

DE ONVERWACHTE WARMTE VAN KOUDE SOLIDARITEIT

Lezing in de UCSIA-reeks *U-turn: reflecties over de wereld na corona* door Frank Vandenbroucke, 29 juni 2020 (*)

Wat bepaalt onze weerbaarheid tegenover de coronacrisis? *De Standaard Weekblad* van 18 april publiceerde een interview met Willem Lemmens en een essay van Paul Scheffer, die ik graag als uitgangspunt neem.¹ Hun beschouwingen bij de coronacrisis zijn bedachtzaam en interessant. Ze vertellen niet hetzelfde, maar er klinkt wel een gelijkaardig geluid door. Ze hebben veel vertrouwen in gemeenschappen die tot stand komen in eerder kleinschalige verbanden, veelal binnen bestaande landsgrenzen. Hier ligt de sleutel van onze weerbaarheid, zo zou je de overeenkomst in hun betoog kunnen samenvatten: in hechte gemeenschappen gedijt verbondenheid en ook het nodige politieke gezag. Het is dus niet verbazend dat ze beiden vragen stellen bij de rol van supranationale instellingen: daar mankeren verbondenheid en gezag immers. Op dit punt blijft hun betoog echter onbevredigend. 'Ik ben een groot voorstander van Europese solidariteit, maar er is onvoldoende democratische legitimiteit voor de supranationale instellingen', zegt Willem Lemmens. Wat moeten we uit deze 'maar' concluderen? Zetten we supranationale solidariteit weg in het rek van de mooie maar naïeve dromen? Dat blijft nog in het vage. Paul Scheffer bekritiseert de Nederlandse regering omdat ze niet ziet dat Nederland belang heeft bij Europese solidariteit om de coronacrisis het hoofd te bieden. Het is goed dat een Nederlander dit zo duidelijk zegt. Hij bepleit een dienstbare rol van de Europese Unie. Maar toch komt vooral naar voor wat de Europese Unie niet kan doen. Zo mag de Europese Unie geen 'schuldenuie' worden. 'De Europese Unie moet geen verantwoordelijkheid bij regeringen wegnemen, maar die regeringen juist in staat stellen om verantwoordelijkheid te dragen', zo stelt Scheffer. Retorisch klinkt dit goed – statements over het feit dat deze of gene zijn verantwoordelijkheid moet nemen klinken altijd goed –, maar snijdt het hout? Wat men in Nederland een 'schuldenuie' noemt, wordt straks misschien een voorwaarde om nationale regeringen terug handelingsbekwaamheid te geven – de bekwaamheid om eender welke verantwoordelijkheid op te nemen.

Het onbevredigende in dit betoog is niet dat verbondenheid en gemeenschapszin onderlijnd worden. Integendeel, ik zet dit dadelijk nog meer in de verf. Het onbevredigende is dat iets anders uit het oog verloren wordt: de cruciale rol die klassieke verzekeringsmechanismen spelen in onze weerbaarheid tegenover het coronavirus. Verzekeringsmechanismen verschuiven inderdaad verantwoordelijkheden. Ze steunen niet op zozeer op diepe verbondenheid, maar wel op dwingend overheidsoptreden. Verzekeringen organiseren solidariteit en creëren sociale samenhang die verder reikt dan de kleinschalige kring van mensen die elkaar kennen, of iets bijzonders voor elkaar 'voelen', of zich op een of andere manier met elkaar kunnen identificeren. Daar zal ik het eerst over hebben. In een tweede deel schets ik wat dit kan betekenen voor ons denken over de rol van de EU, en dus over de schaalbaarheid van solidariteit. Een conclusie is dat de tegenstelling tussen 'kleinschaligheid' en 'grootschaligheid' niet vruchtbaar is. Met dat perspectief keer ik in het derde deel terug naar de thema's van gemeenschap, overheid en individueel gedrag.

(*) Hoogleraar Universiteit van Amsterdam en gasthoogleraar UA, www.frankvandenbroucke.uva.nl

¹ Willem Lemmens, Al die virologen op tv. Waar blijven de politici?, *De Standaard Weekblad*, 18 april 2020, pp. 28-33; Paul Scheffer, We hebben een dienstbaar Europa nodig, *De Standaard Weekblad*, 18 april 2020, pp. 40-43.

De terugkeer van het verzekeringsparadigma

In het begin van dit jaar sloeg het coronavirus toe. Kijk nu naar landen waar grote groepen mensen niet verzekerd zijn voor hun gezondheidszorg. Of landen waar mensen wel verzekerd zijn, maar zorgsystemen onvoldoende buffers hebben om zware schokken op te vangen. Kijk naar landen waar vele werknemers niet gedekt zijn door werkloosheidsverzekeringen of waar werkloosheidsverzekeringen ontoereikend zijn. Niet alleen de ongelukkige mensen die niet verzekerd zijn, zijn veel kwetsbaarder; het hele sociale bestel is in deze landen veel kwetsbaarder voor een pandemie. Dit is de toestand in de Verenigde Staten en in vele landen uit het Zuiden. Maar denk ook aan rijke Europese landen waar veel zelfstandigen aan de slag zijn zonder bescherming tegen inkomensverlies door ziekte of het wegvallen van markten, zoals Nederland. Plots ontdekt iedereen wat een probleem dat is! Kortom, effectieve verzekeringsmechanismen zijn een *conditio sine qua non* voor een weerbare samenleving. Soms spreekt men over de 'koude solidariteit' van klassieke verzekeringen, in tegenstelling tot de 'warme solidariteit' van vrijwilligersacties, kleinschalige sociale initiatieven en liefdadigheid. De uitdrukking 'koude solidariteit' is ongelukkig, vind ik. Maar ze signaleert wel wat goed werkende verzekeringen kenmerkt: ze zijn gebaseerd op verplichte aansluiting, netjes omschreven wettelijke rechten en plichten; ze worden grotendeels beheerd door anonieme administraties² en geborgd door overheden.

Tijdens de voorbije decennia zijn verzekeringssystemen in toenemende mate kritisch bekeken. Soms was dat omwille van hun anonieme en bureaucratische karakter – ja, ze zijn inderdaad 'koud'. Maar belangrijker was de kritiek dat de dominerende sociale risico's in rijpe, postindustriële welvaartsstaten niet echt verzekeraar zijn met klassieke verzekeringsmechanismen. En nog belangrijker was de bezorgdheid om het 'morele risico' dat verzekeringen creëren. Laat ik beginnen met mezelf. In de jaren '80 van de voorbije eeuw ging ik vaak in debat met mensen waarvan ik vond dat ze het belang van het 'verzekeringsprincipe' – en meer in het bijzonder de Bismarckiaans traditie – in onze Belgische sociale zekerheid te sterk en daardoor eenzijdig beklemtoonden. Dit leidde naar mijn gevoel tot een al te conservatieve opstelling, met onvoldoende oog voor de ongerijmdheden van onze Bismarckiaanse erfenis en voor nieuwe sociale uitdagingen die je niet alleen met de bril van individuele verzekeringen kon bekijken. Zoals velen was ik dan ook erg gecharmeerd door het betoog van Pierre Rosanvallon in *La Nouvelle Question Sociale*, die stelde dat 'het verzekeringsparadigma' als basis voor sociaal beleid zijn voorbij gestreefd was: nieuwe risico's en ongelijkheden hadden volgens hem een sterk biografisch karakter; de verzekeringstechniek bood er geen antwoord op.³ Uit de Engelstalige literatuur over de 'nieuwe sociale risico's' die in de jaren '90 begon te bloeien, leek in wezen een gelijkaardige conclusie te volgen.⁴ Anton Hemerijck, die pleitte voor een sociaal investeringsbeleid met een sterke klemtoon op de ontwikkeling van menselijk kapitaal, stelde uitdrukkelijk dat het sociale investeringsparadigma het

² In België wordt dat anonieme en bureaucratische karakter wel genuanceerd door de rol die mutualiteiten en vakbonden spelen als meewerkende organisaties in de sociale zekerheid.

³ Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question Sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, 1995.

⁴ Giuliano Bonoli, New social risks and the politics of post-industrial social policies, in: Klaus Armingeon, and Giuliano Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*. London/New York: Routledge, 2006, pp. 3-26.

uitgeputte sociale verzekeringsparadigma moest vervangen.⁵ Er was, en is nog steeds, veel te zeggen voor deze analyses. Zeker wanneer een samenleving een lange periode kent zonder zware economische schokken of gezondheidsschokken. In zo'n context wordt werkloosheid meer en meer een structureel gegeven dat mensen treft die over onvoldoende of onaangepast 'menselijk kapitaal' beschikken, eerder dan een risico waarvoor heel veel mensen – ook mensen die goed geschoold zijn – beducht moeten zijn. Ook in de ziekteverzekering is het beeld tijdens deze periode verschoven: de gezondheidszorg wordt in toenemende mate geconfronteerd met chronische aandoeningen; en het besef dat gezondheid met levensstijl samenhangt, is nu sterk aanwezig. Tijdens de voorbije 40 jaar maakten we ook de overgang mee van een éénverdienersmodel, waarbij lonen en vervangingsuitkeringen vaak via één kostwinner een gezin ondersteunden, naar een tweeverdienersmodel. De relatie tussen het klassieke verzekeringsprincipe en minima in de sociale zekerheid als *instrumenten* van beleid en armoede als *resultaat* van beleid is daardoor grondig veranderd: individuele instrumenten volstaan niet om armoede te bestrijden, de 'huishouddimensie' van armoede moet aangepakt worden.⁶ Genoeg redenen dus om sociaal beleid niet te verengen tot het klassieke verzekeringsprincipe.

Maar hoe juist deze vaststellingen ook zijn, wat mankeert in dit beeld is een perspectief over de zeer lange termijn: nu en dan doen zich zeer zware economische schokken voor (of gezondheidsschokken, zoals bij de corona-pandemie), die grote groepen mensen treffen. De klassieke verzekeringsmechanismen worden dan opnieuw heel belangrijk. Die les hebben we eigenlijk al geleerd met de bankencrisis van 2008: toen al moest de conclusie zijn dat onze economisch, financieel en monetair bestel sterkere schokdempers nodig heeft, goed werkende 'stabilisatoren', in het economenjargon. De klassieke sociale verzekeringen zijn zo'n schokdempers. Nu krijgen we dezelfde les nog eens.

Tijdens de voorbije 30 jaar groeide ook de bezorgdheid over het 'morele risico' dat verzekeringen creëren. Wie zich gedekt weet door een verzekering, zal iets gemakkelijker de eigen verantwoordelijkheid afschuiven op de collectiviteit en er zelfs de kantjes van af lopen. Dat is zo. En in de mate dat sociale risico's een meer 'biografisch' karakter krijgen, om Rosanvallon's uitdrukking nog eens te citeren, en sterk verband houden met gebrekkige individuele scholing en activering, wordt de maatschappelijke gevoeligheid voor dat 'morele risico' nog groter. Het morele risico, *moral hazard* in ons jargon, moet dus aangepakt worden. Maar men mag niet geobsedeerd zijn door het gevaar van *moral hazard*.

Voor alle duidelijkheid, verzekeringen organiseren solidariteit en solidariteit is per definitie verantwoordelijkheidsgevoelig. Dat heb ik in het verleden vaak herhaald, en dat denk ik nog steeds. Bij

⁵ Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press, 2013; Hemerijck heeft zijn visie geleidelijk bijgesteld, en stelt nu dat 'buffers' een intrinsiek onderdeel vormen van een sociaal investeringsparadigma. Deze 'buffers' definieert hij echter nogal restrictief, nl. als minimale inkomensbescherming. Zie over deze discussie Frank Vandenbroucke, *Social Investment as a Policy Platform: a European Argument*, in: Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 319-327.

⁶ Frank Vandenbroucke, *Zekerheid, armoede, vrijheid: richtingwijzers voor de sociale zekerheid die we nodig hebben*, in: Matthias Somers (red), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Denktank Minerva, Brussel, 25 april 2019, pp. 86-123.

solidariteit is het altijd de vraag waar de verantwoordelijkheid van de gemeenschap begint en waar die stopt. Deze vraag kan niet ontweken worden, maar haar beantwoorden is vaak moeilijk. Kansen missen en daardoor achterop raken is vaak een ingewikkeld kluwen van eigen verantwoordelijkheid en omstandigheden. De weegschaal slaat zelden helemaal door; hoe je ze afstelt en beoordeelt is een maatschappelijke conventie, een sociaal contract: het gaat niet om een metafysisch oordeel over 'eigen verantwoordelijkheid' waarmee je in het moeras van debatten over vrije wil terechtkomt.

Sociaal beleid toetsen aan 'verantwoordelijkheid' is niet alleen complex, omdat de weegschaal zelden helemaal doorslaat. Er is een bijkomende moeilijkheid: wat voor ouders persoonlijke keuzes zijn waarvoor je ze verantwoordelijk kunt houden, zijn voor hun kinderen omstandigheden, waarvoor je de kinderen níét verantwoordelijk wilt houden. Opgroeien in armoede is een recept voor mislukking op school en in het leven, waartegen je kinderen wilt beschermen, zélf al zou je denken dat de ouders in sommige gevallen deels verantwoordelijk zijn voor het geringe inkomen van hun gezin. Als je kinderen gelijke kansen wilt geven in de samenleving, zal je hun belang ook in de weegschaal moeten leggen.

Aandacht voor verantwoordelijkheid impliceert ook niet dat je meedogenloos bent voor menselijk falen. Bovendien zijn gevolgen van individuele keuzes soms zo dramatisch, de kwetsbaarheid die eruit voortvloeit is zo fundamenteel, dat we hulp willen bieden om aan de kwalijke gevolgen het hoofd te bieden, zelfs al gaat het om keuzes waar je mensen initieel verantwoordelijk voor kunt houden. Drugsverslaving is een evident voorbeeld; of hulp aan de gekwetste die zelf het verkeersongeval veroorzaakte. Of, om een actueel voorbeeld te gebruiken: de zwaarlijvigheid die misschien maakt dat iemand met COVID-19 meer kans heeft om op intensive care terecht te komen, en die ook met levensstijl te maken kan hebben. De weegschaal waarop persoonlijke en collectieve verantwoordelijkheid wordt afgewogen, wordt dan niet gebruikt; *mededogen* geeft de doorslag. In de context van de coronacrisis dringt dat mededogen zich niet alleen op tussen mensen;⁷ ook in de verhoudingen tussen landen dringt mededogen zich op. We kunnen kritisch zijn voor beleidsfouten die sommige landen meer kwetsbaar hebben gemaakt dan andere voor dergelijke pandemie; maar de kwetsbaarheid is zo existentieel dat we ter hulp moeten schieten.

Zelfs binnen een strenge verzekeringslogica is er een limiet aan het principe van de 'eigen verantwoordelijkheid'. *Moral hazard* is onvermijdelijk bij verzekeringen, of het nu gaat over private of over sociale verzekeringen: wanneer een risico gedekt is, is een zekere gedragswijziging onvermijdelijk. Maar men mag niet geobsedeerd zijn door het mogelijke misbruik van verzekeringen door mensen die hun eigen verantwoordelijkheid zo afschuiven op de collectiviteit. Neem werkloosheid: opdat een werkloosheidsverzekering zijn rol goed zou spelen, met een minimum aan *moral hazard*, is activering nodig. Maar ook de beste activering sluit *moral hazard* niet helemaal uit. Wie helemaal géén *moral hazard* wil, zal geen werkloosheidsverzekering (en geen enkele verzekering) organiseren, en mist zo een belangrijk maatschappelijk doel. Zoals een bekend spreekwoord het formuleert, is de zoektocht naar het betere soms de vijand van het goede. Werkloosheidsverzekering heeft bovendien een effect dat verder reikt dan het onmiddellijke belang van het verzekerde, werkloze individu. Een efficiënte werkloosheidsverzekering stabiliseert de economie, want bij een economische schok wordt het effect

⁷ Cantillon et al., Solidariteit en mededogen, *De Standaard*, 14 april 2020, p.36.

daarvan op de koopkracht gematigd. Daar heeft iedereen baat bij: zo worden er uiteindelijk minder mensen werkloos. (Dit gunstige 'externe effect' is te vergelijken met het 'externe effect' dat de inkomensbescherming van ouders heeft op de toekomstkansen van de kinderen.) Kortom, we mogen sociale verzekeringen niet louter 'moralistisch' benaderen. Eigen verantwoordelijkheid kan niet het enige en absolute ordeningsprincipe zijn in onze samenleving. Dat geldt opnieuw zowel voor solidariteit tussen mensen als voor solidariteit tussen landen. Een samenleving die over onderlinge solidariteit alleen kan denken in moraliserende termen is een fragiele samenleving. De coronacrisis zou in deze een *wake-up call* moeten zijn: we moeten het verzekeringsparadigma in ere herstellen. Koud of niet.

De Europese Unie als verzekeringsunie

Nu zal u opmerken dat dit allemaal zeer evident is: wie betwijfelt nu nog dat welvaartsstaten en actieve overheden belangrijk zijn! U zal zeggen dat sociaal-voelende mensen als Willem Lemmens en Paul Scheffer het belang van verzekeringen zonder aarzeling zullen onderschrijven. Ongetwijfeld, maar de toepasbaarheid en de meerwaarde van verzekeringen beperken zich niet tot 'hechte gemeenschappen' die verbonden zijn door taal, identiteit, wortels... Neem de Europese Unie: ze is zeker geen 'hechte gemeenschap', maar wel een instelling die de typische solidariteit van verzekeringen in stelling kan brengen. Ik schrijf bewust 'kan'. In de coronacrisis ageert de EU met een verzameling half-afgewerkte verzekeringsmechanismen. Ze moeten dringend afgewerkt worden. Lukken we daar nu niet in, omdat een 'diepe verbondenheid' onder de Europeanen mankeert? Dat kan je niet hard maken. Verzekeringen vereisen immers geen diepe verbondenheid, wel voldoende wederzijds vertrouwen; in Europees verband gaat het dan vooral over vertrouwen tussen de betrokken politieke overheden, de regeringen.

Neem het aanleggen van strategische voorraden van vaccins, medicijnen en hulpmiddelen die nodig zijn bij een pandemie. We willen niet graag afhankelijk zijn van China. Dergelijke afhankelijkheid vermijden is een opdracht bij uitstek voor de EU. Waarom? Het probleem dat voorligt, kan je best begrijpen als een zoektocht naar een efficiënt verzekeringsmechanisme. Als je medicijnen en uitrusting gemeenschappelijk opslaat, dan organiseer je een centrale voorraad die veel groter is dan de voorraad die ieder Europees land afzonderlijk kan aanleggen. Op die manier is er veel meer van een medicijn direct beschikbaar om een infectieziekte te bestrijden, zodra ze ergens opduikt, en kan verdere verspreiding snel de kop ingedrukt worden. En natuurlijk staat de EU sterker dan individuele landen om van de industrie gunstige voorwaarden af te dwingen. Om een centrale voorraad efficiënt in te zetten, moet de verdeling ervan ook centraal aangestuurd worden: het is in ieders belang dat medicijnen en uitrusting prioritair daar terecht komen waar de nood het hoogst is. Dat ligt natuurlijk erg gevoelig bij de individuele Europese regeringen, die liefst de touwtjes zelf in handen houden.

Hoewel de Europese Commissie al sinds SARS en de Vogelgriep probeert om gezamenlijk in te kopen, lukte het pas om hier een mechanisme voor uit te werken nadat de Varkensgriep uitbrak. De pijnlijke vaststelling was toen dat veel landen te veel vaccins inkochten en er voor sommige landen niets overbleef. Dit mechanisme van 'gemeenschappelijke aanbesteding' bleef echter, anders dan de Commissie wilde, gebaseerd op vrijwillige samenwerking. Het is een stap vooruit. Misschien was het vrijwillige en daardoor grotendeels 'intergouvernementele' karakter van deze samenwerking nodig om

het vertrouwen er in geleidelijk te laten groeien.⁸ Maar aan dit vrijwillige en intergouvernementele karakter zijn ook grote nadelen verbonden. Om een gemeenschappelijke aanbesteding te lanceren moet eerst onderhandeld worden tussen de geïnteresseerde lidstaten, wat tijd vraagt. De procedures maken het niet gemakkelijk om snel prioriteit te geven aan lidstaten waar de nood het hoogst is. Lidstaten kunnen nog altijd proberen om via parallelle eigen aanbestedingen vooral voor zichzelf te rijden. De Europese Commissie heeft dat systeem nu ingezet, en dat is goed. Maar een minder intergouvernementele aanpak – een meer supranationale aanpak – zou het efficiënter maken.

We weten het: de Europese hoofdsteden staan huiverig tegenover dit soort van samenwerking. Wat denken de Europese burgers? Hierover deden we een grootschalig Europees onderzoek bij 10.000 Europeanen in 5 lidstaten. Onze resultaten laten zien dat zo'n samenwerking op ruime publieke steun kan rekenen. Een variant van dergelijke samenwerking, waarbij een gemeenschappelijke Europese voorraad medicijnen prioritair kan ingezet worden in landen die bij een epidemie het sterkst getroffen zijn, krijgt méér steun, niet minder steun.⁹ De bevolking staat hier blijkbaar minder huiverig tegenover dan vele politieke leiders.

De Europese Muntunie is het voorbeeld bij uitstek van een half-afgewerkt verzekeringsmechanisme. Het glas is half vol, en dat wordt wel eens vergeten. Kleine handelsnaties zoals Nederland en België hebben buitengewoon veel belang, en dus ook al veel voordeel gehad, bij de monetaire stabiliteit die de EU voor hen organiseert. Maar de Muntunie is onvolledig: ze mankeert schokdempers, en in plaats van instabiliteit op wisselmarkten kregen we bij ernstige internationale schokken, zoals de bankencrisis, instabiliteit op de financiële markten die de lidstaten nodig hebben om hun overheidsschuld te financieren. Die les zouden we intussen moeten geleerd hebben: zolang de Muntunie onvolledig is, blijft ze fragiel. Ze een echte verzekeringsunie worden. Een Europese herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen past in dat plaatje. Dit verhaal is bekend, ik zal het hier niet herhalen.¹⁰ Opnieuw is de vraag of daar draagvlak voor is bij de bevolking. In 2018 organiseerden we een peiling onder 19.641 Europeanen, verdeeld over 13 lidstaten: we vroegen hun mening over de inrichting van een Europees 'schokfonds' dat lidstaten zou helpen om fatsoenlijke werkloosheidsuitkeringen te betalen wanneer ze getroffen worden door een ernstige stijging van de werkloosheid. Fundamentele oppositie tegen dergelijke Europese solidariteit bleek beperkt. De peiling toont dat mensen niet per se tegen

⁸ Azzopardi-Muscat N, Schroder-Bäck P, Brand H. The European Union Joint Procurement Agreement for cross-border health threats: what is the potential for this new mechanism of health system collaboration? *Health Economics, Policy and Law*. 2017 Jan;12(1):43–59.

⁹ Deze enquête werd afgenomen in maart 2020. In november 2019, nog voor de uitbraak van COVID, deden we al een eerste test. Nederlanders zijn over het algemeen behoorlijk gesteld op hun eigen soevereiniteit, en beducht voor meer Europese inmenging. We vroegen aan Nederlanders of ze erachter zouden staan dat de EU verantwoordelijk wordt voor de gemeenschappelijke aankoop, opslag en gecoördineerde inzet van medicijnen tegen epidemieën. Een substantiële deel van onze Nederlandse respondenten was voor, terwijl een minderheid ertegen was. Het prioritair inzetten van hulp in die lidstaten die het meest getroffen zijn, vormde voor onze Nederlandse respondenten ook geen probleem. Zie Roel Beetsma, Brian Burgoon, Francesco Nicoli, Anniek de Ruijter, Frank Vandenbroucke, Centralisering van EU-beleid infectieziekten kan op steun rekenen, *ESB*, 105(4785), 14 mei 2020, pp. 228-229.

¹⁰ Frank Vandenbroucke, Solidariteit in Europa. Wetenschappelijk inzicht en politiek meningsverschil, in: Pieter d'Hoine en Bart Pattyn (red.), *Wetenschap in een veranderende wereld. Lessen voor de eenentwintigste eeuw, volume 26*, Universitaire Pers Leuven, pp. 141-167.

grensoverschrijdende solidariteit zijn, maar dat ze gevoelig zijn voor de wijze waarop ze georganiseerd wordt. In alle landen stijgt de publieke steun wanneer ondersteuning voor werkloosheidsuitkeringen gekoppeld is aan voorwaarden: opleiding en activering van werklozen. Zonder deze 'voorwaardelijkheid' is het moeilijk om een meerderheid te vinden.¹¹

In het politieke debat over een Europees schokfonds is 'herverdeling tussen landen' de gevoeligste kwestie: zouden sommige lidstaten 'betalers' worden, en andere lidstaten 'ontvangers'? Iets concreter: zou er een permanente geldstroom ontstaan van landen als Duitsland of Nederland naar landen als Spanje of Italië? Scheffer alludeert daarop in zijn essay, wanneer het gaat over eurobonds. In onze peiling blijkt deze geldstromen-kwestie, wanneer het gaat om een Europees schokfonds tegen werkloosheidscrises, toch minder belangrijk dan de vraag of er voorwaarden worden opgelegd inzake opleiding, onderwijs en activering. Daarmee wil ik niet zeggen dat een garantie dat er op termijn geen tweedeling ontstaat van 'betalers' en 'ontvangers' bij dergelijk Europees programma onbelangrijk is. Maar als de vraag is wat de Europeanen beroert, dan leggen andere kwesties, zoals de vraag of en hoe opleiding, onderwijs en activering aan uitkeringen gekoppeld worden, meer gewicht in de schaal. Nog anders gezegd: de Europeanen zijn vaak tolerant ten aanzien van grensoverschrijdende herverdelingseffecten, maar ze eisen wel een zekere 'wederkerigheid', een matige vorm van 'voor wat hoort wat' – wat niet hetzelfde is als een louter moraliserende aanpak. Europeanen die zich meer verbonden voelen met andere Europeanen zijn vanzelfsprekend gemakkelijker gewonnen voor dergelijke grensoverschrijdende solidariteit: dat vinden we ook terug in onze resultaten.¹² Maar het feit dat er geen 'diepe verbondenheid' is tussen het gros van de Nederlanders en het gros van de Italianen, belet niet dat varianten van dergelijke Europese solidariteit op de steun van een meerderheid kunnen rekenen in Nederland en Italië – en alle andere landen die we onderzochten.

Bij de interpretatie van dergelijke peilingen is natuurlijk voorzichtigheid geboden. Wanneer we de voorstellen uitleggen aan onze respondenten, doen we ons best om duidelijk te maken dat het over een Europese discussie gaat rond Europese voorstellen. Maar het is mogelijk dat mensen zich bij hun oordeel in de eerste plaats laten leiden door het feit dat het gaat om sociale bescherming voor werklozen, eerder dan door pro- of anti-Europese gevoelens. Het kan zijn dat ze daardoor niet begrijpen hoezeer dergelijk voorstel de rol van de EU in het sociale domein versterkt. Wanneer een anti-Europese partij er campagne tegen zou voeren, zouden mensen die de EU niet erg vertrouwen maar wel voor meer sociale bescherming zijn en daarom niet ongunstig staan tegen de concrete inhoud van het voorstel dat gepeild wordt, misschien van idee kunnen veranderen onder invloed van de campagne. Zeer veel hangt dus af van de *framing* van het debat: gaat het vooral voor of tegen de EU, of gaat het vooral voor of tegen sociale bescherming? Dat de *framing* van dergelijk vraagstuk misschien doorslaggevend is, mag eigenlijk niet verbazen: maar ligt daar niet een enorme verantwoordelijkheid bij

¹¹ Frank Vandenbroucke, Brian Burgoon, Theresa Kuhn, Francesco Nicoli, Stefano Sacchi, David van der Duin, Sven Hegewald, *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*. 2018. AISSR Policy Report 1 (December).

¹² Francesco Nicoli, Theresa Kuhn, Brian Burgoon, Collective identities, European solidarity: identification patterns and preferences for European social insurance, in *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58, 1, 76-95, 2020; Theresa Kuhn, Francesco Nicoli & Frank Vandenbroucke, Preferences for European unemployment insurance: a question of economic ideology or EU support?, *Journal of European Public Policy*, 27:2, 208-226, 2020.

de politieke partijen? Partijen moeten voor zichzelf helder maken of ze meer Europese solidariteit wensen, welke vormen dit kan aannemen, en hoe ze daarover met het publiek in debat gaan.

Weerbaarheid op kleine en grote schaal: een onvruchtbare tegenstelling

Uit het voorgaande wil ik besluiten dat we moeten nadenken over de *framing* van onze debatten. We moeten ons zeker hoeden voor simplistische tegenstellingen. In het betoog van Willem Lemmens en Paul Scheffer, dat sterk inzet op verbondenheid in kleinere gemeenschappen, schuilt ook het risico van een al te eenvoudige tegenstelling, ondanks de nuances die ze zelf aanbrengen. Mijn conclusie uit het beschikbare onderzoek is dat kleine ‘hechte gemeenschappen’ goed zouden kunnen gedijen in een grootschalige, supranationale verzekeringsunie, en zo’n supranationale verzekeringsunie zou zijn eigen legitimiteit kunnen hebben.

De tegenstelling tussen ‘kleinschaligheid’ en ‘grootschaligheid’ is hoe dan ook geen vruchtbaar uitgangspunt voor het denken over de toekomst van het sociaal beleid. Hoger had ik het over de toenemende kritiek op het klassieke sociale verzekeringsparadigma sinds de jaren ’80 van de voorbije eeuw. Het is niet toevallig dat er in die periode een vernieuwde aandacht ontstond voor de ‘sociale economie’: in kleinschalige, lokale initiatieven werd gezocht naar antwoorden op sociale problemen waarvoor de grootschalige, bureaucratische mechanismen van de welvaartsstaat geen antwoord boden. Dat was nuttig; en de sociale economie blijft buitengewoon nuttig. Maar er is ook een valkuil voor ons onderzoek over sociaal beleid. Sociale innovatie werd – en wordt nog steeds – gekoppeld aan kleinschalig initiatief. Daar zit een logica in, maar wie alléén focust op het kleinschalige, ontwikkelt een blinde vlek: niet alleen zijn grootschalige verzekeringsmechanismen onontbeerlijk om samenlevingen te beschermen tegen grote schokken; in grootschalige verbanden kan ook radicaal geïnnoveerd worden (een Europese herverzekering voor werkloosheid is een majeure sociale innovatie).

Ook met de tegenstelling tussen de ‘warme solidariteit’ van kleine gemeenschappen en de ‘koude solidariteit’ van verzekeringssystemen, waar ik hoger zelf naar verwees, moet men omzichtig omgaan. Er is een tweerichtingsverkeer tussen ‘warme’ en ‘koude’ solidariteit. In zijn prachtige beschrijving van de historische ontwikkeling van sociale welvaartsstaten, wees Peter Baldwin er op dat verzekeringstechnieken leidden tot ‘risicogemeenschappen’, waarin klassentegenstellingen overbrugd werden en een robuuste achterban ontstond voor sociale voorzieningen.¹³

Wil ik daarmee zeggen dat Willem Lemmens geen punt heeft wanneer hij wijst op het belang van persoonlijk engagement in kleine gemeenschappen? Toch wel. Sterker, wie als enige les uit de coronacrisis zou besluiten dat ‘de overheid’ terug sterker moet worden, vergist zich. Om misverstanden te vermijden: een les uit de pandemie is inderdaad dat we sterke overheden nodig hebben, onder meer

¹³ P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Voor een toepassing van deze gedachte op de EU, zie Waltraud Schelkle, *Monetary solidarity and justice: what difference do these norms make to euro area reform*, paper presented at the conference ‘Is Europe Unjust’, Firenze 16-17 September 2019. Schelkle verwijst naar D. Stone, *Beyond Moral Hazard: Insurance as Moral Opportunity*, *Connecticut Insurance Law Journal*, 6 (1), pp. 12-46. Stone identificeert mechanismen waarbij verzekeringen ook een gemeenschap helpen vormen: verzekeringen creëren nieuwe standaarden voor sociaal welzijn; ze veranderen de sociale betekenis van bepaalde problemen, enz.

als borg voor sterke verzekeringsmechanismen. Maar er tekent zich nog een andere les af: overheden moeten kunnen rekenen op ethiek in het dagdagelijkse gedrag. Denk aan de enorme inzet van het personeel in de zorginstellingen. Denk aan het naleven van 'social distancing'. Dit kan niet allemaal in wetten, besluiten en reglementen gegoten worden. En zelfs wat in wel in wetten, besluiten en reglementen kan gegoten worden, is niet effectief als een reusachtig controleapparaat nodig is omdat slechts een minderheid van burgers zich spontaan aan de regels houdt. In een mooi interview over liefde en verantwoordelijkheid legde Inge Vervotte uit wat ze allemaal verwacht van de overheid, maar ze zegde ook dat de overheid het niet alleen zal kunnen: ze legt haar vertrouwen in de toekomst ook bij de *civil society*.¹⁴ Bouwend op jaren van onderzoek en theorievorming, schrijven Samuel Bowles en Wendy Carlin dat het narratief over het succes van samenlevingen in het van de coronacrisis niet alleen mag gaan over de verhouding tussen 'markt' en 'staat', maar ook aandacht moet vragen voor de kwaliteit van sociale normen die ondersteund worden door de *civil society*.¹⁵ Dat is ook mijn diepe overtuiging.

Het paradigma dat Bowles en Carlin bepleiten, voert ons terug naar een bekend politiek-filosofisch debat. Hier past opnieuw een enigszins nostalgische noot. Willem Lemmens verwijst bij zijn pleidooi voor gemeenschapsvorming naar de filosofische discussies tussen 'liberalisten' (waarvan John Rawls een boegbeeld was) en 'communautaristen' (waarbij iemand als Michael Sandel hoorde). Die discussies vierden hoogtij in de jaren '90, toen hij aan zijn loopbaan begon.¹⁶ Naar mijn mening gaat het hier in essentie niet om een punt dat progressieve 'liberals' moeten 'toegeven' aan 'communautaristen'. Je moet geen 'communautarist' zijn om het eens te zijn met het volgende inzicht: een rechtvaardige samenleving heeft niet alleen rechtvaardige wetten, besluiten en reglementen nodig, maar ook een ethiek van het dagdagelijkse gedrag. Althans, dat was de stelling die ik voorlegde in mijn doctoraat, geschreven in het midden van de jaren '90, in het spoor van Rawls.¹⁷ Daar ligt intussen een beetje stof op. Maar het debat daarover is plots uitermate actueel.

Met de driehoek 'staat – civil society – markt' op de achtergrond, wordt de klimaatcrisis niet ten onrechte vergeleken met de coronacrisis. De vergelijking mag niet te ver doorgetrokken worden: de bedreiging die uitgaat van de klimaatcrisis speelt zich veel minder 'hier en nu' af dan de bedreiging die uitgaat van het virus. Maar er zijn parallellen. Het aanpakken van de klimaatcrisis vraagt grensoverschrijdende afspraken en samenwerking; een instelling als de EU is bij uitstek goed geplaatst om daarin op te treden. Tegelijkertijd hangt het duurzame succes van overheidsinterventies die tot gedragsverandering moeten leiden ook af van de mate waarin ze door talloze individuele burgers begrepen worden en omgezet in dagdagelijkse praktijk. Dat vraagt 'gezag' dat voldoende nabij is. En

¹⁴ Inge Vervotte, Laten we vooral níet terugkeren naar de normaliteit, *De Standaard*, 11 april 2020.

¹⁵ Samuel Bowles en Wendy Carlin, The coming battle for the COVID-19 narrative, VoxEU, 10 april 2020, <https://voxeu.org/article/coming-battle-covid-19-narrative>; Samuel Bowles en Wendy Carlin, Shrinking capitalism, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 110(5), 2020.

¹⁶ Michael Sandel publiceerde ca. 40 jaar geleden een van de eerste systematische kritieken op Rawls' *Theory of Justice* vanuit een 'communautair' perspectief in zijn boek *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press, 1982; 2nd edition 1998. Een bekend overzicht over het debat in de jaren '90 is: Adam Swift en Stephen Mulhall, *Liberals and comunautarians*, Blackwell, 1992, 2nd edition 1995.

¹⁷ Frank Vandenbroucke, *Social Justice and Individual Ethics in an Open Society: Equality, Responsibility, and Incentives*, Springer, Berlin and New York, 2001.

vertrouwen in dat gezag. En een ethiek van het dagelijkse handelen. De Europese Unie moet dus geen kilometerheffing opleggen voor personenwagens: dat moet Vlaanderen doen. Maar een Europese klimaatwet die doelen oplegt, is wel een goed idee. En je mag de burger ook aanspreken op de ecologische voetafdruk van zijn dagelijkse gedrag, ook al kan je 'goed gedrag' niet helemaal codificeren in wetten, besluiten en reglementen.

Politiek in de 21^{ste} eeuw zal dus onvermijdelijk gelaagd zijn en blijven. Het zwaartepunt van de politiek kan zich niet terugtrekken in 'hechte gemeenschappen': sterke overheden in steden en gemeenten, regio's, natiestaten, de EU... ze zullen allemaal hun rol spelen. Net zoals de kwaliteit van de *civil society* en het individuele gedrag van mensen. Dat het een èn-èn verhaal is, maakt het zo interessant en tegelijkertijd zo moeilijk. Ons wetenschappelijk onderzoek over sociaal beleid, in het spoor van onze grote Antwerpse leermeester Herman Deleeck, moet dat scherp in beeld houden.