



Samen werken aan duurzame rechtvaardigheid

Auteur(s):

Vandenbroucke, F.

De auteur is Belgisch minister van Sociale Zaken en Pensioenen en gedurende najaar 2001 voorzitter van de Sociale Raad. Met dank aan Tom Van Puyenbroeck, Koen Algoed, Luc Soete en Jacques Drèze. Dit artikel is gebaseerd op de Tinbergenlezing van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, die de auteur op 12 oktober 2001 in Amsterdam uitsprak. De volledige tekst van de lezing is beschikbaar via <http://www.vandenbroucke.fgov.be/>.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4329, pagina 776, 12 oktober 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De Europese integratie is op een punt gekomen waar grondig nagedacht moet worden over onze doelstellingen inzake sociale bescherming. Het abstracte 'sociale Europa' moet daarbij concreet ingevuld worden. Er ligt nu een weg open om die ambitie te kunnen waarmaken.

Jacques Drèze, die mede de Tinbergenlezing 2001 verzorgde, bespreekt in een recent artikel de spanning tussen het ex ante en het ex post perspectief op sociale zekerheid in een Europees kader¹. Het uitgangspunt is bij economen bekend. Als we niet weten waar elk van ons later aan toe zal zijn, verhogen we de welvaart door ons op voorhand, als ex ante gelijken, te verzekeren tegen inkomensschokken. Toch observeren we nergens de grote inkomensgelijkheid die uit een dergelijk verzekeringsstelsel zou voortvloeien. Dit heeft te maken met ex post overwegingen, zoals bijvoorbeeld het feit dat het zich hard inspannen niet meer evident is wanneer het daaruit voortkomende inkomen al op voorhand vastligt. De econoom zoekt dan naar 'tweede-best' oplossingen voor het vraagstuk, in dit geval het ontwerpen van een efficiënte onderlinge verzekering voor inkomensrisico's. Tegenwoordig is zulk een vraagstuk alleen maar moeilijker geworden. De mobiliteit is gestegen, met name die van de meest productieve werknemers. De toegenomen voorspelbaarheid van sommige sociale risico's zet de idee van verzekering onder 'ex ante gelijken' onder druk. De sociale zekerheid van morgen zal bijgevolg meer expliciete in plaats van impliciete solidariteit kennen en sterker steunen op een uitdrukkelijke onderbouw in termen van sociale rechtvaardigheid.

'Derde-best' wereld

Hoe leerrijk ze ook is, een tweede-best analyse gaat voorbij aan het feit dat we in een derde-best wereld leven. In zulke derde-best wereld is het ontwerpen van een stelsel van sociale zekerheid niet herleidbaar tot louter economisch calculeren, maar de uitkomst van een politiek beslissingsproces. De term 'third best' is in de literatuur geladen met verschillende betekenissen. Ik gebruik hem hier om aan te duiden dat in de praktijk eerst overeenstemming moet bereikt worden over een objectieffunctie, die in een tweede-best analyse reeds gegeven is. In zekere zin verleg ik het accent dus van sociaal optimale resultaten naar sociaal optimale processen.

Voor het debat omtrent het sociale Europa is dit een belangrijk gegeven. Elk land belichaamt een unieke welvaartsstaat en niemand zit te wachten op een Europese sociale eenheidsworst. Toch zijn de uitdagingen waarvoor al die nationale welvaartsstaten staan in hoge mate gelijk. Het is tegen deze achtergrond dat het belang van de zogenaamde open coördinatiemethode moet worden begrepen.

De open coördinatiemethode

Open coördinatie is een proces waarbij gezamenlijke doelstellingen en indicatoren worden geformuleerd, beste praktijken worden geïdentificeerd en lidstaten van elkaars beste praktijken kunnen leren. Deze methode werd op de Top van Lissabon voorgesteld om te zorgen voor sociale vooruitgang. Gezamenlijk overeengekomen indicatoren helpen lidstaten om te weten waar ze staan. De uitwisseling van informatie die hier rond wordt opgezet, is een proces dat tot op zekere hoogte 'beleidsnabootsing' wil institutionaliseren.

Leerproces

Doordachte maatstafvergelijking (benchmarking) vergt (i) het verzamelen van gegevens over sociaal beleid en de resultaten ervan en het evalueren van die gegevens en het gevoerde beleid in het licht van (ii) de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen, en (iii) de plaatselijke context waarin dat beleid wordt gevoerd. Als we dat laatste niet zouden doen, heeft maatstafvergelijking nauwelijks een praktische meerwaarde. Waarom zou je een land nabootsen dat een heel andere lokale situatie kent?²

Bij de open coördinatiemethode is dit contextuele element uitgesproken aanwezig. Lidstaten, regio's en het georganiseerde middenveld hebben een vitale inbreng in de formulering van de doelstellingen en standaarden. Bovendien kunnen de lidstaten zelf beslissen hoe en hoe snel ze in het licht van de verworven informatie eventuele wijzigingen aanbrengen in hun eigen stelsels. Die aanpassingen vormen dan weer de grondstof voor een door de Europese Commissie periodiek georganiseerde monitoring, evaluatie en onderlinge beoordeling. De vernieuwde architectuur van de Europese welvaartsstaat ontstaat dus niet 'van bovenaf', maar door intensieve consultatie onder de lidstaten. Het gaat om een voortdurend herhaalde oefening, hetgeen een stelselmatige progressie naar gezamenlijke middellange termijn doelen vergemakkelijkt en tegelijk ruimte laat voor ontwikkeling 'met verschillende snelheden'.

Defensief instrument

Omwillen van bovenbeschreven pragmatische benadering hebben we hier een weg gevonden die een geloofwaardig engagement ten opzichte van het sociale Europa in zich houdt. Omdat het een beleidsdomein betreft waar dit tot voor kort allesbehalve evident was, in tegenstelling tot bijvoorbeeld monetaire samenwerking, geven we hier een belangrijke boodschap aan de Europese burger. We signaleren ermee dat de lidstaten een tegenkracht tegen de door velen gevreesde 'sociale dumping' opzetten.

Het formuleren van een Europese sociale agenda vormt inderdaad een 'verdedigingswapen' tegen een mogelijke afbouw van onze welvaartsstaten in het licht van economische eenmaking. Enige nuance is hier evenwel op zijn plaats. Ten eerste is de eenmaking voor de Europese welvaartsstaten slechts één uitdaging naast vele anderen. Aanpassing is vandaag in eerste instantie nodig omdat meer middelen zullen moeten gaan naar traditionele domeinen van sociale verzekering, zoals pensioenen en gezondheidszorg, en omdat nieuwe sociale risico's en behoeften zijn ontstaan. Ten tweede leert de ervaring niet dat de Europese eenwording leidt tot afbouw. Dat werd geïllustreerd door de reacties in lidstaten als Nederland, Denemarken, Ierland, enzovoorts, waar de eenheidsmarkt precies mee leidde tot hernieuwde pacts tussen de sociale partners en dus tot het herdenken, veeleer dan het afbouwen, van de welvaartsstaten³.

Toch is het naïef om hier zomaar te extrapoleren. Factormobiliteit zal binnen de Unie op termijn wellicht steeds belangrijker worden en bijgevolg zwaarder doorwegen op de architectuur van onze welvaartsstaten. Bovendien staan we - op iets kortere termijn - aan de vooravond van de uitbreiding van de Unie. Ondermeer in het licht van beide gegevens, is het nu meer dan ooit noodzakelijk dat we de doelstellingen van het Europees sociaal model uitdrukkelijk bevestigen. Dat brengt me tot datgene wat ik als de voornaamste meerwaarde van de open coördinatiemethode aanzie.

Meerwaarde

De meerwaarde van deze methode voor de toekomst van de sociale bescherming in Europa kan enorm zijn. Ze overstijgt zowel het loutere leeraspect als de bijdrage die ermee geleverd kan worden aan het voorkomen van een sociale 'race to the bottom' in Europa. Open coördinatie moet er ons toe brengen om eindelijk concreet gestalte te geven aan het Europese sociaal model, waarbij we veel verder gaan dan plechtige maar vage verklaringen op Europese topbijeenkomsten.

Het vastleggen van gemeenschappelijke doelstellingen is immers niet zomaar 'nuttig' met het oog op vooruitgang in de lidstaten. Gemeenschappelijke doelstellingen zijn essentieel, omdat we daarmee het veelbesproken maar vrij abstracte 'Europees sociaal model' vertalen in gemeenschappelijke objectieven, die we bovendien verankeren in Europese samenwerking. Via de open coördinatiemethode wordt deze abstracte gedachte voor het eerst ingevuld met meer precieze definities. Open coördinatie vormt daarbij een cognitief én een normatief instrument. Een 'cognitief' instrument, omdat we leren van elkaar; dat leerproces beperkt zich mijns inziens overigens niet tot de praktijk van andere lidstaten, maar is minstens even belangrijk op het terrein van de onderliggende inzichten en opvattingen in elke lidstaat. En het is een 'normatief' instrument, omdat de basisovertuiging dat niemand in Europa aan zijn of haar lot wordt overgelaten erin vervat ligt, en de lidstaten onder druk gezet worden om die overtuiging maximaal om te zetten in praktisch beleid⁴.

Teruggrijpend naar de inleiding, zou ik als economist zeggen dat de in Lissabon overeengekomen open coördinatie ons daadwerkelijk naar een omgeving kan brengen waarin de gemeenschappelijke doelfunctie vastligt. In potentie biedt de methode zelfs meer dan dat: ze creëert een Europees sociaal beleidsparadigma. De open coördinatiemethode heeft dus de mogelijkheid in zich van een Europese ruimte te creëren waarin sociale rechtvaardigheid duurzaam kan gedijen. Ik ben er van overtuigd dat deze methode die ambitie kan waarmaken, als we deze oordeelkundig gebruiken.

Pensioenstelsels

Elementaire macro-economische boekhouding leert ons dat de pensioenen een bepaalde claim op de geproduceerde diensten en goederen vertegenwoordigen. In ieder pensioenstelsel komen de werkelijke kosten van de gepensioneerden neer op hun uitgaven aan goederen en diensten die moeten worden voortgebracht door de op dat moment actieven. In deze termen is de vergrijzingsproblematiek dus terug te brengen op een zaak van een toenemend bestedingsaandeel. Vanuit die optiek maakt het geen verschil of deze uitgaven binnen of buiten het overheidsbudget geboekt staan.

Opschuiven naar private stelsels onder budgettaire druk is op zichzelf dus geen 'oplossing' voor de vergrijzing. En private stelsels moeten ook sociaal gereguleerd worden. We hebben in een dergelijk verschuivingscenario niet minder overheid nodig, maar een andere overheid. Zoals in België recent nog met de tweede pijler is gebeurd, moet de centrale vraag hierbij zijn in welke mate private systemen voor een aanvullende, breed toegankelijke én sociale bescherming kunnen zorgen.

Vijf stelregels

De open coördinatiemethode kan deze rol het beste vervullen als we enkele stelregels voor ogen houden.

Ten eerste gaat het 'slechts' om een methode naast andere. Het is geen wondermiddel dat we op alle sociale kwesties moeten toepassen. Dat is een belangrijke voorafgaande nuance, die impliceert dat we bij de uitbouw van het sociale Europa niet op het éne been van de open coördinatie kunnen lopen. Er is ook een ander been nodig, namelijk het wetgevende werk. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de noodzakelijke modernisering van de verordening die ervoor zorgt dat socialezekerheidsrechten behouden blijven als men binnen de eu verhuist. De vereenvoudiging van deze verordening en de mogelijke verruiming naar nieuwe sociale behoeften en rechthebbenden zijn belangrijk, aangezien ze mede de praktische draagwijdte van het veelgeroemde vrije verkeer van personen bepalen. Deze verordening kan trouwens ook behulpzaam zijn om sommige negatieve effecten van toegenomen arbeidsmobiliteit op sociale bescherming op te vangen.

Ten *tweede*, en nu richt ik me specifiek op de open coördinatiemethode zelf, mogen de doelstellingen en instrumenten van het sociale beleid niet met elkaar worden verward. Ik zeg dit niet alleen omdat het blindstaren op instrumenten ingaat tegen de geest van subsidiariteit - een voornaam principe in de Europese politiek - die met de methode is verweven. Hoe we iets bereiken is ontegensprekelijk erg belangrijk, maar het is minstens even fundamenteel om voorafgaandelijk goed te weten wat we precies willen bereiken. Ik ben me bewust dat deze tweede stelregel zo geformuleerd nogal triviaal overkomt, maar in de uitvoering dreigt men er soms aan voorbij te gaan. Zo werd het debat over de toekomst van onze pensioenen lange tijd gedomineerd door uitgebreide vergelijkende analyses van repartitie- en kapitalisatiestelsels (omslag- en kapitaaldeckingsstelsels). Dat zijn instrumentele discussies die zich bijvoorbeeld buigen over de vraag naar de relatieve efficiëntie van de twee systemen. Dit is, zoals ik al zei, een belangrijke vraag. Het debat mag echter niet verzanden in een discussie over instrumenten. We moeten bij het gebruik van de open coördinatiemethode eerst en vooral oog hebben voor de doelstellingen.

Wat de instrumenten betreft, luidt mijn *derde* stelregel dat we 'comprehensief' te werk moeten gaan: we moeten alle mogelijke instrumenten mee in de analyse betrekken. Ook die stelregel is van particulier belang in het pensioendossier: in een comprehensieve benadering van de pensioen kwestie staat niet alleen de publieke pijler ter discussie, maar ook de regulering van de private pijlers (zie kader).

Stelregel *vier* heeft te maken met de maatstaven die we kiezen bij de praktische realisatie van de doelstellingen: bij het vastleggen van deze ijkpunten is het belangrijk om tegelijk realistisch én ambitieus te zijn. Wat we dus nodig zullen hebben in het leerproces, zijn wel degelijk 'beste praktijken': realiseerbare 'standaarden van uitmuntendheid' in plaats van reeds verworven maatstaven van middelmatigheid. We bieden de Europese burger een lege doos aan indien we dit niet doen.

De *vijfde* en laatste stelregel voor een nuttig gebruik van de open coördinatiemethode situeert zich op een praktisch niveau. Het is onmogelijk om te weten waar we staan in het Europese pensioenverhaal zonder onderling vergelijkbare en kwantificeerbare indicatoren. Op dit moment wordt zulk een verzameling indicatoren opgesteld met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting⁵. Mij lijkt deze vijfde stelregel de eigenlijke lakmoestest voor de politieke bereidheid tot open coördinatie. Wie voorheen lippen dienst bewees aan de methode, moet bij het ontwikkelen van gezamenlijke indicatoren bewijzen dat hij of zij het werkelijk meent.

Besluit

De open coördinatiemethode is meer dan een intelligent beheerd leerproces, en zeker meer dan een defensief proces. Als we ze oordeelkundig hanteren, is open coördinatie een offensieve methode die ons moet toelaten het sociale Europa concreet te definiëren en in de Europese samenwerking te verankeren als een gemeenschappelijk goed. Deze methode, die we nu reeds willen toepassen op het pensioenvraagstuk en het tegengaan van sociale uitsluiting, kan er toe leiden dat iedereen Europa herkent als de ruimte waarin duurzame sociale rechtvaardigheid centraal staat. Een ander pad naar die doelstelling ligt vandaag niet open. We zullen dit pad dus met bekwame spoed moeten opgaan

1 J.H. Drèze, Economic and social security in the twenty-first century, with attention to Europe, *Scandinavian Journal of Economics*, jrg. 102, nr. 3, 2000, blz. 327-348.

2 A. Hemerijck en J. Visser, *Learning and mimicking: how European welfare states reform*, Mimeo, 2001. Deze auteurs hebben trouwens kritiek op het ontbreken van het 'contextuele' element bij 'benchmarking'-oefeningen die zijn opgezet door supranationale instanties als de OESO.

3 Als we het dan toch over obstakels voor afbouw hebben, lijkt de brede maatschappelijke consensus omtrent het behouden van de welvaartsstaat me minstens even belangrijk als de open coördinatiemethode op zich.

4 A. Hemerijck definieert het Europese sociale model op basis van 'cognitieve' en 'normatieve' dimensies in zijn *The self-transformation of the European social model(s)*, in: G. Esping-Andersen c.s., *A new welfare architecture for Europe*, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, 2001, verschijnt binnenkort.

5 A. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan, *Indicators for social inclusion in the European union*, Oxford University Press, Oxford, nog te verschijnen.