINEREN

zich bevindt boven deze armoedegrens van 60% zou de vereiste herverdelingsinspanning lopen van minder dan 3,5% in Tsjechië, Frankrijk en Hongarije, tot 7% of meer in Bulgarije, Spanje, Litouwen en Roemenië. De landen die de grootste interne herverdelingsinspanning zouden moeten doen, zijn allemaal Zuid-Europese of Oost-Europese lidstaten. Daar zijn ook de armste lidstaten van de EU bij, alhoewel het niet zo is dat 'arm' zijn altijd betekent dat een grote herverdelingsinspanning nodig is om de relatieve inkomensarmoede weg te werken.

In Roemenië is de te leveren herverdelingsinspanning zeer groot. *Prima facie* kan dit in verband gebracht worden met het feit dat Roemenië een arm en *daardoor* sociaal minder ontwikkeld land is. Echter, in Spanje is de te leveren herverdelingsinspanning ook zeer groot. Vergelijk Spanje met Frankrijk in figuur 3: qua bbp per inwoner zijn beide landen vergelijkbaar, qua impact van sociaal beleid absoluut niet. Zoals ik verder illustreer, is het Spaanse sociale beleid bijzonder *inefficiënt*.

Dat brengt ons terug bij een normatieve kwestie die ik in de inleiding aansneed. Veronderstel dat we de Unie een uitdrukkelijke sociale doelstelling geven op het vlak van de inkomensverdeling. Moet de doelstelling van de Unie zijn dat de pan-Europese inkomensverdeling rechtvaardiger wordt, moeten de nationale inkomensverdelin-

gen rechtvaardiger worden? Moet de Europese Unie erover waken dat ‘rijke’ Roemenen voldoende hervreiden naar ‘arme’ Roemenen, of moet ze erover waken dat de positie van (‘rijke’ en ‘arme’) Roemenen verbetert ten aanzien van de positie van (‘rijke’ en ‘arme’) Belgen? Je kan dit duale beoordelingsperspectief niet herleiden tot één enkel beoordelingsperspectief, omdat het vertrekt van twee verschillende uitgangspunten met betrekking tot de omvang van de solidariteitskring. De ‘wij’ waarop solidariteit van toepassing is, wordt anders gedefinieerd. Er is geen eenvoudige *trade-off* tussen het ene en het andere perspectief, laat staan een algoritme waarmee je nationale en pan-Europese armoede-indicatoren kan herleiden tot één indicator. De Europese samenwerking is van die aard, dat het zeer vreemd zou zijn om de resultaten daarvan alleen maar te beoordelen aan de hand van nationale armoede-indicatoren; ze is voor een deel zeer expliciet gericht op méér pan-Europese cohesie. Maar de roeping van welvaartsstaten is ook om ‘nationale cohesie’ te dienen. Vermits het Europese beleid zulke grote impact heeft op nationale welvaartsstaten, moeten we de resultaten daarvan ook toetsen op het vlak van de interne cohesie in de lidstaten. Met andere woorden, het niet-reduceerbare duale beoordelingsperspectief, dat ons zowel naar nationale als naar pan-Europese armoede-indicatoren doet kijken, is intrinsiek aan het Europese project. Historisch heeft de Europese Gemeenschap altijd beide doelstellingen in het vaandel gedragen: nationale cohesie en pan-Europese cohesie. Met het oog op pan-Europese cohesie is ook het zgn. Europese cohesiebeleid ontwikkeld. Debatten over een ‘sociaal Europa’ situeerden de doelstelling daarvan als vanzelfsprekend vooral op het nationale terrein: het ging om het bewaken of verbeteren van de nationale sociale samenhang. Ik denk nu dat men ‘sociaal Europa’ niet kan reduceren tot ‘nationale cohesie’ (zie ook Fahey, 2007).

Daarmee is het normatieve debat niet uitgeput. Als we van armere lidstaten een grotere inspanning eisen om hun interne inkomensverdeling te verbeteren, hebben ze dan recht op externe Europese ondersteuning? Of, zou dat leiden tot het externaliseren van beleidsfalen en *moral hazard* in hoofde van inefficiënte regeringen – het Spaanse voorbeeld dat ik daarnet aanstipte? *Wat is de Europese solidariteit die past bij ‘a European way of life’?*

Samen met mijn mede-auteurs besluit ik het volgende uit onze simulaties met betrekking tot een radicale Europese anti-armoedenorm, die een doelstelling uit de sfeer van het nationale sociale beleid vertaalt in een bindende, harde Europese richtlijn. Dergelijke eis stelt een complex maar onvermijdelijk probleem van institutionele *wederkerigheid*: enerzijds zou de EU de armste lidstaten moeten helpen om zulke doelstelling waar te maken, maar anderzijds zijn lidstaten zélf ook verantwoordelijk voor de daadkracht en de efficiëntie van hun sociaal beleid met het oog op armoedebestrijding. Vooruitgang boeken in deze kan alleen maar als we een vruchtbare spiraal op gang brengen waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de interne nationale cohesie toenemen. Dát is de allereerste opdracht voor een ‘sociaal Europa’. Wat dat betekent, illustreer ik in het tweede deel van deze Oratie.

1.3. **CONCLUSIE: DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UNIE DEFINIEREN IS GEEN LUXE MEER, MAAR NOODZAAK**

In dit eerste deel besprak ik vier argumenten waarom de EU een actieve sociale dimensie moet hebben. De argumenten die m.i. vandaag het zwaarste wegen, introduceren een solidariteit die gebaseerd is op wederkerigheid in de verhoudingen tussen de lidstaten. Deze opvatting mag niet louter ‘moralistisch’ zijn, maar moet ook behulpzaam zijn om de huidige crisis aan te pakken. Deze argumenten laten ook niet toe om eenzijdig te focussen op nationale cohesie, net zo min als ze toelaten om eenzijdig te focussen op pan-Europese cohesie als normatieve doelstelling. Ze veronderstellen ook een hoge mate van consensus over doelstellingen van sociaal beleid. De wederkerigheid waar het over gaat, is een wederkerigheid tussen nationale democratieën. De hamvraag is of wederkerigheid, zo opgevat, een uitvoerbaar en stabiel concept is.

De functionele vereisten voor een houdbare muntunie en de principiële stelling dat de kern van het Europese project een sociaal model is, wijzen in dezelfde richting: een sterkere consensus zoeken over de inhoud van het Europese sociale model is vandaag geen luxe-oefening meer, maar een noodzaak. Nog anders gezegd, economische strategieën afstemmen veronderstelt een minimale afstemming van sociaal beleid. De idee dat het economische beleid supranationaal bepaald wordt terwijl het sociale beleid vorm krijgt in netjes daarvan afgescheiden, nationale of regionale arena's, is naïef. Dat schema heeft vele jaren het denken over de EU bepaald, maar het is een recept voor groeiend verlies aan sociaal sturingsvermogen in de lidstaten, én verlies dat niet gecompenseerd wordt door méér Europees sturingsvermogen. Afstemming van sociale strategieën kan echter niet betekenen dat Europa een sociaal eenheidsworst wordt. Afstemming is ook niet strijdig met de idee dat de sociale soevereiniteit van de lidstaten op specifieke domeinen (bijvoorbeeld het handhaven van minimumlonen, het organiseren van gezondheidszorg) gevrijwaard wordt: lidstaten moeten in staat zijn om de verantwoordelijkheid die ze dragen effectief op te nemen. Tot waar deze afstemming moet gaan, hoe je ze democratisch moet aansturen, in welke mate je daarbij onderscheid moet maken tussen EU-lidstaten die tot de eurozone behoren en EU-lidstaten die niet tot de eurozone behoren, zijn geen eenvoudige vragen. Toch is het vraagstuk van een effectief en legitiem Europees sociaal-economisch bestuur nu urgenter dan ooit.

2. **WAT MOET OP DE AGENDA VAN EEN SOCIAAL EUROPA?**

Hoe brengen we een vruchtbare spiraal op gang, waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de nationale cohesie toenemen? Als de Europese Unie vandaag een ‘pact’ nodig heeft om haar langetermijndoel vast te leggen in een geest van wederkerigheid, dan is het een Sociaal Investeringspact, zo betogen Anton Hemerijck, Bruno Palier en ik. De sociale investeringsgedachte is niet nieuw, maar de argumenten die een decennium terug op tafel lagen om het sociaal beleid sterker op te vatten als een investeringsbeleid in menselijk kapitaal en in het aanpassingsvermogen van

gezinnen en individuen zijn, vandaag nog even actueel, of zelfs actueler, onder meer gezien de demografische evolutie. Zulk investeringsbeleid impliceert een hervormingsgerichte agenda en een dynamische publieke sector; de agenda draait rond zes assen (Vandenbroucke, Hemerijck en Palier, 2011):

- hoogwaardige kinderopvang;
- investeren in opleiding en onderwijs, op alle niveaus van het onderwijs;
- verderzetten van beleid dat toelaat om betaald werk en gezinsverantwoordelijkheid te combineren;
- later en flexibel met pensioen gaan, in functie van de levensverwachting;
- van migratie een succes maken, onder meer door integratie in het onderwijs en de arbeidsmarkt;
- minimale inkomensbescherming en, in algemene termen uitgedrukt, emanciperende dienstverlening.

Als je aanknoopt bij een gedachte die niet echt nieuw is, zoals het belang van sociaal investeren, dan moet je op de eerste plaats een correcte balans opmaken van wat deze gedachte tot nu toe in de praktijk heeft opgeleverd. Dat betekent dat we moeten evalueren wat het sociale beleid, zoals het onder meer bepleit is door de Europese Unie, in het voorbije decennium gepresteerd heeft. We moeten dat doen op basis van feiten en niet op basis van perceptie. Tijdens het voorbije jaar heb ik aan de evaluatie van de sociale investeringsgedachte en het sociale luik van de Lisabon-strategie aandacht besteed (Vandenbroucke en Vleminckx, 2011; zie ook Cantillon, 2011, Hemerijck, 2012a en 2012b, Vandenbroucke en Corluy, 2012). Ik wil dat in het kader van de Den Uyl-leerstoel verder blijven doen. De sociale balans is m.i. genuanceerd en gediversifieerd (26), maar één pijnlijke les is nu wel overduidelijk: je kan geen robuust sociaal beleid voeren op een wankel economisch en financieel beleid. Zeer veel van de vooruitgang die geboekt was inzake werkgelegenheid, is met één klap weggeveegd door de financieel-economische crisis. Deze analyse is intussen gemeengoed. Wat nog onvoldoende beseft wordt, is dat verkeerde economische oriëntaties ook leidden tot verkeerde oriëntaties inzake menselijk kapitaal: wat moet een land als Spanje vandaag doen met de grote massa werkloze bouwvakkers? Omdat men tijdens het voorbije decennium alléén stuurde op begrotingsbeleid, en dan nog zeer halfslachtig, zag men de risico's die samenhangen met een dergelijk economisch beleid en opleidings(non)beleid niet. Deze vaststelling onderlijnt ook dat het te eenvoudig is om de Spaanse regeringen nu met alle zonden van Israël te overladen: natuurlijk werden onvergeeflijke fouten gemaakt door Spaanse banken, maar het Spaanse economische beleid was ook het product van het monetaire beleid van de ECB.

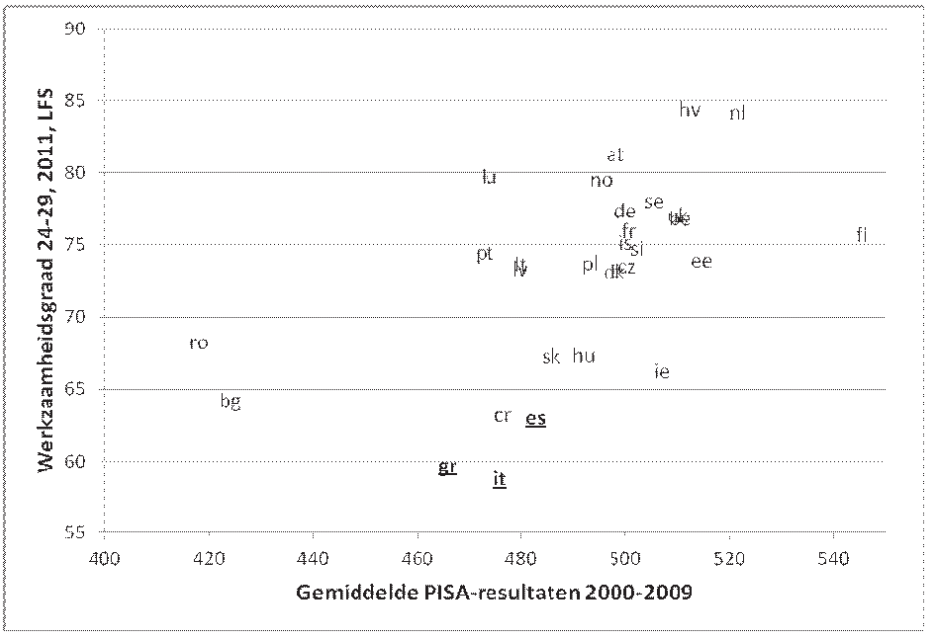
(26) Er was niet één uniek recept dat in alle Europese landen op uniforme wijze werd toegepast; terwijl een sociale investeringsstrategie een pakket is, waarbij het geheel sterker is dan de som van de delen, was er soms een gebrek aan consistentie in het beleid.

Waar staan we vandaag met het sociale beleid, bekeken vanuit het sociale investeringsparadigma? Vaak heb ik beklemtoond dat dit paradigma moet mikken op een verstandige wisselwerking tussen beschermen en investeren (Cantillon, 2011; Vandenbroucke, 2007). In dit korte bestek wil ik niet proberen aan te geven wat de lidstaten moeten ondernemen om te beantwoorden aan de eisen van een sociale investeringsstrategie. Ik wil hier kort illustreren dat we in de EU voor een enorme agenda staan, zowel op het vlak van het 'investeren' als op het vlak van het 'beschermen'.

2.1. DE INVESTERINGSAGENDA: DRAMATISCHE ONEVENWICHTEN IN SCHOLING

In figuur 4 breng ik twee reeksen cijfers met elkaar in verband: enerzijds de werkzaamheidsgraad van jonge mensen (de leeftijdscategorie van 24 tot 29 jaar) in 2011 en anderzijds het gemiddelde resultaat dat jongeren op de leeftijd van 15 gehaald hebben op de PISA-toetsen die afgenomen zijn tussen 2000 en 2009 voor wiskundige vaardigheid, wetenschappelijke vaardigheid en leesvaardigheid.

FIGUUR 4: WERKZAAMHEID VAN 24-29-JARIGEN EN PISA-RESULTATEN



Ik wil niet suggereren dat er een direct verband bestaat tussen beide variabelen, laat staan een eenvoudig causaal verband waarbij werkgelegenheid ‘verklaard’ wordt op basis van onderwijsresultaten (27).

Maar als je *outliers* als Bulgarije, Roemenië en Luxemburg buiten beschouwing laat, dan is de samenhang wel zeer treffend. Griekenland, Italië en Spanje combineren een lage werkzaamheidsgraad met zeer zwakke resultaten op de PISA-testen. Terugkomend op wat ik hoger stelde: als we asymmetrie inzake pensioenleeftijd als een belangrijk langetermijnprobleem beschouwen in een muntunie (en ik bestrijd dit niet), dan moeten we dit scholingsonevenwicht als een even belangrijk langetermijnprobleem beschouwen. Los van dit functionalistische argument, ligt hier een buitengewoon belangrijke maatschappelijke agenda, als je perspectief op vooruitgang en verbetering wil bieden aan jonge Italianen, Spanjaarden en Grieken. De Europese Unie erkent dit overigens ook: in de agenda *Europa 2020* vormt het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters (wat hoog ligt in deze landen) één van de *headline targets*. De vraag is of deze onderwijsagenda ook weegt en doordringt in de hoogste niveaus van de Europese besluitvorming: het antwoord daarop is m.i. helaas negatief. Nu kan men zeggen: ‘Dit onderwijsprobleem is toch de verantwoordelijkheid van de Italianen, de Spanjaarden, de Grieken, ... zélf.’ Dat is juist. Dat geldt overigens ook voor alle andere hervormingen – inzake pensioenen en arbeidsmarkt – waar deze landen vandaag worden op aangesproken. Maar het is even juist dat de Unie dergelijke onderwijsuitdaging niet alleen hoog op de agenda moet plaatsen, maar het ook mogelijk moet maken dat deze landen daar op termijn in slagen. Een loutere bezuinigingsagenda leidt noch tot het eerste, noch tot het tweede.

2.2. DE BESCHERMINGSAGENDA: GROTE VERSCHILLEN IN SOCIALE EFFICIENTIE

Figuur 5a en 5b illustreren hoe verschillend Europese welvaartsstaten presteren inzake sociale bescherming. Op de horizontale as worden de totale uitgaven voor sociale bescherming weergegeven, als percentage van het bbp. In de uitgaven voor sociale bescherming zijn naast pensioenen en sociale uitkeringen, gezondheidszorg en ouderenzorg, tegemoetkomingen voor huisvestingskosten en diverse sociale voorzieningen ook de voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang (0-12 jaar) en het actieve arbeidsmarktbeleid begrepen, maar niet het onderwijs. Op de verticale as van figuur 5a geven we weer hoe groot het bevolkingsaandeel is met een gestandaardiseerd nettohuishoudinkomen beneden 60% van de nationale mediaan; dat is de groep die omschreven wordt als ‘met een risico op armoede’ in de zgn. Lacken-indicatoren van 2001, waarmee de sociale ‘Open Coördinatie’ tijdens het Lissabon-proces ondersteund zou worden ([Atkinson et al., 2002](#)). Op de verticale as van

(27) Dat kan ook niet bewezen worden met deze gegevens, gezien de generaties die in beeld komen op de verticale as (generatie waarvan we de werkzaamheid meten) en de horizontale as (generaties waarvan we de onderwijsprestaties meten) slechts gedeeltelijk overlappen.

figuur 5b staat een indicator die we omschrijven als 'relatieve armoedevermindering door transfers': dat is het verschil tussen 'armoede voor transfers' en 'armoede na transfers', gedeeld door 'armoede voor transfers'. 'Armoede voor transfers' is gelijk aan het percentage mensen met een armoederisico als je de sociale transfers (waaronder ook de pensioenen) niet meerekent in het gezinsinkomen. 'Armoede na transfers' is het percentage mensen met een armoederisico dat je feitelijk observeert (wat op de verticale as van figuur 5a weergegeven is). Verder vat ik 'relatieve armoedevermindering door transfers' kort samen als 'armoedevermindering'.

Men moet bijzonder voorzichtig omgaan met deze indicatoren. De definitie van 'armoedevermindering door transfers' houdt bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat het gedrag van mensen wijzigt omwille van sociale transfers (zonder pensioenstelsel zouden veel mensen verplicht zijn om te blijven doorwerken) (28). Maar je kan een *prima facie* oordeel vellen over de efficiëntie van sociale uitgaven met het oog op het verminderen van armoederisico's in een land A wanneer je twee toetsstenen hanteert. Je moet land A vergelijken met de andere landen op twee punten: (i) de verhouding 'armoede/sociale uitgaven' en (ii) de verhouding armoedevermindering/sociale uitgaven. Als je alléén zou kijken naar de armoedecijfers die je in de samenleving observeert ('armoede na transfers'), dan zou je voorbijgaan aan het feit dat sommige welvaartsstaten met hun uitgavenbeleid méér primaire armoede moeten opvangen dan andere welvaartsstaten, bijvoorbeeld omdat er meer mensen werken aan erg lage lonen of omdat er meer werkloosheid is. De 'armoedevermindering door transfers' brengt in beeld in welke mate de sociale uitgaven deze primaire armoede corrigeren. Maar als je alléén zou kijken naar armoedevermindering, dan zou je over het hoofd kunnen zien dat een welvaartsstaat zélf primaire armoede kan creëren of in stand houden, doordat uitkeringen leiden tot zgn. inactiviteitsvalen. Je zou dan kunnen denken dat een bepaalde welvaartsstaat erg efficiënt is inzake armoedevermindering, maar het zou kunnen dat deze welvaartsstaat het primaire probleem voor een deel zelf veroorzaakt. Daarom moet je de twee toetsstenen hanteren. De toets bestaat erin dat je de positie van land A vergelijkt met *wat je zou kunnen verwachten* inzake armoede en armoedevermindering op basis van de sociale uitgaven van land A, aan de hand van een regressie van armoede en armoedevermindering voor alle Europese landen. Dat is wat we doen in figuur 5a en 5b. De regressielijnen in deze figuur vormen een maatstaf voor de relatieve efficiëntie van Europese welvaartsstaten inzake (nationaal gemeten) inkomensarmoede. Een

(28) Zie Vandenbroucke (te verschijnen) voor een grondigere bespreking. Ook met de onderliggende data moet bijzonder voorzichtig omgesprongen worden. De bestedingsdata die ik hier gebruik, zijn niet gecorrigeerd voor het effect van de belastingen. Daardoor wordt het uitgavenpeil van bv. Zweden en Finland te hoog ingeschat, en hun 'efficiëntie' onderschat. Ik focus hier echter op de 'inefficiënte' landen; een correctie voor belastingen, in de mate dat deze mogelijk is, lijkt de conclusie die ik hier trek met betrekking tot de relatieve 'inefficiëntie' van Spanje en Griekenland, niet wezenlijk te veranderen. Zie De Deken (te verschijnen).

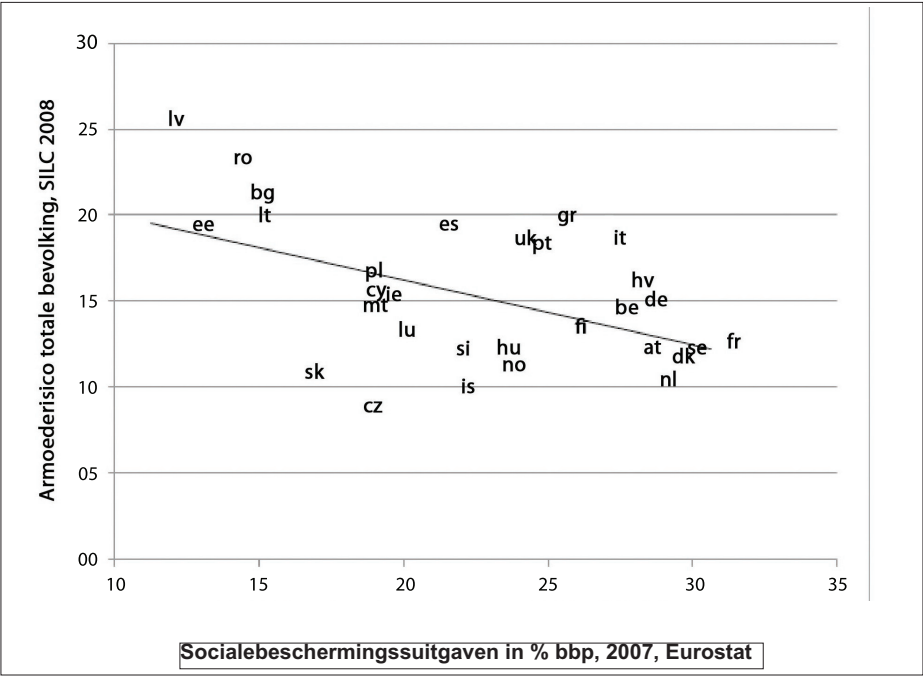
land dat zich in figuur 5a boven de regressielijn bevindt, is relatief 'inefficiënt' met betrekking tot het uiteindelijke armoederesultaat. Een land dat zich in figuur 5b onder de regressielijn bevindt, is relatief 'inefficiënt' met betrekking tot armoedevermindering (29).

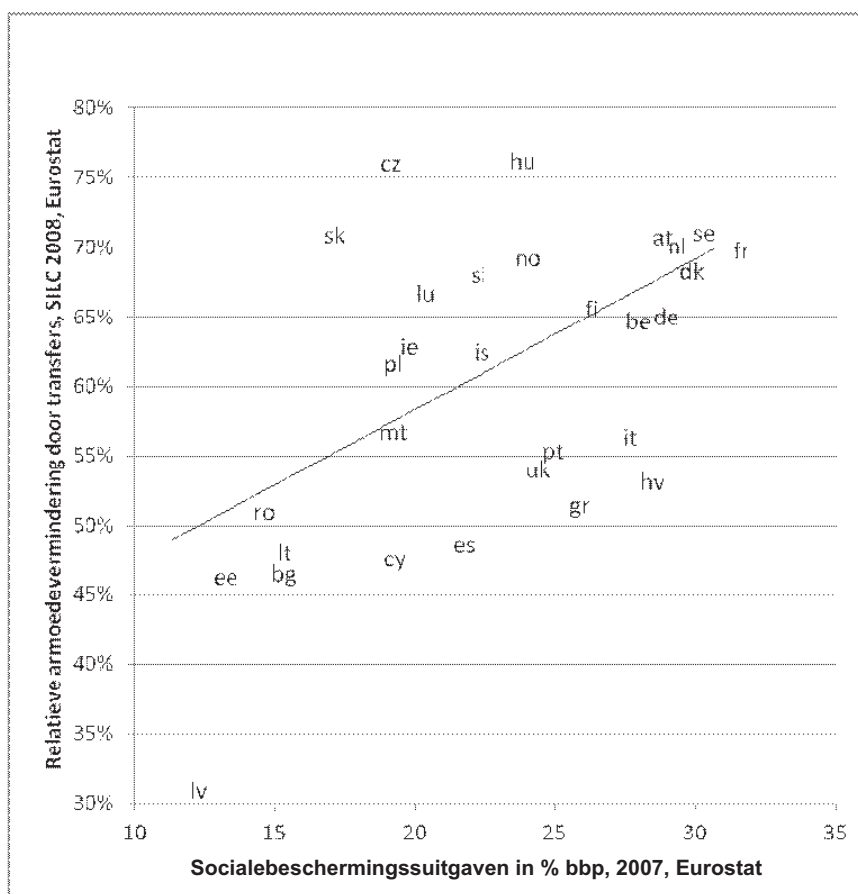
De sociale uitgaven in Spanje, Griekenland, Letland en – minder uitgesproken – in Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, kunnen op basis van deze twee toetsstenen beschouwd worden als relatief 'minder efficiënt' met betrekking tot armoede. In welke mate is het beleid daarvoor verantwoordelijk? Een eerste, voor de hand liggende beleidsverklaring met betrekking tot de Zuid-Europese welvaartsstaten luidt dat ze in vergelijking met andere welvaartsstaten zeer veel besteden aan pensioen-uitgaven. Maar ook wanneer de analyse beperkt wordt tot de efficiëntie van de niet-pensioenuitgaven met het oog op armoede bij niet-gepensioneerden, blijken de Spaanse, Griekse, Portugese en Italiaanse sociale uitgaven relatief minder efficiënt. Het kan verbazing wekken, maar eigenlijk hebben we vandaag nog te weinig inzicht in de oorzaken van deze relatieve inefficiëntie. Een kenmerk van deze sociale systemen is fragmentatie. In vergelijking met de andere landen van de EU15 geven Portugal, Italië, Spanje en Griekenland ook relatief weinig uit aan ondersteuningsbeleid voor gezinnen (kinderbijslag, kinderopvang) (30). Zowel het wetenschappelijk onderzoek als de open coördinatie zou hier sterker moeten op inzoomen. Een terugkerende conclusie uit wetenschappelijke analyses (die bevestigd wordt in [Vandenbroucke et al., 2012](#)) is dat de algehele kwaliteit van een sociaal bestel cruciaal is om goede armoederesultaten te boeken, eerder dan één enkel instrument: het proces van open coördinatie zou op dit punt diepgaander en indringender moeten worden.

(29) Bij de interpretatie van deze toetsen moet je vanzelfsprekend rekening houden met het feit dat het om een regressietechniek en om schattingen gaat. Stel dat we de volgende vuistregel hanteren: landen zijn relatief 'inefficiënt' wanneer (i) de geschatte armoede er minstens 1,5 ppt hoger ligt dan de bovengrens van het betrouwbaarheidsinterval van de regressie van armoedecijfers op sociale uitgaven, en (ii) de geschatte relatieve armoedevermindering er minstens 6 ppt lager ligt dan de ondergrens van het betrouwbaarheidsinterval van de regressie van armoedevermindering op sociale uitgaven. Op basis van deze vuistregel zijn drie landen relatief inefficiënt: Letland, Spanje en Griekenland. Wanneer het tweede criterium versoepeld wordt en ook landen meegerekend worden waarvan de armoedevermindering minstens 3 ppt lager ligt dan de ondergrens van het betrouwbaarheidsinterval, moeten we ook het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Italië als inefficiënt beschouwen. Nu mag 'inefficiëntie' hier niet zomaar gelijkgesteld worden met 'falend beleid' met betrekking tot sociale uitgaven: er kunnen ook bredere sociale factoren aan het werk zijn, waarop het beleid niet meteen vat heeft.

(30) Daaruit mag nog niet besloten worden dat relatieve inefficiëntie inzake armoede verklaard kan worden op basis van relatief beperkte budgettaire inspanningen voor gezinsbeleid: Nederland geeft ook relatief weinig uit aan gezinsbeleid (maar iets meer dan de Zuid-Europese landen), maar presteert toch goed inzake armoede.

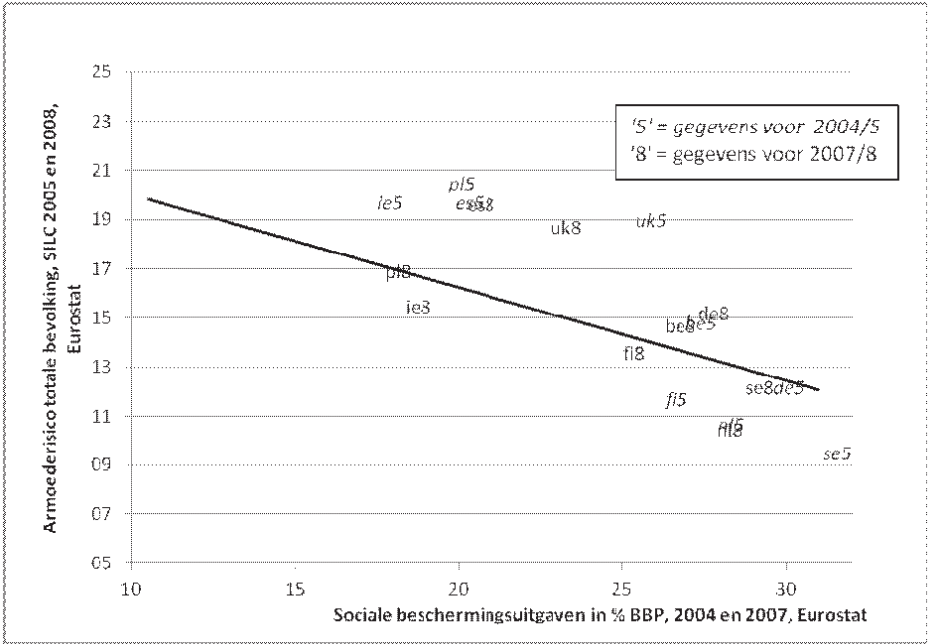
FIGUUR 5A: ARMOEDE EN SOCIALE UITGAVEN, 2007/8



FIGUUR 5B: RELATIEVE ARMOEDEVERMINDERING EN SOCIALE UITGAVEN, 2007/8**2.3. UITEENLOPENDE BELEIDSTRAJECTEN TIJDENS DE BOOMJAREN 2004/5-2007/8**

In figuur 6 geef ik voor enkele landen de weg aan die afgelegd werd tijdens de relatief gunstige economische jaren voor de crisis van 2008. Wat opvalt, is dat de trajecten zeer verschillend waren.

FIGUUR 6: ARMOEDE EN SOCIALE UITGAVEN, 2004/5, 2007/8



De Lissabon-top van 2000 had ambitieuze verklaringen met betrekking tot de bestrijding van de armoede in Europa geformuleerd. Als je armoede zou definiëren met een pan-Europese meetlat – je telt het aantal Europeanen met een inkomen beneden 60% van het mediane inkomen in Europa – dan is het traject dat de Unie heeft afgelegd sinds 2000 eigenlijk bevredigend: op basis van deze definitie daalde de armoede in de EU significant (Decancq et al. te verschijnen). Als je armoede definieert met nationale meetlatten (en zo was het eigenlijk bedoeld: je telt het aantal Nederlanders, Belgen, Duitsers... met een inkomen beneden 60% van het mediane Nederlandse, Belgische, Duitse... inkomen), dan blijft het afgelegde traject ver onder de maat van de ambitieuze doelstellingen. Zo bekeken, was er géén vermindering van de armoede, maar gemiddeld gesproken een stilstand. In enkele lidstaten daalde de armoede, onder meer in lidstaten waar de armoede traditioneel hoog was (in enkele van de nieuwe lidstaten zoals Polen, waar de armoede sterk verminderde; maar ook in Ierland); in enkele lidstaten waar armoede traditioneel laag was, steeg ze (met name Finland en Zweden, en – afhankelijk van de cijfers die je gebruikt – ook Duitsland). Of ‘nationale sociale cohesie’ dan wel ‘pan-Europese sociale cohesie’ de sociale doelstelling van de Unie moet zijn, maakt dus een wereld van verschil in ons oordeel over het voorbije decennium. Vanuit een pan-Europees standpunt was er vooruitgang. Vanuit ‘nationale sociale cohesie’ was er een grote dispariteit, met een inegalitair groeimodel in landen die we traditioneel beschouwen als onze beste voorbeelden inzake sociaal beleid. Samen met Vincent Corluy heb ik deze evolutie over

de jaren 2004-5 en 2007-8 verder in kaart gebracht, onder meer geïnspireerd door een analyse van Paul De Beer (2007). We doen dat met een decompositie van armoede-evoluties op basis van een onderscheid tussen 'werk-rijke' en 'werk-arme gezinnen', en de polarisatie van jobs over huishoudens. Ook wat dit laatste betreft – de polarisatie van jobs over huishoudens – is het traject van de Zuid-Europese landen merkkelijk anders dan het traject van andere landen. Ter illustratie, in Polen daalde het aandeel volwassenen in 'werkloze huishoudens' tussen 2000 en 2008 met 3,6 ppt; in Spanje bedroeg deze daling slechts 1 ppt; op basis van de evolutie van de individuele werkzaamheidsgraad zou je in beide landen een quasi-identieke daling van de huishoudwerkloosheid verwacht hebben (Corluy en Vandenbroucke, 2012, tabel 3). Het gaat hier echter om het gevolg van een verlaat moderniseringsproces, waarvoor je de Spaanse overheid niet zomaar 'verantwoordelijk' kan houden.

3. HET 'HOE' VAN EEN SOCIAAL EUROPA: ENKELE UITGANGSPUNTEN

Het sociale investeringsparadigma is een langetermijnagenda. Het zou naïef zijn te denken dat daarmee de kortetermijnproblematiek van de economisch-financiële crisis opgelost wordt. De uitdaging is echter dat de korte en de lange termijn met elkaar moeten verbonden worden, en de samenhang tussen economisch en sociaal beleid verankerend. Zonder grondig in te gaan op het probleem van de *governance*, geef ik kort enkele aandachtspunten aan.

Twee uitgangspunten lijken me essentieel:

- Het korte termijn budgettaire beleid van de lidstaten zou langetermijndoelstellingen van sociaal investeringsbeleid moeten borgen en ondersteunen, eerder dan deze te ondermijnen. Niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de uitgaven is daarbij erg belangrijk.
- De lidstaten die vandaag zware budgettaire inspanningen moeten doen om hun schulden te verminderen (en die vaak ook te kampen hebben met een zwakke implementatie van de sociale investeringsgedachte uit de oorspronkelijke Lissabon-agenda), zouden van deze schuldvermindering een succes moeten kunnen maken. Dat succes veronderstelt hervormingen maar ook ondersteuning door de andere lidstaten en door de EU. Ik verwijs naar het pleidooi van Pisani-Ferry voor een meer evenwichtige aanpak van het macro-economische aanpassingsproces, naar de noodzaak om de bankencrisis Europees aan te pakken en collectieve actie op punt te stellen met betrekking tot de overheidsschuld, zoals door de uitgifte van euro-obligaties. Maar ik verwijs ook naar het mobiliseren van de Europese fondsen om landen die een effectief sociaal investeringsbeleid willen doorvoeren daartoe beter in staat te stellen.

Dit pleidooi is geen verdediging van de sociale status-quo, integendeel. Dit is een pleidooi voor sociaal hervormingsbeleid. Maar een Europese sociale investeringsdeal behoort op een reële wederkerigheid gebaseerd te zijn.

Ik denk ten slotte dat we de 'Open coördinatie' moeten volhouden als een proces dat het Europese sociale model geleidelijk steeds beter *definieert* (31). Maar in deze processen moet een veel sterkere nadruk liggen op de 'accountability' van lidstaten met betrekking tot de algemene kwaliteit van hun socialebeschermingssystemen, onder meer met het oog op effectieve en efficiënte minimale inkomensbescherming. Het is ook een goede idee om dergelijke 'accountability' sterker in te bouwen in het huidige solidariteitsinstrument bij uitstek, de Europese Fondsen: dat kan door principes van conditionaliteit uit te werken, zoals zowel in de Europese Commissie als door ngo's zoals EAPN bepleit wordt (32).

In het actuele debat hebben we een houvast, in de vorm van het programma Europa 2020. De doelen van Europa 2020 sporen met sociaal investeringsbeleid: méér mensen aan het werk, méér inspanningen voor onderzoek en ontwikkeling, de 20/20/20-doelstellingen waarmaken inzake energie, minder schoolverlaters, meer jongeren in tertiair onderwijs, 20 miljoen minder Europese armen. De Commissie heeft een kritisch overzicht gemaakt van de stand van zaken met betrekking tot Europa 2020 in de Annual Growth Survey 2012 (European Commission, 2011). Het beeld is niet aanmoedigend. Op basis van de plannen die de lidstaten ingediend hebben, wordt géén van de 2020-doelstellingen bereikt. De optelsom van de doelstellingen aangaande sociale insluiting vermindert het aantal mensen in armoede met 12 miljoen mensen, ver beneden de gevraagde 20 miljoen. Een eerste opdracht in de Europese Raad is deze contradictie vaststellen en opnieuw de 2020-doelen even krachtig op de agenda plaatsen als de budgettaire objectieven.

EPILOOG. CATCH 22 VOOR SOCIAALDEMOCRATEN?

Politiek is geen technocratie en geen wetenschap. Kunnen sociaaldemocraten een wervend programma terugvinden in het voorgaande betoog?

De Europese Unie heeft een breder doel nodig, dat ook een sociaal doel is. Wat vanuit een functionalistische benadering tien jaar geleden misschien een luxe-discussie was, is vandaag voor de Eurozone een noodzaak. Hoger beklemtoonde ik dat een nuchtere economische redenering op zich al tot deze conclusie leidt. Er is echter niet alleen het economische argument. Een politieke entiteit die diep ingrijpt in het dagelijks leven van mensen, zoals de Europese Unie doet, heeft een breed gedragen publiek doel nodig. Vanzelfsprekend is de inhoud van dat publieke doel een zaak van politieke keuzes en krachtsverhoudingen. Ik ga er niet van uit dat het resultaat

(31) Over de open coördinatie als bestuursmethode is veel gepubliceerd. Zie Heidenreich en Zeitlin (2009), Marlier et al (2010), Public Policy and Management Institute (2011), en Zeitlin en Sabel (2010) voor een situering daarvan in een breder perspectief van 'experimental governance'.

(32) In het bestek van deze Oratie kan ik niet ingaan op een ander perspectief, nl. dat van het Europese arbeidsrecht. Een Vlaamse collega aan de Universiteit van Tilburg wijdde daaraan zijn Oratie (Hendrickx, 2011).

van het Europese politieke debat altijd naar onze zin zal zijn; de sociaaldemocratie is vandaag géén meerderheidsstroming in Europa. Het punt dat ik tijdens deze oratie wilde maken is dat de actuele doelstellingen van de Europese Unie niet alleen tekort schieten vanuit een sociaaldemocratisch standpunt, maar wezenlijk te smal zijn om kans op succes te maken.

Sociaaldemocraten kunnen zich niet veroorloven lang te twijfelen over de betekenis van het Europese project en het belang van de muntunie. Zonder in een naïef kosmopolitisme te vervallen, gaat het inderdaad over ‘a European way of life’. We gaan het meesterschap over ons eigen lot niet meer terugvinden door de weg terug in te slaan. Als de Unie in een diepere crisis wegzinkt, dan ziet het er op termijn ook niet goed uit voor de sociaaldemocratie. Dus moet de Europese sociaaldemocratie bijdragen tot de ‘basisconsensus’ die de Unie existentieel nodig heeft. Wie zegt ‘basisconsensus’, zegt compromis. De uitdrukking is een beetje versleten, maar het is niet overdreven te stellen dat de Europese Unie vandaag nood heeft aan een ‘historisch compromis’ tussen de grote politieke families die aanwezig zijn in de Europese regeringen en in het Europees Parlement. Op het eerste gezicht heeft deze uitdaging een zeker *catch 22*-gehalte: politieke bewegingen hebben nood aan ideologisch conflict en strijd. Als een nieuwe basisconsensus tussen belangrijke politieke families en regeringen in Europa kan bijdragen tot het creëren van hoop, dan hoeven we daar m.i. geen schrik van te hebben. Natuurlijk moeten sociaaldemocraten daarbij eigen punten maken. De vaststelling dat de inkomensongelijkheid in de Europese Unie even groot is als de inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten zou het hart moeten vormen van een sociaaldemocratische agenda. Het antwoord op die vaststelling vergt een volgehouden investering in menselijk kapitaal, met name via onderwijs en opleiding. Maar het vergt ook efficiënte sociale bescherming, en een notie van ‘*fairness*’ op de arbeidsmarkt. Hoger zegde ik ook dat de Europese Unie er voor haar legitimiteit goed aan zou doen om van regelgeving met betrekking tot minimumlonen en fatsoenlijke minimumlonen een aandachtspunt te maken – fatsoenlijke minimumlonen met name in Duitsland –, goed beseffende dat ook op dit punt de architecturale verscheidenheid van de lidstaten groot is (Rycx en Kampelmann, 2012; Marx et al., 2012) en uniforme pan-Europese normering moeilijk. De marges zijn dus smal. Maar is dat, naast een Europese investeringsagenda, ook geen mooi punt voor sociaaldemocraten? Toen ik 22 was, kocht ik een boek van Joop Den Uyl waarin stond: ‘Het is onverminderd de taak van democratische socialisten om de keuze voor de toekomst duidelijk te maken, en, onverschillig of de marges breed of smal zijn, voor hun keus instemming en macht te verwerven. Dan alleen leidt inzicht tot uitzicht.’ Inzicht is iets waar ik vanaf nu vooral wil aan werken. Maar uitzicht blijft belangrijk.

Laat me tenslotte twee inhoudelijke kwesties formuleren – vragen die met inzicht en met uitzicht te maken hebben – waar sociaaldemocraten in het bijzonder aandacht aan moeten besteden:

- Sociaaldemocraten moeten in heel Europa inhoudelijk in het reine komen met de sociale investeringsagenda die zij de voorbije 15 jaar – in diverse varianten – mee vorm gegeven hebben. Ik houd terzake noch van idolatrie (de naïeve idee

dat ‘sociaal investeren’ alléén maar win-win oplevert) noch van ongefundeerd revisionisme (de idee dat de activeringsagenda fout was). Sociaaldemocraten zouden ook de mobiliserende kracht moeten bekijken van een vernieuwde sociale investeringsagenda, met name ten aanzien van jongeren. Ze zouden daarin de rol van de publieke sector moeten definiëren, en zich afvragen wat daarin de bijdrage kan zijn van vakbewegingen en werkgeversorganisaties.

- Sociaaldemocraten moeten van ‘wederkerigheid’ een hanteerbaar en vertaalbaar politiek begrip maken, ook in het Europese institutionele debat.
-

VERWIJZINGEN

Armstrong, K., *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Bargain, O., Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. en Siegloch, S., *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effects of an EU Tax-Benefit System*, 2012, te verschijnen.

Bowles, S., in collaboration with Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A. en Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Brandolini, A., *Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union*, in Jenkins, S. en Micklewright, J. (eds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*, pp. 62-83, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Bruun, N. en Bücker, A., *Critical assessment of the proposed Monti II regulation – more courage and strength needed to remedy the social imbalances*, ETUI Policy Brief N° 4/2012, 2012.

Burkhauser, R.V. en Couch, K.A., *Are the Inequality and Mobility Trends of the United States in the European Union's Future?*, in Alber, J. en Gilbert, N., *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, pp. 280-307, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Cantillon, B., *The paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in The Lisbon Era*, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 432-449, 2011.

Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

Corluy, V. en Vandenbroucke, F., *Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-80, Antwerpen, CSB – Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

de Beer, P., *Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries*, *Journal of European Social Policy*, 17 (4), pp. 375-388, 2007.

Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. en Vanhille, J., *The evolution of*

poverty in the European Union: concepts, measurement and data, in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

De Deken, J., Measuring the social investment state, in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

De Grauwe, P., Managing a Fragile Eurozone, *CESifo Forum*, 12 (2), pp. 40-45, 2011.

De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

De Grauwe, P. en Moesen, W., Gains for All: A Proposal for a Common Euro Bond, *Intereconomics*, May/June 2009, 2009.

den Uyl, J.M., *Inzicht en uitzicht. Opstellen over Economische Politiek*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1978.

Engels, S., De invloed van het Hof op het Unierecht met betrekking tot grensoverschrijdende gezondheidszorg: stand van zaken na de nieuwe Patiëntenrichtlijn, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, september 2012, 2012.

European Commission, Annual Growth Survey 2012, Annex. Progress Report on the Europe 2020 Strategy, *COM(2011) 815 final*, 2/5, pp. 1-27, 2011.

Fahey, T., The Case for an EU-Wide Measure of Poverty, *European Sociological Review*, 23 (1), pp. 35-47, 2007.

Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare: European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Fuest, C. en Peichl, A., European Fiscal Union: What is it? Does it work? And are there really 'no alternatives'?, *CESifo Forum*, 13 (1), pp. 3-9, 2012.

Gill, I.S. en Raiser, M., *Golden growth. Restoring the lustre of the European Economic Model*, Washington, The World Bank, 2012.

Habermas, J., Why Europe needs a constitution, *New Left Review*, 11, pp. 5-26, 2001.

Heidenreich, M. en Zeitlin, J., *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, New York, Routledge, 2009.

Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 2012a, te verschijnen.

Hemerijck, A., When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in *Sociologica*, 1/2012, doi: 10.2383/36887 (with comments by Ascoli, Barbier, Beckfield, Bonoli and Palme), 2012b.

Hendrickx, F., *Labour Law for the United States, tekst bij de Oratie van Frank Hendrickx aan de Universiteit van Tilburg op 2 september 2011*, 2011.

International Labour Organization, *Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary)*, International Labour Review, 74 (2), pp. 99-123, 1956.

Layard, R., *Waarom zijn we niet gelukkig?*, Amsterdam - Antwerpen, Atlas, 2005.

Lefebvre, M., Perelman, S. en Pestieau, P., *La performance de l'Etat providence européen. Quel enseignement pour la Belgique ?*, In regards Economiques, december, 93: 1-13, 2011.

Leibfried, S., *Social Policy. Left to the Judges and the Markets?*, in Wallace, H., Pollock, M.A. en Young, A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 253-282, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Lenaerts, K., *Burgerschap van de Unie en sociale solidariteit: kanttekening bij de Europese rechtspraak*, Rechtskundig Weekblad, 75 (22), pp. 1013-1019, 2012.

Lenaerts, K., *European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity*, Jurisprudencia, 18 (2), pp. 397-421, 2011.

Marlier, E. en Natali, D. (eds.), Van Dam, R., *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Brussel, P.I.E. Peter Lang, 2010.

Marx, I., Marchal, S. en Nolan, B., *Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US*, IZA Discussion Paper, No. 6510, pp. 1-25, Bonn, IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2012.

Milanovic, B., *The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books, 2011.

Mundell, R., *A theory of Optimal Currency Areas*, *American Economic Review*, 51, pp. 657-665, 1961.

Mundell, R., Uncommon Arguments for Common Currencies, in Johnson, H. en Swoboda, A. (eds.), *The Economics of Common Currencies*, pp. 114-132, Londen, Allen and Unwin, 1973.

Nicolaïdis, K. en Viehoff, J., *The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe*, in Bajnai, G., Fischer, T., Hare, S., Hoffmann, S., Nicolaïdis, K., Rossi, V., Viehoff, J. en Watt, A., *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*, pp. 23-44, 2012, Europe in Dialogue Series, No. 2012/1, pp. 1-154, Güterloh, Bertelsmann Stiftung, 2012.

Pisani-Ferry, J., *The euro-area rebalancing challenge*, Bruegel blog (22 May 2012), 2012.

Public Policy and Management Institute, *Evaluation of the effectiveness and impact of the social OMC since 2006 (deliverable 7). Recommendations for improving and strengthening effectiveness and impact of the social OMC (deliverable 8)*, pp. 1-164, 2011.

Rhodes, M., Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation, in Wallace, H., Pollack, M.A. en Young, A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 283-306, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Rycx, F. en Kampelmann, S., *Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys*, ETUI Paper, No. 124, pp. 1-65, Brussel, ETUI - European Trade Union Institute, 2012.

Sangiovanni, A., Solidarity in the European Union: Problems and Prospects, in Dickson, J. en Eleftheriadis, P. (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, te verschijnen.

Scharpf, F., *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, No. 6, pp. 1-35, Berlijn, KFG - Kolleg-Forschergruppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.

Vandenbroucke, F., Why social spending should remain on the agenda, in Cantillon, B. en Vandenbroucke, F. (eds.), For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU, Oxford, Oxford University Press, te verschijnen.

Vandenbroucke, F., Geluk en Politiek: een Pleidooi voor Helder Denken, Itinera, 2012.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. en Van Lancker, A., The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-49 Antwerpen, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. en Palier, B., The EU needs a social investment pact, OSE Opinion Paper, No. 5, pp. 1-25, Brussel, OSE, 2011.

Vandenbroucke, F. en Vleminckx, K., Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 450-471, 2011.

Vandenbroucke, F., Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig, in Janssens, P., *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, pp. 19-76, Antwerpen, De Bezige Bij, 2011.

Vandenbroucke, F., *Strategische keuzes voor het sociale beleid*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-34, Antwerpen, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2010.

Vandenbroucke, F., De Actieve Welvaartsstaat: een Europees Perspectief, den Uyl-lezing (Amsterdam, 13 december 1999), in Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-lezing' (ed.) (2009), *In het spoor van Den Uyl. Den Uyl-lezingen 1988-2008*, Amsterdam, Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-lezing', 1999, 2009.

Vandenbroucke, F., Hoog niveau of eerlijke verdeling?, in van de Donk, W., Rinnooy Kan, A., Vandenbroucke, F., van Lieshout, P. en Hemerijck, A., *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse Verzorgingsstaat*, pp. 19-70, Den Haag, WRR - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007.

Vandenbroucke, F., *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG working paper, No. 02/6, pp. 1-29, Keulen, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2002c.

Vandenbroucke, F., Social Justice and open coordination in Europe: reflections on Drèze's Tinbergen lecture, *De Economist*, 150 (1), pp. 83-93, 2002b.

Vandenbroucke, F., Foreword, in Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. en Myles, J. (eds.), *Why we need a New Welfare State*, pp. viii-xxiv, Oxford, Oxford University Press, 2002a.

Van Lancker, A., European Anti-Poverty Network, *Working Document on a Framework Directive on Minimum Income*, 2010.

Van Parijs, Ph., *Just democracy. The Rawls-Machiavelli programme*, Colchester, ECPR Press, 2011.

Van Parijs, Ph. en Rawls, J., Three Letters on the *Law of Peoples* and the European Union, *Revue de Philosophie Economique*, 4 (1), pp. 7-20, 2003.

WTE, DN, Rethinking Solidarity in the EU, from fact to social contract, *European Constitutional Law Review*, 7 (2), pp. 169-172, 2011.

Zeitlin, J. en Sabel, Ch., *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

INHOUDSTAFEL

**EUROPA: DE SOCIALE UITDAGING
EEN BREDER EN SOCIAAL DOEL IS GEEN LUXE MEER VOOR DE UNIE, MAAR
NOODZAAK**

INLEIDING	197
1. WAAROM EEN ‘SOCIAAL EUROPA’?	199
1.1. DE ONGELIJKHEID IN EUROPA	199
1.2. VIER ARGUMENTEN VOOR EEN ACTIEVE SOCIALE DIMENSIE IN HET EUROPESE BELEID.	201
1.3. CONCLUSIE: DE SOCIALE DIMENSIE VAN DE UNIE DEFINIEREN IS GEEN LUXE MEER, MAAR NOODZAAK	220
2. WAT MOET OP DE AGENDA VAN EEN SOCIAAL EUROPA?	220
2.1. DE INVESTERINGSAGENDA: DRAMATISCHE ONEVENWICHTEN IN SCHOLING	222
2.2. DE BESCHERMINGSAGENDA: GROTE VERSCHILLEN IN SOCIALE EFFICIENTIE	223
2.3. UITEENLOPENDE BELEIDSTRAJECTEN TIJDENS DE BOOMJAREN 2004/5-2007/8 . . .	227
3. HET ‘HOE’ VAN EEN SOCIAAL EUROPA: ENKELE UITGANGSPUNTEN	229
EPILOOG. CATCH 22 VOOR SOCIAALDEMOCRATEN?	230
VERWIJZINGEN	233