

Een sociaal Europa, wie is tegen?

De pleitbezorgers van een sociaal Europa zijn nogal vaag over wat ze precies bedoelen. Willen ze een EU-brede verzorgingsstaat? Dat is onrealistisch zolang de verschillen tussen arme en rijke lidstaten zo groot zijn. Willen ze relatieve minimumnormen? Die lossen niet zoveel op. Meer nationale soevereiniteit zodat lidstaten hun eigen sociale beleid kunnen voeren, lijkt paradoxaal genoeg vooralsnog de beste weg naar een socialer Europa.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Hun naam getrouw wijzen sociaal-democraten al jaren op twee belangrijke tekortkomingen van de Europese Unie: het democratisch tekort en de verwaarloosde sociale dimensie. In tijden van economische crisis en een sterke druk vanuit 'Brussel' om de overheidsfinanciën op orde te brengen, dreigen de sociale doelen echter al snel op het tweede plan te belanden. In haar programma voor de Europese verkiezingen pleit de PvdA er dan ook voor om sociale aspecten een gelijk gewicht te geven als financieel-economische aspecten. Europa moet dus niet alleen sterker maar ook socialer worden. Wat uit het programma echter niet duidelijk wordt is hoe een sociaal Europa er volgens de PvdA uit zou moeten zien en wat daarvoor nodig is.

Dat gebrek aan helderheid over een sociaal Europa beperkt zich allerm minst tot het verkiezingsprogramma van de PvdA. Er zijn de laatste tijd opmerkelijk veel pleidooien voor een sociaal Europa verschenen die zich kenmerken door een gebrek aan concreetheid. Zo

bracht een aantal aan de sociaal-democratie en de vakbeweging gelieerde Europese denktanks (waaronder de Duitse Friedrich Ebert Stiftung en het Franse Lasaire) onlangs het boek *Roadmap to a Social Europe* uit, waarin meer dan veertig bijdragen over een sociaal Europa zijn gebundeld.

Dat op de omslag van het boek een doolhof staat afgebeeld, blijkt na lezing heel toepasselijk. In geen van de bijdragen aan het boek wordt een sociaal Europa namelijk gedefinieerd en slechts iets meer dan een handvol auteurs doet concrete voorstellen hoe een sociaal Europa zou moeten worden vormgegeven of gerealiseerd. Die voorstellen lopen bovendien sterk uiteen.

Onlangs publiceerde de GroenLinks-fractie in het Europees Parlement een bundel met de titel *Tijd voor de inhaalslag. Ideeën voor een socialer Europa*.¹ Daarin wordt wel uitvoerig aangegeven wat een sociaal Europa níet is, maar nauwelijks wat het dan wél zou moeten zijn. Ook de (concept-) *Europavisie* van de FNV

spreekt weliswaar over de noodzaak van een sociaal Europa, maar laat vervolgens na om precies aan te geven wat daarmee wordt bedoeld. De Adviesraad Internationale Vraagstukken geeft in *Naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie* evenmin een omschrijving van die sociale dimensie, maar volstaat met enkele 'gedachten' over een vier-tal concrete onderwerpen.²

Die onduidelijkheid over wat een sociaal Europa is en hoe het kan worden gerealiseerd is geen toeval, zo zal ik in dit artikel laten zien. Het blijkt uitermate lastig te zijn om een concrete gedachte te formuleren van een sociale Europese Unie die zowel wenselijk als realiseerbaar is. Ik geef hierna eerst een definitie van een sociaal Europa en beantwoord de vraag waarom de realisatie ervan wenselijk zou zijn. Vervolgens ga ik uitvoerig in op de verschillende wegen waarlangs zo'n sociaal Europa naderbij zou kunnen worden gebracht.

Wat is een sociaal Europa?

Het dichtst bij een definitie van een sociale Europese Unie komt de *Europavisie* van de FNV volgens welke een sociaal Europa zich kenmerkt door 'aandacht voor kwalitatief hoogwaardige publieke diensten, voor minimumlonen die een waardig leven mogelijk maken, voor een sterk sociaal vangnet, en voor een sociaal protocol dat fundamentele sociale rechten en arbeidsvoorwaarden beschermt'.³ Het woord 'aandacht' lijkt me in dit verband wat voorzichtig geformuleerd. Ik stel daarom voor om een sociaal Europa te definiëren als een Europese Unie waarin alle burgers *een gelijk niveau van adequate sociale rechten* hebben.

Beide termen, gelijk en adequaat, zijn cruciaal. Gelijkelijkheid van rechten in Europa betekent dat de burgers van de lidstaten als gelijkwaardige Europese burgers worden beschouwd. Immers, als de Bulgaren minder sociale rechten hebben dan de Nederlanders, kan men in feite al niet meer van een sociaal Europa spreken. Adequaar betekent dat een zeker minimumniveau is gegarandeerd. Euro-

pese burgers kunnen immers ook gelijk zijn in het *gemis* aan sociale rechten, maar dat draagt uiteraard niet bij aan een *sociaal* Europa.

Over de vraag wat een adequaat minimumniveau is, is veel discussie mogelijk. Het gaat dan vooral om de vraag of het minimumniveau in absolute of in relatieve termen moet worden gedefinieerd. Hierna zal ik laten zien dat dit een belangrijke hindernis is om stappen in de richting van een sociaal Europa te zetten.

Waarom een sociaal Europa?

Is een sociaal Europa zoals hierboven gedefinieerd wenselijk? Hierop kan zowel om principiële als om pragmatische of instrumentele redenen een bevestigend antwoord worden gegeven.⁴ Wie de Europese Unie ziet als een gemeenschap van Europese burgers in plaats van een verzameling van nationale gemeenschappen, kan haast niet anders dan een pleitbezorger van een sociaal Europa zijn. Over de vraag of de EU daadwerkelijk een dergelijke gemeenschap is of zou moeten zijn, valt echter te twisten. Ik kom daar aan het eind van dit artikel op terug.

Ook wie het idee van een Europese gemeenschap met gelijke (sociale) burgerrechten niet onderschrijft (of niet realistisch vindt), kan de wenselijkheid van een sociaal Europa beargumenteren op basis van pragmatische, instrumentele overwegingen. Een sociaal Europa zou een dam kunnen opwerpen tegen concurrentie tussen de lidstaten op sociale rechten, die kan uitmonden in een 'race to the bottom'. Ik schrijf hier 'zou kunnen', omdat het enerzijds omstreden is of er werkelijk een race to the bottom dreigt en het anderzijds nog maar de vraag is of een sociaal Europa daartegen bescherming biedt. Die laatste vraag komt hierna aan de orde.

Daarnaast kan men aanvoeren dat sociale rechten op Europees niveau niet ondergeschikt mogen zijn aan economische doelstellingen, om te voorkomen dat staten zich gedwongen zien hun verzorgingsstaat te

ontmantelen om aan de economische vereisen van de interne markt te voldoen. Frank Vandenbroucke stelt bovendien dat enige mate van convergentie tussen de lidstaten op sociaal terrein een vereiste is voor een goed functionerende muntunie.⁵ Tegen dit laatste argument voor een sociaal Europa kan men echter aanvoeren dat dit ook voor een neerwaartse aanpassing van sociale bescherming zou kunnen pleiten.

Het hoeft geen betoog dat de huidige EU niet aan de bovenstaande definitie van een sociaal Europa voldoet. Er is geen sprake van gelijke sociale rechten en in veel landen kunnen deze rechten ook bezwaarlijk als 'adequaat' worden aangemerkt. Simpel gesteld kunnen verschillen in sociale rechten tussen de lidstaten het gevolg zijn van de welvaartsverschillen tussen de landen en van verschillen in sociaal beleid van de nationale overheden.

In de wetenschap dat het gemiddelde inkomen in Bulgarije en Roemenië qua koopkracht ongeveer een zesde is van dat in rijke lidstaten als Nederland, Duitsland en België, is het onmiddellijk duidelijk dat de armste lidstaten hun burgers nooit hetzelfde *absolute* niveau van bescherming kunnen bieden als de rijkste lidstaten. De bijstandsuitkering voor een alleenstaande in Nederland bedraagt bijna het dubbele van het brutoloon van een gemiddelde Roemeense werknemer (iets meer dan € 6.000 per jaar in 2011⁶). Het is dan ook ondenkbaar dat de Roemeense overheid hetzelfde minimuminkomen (in euro's) kan garanderen als de Nederlandse.

De grote verschillen in welvaart tussen de lidstaten vormen daarom de grootste belemmering voor het realiseren van een sociale EU met gelijke sociale rechten voor alle burgers. Op langere termijn is geleidelijke convergentie van welvaartsniveaus dan ook de belangrijkste voorwaarde om een sociaal Europa te realiseren. Dit betekent dat de armere lidstaten langdurig een hogere jaarlijkse economische groei (per hoofd van de bevolking) moeten realiseren dan de rijkere lidstaten. Om een idee te geven van deze opgave: als de economi-

sche groei in de armste lidstaten jaarlijks 3% hoger zou zijn dan in de rijkste lidstaten, zou het nog altijd ruim zestig jaar duren voor de welvaartskloof is gedicht!⁷ Zelfs met 'Chinese' groeicijfers in de orde van 10% per jaar zou het nog zo'n twintig jaar duren.

Groei en werkgelegenheid

Deze cijfers onderstrepen hoe belangrijk het is dat de Europese Unie de armere lidstaten kansen biedt en ondersteunt om een hogere economische groei te realiseren. Zo bezien staan de economische en de sociale dimensie van de EU niet haaks op elkaar, maar is de eerste een voorwaarde voor de laatste. Om een sociaal Europa naderbij te brengen dienen zowel de welvaartsverschillen als de verschillen in sociale rechten tussen de EU-lidstaten te worden verkleind. Ik bespreek eerst kort de eerste voorwaarde en ga vervolgens uitgebreider in op de tweede, de convergentie in sociale rechten.

In de huidige vormgeving van het economische beleid van de EU — en in het bijzonder van de eurozone — ligt de nadruk eenzijdig op financiële doelstellingen, zoals beheersing van de inflatie en reductie van het begrotingstekort en de staatsschuld. In ieder geval op korte en middellange termijn remmen die juist de economische groei, zo wordt alom erkend. In dit verband is ook een discussie gewenst over de rol van de Europese Centrale Bank die nu, anders dan bijvoorbeeld zijn Amerikaanse evenknie de Fed, alleen tot taak heeft om de inflatie te beperken en niet om de economische groei of de werkgelegenheid te stimuleren.

Over de langetermijneffecten van sanering van de overheidsfinanciën voor het groeipotentieel van landen bestaat meer verschil van mening. Maar in ieder geval bemoeilijken de EMU-normen het voor de minst welvarende lidstaten om te investeren in infrastructuur, onderwijs en kinderopvang, die een belangrijke basis (kunnen) vormen voor toekomstige economische groei. Vandenbroucke, Hemerijck en Palier bepleiten daarom een sociale

investeringsstrategie, die meer evenwicht brengt tussen de sanering van de overheidsfinanciën op korte termijn en investeringen in de economische groeipotentie op langere termijn.⁸ Daarbij gaat het onder meer om onderwijs en training, kwalitatief hoogwaardige kinderopvang en het faciliteren van langer doorwerken.

Deze oproep vond weerklank bij de Economische Commissie, getuige haar mededeling *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* uit februari 2013. Daarin drukt de Commissie de lidstaten op het hart om meer te investeren in mensen. Zij geeft echter niet aan hoe die sociale investeringen te verzoenen zijn met de financieel-economische doelstellingen op korte termijn. Behalve de bestaande fondsen (zoals het Europees Sociaal Fonds) worden er geen extra middelen vrijgemaakt om de sociale investeringen te financieren. Het PvdA-programma constateert dan ook terecht 'dat er binnen de huidige regels onvoldoende ruimte is voor hervormingen die de structurele kracht van de economie versterken' en pleit ervoor dat 'landen meer ruimte [krijgen] om te investeren in economisch herstel en werkgelegenheid'.⁹

Om dit te laatste mogelijk te maken is het essentieel dat strikte afspraken worden gemaakt welke uitgaven gelden als (sociale) investeringen die toekomstige economische groei ondersteunen. Brian Nolan heeft er in een kritische beschouwing terecht op gewezen dat sociale investeringen niet eenvoudig zijn te onderscheiden van andere (sociale) uitgaven.¹⁰ Ook uitgaven aan gezondheidszorg kunnen bijvoorbeeld worden gezien als sociale investeringen, aangezien zij bijdragen aan een gezonde en productieve beroepsbevolking. Bovendien is er weinig bekend over de opbrengst van (sociale) investeringen in termen van extra economische groei.

Als men uitgaven voor sociale investeringen niet of niet volledig zou willen meetellen bij het vaststellen van het maximaal toelaatbare begrotingstekort, dient men precies vast te stellen welke uitgaven eronder vallen. Dat is

geen technocratische exercitie, maar een politieke beslissing, waarover niet eenvoudig overeenstemming zal zijn te bereiken. Bovendien zou 'Brussel' hiermee nog meer invloed krijgen op het nationale begrotingsbeleid. Waar nu alleen de omvang van het tekort direct onderworpen is aan Europese regels, zou een land dat een EMU-tekort heeft dat hoger is dan 3% ook de samenstelling van de overheidsuitgaven moeten laten toetsen door de Euro-

Een begrotingstekort van 3% afdwingen kan wel, een werkloosheid van 5% afdwingen kan niet

pese Commissie, om vast te stellen of de overschrijding het gevolg is van sociale investeringen. (Feitelijk vindt een vergelijkbare toets nu overigens al plaats bij de zogenoemde buitensporigtekortprocedure.)

Behalve de wenselijkheid van een Europees economisch beleid dat zich sterker richt op versterking van het economische potentieel op langere termijn, is het evenzeer gewenst dat dit beleid niet ten koste gaat van de realisering van sociale doelstellingen op korte termijn. Ook deze wens wordt in ieder geval in woorden door de Europese Commissie ondersteund. Eurocommissaris Andór van sociale zaken pleit ervoor om de sociale dimensie van de EMU te versterken, onder meer door in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (de zogenoemde MIP) naast economische criteria ook een 'scorebord' met sociale indicatoren te hanteren om het beleid van de lidstaten te beoordelen.¹¹ Vooralsnog lijkt het er echter niet op dat deze sociale indicatoren evenveel gewicht krijgen als de financieel-economische indicatoren.

Het PvdA-programma gaat een stap verder met het voorstel om bij de beoordeling van

het EMU-tekort ook de werkgelegenheidssituatie mee te wegen. In navolging van de commissie-Melkert¹² stelt het PvdA-programma voor om naast de 3%-norm voor het begrotingstekort een 5%-norm voor de werkloosheid te introduceren, om daarmee financieel-economische en werkgelegenheidsdoelstellingen in evenwicht te brengen. Dit klinkt sympathiek, maar het is de vraag of het in de praktijk kan werken. Dit hangt in belangrijke mate af van hoe beide indicatoren tegen elkaar worden afgewogen.

Stel dat een land met een hogere werkloosheid dan 5% om die reden niet aan de 3%-norm voor het EMU-saldo hoeft te voldoen. Dan zouden landen met een ineffectief werkgelegenheidsbeleid worden beloond met een soepelere begrotingsnorm.¹³ Hoewel bezuinigingen de werkgelegenheid kunnen schaden, garandeert het laten oplopen van het begrotingstekort allerm minst dat de werkloosheid daalt. Een alternatieve optie is dat landen met een te hoge werkloosheid juist worden bestraft door ze een strengere EMU-norm op te leggen. Maar dan wordt het die landen nog moeilijker gemaakt om de werkgelegenheid te stimuleren.

Het fundamentele probleem is dat men een overheid wel kan dwingen om het begrotingstekort onder 3% te brengen, maar niet om de werkloosheid te verlagen tot onder 5%. Het begrotingstekort is immers een directe uitkomst van het gevoerde beleid, terwijl de werkloosheid hooguit indirect door overheidsbeleid wordt beïnvloed. Het is dan ook een illusie dat een werkloosheidsnorm hetzelfde gewicht zou kunnen krijgen als de begrotingsnorm.

Wel zou men kunnen overwegen om bij de beoordeling van een te hoog begrotingstekort niet alleen (sociale) investeringen, maar ook uitgaven die op korte termijn de werkgelegenheid bevorderen (en niet zozeer de economische groei op langere termijn) buiten beschouwing te laten. Dit vergt echter opnieuw een lastig besluit over welke uitgaven hiertoe gerekend worden. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of subsidies voor werkgelegenheidscre-

atie buiten de EMU-norm zouden moeten vallen. Indien dat het geval zou zijn, zou een land de EMU-norm gemakkelijk kunnen omzeilen door de banen in de publieke sector aan te merken als werkgelegenheidsproject.

Kortom, hoewel het hoognodig is dat het economische beleid van de EU meer wordt gericht op duurzame economische ontwikkelingen en dat economische doelstellingen meer in balans komen met sociale doelstellingen, is het verre van eenvoudig om dit in concrete regels vast te leggen. Iedere versoepeling van het begrotingsbeleid om meer ruimte te creëren voor sociale doelstellingen, zal onvermijdelijk ook betekenen dat de EU zich meer inhoudelijk zal bemoeien met dat sociale beleid om vast te stellen welke uitgaven een gegronde reden zijn om de begrotingsnorm te overschrijden.

Europese sociale minimumnormen

Hoe belangrijk de convergentie van de welvaartsniveaus binnen de EU ook is, de lange periode die nodig zal zijn om de kloof te dichten, maakt duidelijk dat we niet kunnen wachten met het realiseren van een sociaal Europa tot de welvaartsverschillen tussen de lidstaten grotendeels zijn verdwenen. Dan zou het perspectief van een sociaal Europa geheel achter de horizon verdwijnen. De vraag waar ik mij in de rest van dit artikel op richt, is daarom op welke wijze een sociaal Europa naderbij kan worden gebracht zolang er grote welvaartsverschillen zijn tussen de lidstaten.

In beginsel kunnen langs twee routes stappen in de richting van een sociaal Europa worden gezet. De eerste route houdt in dat de lidstaten zelf een adequaat niveau van sociale rechten voor hun burgers garanderen. Langs de tweede route gaat de EU in toenemende mate zelf sociale rechten van Europese burgers realiseren en garanderen. Beide routes worden regelmatig bepleit.

In lijn met de eerste route wordt er wel gepleit voor bindende Europese afspraken over een minimumloon in alle lidstaten (gelijk aan

een percentage van het gemiddelde of mediane loon in de betreffende lidstaat).¹⁴ Voorbeelden van de tweede route zijn het pleidooi van Van Parijs om een euro-dividend in te voeren, een gegarandeerd inkomen voor alle ingezetenen van de EU gefinancierd uit een (Europese) btw.¹⁵ Seeleib-Kaiser bepleit een Europese werkloosheidsverzekering, waarbij (automatisch) overdrachten plaatsvinden van landen met een lage naar landen met een hoge werkloosheid.¹⁶

De eerste route sluit het meest aan bij het huidige sociale beleid in de EU. Dit is grotendeels gebaseerd op de zogeheten open methode van coördinatie (OMC). De OMC houdt in dat de lidstaten zich committeren aan Europese afspraken over gemeenschappelijke sociale doelstellingen. Vervolgens zijn de afzonderlijke lidstaten zelf verantwoordelijk om de doelen te realiseren. Bekende voorbeelden hiervan zijn de doelstellingen in 'Europa 2020' om de werkgelegenheidsgraad in de lidstaten te verhogen naar 75% en om het aantal armen in Europa in 2020 met 20 miljoen personen te verminderen. Het gaat bij de OMC echter om richtsnoeren ('guidelines') die niet kunnen worden afgedwongen. Er staat, anders dan bij bijvoorbeeld de EMU-normen, geen sanctie op als lidstaten zich onvoldoende inspannen om de doelen te realiseren. Dit wordt wel als 'soft law' aangeduid.

Een verdergaande stap zou zijn om de gemeenschappelijke doelen wel bindend te maken, dus om te zetten in 'hard law'. Zoals hierboven al opgemerkt met betrekking tot een werkloosheidsdoelstelling, geldt in bredere zin voor sociale doeleinden dat deze moeilijk zijn af te dwingen omdat nationale overheden deze niet direct kunnen beïnvloeden. Het armoedepercentage in een land wordt natuurlijk door overheidsbeleid beïnvloed, zoals de hoogte van de minimumuitkeringen, maar een overheid kan niet *besluiten* om de armoede tot onder een bepaalde grens te verlagen.

Meer dwingende normen zouden derhalve niet zozeer betrekking moeten hebben op de uitkomsten van het beleid, maar op het beleid

zelf. Het PvdA-verkiezingsprogramma kiest hier klaarblijkelijk voor: 'We spreken af dat elke lidstaat sociale doelstellingen moet nastreven. We denken hierbij bijvoorbeeld aan een stelsel van (relatieve) minimumlonen, een goede oudedagsvoorziening, gelijkheid tussen man en vrouw, een vangnet bij werkloosheid en goed en toegankelijk onderwijs. De vormgeving en uitvoering is en blijft [sic] een nationale bevoegdheid.'¹⁷

Om werkelijk betekenis te hebben zal men dan ook minimumnormen voor die regelingen moeten vastleggen. Het behoeft nauwelijks argumentatie dat het hierbij alleen om *relatieve* normen kan gaan, bijvoorbeeld een minimumloon gelijk aan een bepaald percentage van het gemiddelde of het mediane loon

Een relatief minimumloon zal de concurrentiedruk tussen lidstaten niet verminderen

in het betreffende land, of een minimumpensioen dat is gerelateerd aan het gemiddelde inkomensniveau in het land. Om voor de armere landen betaalbaar en houdbaar te zijn, zou een absolute norm (een minimumloon of minimumpensioen gelijk aan een vast bedrag in euro's) zo laag moeten zijn dat deze alleen voor die armere landen enige betekenis zou hebben. Een Europese minimumnorm die ver onder het feitelijke niveau ligt, zou in de rijkere landen zelfs een neerwaartse druk op de fungerende minimumniveaus kunnen uitoefenen. ('Waarom moet ons minimumloon viermaal zo hoog zijn als de EU voorschrijft?')

Een relatieve norm dus. Maar wat is de waarde daarvan? Als een Bulgaarse werknemer recht heeft op een minimumloon dat een zesde bedraagt van het Nederlandse minimumloon, kun je moeilijk van een gelijk recht

spreken. Alleen in hun *relatieve* positie ten opzichte van hun landgenoten zijn een Bulgaarse en een Nederlandse minimumloner dan gelijk, maar de koopkracht van de eerste ligt vele malen lager. Hetzelfde geldt voor een *relatief* minimumuitkeringsniveau. In het laatste geval komt daar nog bij dat de bescherming die minimumuitkeringen bieden niet alleen afhangt van het uitkeringsniveau maar ook van de uitkeringsvoorwaarden. Het vangnet wordt in veel landen gevormd door een bijstandsachtige uitkering, maar de voorwaarden om daarop aanspraak te maken variëren sterk. Wordt het recht bepaald op basis van iemands individuele positie of op die van het huishouden? Vindt er een toetsing plaats op het vermogen? Staat er een sollicitatieplicht of arbeidsplicht tegenover?

De vele wijzigingen die in de loop der jaren in de Nederlandse bijstandscriteria zijn aangebracht illustreren hoe uiteenlopend die voorwaarden kunnen zijn. Wil een relatief Europees minimumuitkeringsniveau betekenis hebben, dan zouden ook de condities waaronder Europese burgers recht hebben op een minimumuitkering moeten worden geharmoniseerd. Anders kunnen er in sommige lidstaten toch nog grote gaten in het vangnet zitten doordat er zeer strikte toekenningsvoorwaarden gelden. Feitelijk zou dit betekenen dat de lidstaten een groot deel van hun bevoegdheden op het gebied van minimumuitkeringsregelingen aan Brussel zouden moeten overdragen.

Een tweede belangrijke kanttekening bij een relatieve norm is dat die niet bijdraagt aan het verminderen van de concurrentiedruk tussen de lidstaten. Als het Bulgaarse minimumloon een zesde bedraagt van het Nederlandse, is het voor een Bulgaar nog steeds aantrekkelijk om in Nederland ver onder ons minimumloonniveau te komen werken, ook al is dat strijdig met de wet. Voor bedrijven in de rijkere landen zal het aantrekkelijk blijven om te profiteren van goedkopere arbeidskrachten uit de armere landen, hetzij door hen in dienst te nemen, hetzij door activiteiten naar de goedkopere landen te verplaatsen.

Invoering van een relatieve Europese norm biedt dus geen verlichting van de controle op de naleving van de nationale minimumnormen. Ook 'sociaal toerisme' wordt er niet door afgeremd: het blijft aantrekkelijk voor ingezetenen uit armere lidstaten om te profiteren van de (minimum)uitkeringen in de rijkere landen. (Overigens zijn er weinig aanwijzingen dat dit sociaal toerisme momenteel een serieus probleem vormt.¹⁸)

Tot slot kan men zich afvragen waarom het wenselijk zou zijn dat *relatieve* normen in de EU gelijk zijn. Waarom zou het minimumloon in Nederland hetzelfde percentage van het mediane loon moeten bedragen als in België of het Verenigd Koninkrijk? Waarom zouden de preferenties op dit terrein niet kunnen en mogen verschillen tussen de landen? In enkele van de meest welvarende lidstaten bestaat momenteel zelfs geen wettelijk minimumloon (in Denemarken, Zweden, Finland en Oostenrijk en vooralsnog ook in Duitsland). Als de bevolking in deze landen het acceptabel vindt dat het feitelijke minimumloon de uitkomst is van cao-onderhandelingen en varieert tussen sectoren, waarom zou het dan gewenst zijn dat de EU hen dwingt om een uniform wettelijk minimumloon in te voeren?

De hierboven besproken minimumnormen hebben alle betrekking op geldbedragen en zijn om die reden noodzakelijkerwijze relatief. Bij niet-monetaire aspecten van sociale bescherming is het wel mogelijk dat de EU absolute minimumnormen formuleert. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als arbeidsomstandigheden, werktijden en gelijke rechten van vrouwen en mannen. Hierbij hangen de mogelijkheden van de lidstaten immers veel minder af van hun welvaartsniveau. Op deze terreinen bestaan er dan ook al dwingende Europese normen (richtlijnen).

Behalve ten aanzien van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen zijn de normen echter ruim geformuleerd en laten zij veel ruimte voor nationale variatie. Zo mag de wekelijkse arbeidstijd volgens de Europese

richtlijn niet meer dan 48 uur bedragen, terwijl in de meeste lidstaten een werkweek van 40 uur of minder de standaard is. Zou het wenselijk zijn om deze normen aan te scherpen? Het argument hiervoor zou kunnen zijn dat men daarmee een 'gelijk speelveld' creëert en voorkomt dat landen (of bedrijven) elkaar beconcurreren op (ongunstige) arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Tegelijkertijd beperkt men dan echter ook de armere landen in de EU in hun mogelijkheden om hun concurrentiepositie te versterken door bijvoorbeeld langer te werken of genoeg te nemen met iets minder gunstige arbeidsomstandigheden. Zolang de veiligheid van de werknemers niet in gevaar komt, is het dan ook de vraag of het wenselijk is op Europees niveau de nu geldende normen aanzienlijk te verscherpen.

Concluderend blijkt het introduceren van dwingende Europese minimumnormen op sociaal gebied als stap naar een sociaal Europa veel haken en ogen te hebben. Absolute normen zijn op de meeste terreinen niet realistisch en relatieve normen lossen niet werkelijk een probleem op. Het is dan ook twijfelachtig of deze eerste route ons daadwerkelijk naar een socialer Europa voert.

Sociale rechten vanuit Brussel

De tweede denkbare route naar een sociaal Europa loopt via Brussel. In plaats van de verantwoordelijkheid voor de realisering van sociale rechten bij de nationale overheden te leggen, zou de EU zelf aan alle burgers rechten kunnen toekennen. Er zijn tal van varianten denkbaar, maar alle kenmerken zich doordat zij gepaard gaan met (indirecte) inkomensoverdrachten tussen de lidstaten. Dat is immers de essentie van sociale rechten: individuele aanspraken zijn (ex post) niet gelijk aan wat ieder individueel bijdraagt. De burgers van sommige lidstaten zullen per saldo meer bijdragen dan zij ontvangen, voor de burgers van andere lidstaten geldt het omgekeerde. Hierbij denkt men meestal aan inkomensover-

drachten van rijke naar arme landen. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn. De genoten sociale bescherming zou ook kunnen afhangen van de economische of werkgelegenheidsprestaties van een land.

Een EU-brede verzorgingsstaat betekent inperking van de nationale soevereiniteit

Een Europese werkloosheidsverzekering, zoals bepleit door Seeleib-Kaiser¹⁹ en ook gesuggereerd door Vandenbroucke²⁰, zou bijvoorbeeld betekenen dat er per saldo inkomensoverdrachten plaatsvinden van lidstaten met een lage werkloosheid naar lidstaten met een hoge werkloosheid, hetgeen iets anders is dan van rijk naar arm. De Europese Commissie opperde onlangs een enigszins vergelijkbare mogelijkheid, waarbij inkomensoverdrachten als stabilisatiemechanisme tussen landen fungeren, maar merkte onmiddellijk op dat dit in strijd is met het huidige EU-verdrag.²¹

Indien de Europese Unie rechtstreeks sociale bescherming biedt aan Europese burgers, neemt zij een deel van de taak van nationale verzorgingsstaten over. Dit zou een fundamentele verandering zijn in vergelijking met de huidige Unie, waarin sociale bescherming immers primair een taak van de nationale lidstaten is.²²

Als de EU geleidelijk meer van deze taken op zich neemt, zouden we stap voor stap op weg zijn naar een EU-brede verzorgingsstaat. Het zal duidelijk zijn dat hiervoor enorme obstakels moeten worden weggeruimd. Het betekent een stapsgewijze inperking van de nationale soevereiniteit. Het zal gepaard gaan met een sterke uitbreiding van de financiële middelen van de EU, hetzij door overdracht van nationale middelen aan Brussel, hetzij door de EU de bevoegdheid te geven recht-

streeks belastingen of sociale premies te heffen. Er zullen moeilijke en omstreden keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de vormgeving en uitvoering van de Europese sociale regelingen. Gezien de grote diversiteit aan sociale stelsels in de lidstaten zullen de Europese regelingen onvermijdelijk fors afwijken van de bestaande regelingen in vele lidstaten. Dan ga ik er nog aan voorbij dat de omvangrijke inkomensoverdrachten tussen de lidstaten, waarmee dit gepaard zou gaan, waarschijnlijk op grote weerstand zullen stuiten van de burgers van de landen die nettobetalers worden. Zolang er onder de bevolking van de lidstaten geen breed gedeeld gevoel van Europees burgerschap bestaat is het twijfelachtig of er ooit — langs democratische weg — iets van een solidaire Europese gemeenschap tot stand kan komen.

Men kan tegenwerpen dat deze opsomming van onoverkomelijke obstakels misschien te pessimistisch is, zeker zolang de Europese inkomensoverdrachten relatief beperkt blijven. Het voordeel van invoering van een Europese heffing kan zijn dat niet direct zichtbaar is welke landen hiervan het meest profiteren. Het gaat immers om inkomensoverdrachten tussen Europese burgers in plaats van tussen lidstaten. Ook een deel van de burgers in de rijke of economisch goed presterende landen zal daarvan profiteren. Daar komt bij dat historisch gezien het besef van een nationale gemeenschap niet altijd aan de invoering van een verzorgingsstaat vooraf is gegaan, maar dat de invoering van sociale arrangementen die solidariteit tussen burgers afdwongen, juist ook heeft bijgedragen aan een nationaal gemeenschapsbesef. Hierbij past wel onmiddellijk weer de kanttekening dat die arrangementen vaak niet langs democratische weg tot stand kwamen (zoals in het Duitsland van Bismarck).

Brusselse bemoeienis

Ook als men de obstakels naar Europese sociale bescherming niet onneembaar acht, blijft de vraag in hoeverre het wenselijk is deze weg

in te slaan. Een van de belangrijkste lessen van de afgelopen decennia met betrekking tot de verzorgingsstaat is immers dat sociale bescherming niet los gezien kan worden van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Het duidelijkst geldt dit voor de werkloosheidsuitkeringen. Werkloosheid is niet simpelweg het resultaat van een ongunstige economische ontwikkeling. De verschillen in werkloosheid tussen landen met een vergelijkbare economische ontwikkeling zijn soms groot en hardnekkig. Dit geldt ook voor de kansen om werkloos te worden en weer aan het werk te gaan. Deze verschillen zijn (mede) het gevolg van verschillen tussen landen in arbeidsmarktinstituties en -regulering, zoals ontslagbescherming, wetgeving rond flexwerk, loononderhandelingen en minimumloon.

Weliswaar is er allerminst consensus over de effecten van deze arrangementen, maar duidelijk is wel dat genereuze werkloosheidsuitkeringen en een goed functionerende arbeidsmarkt goed kunnen samengaan *mits* er voldoende flankerend beleid is in de vorm van begeleiding, scholing, sancties en dergelijke. Als er op EU-niveau een werkloosheidsverzekering zou komen, is het dus haast onvermijdelijk dat ook het arbeidsmarktbeleid voor een belangrijk deel in Brussel wordt bepaald. Anders bestaat het gevaar dat landen nalaten hun arbeidsmarktbeleid te verbeteren, omdat de negatieve gevolgen daarvan — een groot beroep op de werkloosheidsverzekering — toch door heel Europa worden gedragen.

Er valt zelfs veel voor te zeggen dat ook de loononderhandelingen en het cao-beleid in dat geval niet langer een nationale verantwoordelijkheid kunnen blijven, aangezien ook deze van invloed zijn op de werkgelegenheids- en werkloosheidsontwikkeling. Gezien de grote verschillen in loonniveaus tussen de lidstaten, samenhangend met grote productiviteitsverschillen, is het echter moeilijk voorstelbaar dat werkgevers en vakbonden hierover op Europees niveau tot afspraken zouden kunnen komen. Het alternatief dat 'Brussel' de

lonen in heel Europa zou dicteren, lijkt nog onwaarschijnlijker en zal door weinigen wenselijk worden geacht.

Vandenbroucke merkt op dat als een Europese werkloosheidsverzekering een beperkte duur heeft (bijvoorbeeld twaalf maanden), deze vooral fungeert als stabilisatiemechanisme om 'asymmetrische schokken' op te vangen.²³ Als op hetzelfde moment sommige lidstaten zich in een recessie bevinden terwijl er in andere lidstaten (nog) sprake is van hoogconjunctuur, kunnen de automatische overdrachten van de laatste naar de eerste groep landen de conjunctuurschommelingen dempen. Ook dan is het echter de vraag of de verschillen in economische voor- en tegenspoed niet deels het gevolg zijn van verschillen tussen die landen in het gevoerde economische en arbeidsmarktbeleid. Zo is het denkbaar dat lidstaten met een zeer flexibele arbeidsmarkt (bijvoorbeeld als gevolg van weinig ontslagbescherming) relatief scherp reageren op schommelingen in de conjunctuur.

Voor andere onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel, zoals de bijstand en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, geldt mutatis mutandis hetzelfde. Ook die kunnen niet los worden gezien van andere onderdelen van het sociaaleconomisch beleid. Wie de taak van het garanderen van sociale bescherming deels naar Brussel wil verplaatsen, zal dus ook op andere terreinen die nu tot het nationale domein behoren, meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan Brussel moeten overdragen.

Europensioen, eurokindergeld en eurodividend

Men zou hier een uitzondering kunnen maken voor sociale regelingen met een onvoorwaardelijk karakter, waarvan het gebruik niet wordt beïnvloed door overheidsbeleid. Concreet valt aan drie vormen van sociale bescherming te denken: het pensioen (vanaf een gegeven pensioneringsleeftijd), kinderbijslag (voor kinderen tot een bepaalde leeftijd) en een on-

voorwaardelijk basisinkomen, zoals het door Philippe Van Parijs bepleite eurodividend.

Neem als voorbeeld een Europees basispensioen voor alle burgers van, zeg, 67 jaar en ouder. Stel dat dit pensioen, vergelijkbaar met de Nederlandse AOW, wordt gefinancierd uit een Europese heffing op het inkomen van alle Europese burgers (eventueel tot een bepaalde bovengrens) en wordt uitgekeerd in de vorm van een vast bedrag in euro's per maand. Dit zou neerkomen op een inkomensoverdracht van rijke naar arme landen en van 'jongere' naar meer vergrijnde lidstaten. Het beleid van nationale overheden zou hierop niet van invloed zijn, zodat er geen gevaar is van afwenteling van lasten op andere lidstaten. Ook het risico op misbruik of oneigenlijk gebruik zou bij een basispensioen waarvoor men slechts aan één objectief criterium hoeft te voldoen (namelijk de leeftijd) klein zijn.

Een europensioen, eurokindergeld of eurodividend is wel mogelijk zonder inbreuk te maken op het nationale stelsel

Hetzelfde geldt in beginsel voor een vaste uitkering voor kinderen onder een bepaalde leeftijd, bijvoorbeeld achttien jaar. Deze zou neerkomen op een netto inkomensoverdracht van vergrijnde naar 'jongere' lidstaten. Uitgaande van een vast bedrag wordt er ook weer geld van rijke naar arme landen overgeheveld. Dit laatste geldt ook voor een kleine vaste onvoorwaardelijke uitkering voor alle ingezetenen van de EU. Een europensioen, eurokindergeld en eurodividend komen alle neer op een inkomensoverdracht van rijkere naar armere burgers in de EU. Doordat niettemin ook de rijkere burgers aanspraak maken op deze regelingen en de armere ingezetenen van rijke

landen tot de netto-ontvangers zouden behoren, valt hiervoor wellicht gemakkelijker maatschappelijke steun te krijgen dan voor regelingen die primair een overdracht van rijke naar arme landen zijn. Dit neemt niet weg dat dergelijke universele inkomensoverdrachten haaks staan op de tendens om aan sociale uitkeringen steeds meer voorwaarden te verbinden.

De tweede route naar een sociaal Europa blijkt dus ook vol obstakels en hindernissen. Als een (toenemend) deel van de sociale bescherming direct door 'Brussel' wordt geboden, zullen onvermijdelijk ook andere aspecten van het sociaaleconomisch beleid, met name het arbeidsmarktbeleid, door de EU worden gedicteerd. Dit betekent een vergaande overdracht van nationale bevoegdheden aan Brussel. Men dient zich te realiseren dat er geen enkele garantie is dat een op EU-niveau vastgesteld sociaal beleid zou lijken op het huidige Nederlandse sociale beleid. Grotere gelijkheid tussen de burgers van de EU op het gebied van sociale rechten zou dus samen kunnen gaan met een geheel andere vormgeving van die rechten dan nu in Nederland het geval is. Alleen de invoering van een (relatief laag) europensioen, eurokindergeld of eurodividend is voorstelbaar zonder veel inbreuk te maken op nationale stelsels. Wie de route naar een Europese verzorgingsstaat wil inslaan, doet er dus het verstandigst aan deze zaken als eerste stap te bepleiten.

Versterking van de nationale soevereiniteit op sociaal gebied

Als zowel het formuleren van bindende minimumnormen als het garanderen van minimumrechten vanuit Brussel op veel bezwaren stuit, welke andere mogelijkheden zijn er dan nog om de sociale dimensie van Europa meer gewicht te geven? De resterende opties houden in dat de lidstaten voldoende ruimte behouden of meer ruimte krijgen om hun eigen sociale beleid vorm te geven. Dat wil zeggen dat sociaal beleid zowel formeel (*de jure*) als

materieel (*de facto*) de bevoegdheid blijft van nationale overheden. Enerzijds impliceert dit dat de EU zich *niet* in het sociale beleid van de lidstaten mengt, anderzijds dat zij hen wel in staat stelt om het door hen gewenste sociale beleid ten uitvoer te brengen.

Het eerste vereist vooral terughoudendheid van de EU op sociaal terrein. Het tweede kan echter betekenen dat de EU actief moet optreden om het sociale beleid van de lidstaten te ondersteunen, vooral als dit onder druk staat van ander, met name financieel-economisch Europees beleid.

Formeel is het sociale beleid momenteel een nationale aangelegenheid. Dit is ook een belangrijke reden waarom de genoemde open methode van coördinatie op sociaal gebied zich niet richt op de vormgeving, maar alleen op de doeleinden van het sociale beleid. Dit laat de lidstaten vrij om eigen keuzes te maken hoe de gemeenschappelijke doeleinden te realiseren. In het kader van de beoordeling van het economische beleid van de lidstaten (het zogenoemde Europese semester) doet de Europese Commissie echter ook aanbevelingen die zich uitstrekken tot het sociale domein.

Zo heeft de Commissie (formeel overigens de Europese Raad) Nederland in 2013 aanbevelingen gedaan op het terrein van de hervorming van het pensioenstelsel en het arbeidsmarktbeleid.²⁴ In het recente rapport van eurocommissaris Rehn worden aan diverse lidstaten aanbevelingen gedaan op het gebied van de loonontwikkeling en activerend arbeidsmarktbeleid.²⁵ Hoewel die aanbevelingen niet dwingend zijn, bemoeit de EU zich daarmee wel degelijk met beleidsterreinen waarop zij formeel geen competenties heeft. Bovendien worden die aanbevelingen vooral ingegeven door economische en niet of veel minder door sociale doelstellingen. Sluipenderwijs holt de EU daarmee toch de nationale autonomie op sociaal terrein uit. Het is zorgelijk dat hierover nauwelijks openlijke discussie plaatsvindt.

Het feitelijke vermogen van nationale overheden om een eigen sociaal beleid te voeren

wordt ook beperkt door andere effecten van de Europese integratie. Hierbij valt vooral te denken aan de druk die uitgaat van arbeidsmigratie. Het gaat dan niet zozeer om het beroep dat migranten op sociale zekerheid doen — dat is redelijk beperkt — maar wel om het ontduiken of ontwijken van de nationale (minimum)regels ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Minister Asscher sprak hierover enige tijd geleden zijn zorgen uit toen hij in een opinieartikel van 'Code Oranje' sprak.²⁶ Formeel zijn de nationale bevoegdheden op dit punt verreichend, zolang zij geen belemmering vormen voor het vrije verkeer van arbeidskrachten. Niet alleen gelden in principe voor alle in Nederland werkzame werknemers het wettelijk minimumloon en andere wettelijke bepalingen. Dankzij het Nederlandse systeem van algemeenverbindendverklaring van cao's zijn de werkgevers in de meeste bedrijfstakken ook verplicht om arbeidsmigranten conform de cao te betalen.²⁷

Het probleem betreft hier dus niet zozeer de formele bevoegdheden, maar de feitelijke mogelijkheden om de naleving van nationale regels af te dwingen. Daarvoor is allereerst intensieve binnenlandse controle nodig. Het is dan ook zorgelijk dat het kabinet bezuinigt op de Inspectie SZW (waarin de voormalige Arbeidsinspectie is opgegaan) die daarvoor in belangrijke mate verantwoordelijk is. De aanpak van malafide, in andere lidstaten gevestigde uitzend- en detacheringsbureaus die in Nederland arbeidskrachten tewerkstellen tegen voorwaarden die ver onder de Nederlandse minimumnomen liggen, vereist daarnaast informatie-uitwisseling en samenwerking met andere lidstaten. De EU zou daarin actiever een ondersteunende en coördinerende rol dienen te spelen.

Als het gaat om zelfstandige arbeidskrachten, zijn de nationale mogelijkheden echter beperkt. Zelfstandigen vallen immers per definitie niet onder wettelijke regels en cao-afspraken voor werknemers in loondienst. Dit geldt overigens net zo goed voor Nederlandse

zzp'ers, die, als gevolg van de economische crisis, soms bereid zijn te werken tegen tarieven die ver onder het minimum(uur)loon liggen. Het stelsel van geordende arbeidsverhoudingen kan onder druk komen te staan als bedrijven steeds vaker goedkope zelfstandigen inhuren. Er is geen eenvoudig antwoord op deze (potentiële) bedreiging.

Als er sprake is van schijnzelfstandigheid kan men dit proberen te bestrijden via intensieve controle. Op langere termijn lijkt de beste oplossing dat ook voor zelfstandigen een aantal wettelijke minimumeisen gaat gelden, zoals een plicht om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast zouden sociale partners in cao's afspraken kunnen maken over minimumtarieven bij het inhuren van zzp'ers. In dat geval is het essentieel dat die cao's algemeen verbindend worden verklaard, om te voorkomen dat bedrijven zich er gemakkelijk aan kunnen onttrekken.

Tot besluit

Versterking van de nationale soevereiniteit op het gebied van sociaal beleid en het beperken van Europese bemoeienis lijkt, paradoxaalwijs, de meest kansrijke manier om de sociale dimensie van Europa meer gewicht te geven. Het is echter de vraag of men deze optie als een stap op weg naar een sociaal Europa kan betitelen. Ze gaat immers uit van meer nadruk op het nationale belang en zal samengaan met blijvende en mogelijk zelfs groeiende divergentie in de sociale bescherming in de lidstaten. Van een gedeeld recht op sociale bescherming voor alle burgers in de EU is dan geen sprake.

Als tegelijkertijd het economische beleid van de Europese Unie (en de EMU) de armere lidstaten meer mogelijkheden biedt om zich economisch te ontwikkelen, zou deze optie op termijn niettemin kunnen bijdragen aan een socialer Europa. Naarmate de welvaartsverschillen tussen de lidstaten kleiner worden, mag men immers verwachten dat de burgers

van de armere lidstaten van hun regeringen ook meer sociale rechten zullen vragen. Dit zal echter een lange weg zijn. Voorlopig zal de druk op de meer welvarende lidstaten als gevolg van (loon)concurrentie en arbeidsmigratie dan ook groot blijven, terwijl de kloof in sociale rechten tussen de armere en rijkere lidstaten maar heel langzaam zal worden overbrugd.

Deze benadering opent dan ook geen sprankelend vergezicht op een sociaal Europa

waarmee de sociaal-democratie zich kan onderscheiden van de eurosceptische partijen. Integendeel, 'eurofielen' zouden de sociaal-democratie in reactie hierop in de hoek van de populistische partijen kunnen plaatsen omdat ze voorrang geeft aan bescherming van de nationale verzorgingsstaat voor de 'eigen' burgers. Maar beter een realistisch verhaal dat door sommigen als populistisch wordt afgedaan dan een vage droom van een sociaal Europa dat nooit werkelijkheid zal worden.

Noten

- 1 Cornelissen, Marije & Vincent Hurkens (red.), *Tijd voor de inhaalslag. Ideeën voor een socialer Europa*, GroenLinks Europa 2013.
- 2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie*, Briefadvies. Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag 2013.
- 3 FNV Europavisie. *Blijven bouwen aan een sociaal Europa* (concept), FNV 2013, p. 2.
- 4 Zie hierover veel uitgebreider: Vandenbroucke, Frank, *Europa: de sociale uitdaging. Oratie Den Uyl-leerstoel*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2012.
- 5 Vandenbroucke, Frank, *Europa: de sociale uitdaging. Oratie Den Uyl-leerstoel*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2012.
- 6 Bron: Eurostat.
- 7 Immers: 1,03⁶¹ = 6.
- 8 Vandenbroucke, Frank, Anton Hemerijck & Bruno Palier, *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, Brussel: Observatoire Social Européen 2011.
- 9 PvdA, *Voor een Europa dat werkt. Ontwerp-verkiezingsprogramma Europees Parlement*, 2013, p. 7.
- 10 Nolan, Brian, 'What use is "social investment"?', *Journal of European Social Policy* 23(5), 2013, pp. 459-468.
- 11 Europese Commissie, *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM (2013), p. 690. Europese Commissie, Brussel 2013.
- 12 Commissie-Merkert, *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen*, PvdA, Amsterdam 2013.
- 13 Deze mogelijkheid wordt gesuggereerd door het voorstel van de commissie-Merkert om aan de EMU-begrotingsnorm toe te voegen: 'met inachtneming van de doelstelling van het bereiken van volledige werkgelegenheid, geïndiceerd door een werkloosheidsniveau dat 5% of minder van de beroepsbevolking representeert' (commissie-Merkert, 2013, p. 19, noot 27).
- 14 Vandenbroucke, Frank, met Bart Vanhercke, 'A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack', *Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Friends of Europe/Observatoire Social Européen, Brussel 2014; Seeleib-Kaiser, Martin, 'What is the Social Dimension of the EU?', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.
- 15 Van Parijs, Philippe, 'Solidariteit binnen Europa', S&D 2012/7-8, pp. 74-82; Van Parijs, Philippe, 'The Euro-Dividend', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.
- 16 Seeleib-Kaiser, Martin, 'What is the Social Dimension of the EU?', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.

- 17 PvdA, *Voor een Europa dat werkt. Ontwerp-verkiezingsprogramma Europees Parlement*, 2013, p. 9.
- 18 Zie Kremer, Monique, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, Boom/Lemma, Den Haag 2013.
- 19 Seeleib-Kaiser, Martin, 'What is the Social Dimension of the EU?', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.
- 20 Vandenbroucke, Frank, met Bart Vanhercke, 'A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack', *Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Friends of Europe/Observatoire Social Européen, Brussel 2014.
- 21 Europese Commissie, *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM (2013) 690, Europese Commissie, Brussel 2013, pp. 11-12.
- 22 Krachtens art. 153 lid 4 van het verdrag van de EU hebben de lidstaten het recht 'om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen'.
- 23 Vandenbroucke, Frank, met Bart Vanhercke, 'A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack', *Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Friends of Europe/Observatoire Social Européen, Brussel 2014.
- 24 Europese Commissie, *Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012-2017*, COM(2013) 369 final, Europese Commissie, Brussel 2013.
- 25 Europese Commissie, *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM(2014) 150 final, Europese Commissie, Brussel 2014.
- 26 Asscher, Lodewijk & David Goodhart, 'Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU', *de Volkskrant* 17 augustus 2013.
- 27 De Scandinavische landen zijn in dit opzicht kwetsbaarder doordat zij sterk op cao-afspraken rusten en geen algemeenverbindendverklaring en wettelijk minimumloon kennen die ook van toepassing zijn op werknemers die niet onder een cao vallen (vgl. de uitspraken van het Europese Hof in de Viking- en Laval-zaken).