

DE·ONVERWACHTE WARMTE·VAN KOUDE·SOLIDARITEIT

¶ Gemeenschapszin en onderlinge verbondenheid zijn belangrijke troeven voor een samenleving die met een gezondheidscrisis wordt geconfronteerd. Maar klassieke verzekeringsmechanismen spelen ook een cruciale rol in onze weerbaarheid. Verzekeringen organiseren solidariteit en creëren sociale samenhang die verder reikt dan de kleine kring van mensen die zich op een of andere manier met elkaar kunnen identificeren. Daarom worden ze soms als 'koud' omschreven. Ze verschuiven verantwoordelijkheid van het individu naar de collectiviteit. Het 'morele risico' dat daarbij ontstaat, is een van de redenen waarom klassieke verzekeringsmechanismen de voorbije decennia in toenemende mate onder vuur zijn gekomen. Een samenleving die over solidariteit alleen maar in 'moraliserende' termen kan denken, is echter een fragiele samenleving.

FRANK VANDENBROUCKE

DE ONVERWACHTE WARMTE VAN KOUDE SOLIDARITEIT

Wat bepaalt onze weerbaarheid tegenover de coronacrisis? *De Standaard Weekblad* van 18 april 2020 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 in door. Ze hebben veel vertrouwen in gemeenschappen die tot stand komen in redelijk 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 verbazingwekkend dat beide auteurs vragen stellen bij de rol van supranationale instellingen: daar ontbreken 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 voren wat de Europese Unie niet kan doen. Zo mag de Europese Unie geen 'schuldenunie' 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 'schuldenunie' noemt, wordt straks misschien een voorwaarde om nationale regeringen opnieuw handelingsbekwaamheid te geven – de bekwaamheid om welke verantwoordelijkheid dan ook op zich te nemen.

1. Lemmens, W. (2020). Al die virologen op tv. Waar blijven de politici?. In: *De Standaard Weekblad*, 18 april 2020, 28–33; Scheffer, P. (2020) We hebben een dienstbaar Europa nodig. In: *De Standaard Weekblad*, 18 april 2020, 40–43.

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 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.

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 zijn onverzekerde mensen 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, Nederland bijvoorbeeld, waar veel zelfstandigen aan de slag zijn zonder bescherming tegen inkomensverlies door ziekte of door het plotseling wegvallen van markten. Opeens ontdekt iedereen hoe groot dat probleem is. Effectieve verzekeringsmechanismen zijn, kortom, 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 groten-deels beheerd door anonieme administraties² en geborgd door overheden.

Tijdens de voorbije decennia werden verzekeringssystemen in toenemende mate kritisch bekeken. Soms was dat omwille van hun anonieme en bureaucratistische 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 mijn eigen ervaringen. In de jaren tachtig 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 bismarckiaanse 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 in 1995 erg gecharmeerd door het betoog van Pierre Rosanvallon in *La Nouvelle Question sociale*. Hij stelde dat ‘het verzekeringsparadigma’ als basis voor sociaal beleid voorbijgestreefd 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 negentig 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 uitgeputte sociale verzekeringsparadigma moest vervangen.⁵ Er was, en is nog steeds, veel voor deze analyses te zeggen. Zeker wanneer een samenleving een lange periode kent zonder zware schokken op economisch gebied of op het vlak van gezondheid. In een dergelijke context wordt werkloosheid meer en meer een structureel gegeven dat mensen treft die over onvoldoende of onaangepast ‘menselijk kapitaal’ beschikken, en minder een risico waarvoor heel veel mensen – ook mensen die goed geschoold zijn – beducht moeten zijn.

- 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 Rosanvallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale. Repenser l'État-providence*. Parijs: Seuil.
- 4 Bonoli, G. (2006). New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies. In: K. Armingeon & G. Bonoli (Eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks* (pp. 3–26). Londen/New York: Routledge.
- 5 Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press. 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, namelijk als minimale inkomensbescherming. Zie over deze discussie: Vandenbroucke, F. (2017). Social Investment as a Policy Platform: A European Argument. In: A. Hemerijck (Ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 319–327). Oxford: Oxford University Press.

Ook op het terrein van 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 veertig 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 verenigen tot het klassieke verzekeringsprincipe.

Maar hoe juist deze vaststellingen ook zijn, wat aan dit beeld ontbreekt, is een perspectief op de zeer lange termijn: zo nu en dan doen zich zeer zware economische schokken voor (of schokken op het vlak van gezondheid, zoals bij de coronapandemie), 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 ons economisch, financieel en monetair bestel sterkere schokdempers nodig heeft, goed werkende ‘stabilisatoren’, in het economenjargon. De klassieke sociale verzekeringen zijn zulke schokdempers. Nu krijgen we dezelfde les nog eens.

Tijdens de voorbije dertig jaar groeide ook de bezorgdheid over het ‘morele risico’ dat door verzekeringen wordt gecreëerd. 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 naarmate 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 worden aangepakt. Maar het gevaar van *moral hazard* mag geen obsessie worden.

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 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 achteropraken, is vaak een ingewikkeld kluwen van eigen verantwoordelijkheid en omstandigheden. De weegschaal slaat zelden helemaal door; hoe je haar afstelt en beoordeelt is een maatschappelijke conventie, een sociaal contract. Het gaat dus niet om een metafysisch oordeel over ‘eigen verantwoordelijkheid’ waarmee je in het moeras van debatten over vrije wil terecht zou komen.

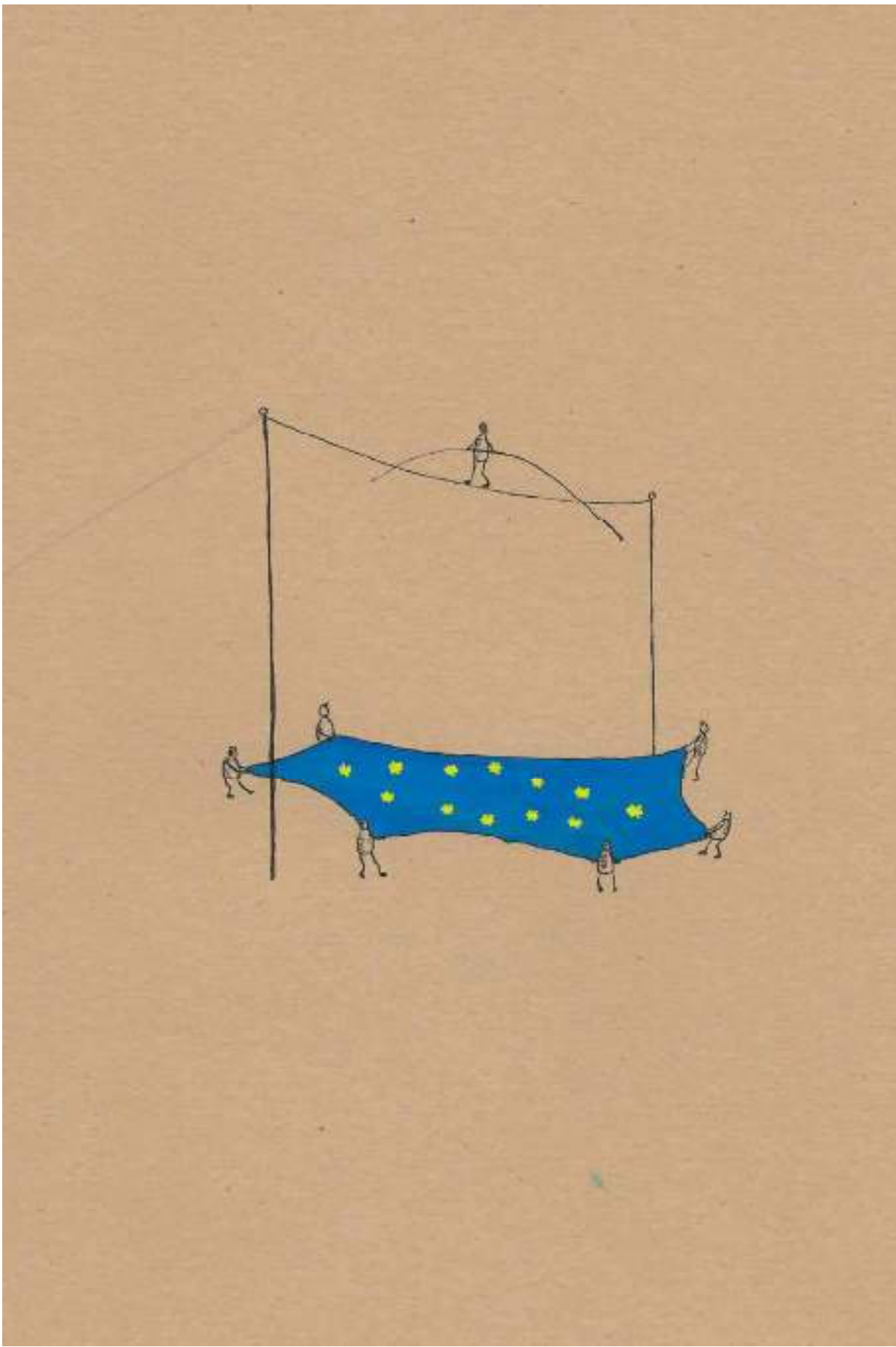
Sociaal beleid toetsen aan ‘verantwoordelijkheid’ is niet alleen complex omdat de weegschaal zelden helemaal doorslaat. Er is een bijkomende moeilijkheid: wat voor ouders persoonlijke keuzes zijn waarvoor je ze verantwoordelijk kunt houden, zijn voor hun kinderen omstandigheden waarvoor je de kinderen níet verantwoordelijk wilt houden. Opgroeien in armoede is een recept voor mislukking op school en in het leven, waartegen je kinderen wilt beschermen, zelfs al zou je in sommige gevallen denken dat de ouders 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, is de kwetsbaarheid die eruit voortvloeit 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 de 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;⁶ ook in de verhoudingen tussen landen dringt mededogen zich op. We kunnen kritisch zijn voor beleidsfouten die sommige landen voor dergelijke pandemieën kwetsbaarder hebben gemaakt dan andere, maar de kwetsbaarheid is zo existentieel dat we te 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: men is dan immers minder beducht voor het risico. 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

6 Vandenbroucke, F. (2019). Zekerheid, armoede, vrijheid: richtingwijzers voor de sociale zekerheid die we nodig hebben. In: M. Somers (Ed.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden* (pp. 86–123). Brussel: Denktank Minerva.

7 Cantillon et al. (2020). Solidariteit en mededogen. In: *De Standaard*, 14 april 2020, 36.



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 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 in onze samenleving niet het enige en absolute ordeningsprincipe zijn. Dit geldt opnieuw zowel voor solidariteit tussen mensen als voor solidariteit tussen landen. Een samenleving die alleen in moraliserende termen over onderlinge solidariteit kan denken, is een fragiele samenleving. De coronacrisis zou in dezen een *wake-up call* moeten zijn: we moeten het verzekeringsparadigma in ere herstellen. Koud of niet.

De Europese Unie als verzekeringsunie

Nu zult u opmerken dat dit allemaal zeer evident is: wie betwijfelt er nu nog dat welvaartsstaten en actieve overheden belangrijk zijn! U zult 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. Slagen we daar nu niet in, omdat een ‘diepe verbondenheid’ onder de Europeanen ontbreekt? Dat kun 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. Het vermijden van een dergelijke afhankelijkheid is een opdracht bij uitstek voor de EU. Waarom? Het probleem dat voorligt, kun je het 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 terechtkomen 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 erin 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 is er ondanks deze beperkingen nu toch in geslaagd om een grootschalige gemeenschappelijke aankoop van vaccins voor alle Europese lidstaten te organiseren. Maar een minder intergouvernementele aanpak – een meer supranationale aanpak – zou het gemeenschappelijk optreden van de EU op dergelijke domeinen 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 vijf lidstaten. Onze resultaten laten zien dat zo’n samenwerking op ruime publieke steun kan rekenen. Een variant van een dergelijke samenwerking, waarbij een gemeenschappelijke Europese voorraad medicijnen prioritair kan worden ingezet in de 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 halfvol, en dat wordt weleens 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 geleerd moeten hebben: zolang de Muntunie onvolledig is, blijft ze fragiel. Ze moet 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 dertien lidstaten: we vroegen hun mening over de inrichting van een Europees ‘schokfonds’ dat lidstaten zou helpen om fatsoenlijke werkloosheidsuitkeringen te betalen wanneer ze worden getroffen door een ernstige stijging van de werkloosheid. Fundamentele oppositie tegen een dergelijke Europese solidariteit bleek beperkt. De peiling toont dat mensen niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit zijn, maar dat ze wel gevoelig zijn voor de wijze waarop ze wordt georganiseerd. 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

- 8 Azzopardi-Muscat, N., Schroder-Bäck, P., Brand, H. (2017). The European Union Joint Procurement Agreement for Cross-Border Health Threats. What Is the Potential for This New Mechanism of Health System Collaboration? In: *Health Economics, Policy and Law*, 12(1), 43–59.
- 9 Deze enquête werd afgenomen in maart 2020. In november 2019, nog vóór de Covid-uitbraak, 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 substantieel 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: Beetsma, R., Burgoon, B., Nicoli, F., de Ruijter, A., & Vandenbroucke, F. (2020). Centralisering van EU-beleid infectieziekten kan op steun rekenen. In: *Economisch Statistische Berichten*, 14 mei 2020, 105(4785), 228–229.
- 10 Vandenbroucke, F. (2020). Solidariteit in Europa. Wetenschappelijk inzicht en politiek meningsverschil. In: P. d’Hoine & B. Pattyn (Ed.), *Wetenschap in een veranderende wereld. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, volume 26 (pp. 141–167). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- 11 Vandenbroucke, F., Burgoon, B., Kuhn, Th., Nicoli, F., et al. (2018). Risk Sharing When Unemployment Hits. How Policy Design Influences Citizen Support for European Unemployment Risk Sharing (EURS). AISSR Policy Report 1.

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 geldstromenkwestie, wanneer het gaat om een Europees schokfonds tegen werkloosheids crises, 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 een 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.

**J 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.**

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 niet zozeer door pro- of anti-Europese gevoelens laten leiden, maar vooral door het feit dat het gaat om sociale bescherming voor werklozen. Het kan zijn dat ze daardoor niet begrijpen hoezeer een 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 tegenover de concrete inhoud van het voorstel dat gepeild wordt, misschien onder invloed van de campagne van idee kunnen veranderen. Zeer veel hangt dus af van de *framing* van het debat: is die vooral voor of tegen de EU ingezet, of vooral voor of tegen sociale bescherming? Dat de *framing* van een dergelijk vraagstuk misschien doorslaggevend is, mag eigenlijk niet verbazen, maar ligt daar niet een enorme verantwoordelijkheid bij 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. Hierboven had ik het over de toenemende kritiek op het klassieke sociale verzekeringsparadigma sinds de jaren tachtig 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 oplossingen 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

- 12 Nicoli, F., Kuhn, Th., Burgoon, B. (2020). Collective Identities, European Solidarity. Identification Patterns and Preferences for European Social Insurance. In: JCMS: *Journal of Common Market Studies*, 58(1), 76–95; Kuhn, Th., Nicoli, F., & Vandenbroucke, F. (2020). Preferences for European Unemployment Insurance. A Question of Economic Ideology or EU Support?. In: *Journal of European Public Policy*, 27(2), 208–226.

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 hierboven 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 erop dat verzekeringstechnieken leidden tot ‘risicogemeenschappen’, waarin klassen-tegenstellingen overbrugd werden en een robuuste achterban ontstond voor sociale voorzieningen.¹³

¶ *Het duurzame succes van overheidsinterventies
die tot gedragsverandering moeten leiden,
hangt ook af van de mate waarin
ze door talloze individuele burgers worden
begrepen en omgezet in dagelijkse praktijk.*

Daarmee wil ik niet zeggen dat Willem Lemmens geen punt heeft wanneer hij wijst op het belang van persoonlijk engagement in kleine gemeenschappen. Sterker nog: wie meent dat we uit de coronacrisis alleen maar de les kunnen trekken dat ‘de overheid’ weer sterker moet worden, vergist zich. Een les uit de pandemie is inderdaad dat we sterke overheden nodig hebben, onder meer als borg voor sterke verzekeringsmechanismen. Maar er tekent zich nog een andere les af: overheden moeten kunnen rekenen op ethiek in het dagelijks 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 worden gegoten. En zelfs wat wel in wetten, besluiten en reglementen gegoten kan worden, is niet effectief als er een reusachtig controle-apparaat 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 zei

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 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

¶ Sterke overheden in steden en gemeenten,
regio's, natiestaten, de EU ...
ze zullen allemaal hun rol spelen,
net als de kwaliteit van de *civil society* en
het individuele gedrag van mensen.

- 13 Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press. Voor een toepassing van deze gedachte op de EU, zie Schelkle, W. (2019). *Monetary Solidarity and Justice. What Difference Do These Norms Make to Euro Area Reform*, een paper gepresenteerd op de conferentie ‘Is Europe Unjust?’, Firenze, 16–17 september 2019. Schelkle verwijst naar Stone, D. (1999). *Beyond Moral Hazard. Insurance as Moral Opportunity*. In: *Connecticut Insurance Law Journal*, 6(1), 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, enzovoort.
- 14 Vervotte, I. (2020). Laten we vooral níét terugkeren naar de normaliteit. In: *De Standaard*, 11 april 2020.
- 15 Bowles, S. & Carlin, W. (2020). The Coming Battle for the COVID-19 Narrative, VoxEU, 10 april 2020, <https://voxeu.org/article/coming-battle-covid-19-narrative>; Bowles, S. & Carlin, W. (2020). Shrinking Capitalism. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 110(5).

was) en ‘communautaristen’ (waarbij iemand als Michael Sandel hoorde). Die discussies vierden hoogtij in de jaren negentig, 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 dagelijks gedrag. Althans, dat was de stelling die ik voorlegde in mijn doctoraat, geschreven in het midden van de jaren negentig, 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. Deze 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 worden begrepen en omgezet in dagelijkse praktijk. Dat vraagt ‘gezag’ dat voldoende nabij is. En vertrouwen in dat gezag. En een ethiek van het dagelijks 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 dagelijks gedrag, ook al kan je ‘goed gedrag’ niet helemaal codificeren in wetten, besluiten en reglementen.

Politiek in de eenentwintigste 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 als de kwaliteit van de *civil society* en het individuele gedrag van mensen. Dat het een én-én-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. ■

¶ Het aanpakken van de klimaatcrisis vraagt
grensoverschrijdende afspraken
en samenwerking; een instelling als
de Europese Unie is bij uitstek
goed geplaatst om daarin op te treden.

- 16 Michael Sandel publiceerde circa veertig jaar geleden (in 1982) een van de eerste systematische kritieken op Rawls' *Theory of Justice* vanuit een 'communitair' perspectief in zijn boek *Liberalism and the Limits of Justice*, verschenen bij Cambridge University Press. Een bekend overzicht over het debat in de jaren negentig is: Swift, A. & Mulhall, S. (1995 [1992]). *Liberals and Communitarians*. Blackwell.
- 17 Vandenbroucke, F. (2001). *Social Justice and Individual Ethics in an Open Society. Equality, Responsibility, and Incentives*. Berlijn/New York: Springer.