

Soevereiniteit, solidariteit en democratie in Europa: de linkse puzzel

Frank Vandenbroucke bekleedt de leerstoel Joop den Uyl aan de UvA en is hoogleraar aan de KULeuven (*)

(Gepubliceerd in *S & D*, Jaargang 72, Nummer 4, Augustus 2015, pp. 18-21.)

Abstract

In deze bijdrage vat ik de problemen samen waar de linkerkzijde in Europa voor staat, in het licht van de Griekse crisis, op basis van drie met elkaar verbonden uitdagingen: de eurozone kan op termijn alleen overleven als er een grotere bereidheid is om solidariteit te organiseren; deling van soevereiniteit is daarbij onvermijdelijk; intergouvernementeel crisismanagement vormt een wankel basis vormt voor het organiseren van solidariteit, waarbij technocraten bovendien steeds meer op het voorplan komen. Gedeelde soevereiniteit en risicospreiding moeten op termijn structureel ingebouwd worden in het Europese project, op basis van een consensus over de grondslagen van het Europese sociale model.

Inleiding: Op het nippertje kwam er dan toch een akkoord tussen Griekenland en de eurogroep. De crisis lijkt daardoor voorlopig afgewend. Voorlopig, want de dieperliggende oorzaken zijn allerminst weggenomen. Zolang er geen deling van soevereiniteit is en de solidaire risicospreiding uitblijft, modderen we door.

De Griekse kwestie hield Europa tijdens de voorbije maanden in de greep. Het beeld was daarbij regelmatig, Dijsselbloem versus Tsipras, of hoe de technocratie de democratie ten gronde richt. Steevast ging het dan ook over de onmacht van de Europese sociaaldemocratie. Maar klaagzangen daarover verhinderen inzicht in het Europese probleem van de linkerzijde. Ze bieden dus ook geen uitzicht op een oplossing. Zoals Joop den Uyl vroeger zei: geen uitzicht zonder inzicht. De escalatie de voorbije maanden is het resultaat van een structuurprobleem in de eurozone. Dat structuurprobleem is geen excuus voor manke economische recepten (zoals een eenzijdig bezuinigingsbeleid) of politieke noodgrepen (zoals het plots afkondigen van een referendum), maar het verklaart waarom de eurozone zo vatbaar is voor de noodlottige escalatie die we gezien hebben, en waarom er geen rationeel debat over de toe te passen recepten ontstaat. Zeer kort samengevat, schiet de eurozone tekort met betrekking tot het delen van soevereiniteit en van risico's.

Solidariteit organiseren

In de jaren voor de crisis zagen we, *in casu* tussen Griekenland en de kernlanden van de Eurozone, een scherpe divergentie in sociaaleconomische ontwikkelingen. Deze ontwikkeling was niet houdbaar maar er werd niet tegen opgetreden. Los van de vraag hoe best opgetreden wordt bij divergentie (het antwoord is: symmetrisch, met een spreiding van de aanpassingslast¹), weten we dat effectief optreden een inperking van de nationale soevereiniteit veronderstelt. Daar ligt het eerste knelpunt. Nu kun je tijdelijke uiteenlopende ontwikkelingen nooit helemaal vermijden; onvoorziene crisissen kunnen bepaalde landen sterker treffen dan andere. Daarom zijn ook mechanismen nodig om economische en financiële risico's te delen in de eurozone. Risico's delen betekent solidariteit organiseren. Daar ligt het tweede knelpunt.

In de mate dat er tijdens de voorbije jaren solidariteit tot stand kwam, was ze het resultaat van moeizame onderhandelingen tussen regeringsleiders; solidariteit zat niet als een automatische ingebakken in het Europese systeem. Tijdens de voorbije jaren zijn voorstellen op tafel gelegd waarbij risicodeling een veralgemeend of zelfs automatisch karakter krijgt: een begroting voor de Eurozone die steun biedt aan landen in economische moeilijkheden; euro-obligaties (dat betekent dat risicodeling ontstaat m.b.t. de rente op een deel van de overheidsobligaties), een Europese werkloosheidsverzekering (risicodeling voor een deel van de werkloosheidsuitgaven). Op al deze voorstellen is wel wat aan te merken; wat theoretisch prima lijkt, is in de praktijk soms zeer complex. Eerder dan om afgewerkte voorstellen, gaat het om een onderzoekagenda. Maar we moeten deze agenda wel ernstig nemen: in vergelijking met het permanente crisismanagement van vandaag zouden automatische mechanismen superieur zijn, omdat ze een verstandige wederkerigheid in solidariteit kunnen verankeren. En toch stuiten dergelijke ideeën op diepe argwaan: de Europese landen vertrouwen elkaar niet, wat betreft de kwaliteit van hun sociaaleconomisch bestel. Het is zoals met mensen die elkaar niet vertrouwen: die sluiten niet gemakkelijk een onderlinge verzekering af, hoe rationeel dat ook zou zijn.

Het is een bekende patstelling, die in het bijzonder weegt op de Duits-Franse as: de pro-Europese krachten in Duitsland (type Schäuble) zijn gewonnen voor het delen van soevereiniteit, maar staan

huiverachtig tegenover het delen van risico's. De Fransen zijn gewonnen voor het delen van risico's, maar stonden tot nu toe huiverachtig tegenover het delen van soevereiniteit. Daardoor komt een politieke unie, waarin soevereiniteit en risico's gedeeld worden, niet tot stand. Het gevolg is een aaneenschakeling van crisissen die de anti-Europese krachten overal voedt. Voor de sociaaldemocratie is deze vicieuze cirkel bijzonder bedreigend: ondanks alle tekorten van het Europese project, heeft ze veel te verliezen bij een desintegratie van de Europese Unie. Het gaat niet alleen om economische welvaart, maar ook om wetgeving tegen discriminatie, nitraat-, vogel- en andere milieuriichtlijnen; veilig voedsel en consumentenbescherming; veiligheid op het werk. De Unie is in de ban van liberale economische recepten; maar als minister was ik vaak maar al te blij met de Unie als bondgenoot tegen conservatieve lobby's in Vlaanderen, bijvoorbeeld inzake milieu. Los van deze overwegingen, die de lezer misschien te pragmatisch zal vinden: we willen het denken over de toekomst van de EU toch niet in de handen leggen van mensen als Cameron of Le Pen? De vraag is dus: waarom lijken de sociaaldemocraten verlamd, in het zicht van zo'n duidelijke bedreiging? Zijn ze gewoon dom? Of principeloos? Was het maar zo simpel... De oorzaken zitten dieper, hebben te maken met tactische maar ook meer fundamentele dilemma's.

Gelijk oversteken

Het electorale gevecht is een nationaal gevecht, ingaan tegen de grondstroom in eigen land een risico: dat Duitse en Nederlandse sociaaldemocraten posities nemen vanuit het 'Duitse' en 'Nederlandse' perspectief, kan in Vlaanderen en elders ergeren maar is niet verrassend. Op de achtergrond daarvan schuilt een nog fundamenteeler dilemma, met name voor sociaaldemocraten: nationale soevereiniteit wordt gezien als garantie voor een solidariteit die men kent en veelal waardeert. Nationale soevereiniteit staat voor 'gemeenschapsafbakening', om het in Elchardus' woorden te stellen. Het is geen toeval dat Scandinavische sociaaldemocraten niet willen inboeten op nationale soevereiniteit, zeker niet wat het sociale betreft.

En toch is een terugkeer naar de oude, vertrouwde wereld van soevereine nationale welvaartsstaten een illusie, en een afbrokkeling van de eurozone bovendien een reusachtig risico. Hoe raken we vooruit? Europese sociaaldemocraten moeten samen bepleiten dat inzake soevereiniteit en risicodeling 'gelijk oversteken' aan de orde is: deling van soevereiniteit en solidaire risicospreiding zijn beide nodig. Het alternatief is een herhaling van crisissen die telkens opnieuw kunnen escaleren. Dat pleidooi is niet gewonnen in het Europa van vandaag, maar het is het enige pleidooi met uitzicht op resultaat. Het is echter ondenkbaar – niet alleen onwenselijk, maar in de praktijk ook onrealistisch – dat soevereiniteit en risico's gedeeld worden zonder een minimale eensgezindheid over de aard van het Europese sociale model, dat wil zeggen over de taak van moderne welvaartsstaten. Soevereiniteit moet gedeeld worden in een Europese Sociale Unie, met een gemeenschappelijke oriëntatie op afgesproken, realistische sociale doelstellingen en standaarden. Deling van soevereiniteit betekent niet dat Europa de nationale welvaartsstaten 'overneemt': een Europese Sociale Unie is een unie van welvaartsstaten, die het nationale beleid oriënteert en ondersteunt, maar is geen Europese welvaartsstaat.ⁱⁱ Dat is de linkse puzzel: hij is complex, maar niet onoplosbaar. De puzzelstukken moeten stap voor stap in elkaar worden gepast. Het alternatief is het geleidelijke einde en het wegwijnen in de irrelevantie van de sociaaldemocratie als Europese stroming.

Democratie versus technocratie

Het democratische vraagstuk is een deel van de puzzel. Ruud Koole beschrijft het treffend in een recente bijdrage in *S&D*.ⁱⁱⁱ Zijn stelling luidt dat het bij de Griekse kwestie gaat om méér dan meningsverschillen over bezuinigingen, terugbetalingen en hervormingen: “Achter deze Griekse tragedie schuilt een groeiende spanning tussen de verscherpte democratische norm dat burgers invloed moeten hebben op overheidsbeleid en de bestuurspraktijk waarin besluiten steeds vaker op technocratische gronden en zonder duidelijk kiezersmandaat worden genomen.” De klemtoon die Mark Elchardus legt op ‘gemeenschapsafbakening’ gaat ten gronde ook over méér dan het beschermen van nationale solidariteit: het gaat voor Elchardus vooral om het behoud van de democratie, van de mogelijkheid dat een historisch gegroeide gemeenschap de eigen waarden en voorkeuren op een democratische wijze vertaalt in sociale arrangementen en instellingen.^{iv}

Zoals Koole zelf aangeeft, is de spanning tussen ‘vertegenwoordigende politiek’ en ‘verantwoordelijke politiek’ niet meer weg te denken. Zodra solidariteit tussen landen vastgelegd moet worden in duurzame afspraken, ontstaat deze spanning. (Op het gevaar af dat ik het argument al te simpel maak: als de Europese Unie niet zou bestaan om die spanning op scherp te stellen, dan zullen internationale milieu- en klimaatafspraken daar ooit wel voor zorgen.) Koole heeft gelijk dat de balans zoek is in het Europese crisisbeleid: ‘technocratische tucht’ neemt het daardoor te veel over van ‘democratische tucht’. Het probleem erkennen is belangrijk, maar biedt op zich nog geen oplossing: als we de ‘vertegenwoordigende rol’ van Tsipras meer willen respecteren, dan moeten we de ‘vertegenwoordigende rol’ van Merkel evenzeer respecteren. De vraag is dus hoe we met deze onvermijdelijke spanning omgaan.

In deze bijdrage is mijn stelling dat intergouvernementeel crisismanagement een wankel basis vormt voor het organiseren van solidariteit en de spanning tussen vertegenwoordigende politiek en verantwoordelijke politiek daardoor alleen maar groter maakt, waardoor technocraten bovendien steeds meer op het voorplan komen.^v Gedeelde soevereiniteit en risicospreiding moeten op termijn structureel ingebouwd worden in het Europese project, op basis van een consensus over de grondslagen van het Europese sociale model. Dergelijke basisconsensus moet een sterke democratische legitimering krijgen, in het Europese parlement en in de nationale parlementen. Het democratische vraagstuk kan dus niet los gezien worden van de andere stukken van de puzzel. Het is ook niet oplosbaar op zichzelf, los van de andere puzzelstukken.

Een uitdaging voor de Nederlandse sociaaldemocratie

Nederlandse sociaaldemocraten spelen de komende maanden een niet onbelangrijke rol, met Dijsselbloem als voorzitter van de Eurogroep, Timmermans als vicevoorzitter van de Commissie, en een Nederlands EU-voorzitterschap in 2016. Vooreerst moeten de onderhandelingen tussen Griekenland en de eurogroep tot een goed einde gebracht worden; men kan alleen maar hopen dat economische redelijkheid het haalt van politieke symboliek, bijvoorbeeld wanneer het gaat over de verlichting van de feitelijke schuldenlast.^{vi} Vervolgens kan het Nederlandse voorzitterschap focussen op het meer fundamentele debat: over welk sociaal model kunnen de Europese lidstaten met elkaar een consensus vinden, en hoe past solidariteit daarin? Dit debat hoeft niet te vertrekken van een wit blad. De agenda van Lodewijk Asscher m.b.t. sociale dumping en fraude in grensoverschrijdend verkeer past hier perfect in, maar ze moet wel verbreed worden. De Europese Commissie Juncker creëerde ter zake verwachtingen. De christendemocraat Juncker zelf omschreef zijn Commissie als ‘de laatste kans’; zij zou de Unie een sociaal gelaat geven. Als die mooie verklaringen niet ingevuld

worden met een werkprogramma komt de ontgoocheling als een boemerang terug. Met name in het gezicht van de sociaaldemocraten.

In de Europese politiek moet je geen 'big bang' verwachten. Het gaat om puzzelstukken die stap voor stap in elkaar moeten gepast worden. Voor de sociaaldemocratie is dit intussen een existentiële kwestie geworden. Slagen we hier niet in, dan worden we irrelevant als Europese stroming. Precies omdat onze situatie zo precair is, moeten we proberen te begrijpen wat structureel fout loopt, en bruggen bouwen. En dus intussen noch Tsipras, noch Dijsselbloem aan de schandpaal nagelen.

(*) Deze bijdrage is een bewerking van een opinie in De Morgen van 29 juli 2015, met dank aan Stavros Kanakaris, Chris Luigjes, Frank Roels, Hendrik Vos, Mark Elchardus voor reacties en kritieken daarop.

ⁱ Dat betekent, bijvoorbeeld, dat bij uiteenlopende competitiviteit ook de landen die grote overschotten hebben op hun lopende rekening actie moeten ondernemen.

ⁱⁱ Frank Vandenbroucke, The Case of a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose, in Marin, B. (Ed.), *The Future of Welfare in a Global Europe*, Ashgate: Aldershot UK, te verschijnen in 2015, pp. 433-464.

ⁱⁱⁱ Ruud Koole, 'Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek', *S&D*, Jaargang 72, Nummer 72, April 2015, pp. 18-28.

^{iv} Gebaseerd op persoonlijke communicatie met Mark Elchardus.

^v Cf. Habermas' kritiek op het feit dat de politiek van de Duitse regering zich verschuilt achter technocratische instellingen in 'Warum Merkels Griechenland-Politik ein Fehler ist' (*Süddeutsche Zeitung*, 22 juni 2015)

^{vi} De Duitse econoom Sebastian Dullien beschrijft goed hoe men, mits een redelijke opstelling, de analyse van het IMF over de onhoudbaarheid van de Griekse schuld kan verzoenen met het akkoord met Griekenland van 13 juli ('How to turn the Greek Deal into a Success', *Intereconomics* 2015/4).