

Vaccineer de muntunie, hou Europa gezond

Gepubliceerd in *De Morgen*, 2 juni 2016, p. 31.

Frank Vandenbroucke is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)

Sterke nationale welvaartsstaten en Europese eenmaking waren de mooiste politieke projecten van de 20ste eeuw: ze gaven hoop. Beide lijken vast te lopen. Ik zal het niet hebben over de vele crisissen in de Unie, maar zoom in op één kwestie: zijn deze projecten tot overmaat van ramp strijdig met elkaar? De gedachte is verleidelijk omdat we sinds 2004 twee ontwikkelingen zien: enerzijds de uitbreiding van de Unie naar landen met lage lonen en het opengooien van de binnengrenzen; anderzijds groeiende ongelijkheid aan de onderkant van de samenleving in het oude Europa. Migratie en – zij het minder aanwijsbaar – concurrentie op basis van lage lonen spelen een rol in het afkalvende herverdelingsvermogen van welvaartsstaten, maar die rol is complex en veel andere krachten zijn aan het werk. Toenemende ongelijkheid is niet het gevolg van ‘ijzeren wetten’, of het nu gaat over de groeiende kapitaalvoorraad van Piketty, de globalisering of de Europeanisering. De sleutel is het beleid van overheden. Europeanisering moet dus door die bril bekeken worden: tast Europa het effectieve vermogen van onze overheden aan om in te zetten op bescherming en herverdeling? Ik belicht één aspect van dat beleidsvermogen: schokdempers in tijden van crisis. Daar is een probleem. Maar er zijn oplossingen.

Stabilisatoren

Welvaartsstaten hebben ingebouwde stabilisatoren om economische schokken uit te vlakken: progressieve belastingen en werkloosheidsuitkeringen. In de Eurozone zijn de automatische stabilisatoren na de financiële crisis snel uitgeschakeld. Dat had te maken met financiële markten en bezuinigingsbeleid, de analyse is bekend. Minder bekend is dat de Eurozone de enige muntunie ter wereld is waarin dergelijke stabilisatoren niet ten dele gecentraliseerd zijn. Neem de Verenigde Staten. Werkloosheidsuitkeringen zijn er de verantwoordelijkheid van de staten. Maar de staten worden ondersteund met een federaal belastingkrediet dat werkgevers helpt om hun bijdragen voor de werkloosheid te betalen. De federale overheid koppelt er minimale eisen aan waar de werkloosheidsverzekering moet aan voldoen. Bovendien zorgt Washington in tijden van erge crises voor bijkomende werkloosheidsuitkeringen. En staten kunnen lenen bij Washington wanneer hun werkloosheidskas in het rood staat.

Schokdempers samen organiseren is rationeel. De eerste reden is risicospreiding. De tweede reden heeft te maken met wat economen ‘externaliteiten’ noemen. Nationale verzekeringssystemen creëren een externaliteit: een land dat zichzelf goed verzekert, bewijst ook zijn burens een dienst. Het is zoals met vaccinatie, het voorbeeld bij uitstek van een externaliteit: wie zich vaccineert, beschermt niet alleen zichzelf tegen een besmettelijke ziekte, maar ook mensen met wie hij in contact komt. Daarom worden vaccinaties gesubsidieerd en deels verplicht. In een muntunie is het besmettingsgevaar groter dan in een loutere gemeenschappelijke markt. Dus is het logisch dat een muntunie schokdempers verplicht in de lidstaten, en er ook eisen aan stelt. Preventieve eisen, te vergelijken met verplichte vaccinatie, houden in dat lidstaten geen structurele tekorten opbouwen, want dan verliezen ze ruimte om overheidstekorten te laten groeien bij een crisis. Maar de kwaliteit van werkloosheidssystemen moet ook in orde zijn. Dekken ze alle werknemers of laten ze grote

groepen onverzekerd, zoals in Italië, waardoor de stabiliserende rol van werkloosheidsuitkeringen in Italië onder de maat is?

Vaccinatie wordt gesubsidieerd: producten met positieve externaliteiten moet je subsidiëren om hun verbruik op een optimaal niveau te brengen, zo zeggen de handboeken economie. Nationale werkloosheidsstelsels subsidiëren is in de Europese Unie niet aan de orde; maar het zou rationeel zijn een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen te koppelen aan minimale kwaliteitseisen, zodat lidstaten de kost ervan ook in zeer moeilijke omstandigheden kunnen betalen. De Europese Unie zal geen federale begroting ontwikkelen zoals de VS of Canada; maar met een relatief kleine verzekeringspremie kan je qua stabilisatie hetzelfde nuttige effect bereiken als met een omvangrijke begroting.

Gezond boerenverstand

Het is niet zo dat we vandaag geen solidariteit organiseren in de muntunie. Maar de solidariteit die tot stand komt is het resultaat van moeizame onderhandelingen tussen regeringsleiders. Solidariteit zit niet als een ex ante automatisme ingebakken in het Europese weefsel, ze komt ex post tot stand. Dit heeft nadelen. Solidariteit achteraf organiseren is conflictueus en polariserend. Bovendien is 'achterafsolidariteit' duurder: 'solidariteit van tevoren' verhindert dat de schade oploopt. Risico's centraliseren of herverzekeren in een muntunie is een zaak van gezond boerenverstand: voorkomen is beter dan genezen.

U denkt ongetwijfeld: rationeel, maar hopeloze *political fiction*. Er heerst diep wantrouwen, verzet tegen het delen van middelen op het Europese niveau, en vrees dat we hangmatten eerder dan werkloosheidsverzekeringen zullen subsidiëren. We staan inderdaad voor een paradox: de VS consolideren zwakke solidariteitsmechanismen in de staten met solidariteitsmechanismen op het federale niveau; de EU lukt er niet in om sterke solidariteitsmechanismen binnen de lidstaten te ondersteunen met ex ante solidariteit op het Europese niveau, en creëert zo een instabiele muntunie. Politiek gaat het om een moeilijke puzzel: het zou in ieders voordeel zijn dat we 'gelijk oversteken' in het delen van soevereiniteit en het delen van risico's; maar hoe doe je dat als je elkaar niet vertrouwt en denkt dat je steeds meer greep op je eigen nationale situatie verliest? Dat laatste vormt de kern van het debat: de EU is synoniem geworden met verlies aan invloed, verlies aan 'greep op de situatie'. Als we niet bereid zijn risico's en soevereiniteit te delen, zullen we steeds meer 'greep op onze eigen situatie' verliezen. Risico's en soevereiniteit moeten gedeeld worden om effectief beleidsvermogen te heroveren. De inzet is dat nationale beleidsmakers zo sterker worden, eerder dan zwakker.

Cement

Mijn pleidooi is gebaseerd op wederkerigheid: een solidaire verzekering van risico's met strenge eisen waar de verzekerden moeten aan voldoen. Een Europese toepassing van 'voor wat hoort wat', zo u wil. Wederkerigheid is het cement van de bescherming die nationale welvaartsstaten bieden. Wederkerigheid maakt iedereen sterker. Wederkerigheid is meer dan 'voor wat hoort wat', en je moet het in de juiste dosis toepassen. 'Voor wat hoort wat' kan verworden tot een hardvochtig mantra, zonder oog voor het feit dat mensen ook recht hebben op mededogen. Een overdosis leidt tot een allesoverheersend wantrouwen, waarbij een obsessie voor *moral hazard* (oneigenlijk gebruik van verzekeringen) blind maakt voor de voordelen van onderlinge verzekeringen. Zoals

wederkerigheid het cement is van welvaartsstaten, moet wederkerigheid ons inspireren voor de Europese Unie.

Wederkerigheid moeten we ook toepassen in de discussies over grensoverschrijdend verkeer. De Nederlandse regering klaagt terecht over misbruik van detachering van Oost- en Centraal-Europese werknemers, omdat dit het Nederlandse sociale bestel ondermijnt. Tegelijk heeft premier Rutte gezegd dat er veel goeds zat in de eisen van David Cameron; Cameron wil Europeanen die in het Verenigd Koninkrijk als werknemer aan de slag zijn en géén gebruik maken van detachering kunnen uitsluiten van Britse sociale voordelen. De Nederlandse positie komt er op neer dat men zelf graag van twee walletjes zou eten: Polen die hier werken moeten bijdragen betalen voor het Nederlandse sociale bestel; maar dezelfde Polen moeten niet denken dat ze zomaar alle sociale voordelen kunnen krijgen die Nederlandse werknemers krijgen. Dat schendt niet alleen een elementaire wederkerigheid, het maakt de moeilijker om een verstandig compromis te vinden met de Oost- en Centraal-Europese regeringen over de detacheringskwestie. Belgische politici die graag laten horen dat ze Rutte en Cameron verstandige Europeanen vinden, moeten er eens over nadenken.

Dit is een samenvatting van de rede over de toekomst van het sociale beleid in de Europese muntunie, die Vandenbroucke gisteren uitsprak n.a.v. zijn aanstelling als hoogleraar aan de UvA.
Volledige tekst: frankvandenbroucke.uva.nl