

Herverzeker werkloosheid op Europees niveau

De weg naar een sociaal Europa verloopt moeizaam. Landen wantrouwen elkaar en zijn steeds minder bereid soevereiniteit op te geven. Terwijl juist solidariteit in sociale stelsels een schokdemper in tijden van crises kan zijn, meent *Frank Vandenbroucke*. Zo zou je stelsels van werkloosheidsuitkeringen op Europees niveau moeten herverzekerden. Als landen aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen ze die verzekering in tijden van nood aanspreken.

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 reacties op de financiële markten en strak 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 in de VS 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 crisis voor bijkomende uitkeringen die geheel of gedeeltelijk federaal gefinancierd worden. 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 in de meeste landen ook deels verplicht. In een muntunie is het besmettingsgevaar van economische schokken groter dan in een louter gemeenschappelijke markt. Daarom is het belangrijk dat alle landen over goede schokdempers beschikken: zo beschermen ze zichzelf en anderen.

Geen structurele tekorten

Preventieve voorschriften (te vergelijken met verplichte vaccinatie) houden in dat lidstaten geen structurele overheidstekorten opbouwen, want dan verliezen ze ruimte om hun tekort 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? Zijn ze voldoende genereus, maar zonder werkloosheidsvallen te veroorzaken?

Vaccinatie wordt gesubsidieerd: producten met positieve externaliteiten moet je subsidiëren om hun verbruik op een

Frank Vandenbroucke is universiteitshoogleraar aan Universiteit van Amsterdam. Dit is een samenvatting van zijn inaugurele rede die hij 1 juni uitsprak. De volledige tekst is te vinden op www.frankvandenbroucke.uva.nl.

optimaal niveau te brengen, zo zeggen de handboeken economie. Nationale werkloosheidsstelsels subsidiëren is in Europa niet aan de orde; maar het zou wel rationeel zijn een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen te koppelen aan minimale kwaliteitseisen, zodat lidstaten de kosten ervan ook in zeer moeilijke omstandigheden kunnen betalen. Europa 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.

Rechtstreekse interventie?

Hoe zou een interstatelijke verzekering in de muntunie er uit zien? Tijdens de voorbije jaren zijn verschillende voorstellen gepubliceerd, al dan niet gekoppeld aan de nationale werkloosheidsstelsels. Deze voorstellen komen er veelal op neer dat de lidstaten bijdragen betalen aan een fonds, dat geld uitkeert aan overheden van lidstaten die getroffen worden door negatieve schokken. In bepaalde varianten gaat het louter om een verzekering tegen zogenaamde 'asymmetrische schokken', en kan het fonds zelf nooit een tekort maken. Als alle landen getroffen worden door een crisis, zullen landen die het minst getroffen zijn in dergelijk schema bijdragen betalen voor landen die het meest getroffen zijn. Andere auteurs beschouwen dat als problematisch omdat men solidariteit vraagt van landen die zelf ook een effect voelen van de crisis, wat politiek moeilijk is en economisch niet zinvol. Zij voorzien daarom de mogelijkheid dat een stabilisatiefonds tijdelijk schulden opbouwt, zodat het kan bijdragen aan stabilisatie bij schokken die de hele eurozone op symmetrische wijze treffen. Sommige voorstellen koppelen de interstatelijke transfers aan de evolutie van de werkloosheid in de lidstaten, en voorzien een herverzekering, via begrotingstransfers, van de nationale werkloosheidssystemen. Andere voorstellen gaan nog verder in deze koppeling aan werkloosheid: ze pleiten voor een rechtstreekse Europese interventie in de werkloosheidsuitkeringen die individuele burgers krijgen. Zelf ben ik betrokken bij onderzoek hierover, onder leiding van het Centre for European Policy Studies (CEPS), dat binnenkort opgeleverd wordt aan de Europese Commissie.

Het is te vroeg om me uit te spreken over de vraag of en hoe een interstatelijke verzekering gekoppeld moet worden aan nationale werkloosheidsuitkeringen, en wat dan de beste benadering is. Wel is duidelijk dat de complexiteit van een rechtstreekse interventie in nationale werkloosheidssystemen niet onderschat mag worden. Het meest aangewezen lijkt een model dat de nationale werkloosheidssystemen herverzekert via begrotingstransfers, dat permanente transfers ten voordele van bepaalde lidstaten uitsluit en een structurele herverdeling van middelen tussen de landen (eerder dan een loutere verzekering waar iedereen baat bij heeft) vermijdt. Eerder dan in te gaan op technische details wil ik het hebben over het waarom van dergelijke herverzekering.

Europa zal geen federale begroting ontwikkelen zoals de VS of Canada

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 ex post organiseren is polariserend. Bovendien is ex post solidariteit duurder dan ex ante solidariteit want ex ante solidariteit verhindert dat de schade oploopt. Risico's centraliseren of herverzekeren in een muntunie is een zaak van gezond boerenverstand: voorkomen is beter dan genezen.

Een moeilijk puzzel

U denkt nu ongetwijfeld: hoe rationeel ook, dit is hopeloze *political fiction*. Er heerst diep wantrouwen, verzet tegen het delen van middelen op het Europese niveau, en vrees dat we hangmatten eerder dan werkloosheidsverzekerin-



Risico's herverzeker is een zaak van gezond boerenverstand

gen zullen subsidiëren. We staan inderdaad voor een paradox: de Verenigde Staten consolideren zwakke solidariteitsmechanismen in de staten met solidariteitsmechanismen op het federale niveau; de EU slaagt 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 Europese Unie 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.

Europese Pijler van Sociale Rechten

Hierboven stelde ik dat het logisch is dat de Europese Unie eisen zou stellen aan de kwaliteit van de werkloosheidsystemen in de lidstaten. In welvaartsstaten zijn werkloos-

heidsuitkeringen de spreekwoordelijke neus van de kameel: of ze een goede schokdemper zijn, hangt ook samen met zaken als de kwaliteit van het activeringsbeleid, en de hoogte van het netto-inkomen dat mensen kunnen verdienen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het gaat om een cluster van principes waar werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid op een coherente manier moet aan beantwoorden. Dit onderlijnt een bredere vaststelling: het is nodig een basisconsensus te ontwikkelen over wat het Europese sociale model inhoudt. Terwijl de zoektocht naar een heldere omschrijving van 'het Europese sociale model' tien jaar geleden nog kon afgedaan worden als een nuttige maar niet echt noodzakelijke oefening, is dit vandaag een existentiële kwestie geworden voor de Unie.

Zijn er perspectieven om aan dergelijke consensus te werken? In maart heeft de Europese Commissie een brede raadpleging gestart en een eerste voorlopige omschrijving gepresenteerd van wat de 'Europese Pijler van Sociale Rechten' moet worden. Dit initiatief maakt deel uit van de werkzaamheden van de Commissie in opvolging van het Verslag van de vijf voorzitters van de Europese instellingen over de voltooiing van de muntunie, dat in 2015 gepubliceerd is. Het initiatief voor de pijler is gericht op

de eurozone, maar andere lidstaten kunnen instappen als zij dat willen. De terminologie 'rechten' is wel enigszins verwarrend, omdat het in essentie gaat om benchmarking van het sociale beleid in de lidstaten. Heel wat beleidsgebieden komen aan bod, gegroepeerd in drie hoofdthema's: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; billijke arbeidsvoorwaarden; adequate en duurzame sociale bescherming en toegang tot essentiële diensten van hoge kwaliteit.

Een breed debat over een dergelijke 'pijler van sociale rechten' kan bijdragen tot de noodzakelijke basisconsensus. Opdat dit initiatief impact zou hebben, lijken drie voorwaarden belangrijk. Ten eerste, moet een pijler van sociale rechten uiteindelijk deel uitmaken van overleg tussen politieke leiders en sociale partners op het hoogste niveau. Zoals de EU zich voorzien heeft van een 'fiscal compact', zou er op het hoogste niveau ook een 'sociaal pact' moeten afgesproken worden. Ten tweede, lijkt het me aangegeven een onderscheid te maken tussen domeinen waarin op basis van bestaande Europese bevoegdheden effectieve rechten, in de juridische betekenis van het woord, tot stand kunnen komen (zoals arbeidsvoorwaarden) en domeinen waar de Unie over minder bevoegdheden beschikt. In domeinen waar de Unie wetgevend kan optreden mag het wetgevende initiatief niet in verdrukking geraken; in domeinen waar dat minder evident is, kan wel een indringende benchmarking van instrumenten en resultaten georganiseerd worden, die verder gaat dan wat nu bestaat in de diverse coördinatieprocessen. Ten derde, denk ik dat dit initiatief op een bepaald ogenblik uitdrukkelijk gekoppeld moet worden aan 'hardere' initiatieven zoals de voorbereiding van een Europees stabilisatie-instrument (waar het verslag van de vijf voorzitters het ook over heeft, zij het in vage bewoordingen); daardoor zou de politieke gevoeligheid en betekenis ervan veel groter worden.

Wederkerigheid

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 echter

een iets rijker begrip. Wederkerigheid is het cement van welvaartsstaten. Het komt er op neer 'voor wat hoort wat' in de juiste dosis toe te passen: 'voor wat hoort wat' kan verworpen tot een hardvochtig mantra, zonder oog voor het feit dat mensen ook recht hebben op mededogen. Een overdosis leidt ook 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.

Zo zouden we het wederkerigheidsprincipe ook moeten toepassen op de lopende debatten over grensoverschrijdend verkeer. De Nederlandse regering klaagt terecht over

De Nederlandse positie komt er op neer dat men zelf graag van twee walletjes zou eten

misbruik van detachering naar Nederland van werknemers Oost- en Centraal-Europa, omdat dit het Nederlandse sociale bestel ondermijnt. Tegelijkertijd 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 elementair principe van wederkerigheid, het maakt het moeilijker om een verstandig compromis te vinden met de Oost- en Centraal-Europese regeringen over de detacheringskwestie.