

**GRENSOVERSCHRIJDENDE SOLIDARITEIT
WANNEER DE WERKLOOSHEID STIJGT:
DE INVLOED VAN ALTERNATIEVE
BELEIDSONTWERPEN OP DE HOUDING
VAN BURGERS TEN AANZIEN VAN
EUROPESE RISICODELING INZAKE
WERKLOOSHEID**

SAMENVATTING



We bedanken ook de KU Leuven voor financiële steun.

Auteurs: Frank Vandenbroucke (UvA), Brian Burgoon (UvA), Theresa Kuhn (UvA), Francesco Nicoli (UvA), Stefano Sacchi (INAPP), David van der Duin (UvA), Sven Hegewald (UvA)

Correspondentie: Frank Vandenbroucke, f.i.g.vandenbroucke@uva.nl

Samenvatting van “*Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*”, 11.12.2018

Waarom een peiling over publieke steun voor grensoverschrijdende risicodeling?

In de nasleep van de eurocrisis heeft de Europese Commissie herhaaldelijk gesteld dat de Europese Muntunie voltooid moet worden met een automatische ‘stabilisatiefunctie’. In welvaartsstaten worden economische schokken gedempt door automatische begrotingsstabilisatoren; zo ondersteunen werkloosheidsuitkeringen de koopkracht van mensen die hun werk verliezen. Met betrekking tot de Eurozone luidt het argument dat een muntunie mechanismen nodig heeft ter ondersteuning of aanvulling van de automatische stabilisatoren van de landen die erbij aangesloten zijn. Een mogelijke optie om dit effect te bereiken is een herverzekering van de nationale werkloosheidsverzekeringen op het niveau van de Eurozone. Een andere optie die de Europese Commissie naar voor schuift, is een instrument dat de publieke investeringscapaciteit van de lidstaten op peil houdt wanneer zij getroffen worden door een crisis en te maken krijgen met minder inkomsten en stijgende uitgaven voor werkloosheid. Beide opties vertrekken van hetzelfde inzicht: in tijden van crisis moeten de begrotingsstabilisatoren van de lidstaten hun rol kunnen spelen terwijl tegelijkertijd hun publieke investeringscapaciteit beschermd wordt. Daarom moet de muntunie in zekere zin een ‘verzekeringunie’ worden.

Maar zijn de Europeanen bereid om het risico van werkloosheidscrises met elkaar te delen, over de grenzen? Dat blijft een cruciale onopgeloste vraag. Dit rapport beantwoordt die vraag op basis van een peiling bij 19641 Europeanen, in 13 lidstaten die samen 70% van de EU-bevolking uitmaken. Risicodeling kan je op heel wat verschillende manieren organiseren. De basisidee dat de stabiliteit van de Europese Muntunie versterkt kan worden door het grensoverschrijdend delen van risico’s die samenhangen met werkloosheidscrises heeft zodoende geleid tot een grote verscheidenheid aan gedetailleerde beleidsvoorstellen. Onze peiling is zo opgezet dat ze deze grote verscheidenheid zo goed mogelijk vat en verstaanbaar maakt voor mensen uit alle lagen van de bevolking. De basisidee in alle alternatieve beleidsontwerpen die we voorleggen is dat een nieuw Europees programma nationale werkloosheidsuitkeringen zou subsidiëren in landen die in nood zijn door een aanzienlijke stijging van de werkloosheid. De basisidee vatten we daarom kort samen als ‘Europese risicodeling inzake werkloosheid’ (EURW). Onze resultaten tonen dat het specifieke beleidsontwerp – de wijze waarop werkloosheidsrisico’s gedeeld worden – belangrijk is met het oog op ondersteuning in de publieke opinie. Ze tonen ook verschillen in publieke steun tussen landen en verschillen in houding tussen individuele burgers, die samenhangen met uiteenlopende sociaaleconomische posities en wereldbeelden.

Onze belangrijkste besluiten

In het politieke debat gebeuren uitspraken over ‘wat de mensen denken’ soms zonder enige evidentie. Onze peiling leert, op basis van evidentie, het volgende:

- Fundamentele oppositie tegen EURW is beperkt tot een relatief klein segment van de bevolking.

- Burgers zijn gevoelig aan het precieze ontwerp van EURW: alhoewel deze gevoeligheid verschilt van land tot land, geven onze respondenten over het algemeen de voorkeur aan beleidsontwerpen die meer genereus zijn (meer genereus wil zeggen: een groter volume aan Europese steun en daardoor een hoger niveau van de gegarandeerde werkloosheidsuitkering), beleidsontwerpen die vereisen dat de deelnemende landen onderwijs- en opleidingskansen aanbieden aan alle werklozen, beleidsontwerpen die niet leiden tot belastingverhoging, en beleidsontwerpen die voorwaarden koppelen aan de werkloosheidsuitkering (zoals het aanvaarden van een passende job).
- Genereuze beleidsontwerpen kunnen steun vinden bij een meerderheid in alle landen die we onderzochten, zelfs indien een genereus voorstel zou leiden tot een verhoging van de belastingen (of en onder welke omstandigheden EURW inderdaad tot hogere belastingen zou leiden, is geen voorwerp van ons onderzoek; het gaat louter om een hypothese die we toetsen bij burgers). In sommige landen moet een eventuele bijkomende belasting (indien die er zou zijn) gepaard gaan met herverdeling van rijke inwoners naar armere inwoners opdat dergelijk voorstel voldoende steun zou verwerven.
- Dit geldt dus ook voor een land als Nederland. In tegenstelling tot wat men zou denken op basis van het politieke debat in Nederland, krijgen zowel genereuze als minder genereuze varianten van Europese solidariteit bij werkloosheid steun van een duidelijke meerderheid in Nederland. Voor genereuze varianten van solidariteit (ook als de respondenten gewaarschuwd worden dat dit leidt tot belastingverhoging) is de steun – zelfs in de meest pessimistische inschatting over hoe ‘neutrale’ respondenten uiteindelijk zouden stemmen als ze gedwongen worden ‘ja’ of ‘neen’ te zeggen – groter dan 60%; in een minder pessimistische inschatting is de steun nog groter.
- In de meeste landen is de steun groter wanneer de uitvoering van EURW gedecentraliseerd wordt: dit versterkt argumenten, ontwikkeld in andere onderzoeken over EURW, dat men beter niet opteert voor echte individuele Europese werkloosheidsuitkeringen (die bestaande nationale uitkeringen deels zouden vervangen), maar opteert voor een *herverzekering* die nationale uitkeringsstelsels ondersteunt met budgettaire transfers.
- In alle landen stijgt de publieke steun wanneer EURW gekoppeld is aan *sociaal investeringsbeleid*, d.w.z. een goede combinatie van opleiding, onderwijs en activering.
- Een discussie die beleidsmakers sterk bezig houdt, nl. de vraag hoeveel ruimte dergelijke mechanismen mogen creëren voor een structurele herverdeling van middelen tussen Europese landen, lijkt voor onze respondenten minder belangrijk wanneer ze hun voorkeuren uitspreken. Daarmee willen we niet zeggen dat dergelijke discussie onbelangrijk is, maar wel dat andere kwesties – zoals de vraag of en hoe opleiding, onderwijs en activering aan uitkeringen gekoppeld worden – meer gewicht in de schaal lijken te leggen bij het grote publiek.

Veeleer dan onoverkomelijke polarisatie zien we dus ruimte voor een constructieve democratische beraadslaging.

Onze methode: een peilingsexperiment met ‘conjoint analysis’

Om de houdingen van burgers ten aanzien van deze complexe vragen beter te begrijpen, hebben we een peilingsexperiment uitgevoerd. We confronteerden alle respondenten met drie paren van telkens twee alternatieve beleidsontwerpen (elk respondent kreeg in het totaal dus zes beleidsontwerpen te zien). We legden elke respondent daarbij twee soorten van vragen voor. Ze moesten ons bij elk paar van alternatieve beleidsontwerpen vertellen welk van de twee hun voorkeur zou hebben; en voor elk van de zes voorstellen moesten ze ons ook zeggen of ze er ‘sterk tegen’, ‘een beetje tegen’, ‘een beetje voor’, ‘sterk voor’ (of ‘noch voor noch tegen’) zouden zijn. Zo verzamelden we tegelijkertijd informatie over de relatieve voorkeuren tussen alternatieve ontwerpen en informatie over het absolute niveau van steun voor of weerstand tegen elk ontwerp.¹

Alle alternatieve beleidsontwerpen hebben een aantal eigenschappen gemeen (in ons rapport noemen we dit de ‘vaste uitgangspunten’). Maar ze verschillen sterk van elkaar in zes dimensies (in ons rapport noemen we dit de ‘bewegende delen’).

Alle beleidsontwerpen die onze respondenten te zien kregen, hebben de volgende vaste uitgangspunten:

- 1) Een lidstaat ontvangt de Europese ondersteuning wanneer ze geconfronteerd is met een aanzienlijke stijging van de werkloosheid; het voorgestelde programma leidt niet tot een voortdurende geldstroom naar alle lidstaten.
- 2) De Europese steun wordt gebruikt om de nationale werkloosheidsuitkeringen te subsidiëren.
- 3) Dit mechanisme creëert een gemeenschappelijk minimumniveau (een bodem) voor de werkloosheidsuitkeringen in alle lidstaten die er aan deelnemen. We informeren onze respondenten dat de deelnemende landen een hogere uitkering kunnen voorzien indien ze dat wensen, maar dit is dan op hun eigen kosten.

De alternatieve beleidsontwerpen die we voorleggen verschillen van elkaar op zes dimensies: dit zijn de ‘bewegende delen’ van het voorstel. We doen onze respondenten nadenken over een dimensie m.b.t. de *generositeit* van het voorstel (D1), een dimensie met betrekking tot *opleiding*

¹ Naast vragen over de alternatieve beleidsontwerpen stellen we vragen over: (a) leeftijd, opleidingspeil, nationaliteit, woonplaats op een NUTS2 niveau, belangrijkste activiteit in het recente verleden, inkomen en belangrijkste bron van inkomsten, huishoudsamenstelling; (b) persoonlijke ervaring met werkloosheid, gevoel van economische onzekerheid en de inschatting die de respondent maakt over de evolutie van zijn/haar relatieve inkomen; (c) de algemene sociaaleconomische ideologie van de respondent, electorale voorkeuren, waarden, religie en identiteit; (d) de opvattingen van de respondent over: de verantwoordelijkheid die overheden hebben om een redelijke levensstandaard te garanderen voor werklozen, de feitelijke levensstandaard van werklozen in haar/zijn land, en de inspanning die werklozen doen om werk te vinden; (e) het vertrouwen van de respondent in vakbonden, in nationale en Europese instellingen en in de huidige politieke leiders in zijn/haar land en in de Europese Unie; (f) de mate waarin de respondent bezorgd is over globalisering, handel en migratie en andere maatschappelijke problemen.

en onderwijs (D2), een dimensie m.b.t. *herverdeling tussen landen* (D3), een *belastingdimensie* (D4), een dimensie m.b.t. de *administratie* die dit voorstel uitvoert (D5), en een dimensie m.b.t. de *inspanning van werklozen om werk te vinden* (D6). Meer concreet zorgen de ‘bewegende delen’ voor de volgende differentiatie:

- 1) De *generositeitsdimensie* verwijst naar de generositeit van de Europese steun wanneer een land in nood is en – gekoppeld daaraan – het minimale niveau van werkloosheidsuitkeringen dat in alle deelnemende landen gegarandeerd wordt. Drie verschillende niveaus van Europese steun/gemeenschappelijk minimum worden voorgesteld, telkens uitgedrukt als een percentage van het laatste loon van wie werkloos wordt, voor de eerste zes maanden van werkloosheid: (i) 40%, (ii) 60%, (iii) 70%.
- 2) De *opleidings- en onderwijsdimensie* heeft betrekking op de aanwezigheid (of afwezigheid) van een voorwaarde waaraan de deelnemende landen moeten voldoen om steun te krijgen: (i) ofwel zijn er geen voorwaarden om steun te krijgen, (ii) ofwel is de voorwaarde dat de landen opleiding en onderwijs moeten organiseren voor hun werklozen.
- 3) De dimensie m.b.t. *herverdeling tussen landen* verwijst naar de volgende vraag: is het mogelijk dat sommige landen op lange termijn meer steun ontvangen uit het programma dan wat ze er aan betalen? Hier maken we een onderscheid tussen: (i) een ‘zuivere verzekering’, waarbij landen op lange termijn niet meer kunnen ontvangen uit het programma dan wat ze er aan hebben bijgedragen; (ii) een programma dat ‘tolerant’ is inzake lange-termijn herverdelingseffecten tussen landen (landen kunnen op lange termijn wel meer kunnen ontvangen dan wat ze hebben bijgedragen); (iii) een voorstel waarbij het mechanisme, naast een verzekering tegen werkloosheidsschokken, op lange termijn ook doelbewust leidt naar een herverdeling van rijke naar armere lidstaten.
- 4) De *belastingdimensie* verwijst naar de lange-termijn impact op het belastingpeil in het land van de respondent. Drie scenario’s worden voorgelegd: (i) er is geen lange-termijn impact op de belastingen; (ii) op lange termijn zullen de belastingen voor iedereen in het land van de respondent toenemen met 0,5% van het inkomen; (iii) op lange termijn zullen de belastingen in het land van de respondent alleen voor de rijken toenemen, met 1% van hun inkomen.
- 5) De *administratieve* dimensie onderscheidt (i) voorstellen die uitgevoerd worden door de EU van (ii) voorstellen die uitgevoerd worden door de lidstaten zelf. Men kan dit onderscheid interpreteren als een onderscheid tussen een stelsel met echte Europese werkloosheidsuitkeringen (waarbij een Europees fonds uitkeringen rechtstreeks zou overschrijven naar de rekening van Europese burgers) en een herverzekering (waarbij een Europees fonds een som geld ter beschikking stelt van lidstaten in nood, maar het hele uitkeringsstelsel nationaal blijft). Maar de peiling gaat niet zover in het omschrijven van alternatieven; we testen de algemene gevoeligheid van onze respondenten aan ‘Europese’ in tegenstelling tot ‘nationale’ uitvoering van een risico-delend programma.

- 6) De dimensie m.b.t. de *inspanning van werklozen om werk te vinden* verwijst naar voorwaarden waaraan individuele werkzoekenden moeten voldoen. We onderscheiden 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 'bewegende delen' levert 324 alternatieve beleidsontwerpen op ($3 \times 2 \times 3 \times 3 \times 2 \times 3 = 324$). Deze alternatieve beleidsontwerpen organiseren allemaal grensoverschrijdende risicodeling, maar elk ontwerp doet het op een verschillende manier. Iedere respondent ziet 6 alternatieve beleidsontwerpen die op een toevallige wijze getrokken zijn uit de totale set van 324 alternatieven. Om robuuste conclusies te kunnen formuleren over de houding van de respondenten en over hun gevoeligheid ten aanzien van alternatieve ontwerpen, is het cruciaal dat ze geconfronteerd worden met een *random draw*. Deze methode noemt men een *survey experiment* met *conjoint analysis*.

Er mag geen misverstand zijn over wat we met onze 'bewegende delen' beogen. Neem, bijvoorbeeld, de belastingdimensie. Onze stelling is niet dat grensoverschrijdende risicodeling ofwel niet tot belastingverhoging zou leiden ofwel moet leiden tot een extra belasting van 0,5%. Deze cijfers moeten het voor onze respondenten duidelijk maken dat sommige vormen van grensoverschrijdende risicodeling kunnen uitgevoerd worden zonder bijkomende bijdragen voor werkloosheidsverzekering, terwijl andere manieren om risicodeling vorm te geven wel extra bijdragen voor de werkloosheidsverzekering veronderstellen: '0,5%' en '1%' zijn niet meer dan eenvoudige getallen om die boodschap duidelijk te maken.

Terwijl er enkele belangrijke 'vaste uitgangspunten' zijn en een reeks 'bewegende delen', laten we sommige dimensies van de organisatie van risicodeling open in de peiling: vragen die te maken hebben met de dekkingsgraad van de uitkeringen, de vraag of het Europese fonds dat de steun uitbetaalt ook schulden kan maken, de vraag welke landen deelnemen en of het programma al dan niet beperkt blijft tot de Eurozone, en details van de financiële en administratieve uitvoering. In het rapport motiveren we waarom we deze kwesties open laten in de peiling.

Onze 324 alternatieven dekken de essentie van de grote diversiteit aan beleidsvoorstellen die tijdens de voorbije jaren geformuleerd zijn rond dit thema op een manier die zowel relevant is als accuraat, maar ook toegankelijk blijft voor respondenten. Ze onderscheiden fundamentele opties inzake risicodeling van elkaar, zonder in details te gaan. Voor zover we weten is het de eerste keer dat zo'n complexe beleidskwestie, waarbij verwezen wordt naar beleid dat respondenten zich moeten inbeelden omdat het in de praktijk nog niet bestaat, uitgetest wordt in een peiling. We wilden deze oefening in verbeelding niet té ingewikkeld maken voor onze respondenten.

Een steekproef die 70% van de Europese bevolking dekt

De peiling werd uitgevoerd in Oostenrijk, België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Polen en Spanje. Deze landen verschillen sterk van elkaar inzake economische ontwikkeling, type van welvaartsstaat (en met name de generositeit van hun huidige werkloosheidsstelsels en de strengheid van hun beleid t.a.v. mensen die leven van werkloosheidsuitkeringen², hun economische prestaties over de voorbije 10 jaar, hun geografische ligging, hoe lang ze lid zijn van de EU en of ze al dan niet lid zijn van de muntunie. De peiling werd georganiseerd door IPSOS met een online panel in oktober en november 2018. In elk land vormen de respondenten een representatieve steekproef van de hele bevolking.

Voorzichtigheid bij het beïnvloeden en beoordelen van respondenten

We probeerden de deelnemers aan het online panel niet te beïnvloeden met verwijzingen naar de potentiële voor- en nadelen van risicodeling. Het positieve resultaat dat verwacht wordt bij grensoverschrijdende risicodeling is meer stabiliteit in alle deelnemende landen, en daardoor minder werkloosheid en minder bijdragen voor werkloosheid op lange termijn. Doordat we dat niet vermelden bij onze respondenten, laten we verwachte voordelen dus onderbelicht: het voorstel verwijst niet naar ‘voordelen’ maar naar principes, zoals het beantwoorden van een ‘nood’ (expliciet: ‘landen die in nood zijn door een aanzienlijke stijging van de werkloosheid’) en het organiseren van solidariteit (impliciet, want we gebruiken dit woord niet). We vermelden ook niet de *moral hazard* die kan optreden: wanneer landen zich verzekerd weten tegen ernstige werkloosheids crises, kunnen ze zich minder zorgen gaan maken daarover en een minder proactief beleid voeren; wanneer de werkloosheidsuitkeringen verbeteren, dan kan dat ook de prikkels voor individuele mensen om werkloosheid te voorkomen of heel kort te houden verminderen. Hoewel we dit allemaal niet zeggen, kunnen de respondenten bepaalde opties die ze te zien krijgen (in de ‘bewegende delen’ van het voorstel) natuurlijk wel interpreteren als remedies tegen *moral hazard*, zowel op het niveau van het nationale beleid dat lidstaten voeren als op het niveau van het individuele gedrag van de mensen die uitkeringen krijgen. Dit geldt met name voor opties in de dimensie *inspanning van werklozen om werk te vinden* en opties in de dimensie *opleiding en onderwijs*: deze dimensies kunnen respondenten wel aanzetten om na te denken over het risico van *moral hazard*.

In de analyse van de antwoorden houden we rekening met drie verschijnselen die onvermijdelijk zijn bij dergelijke peiling: onoplettende respondenten, inconsistente respondenten, en inconsistente beleidsontwerpen.

² Met ‘strengheid van hun beleid’ bedoelen we de eisen die aan werkloze mensen gesteld worden inzake beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, de opvolging van hun inspanningen om werk te vinden, de sancties die toegepast worden.

We wensen dat onze respondenten redeneren over alternatieve beleidsontwerpen; gebrek aan aandacht kan daarom beschouwd worden als een probleem, tenminste wanneer we geïnteresseerd zijn in *doordachte standpunten*. Langs de andere kant is gebrek aan aandacht een realiteit bij het tot stand komen van opinies en de visie van ‘onoplettende burgers’ kan daarom niet zomaar veronachtzaamd worden. Onze peiling bevat een aandachtstest, wat toelaat om analyses uit te voeren zonder de onoplettende respondenten, d.w.z. zonder respondenten die bij het *einde* van de peiling niet langer voldoende aandacht hebben voor detail (of misschien van in het begin onvoldoende aandacht hadden voor detail). We stellen onze belangrijkste resultaten (diegene die gebaseerd zijn op statistische modellen) voor met uitsluiting van de respondenten die falen op deze aandachtstest: dit elimineert 19% van de respondenten.

De respondenten worden geconfronteerd met drie paren van alternatieve beleidsontwerpen (A_1 en B_1 ; A_2 en B_2 ; A_3 en B_3). Ze moeten bij elk paar hun voorkeur geven (verkiezen ze A of B?), en voor elk van de zes beleidsontwerpen moeten ze apart aangeven in hoeverre ze er voor of er tegen zijn; we krijgen dus ook informatie over absoluut niveaus van steun voor (of oppositie tegen) elk beleidsontwerp. Iemand die, bijvoorbeeld, beleidsontwerp A_1 verkiest boven beleidsontwerp B_1 en dan een hoger niveau van steun uitspreekt voor en B_1 dan voor A_1 geeft een antwoord dat tegenstrijdig is: deze respondent is, althans op het eerste gezicht, inconsistent. Als dit twee of drie keer gebeurt (niet alleen bij het beoordelen van A_1 en B_1 maar ook bij het beoordelen van A_2 en B_2 en/of A_3 en B_3), dan omschrijven we de respondent als een *herhaaldelijk inconsistente respondent*. Opnieuw geldt dat we de reactie van dergelijke respondenten in een democratisch politiek proces niet zomaar kunnen veronachtzamen; maar als onze bedoeling is om doordachte standpunten te presenteren, dan tasten dergelijke respondenten de kwaliteit van onze analyse aan. Het aandeel van respondenten die één keer (en niet meer) inconsistent antwoorden, bedraagt 11,9%. Slechts 2,6% van de respondenten zijn herhaald inconsistent. We stellen onze belangrijkste resultaten (diegene die gebaseerd zijn op statistische modellen) voor met uitsluiting van de herhaaldelijk inconsistente respondenten. Zowel onoplettende als herhaald inconsistente respondenten uitsluiten, elimineert 20,6% van onze respondenten.³

Om robuuste besluiten te kunnen trekken over de gevoeligheid van onze respondenten voor wijzigingen in elk van de dimensies van het beleidsontwerp is het nodig ze te confronteren met de resultaten van een *random draw*. Dit heeft een onvermijdelijk gevolg: het op toevalbasis combineren van alle opties over alle dimensies leidt tot beleidsontwerpen die – tenminste op het eerste gezicht – *intern inconsistent* zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Wanneer het gaat om een zuivere verzekering tussen de landen, dan kunnen er op lange termijn onder de betrokken landen geen ‘netto ontvangers’ en ‘netto betalende’ zijn. In een lange termijn perspectief (waarbij

³ Uit de vergelijking van de cijfers blijkt dus dat er gedeeltelijke overlap is tussen de ‘onoplettende’ en de ‘herhaald inconsistent’ respondenten. In de groep die overblijft na eliminatie van deze twee categorieën, geeft 10,8% één keer (maar niet meer dan één keer) een inconsistent antwoord. Deze groep respondenten zit dus steeds in onze analyse.

de jaarlijkse schommelingen in de balans tussen ‘ontvangen’ en ‘bijdragen’ op het niveau van landen uitgesmeerd worden over de tijd) betekent dit het volgende: indien het belastingniveau in een land X niet toeneemt, en men in andere overheidsprogramma’s geen bezuinigingen doorvoert, dan is het niet mogelijk om de generositeit van de werkloosheidsuitkeringen te verbeteren in dit land X, vermits het niet op externe financiële steun kan rekenen om dergelijke verbetering tot stand te brengen. Neem bijvoorbeeld een inwoner uit Estland die deelneemt aan onze peiling; in Estland zijn de werkloosheidsuitkeringen vandaag weinig genereus. Veronderstel dat hij een oordeel moet geven over een beleidsontwerp dat de volgende eigenschappen combineert: ‘zuivere verzekering’ tussen de deelnemende landen, ‘geen extra belastingen’ in Estland, een uitkering die (minstens) gelijk is aan ‘70% is van het laatste loon van de werkloze, gedurende 6 maanden’. Zo’n pakket is vandaag niet haalbaar in Estland. Het zou uitvoerbaar zijn indien de werkloosheid in Estland verder zou dalen, of indien bezuinigd wordt op andere overheidsuitgaven of de overheidsschuld zou toenemen; maar dat stellen we in onze peiling niet voor en daarom beschouwen we zo’n voorstel als ‘intern inconsistent’. Dit voorbeeld illustreert dat de interne consistentie van een beleidsontwerp afhankelijk is van het land waar het voorgesteld wordt. Zo is er één land in onze steekproef waar een minimale garantie van 70% loonvervanging op het eerste gezicht niet ‘intern inconsistent’ is zonder bijkomende overheidsinkomsten, maar in de andere landen lijkt zo’n combinatie wel intern inconsistent, tenminste wanneer we voorzichtig oordelen.

In het bestek van ons onderzoek kunnen we slechts een ruw en benaderend oordeel vellen over de beleidsontwerpen die intern inconsistent lijken. Zoals verder zal blijken, zoomen we voor onze belangrijkste conclusies in op beleidsontwerpen die consistent zijn.⁴

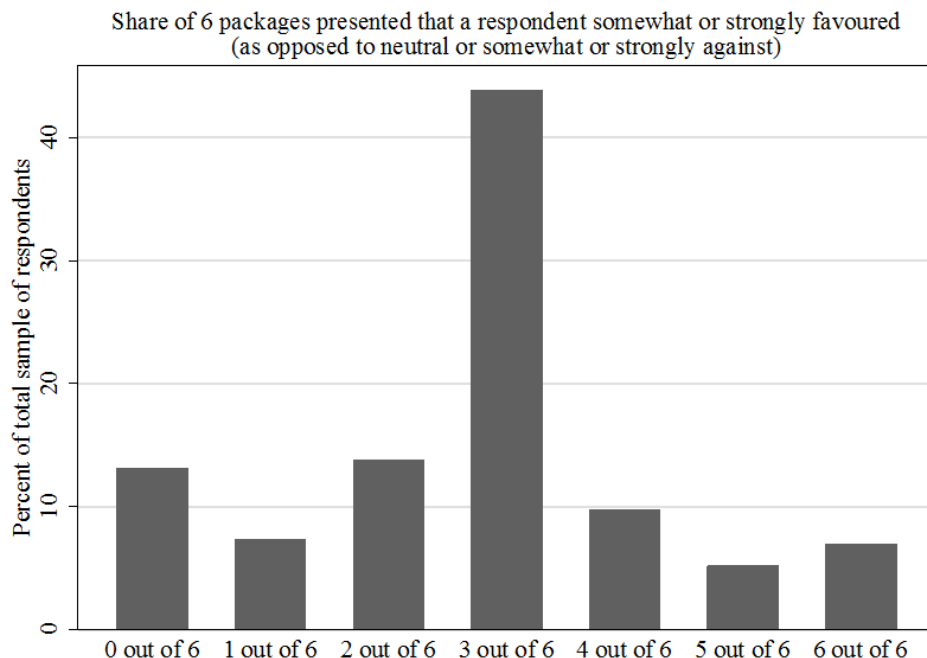
Eerste vaststellingen: beperkte fundamentele tegenstand, verschillen tussen landen

Fundamentele oppositie tegen grensoverschrijdende solidariteit in de vorm van ‘risicodeling’ is beperkt: minder dan 10% van de respondenten verwerpt de meerderheid van de zes alternatieve beleidsontwerpen die ze te zien krijgen (waarbij ‘verwerpen’ betekent dat de respondent zijn houding omschrijft als: ‘een beetje tegen’ of ‘sterk tegen’). We keken ook naar het omgekeerde patroon, het aandeel van de respondenten die drie of meer van de beleidsontwerpen die ze moesten beoordelen ondersteunen (‘een beetje voor’, ‘sterk voor’): dit aandeel is gelijk aan 66%.⁵ Dit wordt getoond in Figuur ES1.

⁴ In het rapport bespreken we ook nog andere vormen van ‘inconsistentie’ bij beleidsontwerpen.

⁵ Dit cijfer wijzigt niet wanneer we alle beleidsontwerpen (voor alle respondenten in alle landen) elimineren die intern inconsistent zouden zijn – op basis van een zeer ruwe inschatting – omdat ze een vervangingsratio van 70% combineren met géén verhoging van de belastingen. Het percentage stijgt marginaal (tot 66,9%) wanneer de respondenten die falen bij de aandachttoets worden uitgesloten.

Figuur ES1: Steun voor beleidsontwerpen (hele steekproef, 13 landen)

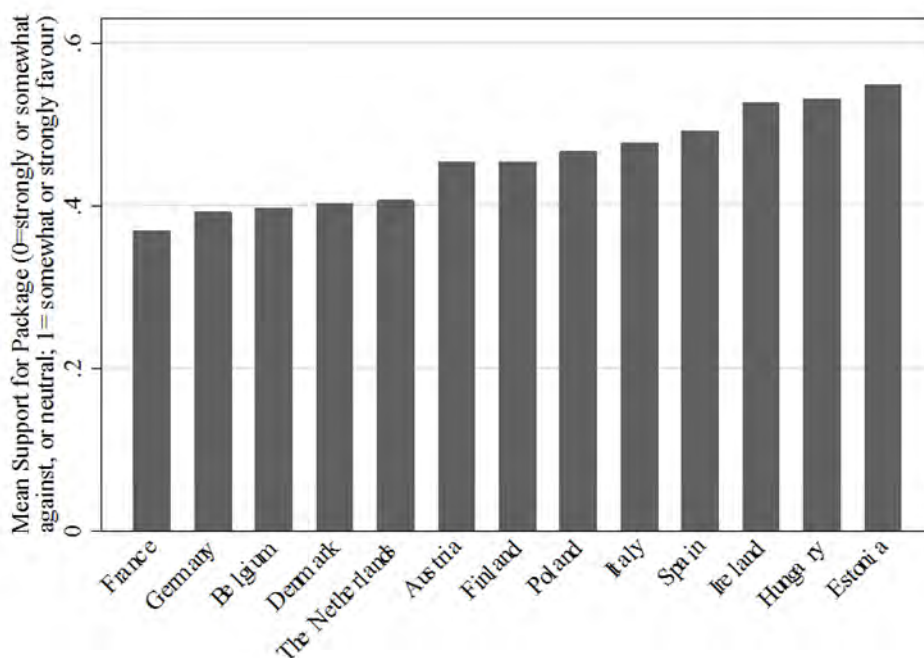


Toelichting bij Figuur ES1

De middelste balk toont dat 44% van alle respondenten, over alle landen, bij 3 van de 6 beleidsontwerpen zegt dat hij/zij ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’ dit beleidsontwerp is. De meest linkse balk toont dat 12,9% van alle respondenten bij *geen enkel* beleidsontwerp aangeeft ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’ te zijn (de houding van 12,9% van de mensen is dus bij alle zes ontwerpen ‘niet voor noch tegen’, of ‘een beetje tegen’, of ‘sterk tegen’). Let wel, dit gaat over *alle* beleidsontwerpen die de respondenten te zien krijgen, ook ontwerpen die veel minder populair zijn dan andere.

De steun verschilt echter van land tot land. Dit blijkt uit Figuur ES2 die de ‘gemiddelde steun’ weergeeft per land, d.w.z. gemiddeld over alle alternatieve beleidsontwerpen die de respondenten te zien krijgen.

Figuur ES2: Gemiddelde steun voor de beleidsontwerpen, per land



Toelichting bij Figuur ES2

In Frankrijk is de ‘gemiddelde steun’ gelijk aan 38%; bij een (denkbeeldige) stemming over alle beleidsontwerpen die de Fransen te zien kregen in de peiling, zouden gemiddeld 38% ‘ja-stemmen’ uitgebracht zijn (waarbij ‘ja’ staat voor ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’). In Estland is de ‘gemiddelde ja-stem’ gelijk aan 55%. In Nederland ligt dit cijfer op 40,9%. Let wel, dit gaat over *alle* beleidsontwerpen die de respondenten te zien krijgen, ook ontwerpen die veel minder populair zijn dan andere.

Het algemene beeld is dat de ‘gemiddelde steun’ meestal lager is in de rijkere lidstaten met sterk ontwikkelde welvaartsstaten, met name in Frankrijk, Duitsland, België, Denemarken en Nederland. De gemiddelde 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).

De respondenten zijn gevoelig aan het specifieke beleidsontwerp dat ze te zien krijgen. Over het algemeen geven ze de voorkeur aan beleidsontwerpen die:

- meer genereus zijn (ze hebben liever 70% vervanging van het laatste loon, als gemeenschappelijke bodem onder het systeem, dan een lager percentage);
- als voorwaarde stellen dat landen opleiding en onderwijs aanbieden aan werkloze mensen;
- niet leiden tot belastingverhoging;

- eisen stellen aan individuele werkzoekenden (bijvoorbeeld de eis dat ze een passende baan moeten accepteren of anders hun uitkering verliezen).

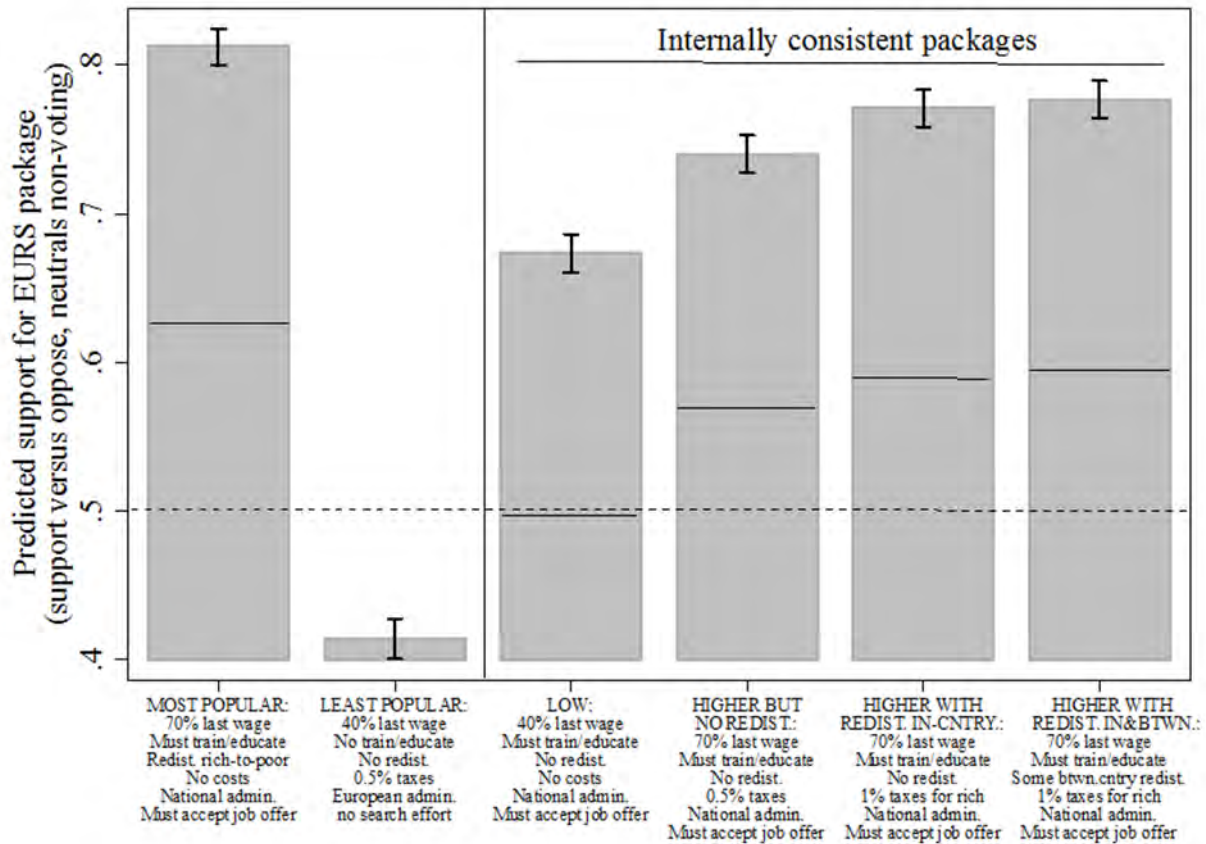
Interessant is echter dat deze gevoeligheden ook verschillen van land tot land.

Onze peiling laat een veel fijnere analyse toe dan wat we in dit rapport voorleggen, met name over de invloed van de sociaaleconomische achtergrond en het persoonlijk wereldbeeld van de respondenten. Ons rapport geeft ter illustratie wel enkele aanduidingen. Het is niet verrassend dat mensen die positief staan tegenover de EU meer steun uitspreken voor grensoverschrijdende risicodeling dan mensen die niet positief staan tegenover de EU. Meer verrassend is de vaststelling dat deze voorstellen niet alleen meer populair zijn bij mensen die ‘voor Europa’ zijn, maar ook een beetje meer populair bij mensen met lage inkomens dan bij mensen met hoge inkomens. Het gaat met andere woorden niet om een selectieve achterban van uitsluitend mensen die voor de EU zijn en eerder hoog op de maatschappelijke ladder staan. We nemen ons voor om dit in academisch onderzoek verder uit te spitten.

Potentiële meerderheden in alle landen

Onze peiling laat toe om voorspellingen te doen over steun voor specifieke beleidsontwerpen, alsof er zou over gestemd worden. Vanzelfsprekend moet men voorspellingen daarover met de nodige omzichtigheid doen, maar onze methode biedt daarvoor toch het meest robuuste uitgangspunt. Figuur ES3 toont de voorspelde steun wanneer alle landen samengenomen worden, net alsof er een (denkbeeldige) supranationale stemming zou plaatsvinden. De staafjes in Figuur ES3 tonen het percentage van de respondenten die zich ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’ een specifiek EURW-beleidsontwerp uitspreken (waarbij EURW staat voor ‘Europese risicodeling inzake werkloosheid’), in verhouding tot diegenen die zich voor of tegen uitgesproken hebben. Met andere woorden, de cijfers achter de staafjes veronderstellen dat diegenen die ‘neutraal’ antwoorden (‘noch voor noch tegen’) niet deelnemen aan de stemming, of dat de ‘neutralen’ zich proportioneel verdelen over de ‘ja’- en ‘neen’-kampen wanneer ze verplicht worden om te stemmen. De *horizontale lijnen* in elk staafje tonen het aandeel ‘ja’-stemmen indien alle ‘neutralen’ zich bij een stemming zouden keren tégen het specifieke beleidsontwerp dat voorligt. De top van de staafjes en de horizontale lijnen tonen dus een bovengrens en een ondergrens voor wat – op basis van onze peiling – zou kunnen gebeuren bij een ‘stemming’.

Figuur ES3: Voorstelde stemming voor specifieke beleidsontwerpen (alle 13 landen samen)



Figuur ES3 zoomt in op 6 verschillende beleidsontwerpen voor EURW, Europese risicodeling inzake werkloosheid. De eerste twee beleidsontwerpen zijn alleen maar interessant in theorie: het eerste ontwerp (van links naar rechts in de figuur) is het ‘meest populaire’ en het tweede is het ‘minst populaire’ ontwerp. Het meest populaire ontwerp, dat meer dan 80% van de stemmen krijgt (met uitsluiting van wie ‘neutraal’ is), is een *free lunch* (‘gratis maaltijd’) waarbij de respondenten de meest genereuze steun wensen zonder daarvoor iets extra te moeten betalen: we beschouwen dat als een ‘niet consistent’ ontwerp voor het overgrote meerderheid van de landen in de steekproef. Het minst populaire ontwerp krijgt meer dan 40% van de stemmen, maar geen meerderheid. Het is ook inconsistent want het combineert een lage gemeenschappelijke vloer voor de werkloosheidsuitkeringen met een algemene belastingverhoging, terwijl dergelijke een lage minimumgarantie in de overgrote meerderheid van de landen eigenlijk geen extra bijdragen van de werkende bevolking vergt. Het is weinig populair omwille van het lage niveau van de gegarandeerde uitkeringen, de belastingverhoging, en het feit dat er geen voorwaarden worden gesteld aan de deelnemende landen en de individuele werklozen.

De vier andere beleidsontwerpen in de rechterkant van Figuur ES3 zijn combinaties van opties die, alleszins op het eerste gezicht, wel intern consistent zijn. Van links naar rechts neemt zowel

de generositeit toe, als de inzet op herverdeling in het land van de respondent en de tolerantie ten aanzien van een blijvende herverdeling tussen landen. Zoals blijkt uit de beschrijving van de beleidsontwerpen (onder de horizontale as van Figuur ES3 en verder in Tabel ES1), zijn sommige opties identiek over deze vier beleidsontwerpen. Het gaat om opties die bijdragen tot meer publieke steun. Zo is het duidelijk dat de respondenten verkiezen dat de deelnemende landen zorgen voor opleiding en onderwijs voor hun werklozen; dat de uitvoering op het nationale niveau gebeurt, eerder dan op het Europese niveau; en dat individuele werklozen op zijn minst verplicht zouden zijn om een passende baan te aanvaarden. Deze eigenschappen houden we dus constant. Maar we maken de vier beleidsontwerpen onderscheiden zich van elkaar op drie dimensies:

- *generositeit*: een ontwerp dat 40% van het laatste loon subsidieert tegenover ontwerpen die 70% van het laatste loon subsidiëren;
- *herverdeling tussen landen*: beleidsontwerpen die op lange termijn geen herverdeling tussen landen toelaten, in contrast tot een ontwerp dat een lange-termijn herverdeling tussen landen toelaat;
- het lange-termijn effect op de *belastingen*: een ontwerp waarbij de belastingen niet stijgen in het land van de respondent; een ontwerp dat veronderstelt dat de belastingen voor alle inwoners van het land van de respondent toenemen met 0,5% van het inkomen; twee ontwerpen waarbij de belastingen voor de rijken in het land van de respondent stijgen met 1% van hun inkomen.

Tabel E1 vat de kenmerken van deze alternatieve ontwerpen samen. We gebruiken de volgende labels: *LAAG MINIMUM*, *HOOG MINIMUM & GEEN HERVERDELING*, *HOOG MINIMUM EN BINNENLANDSE HERVERDELING*, *HOOG MINIMUM EN HERVERDELING BINNEN EN TUSSEN LANDEN*.

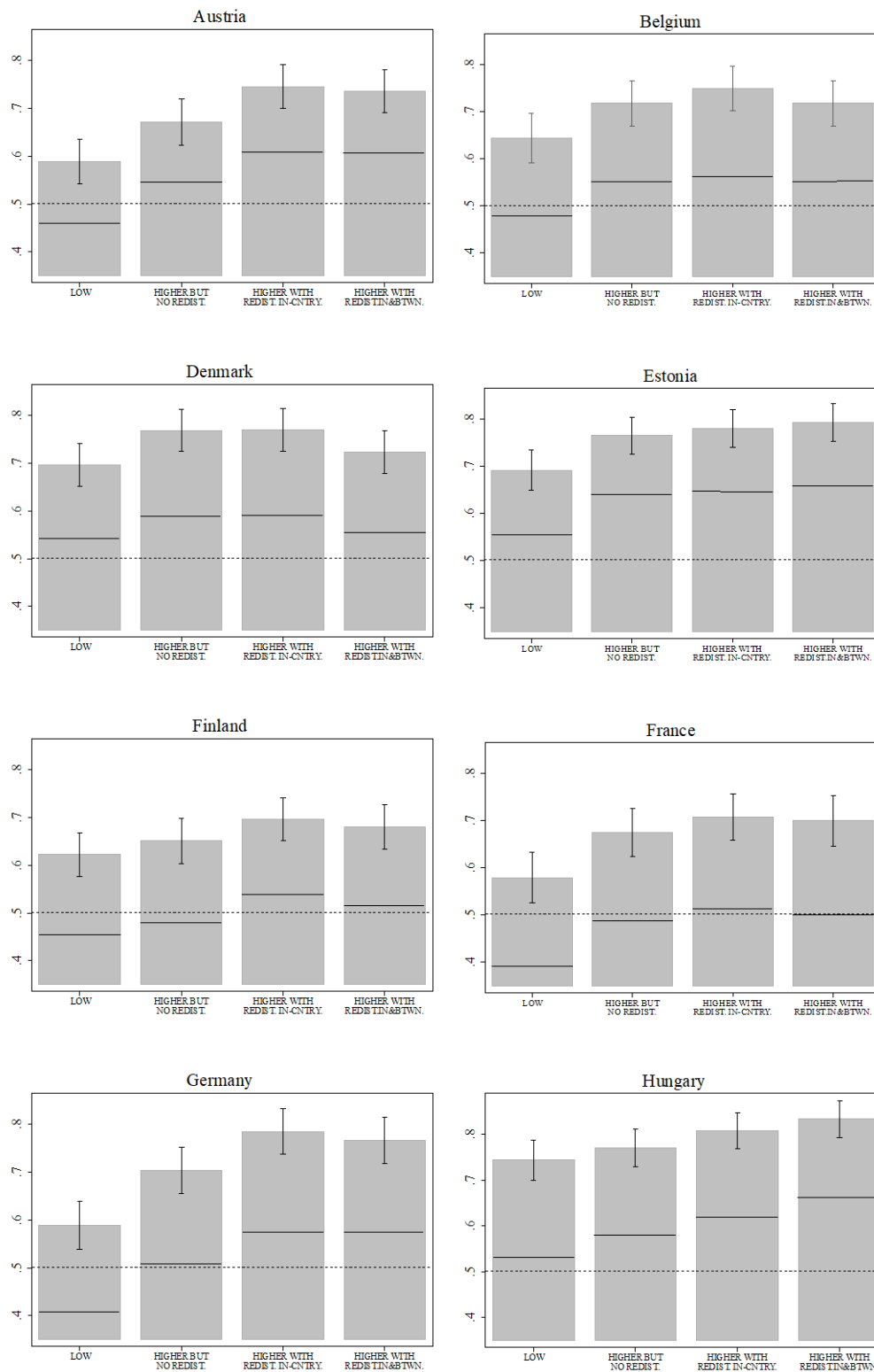
Tabel ES1: Eigenschappen van de vier intern consistente EURW ontwerpen in Figuren ES3 en ES4

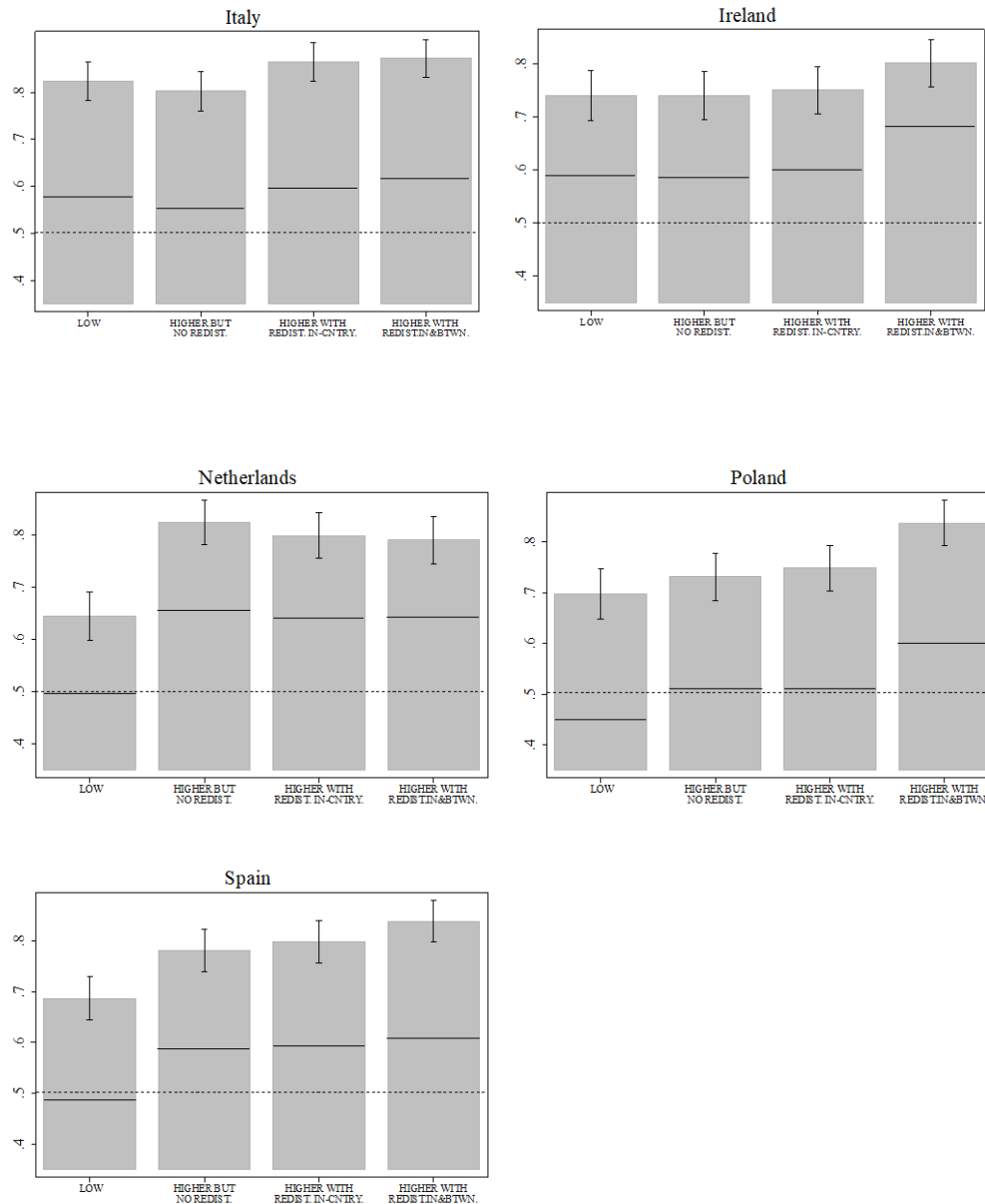
	LAAG MINIMUM	HOOG MINIMUM, GEEN HERVERDELING	HOOG MINIMUM, BINNENLANDSE HERVERDELING	HOOG MINIMUM, HERVERDELING BINNEN EN (mogelijks) TUSSEN LANDEN
D1	40%	70%	70%	70%
D2	de deelnemende landen moeten zorgen voor opleiding en onderwijs van werklozen			
D3	geen herverdeling van de landen op lange termijn			tolerant: op lange termijn is blijvende herverdeling tussen landen mogelijk
D4	geen extra belastingen in je land	alle inwoners van je land betalen 0,5% extra	rijke inwoners van je land betalen 1% extra	
D5	nationale uitvoering			
D6	werkloze mensen moeten een passend baan aanvaarden of verliezen hun uitkering			

Voor deze vier intern consistente ontwerpen toont Figuur ES3 een vrij helder patroon van Europeanen die de voorkeur geven aan ontwerpen die meer genereus zijn en meer herverdeling meebrengen – in het bijzonder binnen landen door progressieve belastingen, maar ook tussen landen door toe te laten dat sommige landen per saldo méér genieten van het Europese verzekeringsmechanisme dan andere landen. De voorspelde steun is het meest beperkt voor het LAAG MINIMUM ontwerp: 65% van de stemmen wanneer de ‘neutrale respondenten’ uitgesloten worden, maar net onder de 50% wanneer men veronderstelt dat alle ‘neutralen’ uiteindelijk tegen dit ontwerp stemmen. De drie andere, meer genereuze ontwerpen hebben meer dan 50% van de stemmen, zelfs wanneer men veronderstelt dat alle ‘neutralen’ uiteindelijk tegen stemmen. Het ontwerp dat volgens deze analyse het meeste steun zou krijgen is gebaseerd op een combinatie van een genereuze minimale uitkering, herverdeling binnen landen en tolerantie voor herverdeling tussen landen.

Een politieke beraadslaging over EURW zal natuurlijk niet gebaseerd zijn op een supranationale stemming, maar op besluitvorming in de Europese Raad. Daarom is het belangrijk te kijken naar de publieke opinie in elk van de afzonderlijke landen. Figuur ES4 toont de resultaten per land.

Figuur ES4: Voorspelde steun voor selectieve beleidsontwerpen, per land





Toelichting bij Figuur ES4 (voor Nederland):

De hoogte van de balkjes geeft aan hoeveel Nederlanders volgens de peiling hun steun zouden uitspreken voor een bepaalde beleidsontwerp, in verhouding tot het totale aantal Nederlanders die zich ofwel voor ofwel tegen uitspreken (de ‘neutrale’ mensen die ‘noch voor noch tegen’ zijn, worden hier dus niet meegeteld). We tonen vier verschillende beleidsontwerpen. Bij het beleidsontwerp ‘HOOG MINIMUM, GEEN HERVERDELING’ spreekt ongeveer 80% van de Nederlandse respondenten steun uit (het verticale lijntje geeft een betrouwbaarheidsinterval weer; het gaat om een schatting). De hoogte van de horizontale lijnen in de balkjes geeft aan hoeveel Nederlanders volgens de peiling hun steun zouden uitspreken in verhouding tot het *totale* aantal Nederlanders,

met inbegrip van de mensen die ‘neutraal’ zijn: het gaat om ongeveer 65%. Dus, ook als alle Nederlanders die ‘neutraal’ zijn in de peiling, uiteindelijk ‘tegen’ zouden stemmen bij een denkbeeldige stemming over dit beleidsontwerp, dan blijft er toch een meerderheid ‘voor’. Bij een beleidsontwerp met een LAAG MINIMUM (meest linkse balkje) is de Nederlandse steun in de peiling minder groot.

Figuur ES4 toont dat de publieke steun in elk land een verschillend patroon heeft, afwijkend van het algemene Europese patroon dat we toonden in Figuur ES3: het niveau van de steun, maar ook de gevoeligheid aan specifieke dimensies verschilt. In dit korte bestek kunnen we niet ingaan op de details, maar slechts de belangrijkste resultaten samenvatten. In de meeste landen geven de respondenten de voorkeur aan meer genereuze en meer herverdelende varianten van deze Europese verzekering. Maar er zijn twee landen, Ierland en Italië, waar een lichte voorkeur blijkt voor minder genereuze varianten. Ook blijkt dat men in sommige landen niet bijzonder enthousiast is voor varianten waarbij er binnenlands herverdeeld wordt (in vergelijking met varianten waarbij een eventuele bescheiden lastenverhoging lineair uitgesmeerd wordt over iedereen); dit geldt voor België, Ierland en Polen, maar het is het meest uitgesproken in Nederland. Ten slotte leert de vergelijking met Figuur ES4 dat men in een aantal landen duidelijk meer of minder positief is over zowel binnenlandse herverdeling als herverdeling tussen landen. De landen die in het bijzonder enthousiast zijn over een combinatie van herverdeling binnen en tussen landen zijn Polen, Estland, Ierland en Spanje. Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland en Nederland behoren tot de landen die daarover aanzienlijk *minder* enthousiast zijn. Deze kloof is niet verrassend gezien de recente geschiedenis van de Eurozone en de verhouding tussen ‘netto bijdragebetalers’ en ‘netto ontvangers’ in de Europese begroting; ze bevestigt eerdere studies die tonen dat de Europese publieke opinie verdeeld is over mechanismen die tot herverdeling leiden tussen Europese landen.

De belangrijkste conclusie is dat er in alle lidstaten die we onderzocht hebben potentiële meerderheden zijn voor de beleidsontwerpen met een HOOG MINIMUM. Of herverdeling tussen landen de publieke steun versterkt of afzwakt hangt af van land tot land. In sommige landen, zoals Finland en Frankrijk, vereist het tot stand komen van een meerderheid dat een eventuele lastenverhoging gepaard gaat met binnenlandse herverdeling (indien er een lastenverhoging nodig zou zijn – wat wij ten gronde niet bespreken). De wijze waarop bijkomende bijdragen voor werkloosheidsverzekering binnenlands verdeeld worden, is vanzelfsprekend een zaak voor nationale besluitvorming: dit is niet iets dat op het niveau van de Europese Raad uniform dient vastgelegd te worden.

Aanwijzingen voor het beleid

De bedoeling van ons rapport is niet om de mogelijke voor- en nadelen van een Europese risicodeling inzake werkloosheid (EURW) te bespreken, of de pro’s en contra’s bij specifieke beleidsontwerpen. We onderzochten wat alternatieve beleidsontwerpen betekenen voor publieke steun. Dit onderzoek leidt wel tot enkele aanwijzingen voor het beleid:

- Fundamentele oppositie tegen EURW is beperkt tot een relatief klein segment van de bevolking.
- Burgers zijn gevoelig aan het precieze ontwerp van EURW: alhoewel deze gevoeligheid verschilt van land tot land, geven onze respondenten over het algemeen de voorkeur aan beleidsontwerpen die meer genereus zijn, beleidsontwerpen die vereisen dat de deelnemende landen onderwijs- en opleidingskansen aanbieden aan werklozen, beleidsontwerpen die niet leiden tot belastingverhoging, en beleidsontwerpen die voorwaarden koppelen aan de werkloosheidsuitkering.
- Generieuze beleidsontwerpen kunnen steun vinden bij een meerderheid in alle landen die we onderzochten, zelfs indien een genereus voorstel zou leiden tot een verhoging van de belastingen. In sommige landen moet een eventuele bijkomende belasting (indien die er zou zijn) gepaard gaan met herverdeling van rijke inwoners naar armere inwoners opdat dergelijk voorstel voldoende steun zou verwerven.
- In de meeste landen is de steun groter wanneer de uitvoering van EURW gedecentraliseerd wordt: dit versterkt argumenten, ontwikkeld in andere onderzoeken over EURW, dat men beter niet opteert voor echte individuele Europese werkloosheidsuitkeringen, maar opteert voor een *herverzekering* die nationale uitkeringsstelsels ondersteunt met budgettaire transfers.
- In alle landen stijgt de publieke steun wanneer EURW gekoppeld is aan *sociaal investeringsbeleid*, d.w.z. een goede combinatie van opleiding, onderwijs en activering.
- Een discussie die beleidsmakers sterk bezig houdt, nl. de vraag hoeveel ruimte dergelijke mechanismen mogen creëren voor een structurele herverdeling van middelen tussen Europese landen, lijkt voor onze respondenten minder belangrijk wanneer ze hun voorkeuren uitspreken. Daarmee willen we niet zeggen dat dergelijke discussie onbelangrijk is, maar wel dat andere kwesties – zoals de vraag of en hoe opleiding, onderwijs en activering aan uitkeringen gekoppeld worden – meer gewicht in de schaal lijken te leggen bij het grote publiek.