

Personen

Als gevolg van het Europese samenwerkingsproject kunnen burgers vrij reizen en werken in de verschillende lidstaten. Het sociale beleid is echter vooral nationaal vormgegeven: wat zijn de effecten hiervan? Zou de rol van Europa vergroot moeten worden? En wat vinden Nederlanders eigenlijk van het vrije verkeer van personen?

GOVERNANCE

Waarom we een nieuw sociaal Europa nodig hebben

Nationale politici en Europese overheden die willen breken met de ‘efficiënte markthypothese’ moeten werk maken van sociale investeringen die tot inclusieve groei leiden. De nieuwe rol van Europese Unie (EU) is om ruimte te bieden aan EU-brede sociale toerusting van burgers die de opwaartse convergentie aanwakkeren. Dat laatste is, politiek gezien, van levensbelang voor Europese integratie.

ANTON HEMERIJCK
Hoogleraar politico-
logie en sociologie
aan het European
University Institute
in Florence

Europese en binnenlandse beleidsmakers, waaronder Jeroen Dijsselbloem als voorzitter van de Eurogroep, zijn het er allemaal over eens dat er geen alternatief was voor de stevige bezuinigingen in de eurozone, om de gemiste structurele hervormingen uit de jaren negentig en nul in te halen – vooral in de zuidelijke landen.

De op 26 april 2017 door de Europese Commissie gepubliceerde *Europese pijler van sociale rechten* is in dat licht een verademing. Het manifest is bedoeld om het verlies aan sociaal gezicht, in de nasleep van de wereldwijde kredietcrisis, die de levensvatbaarheid van de euro bedreigde, goed te maken (EC, 2017). In de stukken staan twintig hoofdbeginselen en rechten voor het ondersteunen van eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkten en welvaartsstaten als een “kompas voor hernieuwde

convergentie” met betere arbeids- en levensomstandigheden in Europa (Europese pijler, 2017).

Hoewel er veel redenen zijn om het Europese project te resocialiseren, is de politieke realiteit dat de Europese kiezers nog steeds hun *nationale* politici verantwoordelijk houden voor hun sociaal-economische geluk en tegenslag. Opmerkelijk is dat het heden ten dage de rechts-populisten zijn die het keynesiaanse naoorlogse sociale contract het meest fanatiek verdedigen, ten behoeve van de eigen bevolking. Geert Wilders in Nederland, Marine le Pen in Frankrijk, Beppe Grillo in Italië en de Ware Finnen verklaren *unisono* dat de nationale welvaartsstaat, met pensionering op je 65e, in stand kan blijven door een verbod op migratie, economisch protectionisme en bovendien door afscheid te nemen van de Europese economische samenwerking. Tussen enerzijds het rechts-populistisch welzijnschauvinisme (gebaseerd op een nostalgisch beeld van de goede tijden van de naoorlogse sociale verzorgingsstaat), en anderzijds de voortdurende roep om fiscale versobering (vooral een speerpunt van de Duitse minister van Financiën Wolfgang Schäuble) bevinden de Europese Unie en pro-Europese politieke partijen zich in een diep politiek vacuüm.

Inmiddels is de economische groei teruggekeerd naar het Europese continent, maar er zijn grote verschillen. Zo is de participatiegraad in Nederland 77 procent en in Italië 62 procent, en is de jeugdwerkloosheid in sommige landen hoog.

Het is goed om lessen te trekken uit de ervaringen en beleidsveranderingen die onder de acute druk van de eurocrisis zijn gemaakt. Mijn diagnose is dat de productieve bijdrage van sociaal beleid veel nadrukkelijker naar voren moet worden gebracht en dat investeren in menselijk kapitaal en het beter toerusten van burgers en gezinnen, om succesvolle transities in de arbeidsmarkt en de levensloop te maken, expliciet verankerd moet worden in nieuwe spelregels voor het Stabiliteits- en Groeipact. Dit is niet alleen een kwestie van wijs – evidence-based – beleid, maar tevens van politieke prudentie in een periode van Europees onbehagen.

SOCIAAL EUROPA

Ondanks de groeiende lippendienst die de commissie-Juncker aan de sociale dimensie van Europa levert, is het beleid nog steeds verankerd in een beleidsparadigma van marktliberalisering, evenwichtige budgetten en lage inflatie. Over de *Single European Act* van 1986 en de Economische en Monetaire Unie (EMU) van 1999 werd er onderhandeld op een moment dat de ‘aanbodkantrevolutie’ in de economische theorie hoogtij vierde. De architecten van de interne markt en de eenheidsmunt geloofden toentertijd dat het Verdrag van Maastricht de lidstaten

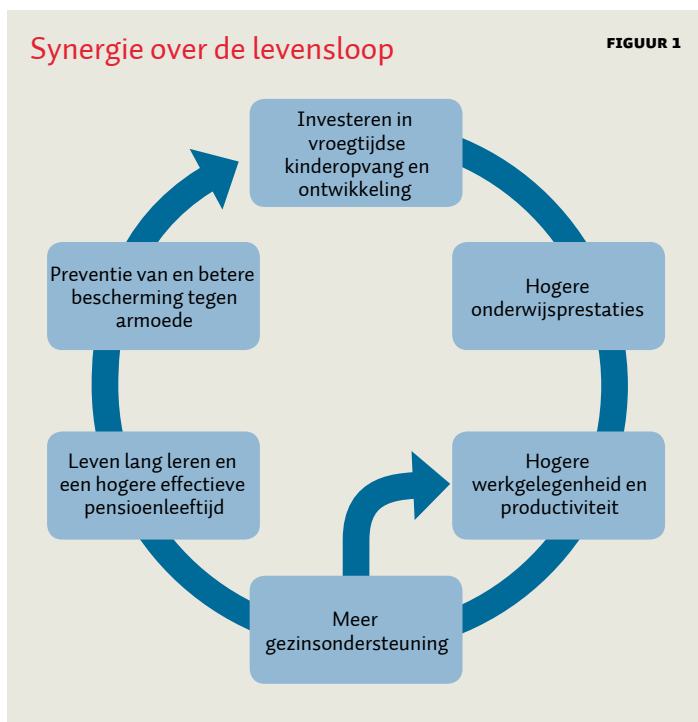
zou disciplineren om hun verkwistende welvaartsstaten onder controle te houden. Anderen – waaronder Jacques Delors als president van de Europese Commissie – geloofden dat de werking van de interne markt en de eenheidsmunt onvermijdelijk zou leiden tot een versterking van de *sociale dimensie*. Echter, de felle tegenstand geleid door het Verenigd Koninkrijk maakte de Europese sociale dimensie veel zwakker dan Delors had gehoopt. Desondanks is er de afgelopen decennia aanzienlijke vooruitgang geboekt op de standaarden voor gezondheid en veiligheid op de werkplek, en ook op de belangrijke rechten voor de ‘mobiele’ arbeidskrachten in de EU wat betreft de toegang tot sociale voorzieningen, coördinatie van sociale zekerheid en een indrukwekkend aantal anti-discriminatie wetten (Hemerijck, 2013). Maar een stevige pan-Europese basis van sociale rechten voor alle werknemers, waaronder ook de meerderheid van de niet-mobiele werknemers, kwam nooit tot stand.

Er wordt beweerd dat de EU-wetgeving ten gunste van mobiele (buitenlandse) werknemers de mogelijkheden van de nationale welvaartsstaten heeft ondermijnd om investeringen te doen, de arbeidsmarkten eerlijk te reguleren en de sociale zekerheid te waarborgen (Scharpf, 2016). Achteraf gezien is wel gebleken dat de vrees voor sociale dumping geen bewaarheid is geworden. Echter, sinds het midden van de jaren nul zien we zowel de groeiende ongelijkheid binnen een aantal van de meest ontwikkelde welvaartsstaten in de EU, als – met het uitbreken van de financiële crisis in 2008 – een diepe sociaal-economische kloof tussen de lidstaten onderling, met name in de eurozone (Vandenbroucke, 2017). De ervaring van de recente crisis dwingt ons om de vraag te heroverwegen hoe de Unie een succesvolle *unie* kan zijn van bloeiende *verzorgingsstaten* voor iedereen – mobiele en niet-mobiele werknemers – in overeenstemming met de artikelen 3a en 3b van het Verdrag van Lissabon. Die artikelen verplichten de EU om te werken aan een concurrerende sociale markteconomie, gericht op volledige werkgelegenheid, evenwichtige economische groei, prijsstabiliteit en sociale vooruitgang, en met een hoog beschermingsniveau voor iedereen.

Dit vereist niets minder dan een paradigma-verschuiving in Europees beleid, waarbij nationaal sociaal beleid meer wordt gezien als productiefactor dan als een obstakel voor het concurrentievermogen.

SOCIALE INVESTERING

In de loop van het afgelopen decennium heeft het idee van sociale investering en toerusting behoorlijk aan



populariteit gewonnen in het debat over de toekomst van de welvaartsstaat (Hemerijck, 2017). Tot op heden is de belangrijkste bekrachtiging van die toerusting-agenda het in 2013 door de Europese Commissie gelanceerde *Sociaal investeringspakket voor groei en cohesie*. Daarin worden de lidstaten aangespoord om beleid te maken dat individuen, gezinnen en gemeenschappen toerust om het hoofd te bieden aan de veranderende aard van sociale risico's in de kenniseconomie en de vergrijzende maatschappij. Het is nodig om te investeren in menselijk kapitaal vanaf de kindertijd tot aan de oude dag, in plaats sociale tegenslagen na momenten van economische of persoonlijke crisis slechts te 'repareren' via compensatie met een uitkering (EC, 2017).

Een van de belangrijkste transmissiemechanismen tussen ongelijkheid en groei zijn de ontwikkeling, het onderhoud en de bescherming van menselijk kapitaal (OESO, 2015). Tegenwoordig beweren ook de OESO en de Wereldbank – voormalige kampioenen van het neoliberalisme – dat een goed sociaal investeringsbeleid inclusieve groei, werkgelegenheid, productiviteit en sociale bescherming waarborgt.

Een goed voorbeeld is onderwijsbeleid. Hoewel er altijd een kloof zal zijn in de onderwijsresultaten van individuen met een verschillende sociaal-economische achtergrond, is de cognitieve kloof bijzonder groot in landen met een hoge ongelijkheid, waar de minder bevoorrechte gezinnen onevenredig weinig kansen krijgen tot goed kwalitatief onderwijs voor hun kinderen, van jongs af aan.

Elke vermindering van ongelijkheid tussen arm en rijk vereist dus de inzet van een breed scala aan beleidsmaatregelen (figuur 1). Van het emanciperen van eenvoudige deeltijdbanen voor vrouwen in volwaardige carrières (*flow*), tot een proactieve ontwikkeling in de kindertijd en het onderwijs voor jongeren en leven lang leren voor volwassenen (*stock*), en tot het versterken van effectieve sociale zekerheid (*buffer*). Er zijn genoeg OESO-studies die aantonen dat een effectief stock-, flow- en buffer-beleid elkaar versterken (OESO, 2008; 2011; 2015). En op basis van deze observaties en inzichten kunnen we zelfs een multipliereffect afleiden. Effectieve en hoogwaardige vroege kinderopvang en educatie dragen mettertijd bij aan een hoger onderwijspeil, dat op zijn beurt op langere termijn een positief effect heeft op de kwaliteit van de beroepsbevolking, wat weer leidt tot hogere en productievere werkgelegenheid. Wanneer de arbeidsparticipatie dan nog wordt ondersteund door effectief gezinsbeleid, met name ouderschapverlof, valt er een nog hoger

werkgelegenheidsniveau te verwachten, met kleinere verschillen tussen man en vrouw. En als in de latere fase van het leven dit beleid opgevolgd wordt door beleid dat gericht is op een leven lang leren, zou een hogere effectieve pensioenleeftijd gerealiseerd kunnen worden.

TOERUSTING ALS 'DRAGENDE OMGEVING' VOOR DE EMU

Europa heeft een dringende behoefte aan een groeistrategie die economisch levensvatbaar en politiek legitiem is en gezien wordt als sociaal rechtvaardig. En dat allemaal tegelijkertijd. Het idee dat de lichtgewicht governancestructuur van de EMU een effectief instrument voor 'structurele' welvaarts Hervormingen is – zonder een *lenders-of-last-resort*-faciliteit, een goede bankenunie en een fiscale backstop voor overheden, en gebaseerd op zowel een monetair beleid van harde valuta als een fiscaal beleid op basis van non-discretionaire regels – moet achteraf als onverantwoord naïef worden beschouwd (Hemerijck, 2016). Gezien de omvang van de schulden-crisis en de akelige ervaring met de hervorming van de sociale investeringen in Zuid-Europa zijn er geen snelle oplossingen. Kan het pro-Europese politieke centrum – van groenen tot sociaaldemocraten, christendemocraten en sociaalliberalen – samen met de sociale partners tot een nieuwe consensus komen? Willen de beleidsprioriteiten voor sociale investeringen politiek kunnen overleven, dan moet de EU in de eerste plaats de beleidsnalatenschap loslaten waarin de sociale investeringsagenda gedegradeerd is tot 'dienstmeid' van het neoliberalisme: verstandig om na te streven wanneer de economie groeit, maar absoluut verboden wanneer het slecht gaat.

Voor de nationale politici die willen breken met de efficiënte markthypothese, legitimeren sociale investeringen de rol van de overheid in de nieuwe gemengde kenniseconomie met nieuwe kwaliteitsnormen in het gezinsbeleid, in het onderwijs en in de werkgelegenheid met een beleidsagenda geënt op inclusieve groei.

Is er een politieke rol voor de EU in landspecifieke sociale hervormingsagenda's? Ik denk van wel. Er is geen reden voor de EU om de kernfuncties van de nationale welvaartsstaten over te nemen, maar het is wel degelijk nodig dat de EU actief de nationale hervormers steunt in hun streven naar productieve sociale toerusting. De fiscale versoberingsreflex heeft bewezen contraproductief te zijn, juist omdat het binnenlandse hervormers demobiliseert en delegitimeert. En impliciet ondermijnt het ook de geloofwaardigheid van de EU als een unie van actieve nationale verzorgingsstaten.

De rol van EU-instellingen is om de politieke ruimte te bieden die kan fungeren als een ‘dragende omgeving’ waarbinnen actieve nationale welvaartsstaten kunnen bloeien. Het begrip ‘dragende omgeving’ verwijst naar een zone van veerkracht, gebaseerd op gedeelde waarden, met een gemeenschappelijk doel en competente instituties. De functie van een dragende omgeving is om stress te verminderen, maar ook om druk te zetten ter mobilisering van nationale hervormers, en om voortgang te monitoren op het gebied van ingewikkelde maatschappelijke problemen. De normatieve kern en het gemeenschappelijk doel van de EU als een ‘dragende omgeving’ voor de nationale welvaartsstaten wordt in het eerder genoemde Verdrag van Lissabon goed toegelicht. Tijden

van nood, zoals tijdens de eurocrisis, nopen tot ingrijpende sociale hervormingen, maar binnenlandse hervormers kunnen niet aan hun lot overgelaten worden bij het veilig stellen van hun nationale welvaartsstaten.

VOORSTEL

In overeenstemming met de notie van de EU als een dragende omgeving voor actieve welvaartsstaten is mijn concrete voorstel om, voor een periode van ongeveer tien jaar, een uitzondering te maken voor sociaal investeringsbeleid op het terrein van menselijk kapitaal (*stock*) bij de beoordelingscriteria van het Stabiliteits- en Groeipact en het Fiscaal Akkoord. Op die manier is er het komende decennium ruimte voor sociale investeringen van één tot twee procent van het bbp, nauwlettend gemonitord door het Europees Semester en in overeenstemming met een effectieve arbeidsmarktregulering. Dat verzacht de transitie op de arbeidsmarkt voor individuen en gezinnen, en versterkt de effectiviteit van de sociale zekerheid in de EU-lidstaten.

Voor landen die nu moeite hebben om aan het Stabiliteits- en Groeipact te voldoen, zonder hun binnenlandse sociale verplichtingen onderuit te halen, zou een dergelijke vrijstellingen een direct profijt kunnen hebben voor de vroege jeugd, de werkgelegenheid van vrouwen, de verbeterde werk-privébalans en minder voortijdige schoolverlaters, met positieve resultaten op de middellange termijn wat betreft werkgelegenheid, onderwijs en pensioenkosten.

Het mag duidelijk zijn dat dit voor landen als Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Finland betekent dat ze hun versoberingsstokpaardje moeten laten varen. De fundamentele politieke reden waarom het sociale investeringsparadigma niet langer kan worden afgewezen als ‘mooiweerspolitiek’ is dat economische stagnatie, hoge werkloosheid (ook van de jeugd) en de stijgende armoede en ongelijkheid vandaag de dag de broedplaatsen zijn voor Europees onbehagen, xenofobie populisme, de Brexit en Trump.

LITERATUUR

- EC (2013) *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. COM (2013) 83 final. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017) *Establishing a European pillar of social rights*. COM (2017) 250 final. Brussel: Europese Commissie.
- Europese pijler (2017) *De Europese pijler van sociale rechten*. Publicatie te vinden op ec.europa.eu.
- Hemerijck, A. (2013) *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2016) Making social investment happen for the eurozone. *Inter-economics: Review of European Economic Policy*, 51(6), 341–347.
- Hemerijck, A. (red.) (2017) *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- OESO (2008) *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Parijs: OESO.
- OESO (2011) *Doing better for families*. Parijs: OESO.
- OESO (2015) *In it together: why less inequality benefits all*. Parijs: OESO.
- Scharpf, F.W. (2016) The costs of non-disintegration: the case of the European Monetary Union. In: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs en C. Joerges (red.), *The end of the eurocrats' dream: adjusting to European diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 29–49.
- Vandenbroucke, F. (2017) Risk reduction, risk sharing and moral hazard: a vaccination metaphor. *Inter-economics: Review of European Economic Policy*, 52(3), 154–159.

In het kort

- ▶ Stijgende armoede en ongelijkheid in de Europese Unie zijn broedplaatsen voor Europees onbehagen.
- ▶ Investeringsparadigma niet langer kan worden afgewezen als ‘mooiweerspolitiek’ is dat economische stagnatie, hoge werkloosheid (ook van de jeugd) en de stijgende armoede en ongelijkheid vandaag de dag de broedplaatsen zijn voor Europees onbehagen, xenofobie populisme, de Brexit en Trump.
- ▶ Dit biedt het komende decennium ruimte voor sociale investeringen van één tot twee procent van het bbp.