

Hoofdstuk 2

Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie

Frank Vandenbroucke en Jill Coene¹

Dit hoofdstuk wil onderzoeken wat de rol van de Europese Unie inzake armoedebestrijding kan zijn, gegeven dat dit goed werkende nationale welvaartsstaten veronderstelt. Door de jaren heen werd duidelijk dat de Europese Unie niet alleen moet inzetten op meer economische integratie, maar ook op meer sociaal beleid. Hoewel de Unie heel wat instrumenten in handen heeft op dat vlak, zijn er ook vele hindernissen die een sociaal beleid bemoeilijken. Groeiende ongelijkheden tussen en binnen de lidstaten, onder meer ten gevolge van de financieel-economische crisis, wijzen erop dat de rol van de Europese Unie op dat vlak versterkt moet worden. We pleiten in dit hoofdstuk dan ook voor een 'Europese Sociale Unie' die nationale welvaartsstaten ondersteunt op enkele cruciale domeinen.

»»» Europese Unie, sociaal Europa, armoede, Europese welvaartsstaten,
Europese Sociale Unie

1 Inleiding

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU) verwijst naar belangrijke sociale principes: "De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind" (Artikel 3, VEU²). De vraag is wat die mooie doelstelling vandaag betekent. Ze staat immers in schril contrast met de vaststelling dat de armoede in vele lidstaten toegenomen is, vooral na de financieel-economische crisis van 2008-2009. De indruk bestaat bovendien dat de EU daarvoor mee verantwoordelijk is, door een eenzijdig economisch en budgettair beleid. Daarnaast zien we een trend van groeiende ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, ook in landen die niet getroffen zijn door die zware schokken. Die trend begon in een aantal landen al voor de crisis en is in grote mate het gevolg van nationaal beleid (of gebrek aan beleid, in een samenleving die verandert). De opeenvolgende strategische plannen van de EU om de armoede te verminderen, hebben die langlopende trend niet kunnen keren.

Dit hoofdstuk vertrekt van de vraag welke rol de Europese Unie kan spelen inzake armoedebestrijding. Maar we trekken het debat ook open. Onderliggend aan ons betoog is de overtuiging dat succesvolle armoedebestrijding een goed georganiseerde welvaartsstaat veronderstelt. De fundamentele vraag gaat dus verder dan armoedebestrijding in de enge zin van minimale inkomensbescherming. De EU moet een omgeving vormen waarin alle lidstaten sterke welvaartsstaten kunnen ontwikkelen en moet die ontwikkeling op enkele domeinen ook ondersteunen.

Onderzoek over armoedebestrijding focust vaak op monetaire armoede: er zijn immers indicatoren beschikbaar waarvan de evolutie vrij snel (jaarlijks) kan worden opgevolgd en die gebruikt kunnen worden om landen met elkaar te vergelijken. Beleidspistes worden dan ook vaak gezocht in het oplossen van die monetaire armoede, bijvoorbeeld door het verhogen van de sociale uitkeringen of het verbeteren van de sociale beschermingsmechanismen. Natuurlijk moet worden ingezet op dergelijke maatregelen, maar we moeten ons er ook van bewust zijn dat armoede in de praktijk ook te maken heeft met niet-monetaire indicatoren. Armoede uit zich niet alleen in materiële deprivatie (bijvoorbeeld slechte huisvesting, het zich niet kunnen veroorloven van materiële goederen, een eventuele schuldenproblematiek), maar gaat vaak ook gepaard met een 'gekwetste binnenkant' (Spiesschaert, 2005), de toegang tot hulp- en dienstverlening of (geestelijke) gezondheidszorg, ... Dat zijn domeinen waarop het zeer moeilijk met indicatoren te vatten is wat werkt en niet werkt, maar waarop een beleid (zij het nationaal dan wel Europees) zeker ook moet inzetten.

We starten dit hoofdstuk met een geschiedenis van het sociale beleid van de Europese Unie (§ 2). Daarna bekijken we welke instrumenten de EU kan inzetten om sociaal beleid te voeren (§ 3). Vervolgens gaan we in op 'schokken' en 'trends' in armoedecijfers (§ 4). We eindigen met onze visie op een Europese Sociale Unie, via een kritische terugblik en vooruitblik (§ 5).

Een terugblik op de geschiedenis leert ons alvast dat in de beginjaren, toen de Europese Unie nog de Europese Economische Gemeenschap was, economische samenwerking en groei voorop stonden. De redenering was dat sociale vooruitgang wel vanzelf zou volgen als het economisch goed liep. Maar door de geschiedenis heen kreeg de EU meer oog voor sociale kwesties: niet onafgebroken, maar met episodes. De laatste jaren is dat opnieuw zo, in tegenstelling tot de indruk die misschien bestaat (Bekker, 2017; Zeitlin & Vanhercke, 2018). Tegelijkertijd was er tijdens de voorbije jaren – in onze ogen terecht – forse kritiek op de wijze waarop de EU reageerde op de eurocrisis in 2009, met een eenzijdige klemtoon op besparingen, concurrentiekracht en zogenaamde 'structurele hervormingen' die vooral inzetten op minder gecentraliseerd sociaal overleg en minder bescherming in de arbeidsmarkt. Op het ogenblik dat wij dit schrijven, probeert de Europese Commissie ook op die punten het schip voorzichtig van koers te laten veranderen, met name via de Europese Pijler van Sociale Rechten.

Opdat die koerswijziging effectief zou zijn, is niet alleen een samenhangende inzet van voldoende krachtige instrumenten verondersteld, maar ook een helder perspectief op

wat we in dit hoofdstuk omschrijven als een Europese Sociale Unie. Een Europese Sociale Unie is een noodzaak geworden, enerzijds vanwege de monetaire unie (die macro-economische ‘schokdempers’ mankeert; goede schokdempers hangen samen met goed werkende welvaartsstaten) en anderzijds vanwege de gevolgen van de opeenvolgende uitbreidingen van de EU, waardoor het niet langer mogelijk is vrij verkeer te verzoenen met sociale cohesie zonder sterker regelgevend kader (Vandenbroucke, 2017a). De essentiële kwestie is dat in een Europese Sociale Unie economisch en sociaal beleid hand in hand moeten gaan, terwijl er wel een duidelijke taakverdeling tussen de EU en de lidstaten blijft: de EU neemt het sociale beleid niet over, maar maakt het mogelijk en ondersteunt het ook in enkele goed uitgekozen en cruciale dimensies. Voor velen zal die visie misschien naïef klinken, in een Europa waar steeds meer anti-Europese stemmen opgaan en waar vandaag velerlei uitdagingen zijn die meer solidariteit vereisen (zoals de vluchtelingencrisis of de klimaatverandering). Nochtans zeggen toonaangevende politici, zoals de voorzitter van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker, dat ze geloven in een meer sociale inslag voor de EU. De rol van academisch werk is te onderzoeken hoe ze die intentie concreet zouden kunnen verwezenlijken. Dat is wat ons motiveert bij het schrijven van dit hoofdstuk.

2 De geschiedenis van het Europese sociaal beleid in vogelvlucht

In deze paragraaf delen we de geschiedenis van het Europese sociale beleid in enkele kenmerkende periodes in: de beginjaren die gekenmerkt werden door een focus op het verwezenlijken van een gemeenschappelijke markt (1957-1985), de periode waarin Commissievoorzitter Delors enkele sociale initiatieven nam (1985-1995) en de periode van het Verdrag van Amsterdam en de realisatie van de Lissabonstrategie (1997-2010). Na het Verdrag van Lissabon (2007) was er opnieuw aandacht voor sociale initiatieven, waaronder de aanbeveling over actieve inclusie (2008) en de strategie Europa 2020 (2010-2020). Daarbij voegde zich later het Sociaal Investeringspakket (2013) en zeer recent de Europese Pijler van Sociale Rechten (vanaf 2017). Uit die geschiedenis in vogelvlucht kunnen we besluiten dat de EU, hoewel met wisselende episodes, toch aandacht heeft gehad voor armoede en sociaal beleid en daar de laatste jaren ook steeds vaker op probeert in te zetten. Het succes daarvan hangt af van het bredere economische en budgettaire beleid dat de EU voorstaat, maar ook van de bereidheid van de lidstaten om in te zetten op armoede, in hun eigen nationaal beleid, en via de EU. In dit hoofdstuk zoomen we in op de rol van de EU.

2.1 De beginjaren: de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt (1957-1985)

In 1957 werd met het Verdrag van Rome de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. In het Verdrag was een hoofdstuk gewijd aan sociale politiek, al was dat van beperkte omvang. De Commissie stelde zich tot taak om tussen de lidstaten een nauwe samenwerking te bevorderen, onder meer op het vlak van werkgelegenheid, arbeidsrecht, beroepsopleiding en sociale zekerheid. Er werd niet gestipuleerd hoe die samenwerking moest gebeuren (Hantrais, 1995). Het Europees Sociaal Fonds (ESF) werd opgericht om de tewerkstelling en de geografische en beroepsmobiliteit van werknemers te bevorderen. Al in 1959 kwam er EU-wetgeving over de coördinatie van de sociale zekerheid, om het grensoverschrijdende verkeer van werknemers te ondersteunen. Wie zich binnen Europa verplaatst, geniet zo van sociale bescherming, zonder discriminatie op basis van nationaliteit.

Europese economische samenwerking werd na de oorlog opgestart met één hoofddoel: de vrede voorgoed verankeren. Geleidelijk voegden andere doelstellingen zich daaraan toe. In de beginperiode van de Europese Gemeenschap was de realisatie van een gemeenschappelijke markt het hoofddoel; sociale doelstellingen moesten door de lidstaten worden vastgelegd. De achterliggende redenering was dat economische integratie niet alleen de economische groei zou stimuleren, waarbij de armere lidstaten de rijkere lidstaten zouden inhalen ('opwaartse convergentie'), maar dat de lidstaten de vruchten

De achterliggende redenering was dat economische integratie de economische groei zou stimuleren.

van die vooruitgang zouden herverdelen onder hun inwoners onder druk van vakbonden en democratische politiek (Deakin, 2017; Goedemé, Zardo Trindade, & Vandenbroucke, 2017). Toch werden in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw ook de eerste ar-

moedeprogramma's gelanceerd, vooral gericht op het ondersteunen van projecten, onderzoek en uitwisseling van goede praktijken (Vanhercke, 2012).

2.2 De periode Delors (1985-1995)

De EEG startte met zes landen; geleidelijk sloten andere landen zich aan. Onder impuls van Commissievoorzitter Jacques Delors werden in 1985 stappen gezet om de Europese integratie te verdiepen. In 1986 werd de Europese Akte ondertekend, waarmee de gemeenschappelijke markt geleidelijk zou worden omgevormd tot een interne markt. Delors was ervan overtuigd dat de interne markt ook nood had aan sociale spelregels en sociale dialoog. Hij lanceerde een reeks sociale initiatieven, met name regelgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid op het werk en het opstarten van de Europese Sociale Dialoog (ESD). In 1989 ondertekenden de EEG en de lidstaten (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) het 'Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden'. Daarmee werden sociale rechten politiek als belangrijk erkend, al

focuste het handvest voornamelijk op de rechten van werknemers (Hantrais, 1995). Met het Verdrag van Maastricht werd in 1992 de Europese Unie opgericht; bij de onderhandelingen was gebleken dat elf lidstaten verder wilden gaan inzake sociaal beleid, maar het Verenigd Koninkrijk wenste niet mee te werken (EUR-Lex, z.d.). Daarom werd aan het Verdrag een 'sociaal protocol' toegevoegd, dat de bevoegdheden van de EEG op sociaal terrein uitbreidde voor die elf lidstaten, maar niet bindend was voor het Verenigd Koninkrijk. De tekst was gebaseerd op het Gemeenschapshandvest, de doelstellingen waren onder andere de bevordering van de werkgelegenheid, de verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, adequate sociale bescherming en integratie van personen die van de arbeidsmarkt uitgesloten waren (EUR-Lex, 2018).

Dat betekent niet dat die elf lidstaten met de Unie een gemeenschappelijk sociaal beleid wilden gaan voeren. Meer zelfs, door het principe van subsidiariteit in het Verdrag in te schrijven, bevestigden de lidstaten dat ze weigerachtig stonden tegenover een gemeenschappelijk sociaal beleid dat hun nationale soevereiniteit zou kunnen ondermijnen (Hantrais, 1995). Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de EU op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts kan optreden als de lidstaten dat zelf niet doeltreffender kunnen doen.

In 1992 keurde de Raad twee juridisch niet-afdwingbare aanbevelingen goed. Via de eerste werden de lidstaten opgeroepen om "het fundamentele recht van personen te erkennen op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden, en hun stelsel van sociale bescherming voor zover nodig [...] aan te passen" (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1992a). Via de tweede aanbeveling pleitte de Raad voor een convergentiestrategie inzake sociale bescherming, zodat de lidstaten naar elkaar toe zouden groeien door gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1992b). In datzelfde jaar verscheen ook een mededeling van de Commissie 'Op weg naar het Europa van de solidariteit – opvoering van de strijd tegen de sociale uitsluiting, bevordering van de integratie'. Daarmee wilde de Commissie vooral bijdragen aan het debat over sociale uitsluiting en de vele initiatieven die de voorbije periode werden genomen oplijsten. Toen al noteerde ze: "Het Europese integratieproject zal er niet in slagen de grote massa te mobiliseren, als er niets wordt gedaan aan de verdere ontwikkeling van de zogenaamde sociale dimensie daarvan [...]" (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1992, 3).

2.3 Het Verdrag van Amsterdam en de Lissabonstrategie (1997-2010)

Bij het tot stand komen van het Verdrag van Amsterdam (1997) sloot het Verenigd Koninkrijk zich aan bij het sociale protocol, dat integraal werd opgenomen in het Verdrag (en dus niet langer louter een 'supplement' was voor lidstaten die het eerder hadden onderschreven). In het Verdrag kwam bovendien een nieuwe titel over werkgelegenheid, wat de basis vormde voor de Europese werkgelegenheidsstrategie. De EU kan daardoor richtsnoeren bepalen voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, maar

het werkgelegenheidsbeleid zelf blijft de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De strijd tegen sociale uitsluiting werd expliciet opgenomen in de doelstellingen van de EU (Artikel 3 VEU) en de Unie kreeg daarvoor bevoegdheden toegewezen (Vanhercke, 2012). Ook de rol van de sociale partners werd formeel erkend: de Commissie moet de dialoog tussen de sociale partners bevorderen en hen raadplegen alvorens voorstellen op sociaal gebied in te dienen. Toch bleven ook in de jaren negentig van de vorige eeuw het aantal nieuwe sociale initiatieven eerder beperkt (Vos & Debusscher, 2009).

In 1999-2000 werd sociaal beleid echter uitdrukkelijk op de agenda gezet, met name in het kader van de Lissabonstrategie. De Lissabonstrategie was ambitieus, althans op papier: de EU moest de meest dynamische en competitieve kenniseconomie ter wereld worden, met duurzame economische groei, meer en betere jobs, een grotere sociale cohesie en meer respect voor de omgeving (Europese Raad van Lissabon, 2000). Om de sociale doelstellingen te halen, werd een 'nieuwe open coördinatiemethode' (OMC) op punt gesteld. Lidstaten spraken gezamenlijke doelstellingen af op het gebied van armoede, sociale uitsluiting, pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg die ze elk op hun eigen manier trachten te behalen, waarbij ze elkaar monitoren en ervaringen uitwisselen. Een Comité voor Sociale Bescherming werd ingesteld, een groep hoge ambtenaren met de volgende opdrachten: de ontwikkeling van het sociale beleid en de sociale bescherming in de lidstaten en de EU opvolgen; gegevens, ervaringen en goede praktijken tussen de lidstaten en met de Commissie uitwisselen en een jaarverslag over sociale bescherming opstellen (Raad van de Europese Unie, 2000).

In Lissabon werden met name inzake armoedebestrijding hoge verwachtingen gecreëerd. Gemeenschappelijke doelstellingen met betrekking tot de bestrijding van de armoede werden vastgelegd: "Er moeten stappen worden gezet om de armoede definitief uit te roeien" (Europese Raad van Lissabon, 2000). Op de Top van Laken werd een akkoord bereikt over indicatoren met betrekking tot sociale insluiting, die daarom ook wel de 'Lakenindicatoren' worden genoemd. De Belgische regering speelde daarin een zeer actieve rol. De vraag kan gesteld worden waarom men in 2000 zo sterk focuste op armoedebestrijding. Welvaartsstaten hebben immers verschillende doelstellingen; armoedebestrijding is er slechts een van. Succesvolle armoedebestrijding veronderstelt een welvaartsstaat die in de breedte goed is uitgebouwd. Waarom dan die enge focus?

De vraag hoe welvaartsstaten omgaan met de meest kwetsbare mensen is vanuit rechtvaardigheidsoogpunt natuurlijk cruciaal. Maar naast die bekommernis speelde ook een 'tactischere' overweging. Die was dat het heel moeilijk zou zijn voor Europese regeringen om afzijdig te blijven wanneer een beroep werd gedaan op hun inzet tegen armoede omdat armoede als thema gevoelig ligt in de publieke opinie. Zodra ze zich zouden engageren om armoede effectief te bestrijden, zouden ze zich willens nillens ook moeten engageren in een veel breder debat over de kwaliteit van de welvaartsstaat (Vandenbroucke, 2002). De berekening was dat ze gemakkelijker 'niet thuis' zouden kunnen geven, wanneer ze uitgenodigd zouden worden voor een breed debat over de hele sociale welvaartsstaat, gezien de nationale gevoeligheden die daarbij spelen en uiteenlopende politieke visies op hoe je een welvaartsstaat het best organiseert. Overigens was het wel heel duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding bij de lidstaten bleef liggen, de Europese Commissie moest samenwerking initiëren,

coördineren en promoten (Vranken & Dierckx, 2009). Armoedebestrijding kreeg dus de meeste aandacht, maar ook inzake pensioenen, zorg en gezondheidszorg werden OMC's ingericht. Die afzonderlijke OMC's werden in 2006 samengevoegd tot één OMC sociale bescherming en sociale insluiting ('sociale OMC').

Halverwege de periode van tien jaar waarbinnen de Lissabonstrategie gerealiseerd moest worden, stelde men vast dat ze onvoldoende resultaten gaf. In 2005 volgde een herlancering van de strategie, maar de focus kwam te liggen op groei en jobs, wat leidde tot een de facto verzwakking van de sociale insluiting component (Ferrera & Jessoula, 2016). Opnieuw werd ervan uitgegaan dat vooruitgang op sociaal vlak het gevolg zou zijn van 'doorsijpelings-effecten' van de groei- en werkgelegenheidsstrategie (Van Dam, 2009). Ondanks actieprogramma's en sociale agenda's werden de doelstellingen van de Lissabonstrategie nooit gehaald: economische ontwikkelingen en met name de financiële crisis speelden daarin een grote, maar niet de enige rol.

2.4 Het Verdrag van Lissabon (2007): een sociale markteconomie

In het Verdrag van Lissabon (2007) werd voor het eerst het concept 'sociale markteconomie' naar voren geschoven:

[De EU] zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (Europese Unie, 2007).

Voorts werd een 'horizontale sociale clause' opgenomen, die inhoudt dat de EU bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening moet houden "met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid" (Artikel 9, VWEU). Ook moeten de verschillen in ontwikkelingsniveaus tussen lidstaten/regio's weggewerkt worden, met het oog op economische, sociale en territoriale samenhang (Artikel 174, VWEU).

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in 2000 werd aangenomen, maar toen nog niet juridisch afdwingbaar was, kreeg met het Verdrag van Lissabon dezelfde bindende werking als de Verdragen (Europese Commissie, 2016). Het erkent onder meer het recht op onderwijs en werk, arbeidsbemiddeling, billijke arbeidsomstandigheden, gezondheidszorg en sociale zekerheid en bijstand (Europese Unie, 2016). Hoewel de verwachtingen opnieuw hooggespannen waren, omdat het handvest werd gezien als een soort 'constitutionele basis voor het Europees sociaal model', werden die niet ingelost. Zo is het handvest in de praktijk beperkt afdwingbaar omdat veel EU-wetgeving op sociaal vlak in de vorm van richtlijnen is opgesteld (Kornezov, 2017). Toch

kan het in tijden van besparingsmaatregelen (opgelegd in ruil voor financiële steun) een buffer vormen tegen vereisten die indruisen tegen sociale EU-regelgeving (Lenaerts & Gutiérrez-Fons, 2017).

2.5 De aanbeveling over actieve inclusie

Zoals eerder gezegd, verzwakte de aandacht voor armoedebestrijding na 2005. Maar de voortdurend herhaalde vraag van sociale organisaties en enkele lidstaten om niet louter aandacht te hebben voor economie en werkgelegenheid had toch effect. In 2008 kwam de Commissie met een zeer evenwichtige aanbeveling over actieve inclusie voor mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (Europese Commissie, 2008). Die steunt op drie pijlers: passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten. Recent stelde de Commissie vast dat de implementatie op zich laat wachten (European Commission, 2017a). Hoewel een aantal lidstaten hervormingen hebben doorgevoerd, zijn de resultaten gemengd. De verklaring moet volgens de Commissie vooral gezocht worden in de diversiteit van nationale welvaartsstaten en institutionele, economische en arbeidsmarktfactoren. Tegelijk zetten demografische veranderingen, de financiële en economische crisis en de migratiethematiek druk op de sociale beschermingssystemen, waardoor sommige lidstaten genoodzaakt waren om hun publieke financiën onder controle te houden en hun uitgaven te beperken. Ook lidstaten die over het algemeen goed op weg zijn, vertonen tekortkomingen (zo acht de Commissie het leefloon in België niet toereikend) (European Commission, 2017a). De Commissie probeert onder meer via het Europese semester de lidstaten te beïnvloeden op weg naar actieve inclusie, met name via landenspecifieke aanbevelingen (zie verder).

2.6 Europa 2020 en het Sociaal Investeringspakket

Toen Commissievoorzitter Barosso kandidaat was voor een tweede termijn (die zou lopen van 2009 tot 2014), beloofde hij aan het Europese Parlement dat armoedebestrijding een nieuwe impuls zou krijgen. Het jaar 2010 werd inderdaad uitgeroepen als Europees jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. In dat jaar werd de strategie 'Europa 2020' afgekondigd als opvolger van de Lissabonstrategie (Europese Commissie, 2010). Inzake werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie, werden vijf ambitieuze doelstellingen geformuleerd, die tegen 2020 bereikt moeten worden. Op het vlak van sociale samenhang luidt een van de doelen dat er tegen 2020 een daling moet zijn van minstens 20 miljoen mensen 'in armoede of sociale uitsluiting'.³ Die armoededoelstelling is niet bindend, maar er is wel een belangrijk verschil met de Lissabonstrategie (2000-2010): in Lissabon werden algemene doelstellingen geformuleerd, die opgevolgd zouden worden met cijfermatige indicatoren; maar er werd geen becijferde doelstelling geformuleerd voor de EU. In 2010 kwam er wel een becijferde doelstelling voor 2020, een target.

Voor de lidstaten vormde de target een menu: ze konden, ieder voor zich, kiezen uit drie doelstellingen of een combinatie daarvan: de relatieve inkomensarmoede in hun land verminderen, de ernstige materiële deprivatie in hun land verminderen, het aantal mensen in een huishouden met een 'zeer lage werkintensiteit' verminderen. De vrijheid die de lidstaten via dat 'menu' kregen, is voorwerp geweest van kritiek bij armoedeorganisaties en experts en het kan niet ontkend worden dat het menu een compromis was om überhaupt over een target eens te geraken. Tegenover de kritiek moet gesteld worden dat de driedimensionale target wel slim uitgewerkt was: een lidstaat die het aantal zeer werkarme huishoudens zou doen dalen, maar tegelijkertijd de financiële armoede zou doen stijgen, zou handelen in strijd met de algemene target. De belangrijkste kritische vaststelling is ons inziens dat de lidstaten niet alleen de vrijheid kregen om te kiezen uit drie verschillende doelstellingen, maar zelfs de mogelijkheid kregen om een eigen, aparte doelstelling te formuleren (Duitsland en Zweden deden dat bijvoorbeeld), waarbij de band met de algemene doelstelling van de Europese Unie niet noodzakelijk zeer duidelijk was. Meer in het algemeen kan men zeggen dat de lidstaten niet onder sterke druk stonden om hun beleid te verantwoorden vanuit de algemene target die op Europees vlak afgesproken was (zie Vandembroucke, 2017b).

In een tussentijdse beschouwing over haar strategie 'Europa 2020' stelde de Commissie vast dat een aantal doelstellingen binnen bereik kwam, maar dat een aantal andere, waaronder de armoededoelstelling, de verkeerde kant op gingen (Europese Commissie, 2014). De eerste jaren van Europa 2020 werden meteen overheerst door de crisis: de strijd tegen armoede was niet prioritair, economische en financiële zaken des te meer. Zo werd verscherpt toezicht gehouden op de nationale begrotingen. Vanaf 2012 kwam er opnieuw meer politieke aandacht voor armoedebestrijding op supranationaal niveau (Ferrera & Jessoula, 2016; Sabato, Agostini, Natili, & Jessoula, 2018).

Binnen de Commissie werd echter weerwerk geboden tegen de eenzijdige klemtoon op besparingen; het resultaat was dat de Commissie in het begin van 2013 met een mededeling 'Naar sociale investering voor groei en cohesie' kwam. Daarin stelt ze:

Voor economische groei en concurrentiekracht in de toekomst is het nodig dat in menselijk kapitaal wordt geïnvesteerd [...] Goed opgezette welzijnsstelsels waarin een sterke sociale-investeringsdimensie wordt gecombineerd met de andere twee functies, bescherming en stabilisatie, vergroten de effectiviteit en efficiëntie van sociaal beleid, en zorgen tegelijkertijd voor de permanente ondersteuning van een rechtvaardiger en meer inclusieve samenleving (Europese Commissie, 2013a, 3).

Het beleid van de lidstaten moet meer inzetten op (kinder)opvang, onderwijs, opleiding, actief arbeidsmarktbeleid, huisvestingssteun, herintegratie en gezondheidsdiensten. Samen met een aanbeveling om te investeren in kinderen (Europese Commissie, 2013b) en een aantal werkdocumenten vormt die mededeling het 'pakket sociale investeringsmaatregelen' (Social Investment Package of SIP). De Commissie riep op om de duurzaamheid en adequaatheid van sociale stelsels te vergroten door vereenvoudiging en grotere doelgerichtheid; een activerend en capaciteitsversterkend beleid

door doelgerichte, voorwaardelijke en effectievere steun; en sociale investering over de hele levenscyclus van mensen. Ook werden richtsnoeren voorgesteld voor een beter gebruik van het ESF. De Commissie riep opnieuw op om de aanbeveling inzake actieve inclusie uit 2008 uit te voeren. Er is intens academisch debat over die focus op sociaal investeren (voor een overzicht zie Hemerijck, 2017; Cantillon & De Maesschalk, 2012).

2.7 De Europese Pijler van Sociale Rechten

Het Sociale Investeringspakket was vooral het werk van het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Commissie en de Commissaris voor Sociale Zaken László Andor, maar werd blijkbaar niet gedragen door 'de' Commissie. Dat veranderde met het aantreden van Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker. De hele Commissie sloeg toen uitdrukkelijk een socialere weg in. In zijn eerste State of the Union (Juncker, 2015) pleitte hij voor meer sociale rechtvaardigheid en riep hij onder meer op tot het ontwikkelen van een Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR). Na een brede raadpleging bij stakeholders presenteerde de Commissie in april 2017 de definitieve vorm (Europese Commissie, 2017a; European Commission, 2017b). Aanvankelijk legde de Commissie de klemtoon op de toepassing van die principes in alle lidstaten van de Eurozone; er zijn inderdaad argumenten om bij de implementatie van een aantal van die principes prioriteit te geven aan de Eurozone, maar politiek lag dat erg gevoelig. De EPSR

maakt deel uit van het streven om een nieuw convergentieproces binnen de EMU op te starten. Het uitgangspunt is dat convergentie naar betere sociaaleconomische resultaten, sociale veerkracht en billijkheid de nodige basis biedt voor een meer geïntegreerd en stabiel Europa en dat dit een dringende noodzaak is voor de duurzaamheid van de economische en monetaire unie (Europese Commissie, 2017a).

De EPSR bevat twintig grondbeginselen en rechten, opgebouwd rond drie categorieën:

- gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld het recht op onderwijs, opleiding en training, het recht op begeleiding naar werk);
- billijke arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld eerlijke lonen, het recht op een goede balans tussen werk en privéleven);
- sociale bescherming en inclusie (bijvoorbeeld het recht op adequate werkloosheidsuitkeringen, het recht op gezondheidszorg of sociale huisvesting) (European Commission, 2017b).

Die moeten nog worden vertaald in specifieke acties en/of afzonderlijke wetgeving. De Commissie beklemtoont dat de uitvoering hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid is van de nationale regeringen, overheidsinstanties en sociale partners op alle niveaus. Maar ze belooft ook op het Europese niveau alle beschikbare instrumenten in te zetten: het bestaande sociale acquis zal beter worden gehandhaafd, de EU-wetgeving zal worden geactualiseerd en aangevuld, de Europese sociale dialoog zal worden ondersteund en binnen het Europese semester zal de voortgang worden gemeten met een nieuw sociaal scorebord.⁴ Er zal ook financiële steun worden voorzien vanuit de verschillende EU-

fondsen (Europese Commissie, 2017a). Dat de EPSR niet alleen vertaald zou worden in 'zachte' aanbevelingen, is belangrijk.

Een eerste stap werd gezet toen de Commissie tegelijk met de aankondiging van de EPSR een aantal concrete en ambitieuze initiatieven voorstelde, waarover (zonder succes) overleg werd gepleegd tussen Europese sociale partners. Die initiatieven draaien rond het evenwicht tussen werk en privéleven, de voorafgaande informatie aan werknemers, het garanderen van toegang tot sociale bescherming voor alle werknemers en zelfstandigen, en een interpretatieve mededeling van bestaande Europese wetgeving inzake de arbeidstijd. Het ging daarbij telkens om voorstellen die moeten uitmonden in nieuwe of aangepaste bindende Europese wetgeving met uitzondering van het voorstel rond de arbeidstijd. Het initiatief over de toegang tot sociale bescherming werd, na de aankondiging ervan, echter teruggeschroefd tot de publicatie van een voorstel tot Aanbeveling van de Raad, wat een 'zachtere' aanpak is. Het is nog te vroeg om de resultaten daarvan te beoordelen. Deakin (2017) is alvast positief over de EPSR in de mate dat die het economische en het sociale beleid van de Unie in een nieuw evenwicht brengt: sociaal beleid wordt weer erkend als een 'productieve factor', die bijdraagt tot economische groei en competitiviteit, die "toelaat ongelijkheid terug te dringen, zoveel mogelijk werkgelegenheid te creëren en het Europese menselijke kapitaal optimaal te ontplooiën" (Europese Commissie, 2016). Anderzijds lijkt het wel zo dat de aandacht voor het Sociaal Investeringspakket in de Commissie-Juncker naar de achtergrond verdwijnt (Sabato, Ghailani, Peña-Casas, Spasova e.a., 2018). In paragraaf 5 komen we terug op de EPSR en wijzen we op de noodzaak om die mooie beginselen om te zetten in tastbaar beleid (zoals ook beklemtoond door Sabato, Ghailani e.a., 2018).

3 Instrumenten van sociaal beleid in de EU

De afbakening van de bevoegdheden van de EU steunt op het beginsel van 'bevoegdheidstoedeling'. Dat wil zeggen dat de EU enkel kan handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn toebedeeld (Artikel 5 VEU). Het mededingingsbeleid, het monetaire beleid van de eurolanden of de gemeenschappelijke handelspolitiek zijn aan de EU toebedeeld. De EU heeft met de lidstaten ook gedeelde bevoegdheden, onder andere de interne markt, het sociale beleid (voor bepaalde aspecten), economische, sociale en territoriale samenhang en consumentenbescherming. Op die gebieden oefenen de lidstaten hun bevoegdheid uit voor zover de EU haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend (of wanneer de Unie beslist haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen) (Artikel 2 VWEU). De Europese Unie heeft heel wat sociale wetgeving opgesteld, maar toch blijven grote delen van het sociale beleid (bijvoorbeeld sociale zekerheid, bijstand, gezondheid en welzijnsvoorzieningen, huisvesting, ...) in de handen van de lidstaten, hoewel de EU hen daarbij ondersteunt en aanvult (Artikel 153 VWEU). Nu heeft de EU niet alleen invloed op de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten via rechtstreekse ingrepen in het sociale domein. Economische en monetaire integratie verminderen de vrijheidsmarges voor nationaal beleid. In een eengemaakte markt, en zeker in een monetaire unie, kunnen lid-

staten bijvoorbeeld niet zomaar hun belastingen en bijdragen verhogen wanneer dat ten nadele is van hun competitiviteit (Verschraegen, 2010). Daarnaast heeft de ervaring van de crisis ons nog een andere les geleerd: wanneer de monetaire unie economisch instabiel is, dan bedreigt ze een essentiële taak van welvaartsstaten: zorgen voor sociale stabiliteit. Economisch en sociaal beleid moeten dus samen bekeken worden en hand in hand ontwikkeld worden. Dat is wellicht de belangrijkste les uit de recente geschiedenis van de EU.

In deze paragraaf bekijken we welke instrumenten Europa nu in handen heeft om sociaal beleid te voeren. We merken op dat het hier gaat over instrumenten in 'normale tijden'. Immers, toen de eurozone in een diepe crisis wegzakte, was er nog een ander type instrument: harde sociaaleconomische hervormingsprogramma's opgelegd aan landen met zware financiële problemen in ruil voor financiële steun. Zo kreeg Griekenland meerdere steunpakketten, waarbij de Trojka (de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds) zware budgettaire verplichtingen oplegde. In ruil voor nog meer steun moest Griekenland voldoen aan een hervormingsprogramma in het kader van het Europees Stabiliteitsmechanisme, een permanent noodfonds dat leningen verstrekt aan eurolanden met financiële problemen. Verregaande maatregelen, zoals het terugschroeven van de pensioenen en wedden van ambtenaren en ingrepen in de gezondheidszorg, moesten Griekenland er weer bovenop helpen: dat beleid leidde tot zeer zware inleveringen en trof andere groepen dan gepensioneerden uiteindelijk nog meer (zie tabel 2 in § 4). Sinds halfweg 2018 is het steunprogramma afgelopen en staat Griekenland na zes jaar eindelijk weer op eigen financiële benen.

3.1 Bindende Europese wetgeving

De Verdragen van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de EU vormen samen de primaire wetgeving, het constitutionele kader van de Unie. Daarnaast is er secundaire (afgeleide) wetgeving, zoals verordeningen, richtlijnen, besluiten (bindend) en aanbevelingen en adviezen (niet-bindend). Op het vlak van sociaal beleid is er heel wat bindende Europese wetgeving, zo zijn er richtlijnen met betrekking tot de werkomgeving en toegang tot werk (bijvoorbeeld gelijke behandeling op de werkvloer, beperking van de arbeidstijd, ...) en sociale bescherming (richtlijnen voor de coördinatie van sociale zekerheid of de gelijke behandeling inzake sociale zekerheid) (zie bijvoorbeeld European Commission, 2016). Bij een richtlijn is het doel bindend, maar kunnen lidstaten zelf de manier bepalen waarop ze dat zullen realiseren. Het grootste deel van het Europese sociale beleid komt echter tot stand via beleidscoördinatie (soms 'zachte wetgeving' genoemd).

3.2 Beleidscoördinatie

Met aanbevelingen en adviezen worden lidstaten aangespoord tot bepaald gedrag, zonder hen wettelijk te verplichten. Zo is er de aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie, waarmee de lidstaten zich ertoe verbinden om jongeren, bin-

nen de vier maanden nadat zij werkloos werden of het formele onderwijs verlaten, een kwaliteitsvol aanbod te bieden van banen, plaatsen in het leerlingstelsel, stages of voortgezette scholingen (Raad van de Europese Unie, 2013). De EU kan diverse andere handelingen stellen, zoals resoluties, verklaringen en actieprogramma's.

Op het vlak van beleidscoördinatie was er aanvankelijk een duidelijk onderscheid tussen 'harde' coördinatie en 'zachte' coördinatie. We ontleen de term 'harde coördinatie' aan de la Porte (2017): voor haar gaat het om economische en budgettaire beleidscoördinatie in het kader van het Europese semester (zie verder). Zij stelt die tegenover de 'zachtere' open coördinatiemethode (zie eerder), waarmee lidstaten die willen samenwerken op domeinen waar ze nationaal bevoegd voor zijn (zoals onderwijs, jeugd, cultuur, ...) gezamenlijk doelstellingen vastleggen. Via gezamenlijk gedefinieerde meetinstrumenten (statistieken, indicatoren, richtsnoeren) gaan de lidstaten elkaars prestaties vergelijken. Er bestaan daartoe verschillende analyse- en monitoringinstrumenten. Zo geeft de Social Protection Performance Monitor van het Comité voor Sociale bescherming een zicht op trends die in het oog moeten worden gehouden en volgt het European Social Policy Network (Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid of ESPN) de vooruitgang op het vlak van sociale bescherming en inclusie op. Via peer reviews wisselen de lidstaten goede praktijken uit (bijvoorbeeld over alleenstaande moeders in armoede, sociaal ondernemerschap of *housing first*).⁵ De Commissie houdt toezicht of de lidstaten hun doelstellingen halen. Toch blijft dat tamelijk vrijblijvend, aangezien de OMC niet leidt tot juridisch bindende afspraken. De OMC kan wel lidstaten die de afgesproken doelen niet behalen publiekelijk te kijk zetten, een soort *name-blame-shame* benadering (Vos & Debusscher, 2009). De verwachting is dat lidstaten die slecht presteren daardoor worden aangezet om het beter te doen. In de praktijk lijkt dat minder evident, sommigen stellen dan ook dat de OMC eerder tot teleurstellende resultaten leidt (Vos & Debusscher, 2009). Anderen zijn wel positief over de concrete resultaten van het OMC-proces (Vanhercke, 2016). Met de komst van Europa 2020 werd de sociale OMC grotendeels geïntegreerd binnen het Europese semester (Zeitlin & Vanhercke, 2018). De sociale en economische beleidscoördinatie maken daardoor deel uit van eenzelfde kader. Daardoor zien wij vandaag niet meer zo'n scherpe tegenstelling tussen 'harde' en 'zachte' processen, hoewel de relatie tussen de OMC en het Europese semester wat dubbelzinnig blijft.⁶

In dat Europese semester moeten de lidstaten hun beleid en begroting op elkaar afstemmen op EU-niveau. Het semester start met de 'jaarlijkse groeianalyse', waarin de Commissie haar algemene economische en sociale prioriteiten voor de EU en beleidsrichtsnoeren voor de lidstaten presenteert. De Commissie geeft ook advies over de begrotingsplannen van de landen van de eurozone, waarbij ze nagaat of die voldoen aan de vereisten van het Stabi- teits- en Groeipact (SGP). Het doel is begrotingsproblemen te voorkomen en buitensporige begrotingstekorten of overheidsschulden te corrigeren. Dat heeft gevolgen voor de manoeuvreerruimte van de lidstaten. Omdat sociale uitgaven de grootste hap uit de overheidsbudgetten vormen, is de druk van de begrotingseisen op de nationale welvaartsstaat aanzienlijk (de la Porte,

De druk van de begrotingseisen op de nationale welvaartsstaat is aanzienlijk.

2017). Zo zijn vele pensioenhervormingen in de voorbije jaren bepaald door Europese begrotingsbeperkingen. Landen met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden worden ook scherper in het oog gehouden en krijgen eventueel een actieplan opgelegd (met mogelijke sancties bij niet-naleving). Steeds vaker worden daarbij ook sociale beleidsmaatregelen geëvalueerd (Bekker, 2017). De Commissie maakt voor alle lidstaten in zogenaamde 'landenverslagen' de balans op van de begrotingssituatie en de vooruitgang op het vlak van de EU-aanbevelingen van het vorige jaar. De lidstaten moeten daarop een nationaal hervormingsprogramma en een stabiliteits- of convergentieprogramma indienen,⁷ waarin ze aangeven welke maatregelen ze zullen nemen. Elke lidstaat krijgt ook landenspecifieke aanbevelingen op maat. Zeitlin en Vanhercke (2018) spreken van een geleidelijke "socialisering van het Europese semester", vooral sinds 2012-2013, waarbij de EU in de landenspecifieke aanbevelingen steeds meer de nadruk is gaan leggen op sociale doelstellingen. Die koerswijziging zet zich duidelijk door, ook tegen weerstand van lidstaten in: zo werden Nederland en Duitsland recent op de vingers getikt vanwege lacunes in de sociale bescherming voor zelfstandigen.

Tijdens de voorbije jaren is dus een complex en genuanceerd beeld ontstaan, dat men in zekere zin als dubbelzinnig zou kunnen omschrijven: enerzijds is er nog steeds de erfenis van het harde besparingsbeleid dat doorgevoerd werd, anderzijds werden meer en meer sociale klemtonen gelegd in het Europese semester en getuigt de uitvoering in de praktijk vaak van flexibiliteit.

3.3 Europese fondsen

Ook de diverse financieringskanalen van de Europese Unie zijn belangrijke beleidsinstrumenten. Het ESF zet in op het stimuleren van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en op een betere toegang tot werk. Ook worden mensen uit kansarme groepen geholpen om werk te vinden.⁸ Sinds de huidige programmeringsperiode (2014-2020) moet ten minste 20% van de ESF-middelen in elke lidstaat worden besteed aan de bevordering van sociale integratie en de bestrijding van armoede. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) verleent eenmalige individuele steun aan mensen die hun baan verliezen door structurele veranderingen als gevolg van globalisering.⁹ Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), een concrete realisatie die tot stand kwam dankzij het Europese jaar tegen armoede (2010), is gericht op materiële hulp en bijstand (bijvoorbeeld voedselbedeling, kleding) en niet-materiële steun (zoals begeleiding).¹⁰ Het EaSI-programma (het EU-Programma voor Werkgelegenheid en Sociale Innovatie) biedt financiële steun voor de modernisering van het werkgelegenheids- en sociaal beleid, voor arbeidsmobiliteit en voor het verbeteren van de toegang tot microkredieten en het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen.¹¹ We mogen aannemen dat die fondsen een positieve impact hebben op het sociaal en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, bijvoorbeeld door het verhogen van de competenties van burgers, het stimuleren van de groei en het mogelijk maken van investeringen (zie bijvoorbeeld Europese Unie, 2017; Pérez-Viejo & Castro Clemente, 2016).

Belangrijk om op te merken, is dat op dit ogenblik de onderhandelingen voor een nieuw meerjarig financieel kader lopen. Dat is het kader waarin de maxima die de EU mag uitgeven binnen haar algemene begrotingen worden vastgelegd voor de komende periode (2021-2027). In mei 2018 presenteerde de Commissie haar voorstel voor die meerjarenbegroting. Een van de speerpunten is om de sociale dimensie van de EU te versterken, getuige onder andere een voorstel om het ESF en het EFG meer te laten aansluiten bij het Europese semester en de EPSR. Het ESF zou ESF+ worden, een bundeling van diverse sociale programma's en fondsen (waaronder het FEAD), gekoppeld aan bepaalde voorwaarden. Het EFG wordt herzien, zodat meer ontslagen werknemers er gebruik van zouden kunnen maken. De vraag is wat er van de voorstellen uiteindelijk zal komen: de Commissie wil de onderhandelingen met de Europese Raad en het Parlement voor de verkiezingen van mei 2019 afronden.

3.4 Europese sociale dialoog

Van een andere orde is de Europese Sociale Dialoog (ESD), waar onderhandelingen, raadplegingen, discussies en gezamenlijke acties plaatsvinden, bipartiet tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties en tripartiet met de sociale partners en de Europese instellingen. De ESD speelt zich af op drie niveaus: interprofessioneel (waar zaken worden besproken over de economie en arbeidsmarkt in het algemeen), sectoraal (over sectorspecifieke zaken) en op bedrijfsniveau (via Europese ondernemingsraden). De ESD kan bindende sociale wetgeving aannemen via overeenkomsten (European Commission, 2016) en kan beschouwd worden als "een van de fundamentele pijlers van sociaal Europa" (Pochet & Degryse, 2017). Waar de ESD in de beginjaren en zeker daarna invloed uitoefende, was er sinds de jaren 2000 en vooral na de crisis sprake van een mislukking van de ESD. In 2015 nam de Commissie initiatieven om de ESD opnieuw te lanceren en parallel aan de afkondiging van de EPSR werd aan de Europese sociale partners gevraagd om over enkele belangrijke kwesties (zoals de toegang tot sociale bescherming) te overleggen. Helaas slaagden ze er niet in één enkel akkoord te vinden over de thema's die hun toevertrouwd werden, waardoor de interprofessionele sociale dialoog in Europa in een impasse is terecht gekomen (Clauwaert, 2018).¹²

4 Een belofte die niet ingelost wordt

Met de Lissabonstrategie en de EU2020-strategie werden sociale doelstellingen uitdrukkelijker in de agenda geschreven, maar men ging er toch van uit dat 'zacht beleid', dat zou mikken op de verantwoordelijkheidszin van de lidstaten en hun bekwaamheid om bij te leren, volstond. De voorstanders van een krachtiger Europees sociaal beleid geloofden dat nationale regeringen, inbegrepen regeringen die niet al te veel ophadden van Europees sociaal beleid, het gemakkelijkst 'onder druk' zouden komen om mee te stappen in een Europese sociale strategie wanneer de klemtoon zou liggen op armoede.

In de praktijk heeft dat niet de verhoopte resultaten opgeleverd. Al voor de crisis van 2008 zien we een trend van groeiende ongelijkheid en armoede in een aantal lidstaten.¹³ De crisis van 2008 maakte in de Eurozone een einde aan het proces van convergentie tussen het noorden en het zuiden. In een aantal landen was de schok van de crisis zo hevig dat op haast alle inkomens zwaar ingeleverd werd (Vandenbroucke & Rinaldi, 2015; Andor, 2017).

De crisis maakte een einde aan het proces van convergentie tussen het noorden en het zuiden.

In zulke context van geleidelijke trends en zware schokken is het niet mogelijk om de beleving van armoede te vatten met één enkele indicator. In de volgende grafieken beperken we ons tot de evolutie van twee indicatoren uit de EU-SILC-survey 2008 en 2016:¹⁴ ze zijn beide gebaseerd op een vergelijking van inkomens binnen landen (het gaat dus om louter nationale en 'relatieve' indicatoren¹⁵). De eerste indicator is de klassieke Europese indicator voor nationale armoederisico's, die centraal staat in de Lakenindicatoren die in 2001 vastgelegd werden. Hij is gebaseerd op een 'bewegende' armoederisicogrens: de indicator geeft weer hoeveel procent van de bevolking van een lidstaat leeft in een gezin met een equivalent beschikbaar huishoudinkomen lager dan 60% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen¹⁶ van dat land. Die armoedegrens stijgt (of daalt) automatisch mee wanneer de gemiddelde welvaart stijgt (of daalt). Een economische crisis kan dus als gevolg hebben dat de armoedegrens daalt; als de laagste inkomens minder inleveren dan het mediaan inkomen, zal ook het armoedecijfer dalen. Voor een 'ongelijkheidsmaatstaf' is dat perfect, maar als het gaat over 'armoede' is dat toch contra-intuïtief. Daarom tonen we ook een indicator van armoede op basis van een inkomensgrens die is 'vastgezet' op een bepaald tijdstip (i.c. SILC 2008).

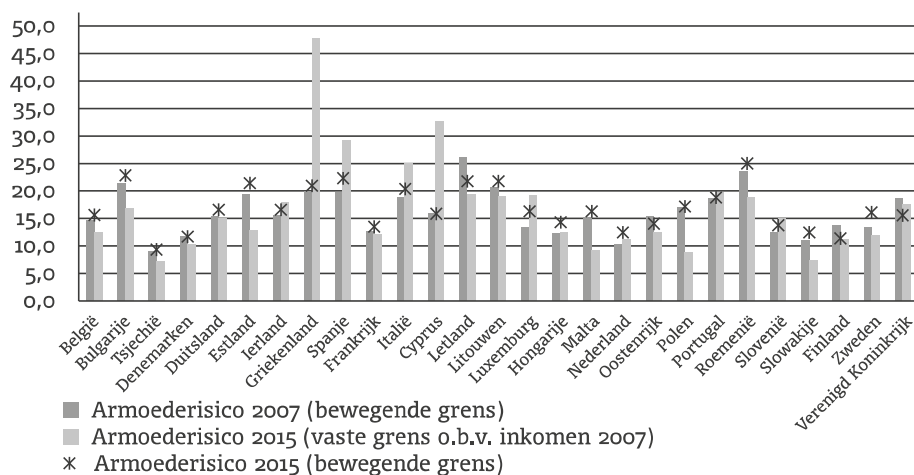
Die indicator geeft dus het armoederisico in een lidstaat in de veronderstelling dat de hoogte van de armoedegrens van de lidstaat hetzelfde zou zijn gebleven als in 2007 (aangepast aan de inflatie). Als alle inkomens stijgen (of dalen) aan hetzelfde tempo en de inkomensverdeling blijft constant, dan zal het armoederisico met vaste armoedegrens stijgen (of dalen): meer (of minder) mensen zullen een inkomen hebben onder de armoedegrens van 2007. De eerste indicator is vooral relevant als we toenemende ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling in beeld willen brengen, wat in veel landen een dominante trend is van het voorbije decennium. De tweede indicator is vooral relevant als we ook willen tonen hoe een economische schok de levensstandaard van heel wat mensen beneden het peil van de armoedegrens van een bepaald jaar kan brengen. De tweede indicator meet eigenlijk gecombineerde effecten van algemene inkomensontwikkeling en herverdeling. Als de mediane inkomens gelijk blijven, maar de inkomensverdeling verslechtert (of verbetert) aan de onderkant, dan zal het armoederisico niet alleen met de bewegende grens, maar ook met de vaste grens stijgen (of dalen) (Vandenbroucke & Rinaldi, 2015). Tabel 1 vat een en ander samen.

Tabel 1. Armoede met bewegende of vaste grens.

Armoede met bewegende grens	Armoede met vaste grens
Armoederisico: gezinsinkomen lager dan 60% van het (nationaal) mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen van dat jaar (i.c. 2015).	Armoederisico: gezinsinkomen lager dan 60% van het (nationaal) mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen van 2007 (aangepast aan inflatie).
Welvaart van het land stijgt (of daalt): armoedegrens stijgt (of daalt) mee; armoederisico blijft ongewijzigd als de inkomensverdeling ongewijzigd blijft.	Welvaart van het land stijgt (of daalt): armoedegrens blijft op niveau 2007 (aangepast aan inflatie): armoederisico stijgt (of daalt) als inkomensverdeling ongewijzigd blijft.

Figuur 1 toont de armoederisico's in de EU (alle lidstaten met uitzondering van Kroatië), met beide indicatoren, zoals we die kennen uit SILC 2008 en SILC 2016.

Figuur 1. Armoederisico in de Europese Unie SILC 2008-2016 (inkomens 2007-2015),¹⁴ vaste en bewegende armoederisicogrens, totale bevolking.



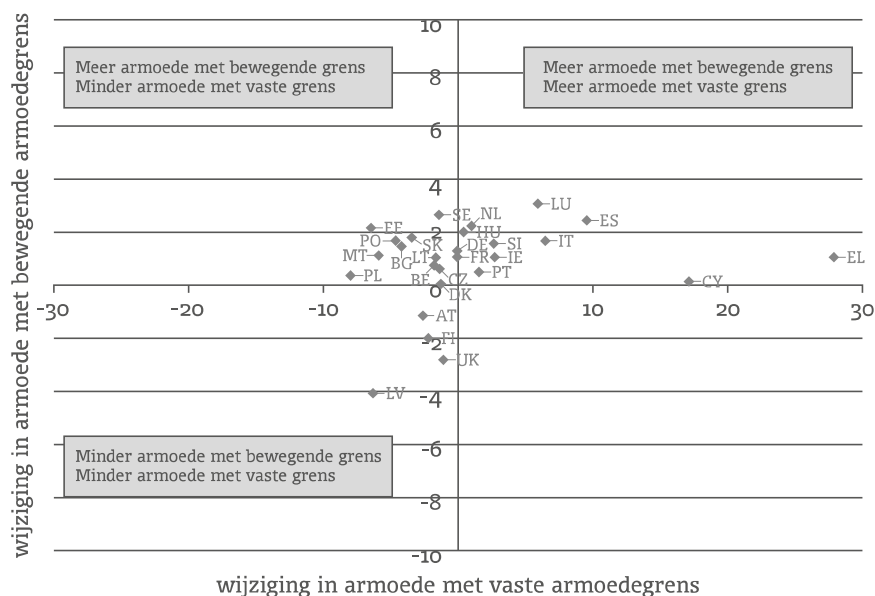
Bron: Eurostat, EU-SILC 2008 en 2016.

Voor een juist begrip van figuur 1 moeten we rekening houden met het feit dat de armoederisicogrens sterk varieert tussen de lidstaten vanwege verschillen in levensstandaard: waar iemand in België een verhoogd armoederisico heeft als het jaarlijkse gezinsinkomen van 2015 lager is dan 13.377 euro (voor een alleenstaande), is dat in pakweg Roemenië het geval bij een jaarinkomen lager dan 1.469 euro (zie ook Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios e.a., 2017). Figuur 1 leert ons dat de ongelijkheid onderaan de inkomensverdeling in vele lidstaten toegenomen is: in 2015 ligt het relatieve armoederisico, gemeten met een bewegende armoedegrens, in zeer veel lidstaten boven het armoederisico van 2007. Wanneer we ook rekening houden met de algemene inkomensevolutie, dan is het beeld anders. Het armoederisico op basis van een vaste grens daalde (in het ene land al meer dan in het andere) in België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland,

Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In de meeste van die lidstaten steeg ook het mediaan beschikbaar inkomen (aangepast aan inflatie). Gemeten met een vaste armoedegrens, is het armoederisico toegenomen in Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Cyprus, Portugal en Slovenië.¹⁷ In die lidstaten was de schok van de financieel-economische crisis over het algemeen ook het hardst: in de meeste van die landen nam het mediaan beschikbaar inkomen (aangepast aan de inflatie) af. Uitzonderingen op die algemene bevindingen zijn Roemenië en het Verenigd Koninkrijk (dalende armoede met vaste grens terwijl het beschikbaar inkomen daalde).

Figuur 2 is gebaseerd op dezelfde indicatoren, maar zoomt in op de wijzigingen die optreden tussen SILC 2008 en SILC 2016. We zien dat er drie groepen landen zijn. In een eerste relatief grote groep landen nam de armoede weliswaar niet toe op basis van een vaste armoedegrens, maar wel op basis van een bewegende grens; in die landen was er inkomensgroei, maar de groei was ongelijk verdeeld. In een andere relatief grote groep landen nam de armoede zowel toe op basis van een bewegende als een vaste grens: de inkomensongelijkheid steeg en bovendien zijn er in 2015 meer mensen met een inkomen beneden de armoedegrens van 2007 dan in 2007. Ten slotte is er een heel kleine groep waar de armoede gedaald is, zowel op basis van een bewegende als op basis van een vaste grens: iedereen ging vooruit en de ongelijkheid onderaan de inkomensladder nam af.

Figuur 2. Wijzigingen in het armoederisico in de Europese Unie, SILC 2008-2016 (inkomens 2007-2015),¹⁴ vaste en bewegende armoederisicogrens, totale bevolking (wijziging in procentpunten).



Bron: Eurostat, EU-SILC 2008 en 2016.

Deze algemene cijfers zijn gemiddelden en verbergen dus belangrijke verschillen binnen de lidstaten, enerzijds tussen leeftijdsgroepen, anderzijds tussen gezinnen met een sterke band met de arbeidsmarkt en gezinnen met een zwakke band met de arbeidsmarkt. In tabel 2 bekijken we daarom de evolutie van de relatieve inkomensarmoede met een bewegende grens binnen elke lidstaat voor zes bevolkingsgroepen. We splitsen de bevolking op tussen 60-plussers en mensen die jonger dan 60 zijn. De mensen die jonger zijn dan 60 verdelen we verder in vijf groepen, op basis van de 'werkintensiteit' van het huishouden waarin ze leven:

- huishoudens met een zeer hoge werkintensiteit (ZHWI): de volwassen leden van het huishouden zijn aan het werk gedurende meer dan 85% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk (bijvoorbeeld: een koppel met kinderen waarvan één partner onafgebroken voltijds gewerkt heeft tijdens het jaar waarop de enquête slaat, terwijl de andere partner onafgebroken vier vijfde gewerkt heeft);
- huishoudens met hoge werkintensiteit (HWI): de volwassen leden van het huishouden zijn aan het werk tussen 55% en 85% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk;
- huishoudens met medium werkintensiteit (MWI): de volwassen leden van het gezin zijn aan het werk tussen 45% en 55% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk (bijvoorbeeld: een alleenstaande die halftijds werkt);
- huishoudens met lage werkintensiteit (LWI): de volwassen leden van het gezin zijn aan het werk tussen 20% en 45% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk;
- huishoudens met zeer lage werkintensiteit (ZLWI): de volwassen leden van het gezin zijn aan het werk gedurende hoogstens 20% van de tijd die overeenstemt met voltijds werk (bijvoorbeeld: een koppel waarvan één partner gedurende drie maanden voltijds gewerkt heeft).

Om deze cijfers goed te interpreteren, voegen we in de laatste kolom van tabel 2 ook de evolutie toe van de armoedegrens, in koopkrachttermen: we vergelijken de koopkracht van de gehanteerde armoedegrens op het einde van de periode (2013-2015) met de koopkracht van de armoedegrens bij het begin van de periode (2004-2006). Men ziet zeer dramatische verschillen, met enkele landen waar het mediaan inkomen (en dus de armoedegrens) fors toenam en enkele landen waar de armoedegrens spectaculair daalde.

De cijfers zijn in cursief gedrukt en grijs gearceerd als het gemiddelde armoederisico voor een deelgroep minstens 1 procentpunt lager lag tijdens de jaren 2013-2015, in vergelijking met de jaren 2004-2006. Bij het lezen van tabel 2 is het belangrijk om voor ogen te houden dat het gaat om een armoedemeting met een bewegende armoedegrens. Het gaat dus om een ongelijkheidsmaatstaf, geen maatstaf voor absolute armoede. Indien het mediaan gezinsinkomen daalt, kan iemand uit de armoede, zo gedefinieerd, 'ontsnappen' louter omdat zijn of haar gezinsinkomen niet daalt. We zien dat het armoederisico van de 60-plussers, zo gedefinieerd, in vele lidstaten daalde. Die 60-plussers zijn in belangrijke mate afhankelijk van pensioenen. Die gunstige evoluties hebben een dubbele verklaring: enerzijds een langlopende trend van verbetering van pensioenuitkeringen (door de 'rijping' van pensioenstelsels, met inbegrip van het feit dat de loopbanen en dus de pensioenen van vrouwen ook stilaan beter worden; België is daar

een voorbeeld van); anderzijds waren pensioenen beter dan andere inkomens bestand tegen de schok van de crisis.

Tabel 2. Relatieve inkomensarmoede met een bewegende armoedegrens: vergelijking van het gemiddelde uit SILC 2014-2016 (inkomens 2013-2015) met het gemiddelde uit SILC 2005-2007 (inkomens 2004-2006), in procentpunten.

Armoede met bewegende grens: 2013-2015 in vergelijking met 2004-2006 (*)							
	Bevolking jonger dan 60 jaar					60+	Armoede grens (**)
	ZHWI	HWI	MWI	LWI	ZLWI		
EU zonder Kroatië	0,6	1,4	2,4	6,3	5,2	-3,3	
België	0,3	1,1	0,5	5,1	7,9	-5,8	6%
Bulgarije	3,0	9,8	7,2	6,8	-0,4	3,4	65%
Cyprus	0,7	-0,7	0,7	4,2	2,2	-23,6	-19%
Denemarken	-0,1	3,1	2,0	6,5	0,4	-5,7	6%
Duitsland	2,0	2,9	5,6	8,7	16,4	4,1	7%
Estland	1,7	2,8	5,3	-5,3	-5,4	8,3	50%
Finland	0,0	-2,4	-1,5	-0,9	3,0	-4,7	8%
Frankrijk	1,3	2,7	1,8	7,6	6,0	-5,2	15%
Griekenland	-3,9	-2,5	-2,9	10,0	7,8	-9,9	-36%
Hongarije	1,0	3,0	6,1	13,0	4,0	0,2	-15%
Ierland	-0,9	-2,3	0,2	-8,4	-8,4	-11,9	0%
Italië	1,8	2,7	5,0	6,6	6,2	-5,8	-9%
Letland	-2,3	-2,7	-2,8	-1,9	-3,1	2,7	49%
Litouwen	-0,3	-1,0	1,1	-1,1	0,1	2,1	44%
Luxemburg	1,3	3,5	0,5	0,2	6,6	0,4	-5%
Malta	0,1	3,7	1,3	9,6	6,4	-2,4	22%
Nederland	-1,8	0,3	1,5	5,4	15,6	1,2	6%
Oostenrijk	1,3	3,4	2,2	6,7	5,4	-0,1	8%
Polen	-2,3	-4,3	-0,7	7,6	9,5	4,9	46%
Portugal	0,1	1,8	2,3	7,4	7,4	-7,6	-1%
Roemenië	0,7	9,2	10,5	24,4	2,2	-9,4	0%
Slowakije	-1,8	-0,9	-0,2	9,0	23,2	-0,5	68%
Slovenië	0,5	1,8	1,7	14,4	13,1	-1,7	6%
Spanje	0,5	2,8	2,7	7,3	4,5	-13,1	1%
Tsjechië	0,7	1,2	1,1	-6,3	9,3	2,4	30%
Verenigd Koninkrijk	1,2	0,6	1,3	-10,4	-14,7	-7,1	-15%
Zweden	0,0	2,0	-0,8	17,3	29,4	5,4	23%

(*) Positieve cijfers wijzen op stijgende armoede. Het gaat om SILC 2014-2016 vergeleken met SILC 2005-2007; voor alle landen, behalve Ierland en het Verenigd Koninkrijk gaat het dus over observaties over 2004-2006 en 2013-2015. Voor Bulgarije gaat het om een vergelijking met 2005-2006, en voor Roemenië gaat het om een vergelijking met 2006, omdat SILC in die landen pas later startte; die cijfers moeten daarom met het nodige voorbehoud gelezen worden. We nemen liefst gemiddelden over verschillende jaren omdat de SILC-cijfers in deze tabel soms op zeer kleine groepen slaan. Het cijfer voor de EU is een gewogen gemiddelde over alle lidstaten, zonder Kroatië.

(**) We drukken de armoedegrenzen voor de opeenvolgende SILC-jaren uit in prijzen van 2015 (met behulp van de consumptieprijnsindex) en berekenen dan de toe- of afname tussen het gemiddelde cijfer voor SILC 2005-2007 en het gemiddelde cijfer voor SILC 2014-2016. De consumptieprijnsindices zijn die van het jaar voordien (bijvoorbeeld 2004 voor SILC 2005), behalve voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Bron: Eurostat, EU-SILC 2005, 2006, 2007, 2014, 2015, 2016 en HICP 2004-2016; geraadpleegd op 21/5/2018.

Het is niet toevallig dat het relatieve armoederisico van 60-plussers afnam in landen waar de economische crisis zwaar toesloeg, zoals Griekenland, Cyprus, Spanje, Italië, Portugal, Ierland en het Verenigd Koninkrijk: in de laatste kolom van tabel 2 ziet men dat de armoedegrens (en dus het mediaan inkomen) op het einde van die periode in enkele van die landen nog steeds diep beneden het niveau van het begin van de periode ligt. Toch zijn er ook enkele landen met stijgende armoedecijfers bij ouderen, zoals Duitsland, Estland, Polen en Zweden. In Polen, Estland en Zweden namen de mediane inkomens en de armoedegrens echter toe. Het gaat in die landen om een 'groeimodel' waarbij de gepensioneerden (maar ook enkele andere categorieën) achterop bleven.

Bij de mensen die jonger zijn dan 60 zien we in de meeste landen stijgende relatieve armoederisico's voor alle types van huishoudens, zowel voor huishoudens waar de volwassenen veel aan het werk zijn (ZHWI en HWI) als voor huishoudens waar de volwassenen weinig aan het werk zijn (ZLWI en LWI). Maar het is toch vooral in de laatste groep dat de armoederisico's sterk toegenomen zijn. In 2015 bedroeg, gemiddeld over de hele EU, het armoederisico bij mensen jonger dan 60 slechts 6% als ze leefden in een huishouden met een zeer hoge werkintensiteit (ZHWI); in vergelijking met de jaren voor de crisis houdt dat een beperkte toename in. Bij diegenen die leefden in een huishouden met zeer lage werkintensiteit (ZLWI) was het gemiddelde armoederisico toegenomen tot 60%, een stijging met 5 procentpunten. De kloof, qua armoederisico, tussen 'werkrijke' en 'werkarme' gezinnen, is dus verder toegenomen. Tegelijkertijd is er ook een polarisatie opgetreden inzake werkgelegenheid: over heel Europa genomen, is het aandeel mensen dat leeft in huishoudens met zeer hoge werkintensiteit (ZHWI) vandaag hoger dan voor de crisis van 2008; het aandeel mensen in huishoudens met lage en zeer lage werkintensiteit (LWI en ZLWI) ligt vandaag nog steeds hoger dan voor 2008.

We zien dus een dubbele polarisatie: meer mensen leven in werkarme huishoudens; werkarme huishoudens kennen een groter relatief armoederisico (zie Vandenbroucke & Corluy, 2014; European Commission, 2017c). De eerste vaststelling hangt vooral samen met de economische crisis; de tweede trend begon in vele landen al voor de crisis. De combinatie van die twee trends verklaart een belangrijk deel van de toenemende armoede bij niet-ouderen in de EU wanneer we werken met een bewegende armoedegrens; een ander deel van de verklaring ligt in het feit dat de armoederisico's ook gestegen zijn bij gezinnen die niet werkarm zijn (de groepen MWI, HWI en ZHWI van tabel 2); hoewel het meestal om een zeer beperkte stijging van het armoederisico gaat, betreft het wel grote groepen mensen. Dat wil niet zeggen dat alle landen hetzelfde patroon volgden: sinds 2004 hebben sommige landen stijgende werkgelegenheid gecombineerd met dalende armoede bij de niet-ouderen; in andere landen nam de armoede bij de niet-ouderen, gemeten met een bewegende armoedegrens, toe ondanks stijgende werkgelegenheid. En, zoals eerder gezegd, was de schok van de crisis ook zeer verschillend van land tot land: in sommige landen nam de armoede gemeten met een vaste armoedegrens dramatisch toe, terwijl ze met een bewegende armoedegrens weinig toenam.

De groeiende inkomenskloof tussen huishoudens met lage en zeer lage werkintensiteit enerzijds, en huishoudens met zeer hoge werkintensiteit anderzijds, is zichtbaar in vele

landen, maar toch niet zo gemakkelijk te verklaren. Verschillende factoren spelen een rol (Cantillon, Goedemé, & Hills, te verschijnen):

- Beleidswijzigingen: belastings- en uitkeringsstelsels zijn in heel wat landen relatief minder genereus geworden voor mensen zonder werk dan voor mensen met werk.
- Maar ook zonder wijzigingen in het beleid wordt het armoederisico in huishoudens waar volwassenen niet aan het werk zijn groter naarmate die volwassenen langer werkloos zijn: in de meeste landen worden de uitkeringen minder genereus naarmate mensen langer werkloos zijn.
- Veranderingen in huishoudstructuren spelen ook een rol: een alleenstaande moeder die een huishouden vormt met een 'gemiddelde' of 'lage werkintensiteit' (bijvoorbeeld een alleenstaande moeder die deeltijds werkt) loopt een groter armoederisico dan een koppel met dezelfde werkintensiteit (bijvoorbeeld een koppel waarvan beide partners deeltijds werken of een koppel waarvan één partner voltijds werkt en de andere niet): die huishoudens hebben immers dezelfde vaste kosten.
- Veranderingen op de arbeidsmarkt spelen ook in het nadeel van huishoudens met een lage werkintensiteit: de beloningsverschillen tussen atypische jobs (kleine deeltijdse jobs, tijdelijke jobs, ...) en klassieke voltijdse jobs nemen toe, en werkarme huishoudens zijn meer aangewezen op de eerste soort jobs.
- Migratie speelt in verschillende landen een rol in de stijgende armoedecijfers, zeker in België.

Wijzigingen op de arbeidsmarkt en in de gezinssamenstelling beïnvloeden ongetwijfeld ook de armoedecijfers bij huishoudens die wel werkintensief zijn. In de mate dat de mediane levensstandaard bepaald wordt door het inkomen van tweeverdieners, groeit het armoederisico van eenverdieners, zelfs al zijn die aan het werk. En als die eenverdieners aangewezen zijn op preciaire en slecht betaalde jobs, versterkt dat nog hun armoederisico.

Heeft het beleid van de Europese lidstaten gefaald? Opnieuw moeten we onderscheid maken tussen trends die zich geleidelijk doorgezet hebben, ook voor de crisis, en de schok van de crisis. Activering was een belangrijk thema in het Europese beleidsdiscours sinds de lancering van de Europese Werkgelegenheidsstrategie in 1997. Een activeringsbeleid moet nochtans niet gepaard gaan met een achteruitgang van de uitkeringen. De Europese aanbeveling over actieve inclusie uit 2008 kan zeker ook niet als zodanig gelezen worden: wat nodig is, is beleid dat zorgt voor méér kansen op werk en betere bescherming voor diegenen die ondanks dat beleid toch niet aan het werk geraken. Maar de nadruk op activering en financiële prikkels heeft er in vele landen ongetwijfeld toe bijgedragen dat belastings- en uitkeringsstelsels relatief genereuzer werden voor werkenden dan voor werklozen. Zijn welvaartsstaten daardoor minder herverdelend geworden? Het antwoord op die vraag is niet evident. Sommige studies besluiten dat belastings- en uitkeringsstelsels in vele landen over de lange termijn beschouwd minder herverdelend zijn geworden; andere studies betwisten dat (OESO, 2017; Caminada e.a., 2019). Uit microsimulaties blijkt dat het belasting- en uitkeringsbeleid in heel wat landen tijdens het voorbije decennium vaak eerder 'progressief' was dan 'regressief', dat wil zeggen dat het op zichzelf eerder bijdroeg aan het verminderen van ongelijkheden dan aan het vergroten van ongelijkheden (Hills, Paulus, Sutherland, & Tasseva, te

verschijnen, zie ook hoofdstuk 3 in dit Jaarboek). Maar zelfs waar het progressief was, was het uitkerings- en belastingbeleid van de overheden blijkbaar niet krachtig genoeg om de negatieve gevolgen van evoluties in arbeidsmarkten, wijzigende gezinsstructuren en migratie teniet te doen. Het lijkt erop dat de welvaartsstaten “harder moesten werken om (inzake armoede en ongelijkheid) stil te staan” (Vandenbroucke, te verschijnen; Cantillon, Goedemé, & Hills, te verschijnen).

Dat de schok van de crisis zo zwaar was in een aantal landen heeft wél alles te maken met falend beleid, met name op het niveau van de Eurozone. Europa heeft een muntunie zonder ‘shokdempers’: in tegenstelling tot de Amerikaanse muntunie, beschikt de eurozone niet over solidaire verzekeringsmechanismen die individuele lidstaten beschermen wanneer ze getroffen worden door uitzonderlijk zware economische en financiële schokken. Mede daarom grepen de Europese regeringen spoedig na het uitbreken van de crisis naar een streng besparingsbeleid, waarbij aan individuele landen gevraagd werd om aan een snel tempo ‘budgettair orde op zaken’ te zetten. De nationale welvaartsstaten konden daardoor niet de stabiliserende rol spelen die ze traditioneel bij het uitbreken van een crisis moeten opnemen (zie ook Verschraegen, 2010, voor het beleid dat gevoerd werd tijdens de Eurozone-crisis).

Wanneer we vandaag terugkijken naar de jaren waarin de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Lissabonstrategie het Europese beleidsdenken bepaalden (1997-2010), dan moeten we erkennen dat de rol die overheden moeten spelen om te zorgen voor stabiliteit zwaar onderschat werd, zowel in het financieel-monetaire, in het economische als in het sociale beleid. Tijdens de voorbereiding van de muntunie lag de klemtoon op de noodzakelijke ‘flexibiliteit’ in nationale arbeidsmarkten. In een aantal landen waren er goede argumenten voor meer flexibiliteit, zeker als die gekoppeld zou worden aan beleid dat individuele werknemers weerbaarder zou maken door meer te investeren in scholing, opleiding en de begeleiding van transitie op de arbeidsmarkt. Die visie op flexibiliteit (*flexicurity*) stond centraal in de Europese Werkgelegenheidsstrategie die in 1997 gelanceerd werd (zie eerder). Maar na de schok van de financieel-economische crisis drong geleidelijk door dat er ook instituties nodig zijn die zorgen voor stabiliteit – ook in het functioneren van arbeidsmarkten (Vandenbroucke, 2017e). Stabiliteit vraagt instrumenten die kwetsbare individuen beschermen: een goede werkloosheidsverzekering stabiliseert de economie, omdat ze de koopkracht van werklozen beschermt. Nog anders gezegd, stabiliteit op macroniveau en de bescherming van kwetsbare individuen op microniveau gaan hand in hand. Stabiliteit in een muntunie is ook gediend met goed gecoördineerd sociaal overleg in de lidstaten. Veerkrachtige welvaartsstaten veronderstellen een combinatie van individueel ‘empowerment’, collectieve bescherming en gecoördineerd sociaal overleg (Vandenbroucke, 2017c).

Dat inzicht is tijdens de voorbije jaren geleidelijk gegroeid, met name bij de Europese Commissie. Alle muntunies in de wereld zijn echte ‘verzekeringsunies’. Ze centralise-

De eurozone beschikt niet over solidaire verzekeringsmechanismen die lidstaten beschermen bij zware economische en financiële schokken.

ren het beheer van risico's, niet alleen in het banksysteem, maar ook met betrekking tot werkloosheid (Vandenbroucke, 2017d). Werkloosheidsuitkeringen zijn een federale bevoegdheid in landen zoals Canada en Duitsland, en in de Verenigde Staten zijn ze een gedeelde verantwoordelijkheid van de staten en de Amerikaanse federale overheid: wanneer de nood hoog is, komt het federale niveau tussen om de werkloosheidsverzekering van de staten te ondersteunen en aan te vullen. De idee dat een Europese 'bankenunie' (wat een wederzijdse verzekering tegen risico's in het banksysteem inhoudt) nodig is, is intussen algemeen aanvaard. In haar publicaties over de voltooiing van de muntunie stelt de Commissie dat de muntunie ook begrotingsstabilisatoren (*fiscal stabilizers*) nodig heeft. Die zouden bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen, waarbij een Europees fonds steun geeft aan nationale werkloosheidsverzekeringen wanneer lidstaten getroffen zijn door een zware crisis. Op het ogenblik dat we dit schrijven, schijnt de Europese Commissie de voorkeur te geven aan een fonds dat de publieke investeringscapaciteit van lidstaten zou ondersteunen wanneer ze getroffen worden door een economische crisis en geconfronteerd worden met verminderde inkomsten en hogere uitgaven voor werkloosheid (Europese Commissie, 2017d). Die twee opties zijn gebaseerd op hetzelfde inzicht, namelijk dat het belangrijk is dat de automatische stabilisatoren van welvaartsstaten hun rol kunnen spelen tijdens crisissen terwijl tegelijkertijd hun publieke investeringscapaciteit beschermd wordt.

5 Een kritische terugblik en vooruitblik

Bij de eeuwwisseling werden hoge verwachtingen gecreëerd over wat de Europese Unie en de lidstaten samen zouden kunnen doen om armoede te verminderen. We zijn intussen bijna twintig jaar verder en we weten dat die hoopvolle verwachtingen niet werden ingelost. Waarom? Vaak wordt aangehaald dat de Europese beleidsmethode – de zachte beleidscoördinatie, die we beschreven hebben in paragraaf 3 – 'te zacht' was: richtsnoeren en doelstellingen waren nooit juridisch bindend. Het is echter te gemakkelijk om te stellen dat het essentiële probleem van de Lissabonstrategie en de latere strategie Europa 2020 eruit bestond dat ze zich inzake armoede beperkte tot niet-bindende richtsnoeren. Wat de EU betreft, heeft het essentiële probleem meer te maken met het feit dat armoedebestrijding losgekoppeld werd van het bredere sociale en economische beleid. We lichten dat hieronder toe. De focus op de EU mag ons natuurlijk niet doen vergeten dat de lidstaten zelf een zeer grote verantwoordelijkheid dragen voor wat er inzake armoede gebeurde in hun eigen land, en daarop ook zeer verschillende visies hebben.

5.1 De moeilijkheid om Europees antiarmoedebeleid te ontwikkelen

Moet het sociale beleid van de lidstaten op dwingende wijze geharmoniseerd worden om Europees sociaal beleid te kunnen voeren? In de beginjaren van de EEG was het logisch om Europees sociaal beleid vooral te bekijken vanuit het perspectief 'harmonisatie': het sociaal bestel van de beperkte groep landen die de EEG vormden, was niet zo verschillend en de belangrijkste zorg was dat gebrek aan eenvormigheid ertoe zou leiden dat de meest ontwikkelde lidstaten een competitief nadeel zouden ondervinden ten opzichte van economisch minder ontwikkelde lidstaten (Hantrais, 1995). Het debat ging daarbij niet zozeer over armoedebestrijding, maar wel over lonen en arbeidsvoorwaarden. De geleidelijke uitbreiding van Europa had een dubbel effect: niet alleen werden de economische verschillen tussen de landen groter, maar er traden lidstaten toe met totaal andere welvaartsregimes. In de zuidelijke lidstaten, die met de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland veel gewicht wonnen, steunde de welvaartsstaat nog fel op het belang van de familie en tradities en in de oostelijke lidstaten waren de sociale voorzieningen minder goed uitgebouwd. Volgens Scharpf (2015) ligt het fundamentele probleem daar: in een steeds heterogenere Unie is politieke overeenstemming over positief sociaal beleid steeds moeilijker te bereiken en het enige wat gebeurt, is steeds verdergaande liberalisering. Scharpf is daarover te pessimistisch (het is niet juist dat in de Europese Unie alleen maar liberaliserende beslissingen genomen worden). Maar nadat de oostelijke lidstaten bij hun toetreding tot de EU het bestaande 'sociaal acquis'¹⁸ moesten aanvaarden – wat positief was – hebben ze over het algemeen wel op de rem gestaan voor een actieve Europese rol inzake sociaal beleid, laat staan het toekennen van nieuwe sociale bevoegdheden aan de EU (Deakin, 2017).

Los van het voorgaande, kunnen we echter niet om de vaststelling heen dat lidstaten hoe dan ook hun soevereiniteit inzake sociaal beleid niet willen verliezen (Jessoula & Madama, 2018): in het sociale beleid is subsidiariteit een heilig principe. Dat geldt bij uitstek voor een thema als armoedebestrijding: ook binnen de lidstaten is het armoedebeleid vaak zeer gedecentraliseerd, met een grote rol voor lokale besturen. Subsidiariteit geldt dus niet alleen tussen de lidstaten, maar ook binnen de lidstaten. Gegeven de groeiende heterogeniteit tussen de lidstaten, maar ook vanwege de aandacht voor een thema als armoede, is het dus niet verwonderlijk dat de idee van 'harmonisatie' (grotere uniformiteit in sociale beschermingssystemen) verdween uit het Europese debat, dat 'convergentie' het leidmotief werd en dat vervolgens benadrukt werd dat lidstaten via eigen, verschillend beleid, moesten streven naar gemeenschappelijke Europese doelstellingen.

Inzake armoedebestrijding is het treffen van maatregelen op Europees niveau inderdaad geen sinecure. Er is niet alleen een mix van beleidsmaatregelen nodig, waarbij er geen recept bestaat dat in alle lidstaten zou kunnen worden toegepast (Hantrais, 1995). De inspanningen die nodig zijn in de lidstaten om armoede te verminderen, zijn ook zeer verschillend. In 2009 kwam het Europese Parlement (2009) bijvoorbeeld met een resolutie over actieve inclusie, waarbij het zijn verzoek aan de Raad herhaalt "om in te stemmen met een EU-doelstelling voor minimuminkomensregelingen en ondersteunende

uitkeringsregelingen". Daarbij zou de inkomenssteun minstens 60% van het nationale gemiddelde inkomen moeten bedragen, met andere woorden zouden de minimumuitkeringen gelijk moeten liggen met de nationale armoederisicogrenzen. Die resolutie is echter niet gemakkelijk uitvoerbaar in de praktijk. Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé e.a. (2012) voerden een gedachte-experiment uit over het optrekken van de sociale bijstand tot de Europese armoedegrens. Dat blijkt een zeer complexe aangelegenheid, onder meer vanwege de grote economische diversiteit tussen de lidstaten en de zeer uiteenlopende architectuur van hun sociale beschermingssystemen. Het verhogen van het bedrag van sociale bijstand vertaalt zich daarenboven niet per se in minder armoede (bijvoorbeeld vanwege *non-take-up*) en zou tot werkloosheidsvallen leiden. Wat nodig is, is een goed uitgebouwde welvaartsstaat met een toereikende sociale zekerheid, een goed functionerende arbeidsmarkt en efficiënte minimuminkomensbescherming. Bovendien zou de budgettaire kost aanzienlijk zijn in een aantal lidstaten (waarbij vooral de arme Centraal- en Oost-Europese en Zuidere lidstaten meer inspanningen zouden moeten leveren). Een vraagstuk van solidariteit *binnen* de lidstaten gaat dus in wezen ook om een vraagstuk van solidariteit *tussen* de lidstaten (Vandenbroucke e.a., 2012). Het besluit uit dat kritische onderzoek is niet dat de Europese armoededoelstellingen niet versterkt kunnen worden en steviger opgevolgd; de conclusie is dat het succes daarvan mede afhangt van de vraag of er in het algemeen een 'opwaartse convergentie' kan georganiseerd worden tussen de lidstaten.

Een vraagstuk van solidariteit binnen de lidstaten gaat ook om een vraagstuk van solidariteit tussen de lidstaten.

De conclusie lijkt dus enigszins paradoxaal: als je een gevoelig en complex thema als armoedebestrijding op de agenda zet, dan is een 'niet-bindende' aanpak de enige mogelijkheid om vooruitgang te boeken. Een en ander bete-

kent echter niet dat de bestaande coördinatieprocessen niet kunnen verbeterd worden. Een cruciale en positieve evolutie, waar we het eerder al over hadden, is dat sociale kwesties nu aan de orde komen in het Europese semester. Een beetje brutaal gesteld: tijdens de Lissabonstrategie konden de sociale ministers van de lidstaten samen met de Commissaris verantwoordelijk voor sociale zaken tot op zekere hoogte 'hun ding doen', met mooie verklaringen en doelstellingen, maar de ministers van Economie en Financiën en de rest van de Commissie waren daardoor niet gebonden. Dat is met het Europese semester drastisch veranderd: elke zin in de landenspecifieke aanbevelingen wordt nu onderhandeld tussen de 'sociale' en de 'economische' actoren. Dat geeft voor de 'sociale' actoren op het EU-niveau minder vrijheidsgraden, maar meer impact.

De sociale beleidsprocessen zelf kunnen echter ook nog versterkt worden. Eerder wazen we er al op dat de lidstaten in het kader van de Lissabonstrategie en Europa 2020 te veel vrijheid hebben gekregen om eigen, afwijkende doelstellingen te formuleren inzake sociale insluiting, zonder dat duidelijk was hoe die afwijkende doelstellingen pasten in de grotere Europese ambitie om de armoede te verminderen. Dat mag niet herhaald worden. Maar de belangrijkste evolutie die zich volgens ons nu moet voltrekken, betreft een verschuiving van een historische klemtoon op 'resultaten' (*outcomes*) in de gemeenschappelijke Europese analyses van het beleid van de lidstaten, naar een

klemtoon op 'instrumenten' (*policy levers*). De lidstaten moeten aangesproken worden op de kwaliteit en de onderlinge samenhang van een aantal cruciale beleidsinstrumenten, die nodig zijn in een antiarmoedebeleid. Nog anders gezegd, de *benchmarking* en opvolging van het nationale beleid moeten gebeuren met het oog op wenselijke *policy packages*. Dat kan gebeuren zonder te vervallen in een *one-size-fits-all*-aanpak, en dus met respect voor de diversiteit van de lidstaten (Cantillon, Marchal, & Luigjes, 2015). De druk op de lidstaten om de effectiviteit en onderlinge samenhang van die instrumenten waar nodig te versterken, moet een centrale plaats krijgen in het Europese semester. Dat is ook een methode om een aantal principes van de EPSR, die niet gemakkelijk vertaald kunnen worden in bindende en harmoniserende Europese wetgeving, toch een tastbare rol te geven in het Europese beleid. Het goede nieuws is dat die evolutie naar aandacht voor beleidsinstrumenten opgestart is, met nieuwe zogenaamde *benchmarking frameworks*; die inspanningen moeten voortgezet worden en stevig geïntegreerd in de beleidsprocessen.¹⁹

5.2 Succesvol antiarmoedebeleid veronderstelt sterke Europese welvaartsstaten

De belangrijkste les uit de voorbije twintig jaar is dat armoedebestrijding niet geïsoleerd kan worden van het bredere sociaaleconomische beleid. Om armoede te voorkomen, zijn robuuste welvaartsstaten nodig, met arbeidsmarkten die kansen bieden aan iedereen. Om armoede te voorkomen, is ook financiële en economische stabiliteit nodig. Welvaartsstaten dragen bij tot economische stabiliteit, maar ze moeten die stabiliserende rol ook kunnen spelen. En lidstaten die economisch minder ontwikkeld zijn, moeten in staat gesteld worden om economische inhaalbewegingen te maken. Wat voorligt, is dus een breed debat over de ambities van de Europese Unie en de rol die sterke nationale welvaartsstaten daarin krijgen.

Op het ogenblik dat we dit hoofdstuk schrijven, is dat bredere debat aarzelend aan de gang: aarzelend, omdat de politieke constellatie in de lidstaten dat broodnodige debat niet gemakkelijk maakt. In maart 2017 presenteerde de Commissie alvast een Witboek over de toekomst van Europa. Het Witboek presenteert vijf toekomstscenario's: voortdoen op de huidige weg, een eengemaakte markt en niets meer, nauwere samenwerking tussen lidstaten die dat willen, meer doen op minder fronten of juist meer samenwerken op meer domeinen (Europese Commissie, 2017b). In april 2017 presenteerde de Commissie naast haar definitieve voorstel voor de EPSR ook een discussienota over de sociale dimensie van Europa (Europese Commissie, 2017c). Naar analogie met het Witboek stelt de discussiepaper verschillende scenario's voor: beperking van de sociale dimensie tot het vrije verkeer; wie op sociaal gebied meer wil doen, kan dat doen; of de EU kan de sociale dimensie samen verdiepen. Analytisch is die discussienota niet zeer bevredigend, omdat ze de indruk creëert dat 'alles mogelijk is', gaande van een eenvoudige aanpak voor de hele Unie, tot een menu waar iedere lidstaat vrijblijvend uit kan kiezen (Vandenbroucke, 2017c). In onze ogen zijn sociale initiatieven zinvol indien ze, qua deelname van de lidstaten, beantwoorden aan een van volgende modellen: ofwel

omvatten ze alle lidstaten (bijvoorbeeld maatregelen om sociale dumping te voorkomen: die moeten dwingend gelden voor de hele interne markt); ofwel omvatten ze de hele Eurozone (bijvoorbeeld een herverzekering van de werkloosheidsverzekeringen van de lidstaten, om de stabiliteit van de Eurozone te bevorderen).

In november 2017 werd, zoals eerder besproken, de EPSR formeel goedgekeurd door de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie. Potentieel is dat een belangrijk initiatief, omdat de EPSR de algemene principes waar welvaartsstaten voor moeten staan goed schetst en die principes nu door alle lidstaten van de Unie, zonder uitzondering, aanvaard zijn. Dat initiatief getuigt van nieuwe inzichten die geleidelijk gerijpt zijn in de Europese Commissie, onder meer over de noodzaak om welvaartsstaten hun stabiliserende rol te laten spelen (zie eerder; Vandenbroucke, 2017e).

Tegelijkertijd is het lanceren van de EPSR een riskant initiatief. Indien de mooie principes van de EPSR niet omgezet worden in tastbaar beleid, riskeert de frustratie bij mensen die méér dan een economisch Europa willen nog te groeien: 'rechten' zullen ervaren worden als 'holle woorden'. Het is met andere woorden absoluut noodzakelijk een concreet uitvoeringsplan (*roadmap*) voor de EPSR af te spreken tussen de Commissie, het Europese Parlement en de Raad (voor een voorstel van dergelijke roadmap, zie Sabato, Ghailani, Peña-Casas e.a., 2018). De EPSR kan niet in de praktijk gebracht worden, als niet alle instrumenten waarover de Unie beschikt daarvoor gemobiliseerd worden. Voor sommige principes is nieuwe Europese wetgeving belangrijk; voor andere principes zal men misschien eerder gebruik moeten maken van benchmarking en beleidscoördinatie – maar het is belangrijk dat die principes dan mede de richting bepalen in het Europese semester en waar nodig ook omgezet worden in concrete aanbevelingen aan de lidstaten. Sommige principes kunnen ondersteund worden door de Europese fondsen, met name (maar niet alleen) het ESF. De complementariteit tussen die instrumenten is belangrijk (Fernandes & Vandenbroucke, 2018). In het algemeen is dat de richting die de Commissie Juncker wil uitgaan. De politieke hamvraag is of de volgende Commissie die richting zal blijven kiezen en of de lidstaten en het nieuwe Europese Parlement die keuze zullen ondersteunen.

Naast en parallel met de uitvoering van de EPSR, blijft het absoluut nodig om de fragiliteit van de Eurozone aan te pakken. Zoals eerder gezegd, heeft de Europese Commissie zelf verschillende voorstellen op tafel gelegd om de Eurozone uit te rusten met 'schokdempers' van budgettaire aard, zoals een herverzekering van nationale werkloosheidsverzekeringen of een bescherming voor de investeringscapaciteit van de lidstaten wanneer ze getroffen worden door een ernstige economische schok. Ten gronde is de inzet van die verschillende voorstellen gelijkaardig: het komt erop neer dat de lidstaten van de Eurozone 'ex ante' (voor crisissen zich voordoen) solidariteit afspreken om schokken op te helpen vangen in die lidstaten die zwaar getroffen zijn.

De fundamentele uitdaging is dat helderheid en eensgezindheid moet ontstaan over het perspectief waar al die initiatieven in moeten passen. Vandenbroucke, Barnard en De Baere (2017) pleiten voor een Europese Sociale Unie. Een Europese Sociale Unie is niét een eengemaakte Europese welvaartsstaat, maar wel een unie die ervoor zorgt

dat nationale welvaartsstaten goed kunnen gedijen, elk met hun eigen geschiedenis en instituties. Om dat waar te maken, zijn er wel supranationale Europese initiatieven nodig, niet op elk sociaal domein, maar selectief, op die domeinen waar de lidstaten ondersteuning nodig hebben. We kunnen daarbij onderscheid maken tussen drie types van initiatieven: 'systemische' ondersteuning voor het interne functioneren van welvaartsstaten, initiatieven om grensoverschrijdend verkeer van mensen en nationale sociale samenhang te verzoenen (*fair mobility*); en initiatieven die lidstaten ondersteunen inzake sociaal investeringsbeleid, met het oog op 'opwaartse convergentie' (Fernandes & Vandenbroucke, 2018).

Eerder vermeldden we al een voorbeeld van 'systemische' ondersteuning die de lidstaten van de Eurozone nodig hebben. Een op 'ex ante' solidariteit gebaseerd onderling verzekeringsmechanisme waardoor lidstaten economische schokken beter kunnen opvangen, zou de lidstaten helpen in wat een essentiële 'systemische' functie is van hun sociaal beleid: zorgen voor stabiliteit op macro- en microvlak. Een ander voorbeeld hangt samen met de interne markt, en geldt dus voor alle lidstaten: een afsprakenkader met betrekking tot winstbelasting kan vermijden dat landen in een neerwaartse spiraal terecht komen op het vlak van de ondernemingsfiscaliteit. Een correct evenwicht tussen ondernemingsfiscaliteit en andere fiscaliteit is immers cruciaal voor de bekwaamheid van lidstaten om hun beleid te financieren.

Solidaire herverzekeringsmechanismen op Europees vlak veronderstellen een basisconsensus over de sociale ordening die we in Europa willen. Opdat een Europese 'herverzekering' tegen werkloosheidsrisico's zinvol zou zijn (en om het er over eens te worden), moeten de nationale verzekeringen in alle deelnemende lidstaten aan een aantal voorwaarden voldoen: voldoende genereuze werkloosheidsuitkeringen, een werkloosheidsverzekering die voldoende dekking biedt, geen arbeidsmarktpolarisatie (waarbij een deel van de bevolking onvoldoende verzekerd is tegen werkloosheid), geen uitbreiding van arbeidsrelaties die niet zijn geïntegreerd in het systeem van sociale zekerheid, effectieve activering van werklozen, en het aanleggen van een buffer in goede tijden, die in economisch minder tijden zijn werk kan doen (Vandenbroucke, 2017e). Het principe van subsidiariteit moet behouden blijven, maar op het cruciale domein van de werkloosheidsverzekering, en wat er mee samenhangt, moet er meer convergentie zijn tussen de lidstaten, zonder in *one size fits all* beleid te vervallen (Vandenbroucke, 2017a).

Een tweede reeks initiatieven die past binnen het perspectief van een Europese Sociale Unie heeft te maken met grensoverschrijdend verkeer. Vrij verkeer van werknemers en vrij verkeer van diensten zijn niet onverenigbaar met nationaal sociaal beleid dat waakt over sociale spelregels en sociale samenhang, maar in het uitgebreide Europa van vandaag vergt dat een sterker Europees kader. Met de herziening van de Detacheringsrichtlijn in 2017 is een belangrijke stap gezet, omdat misbruik van het vrij verkeer van diensten om *de facto* dumping inzake arbeidsvoorwaarden te organiseren, zo aan banden gelegd wordt. Er zijn echter nog andere stappen nodig om tot *fair mobility* te komen. Problemen in het grensoverschrijdende verkeer, zoals uitbuiting van werknemers, hebben vaak te maken met een gebrek aan handhaving, eerder dan met lacunes in de wetgeving. De oprichting van een Europese Arbeidsmarktautoriteit, bepleit door de

Europese Commissie (zie bijvoorbeeld Juncker, 2017) om de nationale inspecties beter te laten samenwerken en te ondersteunen, is daarom belangrijk. Het is ook nodig dat er in alle lidstaten een stelsel van minimumlonen bestaat dat alle werknemers dekt, zonder uitzonderingen, en dat helder en voorspelbaar is.

Een derde beleidslijn die de Europese Unie zou kunnen ontwikkelen, heeft te maken met de nood aan een sociaal investeringsbeleid in de lidstaten. Een effectief sociaal investeringsbeleid draagt bij tot de ontwikkeling van menselijk kapitaal en vormt zo een van de voorwaarden voor 'opwaartse convergentie'. Met het Sociale Investeringspakket van 2013 heeft de Commissie het belang daarvan principieel onderschreven en mooie aanbevelingen geformuleerd. Lidstaten die het budgettair moeilijk hadden, kregen echter geen tastbare ondersteuning om een sociaal investeringsbeleid tot stand te brengen en in de praktijk was sociaal investeringsbeleid vaak het eerste slachtoffer van besparingsrondes (Bouget, Frazer, Marlier, Sabato e.a., 2015). De vraag dringt zich dus op of de EU ook budgettaire mechanismen zou kunnen ontwikkelen ter ondersteuning van lidstaten die een krachtig en hervormend sociaal investeringsbeleid willen voeren, maar de middelen daartoe mankeren (Hemerijck, 2017).

6 Conclusie

In de beginjaren van de Europese Unie (toen nog Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en later EEG), stond de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt voorop. De idee was dat 'opwaartse convergentie' tussen de lidstaten en sociale vooruitgang binnen de lidstaten vanzelf zouden volgen. Nochtans kreeg de Europese samenwerking meer oog voor sociale kwesties: niet onafgebroken, maar met episodes. De laatste jaren is dat opnieuw zo, in tegenstelling tot de indruk die misschien bestaat. Ten dele gaat het om een correctie op de wijze waarop de EU initieel reageerde op de eurocrisis van 2009, met een eenzijdige klemtoon op besparingen, concurrentiekracht en zogenaamde 'structurele hervormingen' die vooral inzetten op minder gecentraliseerd overleg en minder bescherming in de arbeidsmarkt. Op het ogenblik dat wij dit schrijven, probeert de Europese Commissie ook op die punten het schip duidelijk, maar voorzichtig, van koers te laten veranderen. Die positieve vaststelling neemt niet weg dat er tussen de lidstaten (en ook wel in de Europese instellingen zelf) belangrijke verschillen in visie blijven bestaan. De politieke hamvraag is of die koerswijziging ook na de volgende Europese verkiezingen aangehouden zal kunnen worden.

Opdat die koerswijziging effectief zou zijn, is niet alleen een samenhangende inzet van voldoende krachtige instrumenten verondersteld, maar ook een helder perspectief op wat we in dit hoofdstuk omschrijven als een Europese Sociale Unie. Een Europese Sociale Unie is een noodzaak geworden, enerzijds vanwege de monetaire unie (die macro-economische 'schokdempers' mankeert; goede schokdempers hangen samen met goed werkende welvaartsstaten) en anderzijds vanwege de gevolgen van de uitbreiding (waar het niet langer mogelijk is vrij verkeer te verzoenen met sociale cohesie zonder

sterker regelgevend kader). In een Europese Sociale Unie gaan economisch en sociaal beleid hand in hand, maar blijft er een duidelijke taakverdeling tussen de EU en de lidstaten: de EU neemt het sociale beleid niet over, maar maakt het mogelijk en ondersteunt het ook in enkele goed uitgekozen en cruciale dimensies. Een Europese Sociale Unie vormt het noodzakelijke kader opdat Europese initiatieven inzake armoede ook tastbare resultaten zouden opleveren.

Noten

1. De auteurs danken Sonja Bekker, Tim Goedemé, Rudi Van Dam, Bart Vanhercke en Jonathan Zeitlin voor hun zeer nuttige commentaren bij het ontwerp van dit hoofdstuk.
2. In deze tekst staat de afkorting VEU voor 'Verdrag betreffende de Europese Unie' en VWEU voor 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie'.
3. De andere doelstellingen met betrekking tot sociale samenhang zijn de volgende: 75% van de bevolking tussen 20-64 jaar moet aan het werk zijn, het percentage vroegtijdige schoolverlaters moet lager liggen dan 10%, minstens 40% van de 30- tot 34-jarigen moet hoger onderwijs hebben afgerond.
4. Zie <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>.
5. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>.
6. De tweedeling zoals de la Porte (2017) ze schetst gaat volgens ons niet helemaal meer op om de volgende redenen. Europa 2020, en nu ook de EPSR, worden gestroomlijnd in het Europese semester en sociale kwesties zijn de laatste jaren ook duidelijk het voorwerp van landenspecifieke aanbevelingen, net als economische kwesties. Een (belangrijk) verschil is nog wel dat aan budgettaire en 'macro-economische onevenwichten' in principe sancties gekoppeld zijn, wat niet het geval is voor andere beleidsdomeinen. Het Europese semester verloopt de laatste jaren ook veel meer via een dialoog tussen Commissie en lidstaten dan oorspronkelijk het geval was, en heeft dus een aantal kenmerken van de OMC overgenomen. Anderzijds blijft de relatie tussen OMC en semester wel dubbelzinnig. Een aantal lidstaten blijft houden aan het onderscheid tussen OMC en semester, bijvoorbeeld wanneer het gaat over gezondheidszorg (wat een aantal lidstaten zien als uitsluitend een voorwerp voor OMC). Die 'dubbelzinnigheid' geldt zowel voor de processen als voor de beleidsinhoud (waarover we het in de volgende paragraaf hebben).
7. Het stabiliteitsprogramma is een driejarenbegroting voor landen uit de eurozone, het convergentieprogramma is een driejarenbegroting voor landen buiten de eurozone.
8. Zie <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=nl>.
9. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=nl>.
10. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=1089>.
11. Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=nl>.
12. In de Europese intersectorale sociale dialoog wordt wel nog stevig onderhandeld, en met succes (Degryse, 2017).
13. Zonder (Europese) initiatieven op dit terrein zou de situatie mogelijks nog erger zijn geweest: bij gebrek aan een *counterfactual*, weten we niet wat juist de impact van het Europese beleid op armoede geweest is.
14. We maken gebruik van de 'EU Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC)-data van 2008 en 2016. In die survey wordt gekeken naar het inkomen tijdens een referentieperiode. Dat is voor de meeste lidstaten het kalenderjaar voorafgaand aan de enquête (i.c. 2007 en 2015), met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waar het gaat om het inkomen in het huidige jaar (i.c. 2008 en 2016) en Ierland, waar het inkomen slaat op de twaalf maanden voorafgaand aan de enquête. In deze tekst hebben we het over de evolutie van armoede tussen 2007 (2008 voor het VK) en 2015 (2016 voor het VK), maar de gegevens komen dus uit de SILC 2008 en 2016.

15. Goedemé, Zardo Trindade en Vandenbroucke (2017) schetsen een beeld van armoede (of beter: relatief lage inkomens) op basis van een echt pan-Europees perspectief. In alle lidstaten wordt de ontwikkeling van de inkomens vergeleken met één enkele maatstaf, het pan-Europees mediaan inkomen (de helft van de Europeanen heeft méér koopkracht dan die maatstaf; de helft heeft minder koopkracht dan die maatstaf). In Polen, Slowakije en Bulgarije zien zij een verbetering van de levensomstandigheden tussen 2007 en 2013 (SILC 2008 en 2014), terwijl Griekenland en in mindere mate ook Italië en Spanje met een verslechtering geconfronteerd werden. Hun conclusie luidt dat de 'convergentiemachine' die de EU ooit was, niet meer werkt. Nieuwe lidstaten hebben hun economische groei zien toenemen na hun toetreding, maar de crisis heeft divergentie gecreëerd. Ook binnen verschillende lidstaten is er sprake van meer ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling, vooral in de populatie op arbeidsleeftijd.
16. Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbaar huishoudinkomen is het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, maar met inbegrip van sociale uitkeringen en andere financiële voordelen. Dat nationaal mediaan beschikbaar inkomen wordt omgerekend naar een 'equivalent' inkomen, via de gemodificeerde OESO-equivalentieschaal, om het vergelijkbaar te maken voor gezinnen met een verschillende grootte en gezinssamenstelling. De gemodificeerde OESO-equivalentieschaal kent gewichten toe als volgt: de eerste volwassene in een gezin krijgt een waarde van 1, iedere bijkomende volwassene krijgt een waarde van 0,5 en ieder kind jonger dan 14 jaar krijgt een waarde van 0,3.
17. De veranderingen in deze indicatoren zijn niet altijd belangrijk en soms zo beperkt dat we ze niet als statistisch significant mogen beschouwen. Bijvoorbeeld: in Nederland steeg de armoede met een vaste grens van 10,5% (in 2007) naar 11,3% in 2015 (met grens van 2007). Die wijziging van 0,8 procentpunten beschouwen we als te beperkt om significant te zijn en daarom vermelden we Nederland niet in dit rijtje.
18. Het 'sociaal acquis' verwijst naar het corpus van sociale regels in de Europese rechtsorde. Het bestaat in de eerste plaats uit doelstellingen en bevoegdheden op sociaal gebied die zijn opgenomen in het primair EU-recht, namelijk het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Die zijn door middel van afgeleide EU-wetgeving, met name richtlijnen, geïmplementeerd (Europese Commissie (2016). Informatieblad. Naar een Europese pijler van sociale rechten – Vragen en antwoorden, Straatsburg, 8 maart 2016).
19. Het Sociale Beschermingscomité (SPC) en het Comité voor de Werkgelegenheid (EMCO) hebben in 2017 een gezamenlijke aanpak van dergelijke benchmarking afgesproken met de Commissie. Sindsdien hebben zij benchmarking frameworks uitgewerkt voor respectievelijk minimale inkomensbescherming en werkloosheidsuitkeringen. Een benchmarking framework voor pensioenen werd nog niet aanvaard door het SPC. De gezamenlijke aanpak houdt in dat de overeengekomen frameworks gebruikt kunnen worden in de instrumenten van het Europese semester. Het Joint Employment Report 2017 bevatte de eerste resultaten. Gezien de gevoeligheid van benchmarking van beleidsinstrumenten, blijft die aanpak over het algemeen voorzichtig.