

Sociaal beleid in een muntunie: puzzels, paradoxen en perspectieven

*Oratie van Frank Vandenbroucke vanwege zijn benoeming tot Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, 1 juni 2016*¹

Abstract

Alle bestaande muntunies in de wereld centraliseren, in meerdere of mindere mate, bepaalde functies van het sociale beleid, met name functies die te maken hebben met sociaaleconomische stabiliteit, zoals werkloosheidsverzekeringen. Alleen de Europese Muntunie doet dit niet. In vergelijking met de Verenigde Staten organiseert de Europese Muntunie méér solidariteit in de lidstaten, maar veel minder solidariteit tussen de lidstaten. Deze paradox is niet houdbaar. Een uitweg zoeken leidt tot een ingewikkelde puzzel van soevereiniteit, solidariteit en onderling vertrouwen.

De complexiteit van deze puzzel mag niet onderschat worden, maar hem niet oplossen is een strategie met blijvende risico's. In tegenstelling tot wat soms beweerd wordt, zijn we niet geconfronteerd met een 'tragisch dilemma' tussen Europese integratie enerzijds en het handhaven van sociale welvaartsstaten anderzijds, maar we moeten wel een oplossing vinden voor belangrijke constructiefouten in de muntunie.

Het perspectief dat gecreëerd moet worden is niet een Europese welvaartsstaat, maar wel een unie van welvaartsstaten, die de Europese welvaartsstaten in sommige van hun sleutelfuncties ondersteunt en ook oriënteert. Dit veronderstelt het tot stand komen van een basisconsensus over het Europese sociale model; ik bespreek kort hoe het recente initiatief om een 'Europese Pijler van Sociale Rechten' tot stand te brengen daartoe kan bijdragen.

Een solidaire verzekering van risico's met strenge eisen waar de verzekerden moeten aan voldoen, houdt 'wederkerigheid' in. Zoals wederkerigheid het cement is van welvaartsstaten, moet wederkerigheid ons inspireren voor de EU. Zo zouden we het wederkerigheidsprincipe ook moeten toepassen op de lopende debatten over grensoverschrijdend verkeer.

Mevrouw de Rector Magnificus
Mevrouw de voorzitter van het College van Bestuur
Leden van het College van Bestuur
Excellentie
Geachte collega's en toehoorders,

Aangesteld worden als universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam is een bijzondere eer. De opdracht die ik krijg – interdisciplinair onderzoek ondersteunen over de betekenis van de Europese Unie voor het sociale beleid van de lidstaten – is buitengewoon boeiend.

Sterke nationale welvaartsstaten en Europese eenmaking waren de mooiste politieke projecten van de 20^{ste} eeuw: ze gaven hoop. Welvaartsstaten zouden mensen 'bevrijden van vrees en nood'. De Europese integratie moest een einde stellen aan een geschiedenis van bloedige oorlogen. Beide projecten lijken nu vast te lopen. De Europese Unie (EU) is geconfronteerd met vragen die existentieel zijn omdat ze gaan over het doel zelf van de samenwerking. Het doel van welvaartsstaten wordt niet in vraag gesteld, maar de indruk bestaat dat ze steeds minder in staat zijn hun algemeen aanvaarde doel – mensen beschermen – waar te maken. Ik zal het niet hebben over de aaneenschakeling van crisissen in de Unie. Ik zal het ook niet hebben over alle uitdagingen waar onze welvaartsstaten voor staan. Belangrijke vraagstukken blijven daarmee buiten het gezichtsveld van deze lezing. Ik zoom in op één specifieke kwestie: zou het kunnen dat de verdere ontwikkeling van het Europese project en het project van nationale welvaartsstaten – tot overmaat van ramp – strijdig zijn *met elkaar*? Zouden we te maken hebben met een tragisch dilemma, omdat hun doelstellingen (integratie en openheid door de Unie, bescherming en zekerheid door nationale welvaartsstaten) *als doelstellingen* niet langer verenigbaar zijn?

Een school van academische onderzoekers is deze mening inderdaad toegedaan: volgens Fritz Scharpf kan de EU, zoals die opgevat is, onmogelijk een sociale markteconomie vormen; ze duwt de lidstaten systematisch in de richting van een liberaal model.² De grondleggers van het Europese project dachten dat absoluut niet, wel integendeel: de ondertekenaars van het Verdrag van Rome waren ervan overtuigd dat economische integratie zou bijdragen tot de ontwikkeling van rijke en inclusieve nationale welvaartsstaten. Terugblikkend kan je hun overtuiging als volgt samenvatten:

- Economische integratie zou niet alleen de groei in alle deelnemende landen bevorderen maar ook toelaten dat economisch minder ontwikkelde landen de anderen inhalen: integratie was een convergentie-machine.³
- De zorg voor het sociale beleid kon je met een gerust gemoed overlaten aan het nationale niveau, waar voldoende druk van vakbonden en politieke partijen zou bestaan om de economische vruchten van de integratie netjes te verdelen. Sociale standaarden afspreken was niet nodig. Landen die economisch en sociaal voorop liepen, zouden niet geremd worden in hun sociaal beleid: de convergentie-machine zou hun interne sociale cohesie niet aantasten.

Kort samengevat, het *credo* van de *founding fathers* rustte op twee geloofsartikelen, die we goed moeten onderscheiden: *convergentie-door-integratie* tussen de lidstaten; *cohesie-in-de-convergentie* binnen de lidstaten. Ik moet hier meteen aan toevoegen dat het tweede geloofsartikel (cohesie-in-de-convergentie) niet onomstreden was. De vraag of economische integratie kon zonder sociale harmonisatie vormde een punt van discussie in de jaren '50. Het Ohlin-rapport uit 1956, dat samen met het Spaak-rapport de basis legde voor de creatie van de Europese Economische Gemeenschap,

was aan deze kwestie gewijd. Bertil Ohlin⁴ ging er van uit dat verschillen in loonkosten tussen de betrokken landen in die mate samenhangen met verschillen in productiviteit dat men niet ongerust diende te zijn dat een neerwaartse druk op de lonen zou ontstaan bij het vrijmaken van de handel. Ohlin onderlijnde wel het volgende uitgangspunt: mogelijke uiteenlopende ontwikkelingen inzake lonen en productiviteit die later zouden kunnen optreden, zouden gecorrigeerd worden door aanpassingen van de onderlinge wisselkoersen tussen de landen. Ohlin had het dus niet over een muntunie: dat is geen onbelangrijk voorbehoud. De *founding fathers* hebben Ohlin in grote mate gevolgd.⁵

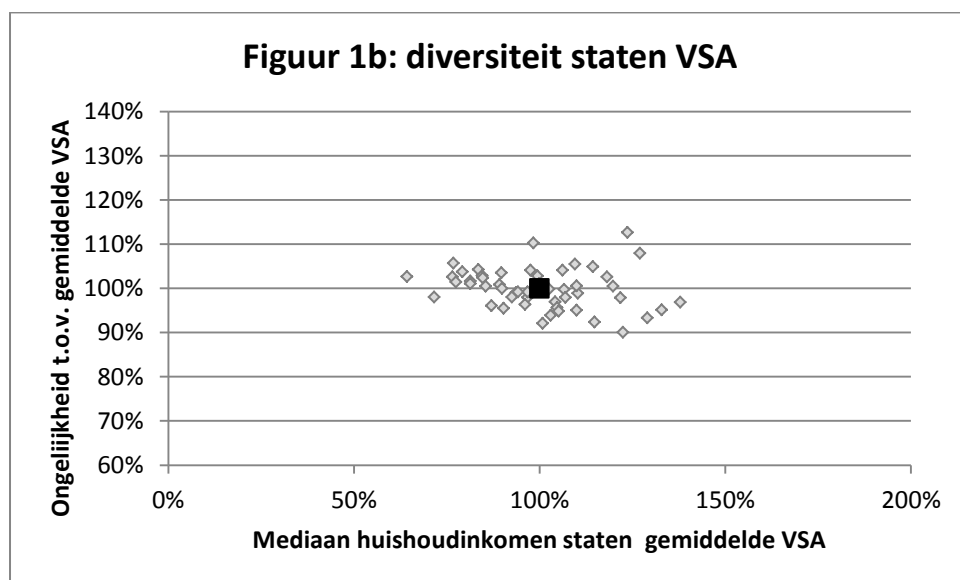
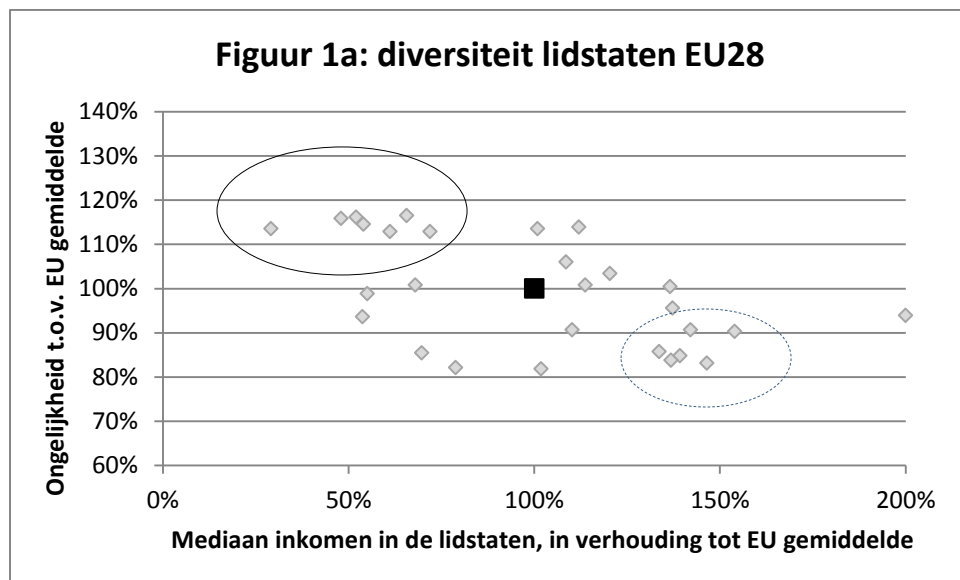
De geschiedenis heeft Ohlin en de *founding fathers* geen ongelijk gegeven, ten minste tot halverwege de jaren 2000: integratie, economische inhaalbewegingen en uitbouw van nationale welvaartsstaten gingen hand in hand. Sinds een tiental jaren zien we echter barsten in dit model. De eerste barst was al zichtbaar voor de crisis van 2008. De convergentie-machine draaide, maar in meerdere hoogontwikkelde Europese welvaartsstaten nam de ongelijkheid toe: 'cohesie-in-de-convergentie' klopte niet meer. De tweede barst, een spectaculaire scheur eigenlijk, werd zichtbaar met de crisis: de convergentie-machine stokte, het noorden en het zuiden van de muntunie dreven uit elkaar. Sinds 2008 neemt de ongelijkheid dus niet alleen toe binnen een aantal lidstaten maar ook tussen lidstaten, met name in de eurozone.

In deze lezing focus ik op de muntunie: wat betekent monetaire eenmaking voor het sociale beleid? De vraag wordt echter niet *in abstracto* gesteld: het gaat over een muntunie die het Europese project moet dienen. Ik breng daarom eerst in beeld hoe bijzonder de ambitie van de *founding fathers* was en is, zeker als je ze toepast op het uitgebreide Europa van vandaag. De ongelijkheid in Europa is immers groot, en de dubbele uitdaging van convergentie en cohesie is niet te onderschatten.

Het ongelijke Europa

Figuur 1a brengt de lidstaten van de EU in beeld naast de staten die deel uitmaken van de Verenigde Staten (Figuur 1b); voor de eenvoud noemen we ze in de beschrijving die volgt allemaal 'staten'. De grijze ruitjes zijn de individuele staten. Het zwarte vierkantje in het midden van beide figuren is een denkbeeldige 'representatieve staat', dat wil zeggen een denkbeeldige Europese lidstaat of Amerikaanse staat, die qua inkomen van de mensen die er wonen en verdeling van het inkomen beantwoordt aan het Europese, respectievelijk Amerikaanse gemiddelde.⁶ Op de horizontale as lees je voor elk van de staten het mediane inkomen waarover de inwoners van deze staten beschikken, in verhouding tot het mediane inkomen in de 'representatieve staat'.⁷ Op de verticale as staat een maatstaf voor de ongelijkheid binnen de staat, uitgedrukt in verhouding tot de ongelijkheid die heerst in de 'representatieve staat'. De ongelijkheidsmaatstaf is de GINI-coëfficiënt: we vergelijken dus GINI-coëfficiënten met elkaar. Wanneer een staat (een grijs ruitje) rechts ligt van de denkbeeldige representatieve staat (het zwarte vierkant), dan is het inkomen er hoger dan het inkomen in de representatieve staat; omgekeerd, wanneer een grijs ruitje links ligt van de denkbeeldige representatieve staat, dan is het inkomen er lager. Wanneer een grijs ruitje hoger ligt dan de representatieve staat, dan is de ongelijkheid er groter dan de ongelijkheid in de representatieve staat; wanneer een grijs ruitje lager ligt dan de representatieve staat, dan is de

ongelijkheid er lager dan in de representatieve staat. De grijze cirkel met stippellijnen in Figuur 1a bevat Zweden, Denemarken en vier eurolanden: Oostenrijk, België, Finland en Nederland. Dit zijn lidstaten die in vergelijking met de gemiddelde Europese lidstaat aanzienlijk rijker zijn (met een mediaan inkomen dat 34% tot 53% hoger ligt dan het gemiddelde) en een meer gelijke inkomensverdeling kennen (met een GINI-coëfficiënt die 9% tot 17% lager ligt dan het gemiddelde). De zwarte cirkel in Figuur 1a omvat Roemenië en Bulgarije maar ook de eurolanden Letland, Litouwen, Estland, Griekenland en Portugal, met een mediaan inkomen tussen slechts 29% (Roemenië) en 72% (Portugal) van het Europese gemiddelde, en een GINI die 13% tot 17% hoger ligt dan het Europese gemiddelde. Figuur 1a illustreert dat de Eurozone even heterogeen is als de EU: voor een muntunie is dit een bijzonder gegeven.



Bron: Eurostat en Bureau of the Census, zie noot 7 voor details

De representatieve Amerikaanse staat in Figuur 1b is niet vergelijkbaar met de representatieve Europese lidstaat in Figuur 1a: het inkomen is er hoger, maar veel ongelijker verdeeld. De vergelijking tussen de twee figuren leert echter dat de Amerikaanse staten onderling veel minder

divers zijn dan de Europese lidstaten, qua inkomenshoogte en verdeling. De grote ongelijkheid die de Verenigde Staten (VS) als *land* kenmerken, is het resultaat van grote ongelijkheid binnen elk van de staten. In Europa is dat anders: als we Europa als één land zouden beschouwen, dan ligt de ongelijkheid er ook hoog, maar dat is het gecombineerde resultaat van (matige) ongelijkheid binnen de meeste lidstaten en grote ongelijkheid tussen de lidstaten. Bovendien is het zo dat de armere Europese lidstaten intern vaak meer ongelijkheid kennen dan de rijkere Europese lidstaten. Dat blijkt uit Figuur 1a, maar ook uit andere cijfers: de spreidstand tussen de Europese lidstaten is nog groter wanneer we niet het mediane inkomen als vergelijkingspunt zouden nemen tussen de Europese lidstaten, zoals in Figuur 1a, maar een lagere sport op de inkomensladder. Tabel 1 illustreert dit: we vergelijken het inkomen in vijf lidstaten op vier verschillende plaatsen in de rangschikking van de inkomens met het gemiddelde op dezelfde plaatsen in de rangschikking van inkomens in een denkbeeldige 'representatieve Europese lidstaat'. Onderaan de inkomensladder (aan de top van eerste quintiel, dit zijn de laagste 20% van de inkomens) heeft een Roemeen vandaag een inkomen dat gelijk is aan 23% van het Europese gemiddelde bij dit quintiel; bovenaan de inkomensladder (aan de top van het vierde quintiel, een inkomen waarmee men 80% van de bevolking achter zich laat) heeft de Roemeen een inkomen dat gelijk is aan 32% van het overeenkomstige Europese gemiddelde. Tabel 1 toont goed en slecht nieuws. Goed nieuws is de inhaalbeweging die de Oost- en Centraal-Europese landen na 2006 gemaakt hebben, op alle sporten van de inkomensladder. Dramatisch slecht nieuws blijkt uit de cijfers voor Griekenland: daar is het omgekeerde gebeurd in de verhouding met het Europese gemiddelde, zodat de Griekse inkomens op elk quintiel nu zelfs beneden het Poolse niveau liggen.

Tabel 1: Inkomensvergelijking op verschillende sporten op de ladder: verhoudingen met het Europese gemiddelde

Vergelijkingspunt	Gemiddelde van 27 EU lidstaten		Roemenië		Denemarken		Polen		Duitsland		Griekenland	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013
Top Quintiel 4	100%	100%	26%	32%	123%	133%	48%	70%	138%	138%	100%	65%
Top Quintiel 3	100%	100%	24%	30%	132%	140%	45%	67%	138%	138%	93%	62%
Top Quintiel 2	100%	100%	21%	28%	139%	145%	45%	67%	139%	138%	88%	58%
Top Quintiel 1	100%	100%	18%	23%	144%	152%	43%	67%	140%	136%	82%	53%

Legende: vergelijking van netto besteedbare gestandaardiseerde huishoudinkomens, met het ongewogen gemiddelde van de lidstaten van de EU27; de vergelijking gebeurt op basis van koopkrachtpariteiten (PPP) om rekening te houden met prijsverschillen tussen landen

Bron: Eurostat; SILC 2007 voor de cijfers voor 2006; SILC 2014 voor de cijfers voor 2013

Dit alles legt uit waarom een echt *Europese* maatstaf van armoede, op basis van één gezamenlijke Europese armoedegrens, een armoedepercentage oplevert dat veel hoger ligt dan het gemiddelde van onze nationale armoedepercentages (maar dat wel enigszins verbeterde tijdens de voorbije jaren).⁸ Als we naar Europa kijken zoals we traditioneel naar de VS kijken, dan krijgen we armoedepercentages die dichterbij de Amerikaanse cijfers komen.

Tragische dilemma's of herstelbare constructiefouten

Een van de functies van welvaartsstaten is het herverdelen van inkomens. In sterk ontwikkelde welvaartsstaten die in het verleden model stonden en de recente crisis ook goed doorstaan hebben, zoals Zweden en Duitsland, lijkt de herverdelingsinspanning te verzwakken. Zij zijn niet de enige rijke welvaartsstaten waar de armoede reeds voor de crisis ongunstig evolueerde. Ik definieer armoede daarbij in een relatieve betekenis; we hebben het dus over ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling. In de meeste landen daalde het armoederisico bij gepensioneerden, maar in heel wat landen nam het toe bij mensen op werkzame leeftijd en hun kinderen. In die landen nam de rol van uitkeringen in het bestrijden van armoede af; de inkomenskloof tussen gezinnen met een sterke band met de arbeidsmarkt en gezinnen met een zwakke band met de arbeidsmarkt groeide.⁹ Gedetailleerde vergelijkbare Europese gegevens daarover hebben we vooral voor de periode na 2004, omdat de *European Survey on Income and Living Conditions* (EU SILC) dan uitgerold is. Omdat dit samenviel met de uitbreiding van EU, is de verleiding groot om hierin het bewijs van een tragisch dilemma te zien: de afnemende herverdelingskracht van hoogontwikkelde Europese welvaartsstaten zou de prijs zijn die betaald *moest* worden voor de integratie van landen met veel lagere lonen en veel minder sociale bescherming: de convergentie-motor draaide, maar tastte de cohesie in de meest geavanceerde landen aan. Ohlin's optimisme zou gegrond geweest zijn voor landen die niet al te sterk verschilden van elkaar, maar niet voor een club van 28 zeer heterogene landen. Ik denk dat het recept van Ohlin inderdaad niet meer werkt, maar gaat het om een tragisch dilemma?

Om het beeld scherp te krijgen is het nodig een onderscheid te maken tussen gebrekkige regelgeving inzake grensoverschrijdende verkeer van werknemers en mistoestanden die daarmee samenhangen enerzijds en fundamentele maatschappelijke tendensen anderzijds. Mistoestanden bij detachering zijn sinds enige tijd sterk in de aandacht; detachering betekent dat werknemers in Nederland werken maar in dienst blijven van een buitenlands bedrijf. Dit systeem moet hervormd worden; ik kom daar verder nog op terug. Een slecht georganiseerd stelsel van detachering is geen tragisch dilemma: het is een herstelbare constructiefout.

Hoe zou integratie een tragisch dilemma creëren? Een plausibel aanknopingspunt is de rol van minimumlonen. Men zou kunnen veronderstellen dat de integratie van landen met veel lagere minimumlonen hoe dan ook – zelfs met de beste regelgeving voor grensoverschrijdend verkeer – druk zet op de marge voor verdere stijging van minimumlonen in de meest ontwikkelde landen; daardoor zouden minimumlonen in de geavanceerde landen achterop beginnen lopen t.a.v. de gemiddelde lonen. Omdat minimumlonen een spil zijn in het geheel van werkloosheidsuitkeringen en bijstand, leidt dit tot druk op het hele sociale bouwwerk. Deze hypothese is plausibel, maar de werkelijkheid is complexer. In de groep landen waar minimumlonen officieel vastgelegd zijn en waarvoor Eurostat gegevens publiceert¹⁰, zien we inderdaad een zekere verschuiving in de verhouding tussen de minimumlonen en de gemiddelde lonen. Er treedt convergentie op naar het midden: in landen waar de verhouding minimumloon/gemiddeld loon zeer gunstig was voor de uitbreiding, was de tendens nadien vaak dalend (wat deze relatieve verhouding betreft); in landen waar deze verhouding minder gunstig was verbeterde ze vaak. Positieve inhaalbewegingen waren er met name in een aantal nieuwe lidstaten, met sterke relatieve en absolute toename van de minimumlonen, maar ook in het Verenigd Koninkrijk. Dat kan gelezen worden als een ruwe indicatie dat de convergentie-machine zijn werk deed in de nieuwe lidstaten, maar druk begon te zetten op

het sociale bouwwerk van de meest ontwikkelde welvaartsstaten. Minimumlonen zijn echter maar één element. Nogal wat regeringen hebben de voorbije 15 jaar maatregelen genomen inzake belastingen en bijdragen om de netto-koopkracht te verbeteren voor mensen die aan het minimumloon werken: Figuur A1 in de bijlage illustreert hoe belangrijk deze inspanning vandaag is in een aantal landen. Nog anders gezegd, het zou kunnen dat integratie van Europese lage-loon-landen een aantal overheden aangezet heeft tot een grotere *overheidsinspanning* om de netto-inkomens aan de onderkant van de arbeidsmarkt hoog te houden en werkgevers in zekere mate te 'ontlasten' van deze verantwoordelijkheid; maar de Europese integratie verhindert niet dat overheden deze inspanning opbrengen.¹¹ Net zoals ze niet verhindert dat de overheden niet alleen de nettolonen hoog houden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar ook de sociale uitkeringen. De vraag of dit gebeurt – en met name de vraag of niet alleen nettolonen ondersteund worden aan de onderkant maar ook sociale uitkeringen – is afhankelijk van budgettaire mogelijkheden en budgettaire prioriteiten. Cantillon, Marchal en Luigjes wijzen er op dat de evolutie van netto-inkomens aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het uitkeringsbestel in een aantal Europese landen al bij al gunstiger was (een meer gemengd beeld van gunstige en ongunstige evoluties oplevert over de landen) in de jaren 2000 dan in de jaren '90.¹² Er zijn dus geen aanwijzingen dat de laatste uitbreidingsgolf het onmogelijk maakte om het netto-inkomen van mensen met een minimumloon te verbeteren. Het gaat veeleer om politieke keuzes die al dan niet gemaakt worden, in een context waarbij overheden een grotere rol moeten spelen en meer budgettaire middelen moeten inzetten om de onderkant te beschermen. Overigens zijn alle ontwikkelde welvaartsstaten, ook buiten Europa, geconfronteerd met demografische veranderingen, die niets met Europeanisering te maken hebben maar spanningen creëren in het beleid en overheden dwingen tot nieuwe oriëntaties als ze armoede willen tegengaan. Het toenemende aantal eenoudergezinnen is een belangrijke factor: in samenlevingen waar het tweeverdienerschap de norm wordt, volstaat één minimumloon in een gezin met meerdere kinderen vaak niet om dat gezin boven de armoedegrens te tillen, zelfs wanneer dat minimumloon zeer behoorlijk is; hetzelfde geldt *a fortiori* voor individuele vervangingsinkomens. Overheden moeten daarom nieuwe instrumenten ontwikkelen; de compensatie van kosten die gezinnen maken wordt belangrijker.¹³

Migratie die op gang kwam na de Europese uitbreiding speelt een aanwijsbare rol in de ontwikkeling van armoedecijfers: in de landen van de EU15 is het armoederisico bij migranten uit de nieuwe lidstaten over het algemeen groter dan het armoederisico bij mensen die in de oude lidstaten geboren zijn. Dat grotere armoederisico is geen neveneffect van 'bijstandstoerisme'; het geldt ook bij migranten die aan het werk zijn. Het zijn echter vooral migranten van buiten de EU die een merkkelijk hoger armoederisico lopen in de EU. Nu kan het zijn dat het ene met het andere verband houdt: het zou kunnen dat nieuwe EU-migranten aan de onderkant vooral concurreren met 'klassieke' niet-Westerse migranten, dat ze deze laatste 'verdringen' en het nog moeilijker maken voor hen om hoger op de maatschappelijke ladder te geraken.¹⁴ Brian Burgoon onderzocht waarom migratie in de publieke opinie eerder leidt tot minder steun voor herverdeling en sociale bescherming dan tot meer steun. Slechte economische integratie van migranten blijkt daarbij een belangrijke factor, want ze versterkt de publieke bezorgdheid dat migratie de financiële houdbaarheid van verzorgingsstaten onder druk zet.¹⁵ Zo dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan.

Migratie en scherpere Europese concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt (niet alleen inzake salariëring maar ook inzake kwaliteit van werk) spelen dus een rol, maar die rol is complex en veel andere krachten zijn ook aan het werk. Anthony Atkinson onderlijnt in de recente synthese van

zijn levenswerk over ongelijkheid dat een hele reeks factoren bijdraagt tot ongelijkheid.¹⁶ Deze factoren verschillen van land tot land, en landen kennen sterk uiteenlopende ontwikkelingen. Je moet naar kapitaalmarkten en naar arbeidsmarkten kijken. Het gaat om economische en technologische evoluties, die lonen en werkgelegenheid beïnvloeden. Het gaat ook om machtsverhoudingen en gedragscodes. Het gaat om de wijze waarop mensen huishoudens vormen. En het gaat om belastingen en uitkeringen, dus politieke keuzes. Toenemende ongelijkheid is niet het gevolg van ‘ijzeren wetten’, of het nu gaat over de groeiende kapitaalvoorraad (waar Piketty de klemtoon op legt), de globalisering of de Europeanisering. De patronen verschillen van land tot land. De sleutel is de vraag of overheden beleid kunnen en willen ontwikkelen waarmee ze economische en sociologische evoluties die tot meer ongelijkheid en armoede leiden kunnen tegengaan. Nog anders gezegd, de vraag is of overheden tegenkracht kunnen en willen ontwikkelen tegen de krachten van ongelijkheid.

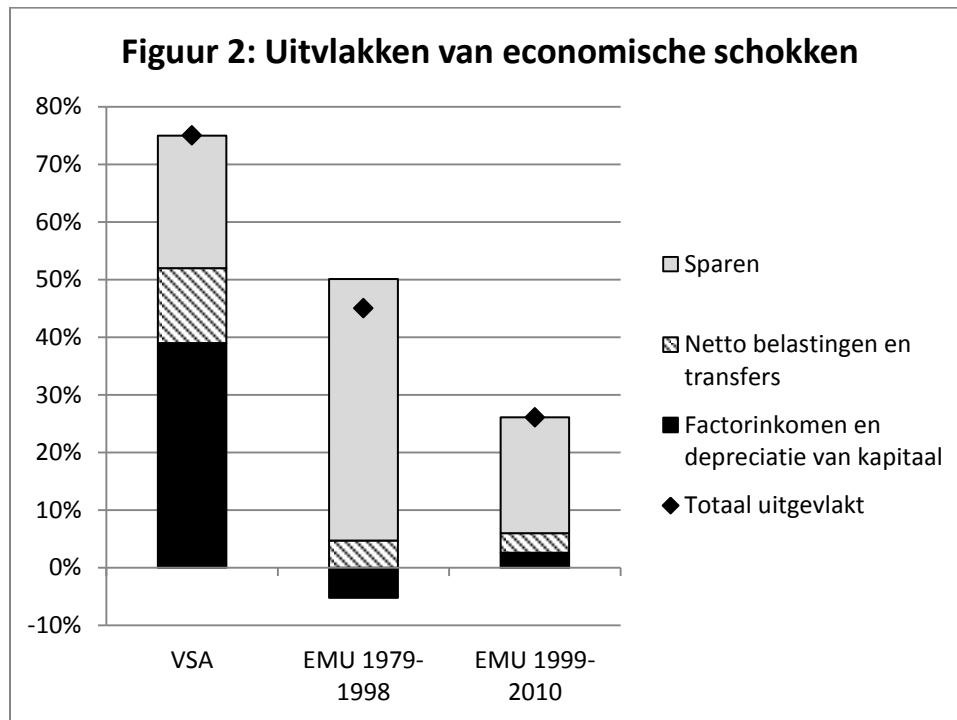
Het vraagstuk van de Europeanisering moet dus eerder zo gesteld worden: wat betekent de Europeanisering voor het *politieke draagvlak* dat overheden nodig hebben om in te zetten op sociale bescherming en herverdeling, en wat betekent Europeanisering voor het *effectieve vermogen* van nationale overheden om dat te doen, als het politieke draagvlak er is? Let wel, politiek draagvlak komt niet tot stand op basis van natuurwetten: het gaat niet om chemie of fysica, de wereld van de ideeën speelt een aparte rol in deze. Het Brexit-dossier van Cameron, dat alles te maken heeft met het netto-inkomen van minimumloners, illustreert dat. Ik kom er straks op terug, wanneer ik het nog heb over de detacheringskwestie, maar ik wil nu eerst inzoomen op de muntunie en het *vermogen* van overheden om te beschermen en te herverdelen.

Een muntunie zonder schokdemper

Met de crisis van 2008 is een tweede barst opgetreden in het *credo* van de *founding fathers*. Het noorden en het zuiden van de Eurozone dreven op dramatische wijze uit elkaar, de convergentiemachine begon als het ware achteruit te draaien. De ongelijkheid neemt sindsdien niet alleen toe binnen lidstaten, maar ook tussen lidstaten. Hier gaat het beslist niet om tragische dilemma's maar wel om herstelbare constructiefouten in de muntunie. Ik belicht één aspect, het gebrek aan schokdempers.

Welvaartsstaten hebben ingebouwde automatische stabilisatoren: progressieve belastingen en uitkeringen zorgen ervoor dat de koopkracht beschermd wordt bij een economische inzinking, waardoor economische schokken uitgevlakt worden. Deze automatische stabilisatoren gaan gepaard met een tijdelijke verslechtering van de overheidsbegroting. De lidstaten van de muntunie die zwaar door de crisis getroffen werden, moesten deze automatische stabilisatoren te snel uitschakelen. Dat had te maken met reacties op de financiële markten en het strakke bezuinigingsbeleid dat de Europese regeringen in de Europese Raad overeen kwamen. In een recente publicatie illustreert de Europese Commissie dat de evolutie van de sociale uitgaven initieel beantwoordde aan het stabiliserende patroon dat men normaal gesproken kan verwachten, maar in een tweede fase van de crisis is dat niet meer het geval.¹⁷ Ik zal deze analyse hier niet herhalen. Wat minder bekend is, is dat de Eurozone de enige muntunie ter wereld is, waarin dergelijke stabilisatoren niet ten dele

gecentraliseerd zijn op het niveau van de muntunie. Figuur 2, gebaseerd op het werk van twee economen van het IMF, illustreert dit met een vergelijking tussen de Eurozone en de VS.¹⁸



Bron: Furceri en Zdzenicka (2013); zie noot 18 voor details

Figuur 2 toont in welke mate economische schokken die het ‘binnenlands product’ van de individuele Amerikaanse staten treffen, gevolgen hebben voor de bestedingen van gezinnen en overheden in deze Amerikaanse staten. Ze toont met andere woorden hoe de impact van economische schokken in de staten op de consumptie van gezinnen en overheden gedempt wordt. De cijfers voor de VS hebben betrekking op de periode 1963-1990: in die periode werd gemiddeld 75% van de schokken uitgevlakt. In de figuur is een onderscheid gemaakt tussen drie mechanismen:

- Schokken in de economische productie in staten kunnen gedempt worden doordat het inkomen van de inwoners en de overheden voor een deel gebaseerd is op de opbrengst van kapitaal dat buiten de eigen staat geïnvesteerd is; in de VS is dat een belangrijk mechanisme, dat in de beschouwde periode 39% van de productieschokken compenseerde: dat is het zwarte gedeelte van de balk in Figuur 2 (technisch gesproken gaat het om de invloed van zogenaamde ‘factorinkomens’, waar voor de eenvoud ook de invloed van depreciatie van kapitaal aan toegevoegd is). Het gaat om een grensoverschrijdend ‘verzekeringsmechanisme’ dat werkt via private kapitaalmarkten.
- Schokken in de economische productie kunnen gedempt worden doordat inwoners en overheden minder sparen om hun bestedingen op peil te houden (of omgekeerd, meer sparen tijdens een productieboom); het grijs gearceerde deel van de balk in Figuur 2 toont dat dit mechanisme zorgde voor 23% van de uitvlakking van bestedingen in de Amerikaanse staten. Grensoverschrijdende kredietmarkten, waarin internationaal gespaard en geleend

kan worden zijn daarin belangrijk, en vormen een tweede grensoverschrijdend 'verzekeringsmechanisme'.

- In de VS zorgt de federale overheid zelf ook voor stabilisatie: het bestaande federale belastingstelsel en federale sociale programma's hebben dat effect, en bovendien treedt Washington in zekere mate op als een herverzekeraar – en versterker – van de werkloosheidssystemen die de staten organiseren. De impact daarvan is op zichzelf niet heel belangrijk; het gaat op basis van de studie die in de figuur verwerkt is om 13% van de schokken, zie het gerasterde deel van de balk. Maar de complementariteit van de drie mechanismen is belangrijk; ik kom daar dadelijk op terug.

De organisatie van werkloosheidsverzekeringen is in de VS de verantwoordelijkheid van de staten; de VS verschillen daarin van andere federale staten, zoals Canada of Duitsland, die de werkloosheidsuitkeringen volledig op het centrale niveau organiseren. Maar in de VS worden de statelijke werkloosheidsverzekeringen wel ondersteund met een federaal belastingkrediet dat werkgevers helpt om hun bijdragen voor de werkloosheidssystemen aan de staten te betalen; de federale overheid koppelt daar ook een stroomlijning aan: de statelijke werkloosheidsverzekeringen moeten aan bepaalde minimale eisen beantwoorden. Bovendien zorgt Washington in tijden van erge crises voor een federaal verlengstuk, met bijkomende werkloosheidsuitkeringen die gedeeltelijk of helemaal gefinancierd worden door de federale begroting. Ook tijdens de voorbije crisis is dit systeem van *extended benefits* en *emergency benefits* toegepast door de federale administratie. Overigens kunnen de werkloosheidskassen van de staten, onder voorwaarden en voor een zekere periode, ook geld lenen bij Washington wanneer ze in het rood staan.¹⁹

Let wel, het gaat hier over risicospreiding binnen de VS. De Amerikaanse werkloosheidsuitkeringen zijn veel minder genereus dan de werkloosheidsuitkeringen in landen als Denemarken, Zweden, Duitsland of België. Wanneer de Amerikaanse economie getroffen wordt door een werkgelegenheidsschok, dan is hun mogelijke rol als stabilisator van inkomens, zoals je die kan berekenen aan de hand van microsimulatie, op het niveau van de Amerikaanse economie veel beperkter dan in de meeste Europese landen (Italië is een uitzondering daarop; de stabiliserende impact van werkloosheidsuitkeringen is er nog beperkter dan in de VS).²⁰ Deze vaststellingen klinken tegenstrijdig, maar ze zijn niet tegenstrijdig. Wat Figuur 2 toont, is dat er *binnen* de VS *de facto* een risicospreiding bestaat tussen de staten voor idiosyncratische schokken die de staten treffen, die veel belangrijker is dan de risicospreiding tussen de lidstaten van de Europese Muntunie (EMU), en dat grensoverschrijdende transfers daarin ook een rol spelen. We maken een onderscheid tussen de periode voor de monetaire eenmaking en de periode daarna: Figuur 2 toont dat idiosyncratische schokken in de landen die later de muntunie zouden vormen tijdens de jaren '80 en '90 vooral werden opgevangen door het spaarkanaal en internationale kredietmarkten, terwijl internationale kapitaalmarkten en internationale transfers haast geen rol speelden; schokken in deze groep landen werden voor de vorming van de muntunie slechts voor 45% gedempt (in vergelijking met 75% voor de Amerikaanse staten). Na de vorming van de muntunie verminderde ook de rol van sparen/ontsparen: schokken in de muntunie worden door de verschillende mechanismen samen nog maar voor 26% gedempt.

De analyse stopt hier niet. De auteurs waaraan ik de cijfers ontleen, illustreren dat grensoverschrijdende risicospreiding in de EMU niet alleen stelselmatig is afgenomen, maar ook dat internationale kredietmarkten in het bijzonder in gebreke blijven bij diepe crisissen. Op een bepaald ogenblik werden de Zuidoost-Europese landen helemaal afgesneden van internationale kredietmarkten.

Het feit dat nationale overheden in de EMU moeten instaan voor de verzekering van hun eigen banken (in tegenstelling tot de VS, waar banken herverzekerd zijn op het niveau van de federale overheid) speelde daarin een grote rol: nationale banken en nationale overheden hielden elkaar in een 'dodelijke omarming' en het vertrouwen van internationale kredietmarkten sloeg zeer snel om. Daarbij mogen we niet vergeten dat sommige lidstaten in de goede economische tijden voor 2008 onvoldoende budgettaire ruimte hadden gecreëerd om de klassieke keynesiaanse stabilisatoren te laten werken in slechte tijden.

De conclusie is dat de muntunie een geheel van voorzieningen en mechanismen nodig heeft opdat schokken in de lidstaten voldoende gedempt zouden kunnen worden. Een geïntegreerde kapitaalmarkt, zoals in de VS, zou in principe een belangrijke rol kunnen spelen, maar is niet op korte termijn te realiseren. Het meest urgente is een bankenunie, die een einde moet stellen aan de 'dodelijke omarming'. Daar wordt nu aan gewerkt, zij het niet zonder tegenstand. Een bankenunie volstaat echter niet: opdat internationale kredietmarkten hun rol ten volle zouden spelen is – als 'private verzekeraars' – moeten de overheden onderling ook een verzekering afsluiten: een geloofwaardige vorm van publieke verzekering is een katalysator en garantie voor voldoende private verzekering.²¹

Waarom worden werkloosheidsverzekeringen gecentraliseerd?

Alle muntunies – behalve de Eurozone – centraliseren de werkloosheidsverzekering; wanneer ze niet voor een regelrechte centralisatie kiezen (zoals in Canada of Duitsland), zorgen ze voor omkadering en stroomlijning van de werkloosheidsstelsels, een mate van herverzekering, en centralisering wanneer de nood echt hoog is (zoals in de VS). Dit is rationeel, om twee bekende redenen. De eerste heb ik hoger al aangegeven: centralisering en/of herverzekering zorgt voor risicospreiding bij idiosyncratische schokken. De tweede reden heeft te maken met wat economen 'externaliteiten' noemen, en geldt ook wanneer economische schokken altijd symmetrisch zouden zijn. Nationale verzekeringssystemen veroorzaken een externaliteit: een land dat zichzelf goed verzekert, bewijst ook zijn burens een dienst. Het is zoals met een brandverzekering: je wenst dat je buurman een goede brandverzekering heeft, omdat je niet zou willen dat hij de schade aan jouw flat niet kan betalen wanneer een brand in zijn flat uitlaat naar jouw flat. Om die reden worden brandverzekeringen, net als autoverzekeringen, door overheden algemeen verplicht. Of neem vaccinatie, het archetypische voorbeeld van een externaliteit: wie zich vaccineert, beschermt niet alleen zichzelf tegen een besmettelijke ziekte, maar ook mensen met wie hij in contact komt. Daarom is het – louter vanuit een standpunt van efficiëntie – rationeel dat overheden vaccinaties subsidiëren of zelfs algemeen verplichten (ook al gebeurt dat laatste in Nederland niet). In een muntunie is besmettingsgevaar groter dan in een loutere gemeenschappelijke markt, of, om het met een beeld van Coen Teulings te zeggen, er is meer risico op uitslaande brand.²² Daarom is het rationeel dat de lidstaten van een muntunie onderworpen worden aan 'minimale kwaliteitseisen' met betrekking tot de stabilisatiecapaciteit van hun nationale bestel.

Preventieve 'minimale kwaliteitseisen' (te vergelijken met verplichte vaccinatie) houden in dat lidstaten geen structurele tekorten mogen opbouwen, want dan verliezen ze hun bewegingsruimte om overheidstekorten te laten groeien bij een economische inzinking. Maar de kwaliteit van

werkloosheidssystemen moet ook aan minimale eisen voldoen. Dekken ze alle werknemers of laten ze grote groepen onverzekerd zoals in Italië, wat uitlegt waarom de stabiliserende rol van werkloosheidsuitkeringen in Italië zo beperkt is²³? Zijn ze voldoende genereus om een stabiliserende impact te hebben, zonder inactiviteitsvallen te veroorzaken? Een en ander illustreert dat werkloosheidsuitkeringen de spreekwoordelijke neus van de kameel zijn: of ze een goede schokdemper zijn, zonder ongunstige neveneffecten, hangt ook samen met de kwaliteit van het activeringsbeleid, de hoogte van het netto-inkomen dat mensen kunnen verdienen aan de onderkant van de arbeidsmarkt... Het gaat eigenlijk om een cluster van principes waar werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid op een coherente manier moet aan beantwoorden.

Vaccinatie wordt gesubsidieerd, zowel in landen waar ze verplicht is en in landen waar ze niet verplicht is, en dat is ook niet toevallig: het is een bekend gegeven uit de economische theorie dat je goederen of diensten met positieve externaliteiten moet subsidiëren om hun verbruik op een optimaal niveau te brengen. Nationale werkloosheidsstelsels subsidiëren is in de EU niet aan de orde; maar het zou wel rationeel zijn een herverzekering te koppelen aan minimale kwaliteitseisen, zodat lidstaten de kost ervan ook in zeer moeilijke omstandigheden kunnen betalen. Dat de EU een federale begroting zal ontwikkelen zoals in de VS of Canada is een illusie; maar met een relatief kleine verzekeringspremie kan je in dit domein hetzelfde nuttige effect bereiken als met een omvangrijke begroting.

Hoe zou een interstatelijke verzekering in de EMU er uit zien? Tijdens de voorbije jaren zijn verschillende voorstellen gepubliceerd, al dan niet gekoppeld aan de nationale werkloosheidsstelsels.²⁴ Deze voorstellen komen er veelal op neer dat de lidstaten bijdragen betalen aan een fonds, dat geld uitkeert aan overheden van lidstaten die getroffen worden door negatieve schokken. In bepaalde varianten gaat het louter om een verzekering tegen zogenaamde 'asymmetrische schokken', en kan het fonds zelf nooit een tekort maken. Als alle landen getroffen worden door een crisis, zullen landen die het minst getroffen zijn in dergelijk schema bijdragen betalen voor landen die het meest getroffen zijn. Andere auteurs beschouwen dat als problematisch omdat men solidariteit vraagt van landen die zelf ook een effect voelen van de crisis, wat politiek moeilijk is en economisch niet zinvol. Zij voorzien daarom de mogelijkheid dat een stabilisatiefonds tijdelijk schulden opbouwt, zodat het kan bijdragen aan stabilisatie bij schokken die de hele eurozone op symmetrische wijze treffen. Bepaalde auteurs stellen mechanismen voor die verhinderen dat er een herverdeling tot stand kan komen, dat wil zeggen de rekening die landen aanhouden bij dit fonds moet na een tijd aangezuiverd worden. Sommige voorstellen koppelen de interstatelijke transfers aan de evolutie van de werkloosheid in de lidstaten, en voorzien een herverzekering, via begrotingstransfers, van de nationale werkloosheidssystemen. Andere voorstellen gaan nog verder in deze koppeling aan werkloosheid: ze pleiten voor een rechtstreekse Europese interventie in de werkloosheidsuitkeringen die individuele burgers krijgen. Zelf ben ik betrokken in een grootschalig onderzoek hierover, onder leiding van het *Centre for European Policy Studies* (CEPS), dat binnenkort opgeleverd wordt aan de Europese Commissie. Het is te vroeg om me uit te spreken over de vraag of en hoe een interstatelijke verzekering gekoppeld moet worden aan nationale werkloosheidsuitkeringen, en wat dan de beste benadering is. Wel is duidelijk dat de complexiteit van een rechtstreekse interventie in nationale werkloosheidssystemen niet onderschat mag worden. Het meest aangewezen lijkt een model dat de nationale werkloosheidssystemen herverzekert via begrotingstransfers, dat permanente transfers ten voordele van bepaalde lidstaten uitsluit en een structurele herverdeling van middelen tussen de landen (eerder dan een loutere

verzekering waar iedereen baat bij heeft) vermijdt. Eerder dan in te gaan op technische details wil ik het hebben over de rationale voor dergelijke herverzekering en de afruil tussen solidariteit en soevereiniteit – of beter, *formele* soevereiniteit – die hierbij ontstaat.

De rationale is een zaak van gezond boerenverstand: voorkomen is beter dan genezen. Het is niet zo dat we vandaag geen solidariteit organiseren in de muntunie. Maar in de mate dat er tijdens de voorbije jaren solidariteit tot stand kwam, was ze het resultaat van moeizame onderhandelingen tussen regeringsleiders; solidariteit zat niet als een *ex ante* automatisme ingebakken in het Europese systeem, ze kwam *ex post* tot stand. Dit heeft twee nadelen. In gelaagde politieke instellingen waar groepen tegenover elkaar staan is het *ex post* organiseren van solidariteit snel conflictueus en polariserend. Bovendien is *ex post* solidariteit duurder dan *ex ante* solidariteit als *ex ante* solidariteit kan verhinderen dat de schade oploopt. Bij economische cycli is dat het geval: vermits economische slingerbewegingen aangevuurd worden door verwachtingen, is de verwachting dat een schokdemper zijn werk zal doen op zichzelf al een recept om zware schokken te voorkomen.²⁵ Dat is ook de reden waarom ‘private verzekeringsmechanismen’ via internationale kredietmarkten en ‘publieke verzekeringsmechanismen’ via begrotingstransfers complementair zijn, zoals we hoger aanstipten: internationale kredietmarkten zullen meer vertrouwen hebben in het verloop van een crisis wanneer ze weten dat een publieke verzekering de ergste schokken helpt dempen.

Een puzzel van solidariteit en soevereiniteit

U zal nu ongetwijfeld opwerpen dat dit allemaal rationeel mag zijn, maar in de praktijk hopeloze *political fiction* blijft. Er heerst een diep onderling wantrouwen, weerstand tegen het delen van middelen op het Europese niveau en grote vrees voor *moral hazard* (de vrees dat lidstaten hangmatten eerder dan adequate werkloosheidsverzekeringen door de EU zullen laten subsidiëren). We staan inderdaad voor een paradox: de VS consolideren zwakke solidariteitsmechanismen in de staten met solidariteitsmechanismen op het federale niveau, en zijn zo een consequente muntunie. De EU lukt er niet in om bestaande sterke solidariteitsmechanismen binnen de lidstaten te ondersteunen met *ex ante* solidariteit op het Europese niveau.

Eerder dan daarover een klaagzang te houden, moeten we ons afvragen wat de obstakels zijn, en wat dus de agenda is voor het politieke debat en voor relevant onderzoek. Politiek gaat het om een moeilijke puzzel: *in eender welk schema* dat grotere stabiliteit in de muntunie beoogt, in ieders voordeel, is het zaak om ‘gelijk over te steken’ in het delen van soevereiniteit en het delen van risico’s; maar hoe doe je dat als je elkaar niet vertrouwt? Ik leg de verschillende puzzelstukjes van dit klassieke ‘gevangenendilemma’ daarom nog eens op een rij.

Een solidair verzekeringsmechanisme voor schokken van tijdelijke aard biedt geen oplossing voor een mogelijke structurele scheefgroei tussen de lidstaten. Het blijft dus nodig om de structurele begrotingspositie van de lidstaten te bewaken, net als hun kostencompetitiviteit. Los van de vraag hoe best opgetreden wordt bij structurele divergenties (het antwoord is: symmetrisch, met een spreiding van de aanpassingslast²⁶) weten we dat effectief optreden een inperking van de nationale soevereiniteit veronderstelt. Nu kan een solidair verzekeringsstelsel tegen cyclische schokken wel bijdragen tot de politieke aanvaardbaarheid van relatief strakke regels met betrekking tot

competitiviteit en structurele begrotingsposities; de laatste kunnen ook transparanter worden wanneer de nood aan 'flexibiliteit' in de regels wordt opgevangen via een verzekeringsschema.

Solidariteit betekent dat we indringen op elkaars sociale terrein, om twee redenen. Een herverzekering van nationale schokdempers is des te effectiever wanneer de nationale schokdempers zelf goed functioneren. Het is logisch om minimumeisen met betrekking tot de stabiliserende kwaliteit van nationale werkloosheidsuitkeringen en herverzekering aan elkaar te koppelen. Dit gaat om de kwaliteit van sociale rechten zoals die klassiek begrepen worden door vakbonden en sociale bewegingen, en dat kan gezien worden als een positieve sociale agenda voor de EU; maar we komen wel op het gevoelige terrein van de sociale zekerheid. De tweede reden waarom solidariteit onvermijdelijk 'indringend' is, is de volgende: herverzekering – zoals eender welk verzekeringsmechanisme – leidt tot een risico van *moral hazard*. *Moral hazard* betekent dat diegene die verzekerd wordt, zijn gedrag aanpast, minder risicoschuw wordt en de te compenseren risico's dus groter maakt.

Moral hazard is onvermijdelijk: wie geen enkel risico op *moral hazard* wenst, kan geen verzekeringssysteem organiseren. Het risico op *moral hazard* kan aanzienlijk ingeperkt worden door financiële mechanismen. Een Europese herverzekering kan gebaseerd worden op de mate waarin werkloosheid in landen afwijkt van het eigen nationale profiel uit het verleden, zodat structurele niveaueverschillen tussen landen geen rol spelen. De 'drempel' die overschreden moet worden vooraleer het fonds geld uitkeert kan streng gedefinieerd worden, zodat het fonds alleen bij ernstige schokken tussenkomt. Het fonds kan een recuperatiesysteem voorzien waardoor transfers ten voordele van een lidstaat na een te bepalen tijd moeten stoppen en uiteindelijk terugbetaald worden... Hoe stringenter dergelijke bepalingen zijn, hoe zwakker het verzekeringsmechanisme, maar ze kunnen noodzakelijk zijn voor het politieke draagvlak. *Moral hazard* kan echter ook verminderd worden door minimumeisen met betrekking tot de kwaliteit van het activerings- en werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten; als deze minimumeisen effectief impact hebben op het nationale beleid, dan ontstaat er meer ruimte voor een krachtig verzekeringsmechanisme.

Europa is een unie van welvaartsstaten, die niet de roeping heeft een federale welvaartsstaat te worden. Maar we komen uit bij een spanning die bekend is in federale welvaartsstaten, waar verantwoordelijkheden voor werkloosheid, bijstand en werkgelegenheidsbeleid zich op verschillende bestuursniveaus situeren: als de centrale overheid verantwoordelijk is voor werkloosheidsuitkeringen terwijl deelstaten, provincies, regio's of gemeenten verantwoordelijk zijn voor activering, ontstaat er een institutioneel risico op *moral hazard*. Niet alleen de VS, maar ook Canada, Duitsland, België, Oostenrijk, Zwitserland... vormen interessant laboratoria in dit opzicht. Een gedetailleerde studie leert dat institutionele *moral hazard* in al deze landen, expliciet of impliciet, een aandachtspunt is van politiek en beleid, en dat een gamma van oplossingen bestaat: minimumeisen, min of meer complexe financieringsmodellen, rechtstreekse controle via coördinatiemechanismen....²⁷. Sinds het lanceren van de Europese Werkgelegenheidsstrategie in 1997 is 'coördinatie' een bekend terrein in de Unie, en de Jeugdggarantie van 2014, die aansluit bij de traditie van de Werkgelegenheidsstrategie, zou je kunnen beschouwen als een Europese 'kwaliteitsborging' inzake activering. Deze mechanismen zijn te *soft* om als waarborg te kunnen gelden voor een Europese herverzekering van nationale werkloosheidssystemen. Maar een Europese herverzekering kan ook de *trigger* zijn om ze ambitieuzer en strakker te maken, vanuit een klassieke 'voor wat hoort wat' redenering. Daar komen bindende afspraken aan te pas, maar bindende afspraken kunnen ruimte laten voor veel diversiteit in de uitwerking: de essentie is dat afgesproken

richtlijnen gerealiseerd worden, niet dat ze gedetailleerd zijn. Het Europese sociale model mag geen eenheidsworst zijn, maar over bepaalde ingrediënten moeten wel heldere afspraken bestaan.

Een basisconsensus over het sociale model is noodzakelijk

Mijn betoog in de vorige sectie illustreert een bredere vaststelling. Terwijl de zoektocht naar een heldere omschrijving van ‘het Europese sociale model’ tien jaar geleden nog kon afgedaan worden als een nuttige maar niet echt noodzakelijke oefening, is dit vandaag een existentiële kwestie geworden voor de Unie. De nood om een basisconsensus te ontwikkelen over het sociale model geldt niet alleen voor de leden van de muntunie, maar ik concentreer me hier op de specifieke argumenten voor de muntunie.²⁸

Economische handboeken leggen de voordelen en de nadelen van de monetaire eenmaking uit in termen van *trade-offs* (een *trade-off* is een afruil tussen twee eigenschappen: heb je meer van het ene, dan volstaat minder van het andere). Leden van een muntunie worden geconfronteerd met een trade-off tussen symmetrie en flexibiliteit. Symmetrie verwijst naar gelijklopende evoluties in output, lonen en prijzen. Flexibiliteit heeft betrekking op loonflexibiliteit en interregionale en internationale arbeidsmobiliteit: die bepalen bij een zogenaamde ‘asymmetrische schok’ het interne bijsturingsvermogen van een land. Minder symmetrie maakt meer flexibiliteit noodzakelijk: hoe minder symmetrie er is tussen landen van een muntunie, hoe groter het vereiste binnenlandse aanpassingsvermogen moet zijn om het voordeel van de monetaire unie te behouden. Er is ook een tweede trade-off, waarover we het al hadden in de vorige sectie: als asymmetrische schokken kunnen opgevangen worden door *financiële transfers* tussen de lidstaten, dan is de flexibiliteit die ervoor nodig is beperkt. Landen die een duurzame muntunie willen vormen moeten overeenkomen wat symmetrie betekent, en welke rol flexibiliteit, mobiliteit en begrotingstransfers spelen in het stabiliseren van de muntunie. Keuzes inzake symmetrie, flexibiliteit, mobiliteit en financiële transfers zijn sociaal niet neutraal. De trade-offs die een muntunie met zich meebrengt, dwingen de lidstaten tot een consensus over de grote principes van het sociale bestel waarop deze muntunie steunt.

Neem symmetrie inzake de ontwikkeling van loonkosten. Die is nodig in een muntunie, maar we hebben geleerd dat ze niet vanzelf tot stand komt: blootstelling aan marktwerking zorgt er niet vanzelf voor. Er is een ‘zichtbare hand’ nodig heeft die symmetrie nastreeft met betrekking tot loonstijgingen. Men moet het dus eens worden over een richtsnoer dat iedereen in de pas laat lopen: een voorbeeld van zo’n richtsnoer is een ‘gouden regel’ die nationale loonsverhogingen koppelt aan nationale productiviteitsverhogingen. Dit impliceert een uitspraak over een cruciaal verdeelvraagstuk – tussen arbeid en kapitaal – in het sociale bestel van de lidstaten. Bovendien hebben lidstaten arbeidsmarktinstellingen nodig die loonsverhogingen kunnen coördineren: de zichtbare hand moet doeltreffend zijn.²⁹

Flexibiliteit is een containerbegrip. Minder gereguleerde arbeidsmarkten, tijdelijke schokdempers als *Kurzarbeit* (arbeidsduurvermindering) in Duitsland, een hoogopgeleid en polyvalent arbeidsaanbod – het zijn allemaal verschillende wegen naar arbeidsmarktflexibiliteit. Een ‘hoogwaardige weg’ naar arbeidsmarktflexibiliteit, die inzet op beroepsvaardigheden en verbetering in de arbeidsorganisatie, staat tegenover een ‘laagwaardige weg’, die alleen maar op arbeidsmarktderegulering berust. Keuzes die landen daarin maken hebben invloed op keuzes in andere landen. Bovendien scoren niet

alle systemen van arbeidsmarktregulering even goed voor de combinatie van flexibiliteit, coördinatie in het loonoverleg, en stabiliteit (dat een grote groep werkenden niet goed verzekerd is, schaadt misschien niet de flexibiliteit maar is niet goed vanuit het oogpunt stabiliteit). Daarom is de werking van arbeidsmarkten een gemeenschappelijke zorg in een monetaire unie. Dat betekent niet dat de EU haar lidstaten in detail moet adviseren over de organisatie van hun arbeidsmarkt. Maar er is een grens aan de sociale diversiteit waaraan een monetaire unie zich kan aanpassen, niet met betrekking tot de details van de arbeidsorganisatie, maar met betrekking tot fundamentele kenmerken.³⁰ De muntunie heeft een sociale basisconsensus nodig.

Een Europese pijler van sociale rechten

Zijn er perspectieven om aan dergelijke consensus te werken? Op 8 maart 2016 heeft de Europese Commissie een brede raadpleging gestart en een eerste voorlopige omschrijving gepresenteerd van wat de 'Europese pijler van sociale rechten' moet worden. Dit initiatief maakt deel uit van de werkzaamheden van de Commissie 'voor een diepere en billijkere muntunie', in opvolging van het *Verslag van de Vijf Voorzitters van de Europese instellingen over de Voltooiing van de Muntunie*.³¹ Het initiatief is gericht op de eurozone, maar andere lidstaten kunnen instappen als zij dat willen. De terminologie 'rechten' is enigszins verwarrend, omdat het in essentie gaat om *benchmarking*, zoals de Commissie zelf aangeeft: 'De voorgestelde beginselen komen niet in de plaats van bestaande rechten, maar kunnen een oplossing aanreiken om de prestaties van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten te beoordelen en deze in de toekomst beter op elkaar af te stemmen en aldus te verbeteren. (...) Eens de pijler tot stand zal zijn gekomen, zou deze het referentiekader moeten worden om de prestaties op het vlak van werkgelegenheid en de sociale prestaties van de deelnemende lidstaten te monitoren, hervormingen op nationaal niveau te stimuleren en, meer in het bijzonder, als kompas te dienen voor hernieuwde convergentie in de eurozone.' De beleidsgebieden zijn in drie hoofdthema's gegroepeerd: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; billijke arbeidsvoorwaarden; adequate en duurzame sociale bescherming en toegang tot essentiële diensten van hoge kwaliteit.

Dit initiatief van de Commissie beantwoordt potentieel aan de behoefte die ik geschetst heb. Een breed debat over dergelijke 'pijler van sociale rechten' kan bijdragen tot de noodzakelijke basisconsensus. Tegelijkertijd is het een initiatief met een hoog risicogehalte. Indien het ervaren wordt als een heruitgave van bestaande Europese coördinatiestrategieën, zoals de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Open Coördinatie voor sociale bescherming en insluiting, dan zal het geen nieuw momentum creëren; het heersende scepticisme over de sociale betekenis van de Unie zal er dan alleen door versterkt worden. Opdat dit initiatief impact zou hebben, lijken drie voorwaarden belangrijk. Ten eerste, moet een pijler van sociale rechten uiteindelijk voorwerp uitmaken van overleg tussen politieke leiders en sociale partners op het hoogste niveau. Zoals de EU zich voorzien heeft van een *fiscal compact* (begrotingspact) zou er ook een 'sociaal pact' moeten afgesproken worden. Ten tweede, lijkt het me aangewezen een onderscheid te maken tussen domeinen waarin op basis van bestaande Europese bevoegdheden effectieve rechten, in de juridische betekenis van het woord, tot stand kunnen komen (zoals arbeidsvoorwaarden) en domeinen waar de Unie over minder bevoegdheden beschikt. In domeinen waar de Unie wetgevend kan optreden mag het wetgevende initiatief niet in verdrukking geraken; in domeinen waar dat

minder evident is, kan wel een indringende *benchmarking* van instrumenten en resultaten georganiseerd worden, die verder gaat dan wat nu bestaat in de diverse coördinatieprocessen.³² Ten derde, denk ik dat dit initiatief op een bepaald ogenblik uitdrukkelijk gekoppeld moet worden aan 'hardere' initiatieven zoals de voorbereiding van een Europees stabilisatie-instrument; daardoor zou de politieke betekenis en gevoeligheid ervan veel groter worden.

Wederkerigheid en grensoverschrijdende mobiliteit

Mijn pleidooi is gebaseerd op wederkerigheid: een solidaire verzekering van risico's met strenge eisen waar de verzekerden moeten aan voldoen. Een Europese toepassing van 'voor wat hoort wat' op het niveau van de lidstaten, zo u wil. 'Wederkerigheid' is echter een iets rijker begrip. Samuel Bowles definieert 'sterke wederkerigheid' als de bereidheid om samen te werken en te delen met andere mensen die dezelfde ingesteldheid hebben, zelfs al levert dit geen individueel netto-voordeel op.³³ Wederkerigheid gaat verder dan het 'verlichte eigenbelang', maar is wel 'voorwaardelijk'. Wederkerigheid, zo opgevat, is het cement van de bescherming die nationale welvaartsstaten bieden. Het komt er op neer het 'voor wat hoort wat' principe in de juiste dosis toe te passen: 'voor wat hoort wat' kan verworden tot een hardvochtig mantra, zonder oog voor het feit dat mensen ook recht hebben op mededogen. Een overdosis kan ook leiden tot een allesoverheersend wantrouwen, waarbij een obsessie voor *moral hazard* die ons blind maakt voor de voordelen van onderlinge verzekeringen. Zoals wederkerigheid het cement is van welvaartsstaten, moet het nut van wederkerigheid, in de gepaste dosis, ons inspireren voor de EU. Zo zouden we het wederkerigheidsprincipe ook moeten toepassen op de lopende debatten over grensoverschrijdend verkeer. Ik illustreer dit kort.

De EU is gebouwd op een principe van niet-discriminatie tussen Europese burgers: het sociale beleid mag een Pool in Nederland niet anders behandelen dan een Nederlander in Nederland. Dat betekent niet dat een Europese burger in Nederland zonder bestaansmiddelen mag aankomen en dan meteen het recht heeft op sociale bijstand: Europa legt dat soort onmiddellijke en onvoorwaardelijke generositeit niet op, in tegenstelling tot wat mensen denken. Maar een Pool die in Nederland werkt bouwt dezelfde sociale rechten op als een Nederlander die in Nederland werkt: hij wordt opgenomen in de solidariteit die Nederland organiseert. Dat maakt grensoverschrijdende mobiliteit mogelijk. Het concretiseert een idee van Europees burgerschap. Maar het rechtvaardigt ook dat voor de Pool die in Nederland werkt dezelfde sociale bijdragen worden betaald als voor de Nederlander. Het rechtvaardigt dat we op Nederlands grondgebied geen concurrentie toelaten tussen het Poolse sociale zekerheidssysteem (dat goedkoper is) en het Nederlandse.

Dat is nochtans precies wat er gebeurt bij 'detachering'. Die techniek laat toe dat de Pool onderworpen blijft aan de Poolse sociale zekerheid. Detachering is een uitzondering op een grondprincipe van de EU. Ter wille van korte opdrachten in het buitenland is zo'n uitzondering nodig, maar ze is te breed en slecht gecontroleerd. Er ontstaat oneerlijke concurrentie omdat essentiële loon- en arbeidsvoorwaarden die gelden in het gastland geschonden worden. Daarom vragen een aantal lidstaten, zoals België en Nederland, dat de Unie die detachering onder controle brengt. Deze discussie loopt moeizaam. Een initiatief de Commissaris Thyssen in maart 2016 genomen heeft, is intussen door een grote groep van nieuwe lidstaten (en Denemarken) afgewezen.

Cameron wil Europeanen die in het Verenigd Koninkrijk als werknemer aan de slag zijn en géén gebruik maken van detachering kunnen uitsluiten van specifieke Britse sociale voordelen. Hij wil dus een afwijking van het niet-discriminatieprincipe. Dit heeft alles te maken met de grote inspanning die de Britse overheid doet om de koopkracht te ondersteunen van mensen die werken aan een laag loon, bovenop het loon dat de werkgevers betalen. De redenering van Cameron is dat dit Britse systeem mensen aantrekt vanuit heel Europa, op kosten van de Britse belastingbetaler. Figuur A1 in de bijlage illustreert dat de inspanning van de Britse overheid inderdaad groot is, maar tegelijkertijd blijkt dat het netto-inkomen van mensen die met een minimumloon werken in Groot-Brittannië niet hoger ligt dan in andere landen; ook andere landen doen een vergelijkbare inspanning op basis van publieke middelen, bovenop wat werkgevers doen. In deze zin is het feitelijke argument van Cameron niet helemaal overtuigend. De Brexit-discussie illustreert vooral hoe sterk de *idee* dat de Britten hiermee te genereus zijn voor Europese migranten kan wegen in het debat. Zoals ik hoger zegde, is de invloed van Europeanisering op het politieke draagvlak voor herverdeling in welvaartsstaten geen kwestie van natuurwetten; opvattingen spelen een cruciale rol en bepalen mee het draagvlak. David Cameron heeft nu verkregen dat Europeanen die in het Verenigd Koninkrijk werken eventueel gedurende vier jaar van dit voordelige systeem uitgesloten kunnen worden. De voorwaarden die afgesproken zijn met Cameron zijn streng, en de speelruimte die de Britten krijgen is duidelijk afgebakend. Maar het gaat wel om een fundamentele afwijking van gangbare Europese principes. De discussie over de kinderbijslag is genuanceerder.³⁴

Het debat over deze kwesties wordt in toenemende mate gevoerd wordt op basis van korte-termijn overwegingen, zonder principieel kompas. Lidstaten zoals Polen willen dat er zo weinig mogelijk beperkingen zijn op detachering (want dat komt Polen economisch goed uit), en tegelijkertijd willen zij het grondprincipe, waar detachering de uitzondering op vormt, zo min mogelijk laten aantasten (want dat betekent sociale achteruitgang voor Polen). Zij eten dus graag uit twee principieel strijdige ruiven. De Nederlandse regering klaagt terecht over misbruik van detachering naar Nederland van werknemers Oost- en Centraal-Europa, omdat dit het Nederlandse sociale bestel ondermijnt. Tegelijkertijd heeft Premier Rutte gezegd dat er veel goeds zat in de eisen van David Cameron. De Nederlandse positie komt er op neer dat men zelf graag van twee walletjes zou eten: Polen die hier werken moeten bijdragen betalen voor het Nederlandse sociale bestel; maar dezelfde Polen moeten niet denken dat ze zomaar alle sociale voordelen kunnen krijgen die Nederlandse werknemers krijgen... Dat schendt niet alleen een elementair principe van wederkerigheid, het maakt het moeilijker om een verstandig compromis te vinden met de Oost- en Centraal-Europese regeringen over de detacheringkwestie.³⁵ Eigenlijk zouden de Nederlanders aan de Polen moeten zeggen: 'Wij zullen Polen die in Nederland werken op geen enkele manier discrimineren, maar, begrijp dat wij de financiële basis van dit genereuze sociale bestel niet willen laten ondermijnen door een ongebreidelde toepassing van detachering.'

Als dergelijke wederkerigheid het principiële uitgangspunt zou zijn, dan maken we uiteindelijk, voor Polen zowel als Nederlanders, een betere deal. Als zowel detachering als afwijkingen op het non-discriminatieprincipe om zich heen zouden grijpen, dan evolueren we op termijn voor heel Europa naar een lager niveau van sociale bescherming. Het principiële kompas van wederkerigheid is dus belangrijk, vanwege de resultaten die het op termijn produceert.

Een Europese Sociale Unie

De grondleggers van het Europese project waren ervan overtuigd dat economische integratie op zich zou bijdragen tot de ontwikkeling van rijke nationale welvaartstaten. De zorg voor het sociale beleid kon je volgens hen met een gerust gemoed grotendeels aan het nationale niveau overlaten. De geschiedenis heeft hen geen ongelijk gegeven, ten minste tot halverwege de jaren 2000. Maar de crisis dwingt ons om opnieuw na te denken over de volgende vraag: hoe kan de EU een succesvolle unie van bloeiende welvaartstaten zijn? Mijn pleidooi is niet dat de EU zelf een welvaartstaat zou worden. Maar een herstel van een soeverein sociaal beleid in de lidstaten terwijl de EU zich alleen nog beperkt tot een economisch en monetair beleid is geen optie, tenzij we illusies willen onderhouden. We hebben een coherent concept van een *Europese Sociale Unie* nodig.

Ik gebruik de uitdrukking ‘sociale unie’ weloverwogen om drie redenen. In de eerste plaats nodigt dit ons uit een helder concept voor te stellen in tegenstelling tot het veeleer vage begrip van ‘een sociaal Europa’, dat vaak opduikt in discussies over de EU. Ten tweede geeft het ook een signaal dat we verder moeten kijken dan de gebruikelijke oproep om ‘een sociale dimensie’ aan de EU toe te voegen. Beweren dat de EU vandaag geen sociale dimensie heeft, houdt immers geen steek. De coördinatie van sociale zekerheidsrechten voor mobiele werknemers, normen voor gezondheid en veiligheid op de werkplaats, sommige richtlijnen over de rechten van werknemers... ze dragen allemaal bij tot een niet onbeduidend sociaal *acquis*, het resultaat van vijftig jaar kleine stapjes vooruit. De EU ontwikkelde ook een solide wettelijke basis om discriminatie tussen EU-burgers te bestrijden. Een pleidooi voor een Europese Sociale Unie ontkent dat positieve *acquis* niet. Hoewel de volgende stappen die we moeten zetten er op voortbouwen, beantwoorden ze wel aan een nieuwe uitdaging. We moeten het nieuwe van die uitdaging begrijpen: ze behelst meer dan alleen maar het toevoegen van ‘een sociale dimensie’. Ten derde is de klemtoon op een Sociale *Unie* geen toeval. Een Europese Sociale Unie is geen Europese Welvaartstaat: het is een Unie van nationale Welvaartstaten, met onderling verschillende historische erfenissen en instellingen. Een unie van nationale welvaartstaten meer tastbare solidariteit tussen die welvaartstaten als collectieve entiteiten, op basis van wederkerigheid. Maar haar doelstelling is niet om een interpersoonlijke herverdeling te organiseren tussen individuele Europese burgers over nationale grenzen heen. Ook zou een unie van welvaartstaten subsidiariteit als een fundamenteel organisatorisch principe blijven toepassen.³⁶ Convergentie is niet hetzelfde als harmonisatie.

De kernidee kan als volgt worden samengevat: een Sociale Unie zou nationale welvaartstaten ondersteunen *op een systemisch niveau* in sommige van hun belangrijkste functies en *de ontwikkeling* van de nationale welvaartstaten *oriënteren* – via algemene sociale normen en doelstellingen, terwijl ze de uitwerking en de instrumenten van het sociaal beleid aan de lidstaten overlaat – op basis van een operationele definitie van ‘het Europese sociaal model’. Met andere woorden, Europese landen zouden samenwerken in een unie met een expliciet sociaal doel – vandaar de uitdrukking ‘Europese Sociale Unie’.

Ik heb de klemtoon gelegd op de nood aan stabilisatie, maar ik had ook andere voorbeelden kunnen geven van functies van welvaartstaten die ondersteund moeten worden door een Sociale Unie. Denk bijvoorbeeld aan het vastleggen van Europese spelregels voor de belastingen op vennootschappen, zodat regeringen een evenwichtig fiscaal bestel kunnen handhaven.

Politiek gaat het om een moeilijke puzzel: het zou in ieders voordeel zijn dat we 'gelijk oversteken' in het delen van soevereiniteit en het delen van risico's; maar hoe doe je dat als je elkaar niet vertrouwt en denkt dat je steeds meer greep op je eigen nationale situatie verliest? Dat laatste vormt de kern van het debat: de EU is synoniem geworden met verlies aan invloed, verlies aan 'greep op de situatie'. Als we niet bereid zijn risico's en soevereiniteit te delen, zullen we steeds meer 'greep op onze eigen situatie' verliezen. Risico's en soevereiniteit moeten gedeeld worden om effectief beleidsvermogen te heroveren. De inzet is dat nationale beleidsmakers zo sterker worden, eerder dan zwakker.

Envoi

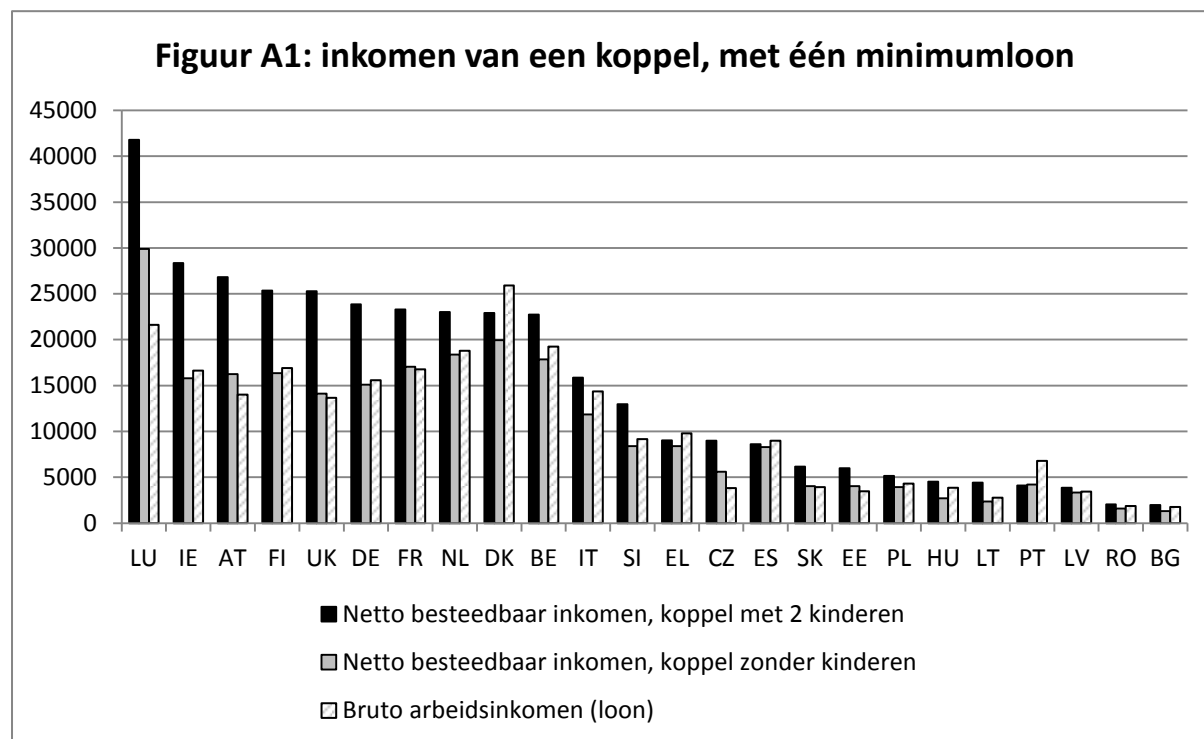
Ik had het tijdens deze lezing vaak over de VS. De VS vormen een interessant vergelijkingspunt dat ons doet nadenken over gebreken in de architectuur van de EU. Maar ik beschouw de VS nochtans niet als 'na te volgen voorbeeld', noch qua staatsstructuur, noch qua sociaal model. We bevinden ons met de EU op onontgonnen terrein: er bestaat geen voorbeeld in de wereld van een 'unie van welvaartsstaten', zoals de EU dat zou moeten zijn. Hier ligt bijgevolg ook een belangrijk terrein voor academisch onderzoek, zowel op normatief als empirisch vlak. Dat is ook de agenda die ik als universiteitshoogleraar verder wil ontwikkelen.

Bij het einde van deze oratie wil ik een bijzonder woord van dank uitspreken ten aanzien van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik wil Dymph van den Boom, de vorige rector die me aansprak voor deze functie, danken voor het initiatief, evenals Louise Gunning die op dat ogenblik voorzitter was van het College van Bestuur. Ik wil ook Brian Burgoon en Jonathan Zeitlin, directeuren van AISSR en Access Europe, danken voor de aanmoediging en het warme welkom. Heel wat mensen ben ik dank verschuldigd omdat ze me geholpen hebben de ideeën die ik vandaag vertolkte op punt te stellen; te veel mensen om ze allemaal bij naam te noemen. Ik denk dan in het bijzonder aan de collega's van de Universiteiten van Leuven en Antwerpen. Maar ik denk vandaag ook aan mijn eerste 'baas', Professor Herman Van der Wee, die me in een breed historisch perspectief geleerd heeft hoe belangrijk internationale instellingen zijn voor nationale ontwikkelingen. Tenslotte wil ik mijn familie danken, mijn moeder, broer en zussen voor hun voortdurende steun. En wie ik zeker wil danken is mijn echtgenote Gerd: niet alleen voor haar steun en geduld, maar ook omwille van de kritische spiegel die ze vaak voorhoudt.

Ik heb gezegd.

Bijlage: de impact van minimumlonen, belastingen, bijdragen en uitkeringen voor de koopkracht van huishoudens

Figuur A1 brengt het netto-inkomen in beeld van een koppel waar één inkomen verdiend wordt op het niveau van het minimumloon. We maken een onderscheid tussen een koppel zonder kinderen en een koppel met twee kinderen.



Bron : CSB MIPI Databank Versie 3/2013; zie Van Mechelen et al. (2011)

Bibliografie

- Anderson, K.M., *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015
- Allard, C., J. Bluedorn, F. Bornhorst en D. Furceri, 'Lessons from the crisis: minimal elements for a fiscal union in the euro area', in: C. Cottarelli en M. Guerguil (red.), *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the experience of fiscal federations*. Abingdon : Routledge, 2015
- Atkinson, A.B., *Inequality. What Can Be Done?*, Oxford: Oxford University Press, 2015
- Beblavy, M., G. Marconi en I. Maselli, *A European Unemployment Benefit Scheme. The rationale and the challenges ahead*, CEPS Special Report No. 119, 2015
- Bowles, S., in samenwerking met C. Fong, H. Gintis, A. Jayadev en U. Pagano, *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012
- Burgoon, B. *Political Economy of Re-embedding Liberalism*, oratie uitgesproken te Amsterdam, 6 juni 2013
- Burgoon, B. , 'Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe', *World Politics*, 66, p. 365-405, 2014
- Cantillon, B. en S. Marchal, *Decent Income for the Poor: Which Role for Europe?*, Improve Final Conference Paper, Antwerpen, 4 februari 2016
- Cantillon, B., S. Marchal en C. Luigjes, *Decent Income for the Poor: Which Role for Europe?*, Improve Working Paper 15/20, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen, 2015
- Cantillon, B. en F. Vandenbroucke (red.), *Reconciling Work and Poverty Reduction – How Successful Are European Welfare States?*, Oxford: Oxford University Press, 2014
- Dolls, M., C. Fuest en A. Peichl, 'Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe', *Journal of Public Economics*, 96(3-4), p. 279-294, 2012
- European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, Brussel: Europese Commissie, 2016.
- Esser, I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme en O. Sjöberg, *Unemployment Benefits in EU Member States*. Rapport voor de DG Werkgelegenheid, Sociale zaken en Inclusie (EMPL), Europese Commissie, 2013
- Furceri, D. en A. Zdzienicka, *The Euro Area Crisis: Need for a Supranational Fiscal Risk Sharing Mechanism ?*, IMF Working Paper 13/198, 2013
- Gill, I.S. en M. Raiser, *Golden growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model*, Washington: de Wereldbank, 2012
- Goedemé, T. en D. Collado, 'The EU Convergence Machine at Work. To the Benefit of the EU's Poorest Citizens?', *Journal of Common Market Studies*, p. 1-17, 2016.
- International Labour Organization, 'Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts' (samenvatting), *International Labour Review*, 74 (2), p. 99-123, 1956
- Europese Commissie, *De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie. Verslag van Jean-Claude Juncker in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz*, Europese Commissie, 2015.

Leibfried S., 'Social Policy. Left to the Judges and the Markets?', in: H. Wallace, M.A. Pollack en A. Young A. (red.), *Policy-Making in the European Union*, 7th edition, Oxford: Oxford University Press, p. 263-292, 2015

Oksanen, H., *Smoothing Asymmetric Shocks vs. Redistribution in the Euro Area: A Simple Proposal for Dealing with Mistrust in the Euro Area*, CESifo Working Paper No. 5817, maart 2016.

Rhodes, M., 'Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation', in: H. Wallace, M.A. Pollack en A. Young A. (red.), *Policy-Making in the European Union*, 7th edition, Oxford: Oxford University Press, p. 293-318, 2015

Salverda, W., B. Nolan, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I.G. Toth en H. van de Werfhorst (red.), *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, 2014

Scharpf, F., *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-Forschergruppe 'The Transformative Power of Europe', 2009

SEO, *Grensoverschrijdend Aanbod van Personeel: Verschuivingen in Nationaliteit en Contractvormen op de Nederlandse Arbeidsmarkt 2001-2011. Onderzoek in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2014

Strauss, R., *The history and debate in Europe on a European Unemployment Benefits Scheme*, Paper presented at the APPAM Conference on Inequalities: Addressing the Growing Challenge for Policymakers Worldwide, London, 13-14 June, 2016.

Teulings, C., 'De Toekomst van Europa: Een essay over schuld, moraal en solidariteit', *Management & Organisatie*, 5(6), p. 33-38, 2014

Van Mechelen, N., S. Marchal, T. Goedemé, I. Marx en B. Cantillon, *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, CSB Working Paper Series CSB WP 11/05, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2011

Vandenbroucke, F. en J. Vinck, 'Child poverty risks in Belgium, Wallonia and Flanders: Accounting for a worrying performance', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 57(1), p. 51-98, 2015

Vandenbroucke, F. en D. Rinaldi, 'Social inequalities in Europe. The challenge of convergence and cohesion', in: Vision Europe Summit Consortium (eds.): *Redesigning European welfare states. Ways forward*, Gütersloh (<http://www.vision-europe-summit.eu/>), p. 38-77, 2015

Vandenbroucke, F., 'Europa: de sociale uitdaging. Een breder en sociaal doel is geen luxe meer voor de Unie, maar noodzaak', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54 (1/2012), p. 197-238, 2013

Vandenbroucke, F., 'The Case for a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose', in: B. Marin(red.), *The Future of Welfare in a Global Europe*, Ashgate: Aldershot UK, p. 489-520, 2015

Vandenbroucke, F., 'Comparative Social Policy Analysis in the EU at the Brink of a New Era', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, p. 1-13, 2016

Vandenbroucke, F. en B. Vanhercke, *A European Social Union: Ten Tough Nuts to Crack, Background Report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Brussel: Friends of Europe, 2014

Vandenbroucke, F. en C. Luigjes, *Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits and activation. A summary of eight country case studies*, Brussel: Centre for European Policy Studies, 2016

¹ Ik dank Anne Van Lancker, Natascha Van Mechelen, Sarah Marchal, Michael Jungen, Jan Vandenbroucke, Christina Grauls, Chris Luigjes, Bea Cantillon en Brian Burgoon voor punctueel commentaar en hulp, en de medewerkers van het *Centre for European Policy Studies* (CEPS) voor de stimulerende discussies over herverezekerings van nationale werkloosheidsuitkeringen tijdens de voorbije maanden.

² Zie Scharpf (2009) voor een synthese van de opvatting die hij daarover ontwikkelde in een reeks van belangrijke publicaties. Ik situeer deze opvatting in een breder geheel van analyses over de sociale impact van de EU in Vandenbroucke (2013).

³ De uitdrukking 'convergentie-machine' is ontleend aan Gill en Raiser (2012)

⁴ Ohlin, een Nobelprijswinnaar economie, is vooral bekend voor zijn werk over internationale handel, samengevat in het *Heckscher-Ohlin theorema*; hij was ook een Zweedse politicus en partijvoorzitter. Het rapport werd gepubliceerd door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO, 1956)

⁵ Ik schrijf 'in grote mate', omdat de zich ontwikkelende Europese Economische Gemeenschap marktintegratie op bepaalde terreinen wel gekoppeld heeft aan sociale harmonisatie op een hoog niveau, met name inzake veiligheid en gezondheid op het werk in de jaren '80 en '90. Een overzicht van het sociale beleid dat de Unie ontwikkelde vindt men in Vandenbroucke en Vanhercke (2014), Anderson (2015), Leibfried (2015) en Rhodes (2015).

⁶ Het gaat om het ongewogen rekenkundige gemiddelde van de cijfers van de (lid)staten, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de uiteenlopende omvang van de (lid)staten.

⁷ De cijfers voor de EU zijn gebaseerd op EU SILC 2014 (Eurostat); de cijfers voor de VS op data van *Bureau of the Census*. De onderliggende cijfers voor de EU en de VS zijn niet helemaal vergelijkbaar. Voor de EU gaat het om het mediane beschikbare huishoudinkomen per individu, gestandaardiseerd om rekening te houden met verschillen in omvang en samenstelling van huishoudens; de bedragen zijn uitgedrukt in koopkrachtpariteiten; ze hebben voor alle landen betrekking op 2013, behalve voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar ze betrekking hebben op 2014. Voor de VS gaat het om inkomens in dollars, op huishoudbasis, die betrekking hebben op 2014.

⁸ Voor een uitgebreide analyse van pan-Europese versus nationale maatstaven voor ongelijkheid en armoede, zie Goedemé en Collado (2016).

⁹ De vaststelling dat armoederisico's reeds voor de crisis toenamen in ontwikkelde welvaartsstaten is het voorwerp van Cantillon en Vandenbroucke (2014); zie ook Vandenbroucke en Rinaldi (2015) voor een overzicht van de problematiek van convergentie en cohesie in Europa.

¹⁰ De Eurostat-gegevens waarop ik me baseer om dit ruwe statement te maken slaan op de periode 1999-2008 en omvatten niet: Duitsland, Zweden, Denemarken, Oostenrijk, Finland, Zweden, Italië.

¹¹ In sommige landen is de bestaande institutionele configuratie misschien minder goed in staat om een dergelijke aanpassing te maken waardoor EU-integratie, in principe, een asymmetrisch effect kan hebben.

¹² Cantillon en Marchal (2016) en Cantillon, Marchal en Luigjes (2015),

¹³ Deze problematiek wordt besproken in Vandenbroucke en Vinck (2015).

¹⁴ Dergelijke analyse vindt men, wat Nederland betreft, in SEO (2014).

¹⁵ Burgoon (2014); voor een bredere inkadering van de probleemstelling, zie Burgoon (2013).

¹⁶ Atkinson (2015); zie ook Salverda et al. (2014).

¹⁷ Zie hoofdstuk III.2, met name p. 276-278, in European Commission (2016).

¹⁸ Ik heb, op basis van Furceri en Zdzienicka (2013) de volgende reeksen gecombineerd: kolom IV uit Tabel 3 (cijfers die zij overnemen van Asdrubali) en kolom (II) en (III) uit Tabel A1.

¹⁹ Dit gesofisticeerde systeem wordt uitgelegd in Vandenbroucke en Luigjes (2016)

²⁰ Zie Figuur 1 in Vandenbroucke en Luigjes (2016), gebaseerd op Dolls, Fuest en Peichl (2012).

²¹ Dit argument wordt onder meer gehanteerd door Allard et al. (2015, p. 239).

²² Teulings (2014, p. 34).

²³ Een vergelijking van de dekkinggraad van werkloosheidsuitkeringen vindt men in Esser et al. (2013).

²⁴ Bablevy et al (2015) en Oksanen (2016) bespreken de rationale van een Europees verzekeringsschema, verschillende mogelijke voorstellen, en bieden ook een uitgebreide bibliografie. Een historiek van het debat over een Europese werkloosheidsverzekering en bibliografie vindt men ook in Strauss (2016).

²⁵ Dit argument is gelijkaardig als het argument dat De Grauwe en anderen hebben gebruikt om te pleiten voor collectieve actie met betrekking tot schuldtitels van EMU-landen, bv. via euro-obligaties.

²⁶ Dat betekent, bijvoorbeeld, dat bij uiteenlopende competitiviteit ook de landen die grote overschotten hebben op hun lopende rekening actie moeten ondernemen.

²⁷ Vandenbroucke en Luigjes (2016) vergelijken acht landen waarin verschillende bestuursniveaus verantwoordelijk zijn voor werkloosheidsuitkeringen, sociale bijstand en activering van werklozen en bijstandsgerechtigden.

²⁸ Argumenten die betrekking hebben op de EU28 vindt men in Vandenbroucke (2015), samen met een meer omstandige beschrijving van de idee van een 'Europese Sociale Unie'.

²⁹ De stelling dat een zichtbare hand nodig is betekent op zichzelf geen breuk met het huidige beleid. De 'six-pack'-wetgeving en de procedure om macro-economische onevenwichten op te sporen en te corrigeren zijn uitdrukkelijk bedoeld om de zichtbare hand van de Europese beleidsmakers te versterken. Maar het huidige beleid heeft een eenzijdige nadruk gelegd op bijsturing in lidstaten met deficieten op de lopende rekening. Het liet lidstaten met surplusen ongemoeid. Symmetrie moet dus georganiseerd worden op basis van een richtsnoer dat iedereen in de pas laat lopen; een voorbeeld van zo'n richtsnoer is een 'gouden regel' die nationale loonsverhogingen koppelt aan nationale productiviteitsverhogingen (Vandenbroucke, 2015).

³⁰ Een gelijkaardige redenering kan worden ontwikkeld voor de pensioensystemen en de budgettaire houdbaarheid op lange termijn van de lidstaten.

³¹ Zie Europese Commissie (2015).

³² De uitdagingen inzake vergelijkende beleidsanalyse die hiermee samenhangen bespreek ik in Vandenbroucke (2016).

³³ Bowles (2012).

³⁴ Moet de Belgische kinderbijslag voor kinderen van Poolse werknemers lager zijn wanneer de kinderen in Polen verblijven, omdat eenzelfde levensstandaard minder geld vergt in Polen dan in België? Als dit debat strikt beperkt kan blijven tot kinderbijslag (en niet uitgebreid wordt naar pensioenen, bijvoorbeeld) dan gaat het om een secundaire kwestie. Er zijn pragmatische argumenten om niet te kiezen voor een gecompliceerd bestel waarbij de bijslag niet alleen afhankelijk wordt van het Europese land waar kinderen verblijven, maar ook voortdurend aangepast moet worden volgens een ritme dat verschilt voor elk van de 28 Europese lidstaten (in Polen evolueert de levensstandaard snel, en die evolutie verschilt ook van land tot land). Naast de pragmatiek, is het ook de vraag hoe wij graag met een land als Polen in debat gaan. Zelfs secundaire kwesties zijn dan belangrijk.

³⁵ De houding van de Nederlandse regering is inconsistent, tenzij men natuurlijk helemaal geen mobiliteit wenst.

³⁶ Subsidiariteit wordt ten onrecht vaak begrepen in één richting. Het organiseren van macro-economische schokdempers op het supranationale niveau is ook een voorbeeld van subsidiariteit. Vandenbroucke (2015) stipt ook aan dat de Europese realiteit, vanuit het perspectief van een Europese Sociale Unie, een reden kan zijn om de toepassing van subsidiariteitsprincipes op sommige terreinen ook binnen lidstaten te herdenken.