

De Europese Unie zal sociaal zijn of niet zijn

Tien jaar geleden kon de zoektocht naar een Europees sociaal beleid nog worden afgedaan als een nuttige maar niet noodzakelijke exercitie. Om louter economische redenen is een Europees sociaal beleid nu een kwestie van overleven voor de Europese Unie. Dit stelt Frank Vandenbroucke in zijn oratie, die hij donderdag 7 juni uitsprak vanwege zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Voor s&D schreef hij een ingekorte versie.

FRANK VANDENBROUCKE

De eurocrisis biedt een kans om 'het sociale Europa' op de agenda te zetten. Om dat met succes te doen zijn sterke en precieze argumenten nodig. *Waarom* moet sociaal beleid op de agenda van de Europese Unie staan? *Wat* staat dan vooraan op deze agenda? Het kan verrassen dat ik de vraag naar het waarom zo uitdrukkelijk stel. Dat is omdat een pleidooi voor een sociaal Europa geen intellectueel kasplantje mag zijn dat alleen in de beschermde omgeving van welmenende gelijkgezinden gedijt. Daarom leg ik in dit artikel vier mogelijke argumenten voor Europees sociaal beleid kritisch onder een vergrootglas.

Die kritische doorlichting leidt tot het besluit dat de muntunie een Europa-brede basisconsensus over het gewenste sociale model noodzakelijk

maakt. Het Europese financiële bestel staat nu voor brandende kortetermijnproblemen, maar op iets langere termijn is een 'sociale unie' een overlevingskwestie, net zoals een begrotingsunie een overlevingskwestie is. Naast een verstandig begrotingspact moet dus ook een sociaal pact afgesproken worden. Sociaal investeringsbeleid moet daarbij hoog op de agenda staan. In een 'sociale unie' gaat het ook over de vraag wat de lidstaten aan elkaar verschuldigd zijn en wat ze van elkaar mogen eisen. De prangende vraag is of en hoe we 'wederkerigheid' kunnen inbouwen in institutionele relaties *tussen* lidstaten, zoals sociaal beleid *binnen* elk van de lidstaten steunt op wederkerigheid tussen mensen.

51

Over de auteur Frank Vandenbroucke was minister in Belgische regeringen en is nu verbonden aan de Universiteit van Leuven, Antwerpen en Amsterdam

Noten zie pagina 61

SOCIALE DUMPING EN SOEVEREINITEIT

Vier argumenten kunnen aangevoerd worden om een Europees sociaal beleid te bepleiten. Eén: er is een dam nodig tegen sociale dumping

binnen Europa. Twee: de sociale soevereiniteit van de lidstaten moet hersteld worden. Drie: Europese sociale afspraken zijn een onvermijdelijk gevolg van de muntunie. Vier: het gaat om de ziel zelf van het Europese project.

Het eerste argument is het oudste. Tijdens de voorbereiding van het Verdrag van Rome leefde al de vraag of economische integratie een negatieve invloed zou hebben op de lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming in de landen die daarin het verste stonden — de vraag dus of sociale dumping zich zou voordoen. Het Ohlin-rapport van 1956 stelde dat die vrees niet gewettigd was en dat sociale harmonisatie niet nodig was. Dat de lidstaten een eigen munt behielden, was een belangrijk punt in de argumentatie. Sociale dumping is tot op heden inderdaad meer vrees gebleken dan realiteit, ook bij de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie. Geleidelijk bleek dat niet zozeer de concurrentiedruk de beleidsmarge van de lidstaten versmalde, maar wel het juridische keurslijf van de geïntegreerde markt.

Welvaartsstaten zijn gebouwd op nationale solidariteitskringen, waarbij duidelijk afgebakend wordt wie lid is van de kring en wie niet; lidmaatschap brengt een wederkerigheid van rechten en plichten mee. Economische integratie op basis van vrijemarktprincipes en grensoverschrijdende mobiliteit van mensen en diensten staan daar haaks op. Sterker, er is een intrinsiek conflict tussen een logica van 'opening' in de Europese verdragen en de logica van 'begrenzing' waarop nationale welvaartsstaten gebaseerd zijn, zo stellen wetenschappers als Fritz Scharpf, Stephan Leibfried en Maurizio Ferrera.

'Opening' impliceert dat je een Bulgaar in Nederland dezelfde sociale rechten geeft als een Nederlander, zonder daar al te strenge nationale voorwaarden aan te koppelen. 'Begrenzing' impliceert dat tegenover sociale rechten sociale plichten staan die je binnen een nationaal systeem eerst voldoende moet opbouwen. 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 de tariefafspraken doorkruisen. De logica van 'begrenzing' houdt in 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 is niet alleen dat dit conflict bestaat; het punt waar Scharpf op hamert is dat de institutionele architectuur van de EU van dien aard is dat dit conflict stelselmatig wordt beslecht in het voordeel van economische integratie en mobiliteit, en in het nadeel van nationale sociale soevereiniteit en gemeenschapsvorming.¹

Sociale dumping binnen Europa is meer vrees gebleken dan realiteit

De Europese verdragen en basiswetgeving laten wel een duidelijk onderscheid toe tussen zuivere 'solidariteitsactie', georganiseerd door overheden, en zuivere 'economische actie', georganiseerd door bedrijven. Maar, aldus Leibfried, de scheidslijn tussen het organiseren van solidariteit en economische bedrijvigheid is minder duidelijk in de brede grijze zone waar sociaal beleid en marktprincipes gelijktijdig optreden.² Met name in de Europese gezondheidszorg is dat 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; zo zou bijvoorbeeld het Hof van Justitie een duidelijke richtingaanwijzer krijgen.³ Dat pleidooi werd actief ondersteund door Anne Van Lancker en andere progressieve leden in de Europese Conventie (2002-2003). Uiteindelijk mondde dit uit in artikel 9 TFEU van het Verdrag van Lissabon.

Alhoewel deze kwestie belangrijk is, denk ik in tegenstelling tot Scharpf dat de institutionele architectuur van de EU vandaag de dag

niet systematisch en altijd leidt tot ongeremde liberalisering en mobiliteit.⁴ De EU is meer vatbaar voor politieke bijsturing dan deze deterministische analyse suggereert. Dat bleek bij het debat over de dienstenrichtlijn, waarin het Europees Parlement de vergaande liberalisering voorgesteld door Bolkestein heeft bijgestuurd. Dat blijkt ook uit de Europese richtlijn van 2011 inzake de gezondheidszorg, die het evenwicht tussen grensoverschrijdende patiëntenrechten en de nationale aansturing van gezondheidszorg bewaakt.

De stelling dat de EU niet toelaat dat lidstaten een evenwicht zoeken tussen het toekennen van sociale rechten en integratie-eisen, lijkt me dan ook onjuist. De problemen die op dit vlak bestaan hebben meer te maken met de implementatie van het beleid dan met de grondslagen ervan. Bijvoorbeeld, als schijnzelfstandigheid voor buitenlanders in België een toegangspoort vormt tot de bijstand, dan komt dat ook doordat België zwak optreedt ten aanzien van schijnzelfstandigheid.

Dat wil niet zeggen dat de juridische soevereiniteit van de lidstaten — of de rol van nationale sociale partners — op kritische punten niet bewaakt moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kunnen handhaven van nationale regels met betrekking tot minimumlonen, die omzeild kunnen worden door grensoverschrijdende detachering van werknemers. Als dat gebeurt, krijg je inderdaad dumpingpraktijken. Om de sociale soevereiniteit van lidstaten op dit punt sterker te beveiligen, is bijkomend politiek initiatief wenselijk.

54

DE GEVOLGEN VAN DE MUNTUNIE

Het Ohlin-rapport ging ervan uit dat sociale harmonisatie nooit aan de orde zou zijn omdat uiteenlopende sociaaleconomische ontwikkelingen gecorrigeerd zouden worden door wijzigingen in de wisselkoersen. Binnen de eurozone gaat die veronderstelling niet meer op. Ik illustreer de gevolgen hiervan aan de hand van een schema van Paul De Grauwe.⁵ Ik richt

de blik daarbij op de langere termijn en niet op de brandende kortetermijnproblemen die nu voorliggen, zoals de nood aan gemeenschappelijke Europese actie om de financiële markten te stabiliseren (waarvoor een bankenunie en maatregelen zoals euro-obligaties nodig zijn).

De economische theorie leert dat de lidstaten van een muntunie geconfronteerd worden met een onvermijdelijke afruil tussen drie uitgangspunten. Ten eerste: de economische ontwikkeling in de lidstaten moet voldoende gelijke tred houden. Er moet dus 'symmetrie' zijn. De leden van een muntunie kunnen uiteenlopende ontwikkelingen op het vlak van lonen en prijzen immers niet corrigeren door hun wisselkoersen aan te passen. Ten tweede: als de economische ontwikkeling toch verschillend is, dan moeten de deelnemende landen over voldoende 'binnenlands' aanpassingsvermogen beschikken om weer in de pas te gaan lopen. Er moet dus 'interne flexibiliteit' zijn. Concreet gaat het over loonflexibiliteit en/of over migratie: lonen moeten kunnen worden verlaagd of mensen die geen werk vinden in hun eigen land moeten bereid zijn te verhuizen. Ten derde: de nood aan intern aanpassingsvermogen kan verzacht worden als budgettaire overdrachten mogelijk zijn tussen de lidstaten van de Unie. Dergelijke budgettaire overdrachten kunnen de economie stabiliseren wanneer een land getroffen is door een crisis die zich elders niet of minder voordoet, maar ze mogen geen vrijgeleide zijn om uit de pas te blijven lopen. Het gaat dus niet over blijvende overdrachten tussen landen met de bedoeling inkomens te herverdelen. De doelstelling is tijdelijke stabilisatie. Bijvoorbeeld, 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. Een dergelijke cofinanciering zou eerder stabiliserend werken dan permanent herverdelend, waarmee niet gezegd is dat dit een realistisch of gemakkelijk toepasbaar voorbeeld is. De Verenigde Staten

zijn een muntunie waarin niet alleen veel meer arbeidsmarktflexibiliteit en migratie is dan in de EU, de stabiliteit wordt ook ondersteund door overdrachten tussen de staten en een zwaar wegend federaal budget. Daarom worden de VS meestal als een voorbeeld van een stabiele muntunie beschouwd.

Lidstaten van een muntunie kunnen afspraken maken om te voorkomen dat economische ontwikkelingen te zeer uiteen gaan lopen. Ze kunnen daartoe een 'preventieve bewaking' opzetten van de nationale begrotingen, de nationale loonkostontwikkelingen et cetera. Dat is wat de Europese Unie met name sinds 2010 probeert te doen. Zo is nog een bijkomende afruil mogelijk: in de mate dat preventieve bewaking onevenwicht (asymmetrie) effectief voorkomt, is er minder nood aan een combinatie van interne flexibiliteit en stabiliserende overdrachten. Hoe beter het preventieve bewakingssysteem werkt, hoe minder behoefte er is aan flexibiliteit en/of budgettaire overdrachten.

Lidstaten kunnen voorkomen dat de economische ontwikkelingen te zeer uiteenlopen

Een muntunie moet niet noodzakelijk een klassieke 'natiestaat' vormen, maar er is wel een akkoord nodig over de drie vragen waar de afruil om draait. Hoe groot is de bereidheid om ongelijke economische ontwikkeling te voorkomen door streng toezicht? Hoe ver willen lidstaten gaan in de flexibiliteit? Willen de lidstaten afspraken maken over stabiliserende overdrachten? Dat zijn geen maatschappelijk neutrale keuzes: het gaat over een maatschappijmodel.

De flexibiliteit waar het hier over gaat behelst moeilijke en pijnlijke aanpassingsprocessen, 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. Ik ben een voorstander van niet al te rigide arbeidsmarkten, maar er zijn vormen van flexibiliteit die tot grote onzekerheid leiden en de kwaliteit van het werk aantasten. Flexibiliteit heeft vele betekenissen en is maatschappelijk niet neutraal. Ook budgettaire overdrachten zijn vanzelfsprekend geen louter technisch instrument. In theorie behoeft een muntunie alleen maar tijdelijke, stabiliserende overdrachten, als men de nood aan flexibiliteit wil verminderen. Maar in de praktijk leiden budgettaire overdrachten ook tot herverdeling: dat is niet neutraal.

Symmetrie nastreven is ook geen maatschappelijk kleurloze optie. 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. Anderzijds is het *a priori* niet evident dat er een vergaande sociale convergentie nodig is om economische symmetrie te garanderen. Men gaat er nogal gemakkelijk van uit dat de Unie erover moet waken dat de pensioenleeftijd in alle lidstaten gekoppeld wordt aan de levensverwachting *omwille van de symmetrie die nodig is in de muntunie*. Om dat punt hard te maken heb je een batterij argumenten nodig. Ik verdedig in dat verband de volgende stelling: als je deze batterij argumenten hanteert, dan gelden ze niet alleen voor een 'pensioenonevenwicht' in de Unie, maar ook voor een 'scholingsonevenwicht'. Ruim een op drie Spanjaarden tussen 25 en 34 jaar heeft niet meer dan een diploma van lager secundair onderwijs; in Duitsland geldt dat voor minder dan een op de zes mensen in deze leeftijdscategorie. Dat de Spaanse scholingsstructuur zo verschilt van de Duitse is even bedreigend voor de toekomstige symmetrie als het feit dat Duitsers en Spanjaarden op een andere leeftijd met pensioen gaan. In het huidige debat hoor je dat geluid niet.

Wat leert de analyse van de muntunie over de sociale dimensie die de Europese Unie nodig heeft? Je kunt hieruit geen precieze conclu-

sies trekken over het sociale beleid dat de EU zou moeten ontwikkelen. Je kunt echter wel aangeven over welke elementen de lidstaten van de eurozone het met elkaar eens moeten worden. De muntunie dwingt tot een basisconsensus over sociale grondslagen van het Europese samenlevingsmodel. Consensus over de mate waarin we 'interne flexibiliteit' willen verzoenen met zekerheden die we mensen willen bieden, bijvoorbeeld met betrekking tot hun loon, hun arbeidscontract, het land waar ze werk zullen vinden. Zijn we in staat grensoverschrijdende overdrachten te organiseren, of kan de vrees dat die 'misbruikt' zouden worden door lakse regeringen om noodzakelijke hervormingen uit te stellen niet weggenomen worden? Op welke domeinen achten we sociale convergentie nodig (omwille van de muntunie), en in welke mate willen we die ook? Convergeren is geen neutrale oefening; de vraag is in welke richting je wilt convergeren. Dergelijke vragen zijn niet technisch. Inzake de pensioenleeftijd gaat het over de betekenis van sociale vooruitgang en vitaliteit.

De meningen over dit alles zullen nooit volledig overeenkomen. Maar om politieke knopen door te hakken en tot samenhangend beleid te komen, moet wel minimale eensgezindheid tot stand komen. Op een louter wetenschappelijke of technocratische basis kom je daar niet uit. Veronderstel dat iemand zich in de discussie over 'symmetrie' 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 lage minimumlonen in Duitsland druk zetten op de minimumlonen in andere landen.' Wetenschappelijk kun je over al deze stellingen zeer lang discussiëren. 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?

Een minimale consensus is dus nodig over de *doelstellingen* van een Europees sociaal model. Maar vervolgens moet ook een antwoord gegeven worden op een complex probleem van *wederkerigheid*. Als er in de muntunie een onevenwicht ontstaan is, hoe verdeel je dan de inspanning die nodig is om het aanpassingsproces tot een goed einde te brengen? De gedachte dat zulke aanpassingsprocessen eenzijdig georganiseerd kunnen worden ('de Spanjaarden moeten al hun problemen maar zelf oplossen') is economisch even naïef als de gedachte dat geen aanpassingsproces nodig is.

Op louter economische basis betoogt Jean Pisani-Ferry dat je de aanpassing van de Zuid-Europese economieën niet als een eenzijdig proces kunt behandelen.⁶ Aangezien 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

De EU is geen wetenschappelijke instelling; er moeten politieke knopen worden doorgehakt

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 gebruikmaakt 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 euro-decennium; dat ondersteunt overigens ook een pleidooi voor hogere Duitse minimumlonen). *Wederkerigheid* 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. Dit voorbeeld is technisch-economisch; hierna geef ik een voorbeeld op het domein van de armoedebestrijding, dat een complexer probleem van solidariteit stelt.

De sociale dimensie is de ziel van het Europese project

Ik geloof in wederkerigheid als bindmiddel tussen mensen in de samenleving. In een pleidooi voor wederkerigheid contrasteerde ik de *homo reciprocans* ooit met de *homo economicus*: de *homo reciprocans* ziet graag 'iets terug' voor 'zijn geld', maar hij hanteert geen kruidenierschaal. 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 netto-gever te zijn en te blijven in de samenleving, op voorwaarde dat hij weet dat met 'zijn geld' maatschappelijke problemen, zoals armoede en werkloosheid, daadwerkelijk aangepakt worden. Hij wil weten dat er 'geen bodemloze emmers worden gevuld'. Wederkerigheid is zo het cement van de samenleving.⁷

Kan wederkerigheid een betekenisvol begrip zijn in de verhoudingen tussen lidstaten van een unie? De vraag is complex, omdat meerdere kwesties door elkaar lopen. Wat is de 'individuele' verantwoordelijkheid van lidstaten wanneer een economisch onevenwicht ontstaat? Waar stopt de individuele verantwoordelijkheid van lidstaten en is 'collectieve ondersteuning' nodig, via Europese fondsen of schuldgaranties? Hanteren we een louter principiële moraal ('de zondaars' moeten bestraft worden omdat ze

zondaars zijn) of hebben we oog voor de gevolgen van onze moraal (het al te streng bestraffen van de zondaars kan ook de heiligen in problemen brengen)?

De eurozone moet niet noodzakelijk 'een land' vormen. Maar de gelaagde politieke entiteit die de Unie hoe dan ook zal worden, moet wel op een duurzame basisconsensus kunnen steunen over de doelstellingen van het Europese sociale model en de principes van wederkerigheid die daarin gelden. Toen ik in de Den Uyl-lezing van 1999 een lans brak voor een Open Methode van Coördinatie voor de sociale politiek, was mijn argument dat dit zou toelaten om inhoud te geven aan de doelstellingen van het Europese sociale model. Wat tien jaar geleden misschien een luxediscussie was, is in het licht van de eurozone een noodzaak.

HET SOCIALE MODEL ALS KERN VAN HET POLITIEKE PROJECT EUROPA

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 kan hier functioneel uit worden 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. Je kunt ook een vierde argument aanvoeren dat van een andere aard is: de sociale dimensie is de ziel van het Europese project. Voor Habermas is de verdediging van 'a European way of life' tegen de druk van globalisering de essentie van het Europese project.⁸ Met 'a European way of life' (een uitdrukking van Lionel Jospin) vat Habermas een levenswijze samen die gekenmerkt wordt door sociale, politieke en culturele insluiting en sterke welvaartsstaten. Op zichzelf leidt zo'n pleidooi niet tot een precieze opvatting over de rol die de EU moet spelen in het sociale beleid van de lidstaten. Habermas gaat ervan uit dat nationale welvaartsstaten door globalisering 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 bij de les moet houden (bijvoorbeeld wat betreft armoedebestrijding), maar met respect voor subsidiariteit en diversiteit, was een kernidee van de Open Methode van Coördinatie die gelanceerd werd op de Top van Lissabon in 2000. De voorbije tien jaar klonk onafgebroken de kritiek dat deze methode te zwak was. 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 en ik hebben deze vraag op scherp gesteld door het volgende voorstel te simuleren: stel dat de EU alle lidstaten *verplicht* om een minimale inkomensbescherming in te voeren die de armoede, zoals we die meten in de 'open coördinatie', volledig zou uitbannen, welke inspanning impliceert dat dan? ⁹

De vereiste herverdelingsinspanning om zo'n armoededoelstelling te realiseren zou sterk uiteenlopen: in Bulgarije, Spanje, Litouwen en Roemenië zou de inspanning twee keer zo groot zijn als in Frankrijk, Tsjechië of Hongarije. De landen die de grootste herverdelingsinspanning zouden moeten doen zijn allemaal Zuid-Europese of Oost-Europese lidstaten. Daar zijn ook de armste lidstaten van de EU bij. Maar er zijn ook relatief arme lidstaten waar de bijkomende herverdelingsinspanning (die nodig is om de armoede weg te werken) veel beperkter zou zijn.

Dit is een louter theoretische rekenoefening, maar ze illustreert twee harde gegevens. Ten eerste is het sociale beleid in sommige lidstaten veel efficiënter dan in andere lidstaten. Als je vaststelt hoe hoog de armoede blijft in Spanje en Griekenland ondanks de sociale uitgaven die daar plaatsvinden, dan kun je alleen maar besluiten dat het sociale beleid daar erg inefficiënt is. Ten tweede is de ongelijkheid tussen de lidstaten enorm. Dat laatste brengt me bij een

Europese realiteit die vaak onderschat wordt. In de Europese Unie is de inkomensongelijkheid even groot als in de Verenigde Staten, ze neemt alleen een heel andere vorm aan. Hoewel de inkomensongelijkheid binnen de Europese lidstaten over het algemeen veel beperkter is dan de ongelijkheid binnen de Amerikaanse staten, is de ongelijkheid tussen de Europese lidstaten veel groter dan de ongelijkheid tussen de Amerikaanse staten. Zolang de Europese Unie een verzameling lidstaten was zonder gemeenschappelijke sociale lotsbestemming konden we het ons veroorloven om dit over het hoofd te zien.

Het Europees-Amerikaanse contrast geldt overigens niet alleen voor de gemiddelde inkomens in de (lid)staten, het geldt ook voor de bodem van de sociale bescherming. Het minimumloon ligt in de vs op een erg laag maar relatief uniform peil, ondersteund door een federaal minimumloon van \$ 7,25 per uur. Het Bulgaarse minimummaandloon is \$ 122, wat zelfs naar Amerikaanse standaarden bijzonder weinig is, en bedraagt daarmee minder dan 10% van ons minimum-

De inkomensongelijkheid in de EU is even groot als die in de vs

loon. De laatste uitbreiding van de Unie speelt daarin natuurlijk een belangrijke rol. Als je de koopkracht vergelijkt, dan zijn 'rijke' Roemenen arm in vergelijking met 'arme' Nederlanders.

Deze observaties leiden tot twee principiële vragen. Primo: moet de doelstelling van een sociale Europese Unie zijn dat de pan-Europese inkomensverdeling rechtvaardiger wordt, of moet een sociale Europese Unie ervoor zorgen dat de nationale inkomensverdelingen rechtvaardiger worden? Moet de Europese Unie erover waken dat de positie van ('rijke' en 'arme') Roemenen verbetert ten aanzien van de positie van ('rijke' en 'arme') Nederlanders, of moet ze erover waken dat 'rijke' Roemenen voldoende herverdelen naar 'arme' Roemenen? Secundo: hoe ver reikt de eigen verantwoordelijkheid van

de lidstaten om daarin vooruitgang te boeken? Als we van armere lidstaten een grotere inspanning eisen om hun interne inkomensverdeling te verbeteren, hebben ze dan recht op externe Europese ondersteuning? Moeten ze daarvoor Europese fondsen krijgen? Of zou dat leiden tot het 'exporteren van falend beleid' door sociaal inefficiënte landen — zoals Spanje?

Een 'sociaal Europa' kan niet langer worden gereduceerd tot 'nationale cohesie'

Op geen van deze vragen is een eenduidig antwoord mogelijk: zowel pan-Europese cohesie als nationale cohesie zijn belangrijk. Rijkere lidstaten van de Europese Unie moeten solidariteit opbrengen voor armere lidstaten, maar lidstaten zijn zelf ook verantwoordelijk voor de sociale resultaten van hun beleid. Dat dubbele perspectief is eigen aan het Europese project. Historisch heeft de Europese Gemeenschap altijd twee doelstellingen in het vaandel gedragen: nationale cohesie én pan-Europese cohesie. Met het oog op pan-Europese cohesie is ook het zogenoemde 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. Nu denk ik dat men 'sociaal Europa' vandaag niet langer kan en mag reduceren tot 'nationale cohesie'.

Uit de simulatie van een radicale Europese anti-armoedenorm, die een doelstelling uit de sfeer van het nationale sociale beleid vertaalt in een bindende Europese richtlijn, volgt dat een dergelijke doelstelling stuit op een complex maar onvermijdelijk probleem van institutionele wederkerigheid. Enerzijds zou de EU de armste lidstaten moeten helpen om zulke doelstellingen waar te maken, maar anderzijds zijn lidstaten zelf ook verantwoordelijk voor

de daadkracht en de efficiëntie van hun sociale beleid en de armoede in hun land. Daarin vooruitgang boeken lukt alleen als we een vruchtbare spiraal op gang brengen waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de interne nationale cohesie toenemen. Dat is de allereerste opdracht voor een 'sociaal Europa'.

DE AGENDA: SOCIAAL INVESTEREN

De functionele eisen van een 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 de dag geen luxe-oefening meer, maar een noodzaak. Nog anders gezegd: het afstemmen van economische strategieën 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 arena's heeft vele jaren het denken over de EU bepaald, maar is een recept voor groeiend verlies aan sociaal sturingsvermogen in de lidstaten, verlies dat niet gecompenseerd wordt door méér Europees sturingsvermogen. Afstemming van sociale strategieën kan echter niet betekenen dat Europa een sociale 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 de sociale 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 daar niet toe behoren, zijn geen eenvoudige vragen. Ze zijn urgenter dan ooit.

Hoe brengen we een vruchtbare spiraal op gang, waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de nationale cohesie toeneemt? Als de Europese Unie vandaag een 'pact' nodig heeft om haar

doel op de lange termijn vast te leggen in een geest van wederkerigheid, dan is het een sociaal investeringspact, zo betogen Anton Hemerijck, Bruno Palier en ik.¹⁰ De sociale investeringsgedachte is niet nieuw, maar de argumenten die een decennium terug op tafel lagen om het sociale beleid sterker op te vatten als een investeringsbeleid in menselijk kapitaal en in het aanpassingsvermogen van gezinnen en individuen zijn vandaag nog even actueel. Zo'n investeringsbeleid impliceert een hervormingsgerichte agenda en een dynamische publieke sector. De agenda draait rond zes assen: kinderopvang, opleiding en onderwijs, de combinatie van gezin en arbeid, later en flexibel met pensioen gaan, van migratie een succes maken, een efficiënte samenhang van minimale inkomensbescherming en emanciperende dienstverlening.¹¹

Sociaal investeren is een langetermijnagenda. Het is naïef te denken dat daarmee de kortetermijnproblematiek van de economisch financiële crisis opgelost wordt. De uitdaging is de korte en de lange termijn met elkaar te verbinden. Het budgettaire beleid van de lidstaten voor de korte termijn zou de doelstellingen van een sociaal investeringsbeleid op de lange termijn moeten ondersteunen, eerder dan deze te ondermijnen. Niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de uitgaven is daarbij belangrijk. Bovendien moet de EU een gezamenlijk perspectief scheppen. De lidstaten die vandaag zware budgettaire inspanningen moeten doen om hun schulden te verminderen (en die vaak ook te kampen hebben met een zwakke uitvoering van de sociale investeringsgedachte uit de oorspronkelijke Lissabon-agenda) moeten daarvan een succes kunnen maken. Dat succes veronderstelt hervormingen maar ook ondersteuning door de andere lidstaten en door de EU. Ik verwijz 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 te realiseren met betrekking tot de overheidsschuld, zoals door de uitgifte van euro-obligaties. Het mobiliseren

van de Europese fondsen moet landen die een effectief sociaal investeringsbeleid willen doorvoeren daartoe ook beter in staat stellen.

De muntunie, en bij uitbreiding de hele Unie, heeft geen toekomst als er geen basisconsensus tot stand komt over het sociale model. Consensus behelst compromis. Voor politieke partijen is eigen profiel een overlevingskwestie. De daarmee samenhangende ideologische strijd is goed. Maar sociaal-democraten hebben geen toekomst als de Unie wegzinkt in een steeds diepere crisis en zij moeten dus bijdragen tot de nodige basisconsensus. Is dat een catch 22 voor sociaal-democraten? Als een historisch compromis tussen politieke families en regeringen in Europa over de richting die de Unie moet uitgaan, bijdraagt tot het creëren van hoop, dan hoeven sociaal-democraten daar geen schrik van te hebben.

Natuurlijk hebben sociaal-democraten daarbij een eigen agenda. De ongemakkelijke vaststelling dat de inkomensongelijkheid in het geïntegreerde Europa even groot is als de inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten

Sociaal-democraten hebben geen toekomst als de Unie wegzinkt in een steeds diepere crisis

zou het hart moeten vormen van een sociaal-democratische agenda. Het antwoord op die vaststelling vergt een volgehouden investeringsagenda in menselijk kapitaal, met name via onderwijs en opleiding. Maar het vergt ook efficiënte sociale bescherming. Landen als Spanje, Griekenland en Italië falen zowel in het eerste als in het tweede. Orde op zaken stellen is nodig. Maar de Europeanen zullen dat wel samen moeten aanpakken, of de wanorde neemt alleen maar toe. Dat is een sociaal-democratisch credo bij uitstek.

De volledige oratie van Frank Vandenbroucke is te lezen op www.econ.kuleuven.be/frankvandenbroucke.

Noten

- 1 Scharpf verwoordt dit pessimisme het scherpst in *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, No. 6, 1-35. Berlijn: KFG - Kolleg-Forscherguppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.
- 2 Leibfried, S., 'Social Policy. Left to the Judges and the Markets?' in: Wallace H., Pollack M.A., Young A. (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 253-282.
- 3 Vandenbroucke, F., *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG working paper, No. 02/6, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2002.
- 4 Ferrera is op dit punt ook optimistischer dan Scharpf; zie Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare: European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005; en de bijdrage van Ferrera in Marlier, E. and Natali, D. (eds.), met Rudi Van Dam, *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Peter Lang, Brussel, 2010. De juridische analyse van Scharpf wordt genuanceerd door Armstrong in *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Zie ook Lenaerts, K., 'European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity', *Jurisprudencia*, 2011, 18 (2), pp. 397-421, en Lenaerts, K., 'Burgerschap van de Unie en sociale solidariteit: kanttekening bij de Europese rechtspraak', *Rechtskundig Weekblad*, 2012, 75 (22), pp. 1013-1019.
- 5 De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 2009, hoofdstuk 5.
- 6 Zie www.bruegel.org voor diverse standpunten en papers in dit verband.
- 7 Vandenbroucke, F., 'Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig', in: Janssens P., *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2011, pp. 19-76. Voor een sterke uiteenzetting over wederkerigheid, zie ook Bowles, S., in collaboration with Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A., Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- 8 Habermas, J., 'Why Europe needs a constitution', *New Left Review*, 11, 2001, pp. 5-26.
- 9 Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., Van Lancker, A., *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.
- 10 Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., Palier, B. (2011). *The EU needs a social investment pact*, OSE Opinion Paper, No. 5, Brussel, OSE, 2011.
- 11 Als je aanknoopt bij een gedachte die niet echt nieuw is, zoals het belang van sociaal investeren, dan moet je een correcte balans opmaken van wat deze gedachte tot nu toe in de praktijk heeft opgeleverd. We moeten dus evalueren wat het sociale beleid, zoals het onder meer bepleit is door de Europese Unie, in het voorbije decennium gepresteerd heeft, op basis van feiten en niet op basis van perceptie. Zie voor een gedachtewisseling daarover Vandenbroucke, F., Vleminckx, K., 'Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?', *Journal of European Social Policy*, vol. 21 (5), pp. 450-471, 2011; en Cantillon, B., 'The paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in The Lisbon Era', *Journal of European Social Policy*, vol. 21 (5), 2011, pp. 432-449. Zie ook Hemerijck, A., 'When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet', in *Sociologica* 1/2012, doi: 10.2383/36887 (met commentaren van Ascoli, Barbier, Beckfield, Bonoli and Palme).