

Er is draagvlak voor Europese solidariteit

Europese burgers zijn veel meer geneigd tot onderlinge solidariteit dan politici denken. Nieuw onderzoek naar de bereidheid elkaar over de grenzen te steunen in geval van grote werkloosheid, toont dit aan. Wel hebben burgers een sterke mening over de manier waarop die solidariteit vormgegeven wordt.

FRANK VANDENBROUCKE

Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

‘Er is alle reden om de eurosceptische geloofsovertuiging die Den Haag de afgelopen tien jaar in zijn greep heeft gehad te herzien. De kiezer snakt ernaar.’ Zo besloot Coen Teulings zijn overzicht van tien jaar crisisbeleid in *S&D*.¹ Een sterk statement, maar niet zonder grond: Nederlandse kiezers denken genuanceerder over de Europese Unie dan het Nederlandse politieke debat doet vermoeden. Dat is in elk geval de conclusie uit een recent onderzoek naar de houding van burgers in dertien Europese landen, waaronder Nederland, over de bereidheid tot grensoverschrijdende solidariteit wanneer landen getroffen worden door hevige werkloosheid.²

Solidariteit bij werkloosheid

In nationale welvaartsstaten worden economische schokken gedempt door zogenaamde ‘automatische stabilisatoren’. Zo’n stabilisator is bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkering, die ervoor zorgt dat de koopkracht van mensen die hun werk verliezen op peil blijft. Dat

mechanisme komt automatisch op gang wanneer een crisis uitbreekt. Ook op het niveau van de muntunie zijn dergelijke mechanismen nodig, ter ondersteuning van of aanvulling op de automatische stabilisatoren van de lidstaten. Een land dat door een economische crisis gaat, moet immers ook in staat zijn voor langere tijd fatsoenlijke werkloosheidsuitkeringen te betalen.

Zo’n stabilisatiemechanisme op Europees niveau zou bijvoorbeeld de ‘herverzekering’ van de nationale werkloosheidsverzekeringen kunnen zijn op het niveau van de eurozone. Een land dat getroffen wordt door een ernstige crisis, zou dan tijdelijk budgettaire steun kunnen krijgen. Maar er zijn ook andere opties, zoals het ondersteunen van de publieke investeringscapaciteit in landen die getroffen worden door een zware crisis. Twan van Lieshout schetst verschillende mogelijkheden in een recente bijdrage in *S&D*.³

Al deze opties hebben gemeen dat de muntunie in zekere zin een ‘verzekering sunie’ wordt: de lidstaten moeten *elkaar* verzekeren

van steun bij zware economische schokken. Het politieke knelpunt daarbij is bekend: om een verzekering te organiseren moet je bereid zijn tot onderlinge solidariteit. De hamvraag is dus: *zijn de Europeanen bereid om het risico van werkloosheids crises met elkaar te delen, over de grenzen? Is er politiek draagvlak voor die solidariteit?* Die vraag hebben we onderzocht op basis van een peiling bij 19.641 Europeanen, verdeeld over België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Polen en Spanje.

19.641 Europeanen beantwoordden vragen over hun bereidheid tot solidariteit over de grenzen heen

Twan van Lieshout merkt op dat de linkse partijen zich in Nederland op de vlakke houden over dit onderwerp. Hij citeert ook politici die bedenkingen uiten bij dergelijke voorstellen. Een Europese ‘verzekeringsunie’ is geen probleemloos idee, maar uit deze citaten blijkt naar mijn gevoel vooral veel inhoudelijke verwarring. Zo zou Dennis de Jong van de SP stellen dat het ‘voor de gemiddelde minder bevoorrechte noordelijke kiezer een raar idee [is] om te moeten bijdragen aan landen omdat het eigen land een sterke economie heeft en het buurland niet’.⁴ Die stelling gaat eraan voorbij dat ook ‘sterke economieën’ getroffen kunnen worden door economische schokken, en dat het vooral om een stabiliseringsmechanisme gaat. In essentie gaat het hier om verwarring over twee vormen van solidariteit: ‘verzekeren’ versus ‘herverdelen’.

Natuurlijk kun je een stabiliseringsmechanisme op verschillende manieren organiseren en is het debat daarover complex: onze peiling

is echter zo opgezet dat ze een grote waaier aan mogelijke voorstellen zo goed mogelijk vat en begrijpelijk maakt voor mensen uit alle lagen van de bevolking. Het blijkt ook dat veel mensen — ook de ‘minder bevoorrechte noordelijke kiezer’ — zich een mening kunnen vormen over zo’n complex onderwerp.

Nadenken over concrete alternatieven

Om de houdingen van burgers ten aanzien van deze complexe vragen beter te begrijpen, hebben we een peilingsexperiment (in het Engels: *survey experiment*) uitgevoerd. We confronteerden alle respondenten driemaal met twee alternatieve voorstellen; elke respondent kreeg in het totaal dus zes voorstellen te zien. Respondenten kregen twee soorten vragen voorgelegd en moesten bij elk tweetal voorstellen hun voorkeur geven. Voor elk van de zes voorstellen moesten ze 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 voorstellen en informatie over het absolute niveau van steun voor of weerstand tegen elk voorstel.

Alle alternatieve voorstellen hebben een aantal eigenschappen gemeen (in ons rapport noemen we dit de ‘vaste uitgangspunten’), maar verschillen sterk van elkaar in zes dimensies (de ‘bewegende onderdelen’). Alle voorstellen die onze respondenten te zien kregen, hebben de volgende vaste uitgangspunten:

- ▶ Een lidstaat ontvangt de Europese ondersteuning wanneer deze geconfronteerd wordt met een aanzienlijke stijging van de werkloosheid. Het voorgestelde programma leidt niet tot een voortdurende geldstroom naar alle lidstaten.
- ▶ De Europese steun wordt gebruikt om de nationale werkloosheidsuitkeringen te subsidiëren.

Dit mechanisme creëert een gemeenschappelijk minimumniveau (een bodem) voor de werkloosheidsuitkeringen in alle lidstaten die eraan deelnemen. We informeerden onze respondenten dat de deelnemende landen in een hogere uitkering kunnen voorzien indien ze dat wensen, maar dit is dan op hun eigen kosten.

De alternatieve voorstellen die we voorlegden, verschillen van elkaar op zes dimensies: dit zijn de 'bewegende onderdelen'. We lieten onze respondenten nadenken over een dimensie met betrekking tot de *generositeit* van het voorstel, een dimensie met betrekking tot *opleiding en onderwijs*, een dimensie met betrekking tot *herverdeling tussen landen*, een *belastingdimensie*, een dimensie met betrekking tot de *administratie* die dit voorstel uitvoert en een dimensie met betrekking tot de *inspanning van werklozen om werk te vinden*. Meer concreet zorgen de bewegende onderdelen voor de volgende differentiatie:

- ▶ De dimensie *generositeit* verwijst naar de generositeit van de Europese steun wanneer een land in nood is, en daaraan gekoppeld het minimale niveau van werkloosheidsuitkeringen dat in alle deelnemende landen gegarandeerd wordt. We confronteren 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 daartussenin ligt.
- ▶ De dimensie *opleiding en onderwijs* heeft betrekking op de aanwezigheid (of afwezigheid) van een voorwaarde waaraan de deelnemende landen moeten voldoen om steun te krijgen: (i) ofwel er zijn geen voorwaarden om steun te krijgen, (ii) ofwel de voorwaarde is dat de landen opleiding en onderwijs moeten organiseren voor hun werklozen.
- ▶ *Herverdeling tussen landen* verwijst naar de volgende vraag: is het mogelijk dat som-

mige landen op lange termijn meer steun ontvangen uit het programma dan ze eraan betalen? Hier maken we een onderscheid tussen: (i) een 'zuivere verzekering', waarbij landen op lange termijn niet meer kunnen ontvangen uit het programma dan ze eraan hebben bijgedragen; (ii) een programma dat 'tolerant' is inzake herverdelingseffecten tussen landen op lange termijn (landen kunnen wel meer ontvangen dan ze hebben bijgedragen); (iii) een voorstel waarbij het mechanisme naast een verzekering tegen werkloosheidsschokken op lange termijn ook doelbewust leidt naar een herverdeling van rijke naar armere lidstaten.

- ▶ *Belasting* verwijst naar de langetermijnpact op het belastingpeil in het land van de respondent. Drie langetermijnscenario's worden voorgelegd: (i) er is geen impact op de belastingen; (ii) de belastingen nemen voor iedereen toe met 0,5% van het inkomen; (iii) de belastingen nemen alleen voor de rijken toe, met 1% van hun inkomen.
- ▶ *Administratie* onderscheidt (i) voorstellen die uitgevoerd worden door de EU en (ii) voorstellen die uitgevoerd worden door de lidstaten zelf.
- ▶ *Inspanning van werklozen om werk te vinden* verwijst naar voorwaarden waaraan individuele werkzoekenden moeten voldoen. We onderscheiden weer drie scenario's: (i) er zijn geen voorwaarden voor werklozen; (ii) werklozen moeten een passende baan accepteren, anders verliezen hun de uitkering; (iii) werklozen moeten elke week op minstens één vacature reageren, en elk aanbod van een passende baan accepteren, anders verliezen hun de uitkering.

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

Er mag geen misverstand zijn over wat we met onze bewegende onderdelen beogen. Neem bijvoorbeeld de belastingdimensie. Onze stelling is niet dat grensoverschrijdende risicodeling óf niet tot belastingverhoging zou leiden óf tot een extra belasting van 0,5% moet leiden. Deze cijfers moeten het voor onze respondenten duidelijk maken dat sommige vormen van grensoverschrijdende risicodeling uitgevoerd kunnen worden zonder bijkomende bijdragen voor de 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.

De verschillen tussen de alternatieve voorstellen die we getoetst hebben, gaan niet over louter technische uitvoeringsmodaliteiten. 'Herverdeling' en 'verzekering' houden solidariteit in, maar die krijgt wel een andere invulling. Het organiseren van een onderlinge verzekering veronderstelt solidariteit: de deelnemers aan de verzekering moeten middelen bij elkaar leggen, en wie door tegenslag getroffen wordt, krijgt steun van de anderen. Maar bij een zuivere onderlinge verzekering zal iedere deelnemer op lange termijn evenveel 'krijgen' als wat hij of zij 'bijdraagt'. Dit kan als het risico op tegenslagen (het risico dat verzekerd wordt) voor alle deelnemers gelijk is. Dan zijn er op lange termijn, financieel bekeken, geen winnaars of verliezers. En omdat grote onzekerheid het welzijn van mensen vermindert, neemt het welzijn voor iedereen toe. Dat is de solidariteit van een verzekering.

Bij herverdeling krijgt solidariteit een andere invulling: sommige deelnemers winnen, andere verliezen (financieel en in welzijn), maar alle deelnemers vinden dit rechtvaardig. Afhankelijk van hoe je redeneert over de betekenis en het meten van welzijn, zou je kunnen stellen dat herverdeling het algemene welzijn ook doet toenemen; maar het welzijn wordt ook anders verdeeld.

Binnen nationale welvaartsstaten is werkloosheidsverzekering over het algemeen geen zuivere verzekering: sommige mensen worden meer getroffen door werkloosheid dan andere, en veel mensen weten dit ook. Maar als je een onderlinge verzekering opzet tussen landen, dan kun je dat met slimme financiële technieken wel zo aanpakken dat het resultaat dicht in de buurt komt van een zuivere verzekering. De keuze tussen een model dat de landen louter herverzekert en een model dat niet alleen verzekering maar ook

Mensen blijken niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit te zijn, maar zijn wel gevoelig voor de wijze waarop die solidariteit georganiseerd wordt

herverdeling toelaat, ligt dus open. We waren erg benieuwd hoe onze respondenten zouden denken over deze verschillende betekenissen van solidariteit,⁵ en onderzochten hun houding tegenover herverdeling tussen landen én herverdeling binnen landen.

De administratieve dimensie die we toetsen, is ook geen louter technische kwestie. Je zou het onderscheid tussen 'Europese uitvoering' en 'nationale uitvoering' kunnen 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 hérverzekering (waarbij een Europees fonds een som geld ter beschikking stelt van lidstaten in nood, terwijl het uitkeringsstelsel als geheel nationaal blijft).

Dat onderscheid is belangrijk, onder meer omdat er bij een echte Europese werkloosheidsverzekering een rechtstreekse band zou

ontstaan tussen individuele burgers en een Europese werkloosheidskas, wat bij een herverzekering van de nationale systemen niet het geval is; de optie 'herverzekering' laat veel meer nationale diversiteit toe. Nu gaat onze peiling niet zover in het omschrijven van de alternatieven; we gebruiken uitdrukkingen zoals 'herverzekering' of 'Europese werkloosheidsverzekering' niet. We testen de algemene gevoeligheid van onze respondenten aan 'Europese' in tegenstelling tot 'nationale' uitvoering van een risicodelend programma. Die gevoeligheid is belangrijk.

Verschillen tussen landen

Uit de enquête blijkt dat fundamentele oppositie tegen grensoverschrijdende solidariteit in de vorm van 'risicodeling' beperkt is: minder dan 10% van de respondenten verwerpt de meerderheid van de zes voorstellen 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 voorstellen die ze moesten beoordelen ondersteunen ('een beetje voor', 'sterk voor'): dit aandeel is gelijk aan 66%.

De Nederlandse steun voor solidariteit daalt wanneer er een blijvende herverdeling kan optreden tussen de landen

De steun verschilt echter van land tot land. In Frankrijk ondersteunt slechts 52,6% van de respondenten drie of meer van de zes voorstellen die ze te zien krijgen. In Nederland geldt dat voor 61,6% van de respondenten, in Spanje

69,5%, in Hongarije 75,7%, in Estland 76,9% en in Ierland 77,4%. Let wel, dit gaat over *alle* voorstellen die de respondenten te zien kregen, ook varianten die veel minder populair zijn.

Het algemene beeld is dat de 'gemiddelde steun' meestal lager is in de rijkere lidstaten met sterk ontwikkelde welvaartsstaten, met name 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 in de eurozone (in onze steekproef zijn dat Italië, Spanje en Ierland). Op basis van ander onderzoek over wat Europeanen denken over hun welvaartsstaten, is dat niet verrassend. Mensen in Oost- en Zuid-Europese landen zijn veelal voorstanders van een sterke welvaartsstaat, maar zijn ook ontevreden over de prestaties van hun eigen stelsel.⁶ Het zou kunnen dat veel respondenten uit deze landen verwachten dat een Europese aanpak het bestel in hun eigen land zal verbeteren en dat ook goed vinden.

De peiling toont dat mensen niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit zijn, maar dat zij wel gevoelig zijn voor de specifieke wijze waarop solidariteit georganiseerd wordt. Over het algemeen geven ze de voorkeur aan genereuzere voorstellen, aan voorstellen die als voorwaarde stellen dat landen opleiding en onderwijs aanbieden aan werklozen, en aan voorstellen die eisen stellen aan individuele werkzoekenden (bijvoorbeeld de eis dat ze een passende baan moeten accepteren of anders hun uitkering verliezen). Onze respondenten kiezen ook voorstellen die niet leiden tot belastingverhoging, wat niet verrassend is. Toch vinden we ook 'meerderheden' voor varianten waarbij de belastingen stijgen, zoals ik hieronder uitleg.

Potentiële meerderheden in alle landen

Onze peiling laat toe om voorspellingen te doen over steun voor specifieke beleidsvoorstellen, alsof erover gestemd zou worden. Van-

zelfsprekend is bij dergelijke voorspellingen de nodige omzichtigheid geboden. Zo zijn er heel wat mensen die ‘neutraal’ antwoorden bij voorstellen die ze te zien krijgen: ze stippen aan dat ze ‘noch voor noch tegen’ het voorstel zijn dat voorligt.

Welke houding zouden deze mensen aannemen wanneer je hierover een referendum zou organiseren? Een mogelijke hypothese is dat de ‘neutralen’ niet deelnemen aan het denkbeeldige referendum, of dat ze zich proportioneel verdelen over de ‘ja’- en ‘nee’-kampen wanneer ze verplicht worden om te stemmen. Een pessimistischer hypothese is dat alle ‘neutralen’ zich bij een referendum zouden keren tégen het voorstel dat voorligt. Ik geef twee voorbeelden, waarbij ik beide hypothesen hanteer.

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

- ▶ Het voorstel is niet genereus: de deelnemende landen komen met elkaar overeen dat de minimale werkloosheidsuitkering 40% van het laatste loon van de werkloze is, gedurende zes maanden. De onderlinge steun wordt daarop afgestemd.
- ▶ Er wordt over gewaakt dat er op lange termijn geen herverdeling plaatsvindt ten voordele van bepaalde landen en ten nadele van andere landen.
- ▶ De deelnemende landen moeten opleiding en onderwijs voor de werklozen organiseren.
- ▶ De belastingen nemen niet toe.
- ▶ Er wordt financiële solidariteit georganiseerd, maar de praktische uitvoering is in handen van de nationale regeringen, niet van de Europese Unie.
- ▶ De werklozen moeten een passende baan accepteren, anders verliezen ze hun uitkering.

Op basis van onze peiling kunnen we schatten dat 67% van onze respondenten zich bij een supranationale Europese stemming ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’ dit specifieke voorstel zouden uitspreken, wanneer we de ‘neutralen’

niet meetellen. Wanneer alle mensen die in de peiling neutraal zijn zich tégen het voorstel zouden uitspreken, daalt de steun tot 49%. Je zou dit kunnen beschouwen als een bovengrens en een ondergrens voor wat — op basis van onze peiling — zou kunnen gebeuren bij een Europees referendum over dit voorstel.

Bij de Nederlandse respondenten zijn de cijfers vergelijkbaar: een meerderheid van 64% is voor dit voorstel, als je de neutralen buiten beschouwing laat. Dit cijfer daalt tot 49% als alle neutralen zich ertegen keren.

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

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

In vergelijking met het eerste voorstel neemt de steun dan toe. Als we de neutralen niet meerekenen, is er een Europese meerderheid van 74% voor dit voorstel. Zelfs als alle neutralen uiteindelijk tegen stemmen, blijft er een meerderheid van 56% over. De Nederlandse cijfers zijn nog uitgesprokener: als we de neutralen uitsluiten steunt 82% dit me genereuzere voorstel ondanks de stijgende belastingdruk. Zelfs wanneer alle neutralen zich tegen dit voorstel keren blijft er een Nederlandse meerderheid van 65% over.

Opmerkelijk is dat de steun in Nederland een beetje daalt wanneer het voorstel inhoudt dat alleen rijkere Nederlanders extra belasting (1%) zouden betalen; een belasting die alleen de rijken treft wekt bij meer aversie op dan een belasting die iedereen treft; in onze peiling is Nederland daarin vrij uniek. De Nederlandse steun daalt ook wanneer het voorstel inhoudt dat er een blijvende herverdeling kan optreden tussen de landen. Dat laatste zien we bij de meeste (maar niet alle) rijkere landen:

wanneer het gaat over solidariteit tussen landen, verkiezen inwoners van deze rijkere lidstaten een zuivere verzekeringslogica boven een herverdelingslogica. Respondenten uit armere EU-landen geven — niet onlogisch — meer steun aan voorstellen die herverdeling organiseren van rijke naar arme landen. We zien dus heel wat verschillende patronen over de landen heen, waarbij opvalt dat de Nederlanders in dit verhaal zowel in eigen land als tussen de landen eerder gewonnen zijn voor verzekering dan voor herverdeling.

De gevoeligheid voor de specifieke wijze waarop solidariteit georganiseerd wordt, verschilt dus van land tot land. Verder wijs ik er nog op dat de gevoeligheid in alle landen vooral groot is voor de voorwaarden waar landen en individuen aan moeten voldoen om steun te krijgen. Dit weegt meer dan de vraag of er tussen de landen herverdeling optreedt of niet. Maar al deze verschillende gevoeligheden nemen niet weg dat er in alle onderzochte lidstaten potentiële meerderheden zijn voor voorstellen met een hoge minimale werkloosheidsuitkering, zelfs wanneer de belastingen daarbij zouden stijgen.

In sommige landen, zoals Finland en Frankrijk, is die meerderheid er alleen als een eventuele lastenverhoging gepaard gaat met binnenlandse herverdeling. De wijze waarop eventuele bijkomende bijdragen voor de werkloosheidsverzekering binnenslands verdeeld worden, is vanzelfsprekend een zaak voor nationale besluitvorming en hoeft niet op het niveau van de Europese Unie uniform vastgelegd te worden.

Onze resultaten contrasteren tot op zekere hoogte met het pessimisme dat spreekt uit de bijdrage van Catherine de Vries in dit nummer van *S&D*.⁷ Zij stelt dat de zeer uiteenlopende voorkeuren van Europese burgers het moeilijk maken om op korte termijn nieuw Europees beleid te ontwikkelen. Wanneer je aan individuele burgers vraagt om na te denken over concrete voorstellen, blijkt dat niet, althans niet in ons onderzoek. Sommige concrete voorstellen kunnen in alle lidstaten op aanzienlijke steun rekenen.

Wat ook niet meteen blijkt uit onze resultaten, is dat mensen die minder bevoorrecht zijn, bijvoorbeeld inzake opleiding, negatiever staan tegenover Europese solidariteit — een veronderstelling die Twan van Lieshout noteerde bij Dennis de Jong. 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.⁸ De idee dat alleen ‘pro-Europeanen’ aangesproken zouden worden door vormen van Europese solidariteit wordt dus niet bevestigd door onze enquête: het gaat hier echter om Europese solidariteit die tastbare ondersteuning biedt voor de bescherming van werklozen, en lager opgeleide mensen hechten daar belang aan.

Toegegeven, bij deze laatste vaststelling kun je ook een kanttekening plaatsen die noopt tot enige voorzichtigheid in de interpretatie. Wanneer we de voorstellen uitleggen aan onze respondenten, doen we ons uiterste best duidelijk te maken dat het over een Europese discussie gaat rond Europese voorstellen. Maar het is best mogelijk dat mensen zich bij hun oordeel in de eerste plaats laten leiden door het feit dat het gaat om sociale bescherming voor werklozen, eerder dan door pro- of anti-Europese gevoelens. Het kan zijn dat ze daardoor niet begrijpen hoezeer zo'n voorstel de actuele rol van de EU in het sociale domein versterkt. Wanneer een anti-Europese partij er campagne tegen zou voeren, zouden mensen die de EU niet erg vertrouwen maar wel voor meer sociale bescherming zijn en daarom niet negatief staan tegen de concrete inhoud van het gepeilde voorstel, 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?

Herverzekeren van risico's lijkt meest logische keuze

In het politieke debat worden uitspraken over 'wat de mensen denken' soms zonder enige evidentie gedaan. Onze peiling leert op basis van evidentie dat fundamentele oppositie tegen het delen van sociaaleconomische risico's op Europees vlak beperkt is tot een relatief klein segment van de bevolking. Dit geldt ook voor Nederland. In tegenstelling tot wat men zou denken op basis van het politieke debat

Inwoners van rijkere lidstaten verkiezen een systeem van zuivere verzekering boven een systeem van herverdeling

alhier, krijgen zowel genereuze als minder genereuze varianten van Europese solidariteit bij werkloosheid in Nederland steun van een duidelijke meerderheid. 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 — groter dan 60%.

In heel wat landen is de steun groter wanneer de uitvoering gedecentraliseerd wordt: in Nederland, Denemarken, Oostenrijk en ook Estland is dit bijvoorbeeld uitgesproken zo. In Spanje en Polen zie je het omgekeerde: daar is de steun groter als de uitvoering bij de EU ligt, wat erop wijst dat burgers in deze landen minder vertrouwen hebben in hun eigen instellingen voor het opzetten van zo'n programma. Al met al versterkt dit het argument dat een Europees 'schokfonds' het

beste de vorm kan aannemen van een *herverzekering* die nationale uitkeringsstelsels ondersteunt met budgettaire overdrachten (eerder dan een stelsel van echte Europese werkloosheidsuitkeringen dat bestaande nationale uitkeringen deels zou vervangen). Dit argument heeft wat mij betreft ook te maken met enkele intrinsieke voordelen van de herverzekeringsoptie. Bij het ontwerpen van een herverzekering tussen lidstaten kan gemakkelijk gesleuteld worden aan allerlei modaliteiten die belangrijk zijn opdat het gestelde doel — landen steunen die getroffen worden door een ernstige werkloosheidscrisis — zo efficiënt mogelijk bereikt wordt.

In alle landen stijgt de publieke steun op betekenisvolle wijze wanneer ondersteuning voor werkloosheidsuitkeringen gekoppeld is aan een *sociaal investeringsbeleid*, dat wil zeggen een goede combinatie van opleiding, onderwijs en activering. Deze dimensie van de voorstellen is voor onze respondenten duidelijk belangrijker dan de vraag hoeveel ruimte er mag zijn voor een structurele herverdeling van middelen tussen Europese landen. Daarmee wil ik niet zeggen dat een discussie hierover onbelangrijk is (zie ook het eerder aangehaalde stuk van Twan van Lieshout in *S&D*). Wat ik wil zeggen is 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.

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

Noten

- 1 Coen Teulings, 'Tien jaar na de financiële crisis', *S&D* 2018/6, pp. 6–13 (citaat op p. 12).
- 2 Frank Vandenbroucke, Brian Burgoon, Theresa Kuhn, Francesco Nicoli, Stefano Sacchi, David van der Duin, Sven Hegewald, *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing*, (EURS) AISSR Policy Report 1, december 2018 (<http://aisr.uva.nl/news>).
- 3 Twan van Lieshout, 'Voor sociaal-democraten heeft alleen een sociaal Europa toekomst', *S&D* 2018/6, pp. 17–25.
- 4 *Ibid.*, p. 22.
- 5 Het verschil tussen verzekering en solidariteit is ook belangrijk als we helder willen denken over wat een 'Europese sociale unie' zou betekenen. Zie daarover Frank Vandenbroucke, 'The idea of a European Social Union: a normative introduction', in: Frank Vandenbroucke, Catherine Barnard, Geert De Baere (red.), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 3–46.
- 6 Dit beeld komt sterk naar voor in: Femke Roosma, John Gelissen, Wim van Oorschot, 'The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study', *Social Indicators Research*, nr. 113, 2013, pp. 235–255; en Femke Roosma, Wim van Oorschot, John Gelissen, 'The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective', *Social Science Research*, nr. 44, 2014, pp. 200–210.
- 7 Catherine de Vries, 'De essentie van Europa is diversiteit', *S&D* 2019/1, pp. 43–40.
- 8 Deze vaststellingen gelden wanneer we alle respondenten uit alle Europese landen samen nemen. Maar ze gelden ook in Nederland. Vanzelfsprekend is een en ander afhankelijk van de specificatie van de schattingsmodellen.