Pleidooi voor een Europese Sociale Unie

De verkiezingen voor het Europees Parlement zijn achter de rug, maar de discussie over Europa is dat geenszins. In het vorige nummer van S&D twijfelde Paul de Beer aan de haalbaarheid van een 'sociaal Europa' en liet Tom Eijsbouts zien dat we niet naïef moeten zijn over onze invloed in de grote Europese arena. Frank Vandenbroucke reageert, en staat erop dat een Europese Sociale Unie geen dagdromerij is.

FRANK VANDENBROUCKE

Verbonden aan de Universiteit van Leuven en Antwerpen en bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam

In het vorige nummer van S&D stelde Paul de Beer de grote onduidelijkheid aan de kaak over wat een sociaal Europa is en hoe het kan worden gerealiseerd.[1] Hij heeft gelijk: de roep om 'een sociaal Europa', die in debatten over de EU meestal klinkt, helpt ons niet vooruit. Dat is precies de reden waarom ik ervoor pleit om een coherente opvatting over een Europese Sociale Unie te ontwikkelen. De term 'Sociale Unie' is weloverwogen, om drie redenen.

Eén: deze term verplicht ons om een helder institutioneel en normatief concept te definieren. De vage notie van 'een sociaal Europa' leidt daar niet toe. We spreken ook niet over 'het sociale België' of 'het sociale Nederland' in onze binnenlandse politieke debatten: we stellen dat België en Nederland welvaartsstaten zijn, waarbij het concept 'welvaartsstaat' een generieke betekenis heeft en beantwoordt aan een aantal eisen.

Twee: met die keuze voor een Sociale Unie geven we aan dat we verder moeten kijken dan de obligate oproepen dat de EU een 'sociale dimensie' nodig heeft. Eigenlijk is het zelfs fout te beweren dat de EU niet over een sociale dimensie beschikt. Er is wel degelijk sprake van een *sociaal acquis*, van stapsgewijze vooruitgang in de laatste vijftig jaar, die allesbehalve als onbeduidend kan worden bestempeld. Zie de coördinatie van de sociale-zekerheidsrechten van mobiele werknemers en belangrijke normen voor gezondheid en veiligheid op het werk. De EU heeft tevens voor een solide juridische basis gezorgd om discriminatie tussen EU-burgers tegen te gaan. De idee van een 'Europese Sociale Unie' is niet in tegenspraak met dat acquis, maar bouwt erop voort, zij het dat we wel te maken krijgen met een compleet nieuwe uitdaging. De stappen die nu moeten worden gezet en de achterliggende gedachte zijn echt

nieuw. En daar moeten we ons goed van bewust zijn: het gaat om meer dan het toevoegen van een 'sociale dimensie'.

Drie: niet toevallig leg ik de nadruk op een Sociale *Unie*. Ik spreek niet over een Europese welvaartsstaat. Het gaat om een Unie van nationale welvaartsstaten. Daar zit meteen een groot verschil met het betoog van Paul de Beer. Een sociaal Europa betekent voor hem dat alle EU-burgers een gelijk niveau van adequate sociale rechten hebben. Wat hij beschrijft verschilt ten gronde niet van een Europese welvaartsstaat die alle burgers laat genieten van uniforme loonvoorwaarden en van dezelfde sociale voorzieningen. De onmogelijkheid van het sociale Europa zit in deze definitie ingebakken.

Mijn verhaal verschilt dus grondig van het verhaal van Paul de Beer. Maar het vereist wel een Europabrede oriëntatie op sociale doelstellingen. Dat lijkt misschien wereldvreemd in de huidige stand van zaken in de Europese politiek, en dus een brug te ver. Toch hoop ik de lezer ervan te overtuigen dat de idee van een Europese Sociale Unie niet wereldvreemd is. De kerngedachte kan ik als volgt samenvatten. Een Sociale Unie zou nationale welvaartsstaten ondersteunen met betrekking tot sommige van hun kerntaken; het gaat daarbij om cruciale *systeem*-kenmerken van welvaartsstaten, zoals hun rol in de stabilisatie van het economisch leven. Een Sociale Unie zou daarnaast de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten *inhoudelijk* sturen op basis van een operationele definitie van 'het Europees sociaal model'; zij zou dit doen via algemene sociale normen en doelstellingen, waarbij de wijze van implementatie aan de lidstaten wordt overgelaten, alsook de instrumenten die zij daarbij hanteren. Met andere woorden: de samenwerking van Europese landen in de EU zou een uitdrukkelijke sociale doelstelling hebben; vandaar het begrip 'Europese Sociale Unie' (ESU).

Laat ik meteen maar een paar misverstanden uit de wereld helpen. In wat volgt leg ik de nadruk op de noodzaak van convergentie, maar convergentie is niet hetzelfde als harmonisatie. Meer nog, een Sociale Unie dient zich in de praktijk ver te houden van een top-down-, 'one size fits all'-benadering. Zij mag ook niet worden gezien als een verdedigingslinie bedoeld om de sociale status-quo te handhaven. De Europese welvaartsstaten veranderen voortdurend en vele moeten verder worden hervormd. Ten slotte houdt de idee van een ESU niet in dat een aparte sociale pijler opgebouwd wordt, naast de al bestaande pijlers.

Waarom hebben we een Europese Sociale Unie nodig?

Mijn pleidooi voor een Europese Sociale Unie is op de eerste plaats gebaseerd op een functioneel argument met betrekking tot de Europese Monetaire Unie (EMU). Landen die een muntunie vormen staan voor een 'trade-off' tussen de eis van *symmetrie* (gelijke tred wat betreft ontwikkeling) en de eis van *flexibiliteit*. In handboeken over muntunies wordt de noodzaak van flexibiliteit uitgelegd in termen van loon- en prijsflexibiliteit, werknemersmobiliteit en migratie — zaken die volgens gangbare economische theorieën nodig zijn opdat een land zich intern vlot kan aanpassen aan economische schokken. In de praktijk bestaan er echter verschillende manieren om arbeidsmarktflexibiliteit tot stand te brengen: deregulering van arbeidsmarkten bijvoorbeeld, of bijzondere systemen van tijdelijke arbeidsduurvermindering (zoals 'Kurzarbeit' in Duitsland). Maar ook hoogopgeleide en polyvalente arbeidskrachten kunnen bijdragen tot arbeidsmarktflexibiliteit. Flexibiliteit impliceert dus keuzes die maatschappelijk allesbehalve neutraal zijn.

In economische handboeken wordt *symmetrie* in economische termen gedefinieerd. Het is echter mijn overtuiging dat duurzame symmetrie op lange termijn een zekere mate van sociale convergentie nodig maakt: een monetaire unie lijkt immers niet compatibel te zijn met een te grote diversiteit in sociale systemen: het gaat dan niet zozeer over de prakti-

sche organisatie van deze welvaartsstaten, maar wel de grote evenwichten daarin. Het feit dat de Europese Commissie er zo op hamert dat in alle lidstaten de pensioengerechtigde leeftijd gekoppeld wordt aan de levensverwachting, kan zo begrepen worden. Los van het feit dat een dergelijke koppeling in gelijk welke welvaartsstaat als een vorm van verstandig beleid kan worden beschouwd, klopt het wellicht dat onhoudbare pensioensystemen in sommige landen van de eurozone tot budgettaire onevenwichten kunnen leiden die ook de eurozone als geheel kunnen bedreigen. Dus of we dit nu graag horen of niet: de Europese Commissie heeft wellicht een punt dat er voor de houdbaarheid van pensioenstelsels convergentie nodig is. De vraag is echter of men dit argument kan beperken tot louter de pensioenstelsels. Ik denk van niet.

Ik noemde al de nood aan meer sociale convergentie op de lange termijn. Vanuit een kortetermijnperspectief is er nog een probleem: het stabiliserende vermogen van nationale welvaartsstaten is verzwakt door de manier waarop de EMU functioneert. Daarom moet de EMU worden uitgerust met een stabilisatiemechanisme — om dat verminderde vermogen te compenseren. Maar zo'n mechanisme veronderstelt meer solidariteit dan er vandaag in de eurozone voorhanden is. Net zoals bij flexibiliteit en symmetrie gaat het om maatschappelijke keuzes die niet neutraal zijn. Kortom, de monetaire eenmaking maakt een Europabrede consensus over het sociale model onontkoombaar.

We hebben niet alleen behoefte aan een theoretische consensus; belangrijke sociale parameters moeten in de praktijk convergeren. Juist het omgekeerde gebeurt: er is sprake van toenemende *divergentie* die het duurzame karakter van de Europese Monetaire Unie ondergraaft. De EMU wordt niet alleen in gevaar gebracht door buitensporige economische onevenwichten maar evenzeer door *buitensporige sociale onevenwichten*.[2] Jeugdwerkloosheid en kinderarmoede zijn daar twee voorbeelden van. Alle leden van de eurozone zouden hiervan wakker moeten liggen.

Sociale divergentie vormt politiek gezien een bedreiging voor het duurzame karakter van het Europese project, omdat zij de geloofwaardigheid ervan voortdurend ondermijnt. Economisch gezien wijzen de jeugdwerkloosheid en de kinderarmoede in Europa op het feit dat er in veel landen onvoldoende wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Dat investeringstekort hangt samen met vicieuze cirkels van zwak beleid en slechte resultaten op het gebied van arbeidsmarkt, kinderopvang, onderwijs en uitkeringen. Dergelijke sociale onevenwichten ondermijnen ten slotte de noodzakelijke economische symmetrie tussen de leden van de eurozone.

> Door de monetaire eenmaking is een Europabrede consensus over het sociale model onontkoombaar

Samengevat: 1) we moeten overeenstemming bereiken over de aard van de 'trade-off' tussen symmetrie en flexibiliteit; 2) we moeten het verminderde stabilisatievermogen van de welvaartsstaten herstellen en 3) we moeten voorkomen dat er buitensporige sociale onevenwichten ontstaan — dat veronderstelt dat er in de eurozone niet alleen een basisconsensus tot stand komt met betrekking tot de normatieve doelstellingen van het sociale beleid, er moet ook effectief gewerkt worden aan opwaartse convergentie.

Paul de Beer ontkent niet dat een goed functionerende muntunie convergentie vereist op sociaal terrein. Maar omdat ook een neerwaartse aanpassing van sociale bescherming een vorm van convergentie is, beschouwt hij dit niet als een argument voor een sociaal Europa. Inderdaad, mijn stelling is dat de muntunie dwingt tot een basisconsensus over het sociale model van de eurozone. Mijn

stelling is echter niet dat deze consensus vanzelfsprekend zal beantwoorden aan een sociaal-democratische visie op de samenleving. Dat zal afhangen van de politieke krachtsverhoudingen in Europa. Maar we zullen deze agenda niet kunnen ontlopen. Dus gaan we beter het Europabrede politieke gevecht aan, hoe moeilijk het ook is.

Tom Eijsbouts wijst er in het vorige nummer van S&D terecht op dat we niet naïef moeten zijn over de directe invloed van Nederlandse of Belgische sociaal-democraten in de grote Europese arena.[3] Zelfoverschatting kan alleen maar leiden tot teleurstelling bij onze kiezers. Europese politiek is niet vergelijkbaar met nationale politiek. Dat neemt niet weg dat sociaal-democraten politieke macht moeten ontwikkelen om te wegen op de oriëntatie van het Europese sociale model. Eijsbouts beschrijft de eurocrisis mooi als een 'immense krachtmeting tussen de publieke zaak op Europese schaal en de ontketende financiële markten'.

Integratie en sociale regulering in de EU

Andere argumenten voor het actief versterken van de sociale dimensie van de EU overstijgen de problematiek van de eurozone, aangezien zij gelden voor de hele EU. Neem het argument dat economische integratie zonder sociale harmonisatie het sociale beleid en de sociale normen in de meest ontwikkelde lidstaten in een neerwaartse spiraal doet belanden. Hoewel het spookbeeld van grootschalige sociale dumping in het verleden nooit werkelijkheid is geworden, zien we in de uitgebreide (meer heterogene) Unie van vandaag wel degelijk flagrante gevallen van uitbuiting en illegale tewerkstelling opduiken. Lacunes in de sociale bescherming van de werknemers in de lidstaten zelf liggen aan de basis daarvan (Paul de Beer wijst terecht op te zwakke nationale inspecties en ontoereikende regelgeving), maar ook de ingeperkte juridische soevereiniteit van die lidstaten en de afwezigheid van gemeenschappelijke sociale normen spelen een rol.

Angst voor sociale dumping, maar ook voor 'welfare tourism', domineert de discussies over arbeidsmigratie en zorgt voor aanzienlijke sociale en politieke spanningen. Er bestaat geen simpele oplossing voor die kwestie; arbeidsmigratie en detachering van werknemers moeten echter wel worden ingebed in een sociaal model (sociale regelgeving) en mogen dat model dus niet ondergraven. Dat is een absolute voorwaarde als de burgers in Europa ermee akkoord moeten gaan. Daarom is het akkoord dat de Europese ministers van sociale zaken in december 2013 hebben bereikt over detachering van werknemers uit andere lidstaten ook zo belangrijk. Dat akkoord zou een oplossing moeten bieden voor de diverse vormen van misbruik, fraude en ontduiking van de wettelijke voorschriften die voortvloeien uit het tijdelijk detacheren van werknemers.

De mate waarin lidstaten erin slagen hun sociale normen te handhaven in een context van vrij verkeer van mensen, goederen en diensten, hangt sterk samen met het respecteren van wetgeving of overeenkomsten voor de minimumlonen. In sommige lidstaten, zoals Duitsland en Zweden, waren de vakbonden traditioneel gekant tegen tussenkomst van de overheid op dat vlak: zij meenden dat afspraken ter zake tot het domein van de collectieve arbeidsovereenkomsten behoorden en dat de overheid zich daar niet mee hoorde te bemoeien.

De Viking- en Laval-arresten van het Europese Hof van Justitie geven nu aan dat zij hun traditionele standpunt wellicht zullen moeten laten varen. Het Hof oordeelde dat buitenlandse bedrijven die werknemers detacheren alleen kunnen worden 'gevat' door een duidelijk en *voorspelbaar* juridisch kader voor de bescherming van het minimumloon. Met andere woorden: lidstaten moeten een kader scheppen dat buitenlandse dienstverleners verplicht om nationaal vastgelegde normen voor de bescherming van het minimumloon te respecteren, het resultaat van lokaal sociaal overleg volstaat niet. Als die redenering wordt

aanvaard (wat intussen in Denemarken en Zweden het geval is), dan zullen de sociale partners hun traditionele standpunten over subsidiariteit binnen welvaartsstaten herzien en zullen zij hun rol en die van de overheid moeten herzien. Politiek gezien versterkt dat mijns inziens het argument dat een kader voor de regulering van minimumlonen ook op het pan-Europese niveau legitiem is. Zowel op binnenlands als op Europees vlak moeten we de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel opnieuw durven te bekijken.

De uitdaging bestaat erin om het regulerend vermogen van nationale overheden en sociale partners intact te laten (op dit punt volg ik Paul de Beer), zonder arbeidsmigratie en het grensoverschrijdend aanbieden van diensten onmogelijk te maken. Op het terrein van de gezondheidszorg is het verzoenen van het regulerend vermogen van de nationale overheid en patiëntenmobiliteit een bekende uitdaging. De impact van de Europese regelgeving op de interne markt in die sector laat zien dat 'marktkwesties', die tot de supranationale sfeer behoren, en 'sociale kwesties', die tot de werkingssfeer van de lidstaten behoren, niet langer keurig van elkaar gescheiden kunnen blijven.

Deze vaststelling heeft mij in 2002 geïnspireerd om een 'horizontale juridische clausule' voor te stellen, opdat alle Europese instellingen die opereren in de grijze zone tussen staat en markt meer houvast zouden hebben.[4] Middels het Verdrag van Lissabon is dat voorstel intussen ook werkelijkheid geworden, aangezien het werd opgenomen in artikel 9 VWEU, dat stelt dat bij alles wat de EU onderneemt rekening moet worden gehouden met 'de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid'. Mogen we ervan uitgaan dat deze clausule ook de beslissingen van het Hof van Justitie en andere belangrijke actoren zal inspireren? Zal zij ook een baken zijn voor hen die de sociale impact van EU-richtlijnen moeten beoordelen? Dat is nog niet duidelijk. Toen de macro-economische stabilisatieprogramma's werden uitgetekend, hebben wij niet gezien dat met deze horizontale sociale clausule echt rekening werd gehouden. Terwijl dat toch wel nodig was geweest. In een Sociale Unie zou een dergelijke clausule een belangrijke toetssteen moeten vormen.

Een gedeeld idee van solidariteit

Discussies over 'het sociale Europa' zijn vaak onduidelijk over het solidariteitsconcept dat eraan ten grondslag ligt. Een Sociale Unie moet twee perspectieven op solidariteit in Europa combineren: een pan-Europees perspectief en een nationaal perspectief, zeg maar solidariteit binnen de nationale welvaartsstaten. Het pan-Europese perspectief verwijst naar de nood aan cohesie en dus opwaartse economische convergentie op Europese schaal. Het verwijst ook naar het recht van burgers om hun (eigen) levensomstandigheden te verbeteren door te werken in een andere lidstaat van de Unie dan hun geboorteland. Of naar het recht van patiënten om, onder bepaalde voorwaarden, medische zorg te genieten in een andere lidstaat dan waarin zij wonen.

'Nationale' solidariteit' heeft te maken met sociale verzekeringen, inkomensherverdeling en de balans tussen rechten en plichten die nationale welvaartsstaten kenmerken. Dit dubbele perspectief op solidariteit — dat eigen is aan de EU — is intrinsiek complex. We mogen niet ontkennen dat we, zeker op korte termijn, geconfronteerd kunnen worden met spanningen tussen nationale en pan-Europese solidariteit. De politieke legitimiteit van het Europese project hangt af van onze bekwaamheid om een louter negatieve trade-off tussen nationale en pan-Europese cohesie te vermijden. Nog anders uitgedrukt: het is essentieel dat een positieve wisselwerking tot stand komt tussen toenemende Europese cohesie tussen de lidstaten en toenemende nationale

FOTO JORDI RUIZ CIRERA/LAIF | HOLLANDSE HOOGTE



Kinderarmoede in Spanje. De ouders van dit meisje zijn werkloos; het gezin leeft van liefdadigheid (Murcia, Spanje, maart 2013).

cohesie binnen de lidstaten. Dat moet de belangrijkste doelstelling zijn van een Europese Sociale Unie.

Dat houdt wel in dat we de essentiële doelstellingen van het Europese project zoals zij sinds het Verdrag van Rome (1957) zijn nagestreefd, opnieuw onder de loep leggen. Met name het gelijktijdig nastreven van *economische vooruitgang* en *sociale vooruitgang en cohesie*, zowel binnen landen (via de stapsgewijze ontwikkeling van welvaartsstaten) als tussen landen (via opwaartse convergentie in de hele Unie). De grondleggers van het Europese project waren optimistisch gestemd en gingen er (nogal gemakkelijk) van uit dat toenemende cohesie tussen en binnen landen tot stand kon worden gebracht door supranationale economische samenwerking, aangevuld met een aantal specifieke instrumenten die zouden moeten toelaten om de levensstandaard in alle lidstaten te verhogen.

Meer Europese solidariteit is nodig, maar het wordt steeds moeilijker om solidariteit in beleid om te zetten

Economische integratie zou op het niveau van de EU worden geregeld, het sociale beleid van de nationale staten zou veilig in nationale handen blijven en zou ervoor zorgen dat iedereen de vruchten zou plukken van de economische vooruitgang. Maar het is onmogelijk een keurige scheidslijn te handhaven tussen het economische, dat Europees geregeld zou worden, en het sociale, dat nationaal geregeld zou worden.

Intussen hebben de uitbreiding van de Unie en de monetaire eenmaking ervoor gezorgd dat het complexe perspectief op solidariteit dat de EU nodig heeft, in de praktijk zowel moeilijker als omvattender geworden is. Wat sommigen bestempelen als 'de dynamiek van opwaartse convergentie' door de uitbreiding, wordt door anderen gezien als sociale dumping. Tegelijk vereist de monetaire eenmaking vormen van solidariteit die tot dusver een no-go-area vormden in de Europese politiek. Hier dreigt een vicieuze cirkel: we hebben dringend behoefte aan meer Europese solidariteit, terwijl het alsmaar moeilijker wordt om solidariteit in beleid om te zetten.

Sociale investeringen zijn een absolute noodzaak

De Europese welvaartsstaten scoren ongelijk wat betreft sociale resultaten. Ook wat betreft onderwijs zijn de verschillen enorm. In de zuidelijke lidstaten van de eurozone gaan lage werkgelegenheidsniveaus samen met lage scholingsniveaus. Zeer veel mensen hebben daar slechts lager middelbaar onderwijs genoten. Ook de cijfers van de PISA-toetsen bevestigen die ongelijke onderwijsprestaties, met lage gemiddelde scores in Griekenland, Italië en Spanje (en nog zwakkere scores in Bulgarije en Roemenië).

Ik beweer niet dat er een eenvoudig causaal verband bestaat tussen onderwijsresultaten en werkgelegenheidsniveaus; wel dat de combinatie van zwakke onderwijsresultaten en een lage werkzaamheid bij jongeren bijzonder alarmerend is. Ze illustreren niet alleen dat de zuidelijke welvaartsstaten in de eurozone tekortschieten als het om onderwijs en werkgelegenheid gaat, maar ook dat de hele EU behoefte heeft aan een grote onderwijsinspanning. De Europese Commissie is zich bewust van die uitdaging: de aantallen voortijdige schoolverlaters moeten naar beneden, zo staat te lezen in de *Strategie Europa 2020*. Inzake onderwijs, opleiding en vaardigheden heeft de Europese Commissie een uitgebreide agenda goedgekeurd en ook een serie uitstekende aanbevelingen gedaan om de onderwijssystemen te moderniseren.

De vraag is echter of er voldoende draagvlak bestaat voor die voorstellen op de hoogste be-

sluitvormingsniveaus van de Unie en daar waar de budgettaire prioriteiten worden vastgelegd; dat lijkt niet het geval te zijn. Tien EU-landen gaven in 2011, in reële termen, minder uit aan onderwijs dan in 2008, en dat geldt ook voor die landen die dringend werk moeten maken van de modernisering van hun onderwijssystemen. Daarmee wil ik niet zeggen dat de kwaliteit van die systemen alleen een zaak van centen is, maar met significant minder investeren zal het zeker niet lukken.

Dat de noordelijke welvaartsstaten opvallend beter presteren op werkgelegenheid en armoedebestrijding heeft te maken met het feit dat ze al lang inzetten op een 'sociale investeringsagenda', dat wil zeggen: activeringsmaatregelen, investeringen in menselijk kapitaal en sociale dienstverlening zoals hoogwaardige kinderopvang. Vanzelfsprekend vormen investeringen in onderwijs en kinderopvang geen wondermiddel: welvaartsstaten onderscheiden zich ook van elkaar door de mate van efficiëntie van hun sociale beschermingssystemen. In Griekenland bestaat er bijvoorbeeld geen systeem dat mensen een minimaal inkomen garandeert; in Italië is dat wel het geval, maar is het gefragmenteerd en onvoldoende. In goed presterende welvaartsstaten vullen doeltreffende investeringen in menselijk kapitaal (in onderwijs, opleiding en kinderopvang) en een doeltreffende bescherming van menselijk kapitaal (via uitkeringen en gezondheidszorg) elkaar aan. Het herverdelend effect van sociale beschermingssystemen blijft daarom cruciaal.[5]

Zo bekeken is een sociale investeringsagenda bij uitstek op zijn plaats in het beleidsparadigma dat een ESU nodig heeft, aangezien zo'n agenda zowel de pan-Europese cohesie als de nationale cohesie dient. Een sociale investeringsagenda betekent dat sociaal beleid niet alleen schade door sociale risico's 'herstelt', maar mensen ook voorbereidt en uitrust om aan veranderingen in de samenleving en in hun leven het hoofd te bieden (andere arbeidsomstandigheden en carrièrepatronen, nieuwe sociale risico's, de vergrijzing). Ten overvloede beklemtoon ik dat een beleid van sociale investeringen aangevuld moet worden met een beleid dat menselijk kapitaal beschermt, op basis van de traditionele instrumenten van sociale bescherming.

Het Sociaal Investeringspakket[6] dat in februari 2013 door de Europese Commissie werd gelanceerd, gaat uit van een soortgelijke redenering. De nadruk ligt op hoogwaardig onderwijs en betere zorg voor peuters, het verminderen van het aantal voortijdige schoolverlaters, levenslang leren, betaalbare kinderopvang (als onderdeel van een actieve strategie om niemand achter te laten), steun bij huisvesting (minder daklozen), toegankelijke gezondheidszorg en hulp aan mensen om hun oude dag zelfstandig door te komen.

Samen met Anton Hemerijck en Bruno Palier heb ik gepleit voor een volwaardig Europees 'Sociaal Investeringspact'.[7] Vanzelfsprekend is een 'pact' niet hetzelfde als een 'pakket'; ons pleidooi voor een pact beklemtoonde wederkerigheid: alle lidstaten van de EU moeten zich engageren om een beleid van sociale investeringen in de steigers te zetten. En de lidstaten die op dat vlak inspanningen leveren, moeten op concrete steun kunnen rekenen — niet het minst die lidstaten die met zware budgettaire problemen te kampen hebben en zich in economisch noodweer bevinden.

Beleidsmethodes en beleidsinstrumenten

Zoals gezegd wordt het duurzame karakter van de muntunie niet alleen in gevaar gebracht door buitensporige economische onevenwichten maar ook door buitensporige sociale onevenwichten. Met zulke sociale onevenwichten moet worden afgerekend, als een eerste stap om (opwaartse) convergentie weer mogelijk te maken in de eurozone. Drie types instrumenten staan daarvoor op de agenda: 'mainstreaming', contractuele overeenkomsten en de Europese fondsen.

Fernandes en Maslauskaite gaan er terecht van uit dat de sociale dimensie moet worden verankerd ('mainstreamed') in alle beleidster-

reinen van de Unie.[8] Belangrijk is dat zij integraal deel uitmaakt van de monitoring van macro-economische en begrotingsdoelstellingen, en dus niet als een aparte pijler wordt beschouwd. Die verankering is in principe ook geregeld in de *Strategie Europa 2020*, maar in de praktijk wegen de doelstellingen voor onderwijs en sociale cohesie minder zwaar dan de begrotingsdoelstellingen en de economische doelstellingen.

Dat is op de eerste plaats een politiek probleem. Lees: het heeft te maken met de bereidheid van de hoogste besluitvormingsniveaus in de Unie om rekening te houden met de sociale doelstellingen van de Unie. Los van die overweging moeten we toch meer duidelijkheid creëren over de wijze waarop die verankering kan worden gerealiseerd en de institutionele actoren die daarbij het voortouw moeten nemen.[9]

Vorig jaar lanceerde Herman Van Rompuy de idee van 'contracten' tussen de EU en de lidstaten. De Europese Commissie herformuleerde dit als 'convergence and competitiveness instruments'.[10] De idee van contractuele overeenkomsten roept nogal wat vragen op.[11] De voornaamste vraag is of we te maken krijgen met een bilaterale benadering en een top-downaanpak, waarbij de Raad en de Commissie aan specifieke landen een beleid opleggen, of dat er wordt gekozen voor een solidaire aanpak waarbij meer steun komt voor gemeenschappelijk afgesproken structurele hervormingen van de welvaartsstaten.

In de aanloop naar de Europese Raad van december 2013 hebben veel regeringen geopteerd voor een defensieve opstelling in deze discussie. Dat is ook enigszins begrijpelijk, aangezien de indruk ontstaat dat de contractuele overeenkomsten de top-downbenadering die reeds onder vuur ligt in de lidstaten, nog zou versterken. Niettemin is er behoefte aan een minder defensieve opstelling in dit debat: contracten zouden gestalte kunnen geven aan een solidaire aanpak — wat niet wil zeggen dat de voorstellen die nu op tafel liggen daar reeds aan beantwoorden.

De vraag of méér solidariteit mogelijk is om cruciale doelstellingen van welvaartsstaten waar te maken in alle lidstaten, rijst ook bij de Europese fondsen. Het cohesiebeleid gaat meer dan vroeger voor 'inclusieve groei', vooral omdat de inspanningen beter gebundeld worden. Dat is een stap vooruit. Niet alleen het Europees Sociaal Fonds maar ook andere fondsen zouden gekoppeld moeten worden aan doelstellingen van sociaal beleid en werkgelegenheid, en zouden dus ook met sociale-investeringsprioriteiten rekening moeten houden.

Minimumlonen en minimale inkomensbescherming

In hun gezamenlijke verklaring van 29 mei 2013 stelden Frankrijk en Duitsland voor 'dat er op het niveau van de lidstaten minimumlonen zouden worden vastgelegd die een hoog niveau van werkgelegenheid garanderen en billijk zijn — en waarbij de keuze wordt gelaten om die bij wet of via collectieve arbeidsovereenkomsten te regelen'. Wat daarbij opviel was dat in die verklaring gelijk ook stond te lezen 'dat meer grensoverschrijdende werknemersmobiliteit moet worden aangemoedigd door de obstakels daarvoor op te ruimen, de samenwerking tussen werkgelegenheidskantoren te verbeteren (via het EURES samenwerkingsverband) en de overdracht van rechten in geval van mobiliteit te vergemakkelijken'.[12] Deze verklaring suggereert dat grensoverschrijdende werknemersmobiliteit een positieve ontwikkeling is indien zij de bestaande sociale regelgeving, zoals fatsoenlijke minimumlonen, respecteert.

Eurofound heeft de resultaten gepubliceerd van een grondig onderzoek naar een vorm van Europese coördinatie op het vlak van minimumlonen.[13] Daaruit bleek dat een minimumloon gelijk aan 60% van het mediane loon een zeer grote impact zou hebben, zowel in termen van aantallen werknemers die ervan zouden genieten als in termen van loonstijging aan de onderkant van de arbeids-

markt. Een pan-Europese aanpak zou wellicht ook grote obstakels op institutioneel vlak op zijn weg vinden, aangezien bij de loonvorming in de verschillende lidstaten zeer diverse instellingen betrokken zijn. Toch somt het rapport ook een aantal voordelen op van een minimale Europese looncoördinatie, zoals het feit dat de negatieve gevolgen voor intra-Europese competitiviteit drastisch zouden verminderen. Een stapsgewijze aanpak is daarom wellicht meer aangewezen.

Het rapport onderstreept ook dat de voornaamste reden om minimumlonen vast te leggen niet zozeer te maken heeft met het terugdringen van de armoede (de impact op de armoedecijfers is tamelijk beperkt, aangezien gezinsarmoede meer te maken heeft met het niet hebben van een baan dan met lage lonen). De voornaamste reden is dat er moet worden geijverd voor minimale arbeidsnormen en voor sociaal aanvaardbare arbeidsverhoudingen.

Het Europese Anti-Armoede Netwerk (EAPN) pleit voor een kaderrichtlijn voor een passend minimuminkomen. De richtlijn houdt in dat elke lidstaat een systeem invoert dat alle mensen die op zijn grondgebied leven het recht op een passend minimuminkomen garandeert.[14] De bedoeling is dat dit minimuminkomen er, in combinatie met andere beleidsmaatregelen, in eerste instantie voor zorgt dat alle individuen over de armoedegrens worden getild (de Europese armoedegrens is vastgelegd op 60% van het mediaan inkomen). Zo'n kaderrichtlijn zou de idee van een 'zorgzaam Europa', met substantiële sociale rechten, politiek tastbaar maken. Gezien de grote verschillen tussen de lidstaten zullen bindende overeenkomsten over minimale inkomensbescherming flexibel en stapsgewijs moeten worden ingevoerd en vergezeld moeten gaan van maatregelen betreffende activering en minimumlonen.[15]

Bovendien roept een dergelijke vorm van inkomensbescherming — ook al is zij initieel niet zeer ambitieus — lastige vragen op over de betekenis van solidariteit binnen de EU, aangezien zij een significant grotere budgettaire inspanning vereist van sommige armere lidstaten in Oost- en Zuid-Europa. In de armere lidstaten zijn 'de rijken' immers armer dan 'de armen' in de rijkere lidstaten. Vandaar dat een 'zorgzaam Europa', dat de minimale inkomensbescherming naar een hoger niveau moet tillen, er op z'n minst in moet slagen armere lidstaten te helpen, niet alleen door markten voor hen toegankelijk te maken en een succesvol macro-economisch beleid uit te stippelen, maar ook door ervoor te zorgen dat zij in de nabije toekomst kunnen genieten van genereuze structuurfondsen.

> Veel EU-landen geven minder uit aan onderwijs dan voor de crisis

Een 'zorgzaam Europa' zou tegelijk ook op een positieve manier zachte druk kunnen uitoefenen op de armere en rijkere lidstaten om de algemene kwaliteit en doeltreffendheid van hun welvaartssystemen stapsgewijs te verbeteren. Voorwaarden verbinden aan het gebruik van Europese fondsen (cf. supra), zou een manier kunnen zijn om de zaken te doen vooruitgaan. Ook bestaande strategieën — zoals *Europa 2020* — zouden veeleisender kunnen worden met betrekking tot de daarin geformuleerde sociale doelstelling, en de lidstaten op dit punt meer voor hun verantwoordelijkheid kunnen plaatsen. Gebeurt dat allemaal, dan kunnen meer bindende afspraken over minimale inkomensbescherming in zicht komen, als een manier om de kwaliteit en doeltreffendheid van het sociale beleid in de lidstaten te verhogen. Meer solidariteit binnen lidstaten kan echter niet worden losgekoppeld van meer solidariteit tussen lidstaten — en vice versa. Dat is de grote uitdaging voor een Europese Sociale Unie.

Voortmodderen of een gemeenschappelijk doel hebben

Wil de eurozone op de lange termijn overleven, dan is een Europese Sociale Unie nodig. Dat argument kan, mutatis mutandis, uitgebreid worden tot de hele Europese Unie. Een Sociale Unie zou nationale welvaartsstaten op *sommige* kerntaken ondersteunen. Het gaat daarbij om cruciale systeemkenmerken van welvaartsstaten, zoals hun rol in de stabilisatie van het economisch leven. Daarnaast zou een Sociale Unie de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten *inhoudelijk* sturen op basis van een operationele definitie van het Europese sociale model. Zij zou dit doen via algemene sociale normen en doelstellingen, waarbij de wijze van implementatie aan de lidstaten wordt overgelaten, alsook de instrumenten die zij daarbij hanteren.

Zeker in een muntunie is het nodig dat niet alleen het economisch beleid van de lidstaten op elkaar wordt afgestemd, maar ook het sociale beleid, althans tot op zekere hoogte. Dat hoeft zeker niet te betekenen dat dat beleid in alle lidstaten hetzelfde is. Op specifieke terreinen (zoals de organisatie van de gezondheidszorg) moeten de lidstaten verder soeverein kunnen handelen en effectief hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen. Dat is ook een van de redenen waarom de idee van een Sociale Unie niet beperkt mag blijven tot de landen van de eurozone, hoewel sommige specifieke argumenten alleen gelden voor die zone. Op het niveau van een Unie met 28 lidstaten moet er een basisconsensus ontstaan over de sociale doelstellingen die we via de integratie van onze markten en het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal willen bereiken. Mobiliteit en migratie moeten hand in hand gaan met respect voor sociale regelgeving.

Een Sociale Unie dient zich in de praktijk ver te houden van een top-down-, 'one size fits all'-benadering. Wat we dringend nodig hebben is een evenwichtigere benadering van macro-economische coördinatie. Enerzijds wil dat zeggen: meer bewegingsruimte en tastbare steun voor lidstaten die opteren voor een sociale investeringsstrategie en uitgaan van duidelijke, strikte en verifieerbare sociale doelstellingen. Anderzijds betekent dit voldoende ruimte en wederzijdse bereidheid om van elkaar te leren hoe we resultaten kunnen boeken.

Een Sociale Unie is geen 'Maginot-linie' om vorige oorlogen uit te vechten: nodig zijn hervormingen, niet het handhaven van de statusquo. In termen van beleid bestaat de uitdaging erin dat sociale investeringen — op de lange termijn — en fiscale consolidatie — op de middellange termijn — elkaar versterken en zorgen voor meer duurzaamheid, waarbij ook de economische en financiële bestuurskracht

> Het idee van een Sociale Unie geldt voor alle EU-landen, ook voor die buiten de eurozone

wordt verbeterd. Europese burgers hebben politiek gezien behoefte aan geloofwaardige hervormingen die het sociaal acquis dat zij koesteren een toekomst biedt. Een Europese Sociale Unie moet voortbouwen op dat acquis en dat kan alleen via hervormingen.

Op dit ogenblik zien we tekenen van economisch herstel. Dat maakt het in principe mogelijk om het dagelijkse crisismanagement te overstijgen. Maar zonder een helder gemeenschappelijk doel zullen we er niet in slagen om met de erfenis van die crisis af te rekenen en het spookbeeld van jarenlange economische stagnatie achter ons te laten. Evenmin zullen we er dan in slagen om het hoofd te bieden aan het oprukkende euroscepticisme.[16]

Bij uitstek sociaal-democraten zouden een duidelijk idee moeten hebben over wat een Europese Sociale Unie als doel betekent. Ik keer nog even terug naar de bijdrage van Tom

Eijsbouts, die schrijft dat ons verhaal niet alleen in het kader van de verkiezingen moet worden verteld en verdedigd, maar ook door de feiten erna: 'inzet van de verkiezingen en van de Europese politiek die erop volgt is ook het denken in sociaal-democratische kring over de Unie en het optreden erin'. Dat is juist. Nu de verkiezingen inderdaad voorbij zijn, is het meer dan ooit tijd voor een heldere opvatting over een Sociale Unie en over de politieke weg die daar, stap voor stap, naartoe leidt.

Deze bijdrage is een samenvatting van een uitgebreid rapport over de idee van een 'Europese Sociale Unie' (Vandenbroucke, F. & B. Vanhercke (2014), 'A European Social Union: ten tough nuts to crack', Friends of Europe, Brussel).

Noten

1 Paul de Beer, 'Een sociaal Europa, wie is tegen?', *S&D* 2014/2, pp. 16-29.
2 Vandenbroucke, F., Diris, R. & Verbist, G. (2013), *Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the* EU, KU Leuven Euroforum paper.
3 Tom Eijsbouts, 'Europa is een vreemd land; de stemmen tellen daar anders', *S&D* 2014/2, pp. 5-14.
4 Vandenbroucke, F. (2002), *The* EU *and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG Working paper 02/06, Max Planck Institute for the Study of Societies.
5 Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (2014) (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European Welfare States?*, Oxford: Oxford University Press.
6 Europese Commissie (2013), *Commission Communication, Towards Social Investment for Growth and Cohesion — including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 of 20.02.2013.
7 Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. & Palier, B. (2011), *The* EU *Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper nr. 5, mei, Brussel: European Social Observatory.
8 Fernandes, S. & K. Maslauskaite (2013), *A social dimension for the* EMU*: why and how?*, Policy paper 98, Notre Europe — Jacques Delors Institute.
9 Ik verwijs naar de discussie over de zogenoemde scoreborden in Vandenbroucke, F. & B. Vanhercke (2014), *A European Social Union: ten tough nuts to crack*, Friends of Europe, Brussel.
10 Europese Commissie (2012), *Commission Communication, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM (2012) 777 final/2 of 30.11.2012; Europese Commissie (2013), *Commission Communication, Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument*, COM (2013) 165 of 20.03.2013.
11 Vanden Bosch, X. & S. Verhelst (2014), *What Future for the Eurozone? Combining Discipline, Solidarity and Institutional Reforms*, Egmont Institute. European Policy Brief (Forthcoming).
12 Bundesregierung (2013), *France and Germany — Together for a stronger Europe of Stability and Growth*, Pressemitteilung 187/13 30 mei, Berlijn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
13 Eurofound (2013), *Pay in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
14 EAPN (2010), *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*, EAPN Working paper, drafted by Anne Van Lancker for the European Anti-poverty network.
15 Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., Van Lancker, A. (2013), 'The EU and Minimum Income protection: Clarifying the Policy Conundrum', in: Marx, I. & K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 271-317.
16 Zie: Fernandes, S. K. Maslauskaite (2013), *Deepening the* EMU*: How to maintain and develop the European Social Model? A study for the Federal Chancellery of Austria*, Studies and Reports, Notre Europe, 2013. Hun Scenario C vormde ook de inspiratiebron voor de tussentitel.