

# Solidariteit in Europa

## *Wetenschappelijk inzicht en politiek meningsverschil*

Frank Vandenbroucke

De organisatoren van deze reeks vroegen of ik een les kon geven ‘over de manier waarop wetenschappelijke en politieke meningsverschillen te overbruggen zijn’. ‘In tijden van *post-truth* stelt zich immers de vraag hoe wat redelijk en goed beredeneerd is meer gezag en politieke impact kan krijgen’, zo voegden ze eraan toe. De uitnodiging sprak me aan. Ze verwijst naar twee vragen die me bezighouden. Hoe kunnen we rond complexe kwesties voldoende politieke eensgezindheid tot stand brengen, eerder dan polarisatie? Welke bijdrage kan wetenschap daaraan leveren? Er is geen gebrek aan onderwerpen om het belang van deze vragen te illustreren. De spanning tussen klimaatwetenschap en de moeizame politieke besluitvorming is een voor de hand liggende illustratie. Ik koos een ander thema: de vraag of de EU meer behoefte heeft aan solidariteit en hoe die solidariteit er dan moet uitzien. Moet de EU ‘socialer’ worden, en wat betekent dat? Daarover lopen de meningen sterk uiteen.

Ik vertrek van een voorstel van de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen. Zij pleit voor een Europese verzekering tegen werkloosheid, of beter, een *herverzekering* door de Europese Unie (EU) van de nationale werkloosheidsverzekeringen. Het basisidee is dat de EU een fonds creëert dat tijdelijke budgettaire steun geeft aan lidstaten die getroffen worden door een ernstige stijging van de werkloosheid. De EU zou dus niet zelf werkloosheidsuitkeringen uitbetalen aan individuele bur-

gers – dat blijft de rol van de lidstaten – maar ze wordt een ‘herverzekeraar’ van de lidstaten. ‘Herverzekering’ is een bekende techniek in de verzekeringswereld. Verzekeringsmaatschappijen kunnen zelf een verzekering nemen bij een andere maatschappij om te garanderen dat ze bij uitzonderlijk zware schadeclaims hun klanten toch kunnen uitbetalen (denk aan een natuurramp die veel klanten van één verzekeraar treft). Herverzekering biedt een extra veiligheid en verbetert zo de werking van het verzekeringswezen. Zo bekeken, klinkt het logisch. Maar het idee dat de EU op een of andere manier een actieve rol zou spelen in sociale verzekeringen van de lidstaten, is gevoelig en controversieel.

Lidstaten als Duitsland of Nederland willen niet dat de EU een ‘transferunie’ wordt: ze zijn bang dat zij door hun goede economische prestaties zouden moeten opdraaien voor landen met een slecht beleid. Ze vinden dat lidstaten op de eerste plaats zelf orde op zaken moeten stellen bij economische problemen. Andere lidstaten zijn dan weer beducht voor Europese bemoeienis in hun sociale politiek: sociale verzekeringen zijn het resultaat van nationale geschiedenis en voorkeuren, Europa mag zich niet op dat gevoelige terrein begeven. De voorstanders van het voorstel van Von der Leyen voeren aan dat dergelijke herverzekering logisch en zelfs noodzakelijk is in een muntunie. Ze wijzen erop dat je dergelijke grensoverschrijdende solidariteit terugvindt in alle muntunies, behalve in de Europese muntunie. Het gebrek aan Europese solidariteit is precies wat onze muntunie zo kwetsbaar maakt, zeggen ze. En sommige voorstanders vinden dat dit voorstel een uitgelezen kans biedt om Europa een sociaal gezicht te geven: eindelijk zouden we concreet worden over ‘het sociale Europa’! De tegenstanders voeren dan weer aan dat er bij de bevolking geen draagvlak bestaat voor dergelijke grensoverschrijdende solidariteit: een politicus die de (nationale) verkiezingen wil winnen, zal dit niet voorstellen. Wordt Europese solidariteit in die vorm toch ingevoerd, dan zal ze op termijn eerder een splijtzwam zijn dan verbindend werken.

Wat moeten we daar nu over denken? Ik ben een voorstander, maar verwacht geen vurig pleidooi van mijn kant. De rol van de academicus is helderheid te brengen in het debat. Helderheid moet er zijn over de relevante feiten en over de aard van de argumenten. In dergelijk debat heb je twee soorten argumenten. Enerzijds hoor je argumenten die beroep doen op een ‘functionele logica’; anderzijds spelen normatieve argumenten. Een functioneel argument loopt zo: ‘Als je besluit A hebt genomen (bijvoorbeeld, een muntunie inrichten), en je wilt dat A tot het gewenste resultaat leidt, dan moet je ook maatregel B nemen (bijvoorbeeld, werkloosheidsstelsels herverzekeren). B volgt gewoon uit “de logica” van A; wie A zegt, moet B zeggen.’ Dit soort van argumenten heeft een grote rol gespeeld

in de Europese politiek: één stap in de integratie dwingt onvermijdelijk tot een volgende stap, zo hoorden we vaak. Een typisch normatief argument neemt de volgende vorm aan: ‘Omwille van sociale rechtvaardigheid moet je besluit B nemen.’ Functionele argumenten presenteren zich dus als objectief en feitelijk; normatieve argumenten doen uitdrukkelijk beroep op waarden. Natuurlijk zijn er gradaties: er is een verschil tussen een functioneel argument dat luidt dat je besluit B absoluut *moét* nemen als je niet wilt dat A teleorgaat, en een argument dat luidt dat het *nuttig* is om besluit B te nemen als je A beter wil maken. Functionele argumenten en normatieve argumenten kunnen ook samenvallen: besluit B kan nuttig zijn omwille van A, en tegelijk ook bijdragen tot meer rechtvaardigheid. En, als mensen dankzij B meer rechtvaardigheid ervaren, ontstaat er misschien een groter draagvlak voor A: de functionaliteit van B is dan, in afgeleide orde, politiek: B zorgt voor de politieke legitimiteit van A. Zo ontstaat een complex web van functionele en normatieve argumenten. De politicus zal alle argumenten die wijzen in de richting die hij uit wil graag combineren, en dat mag je hem niet kwalijk nemen. De wetenschapper zal het onderscheid tussen de aard van de argumenten belichten, en bij dit alles ook aandacht vragen voor onzekerheid: dat is haar of zijn rol.

In het eerste deel van deze les verduidelijk ik wat ik hier versta onder ‘solidariteit’. De lezer zal dit een taai stuk vinden, met een nogal abstract onderscheid tussen ‘zuivere verzekering’ en ‘herverdeling’. Ik heb dit onderscheid nodig in mijn betoog over de EU. In het tweede deel verleg ik de aandacht van het nationale niveau naar de EU, en met name de Muntunie. Ik schets hoe het denken over de Europese Muntunie gedurende lange tijd verbonden was met een welbepaalde visie op het arbeidsmarktbeleid dat de lidstaten moeten voeren, en hoe dat denken tijdens het afgelopen decennium gewijzigd is: het inzicht is gegroeid dat de muntunie gebaat zou zijn met een sterkere solidariteit tussen de lidstaten. Welke vorm zou die solidariteit dan het beste aannemen? Dat brengt ons bij de vraag die ik bespreek in het derde deel: welke argumenten pleiten voor een Europese herverzekering van nationale werkloosheidsverzekeringen? Gaat het om functionele argumenten (wie een stabiele muntunie wil, moet zo’n herverzekering organiseren)? Of zijn zulke functionele argumenten toch niet voldoende overtuigend? Moeten we dus een beroep doen op normatieve argumenten? Waar eindigt de rol van de wetenschap en waar begint het politieke debat, met de uiteenlopende en misschien onverzoeerbare waardeoordelen die daarin gelden? Het tweede en derde deel van deze les leunen sterk op economische wetenschap. In het vierde deel van deze les belicht ik een andere nuttige bijdrage van wetenschappelijk onderzoek aan het politieke debat: onderzoek over wat mensen denken, in dit geval

onderzoek over wat mensen denken over Europese solidariteit. Politieke standpunten worden vaak ingeleid met ‘de mensen denken ...’. Maar zijn we wel zo zeker over wat ‘de mensen denken’? Ik besluit in het vijfde deel.

## SOLIDARITEIT IN WELVAARTSSTATEN: VERZEKERING EN HERVERDELING

Het woord ‘solidariteit’ duikt al sinds vele jaren op in documenten van de EU. Maar toch is niet altijd duidelijk wat ermee bedoeld wordt. Daarom zoom ik in op één specifieke betekenis van solidariteit: de solidariteit die erin bestaat dat mensen middelen met elkaar delen om diegenen die door ongunstige omstandigheden benadeeld zijn te ondersteunen; de ondersteuning laat toe om het nadeel dat ze lijden geheel of gedeeltelijk te compenseren. Solidariteit betekent dat de gemeenschap verantwoordelijkheid op zich neemt: het individu wordt niet verantwoordelijk geacht om de gevolgen van ongunstige omstandigheden (helemaal) zelf op te vangen. Deze solidariteit krijgt gestalte in twee traditionele kerntaken van welvaartsstaten: de verzekering van inkomens bij tegenslag (zoals ziekte of invaliditeit, of werkloosheid) en de herverdeling van inkomens van rijk naar arm. Moet de EU daarin een actieve rol spelen? Dat is de vraag die voorligt. Vooraleer ik ze aansnijd, stel ik het verschil tussen ‘verzekeren’ en ‘herverdelen’ scherp. Het woord ‘omstandigheden’ is hierbij cruciaal: ‘omstandigheden’ wordt anders ingevuld wanneer het gaat over ‘verzekeren’ dan wanneer het gaat over ‘herverdelen’.

Solidariteit neemt de vorm aan van verzekering wanneer de ‘omstandigheden’ toekomstige risico’s zijn: men weet dat ze er zijn, maar niet wanneer ze zich zullen voordoen. Een verzekering kan dan solidariteit organiseren. Een belangrijke vraag is hoe die risico’s verdeeld zijn over de bevolking. Beeld je een groep mensen in die allemaal hetzelfde risico lopen op arbeidsongeschiktheid door ziekte: hun risico’s zijn gelijk (veronderstel dat deze mensen allemaal kunnen verwachten dat ze gedurende 4% van hun loopbaan geveld zullen zijn door ziekte); alleen het moment waarop ze ziek worden, is onvoorspelbaar. Dat laat toe om een ‘zuivere verzekering’ te organiseren, waarbij gezonde mensen die aan het werk zijn een bijdrage betalen en zieke mensen een uitkering krijgen. Bij een zuivere verzekering zijn bijdragen en uitkeringen voor iedereen in evenwicht: als we een voldoende lange periode als horizon gebruiken, dan zullen er over deze periode geen ‘netto-winnaars’ of ‘netto-verliezers’ zijn, wanneer winst en

verlies uitgedrukt worden in geld. Tenminste, dat is de verwachting die iedereen deelt (de ‘verwachte waarde’ van de bijdragen is voor iedere individuele deelnemer gelijk aan de ‘verwachte waarde’ van de uitkeringen). Maar iedereen wint in welvaart, want de onzekerheid over de financiële gevolgen van ziekte neemt voor iedereen af, en dat is welvaartswinst.

Solidariteit neemt de vorm aan van herverdeling wanneer ‘de omstandigheden’ te maken hebben met eigenschappen van mensen, bijvoorbeeld eigenschappen waarmee ze geboren zijn. Het gaat dus niet om de dekking van risico’s die zich in de toekomst kunnen voordoen en die iedereen kunnen treffen. Wanneer de samenleving mensen (deels of helemaal) wil compenseren voor minder gunstige omstandigheden in deze betekenis (verschillende persoonlijke eigenschappen), dan spreken we over herverdeling. Progressieve belastingen zijn het voorbeeld bij uitstek van herverdelende solidariteit. Veronderstel dat we het eens zijn dat een hoog inkomen het resultaat is van een combinatie van gunstige omstandigheden (afkomst, opvoeding, bijzondere talenten waarmee men geboren is, gezondheid ...) en inspanning. Een progressieve belasting op het inkomen houdt solidariteit in. Wie minder verdient, wordt daarvoor niet helemaal zelf verantwoordelijk gehouden; omgekeerd, gaat men ervan uit dat wie veel verdient, dat niet uitsluitend als ‘eigen verdienste’ mag beschouwen: het gaat ook om gunstige omstandigheden.

Het ‘eigen belang’ volstaat zonder meer als motivatie om deel te nemen aan een zuivere verzekering, want alle deelnemers winnen. Bij herverdeling ligt dat anders: wie arm is, heeft belang bij herverdeling; maar herverdeling dient niet het ‘eigen belang’ van wie rijk is (tenzij we zouden zeggen dat rijke mensen ook belang hebben bij sociale vrede, maar dan rekken we de notie ‘eigen belang’ wel heel breed op). Daarom gaat men er vaak van uit dat herverdeling meer eisen stelt aan de gemeenschapszin van mensen – hun gevoel van verbondenheid, hun bereidheid om met en voor elkaar iets te doen – dan een verzekering. Verzekering is meer een kwestie van verstand, herverdeling is meer een kwestie van het hart. (Het zou dus gemakkelijker zijn om Europeanen te overtuigen van een grensoverschrijdende verzekering dan ze te overtuigen met een pleidooi voor grensoverschrijdende herverdeling. In deel 4 bespreek ik opinieonderzoek daarover.) In de praktijk is de scheidingslijn echter niet zo scherp.

Een progressief belastingstelsel verzekert ook tegen onvoorspelbare risico’s. Als het inkomen van een zelfstandige een zware klap krijgt omdat de sector waarin zij werkt getroffen wordt door een onvoorziene conjuncturele inzinking, en ze daardoor met een lager inkomen onder een lager belastingtarief valt dan zelfstandigen in sectoren waar de zaken goed blijven draaien, dan werkt het progressieve belastingtarief als verzekering

tegen economische tegenslag. Omgekeerd, bieden verzekeringscontracten vaak geen ‘zuivere verzekering’, maar organiseren ze ook herverdeling omdat de risico’s die mensen lopen niet gelijk zijn. Dat is met name het geval bij sociale verzekeringen waarbij alle burgers van een land verplicht moeten aansluiten. Hooggeschoolden zijn minder vaak werkloos dan laaggeschoolden: de werkloosheidsverzekering is dus geen zuivere verzekering; ze herverdeelt van mensen met een ‘laag risico’ naar mensen met een ‘hoog risico’. In de ziekteverzekering geldt dat ook: sommige mensen worden meer getroffen door ziekte dan andere mensen, en op basis van scholing en levensloop zijn verschillen in risico voorspelbaar. In een algemeen verplichte ziekteverzekering vindt dus ook herverdeling plaats van mensen met laag risico naar mensen met hoog risico.

Een cruciaal inzicht uit de economische wetenschap is het volgende: verplichte algemene aansluiting, en dus verplichte herverdeling tussen mensen met een laag ziekterisico en mensen met een hoog ziekterisico, kan een noodzakelijke voorwaarde zijn om een goed werkende ziekteverzekering te kunnen organiseren. Private verzekeringsmarkten kunnen falen omwille van ‘asymmetrische informatie’ over verschillen in ziekterisico’s (informatie die de verzekeraars missen). In dat geval is het in ieders belang dat de overheid optreedt en een verzekering-met-herverdeling oplegt. George Akerlof, die dit economische inzicht aankaartte in een publicatie in 1970, heeft er in 2001 de Nobelprijs economie voor gekregen, samen met Joseph Stiglitz en Michael Spence. Het basisidee, dat een zekere herverdeling (tussen risicogroepen) in ieders ‘eigen belang’ kan zijn – omdat er anders geen goede verzekering tot stand komt – geldt niet alleen voor de ziekteverzekering, en is vandaag vrij algemeen aanvaard. Nochtans blijft dit in het politieke debat een moeilijk punt, met name in de VS: het idee dat de Amerikaanse gezondheidszorg beter zou werken indien iedereen verplicht zou moeten aansluiten bij één stelsel, blijft daar op grote weerstand stuiten. Het gevolg is dat de Amerikanen aan hun gezondheidszorg meer besteden dan wij, terwijl een groot deel van de bevolking toch slecht of zelfs niet verzekerd is.

Eerder schreef ik dat het eigen belang ‘zonder meer’ volstaat als motivatie voor deelname aan een zuivere verzekering mits iedereen wint. Nu voeg ik daar iets aan toe: een algemeen verplichte verzekering die herverdeelt over mensen met verschillende risicoprofielen – geen *zuivere* verzekering dus – kan ook in het eigen belang zijn van alle deelnemers. Er is wel een nuance. Een verzekering kan meer of minder genereus zijn: de uitkeringen kunnen eerder hoog zijn of eerder laag; hogere uitkeringen vereisen hogere bijdragen. Veronderstel dat mensen een inschatting kunnen maken van hun eigen risicoprofiel, en dat mensen met een hoog risico liever een algemeen

verplichte verzekering hebben die genereus is (met een hoge bijdrage voor de werkenden), terwijl mensen met een laag risico de voorkeur geven aan een algemeen verplichte verzekering die minder genereus is (met een lage bijdrage voor de werkenden). Veronderstel dat een goed werkende verzekering een algemeen verplichte aansluiting vereist. Alle mensen hebben dan belang bij een compromis over het verzekeringsschema, maar inzake 'het beste' schema hebben ze wel verschillende belangen. In de mate dat mensen hun eigen risicoprofiel beter kunnen inschatten en zich van dat belangenconflict bewust zijn, weegt het ook meer op de besluitvorming. Maar de complexe verwevenheid van verzekering en herverdeling binnen de sociale zekerheid vormt toch nog steeds het cement van een stevig draagvlak voor sociale zekerheid, ook bij groepen uit de middenklasse. Dat cement is een kostbaar goed. Net daarom is de vraag of en hoe Europa hierin moet optreden, complex en gevoelig.

Het woord 'verantwoordelijk' is intussen vaak opgedoken in mijn tekst, en lezers zullen zich ongetwijfeld afvragen hoe we de verantwoordelijkheid van individuele mensen kunnen vaststellen. Legt deze omschrijving van solidariteit niet een al te grote nadruk op 'verantwoordelijkheid', zonder veel aandacht voor het feit dat bepaalde mensen hoe dan ook veel kwetsbaarder zijn dan andere mensen? Is dit geen te strenge – en daardoor te magere – opvatting over solidariteit? Neen en ja. Solidariteit is per definitie verantwoordelijkheidsgevoelig: het gaat over de vraag waar de verantwoordelijkheid van de gemeenschap begint en waar die stopt. De vraag kan dus niet ontweken worden, maar haar beantwoorden is vaak moeilijk. Kansen missen en daardoor achteropraken is vaak een ingewikkeld kluwen van eigen verantwoordelijkheid en omstandigheden. De weegschaal slaat zelden helemaal door; hoe je ze afstelt en beoordeelt is een maatschappelijke conventie, een sociaal contract: het gaat in mijn benadering niet om een metafysisch oordeel over 'eigen verantwoordelijkheid' waarmee je in het moeras van debatten over vrije wil terechtkomt.

Sociaal beleid toetsen aan 'verantwoordelijkheid' is niet alleen complex, omdat de weegschaal zelden helemaal doorslaat. Er is een bijkomende moeilijkheid: wat voor ouders persoonlijke keuzes zijn waarvoor je ze verantwoordelijk kunt houden, zijn voor hun kinderen omstandigheden, waarvoor je de kinderen níét verantwoordelijk wilt houden. Opgroeien in armoede is een recept voor mislukking op school en in het leven, waartegen je kinderen wilt beschermen, zélf al zou je denken dat de ouders in sommige gevallen deels verantwoordelijk zijn voor het geringe inkomen van hun gezin. Als je kinderen gelijke kansen wilt geven in de samenleving, zul je hun belang ook in de weegschaal moeten leggen.

Aandacht voor verantwoordelijkheid impliceert ook niet dat je meedogenloos bent voor menselijk falen. Bovendien zijn gevolgen van individuele keuzes soms zo dramatisch, de kwetsbaarheid die eruit voortvloeit is zo fundamenteel, dat we hulp willen bieden om aan de kwalijke gevolgen het hoofd te bieden, zelfs al gaat het om keuzes waar je mensen initieel verantwoordelijk voor kunt houden. Drugsverslaving is een evident voorbeeld; of hulp aan de gekwetste die zelf het verkeersongeval veroorzaakte. De weegschaal waarop persoonlijke en collectieve verantwoordelijkheid wordt afgewogen, wordt dan niet gebruikt; *mededogen* geeft de doorslag.

Zelfs binnen een strenge verzekeringslogica is er een limiet aan het principe van de 'eigen verantwoordelijkheid'. *Moral hazard* is onvermijdelijk bij verzekeringen, of het nu gaat over private of over sociale verzekeringen: wanneer een risico gedekt is, zal men iets gemakkelijker risico durven nemen; een zekere gedragswijziging is onvermijdelijk. Maar men mag niet geobsedeerd zijn door het gevaar van *moral hazard*, dat wil zeggen het mogelijke misbruik van verzekeringen door mensen die hun eigen verantwoordelijkheid zo afschuiven op de collectiviteit. Neem werkloosheid: opdat een werkloosheidsverzekering zijn rol goed zou spelen, met een minimum aan *moral hazard*, is activering nodig. Maar ook de beste activering sluit *moral hazard* niet helemaal uit. Wie helemaal géén *moral hazard* wil, zal geen werkloosheidsverzekering (en geen enkele verzekering) organiseren, en mist zo een belangrijk maatschappelijk doel. Zoals een bekend spreekwoord het formuleert, is de zoektocht naar het betere soms de vijand van het goede. Werkloosheidsverzekering heeft bovendien een effect dat verder reikt dan het onmiddellijke belang van het verzekerde, werkloze individu. Een efficiënte werkloosheidsverzekering stabiliseert de economie, want bij een economische schok wordt het effect daarvan op de koopkracht gematigd. Daar heeft iedereen baat bij: zo worden er uiteindelijk minder mensen werkloos. (Dit gunstige 'externe effect' is te vergelijken met het 'externe effect' dat de inkomensbescherming van ouders heeft op de toekomstkansen van de kinderen.) Kortom, we mogen sociale verzekeringen niet louter 'moralistisch' benaderen. Eigen verantwoordelijkheid kan niet het enige en absolute ordeningsprincipe zijn in onze samenleving. Dat geldt voor solidariteit tussen mensen en solidariteit tussen landen, zoals we straks zien. Een samenleving die over onderlinge solidariteit alleen kan denken in moraliserende termen is een fragiele samenleving.



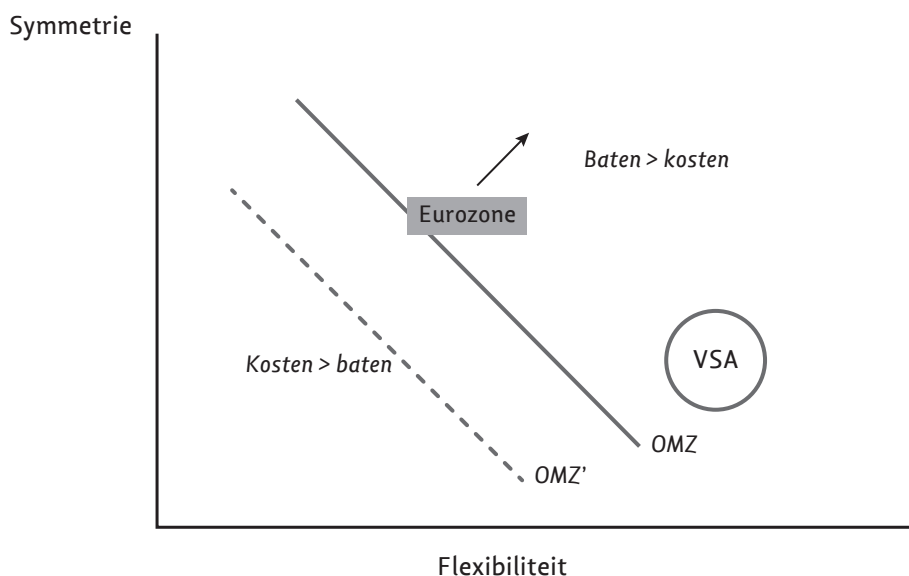
## WELVAARTSSTATEN IN EEN MUNTUNIE: EVOLUEREND INZICHT

In 1999 vormden elf Europese welvaartsstaten een muntunie. Later slo-ten nog acht andere landen aan. De redenen om een muntunie te vormen waren divers. Voor landen die veel handel met elkaar voeren, biedt een muntunie praktische voordelen: handelaars worden verlost van het wisselkoersrisico en prijzen worden beter vergelijkbaar. Landen die in het verleden kwetsbaar waren gebleken voor onrust op de wisselmarkten (zoals België in de overgang van de jaren zeventig naar de jaren tachtig) keken uit naar de muntunie als een veilige haven van monetaire stabiliteit. Maar er waren ook politieke motieven: de Europese leiders wilden de Europese samenwerking verdiepen.

Vandaag zijn de meeste mensen het erover eens dat de Europese muntunie, in vergelijking met andere muntunies die we kennen, niet af is: het is een muntunie zonder schokdempers. De relatief brede consensus daarover bestaat echter nog niet zo lang. De dominante visie op wat nodig is om een muntunie goed te laten functioneren, is tijdens de afgelopen twintig jaar gewijzigd. Je kunt dit beschrijven als een leerproces waarbij de ervaring van de diepe crisis na 2008 en evoluerend wetenschappelijk inzicht op elkaar inwerkten. In dit deel schets ik dit evoluerend inzicht aan de hand van theoretische modellen die terug te vinden zijn in het handboek van Paul De Grauwe over monetaire integratie. Ik begin met de traditionele visie die aanvankelijk domineerde.

Zoals gezegd, creëert een muntunie baten voor de landen die eraan deelnemen. Maar een muntunie brengt ook kosten mee. Nationale regeringen zijn niet meer in staat om de wisselkoers (de waarde) van hun munt in te zetten als beleidsinstrument: dat verlies aan flexibiliteit vormt een 'kost'. De vraag is dus hoe kosten en baten zich verhouden. In de economische theorie spreekt men over 'optimale muntzones' (OMZ). Een optimale muntzone is een muntunie waarvan de baten de kosten overtreffen. Figuur 1 brengt dit in beeld.

Op de verticale as van figuur 1 meten we 'symmetrie', dat wil zeggen de mate waarin economische productie en werkgelegenheid een gelijke ontwikkeling kennen tussen de landen van de muntunie. Meer symmetrie betekent dat zich minder onderlinge afwijkingen voordoen. Asymmetrie kan ontstaan door economische specialisatie. Als één land sterker gespecialiseerd is in staalindustrie dan andere landen, dan ontstaat er een 'asymmetrische schok' wanneer de staalindustrie in zwaar weer terechtkomt. Wanneer een asymmetrische schok één bepaald land treft, dan kan dat land



FIGUUR 1: Kosten en baten van een muntunie, het traditionele model.  
BRON: eigen bewerking van Figuur 6.4 uit De Grauwe (2012), p. 129.

de schok helpen verteren door een aanpassing van de wisselkoers: omdat de munt in waarde daalt, verbetert de algemene concurrentiekracht. Een eigen munt creëert dus flexibiliteit in het beheer van de economische verhoudingen met andere landen. In een muntunie zijn aanpassingen van wisselkoersen niet meer mogelijk: bij asymmetrische schokken moeten de getroffen landen over *andere* vormen van flexibiliteit beschikken. Op de horizontale as van figuur 1 meten we de mate waarin de lidstaten van de muntunie beschikken over aanpassingsvermogen, als het wijzigen van de wisselkoers geen optie is. Twee vormen van flexibiliteit zijn dan belangrijk: ten eerste, de gemakkelijker waarmee lonen en prijzen neerwaarts aangepast kunnen worden (wat – als het lukt – hetzelfde effect heeft als het laten dalen van de waarde van de munt); ten tweede, migratie van mensen die zonder werk komen te zitten naar lidstaten waar wel werk is. Maar ook de mate waarin het gemakkelijk is om mensen te ontslaan (en weer te werven), speelt een rol in de snelheid van het ‘interne aanpassingsvermogen’ van landen, althans volgens de gangbare theorie die veel economen hanteren.

De dalende lijn *OMZ* in figuur 1 brengt een afruil in beeld: in de mate dat zich minder economische afwijkingen voordoen tussen de leden van een muntunie, hebben ze minder flexibiliteit nodig (minder intern aanpassingsvermogen) om samen een ‘optimale muntzone’ te vormen. Landen die zich samen boven de *OMZ*-lijn bevinden, kunnen een optimale muntzone vormen, omdat de baten van een muntunie de kosten overtreffen.

Landen die zich aan de andere kant van de *OMZ*-lijn bevinden, kunnen dat niet, omdat de kosten van de muntunie de baten overtreffen.

Volgens dit model vormen de VS een succesvolle muntunie, omdat de arbeidsmarkten van de Amerikaanse staten voldoende flexibel zijn. Werknemers individueel ontslaan, is gemakkelijk. Het arbeidsaanbod is ook flexibel, omdat Amerikanen gemakkelijk migreren binnen de VS om werk te zoeken. In het verleden werden economische crises die een regio diep troffen, deels opgevangen door de verhuizing van grote bevolkingsgroepen. De VS situeren zich daarom boven de *OMZ*-lijn. De Europese Muntunie mist deze vorm van flexibiliteit. In het buitenland werk zoeken is in Europa niet zo evident, al is het maar omwille van de taal. Onze arbeidsmarkten zijn ook sterker gereguleerd. De Eurozone is in figuur 1 getekend als een grensgeval, net boven de *OMZ*-lijn die de 'optimale muntzone' afbakent.

Bovendien is de flexibiliteit van arbeidsmarkten en migratiestromen niet het enige verschil tussen de VS en Europa. De VS heeft een federale begroting, gevoed met federale belastingen. Rijke staten betalen voor arme staten in de federale begroting. En een staat die getroffen wordt door een economische crisis, krijgt via de federale begroting steun van de andere staten. Budgettaire transfers tussen de lidstaten van een muntunie maken dat je minder flexibiliteit nodig hebt, ook al zijn er asymmetrische ontwikkelingen. Transfers komen in de plaats van migratie van mensen en flexibilisering van de arbeidsmarkt en bieden op zijn minst tijdelijk soelaas. Figuur 1 brengt dit in beeld door het verschil tussen de lijn *OMZ* en de onderbroken lijn *OMZ'*: de lijn *OMZ'* toont de afruil tussen symmetrie en flexibiliteit wanneer budgettaire transfers mogelijk zijn: dankzij de transfers is, voor een gegeven niveau van asymmetrie, minder intern aanpassingsvermogen nodig. In de taal van het vorige deel, zou je kunnen zeggen dat transfers staan voor solidariteit, en 'intern aanpassingsvermogen' voor 'eigen verantwoordelijkheid'. Als er meer solidariteit is tussen de landen, wordt er minder een beroep gedaan op eigen verantwoordelijkheid van de landen. De EU geeft sinds de jaren zeventig budgettaire steun aan regio's die economisch minder ontwikkeld zijn, en is zo een (beperkte) 'herverdeler' tussen landen. Maar in het kader van de muntunie zijn grensoverschrijdende budgettaire transfers altijd taboe geweest. Toen de muntunie tot stand kwam, lag de nadruk zeer sterk op de 'eigen verantwoordelijkheid' van de lidstaten.

Wat kan de EU doen wanneer zowel migratie als transfers geen optie zijn? De pijl die naar het noordoosten wijst in figuur 1, symboliseert de visie die het Europese beleid gedomineerd heeft tijdens de voorbereiding van de muntunie in de jaren negentig, en vervolgens gedurende de eerste

vijftien jaar van haar bestaan. De belangrijkste zorg was dat de lidstaten hun begrotingstekorten en de overheidsschuld in de hand zouden houden. Daarnaast wilde de EU erover waken dat de lidstaten voldoende onderlinge symmetrie zouden vertonen, met name inzake de ontwikkeling van prijzen en lonen. Tegelijkertijd legt het officiële discours van de Europese Commissie sterk de nadruk op intern aanpassingsvermogen door meer flexibele arbeidsmarkten. De Eurozone moest dus in de richting van de pijl bewegen: méér symmetrie, méér flexibiliteit.

Flexibiliteit werd zo in 1997 een leidraad van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Nu is ‘arbeidsmarktflexibiliteit’ een containerbegrip. Volgens een neoliberale visie op flexibiliteit moeten bedrijven hun werknemers vooral gemakkelijk kunnen ontslaan, en gemakkelijk mensen kunnen werven. Al te veel sociale spelregels op de arbeidsmarkt zijn uit den boze. Dit kun je tegenover een sociaaldemocratische visie plaatsen (waarbij ik dat woord niet in een partijpolitieke betekenis gebruik): in deze visie gaat het er vooral om dat mensen goed geschoold zijn, dat er veel mogelijkheden zijn tot bijscholing en omscholing. Zo ontstaat er meer flexibiliteit binnen de muren van bedrijven, omdat mensen verschillende taken aankunnen; mensen die toch werkloos worden, vinden dankzij hun scholing gemakkelijk weer werk. Sociaaldemocratische invloeden zorgden ervoor dat de Europese Werkgelegenheidsstrategie geen pleidooi was voor een volledige ontregeling van de arbeidsmarkt. Maar toch kwam de nadruk meer te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen (om in te gaan op aanbod van scholing bijvoorbeeld), op de nood aan financiële prikkels om aan het werk te gaan, op de nadelen van sterke ontslagbescherming van werknemers. Gecentraliseerd sociaal overleg werd ook eerder als een hinderpaal dan als een troef gezien voor een sterke arbeidsmarkt.

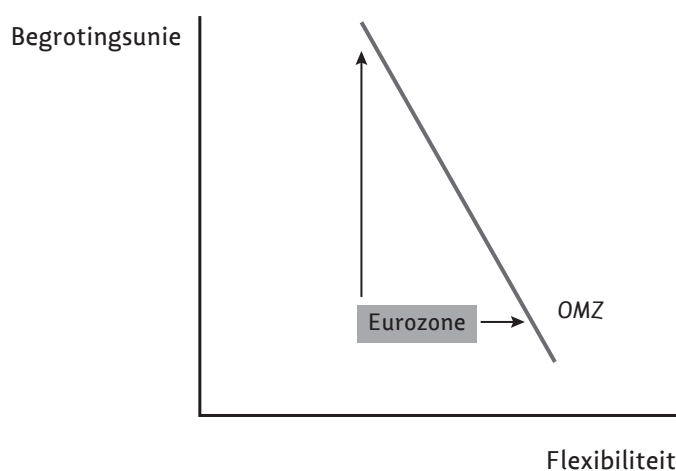
Nu was niet alleen het perspectief van de muntunie een reden om te pleiten voor meer flexibiliteit. Door de overgang van een industriële economie naar een diensteneconomie groeide de behoefte aan arbeidsmarktflexibiliteit: tijdelijke contracten voor tijdelijke projecten; deeltijdse contracten om de dienstverlening buiten de normale uren te garanderen ... Landen die flexibele arbeidsmarkten combineerden met genereuze sociale bescherming, zoals Denemarken of Nederland, deden het tijdens de jaren negentig inzake werkgelegenheid ook erg goed. Flexibiliteit paste bovendien in een bepaald narratief over wat een dynamische samenleving is. Kortom, economische verschuivingen, nieuwe nationale succesverhalen en een veranderde tijdsgeschiedenis spoorden met het pleidooi dat de muntunie meer arbeidsmarktflexibiliteit vereiste.

Figuur 1 vat een bepaalde kijk op monetaire integratie samen. De onderliggende ‘theorie van optimale muntzones’ vormde gedurende vele jaren

een algemeen aanvaard referentiekader. Figuur 1 is op zichzelf niet fout. Maar is dit wel de relevantste manier om te kijken naar de problemen van de Europese muntunie? De ervaring van de afgelopen vijftien jaar bracht problemen naar voor die in deze figuur buiten beeld blijven. Markteconomieën zijn onderhevig aan economische en financiële cycli: ze kunnen de vorm aannemen van beperkte conjunctuurschommelingen, maar ook leiden tot grote slingerbewegingen. In een muntunie kan deze instabiliteit nog sterker worden. De Grauwe legt in zijn handboek over monetaire integratie uit waarom dat zo is. Landen die een sterke schok ondergaan, kunnen te maken krijgen met een verlies aan vertrouwen van internationale beleggers in de obligaties die hun overheid uitgeeft. Om de economie te stabiliseren kan een tekort op de rekening van de overheid nuttig zijn: om dat overheidstekort te financieren moeten schuldtitels (obligaties) uitgegeven worden. Maar als de overheid door gebrek aan vertrouwen geen afnemers vindt voor de schuldtitels die ze uitgeeft, of alleen maar afnemers vindt wanneer ze zeer hoge rentevoeten betaalt, dan raakt ze in problemen en kan ze haar normale stabiliserende rol niet spelen. Lidstaten van een muntunie die met dergelijke vertrouwensbreuk geconfronteerd worden, staan machteloos wanneer ze op zichzelf aangewezen zijn. De oplossing bestaat erin dat de lidstaten van een muntunie ook een *begrotingsunie* vormen, zoals in de VS. In een begrotingsunie krijgen landen die getroffen zijn door economische problemen, automatisch steun van landen die niet of minder getroffen zijn. De verhouding tussen wat de getroffen landen bijdragen aan de gezamenlijke begroting en wat ze eruit ontvangen, zal immers veranderen: ze zullen minder bijdragen, en evenveel of zelfs meer ontvangen uit de gezamenlijke begroting. De gemeenschappelijke begroting werkt dus als een buffer of een schokdemper; ze heeft het effect van een verzekering.

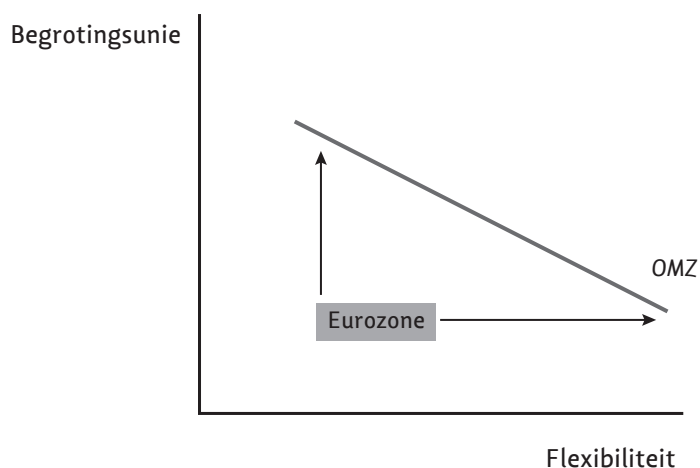
Het nuttige effect van een begrotingsunie zagen we al in figuur 1: dankzij een begrotingsunie is het mogelijk om, bij een gegeven niveau van symmetrie tussen de lidstaten, minder beroep te doen op interne flexibiliteit. De focus op symmetrie in figuur 1 is echter misleidend: 'asymmetrie' is niet het basisprobleem. Ook wanneer economische schokken niet beperkt zijn tot enkele landen (en dus eerder 'symmetrisch' optreden), kan een muntunie in de problemen komen, louter omdat de intensiteit van een schok zich in sommige landen feller laat voelen dan in andere landen. Het behoud of verlies aan vertrouwen in de financiële markten is daarbij essentieel. Figuur 1 laat dat niet zien. Figuur 1 laat nog iets anders buiten beeld: de mate waarin een begrotingsunie enerzijds en interne flexibiliteit anderzijds een antwoord bieden, hangt cruciaal af van de aard van de economische schokken die zich voordoen. Economische schokken die voortvloeien uit conjuncturele stabiliteit, zijn in principe van tijdelijke aard: na een tijd treedt

er herstel op, en de overheid kan dat herstel bevorderen met een passend begrotingsbeleid. Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is daarbij niet behulpzaam: als veel mensen bij een tijdelijke conjunctuurinzinking onmiddellijk ontslagen worden (of als ze meteen moeten inleveren op hun loon), wordt de economische inzinking eerder groter dan kleiner. Veronderstel echter dat een economische schok het gevolg is van een structurele economische verschuiving, bijvoorbeeld, een nieuwe technologie waardoor bestaande producten en productieprocessen niet meer concurrerend zijn. In dat geval is een flexibele arbeidsmarkt – eerder dan een begrotingsunie – misschien wel een deel van het antwoord. Figuur 2 brengt deze inzichten in beeld.



FIGUUR 2a: Afruil tussen een begrotingsunie en flexibiliteit, wanneer permanente schokken domineren

BRON: Eigen bewerking van De Grauwe (2018), Figuur 4.8, p. 85



FIGUUR 2b: Afruil tussen een begrotingsunie en flexibiliteit, wanneer conjuncturele schokken domineren

BRON: Eigen bewerking van De Grauwe (2018), Figuur 4.9, p. 86

Opnieuw tonen we een afruil. De verticale as geeft aan in welke mate een begrotingsunie zorgt voor een buffer; de horizontale as geeft aan in welke mate de lidstaten beschikken over interne flexibiliteit. Als er een sterk ontwikkelde budgettaire unie is, dan is er minder behoefte aan interne flexibiliteit in de lidstaten. Maar de 'afruil' tussen de voordelen van een budgettaire unie en de voordelen van interne flexibiliteit hangt af van de aard van de schokken. In deze figuur situeren we de Eurozone buiten de optimale muntzone: ze moet dus hervormd worden om naar de optimale zone te verschuiven. Als we vooral te maken hebben met permanente schokken, dan is de afruil zoals in figuur 2a: dan moeten we meer de nadruk leggen op flexibiliteit, en biedt een begrotingsunie minder soelaas. Als de schokken vooral van conjuncturele aard zijn, dan is de afruil zoals in figuur 2b: er is meer winst te halen door de Europese Muntunie te laten evolueren naar een begrotingsunie dan door grotere arbeidsmarktflexibiliteit.

Figuur 2 is als 'kijk' op de problemen van de muntunie relevanter dan figuur 1. Ze vestigt de aandacht op het feit dat de Europese muntunie 'onvolledig' is, en doet ons nadenken over twee kwesties. De eerste is empirisch: in welke mate worden de lidstaten van onze muntunie getroffen door economische schokken die 'permanent' zijn en in welke mate worden ze getroffen door schokken die conjunctureel zijn, en dus tijdelijk? De empirie leert dat we in de Eurozone vooral te maken hadden met conjuncturele instabiliteit. De tweede vraag brengt ook waardeoordelen mee: hoe staan we tegenover 'flexibiliteit', en hoe staan we tegenover 'begrotingsunie'? Zoals gezegd, is flexibiliteit een containerbegrip. De flexibiliteit waar het tijdens de Eurocrisis vooral over gegaan is, houdt voor vele mensen een kost in: het aanvaarden van lagere lonen en/of bereidheid tot migratie, en meer in het algemeen, het aanvaarden van de directe impact van economische onzekerheid op het persoonlijk leven. Hoe zwaar tillen we aan die kost? Het al dan niet aanvaarden van een begrotingsunie hangt op zijn beurt ook samen met waardeoordelen. Hechten we zeer veel belang aan onze nationale beslissingsmacht over publieke inkomsten en uitgaven? Hebben we veel of weinig vertrouwen in beleidslui in andere Europese lidstaten?

De saga van het debat over de Europese Muntunie leert hoe behoedzaam men moet omgaan met economische modellen, zeker wanneer er beleidsconclusies aan gekoppeld worden. Een economisch model kan relevante beleidsconclusies opleveren voor één bepaalde context, maar niet relevant zijn voor het beleid in een andere context. Eerst moet dus nagedacht worden over de relatie tussen model en context. Daarbij moeten zowel redeneringen als feiten zorgvuldig gecheckt worden. Naast de selectie van het beste denkkader en het onderzoek van de feiten, spelen waardeoordelen tenslotte een onvermijdelijke rol.

De zelfkritische vaststelling dat een muntunie zonder schokdempers onvolledig is, wordt vandaag breed aanvaard. Internationale instellingen zoals het IMF hameren al enkele jaren op deze nagel. De Europese Commissie deelt nu ook deze analyse. Instellingen die zorgen voor stabiliteit, worden dus geherwaardeerd: voldoende genereuze werkloosheidsuitkeringen; gecoördineerd sociaal overleg. De herwaardering van instituties die zorgen voor stabiliteit, hangt ook samen met de ervaring dat flexibiliteit in een aantal landen doorgeschoten is. Nederland illustreert dit: tijdelijke contracten, kleine deeltijdse jobs, oproepcontracten ... kenden een enorme ontwikkeling. De beweging naar meer flexibiliteit was in de jaren negentig aanvankelijk ingebed in het Nederlandse sociale overleg, maar het is aan de controle van dat sociaal overleg ontsnapt. De Nederlandse politiek doet nu pogingen om de flexibilisering opnieuw onder controle te krijgen.

#### ■ ARGUMENTEN VOOR GRENSOVERSCHRIJDENDE SOLIDARITEIT EN HERVERZEKERING VAN WERKLOOSHEIDSSTELSELS

In dit deel breng ik de inzichten uit deel 1 en deel 2 bij elkaar. Zijn er argumenten om de typische sociale solidariteit die door nationale welvaartsstaten georganiseerd wordt uit te breiden tot de EU? Over welke vorm van solidariteit gaat het dan?

Het eerste argument vloeit rechtstreeks voort uit de analyse in het voorgaande deel. De Europese Muntunie is onvolledig, en daardoor is ze fragiel en instabiel. Idealiter zou ze zoals in de VS vervolledigd moeten worden met een begrotingsunie. Maar dat is moeilijk voor landen die zelf al volledig uitgebouwde begrotingen hebben: welke nationale inkomsten en uitgaven zouden de Europese lidstaten willen verschuiven naar het Europese niveau en daar onderbrengen in gemeenschappelijke programma's? Er bestaat echter een andere oplossing, die met het oog op stabilisering hetzelfde effect heeft: de lidstaten van de muntunie kunnen met elkaar een onderlinge verzekering aangaan. Als alle lidstaten een kleine bijdrage betalen, kan een 'schokfonds' gecreëerd worden dat landen die door een ernstige schok getroffen worden tijdelijk ondersteunt. Zo kan voorkomen worden dat een verlamme crisis ontstaat in het vertrouwen in de overheden van die landen. Zo'n bijdrage hoeft niet omvangrijk te zijn; simulaties zijn bijvoorbeeld uitgevoerd over een schokfonds met bijdragen die, over een lange periode, per jaar gemiddeld ongeveer 0,1% van het bbp van de betrokken landen bedragen. Alhoewel de omvang van de betalingen



gemiddeld gesproken beperkt is, kan zo'n schokfonds toch een belangrijke stabiliserende factor zijn. Met andere woorden, als de monetaire unie ook een 'verzekering sunie' wordt, dan is een echte begrotingsunie niet nodig.

Hiermee hebben we een robuust functioneel argument om de Europese muntunie te wapenen met een onderlinge verzekering. Dit functionele argument zegt echter niet veel over de concrete vorm die een schokfonds moet aannemen. Bijvoorbeeld, hoe moeten landen de steun die ze krijgen gebruiken? In principe is het denkbaar om de uitbetalingen te beperken tot een som geld die overgemaakt wordt aan landen die getroffen worden door een ernstige stijging van de werkloosheid, waarbij de landen dit geld kunnen inzetten zoals ze zelf verkiezen. Een 'herverzekering van werkloosheidsuitkeringen' is een specifieke variant van een schokfonds, omdat er voorwaarden aan verbonden zijn: de landen die deelnemen aan het schokfonds moeten garanderen dat ze fatsoenlijke werkloosheidsuitkeringen uitkeren, dat wil zeggen uitkeringen waarvan de waarde (in verhouding tot de lonen in het land) boven een overeengekomen minimumdrempel ligt. In dit scenario krijgt het schokfonds naast een macro-economische rol ook een maatschappelijke opdracht. Het fonds maakt het dan mogelijk dat landen fatsoenlijke uitkeringen blijven betalen zonder dat ze andere noodzakelijke overheidsuitgaven moeten terugschroeven, ook als ze in ernstige budgettaire nood zitten; en tegelijkertijd is het garanderen van fatsoenlijke werkloosheidsuitkeringen een voorwaarde om Europese steun te krijgen. Men kan daar nog andere voorwaarden aan toevoegen: men kan deelnemende landen in ruil voor budgettaire steun verplichten om een effectief opleidings- en activeringsbeleid te voeren, dat wil zeggen dat ze hun werklozen opleidingen aanbieden en eisen stellen inzake het zoeken en aanvaarden van gepast werk. Een evenwicht van rechten en plichten leidt tot 'wederkerigheid' op het Europese niveau, of, iets brutaler uitgedrukt, 'voor wat hoort wat'. Op deze manier komt de EU op het gevoelige terrein van de nationale sociale politiek; maar het model van de 'herverzekering' beperkt de inmenging, want, behoudens het moeten voldoen aan een aantal minimumeisen, blijven de lidstaten meester over de concrete uitwerking van hun eigen beleid.

Beschikken we over functionele argumenten om zo'n model te kiezen? Het eerlijke antwoord op die vraag is dat functionele argumenten wel aangeven dat een schokfonds nodig is, maar op zichzelf is er niet echt een *dwingende* functionele reden om te kiezen voor het specifieke model van herverzekering van werkloosheidsuitkeringen. 'Geen dwingende redenen' wil niet zeggen dat er helemaal geen functionele argumenten zijn. Ik geef er enkele. Vooreerst zijn werkloosheidsuitkeringen zeker een geschikte economische stabilisator: bij een crisis werken ze automa-

tisch en onmiddellijk. Vervolgens is er een wat subtieler argument, dat samenhangt met een bepaalde opvatting over arbeidsmarktflexibiliteit. Een voldoende flexibele arbeidsmarkt is nuttig in de context van economische transitie die de vorm aannemen van zogenoemde ‘permanente schokken’; dat geldt in het algemeen, en zeker in een muntunie. Maar het meest performante maatschappelijke model lijkt er dan een te zijn waar flexibiliteit op de arbeidsmarkt samenhangt met genereuze werkloos-

**BOX 1: MORAL HAZARD**

*Moral hazard* betekent dat wie verzekerd wordt, minder risicoschuw wordt, zijn gedrag aanpast, en de te compenseren risico's groter maakt.

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

Deze spanning is bekend in federale welvaartsstaten waar verantwoordelijkheden voor werkloosheid, bijstand en werkgelegenheidsbeleid zich op verschillende bestuursniveaus situeren: als de centrale overheid verantwoordelijk is voor werkloosheidsuitkeringen terwijl deelstaten, provincies, regio's of gemeenten verantwoordelijk zijn voor activering, ontstaat er een risico op *moral hazard* in het beleid van de deelstaten. Niet alleen de VS, maar ook Canada, Duitsland, België, Oostenrijk, Zwitserland ... vormen interessant laboratoria in dit opzicht. Een gedetailleerde studie leert dat institutionele *moral hazard* in al deze landen, expliciet of impliciet, een aandachtspunt is van politiek en beleid, en dat een gamma van oplossingen bestaat: minimumeisen, min of meer complexe financieringsmodellen, rechtstreekse controle via coördinatiemechanismen ...

heidsuitkeringen, en met een sterke inzet op scholing. Met andere woorden, als de EU *dergelijke* opvatting over flexibiliteit wil promoten, dan is Europese steun voor werkloosheidsuitkeringen een nuttig onderdeel van het Europese verhaal. Ten slotte is er het probleem van *moral hazard* in het beleid van de lidstaten: hoe kunnen we het gevaar vermijden dat lidstaten een laks werkgelegenheidsbeleid beginnen te voeren, omdat er Europese steun is bij crisissituaties? Deze *moral hazard* kan bestreden worden door aan de lidstaten voorwaarden op te leggen voor de organisatie van hun werkloosheids- en activeringsbeleid, in ruil voor Europese budgettaire steun. (Daartegenover staat dan weer dat *moral hazard* in de vorm van laks overheidsbeleid ten dele ook bestreden kan worden met financiële mechanismen die de budgettaire steun moduleren, dus zonder inhoudelijke voorwaarden te koppelen aan de steun. In Box 1 wordt dit verder toegelicht.)

In de afgelopen jaren heb ik het pleidooi voor een Europese herverzekering van nationale werkloosheidsstelsels ondersteund met de metafoor van ‘vaccinatie’. Deze metafoor schetst een functionele logica voor het herverzekeren van werkloosheidsuitkeringen en het daaraan koppelen van beleidsvoorwaarden. Het vaccinatie-argument is in zekere zin sterker dan het argument dat ik in de vorige alinea’s aangestipt heb: het is niet afhankelijk van specifieke empirische gegevens over verschillen in de intensiteit van conjunctuurschommelingen, en het leidt rechtstreeks ‘functioneel’ naar een pleidooi voor herverzekering van werkloosheidsverzekeringen. Tegelijkertijd ben ik me ervan bewust dat de empirische kracht van dit argument voor de huidige EU betwist kan worden. Ik schets de vaccinatie-metafoor in Box 2.

#### BOX 2: DE VACCINATIE-METAFOOR

Nationale verzekeringssystemen creëren een ‘positieve externaliteit’: een land dat zichzelf goed verzekert, bewijst ook zijn burens een dienst. Vaccins tegen besmettelijke ziektes zijn een voorbeeld van een product met een positieve externaliteit: wie zich vaccineert, beschermt niet alleen zichzelf maar ook mensen met wie hij in contact komt. Daarom is het – louter vanuit een standpunt van efficiëntie – rationeel dat overheden vaccinaties subsidiëren of zelfs algemeen verplichten.

In een muntunie is besmettingsgevaar groter dan in een loutere gemeenschappelijke markt. Hoe zou een ‘verplicht vaccinatieprogramma’ voor stabiliteit in de lidstaten van een muntunie eruitzien? De volgende principes zouden daarin opgenomen worden:

- Zorg ervoor dat werkloosheidsuitkeringen voldoende genereus zijn om de koopkracht te stabiliseren wanneer een crisis uitbreekt.
- Zorg ervoor dat alle werknemers gedekt zijn door de verzekering.
- Als de uitkeringen genereus zijn, zorg er dan ook voor dat werklozen gemotiveerd blijven om terug aan het werk te gaan: organiseer een effectief activeringsbeleid.
- Vermijd dat een structureel begrotingstekort ontstaat, want je hebt bewegingsruimte nodig om het overheidstekort te laten groeien bij een economische inzinking.

Vaccinatie wordt niet alleen verplicht; vaccins (ook niet-verplichte) worden gesubsidieerd. Niet toevallig: economische theorie leert dat je producten met positieve externaliteiten moet subsidiëren om hun verbruik op een optimaal niveau te brengen. Een ‘subsidie’ voor nationale werkloosheidsstelsels, met name wanneer ze het financieel moeilijk hebben, is dus rationeel.

Het argument dat ik in de tekst geef om een interstatelijke verzekering te organiseren (als substituut voor een echte begrotingsunie) is niet gebaseerd op ‘externaliteiten’ zoals ik ze hier schets; het is gebaseerd op de vaststelling dat conjuncturele schommelingen in sommige lidstaten sterker kunnen zijn dan andere en dat dit leidt tot een bijzondere kwetsbaarheid van deze lidstaten op de financiële markten. Het externaliteiten-argument is algemener van aard (het geldt ook wanneer conjunctuurschommelingen symmetrisch en overall even sterk zouden zijn), het leidt tot een rechtstreekse rechtvaardiging voor ondersteuning van werkloosheidsuitkeringen, en het is daarin theoretisch robuust. De vraag is echter of deze externaliteiten (die werken via handelsstromen) voldoende omvangrijk zijn om ‘binnenlandse stabilisatiecapaciteit’ te behandelen als een ‘vaccinatieprogramma’.

Uit de geschiedenis van de VS blijkt dat federale ondersteuning en stroomlijning van de statelijke werkloosheidsverzekeringen in de jaren dertig noodzakelijk was om in alle staten een werkloosheidsverzekering van de grond te krijgen. In Europa is de muntunie echter tot stand gekomen op een moment dat de lidstaten reeds beschikten over uitgebouwde werkloosheidsstelsels, waardoor het ‘vaccinatie-argument’ hier wat aan kracht verliest.

Naast deze waaier van argumenten, is er ook een nuchtere observatie: alle muntunies – behalve de Eurozone – centraliseren de werkloosheidsverzekering; wanneer ze niet voor een regelrechte centralisatie kiezen (zoals in Canada of Duitsland), zorgen ze voor omkadering en stroomlijning van de werkloosheidsstelsels, een mate van herverzekering, en centralisering wanneer de nood echt hoog is (zoals in de VS). Maar toch, geen van deze

argumenten ‘dwingt’ echt om te kiezen voor een model van herverzekering van werkloosheidsuitkeringen op louter economische gronden. Wat naar mijn mening mee de doorslag geeft om te pleiten voor een Europese herverzekering, zijn normatieve opvattingen. Een adequate werkloosheidsverzekering dient niet alleen economische stabiliteit maar ook sociale bescherming en rechtvaardigheid. En het goed is dat de EU daarin een rol speelt: niet alleen wordt sociaal beleid in de lidstaten op die manier steviger verankerd; bovendien geeft de EU een krachtig signaal dat ze zich bekommert om bescherming en sociale rechtvaardigheid. Functionele ‘nuttigheid’ en normatieve opvattingen sporen dus met het pleidooi voor een Europese herverzekering.

Een Europees schokfonds, en ook de bijzondere variant van een herverzekering van nationale werkloosheidsrisico's, kunnen zo uitgewerkt worden dat ze dicht aanleunen bij het model van een ‘zuivere verzekering’: dat wil zeggen dat men mag verwachten dat alle landen op de lange termijn evenveel ‘bijdragen’ als ‘krijgen’. De nadruk op ‘termijn’ is niet toevallig: men moet het eventuele herverdelende effect van een verzekering altijd evalueren over een lange termijn. Tijdens de voorbije jaren zouden landen als Duitsland en Nederland ‘betalers’ geweest zijn, en landen als Spanje, Italië en Griekenland ‘ontvangers’. Maar vijftien jaar geleden was Duitsland de ‘zieke man’ van Europa, en dezelfde verzekering zou er dan voor gezorgd hebben dat Duitsland een ‘ontvanger’ was.

## ■ WAT DENKEN DE MENSEN?

Is er politiek draagvlak voor dergelijke Europese solidariteit? Daarover organiseerden we een peiling onder 19.641 Europeanen, verdeeld over 13 lidstaten. De peiling was zo opgezet dat ze een grote waaier aan mogelijke voorstellen begrijpelijk maakt voor mensen uit alle lagen van de bevolking. 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 gemeenschappelijk minimumniveau voor de werkloosheidsuitkeringen overeengekomen. De deelnemende landen kunnen zelf in een hogere uitkering voorzien, boven dat minimum.

De alternatieven verschilden van elkaar op zes dimensies:

1. Hun *generositeit*. 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 deelnemende landen eventueel aan moeten voldoen om steun te krijgen, met twee opties: (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 van het fonds dan ze eraan betalen? Hier maakten we een onderscheid tussen: (i) een 'zuivere verzekering', waarbij landen op lange termijn niet meer kunnen ontvangen dan wat ze hebben bijgedragen; (ii) een verzekering die 'tolerant' is inzake langetermijn-herverdelingseffecten 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 ook doelbewust leidt naar een herverdeling van rijke naar armere lidstaten.
4. Inzake de *belastingen in het land van de respondent* testten we drie scenario's: (i) er is geen impact op de belastingen; (ii) de belastingen nemen voor iedereen toe met 0,5% van het inkomen; (iii) de belastingen stijgen alleen voor de rijken, 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*. We onderscheidde 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 ( $3 \times 2 \times 3 \times 3 \times 2 \times 3 = 324$ ). Ze organiseren allemaal grensoverschrijdende solidariteit, maar elk voorstel doet het op een verschillende manier. Iedere respondent zag zes alternatieven.

Fundamentele oppositie tegen dergelijke Europese solidariteit bleek beperkt: minder dan 10% van de respondenten verwerpt de meerderheid van de zes voorstellen die ze te zien krijgen. Omgekeerd, ondersteunen 66% van de respondenten drie of meer van de voorstellen die ze moesten beoordelen ('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). Blijkbaar verwachten veel respondenten in de armere lidstaten dat een Europese aanpak het sociaal beleid in hun eigen land zal verbeteren en vinden ze dat ook goed.

De peiling toont dat mensen niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit zijn, maar dat ze gevoelig zijn voor de wijze waarop ze georganiseerd wordt. 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. In alle landen stijgt de publieke steun wanneer ondersteuning voor werkloosheidsuitkeringen gekoppeld is aan opleiding en onderwijs, en aan activering van werklozen. Zonder deze 'voorwaardelijkheid' is het haast onmogelijk om een meerderheid te vinden.

In het politieke debat over een Europees schokfonds is 'herverdeling tussen landen' de gevoeligste kwestie: zouden sommige lidstaten 'betalers' worden, en andere lidstaten 'ontvangers'? Iets concreter: zou er een permanente geldstroom ontstaan van landen als Duitsland of Nederland naar landen als Spanje of Italië? In onze peiling blijkt deze kwestie toch minder belangrijk dan de vraag of er voorwaarden worden opgelegd inzake opleiding, onderwijs en activering. Daarmee wil ik niet zeggen dat het verschil tussen een schema dat de garantie inhoudt dat er op termijn geen tweedeling ontstaat van 'betalers' en 'ontvangers' (een zuivere verzekering) en een schema dat herverdeling toelaat, onbelangrijk is. De gevoeligheid over mogelijke herverdeling tussen landen verschilt van land tot land. Inwoners van de meeste rijkere lidstaten verkiezen een zuivere verzekering. Respondenten uit armere EU-landen geven – niet onlogisch – meer steun voor voorstellen die herverdeling organiseren van rijke naar arme landen. Maar

als de vraag is wat alle Europeanen beroert, dan leggen andere kwesties, zoals de vraag of en hoe opleiding, onderwijs en activering aan uitkeringen gekoppeld worden, meer gewicht in de schaal.

Ongetwijfeld denken vele respondenten over activering in 'morele' termen: wie werkloos is, moet zelf ook een inspanning doen; de eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden mag niet uit het oog verloren worden. Maar onze respondenten denken daarover lang niet allemaal hetzelfde. Een minderheid is niet opgezet met een verplichting voor werklozen om aangeboden banen te aanvaarden. 'De mening' van 'de mensen' bestaat niet: er is een waaier aan opvattingen, en publieke steun wordt bepaald door wat de meerderheid denkt. Eerder heb ik gezegd dat we een debat over eigen verantwoordelijkheid in de sociale verzekering niet louter 'moraliserend' mogen bekijken; maar het principe van de eigen verantwoordelijkheid weegt duidelijk wel in het publieke debat. Wie draagvlak zoekt, mag dat principe dus niet verwaarlozen. Maar zich verschuilen achter 'de mening van de mensen' is flauw.

Ondanks al deze nuances, is ons belangrijkste resultaat dat er potentieel een meerderheid bestaat in alle landen (in onze peiling) voor dergelijke Europese solidariteit, 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 opleiding op zichzelf niet leidt tot méér weerstand tegen deze voorstellen: een lagere opleiding leidt eerder tot minder weerstand. Het 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.

Bij de interpretatie van een peiling is wel voorzichtigheid geboden. Wanneer we de voorstellen uitleggen aan onze respondenten, doen we ons best om duidelijk te maken dat het over een Europese discussie gaat rond Europese voorstellen. Maar het is 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 dergelijk voorstel de 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; 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? 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.

## CONCLUSIE. WIE MENSEN LAAT REDENEREN, KRIJGT EEN WAAIER AAN REDELIJKE STANDPUNTEN

Zonder schokdempers blijft de Europese Muntunie een fragiele constructie. Een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen op het niveau van de Eurozone kan een goede, functionele schokdemper zijn. Normatieve opvattingen over sociale bescherming en de rol die de EU daarin moet spelen, ondersteunen dit pleidooi. Zo ontstaat een sterk betoog.

Het normatieve debat speelt zich af tussen twee polen. Enerzijds kan men veel waarde hechten aan ‘aanpassingsvermogen’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’. Anderzijds kan men veel waarde hechten aan ‘bescherming’ (waardoor het eigen aanpassingsvermogen minder bevraagd wordt) en ‘collectieve verantwoordelijkheid’ (eerder dan individuele verantwoordelijkheid). Deze twee polen staan tegenover elkaar in debatten over solidariteit *binnen* landen en in het debat over solidariteit *tussen* landen. Dit vormde de rode draad in een groot deel van mijn verhaal, maar ik wees toch op een belangrijke nuance: ‘bescherming’ en ‘aanpassingsvermogen’ kunnen samengaan. Sterker, een verstandige organisatie van sociale bescherming en een bepaald model van arbeidsmarktflexibiliteit, steunend op onderwijs en opleiding (wat ik voor de eenvoud het ‘sociaaldemocratische’ model genoemd heb) gaan uitstekend samen. De *veerkracht* van een samenleving is het resultaat van een goede combinatie van bescherming en aanpassingsvermogen. Veerkracht veronderstelt én een bepaalde vorm van stabiliteit én een bepaalde vorm van flexibiliteit. Daarmee is meteen gezegd dat ‘en/en’-redeneringen soms interessanter zijn dan ‘of/of’-redeneringen, hoe ver-

leidelijk de eenvoud van ‘of/of’-redeneringen ook is. ‘En/en’-redeneringen krijgen ruimte als het politieke debat polarisatie kan overstijgen.

Hoe zeker zijn we over dit alles? De academicus zal erop wijzen dat er in een sterk betoog ook onzekerheden kunnen zitten. Het contrast tussen de rol van de academicus en de rol van de politicus is hierin groot. Politici moeten vaak beslissingen nemen in onzekerheid. Sommige beslissingen dulden geen uitstel, zelfs al zou dat tot grotere zekerheid kunnen leiden. Academici hebben niet alleen het recht op uitstel wanneer we hun mening vragen, ze zijn verplicht om uitstel te vragen over het besluit dat ze trekken uit hun onderzoek tot ze voldoende zeker zijn.

Er is nog een ander verschil. Politici moeten betrokkenheid organiseren. Ze moeten zich afvragen hoe hun standpunt overkomt. Dat ze vereenvoudigen en emotionele argumenten inroepen, mogen we hen niet kwalijk nemen, integendeel. Vereenvoudigen en emoties laten spreken is echter niet hetzelfde als polariseren, het opzoeken en opkloppen van meningsverschil. Academici mogen de complexiteit en de nuance van het wetenschappelijke debat niet opofferen aan de wens om door iedereen beluisterd te worden: die verzuchting komt voor hen pas op de tweede plaats. Het onderscheid tussen politieke en wetenschappelijke verantwoordelijkheid in de samenleving moet helder blijven, als we willen dat wetenschappers een nuttige bijdrage levert tot het politieke debat.

‘Hoe kan wat redelijk is en goed beredeneerd meer gezag en impact krijgen?’, zo vroegen de organisatoren van deze lezing me. De peiling die ik het vierde deel samengevat heb, stemt hoopvol: wanneer men mensen mee laat *redeneren*, krijg je een waaier van *redelijke* standpunten. Waar-mee ik bedoel: standpunten die niet herleid worden tot ‘onvoorwaardelijk en totaal *contra*’ versus ‘onvoorwaardelijk en totaal *pro*’. Vanzelfsprekend moet je niet alleen mensen mee laten redeneren, maar is ook de *framing* van het vraagstuk essentieel.

Dat brengt me terug tot het onderscheid tussen ‘functionele argumenten’ en ‘normatieve argumenten’. In vele debatten over sociaal beleid, zeker in debatten over Europees sociaal beleid, hanteert men zowel functionele argumenten (er is een dwingende objectieve logica: wie A gezegd heeft moet nu B zeggen) als normatieve argumenten (het gaat over onze waarden, we vinden dat B waardevol is). Vaak zijn beide nodig. Wie goede functionele argumenten ongebruikt laat, overtuigt misschien alleen wie al overtuigd is. Maar wie denkt dat alléén functionele argumenten aan de orde zijn, riskeert te vervallen in varianten van TINA, *there is no alternative*. TINA-argumenten zijn haast altijd betwistbaar en roepen – terecht – veel weerstand op. We maken keuzes op basis van waarden waarvoor

we staan, en die waarden kunnen verschillend zijn: precies daarom zijn ze belangrijk en mogen ze niet onder het tapijt geveegd worden.

De belangrijkste en moeilijkste opdracht voor de politiek is dat ze een langetermijnperspectief moet laten doorwegen. Dat geldt voor het klimaat, maar het geldt ook voor vraagstukken van herverdeling, verzekering en solidariteit. Hoe verder men vooruitkijkt, hoe duidelijker het kan zijn dat de solidariteit van een verzekering het eigen belang van alle deelnemers dient, zelfs al is *moral hazard* tot op zekere hoogte onvermijdelijk en zelfs al organiseert de verzekering ook enige herverdeling, of zou dat het onbedoelde gevolg kunnen zijn. Zoals men aan mensen met een sterke gezondheid moet uitleggen dat het poolen van hun gezondheidsrisico met dat van andere mensen toelaat om ook voor hen een adequate ziekteverzekering te organiseren, zo moet men aan Duitsers en Nederlanders uitleggen dat het op lange termijn ook in hun voordeel is dat de muntunie stabiel wordt; sterker, dat zij op de lange termijn ongetwijfeld ook eens de ‘ontvanger’ van solidariteit zullen zijn, en niet de gever. Opdat het cement van solidariteit zou kunnen werken, is dat langetermijnperspectief onontbeerlijk.

## LITERATUUR

- Baute S, F. Nicoli & F. Vandenbroucke (te verschijnen in 2020). *Conditionality, reciprocity and deservingness in multilevel social policy: Evidence from a conjoint experiment on public support for European unemployment risk-sharing*.
- De Grauwe P. (2012). *The Economics of Monetary Union*, 9th Edition, Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe P. (2018). *The Economics of Monetary Union*, 12th Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Vandenbroucke F. & Ch. Luigjes (2016). *Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits and activation. A summary of eight country case studies*, Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Vandenbroucke F. (2017). Risk Reduction, Risk Sharing and Moral Hazard: A Vaccination Metaphor, *Intereconomics*, Vol. 52, May/June, Number 3, pp. 154-159.
- Vandenbroucke F., C. Barnard & G. De Baere (eds.) (2017). *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vandenbroucke F., B. Burgoon, Th. Kuhn, F. Nicoli, S. Sacchi, D. van der Duin & S. Hegewald (2018). *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*. AISSR Policy Report 1 (December).
- Vandevelde, A. (2017), *Het geweld van geld. Op zoek naar de ziel van de economie*, Leuven: LannooCampus, hoofdstuk 3 en 5.  
[www.frankvandenbroucke.uva.nl](http://www.frankvandenbroucke.uva.nl)