

# Europese solidariteit is populair

**FRANK VANDENBROUCKE** · Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Zijn Europeanen bereid om het risico van werkloosheids crises over de grenzen heen met elkaar te delen? Europese solidariteit is populairder dan het politieke debat doet vermoeden, blijkt uit ons onderzoek.

Zonder schokdempers blijft de Europese Muntunie een fragiele constructie. Een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen op het niveau van de eurozone zou een goede schokdemper zijn: herverzekering betekent dat een land tijdelijk budgettaire steun krijgt wanneer het getroffen wordt door een ernstige crisis. Het politieke knelpunt is bekend: om een verzekering te organiseren, moet je bereid zijn tot onderlinge solidariteit. *Is er politiek draagvlak voor dergelijke solidariteit? Zijn de Europeanen bereid om het risico van werkloosheids crises met elkaar te delen, over de grenzen?* Die vraag onderzochten we op basis van een peiling bij 19.641 Europeanen, verdeeld over Oostenrijk, België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Polen en Spanje.<sup>1</sup>

Een stabiliseringsmechanisme kan je op verschillende manieren organiseren en het debat daarover is complex. Onze peiling is zo opgezet dat ze een grote waaier aan mogelijke voorstellen verstaanbaar maakt voor mensen uit alle lagen van de bevolking.



### NADENKEN OVER CONCRETE ALTERNATIEVEN

We confronteerden alle respondenten met zes alternatieve voorstellen. Ze moesten voorstellen met elkaar vergelijken, en voor elk van de zes voorstellen vroegen we of ze er 'sterk tegen', 'een beetje tegen', 'een beetje voor', 'sterk voor', of 'noch voor noch tegen' zouden zijn. Alle voorstellen hadden de volgende kenmerken:

1. Een lidstaat ontvangt Europese steun wanneer ze getroffen is door een aanzienlijke stijging van de werkloosheid.
2. De Europese steun wordt gebruikt om de nationale werkloosheidsuitkeringen te subsidiëren.
3. Tegelijkertijd wordt een gemeenschap-

pelijk minimumniveau voor de werkloosheidsuitkeringen overeengekomen. De deelnemende landen kunnen zelf wel in een hogere uitkering voorzien, boven dat minimum.

De alternatieven die we voorlegden, verschilden van elkaar op zes dimensies:

1. De generositeit van het voorstel. We confronteerden onze respondenten met drie verschillende opties: een weinig genereuze optie (beperkte Europese steun en een laag gemeenschappelijk minimum), een genereuze optie voor de Europese steun en het gemeenschappelijke minimum, en een optie die daar tussenin ligt.
2. Voorwaarden met betrekking tot opleiding en onderwijs waar de deelne-

mende landen eventueel aan moeten voldoen om steun te krijgen, waarbij twee opties voorlagen: (i) er zijn geen voorwaarden om steun te krijgen, (ii) de voorwaarde is dat de landen opleiding en onderwijs moeten organiseren voor hun werklozen.

3. De ruimte voor herverdeling tussen landen: is het mogelijk dat sommige landen op lange termijn meer steun ontvangen uit het programma dan ze eraan betalen? Hier maakten we een onderscheid tussen: (i) een 'zuivere verzekering', waarbij landen op lange termijn niet meer kunnen ontvangen uit het programma dan ze eraan hebben bijgedragen; (ii) een programma dat 'tolerant' is inzake langetermijnherverdelingseffecten tussen landen (landen kunnen op lange termijn wel meer ontvangen dan ze hebben bijgedragen); (iii) een voorstel waarbij het mechanisme, naast een verzekering tegen werkloosheidsschokken, op lange termijn ook doelbewust leidt naar een herverdeling van rijke naar armere lidstaten.
4. Inzake de belastingen in het land van de respondent werden drie scenario's getest: (i) er is geen langetermijnpact op de belastingen; (ii) op lange termijn zullen de belastingen voor iedereen toenemen met 0,5% van het inkomen; (iii) op lange termijn zullen de belastingen alleen voor de rijken toenemen, met 1% van hun inkomen.
5. Een administratieve dimensie onderscheidde (i) voorstellen die uitgevoerd worden door de EU en (ii) voorstellen die uitgevoerd worden door de lidstaten zelf.
6. Een dimensie met betrekking tot de inspanning van werklozen om werk

te vinden verwees naar voorwaarden waaraan individuele werkzoekenden moeten voldoen. We onderscheidden drie scenario's: (i) er zijn geen voorwaarden voor werklozen; (ii) werklozen moeten een passende baan accepteren, anders verliezen ze de uitkering; (iii) werklozen moeten elke week op minstens één vacature reageren, en elk aanbod van een passende baan accepteren, anders verliezen ze de uitkering.

De combinatie van deze opties leverde 324 alternatieve voorstellen op ( $3 \times 2 \times 3 \times 3 \times 2 \times 3 = 324$ ). Deze alternatieve voorstellen organiseren allemaal grensoverschrijdende risicodeling, maar elk voorstel doet het op een verschillende manier. Iedere respondent zag zes alternatieven die op een toevallige wijze getrokken waren uit de totale set van 324.

## VERSCHILLEN TUSSEN LANDEN

Uit de survey blijkt dat fundamentele oppositie tegen dergelijke grensoverschrijdende solidariteit beperkt is: minder dan 10% van de respondenten verwerpt de meerderheid van de zes voorstellen die ze te zien krijgen. Omgekeerd, blijkt dat 66% van de respondenten drie of meer van de voorstellen die ze moesten beoordelen ondersteunen ('een beetje voor', 'sterk voor'). De steun verschilt echter van land tot land. De steun is veelal lager in de rijkere lidstaten met sterk ontwikkelde welvaartsstaten, met name in Frankrijk, Duitsland, België, Denemarken en Nederland. De steun is aanzienlijk hoger in de armere lidstaten met minder ontwikkelde welvaartsstaten (zoals Hongarije en Estland) en in lidstaten die hard getroffen zijn door de crisis van de eurozone (in onze steekproef zijn dat Italië, Spanje en Ierland). Op basis van ander onderzoek over wat Europeanen denken over hun welvaartsstaten, is dat niet verrassend.

Mensen in Oost- en Zuid-Europese landen zijn veelal voorstanders van sterke welvaartsstaten, maar ook ontevreden over de prestaties van hun eigen stelsel. Het zou kunnen dat veel respondenten uit deze landen verwachten dat een Europese aanpak het bestel in hun eigen land zal verbeteren en dat ook goed vinden.

### *Fundamentele oppositie tegen grensoverschrijdende solidariteit is beperkt.*

De peiling toont dat mensen niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit zijn, maar dat zij wel gevoelig zijn voor de wijze waarop ze georganiseerd wordt. In alle landen stijgt de publieke steun wanneer ondersteuning voor werkloosheidsuitkeringen gekoppeld is aan een sociaal investeringsbeleid, dat wil zeggen een goede combinatie van opleiding, onderwijs en activering. Deze dimensie van de voorstellen is voor onze respondenten duidelijk belangrijker dan de vraag hoeveel ruimte er mag zijn voor een structurele herverdeling van middelen tussen Europese landen, wat in het politieke debat de meest gevoelige kwestie is (zal er een geldstroom ontstaan van Duitsland naar Spanje?). Daarmee wil ik niet zeggen dat een discussie hierover onbelangrijk is. Maar andere kwesties, zoals de vraag of en hoe opleiding, onderwijs en activering aan uitkeringen gekoppeld worden, leggen meer gewicht in de schaal bij het grote publiek.

Over het algemeen geven mensen de voorkeur aan voorstellen die meer genereus zijn, en verkiezen ze voorstellen die niet leiden tot belastingverhoging, wat niet verrassend is. Maar toch vinden we meerderheden voor varianten waarbij de belastingen stijgen.

### POTENTIËLE MEERDERHEDEN IN ALLE LANDEN

Onze peiling laat toe om voorspellingen te doen over steun voor specifieke beleidsvoorstellen, alsof erover gestemd zou worden. Vanzelfsprekend is bij dergelijke voorspellingen de nodige omzichtigheid geboden. Zo zijn er heel wat mensen die 'neutraal' antwoorden bij voorstellen die ze te zien krijgen: ze stippen aan dat ze 'noch voor noch tegen' het voorstel zijn dat voorligt. Welke houding zouden deze mensen aannemen wanneer je hierover een referendum zou organiseren? Een mogelijke hypothese is dat de 'neutralen' niet deelnemen aan het denkbeeldige referendum, of dat de 'neutralen' zich proportioneel verdelen over de 'ja'- en 'neen'-kampen wanneer ze verplicht worden om te stemmen in een referendum. Een meer pessimistische hypothese is dat alle 'neutralen' zich bij een referendum zouden keren tégen het voorstel dat voorligt. In wat volgt, geef ik twee voorbeelden, waarbij ik beide hypothesen hanteer.

Neem als eerste voorbeeld, een voorstel dat volgende eigenschappen combineert:

- Het voorstel is niet genereus: de deelnemende landen komen met elkaar overeen dat de minimale werkloosheidsuitkering 40% van het laatste loon van de werkloze is, gedurende zes maanden. De onderlinge steun wordt daarop afgestemd.
- Er wordt over gewaakt dat er op lange termijn geen herverdeling plaatsvindt ten voordele van bepaalde landen en ten nadele van andere landen.
- De deelnemende landen moeten opleidingen en onderwijs voor de werklozen organiseren.
- De belastingen nemen niet toe.

- Er wordt financiële solidariteit georganiseerd, maar de praktische uitvoering is in handen van de nationale regeringen, niet van de Europese Unie.
- De werklozen moeten een passende baan accepteren, anders verliezen ze hun uitkering.

Op basis van onze peiling kunnen we schatten dat 67% van onze respondenten zich bij een supranationale Europese stemming ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’ dit specifieke voorstel zouden uitspreken, wanneer we de ‘neutralen’ niet meetellen. Wanneer alle mensen die in de peiling neutraal zijn, zich tégen het voorstel zouden uitspreken, daalt de steun tot 49%. Je zou dit kunnen beschouwen als een bovengrens en een ondergrens voor wat – op basis van onze peiling – zou kunnen gebeuren bij een Europees referendum over dit voorstel.

Een tweede voorbeeld is een voorstel dat op twee punten verschilt van het vorige:

- De uitkering is generieus: de deelnemende landen komen met elkaar overeen dat de minimale werkloosheidsuitkering 70% van het laatste loon van de werkloze is, gedurende zes maanden, en de onderlinge steun wordt daarop afgestemd.
- De belastingen stijgen voor iedereen met 0,5% van het inkomen.

In vergelijking met het eerste voorstel, neemt de steun dan toe. Als we de neutralen niet meerekenen, is er een Europese meerderheid van 74% voor dit voorstel. Zelfs als alle neutralen uiteindelijk tegen stemmen, blijft er een meerderheid van 56%. De Belgische cijfers liggen iets lager, maar toch is er ook in ons land steun van een meerderheid voor dit meer genereuze voorstel, ondanks de stijgende belastingdruk. De Belgische steun daalt een beetje wan-

neer het voorstel inhoudt dat er een blijvende herverdeling kan optreden tussen de landen. Dat laatste zien we bij de meeste (maar niet alle) rijkere landen: wanneer het gaat over solidariteit tussen landen, verkiezen inwoners van deze rijkere lidstaten een zuivere verzekeringslogica boven een herverdelingslogica. Respondenten uit armere EU-landen geven – niet onlogisch – meer steun voor voorstellen die herverdeling organiseren van rijke naar arme landen. De gevoeligheid voor de specifieke wijze waarop solidariteit georganiseerd wordt, verschilt dus van land tot land. Maar al deze verschillende gevoeligheden nemen niet weg dat er in alle onderzochte lidstaten bij onze peiling potentiële meerderheden zijn voor voorstellen met een hoge minimale werkloosheidsuitkering, zelfs wanneer de belastingen daarbij zouden stijgen.

Wat niet meteen blijkt uit onze resultaten, is dat mensen die minder bevoorrecht zijn, bijvoorbeeld inzake opleiding, negatiever staan tegenover Europese solidariteit. Zeker, steun voor Europese solidariteit is groter bij mensen die vertrouwen hebben in de Europese politiek dan bij mensen die daar geen vertrouwen in hebben; mensen met een hogere opleiding hebben meer vertrouwen in Europese politiek. Maar anderzijds blijkt dat een lagere

### *Een lagere opleiding leidt niet tot méér weerstand tegen deze voorstellen.*

opleiding op zichzelf niet leidt tot méér weerstand tegen deze voorstellen: een lagere opleiding leidt eerder tot minder weerstand. De idee dat alleen ‘pro-Europeanen’ aangesproken zouden worden door vormen van Europese solidariteit

wordt dus niet bevestigd door onze enquête: het gaat hier echter om Europese solidariteit die tastbare ondersteuning biedt voor de bescherming van werklozen, en lager opgeleide mensen hechten daar belang aan.

Toegegeven, bij deze laatste vaststelling kun je ook een kanttekening plaatsen die noopt tot enige voorzichtigheid in de interpretatie. Wanneer we de voorstellen uitleggen aan onze respondenten, doen we ons uiterste best duidelijk te maken dat het over een Europese discussie gaat rond Europese voorstellen. Maar het is best mogelijk dat mensen zich bij hun oordeel in de eerste plaats laten leiden door het feit dat het gaat om sociale bescherming voor werklozen, eerder dan door pro- of anti-Europese gevoelens. Het kan zijn dat ze daardoor niet begrijpen hoezeer een dergelijk voorstel de actuele rol van de EU in het sociale domein versterkt. Wanneer een anti-Europese partij er campagne tegen zou voeren, zouden mensen die de EU niet erg vertrouwen maar wel voor meer sociale bescherming zijn en daarom niet ongunstig staan tegen de concrete inhoud van het voorstel dat gepeild wordt, misschien van idee kunnen veranderen onder invloed van de campagne. Zeer veel hangt dus af van de ‘framing’ van het debat: gaat het vooral voor of tegen de EU, of gaat het vooral voor of tegen sociale bescherming?

Kiezers zijn dus in staat zich over dit soort

vraagstukken een mening te vormen, als ze uitgenodigd worden om na te denken, en vaak blijkt dat een genuanceerde mening. Natuurlijk, de ‘framing’ van het vraagstuk is doorslaggevend: maar ligt daar niet een enorme verantwoordelijkheid bij de politieke partijen? Zeker linkse partijen moeten voor zichzelf helder maken of ze meer Europese solidariteit wensen, welke vormen dit kan aannemen, en hoe ze daarover met het publiek in debat gaan.

---

#### NOTEN

- 1 Frank Vandenbroucke, Brian Burgoon, Theresa Kuhn, Francesco Nicoli, Stefano Sacchi, David van der Duin, Sven Hegewald, ‘Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing’, (EURS) AISSR Policy Report 1, december 2018, <http://aissr.uva.nl/news>.