

Willem Dreeslezing

Jeroen Dijsselbloem

Den Haag

Woensdag 22 november 2017

Dreesiaans over Europese samenwerking

Dames en heren,

Dank voor de eervolle kans om de Willem Dreeslezing te mogen houden. Met de Willem Dreeslezing wordt de grote betekenis die Willem Drees heeft gehad voor de opbouw van de verzorgingstaat jaarlijks gememoreerd en de principes van de verzorgingstaat geactualiseerd en verdiept. Althans dat laatste is mijn inzet. Ik wil met een Dreesiaanse blik kijken naar de discussie over de verdere verdieping van de economische samenwerking in de Eurozone en hoe dat onze nationale verzorgingstaat kan raken.

Over de houding van Willem Drees ten aanzien van economische en politieke samenwerking in Europa bestaan veel misverstanden. Hij besteedt daar in zijn boek “Zestig jaar levenservaring” zelf de nodige aandacht aan.

Toen hij in januari 1945 een ontwerpprogramma opstelde voor het na de bevrijding te voeren beleid, stelde hij daarin ook als wenselijk – en ik citeer - “een zo nauw mogelijke economische en sociale samenwerking van een zo groot mogelijk deel van Europa, waarbij de staten bereid moesten zijn een deel van hun soevereiniteit op te geven“.

Met als toevoeging: “Daarbij dient de nationale zelfstandigheid te worden gehandhaafd, vooral op die gebieden waar geestelijke opvattingen meespreken...”.

Drees had geen hooggespannen verwachtingen van een volledige politieke federatie maar onderstreepte bij herhaling de noodzaak van nauwe verbindingen, ook in supranationale vorm. Met supranationaal wordt

bedoeld dat het het niveau van de staten overstijgt. Hij was geen voorstander van federalisering ten koste van de invloed van individuele lidstaten. Zijn reactie op het voorstel van Minister van Buitenlandse zaken en fervent Europeaan Beyen uit 1955 tot oprichting van een economische unie met nieuwe suprationale instellingen luidde dan ook:

“Men moet niet verwachten als men langs de weg van internationaal overleg op weerstanden stuit, dat men langs de weg van supranationale organen wel bereikt wat men wil”.

Drees vreesde dat men organen ging scheppen zonder het over de bevoegdheden eens te zijn.. Hij noemde dat quasi-supranationale stappen, niet geschraagd door economische realiteiten.

Ik voel mij thuis bij Drees, doordrongen van nut en noodzaak van Europese samenwerking, maar soms sceptisch en zeker kritisch op het ontwerp van de Europese integratie.

Dames en heren,

Afgelopen week vond in Göteborg, in Zweden, een top plaats van Europese regeringsleiders over de sociale dimensie van Europa. De zgn *Social Pillar*, gericht op grotere sociale cohesie en welvaart, en het beschermen van sociale rechten.

Directe aanleiding hiertoe is de crisis van de afgelopen periode en de opkomst van populisme in al onze landen. De Europese Commissie gaat nu uitwerken hoe de 20 principes van de “*Social Pillar*” in de praktijk moeten worden gebracht. Deze principes betreffen oa het recht op gelijke behandeling, scholing, kinderopvang, minimum inkomen.

Tegelijkertijd vindt er momenteel een intense discussie plaats over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie. Een discussie voortkomend uit de ontwrichting die de economische crisis op veel plekken heeft aangericht en waarvan de gevolgen nog overal merkbaar zijn. Er leeft het breed gedragen gevoel dat verdere integratie nodig is binnen het eurogebied om de stabiliteit te verbeteren en de economische

groei te versterken terwijl ondertussen de onderlinge verschillen in sociaal-economische ontwikkeling moeten worden verkleind.

Opvallend is dat de samenhang tussen de ontwikkeling van een sociaal Europa en de verdieping van de economische unie nergens wordt besproken. Dus dat is wat ik vanavond wil doen. Met een Dreesiaanse blik.

Laat ik eerst schetsen hoe we er voor staan. Het gaat steeds beter in de eurozone. We doen het zelfs beter dan verwacht kon worden. In de afgelopen 4 jaar kwamen er 7 miljoen nieuwe banen bij. De gemiddelde werkloosheid daalt snel van ruim 12 naar onder 9% maar is nog niet terug op het niveau van voor de crisis en er zijn nog zeer grote verschillen.

Ik kom daar zo uitgebreider op terug.

Alle eurozone landen kennen weer groei, gemiddeld 2%, uiteenlopend van 1,5 tot 6%. De groeiverwachting voor de komende jaren is positief omdat de huidige groei breed wordt gedragen. Zowel export, binnenlandse vraag als investeringen trekken aan.

Voor de toekomst van de Muntunie is het bovendien cruciaal dat de divergentie tussen de kern en de periferie is doorbroken. Met andere woorden het sterk uiteenlopen van welvaart van de eurolanden tijdens de crisis is gekeerd. Voormalige programmalanden als Spanje of Ierland kennen de hoogste groei. Verder is het interessant vast te stellen dat landen die de politiek lastige structurele hervormingen hebben doorgevoerd, waartoe ook Nederland behoort, nu de sterkste groei kennen.

Dit alles komt na een diepe en lange recessie. En dus zijn we er nog lang niet. Een diepe recessie veroorzaakt door slecht nationaal en Europees beleid voor de crisis. Nu gaat het economische weer veel beter maar zijn de verschillen nog groot. Niet alleen in werkloosheid maar ook in twee andere belangrijke variabelen: De verwachte ruimte om verder te groeien en buffers in de economie om tegenslagen op te vangen. Dat maakt dat we met elkaar moeten kijken wat er gedaan moet worden om de eurozone te versterken.

Maar pas op: Net zo min als het terecht is alle problemen af te schuiven op Europa, haar instituties of haar munteenheid, is het terecht alle oplossingen te verwachten vanuit Brussel. Toch komt de Politieke unie vaak langs als panacee voor de tekortkomingen van de Monetaire Unie. Een Politieke Unie met een economische regering, minister van Financien en een forse begroting. Waar is dat eigenlijk op gebaseerd en wat zouden de consequenties zijn?

De basis voor dit pleidooi, dat overigens breed gedeeld wordt, is dat zonder een forse gezamenlijke begroting, een monetaire unie uiteindelijk te maken zal krijgen met financiële instabiliteit of economische depressie, tot het punt waar de unie uit elkaar zal vallen. De inspiratie voor deze theorie komt van de “*optimal currency area*” theorie van de Canadese econoom Robert Mundell.

Deze theorie vergelijkt de voordelen van een muntunie, wisselkoersstabiliteit, met het nadeel van het verlies van de mogelijkheid van wisselkoers-manipulatie om te reageren op economische tegenslag. De voordelen wegen op tegen de nadelen wanneer er (1) voldoende prijs- en loonflexibiliteit binnen landen, (2) voldoende mogelijkheden voor arbeid en kapitaal om binnen de muntunie zich te verplaatsen en/óf (3) voldoende overdrachten van private of publieke middelen tussen de landen kan plaatsvinden om zo economische schokken op te vangen.

De voorstanders van een volledige politieke unie halen uit deze voorwaarden voor een muntunie met name dat een eurozone budget noodzakelijk is, om publieke middelen over te dragen aan regio's die economische tegenslag kennen.

Dat laatste is wat mij betreft denkbaar, ik kom daar op terug. Maar de aannames dat alle andere vormen van economische correcties tussen lidstaten van de eurozone niet bestaan, is onjuist.

Loon- en prijscorrecties doen zich voortdurend voor. De interne markt zorgt daar voor. Wel is het zo dat afgeschermden markten, beschermde

beroepen, vaste prijzen deze aanpassingen moeilijker maken. Vandaar dat in veel van onze landen die rigiditeit met hervormingen is aangepakt. En ja dat betekent ook dat in sommige landen de afgelopen jaren de lonen naar beneden moesten worden bijgesteld nadat ze in de kredietbubbel van vóór 2008 explosief waren gestegen.

Ook arbeidsmigratie als correctie op tijdelijke economische terugslag in sommige delen van onze muntunie, heeft zich veelvuldig voorgedaan. En nu het beter gaat in Spanje en Portugal keren mensen weer terug uit Duitsland. Maar hier is duidelijk dat belemmeringen in toegang tot voorzieningen de arbeidsmigratie tussen landen nog tegenhoudt. Het is dus belangrijk om arbeidsmigratie binnen de muntunie beter mogelijk te maken.

Ook de mogelijkheid om kapitaal binnen de muntunie te kunnen verschuiven, is cruciaal voor correctie op economische divergentie. Europese banken zijn als gevolg van de crisis weer steeds meer nationaal gaan werken. Dit betekent dat de toegankelijkheid van krediet voor MKB'ers tussen landen sterk uiteen kan lopen, zonder dat dat economisch rationeel is. Dit maakt dat we de Bankenunie moeten afmaken waarmee de banken in alle landen te maken hebben met dezelfde regels en hetzelfde toezicht. Maar zeker zo belangrijk, ook moeten doorwerken aan een Kapitaalmarkt Unie. Een kapitaalmarkt voor Europa, waar dezelfde standaarden en waarborgen gelden en waarmee MKB'ers, naast vreemd vermogen van de bank, ook veel meer toegang krijgen tot risicodragend vermogen van investeerders. Dit zijn cruciale elementen om een muntunie 'shockproof' te maken.

Tenslotte spreekt Mundell in zijn "*optimal currency area*" theorie over private overdrachten tussen landen ter correctie van eenzijdige economische schokken. U kunt zich daar mogelijk weinig bij voorstellen. Maar laat ik u een voorbeeld geven. In de eerste jaren van de crisis zijn veel banken gered met belastinggeld. Dat was gegeven de paniek van de crisis misschien onvermijdelijk maar economisch onverstandig en politiek onrechtvaardig. Banken werden in heel Europa gered ten koste van hele

hoge staatsschulden. Maar feitelijk lieten we de kapitaalverschaffers uit Nederland of Duitsland, die tijdens de ‘creditboom’ risicovol hadden geïnvesteerd in slechte Ierse of Griekse leningen weggelaten zonder verlies. Die moesten volledig worden gedragen door de belastingbetalers van die landen in de vorm van een hoge staatsschuld. Er werd ge-bail-out. Als schragend principe onder de Bankenuie hebben we nu bail-in ingevoerd. Waarmee ook private partijen bijdragen aan het wegwerken van verliezen en tekorten in crisistanden. Zoals Mundell het bepleitte. Conclusie: Om de Muntunie te versterken, is het belangrijkste het goed laten functioneren van economische principes en mechanismen. Een eurozone-budget kan dat aanvullen maar kan het zeker niet alleen.

Wat zijn de consequenties van een fors eurozone budget?

Laten we ook die andere vraag beantwoorden. Stel dat het overleven van de muntunie afhangt van een forse eurobegroting. Wat betekent dat dan?

Wat zijn de consequenties? Deze zijn economisch en politiek fors.

Tenminste er van uitgaande dat een dergelijke eurozone begroting fors moet zijn om impact te hebben. De optelsom van de nationale begrotingen van de EU-landen is ongeveer 50 maal de omvang van het huidige EU budget.

Het creëren van een forse bazooka in de EU-begroting betekent onvermijdelijk een overdracht van budgetten van nationaal naar Europees niveau. Wat betekent dat in de praktijk? Dat deze invulling van “verdieping van de integratie” onze verzorgingsstaten gaat raken.

Onze nationale begrotingen worden gedomineerd door de grote collectieve voorzieningen: sociale zekerheid en pensioenen, volksgezondheid, onderwijs. In Nederland in 2018 zo’n 80% van de uitgaven. Allemaal nationale bevoegdheid. Overdracht van een fors deel van het nationale budget zou overdracht van die taken moeten betekenen. Maar daar is geen draagvlak voor. In tegendeel, opkomend populisme in al onze landen laat zien dat bemoeienis van Europa met onze verzorgingsstaat nergens wordt verwelkomd. Denk aan onze Nederlandse pensioenfondsen die agressief

worden verdedigd tegen Europese regels in de Tweede Kamer. De nationale verzorgingsstaat is onderdeel van onze identiteit. En die identiteit is sterk bepaald op nationaal niveau.

Ook economisch is het creëren van Europese sociale zekerheid, voor zulke uiteenlopende economieën en samenlevingen, buitengewoon complex en riskant. Toch liggen er nu voorstellen op tafel in deze richting.

Onderdeel van de discussie over de versterking van EMU is een budgettair instrument om asymmetrische schokken op te vangen, dat wil zeggen economische schokken die zich slechts in één of enkele staten voordoen.

Normaal zou dat land ook met monetair beleid een schok op kunnen vangen. Devaluatie van de munt of verlaging van de rente. Maar dat beleid ligt tegenwoordig bij de ECB en de ECB richt zich op de eurozone als geheel. Dan zou een land nog zelf het begrotingstekort op kunnen laten lopen. Maar daar hebben op dit moment juist landen die budgettair zouden moeten stimuleren, geen ruimte voor. Lange termijn prudent begrotingsbeleid kan dat in de toekomst voorkomen maar helpt ons niet op de korte termijn.

Om uit deze dode hoek te komen vindt er nu veel discussie plaats over het creëren van een nieuwe budgettair instrument, de *fiscal capacity*, voor de eurozone. Deze zou nodig zijn in situaties waarbij één land of regio binnen de muntunie wordt getroffen door recessie. Wanneer het gehele blok van euro-landen te maken krijgt met crises is het monetaire beleid van de ECB het medicijn voor ons allemaal. Maar het monetaire beleid kan nooit specifiek per land worden afgestemd. Terwijl het land zelf noch de renteknop kan bedienen, noch de wisselkoers kan manipuleren. Een competitieve devaluatie is dus niet mogelijk. Hoewel de theorie van de optimale muntunie laat zien dat een land nog veel kan doen met structurele hervormingen om economische dynamiek terug te brengen, zijn er veel mensen die menen dat een stroppenpot onmisbaar is.

Over de vulling van deze pot lopen de ideeën uiteen. Een term die vaak terugkeert is "*Rainy day fund*". Het idee erachter is dat landen in goede

tijden extra afdragen aan dit fonds om in slechte tijden ervan te kunnen profiteren. Dat kan natuurlijk alleen maar werken als de middelen collectief zijn en er het vertrouwen bestaat tussen lidstaten dat er in principe, over een langere periode in gelijke mate gebruik van zal worden gemaakt.

Het steun trekken uit dit fonds zou kunnen in de vorm van een gezamenlijk systeem van werkloosheidsverzekering, of herverzekering. In een recessie lopen de uitgaven sterk op en deze extra uitgaven aan conjuncturele werkloosheid zouden kunnen worden betaald of gefinancierd uit dit fonds. Een spiegelbeeldige variant is een “*investment protection scheme*”. De aannahme hierachter is dat in een crisis de uitgaven aan inkomensondersteuning (werkloosheidsuitkeringen!) snel oplopen en daarmee de investeringsruimte wordt opgegeten. Om dat te voorkomen kunnen landen geld krijgen of lenen om publieke investeringen in bijv. onderwijs&onderzoek of infrastructuur overeind te houden.

Centrale idee dat steeds terugkomt is steun voor landen waarin tijdelijk de werkloosheid fors oploopt. Zou dat kunnen werken?

Ja als de wijze van inrichting van de arbeidsmarkt en de wijze van verzekering tegen werkloosheid veel beter op elkaar zouden aansluiten. En daar is heel veel voor te zeggen. Het zou de inwoners van onze landen beter beschermen, hun bescherming zou geldend zijn in alle landen en de mobiliteit door de eurozone zou fors toenemen. En dat zal de economische stabiliteit van de muntunie verbeteren.

Is het ook praktisch denkbaar? Nee nog lang niet. Daarvoor is het belangrijk je te realiseren hoe uiteenlopend de landen van de eurozone nog zijn. Enkele voorbeelden. De totale arbeidsmarkt gerelateerde uitgaven in onze landen lopen uiteen van 0,5 tot 4% van het BBP van de lidstaten. Dit hangt sterk samen met de vraag in hoeverre de bescherming van arbeid dan wel flexibiliteit van de arbeidsmarkt voorop staat. Dat geldt ook voor het niveau van structurele werkloosheid dat ook zeer uiteenlopend is in de eurozone van circa 3% in Duitsland tot circa 10% in Spanje.

Maar ook de karakteristieken van de WW-regelingen zijn zeer uiteenlopend. Alleen al het maken van een vergelijking is heel lastig. De duur van een WW uitkering loopt uiteen van 4 jaar tot 3 maanden. De hoogte verschilt van 45 tot 80% van het laatst verdiende loon. Het aantal werklozen dat daadwerkelijk WW ontvangt als percentage van de totale groep verschilt ook sterk, van 16 tot 82%.

Al deze verschillen komen voort uit verschillen in economische, sociale en politieke ontwikkelingen in landen over een langere tijd. In veel landen spelen sociale partners een grote rol in het vormgeven en besturen van sociale regelingen. Maar in andere landen is het roer en de portemonnee volledig in handen van de staat. Gegeven deze zeer grote verschillen, is het heel moeilijk om één stelsel te ontwikkelen dat passend zou zijn voor allen. En als we zo'n stap zouden zetten, zou het verregaande gevolgen hebben voor de inrichting en het functioneren van arbeidsmarkten.

Is het daarmee een slecht idee? Nee een collectieve verzekering tegen werkloosheid kan een goed idee zijn. Het zal eerst een convergentie van onze economieën vergen, van de mate van bescherming cq flexibilisering van de arbeidsmarkt en daarmee samenhangend van de vormgeving van die nu nog zeer uiteenlopende werkloosheidsverzekeringen. Een convergentie van economie en beleid die lange tijd zal duren en waarbij het moet gaan om een convergentie richting "*best in class*". Waarbij "*best in class*" een goede balans reflecteert tussen zekerheid en flexibiliteit, tussen in- en outs, tussen werkenden en niet (meer) werkenden, binnen en tussen de regionale arbeidsmarkten. Dit proces komt niet vanzelf tot stand. Maar het geleidelijk werken aan principes of standaarden, en het leren van elkaar, kan een goede volgende stap zijn, voortbouwend op de uitgangspunten van de Europese Sociale top in Zweden.

In de Eurogroep hebben we de afgelopen jaren al op een aantal terreinen de samenwerking op deze manier opgezocht. We hebben de duurzaamheid van pensioenstelsels tegen het licht gehouden. En in vrijwel alle eurolanden wordt de pensioenleeftijd geleidelijk verhoogd. We hebben de

belastingdruk op arbeid en vooral het verschil tussen bruto en netto-lonen voor lage inkomens vergeleken. In meerdere landen is de belastingdruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt de afgelopen paar jaar aangepakt.

Ook op andere terreinen hebben we, zonder overdracht van bevoegdheden, de samenwerking tussen de lidstaten versterkt. Denk aan de strijd tegen belastingontwijking en ontduiking. In 2016, toen Nederland voorzitter van de EU was, hebben we een heel pakket aan maatregelen afgesproken waarmee belangrijke ontsnappingsroutes van internationale bedrijven worden afgesneden. Het is een mooi voorbeeld waarbij we met samenwerking tussen landen goede vooruitgang hebben geboekt.

Afrondend

In al onze landen speelt de vraag hoe we onze mensen weer een vaste grond onder de voeten kunnen geven. Waar sociaal-democratische en christen-democratische bewegingen in de vorige eeuw voortdurend de economische kansen en de sociale zekerheid in de levens van mensen verbeterden, zal bestaanszekerheid in deze post-crisis periode opnieuw de centrale boodschap moeten zijn. In de afgelopen decennia accepteerden en omarmden we dat landsgrenzen minder belangrijk werden en de wereld mondialer. De internationale samenwerking die tegelijkertijd alles wat kwetsbaar is, zou moeten blijven beschermen schiet nog tekort. Met als gevolg onvrede en wrok. In mijn ogen moet het gaan over bescherming en perspectief bieden.

Niet door de internationale samenwerking, zoals in de Europese Unie en de Eurozone weer af te breken en ons achter de spreekwoordelijke dijken terug te trekken maar door de samenwerking krachtiger te maken. Maar ook niet door sociale verworvenheden die op nationaal niveau zijn bevochten, in te ruilen voor kwetsbare arrangementen op Europees niveau. Te vaak zijn met teveel verwachtingen grote stappen gezet in de vorming van wat Europa nu is. Als we de Europese route kiezen, laten we het deze keer dan goed krijgen.

Er zijn veel voorbeelden waar Europese samenwerking beter moet omdat we anders de problemen niet goed aan kunnen. Denk aan migratie en asiel. Denk aan klimaat. Denk aan veiligheid en defensie. Of het bestrijden van belastingontduiking. Maar lang niet altijd betekent dat centralisatie naar Brussel. Lang niet altijd betekent het dat bevoegdheden moeten worden overgedragen aan Europese instellingen. Directe samenwerking tussen landen, soms tussen verschillende grepen van landen binnen de Unie, is soms de aangewezen methode om solide stappen voorwaarts te zetten.

Zo moeten we ook naar onze sociale voorzieningen kijken. Deze zijn grotendeels nationaal georganiseerd en dat heeft veel goede redenen. Maar net als we binnen het onderwijs, met behoud van nationaal onderwijsbeleid, de diploma's en standaarden internationaal vergelijkbaar en dus uitwisselbaar hebben gemaakt, kunnen we dat ook doen voor sociale rechten die individuen hebben verworven en opgebouwd. Daarbij geholpen door convergentie, naar elkaar toegroeien, niet alleen van onze economie maar ook van ons collectieve voorzieningen.

In dat proces kunnen we elkaar veel beter steunen. En daar kan het Eurozone ESM-fonds, waarvan ik voorzitter ben, een centrale rol in spelen. De structurele hervormingen die nodig zijn om de arbeidsmarkt evenwichtiger te maken of het pensioenstelsel houdbaar, zijn soms sociaal en politiek kostbaar. Landen die die hervorming toch willen inzetten, zouden moeten kunnen rekenen op onze steun. Het ESM (of EMF) kan daarbij overbruggingsfinanciering bieden. Dus niet pas nadat landen in diepe crisis terecht zijn gekomen, zoals de afgelopen jaren, maar preventieve steun gekoppeld aan de belofte van hervormingen. Aan landen zonder de euro die willen hervormen om aansluiting te vinden bij de eurozone kan eveneens steun worden geboden vanuit de Europese Structuurfondsen. Zodat het versterken van de muntunie evolutionair plaatsvindt en we onze burgers mee kunnen nemen in de overtuiging dat hun zekerheid en perspectief gebaat bij is Europese samenwerking.

Tot slot, nog even terug naar Drees.

Het is voor Nederland van het grootste belang zeer betrokken te blijven bij de discussies over de toekomst van Europa. Er is onmiskenbaar een nieuwe dynamiek in Frankrijk en ook een nieuwe regering in Duitsland zal haar historische rol in de Europese eenwording niet snel veronachtzamen. Achter de schermen vindt tussen Berlijn en Parijs al veel overleg plaats. Waar compromissen worden gesloten, is het zaak ook tijdig het belang van kleine open handelsnaties in te brengen.

In de mooie biografie van Hans Daalder en Jelle Gaemers van Willem Drees beschrijven zij in het deel “premier en elder statesman” een prachtige anekdote uit 1957.

Het is de fase waarin de laatste hand werd gelegd aan de totstandkoming van de EEG. Binnen het Nederlandse kabinet bestond nogal wat meningsverschil over de vraag hoe ver Nederland hierbij moest gaan. (Wat is nieuw??)

Op 10 en 11 februari 1957 kwamen de zes betrokken premiers en hun ministers en staatssecretarissen van buitenlandse zaken bijeen in Hôtel Matignon, de zetel van de Franse premier, dan Guy Mollet, om de laatste knopen eruit te trekken. Op enig moment liep de discussie vast en werd er geschorst voor informeel overleg (opnieuw niets nieuws..). Adenauer en Mollet trokken zich terug in de tuin. Drees stond voor het raam, waar hij hen innig gearmd in de tuin kon zien lopen en sprak somber “Daar gaat ons goede geld”.

En zo geschiedde. De Fransen kregen hun zin.

De houding van Drees was pro-Europese samenwerking maar niet naïef over de Frans-Duitse as, wetend dat als Frankrijk daarin de leiding neemt, Duitsland uiteindelijk niet blokkeert. Zijn antwoord daarop was een zeer actieve houding in die cruciale jaren vijftig. Volop actief in de onderhandelingen, met een scherp oog voor economische en politieke risico's en kansen. Ik hoop dat het nieuwe kabinet zich de komende jaren in Europa positioneert als Drees.