

Een zachte Brexit, Nexit, Frexit, Dexit

In de meeste Europese landen gaat het slecht met de sociaal-democratische partijen. De pleidooien voor een Europa dat socialer, groener en meer solidair is, vinden te weinig weerklank. Een nieuwe benadering is nodig: de interne markt moet minder centraal staan, en er moet meer ruimte komen voor eigen en afwijkende keuzes van lidstaten.

DORETTE CORBEY

Voormalig Europarlementariër voor de PvdA van 1999 tot 2009

De zestigste verjaardag van de Europese Unie werd geen groot feest. Het vluchtelingen-vraagstuk, de klimaatproblematiek, de toenemende ongelijkheid en de instabiliteit van het financieel-economische systeem, de toenemende impopulariteit van Brussel, het besluit van de Britten om de EU te verlaten – dat alles drukt de sfeer. Eensgezinde oplossingen zijn niet in zicht. Europa is verdeeld. Noord tegen Zuid, Oost tegen West. Binnen de lidstaten staan voor- en tegenstanders van de EU steeds nadrukkelijker tegenover elkaar. De voorstanders van een stevigere Unie zijn ingenomen met de verkiezing van de Emmanuel Macron als president van Frankrijk. Het gevoel van crisis maakt geleidelijk weer plaats voor voorzichtig optimisme. Hoe moet het verder?

De Europese Commissie presenteerde eind vorig jaar vijf scenario's voor de toekomst van de EU: (1) doormodderen, (2) terugkeer tot de kern, te weten de interne markt, (3) minder doen maar dan beter, (4) een Europa van meer snelheden, dat wil zeggen versterkte samenwer-

king met coalities van lidstaten op onderdelen, en (5) een sprong vooruit naar een volledige politieke Unie. Inmiddels heeft de Europese Commissie een keuze gemaakt: een versterking van Europa op het gebied van defensie, een betere aanpak van het vluchtelingen-vraagstuk, meer geld voor jeugdwerkloosheid, meer cyberveiligheid en een Europese aanpak van belastingontwijkende multinationals. En een nieuwe discussie over subsidiariteit en over proportionaliteit van Europees optreden.

Welke keuzen zouden de sociaal-democraten moeten maken? De PvdA en haar zusterpartijen pleiten al jaren voor een ander Europa: meer aandacht voor een 'sociaal' en 'solidair' Europa, meer inzet op klimaat en milieu, minder marktdenken en minder opgelegde bezuinigingsdrift. Dat overtuigt de kiezers nog niet. Ook binnen de eigen gelederen valt nog wat te praten: een stevige Noord-Zuid coalitie binnen de sociaal-democratische familie ontbreekt vooralsnog. Terwijl de Zuid-Europeanen een beroep doen op solidariteit, hebben de Noord-

Europese zusterpartijen zich massaal overgegeven aan de begrotingsdiscipline. Dat maakt de geloofwaardigheid niet sterker.

Drie elementen bemoeilijken in ieder geval een sociaal en groen beleid binnen de lidstaten en op Europees niveau. Ten eerste heeft de spectaculaire groei van Europese wetgeving en beleid het functioneren van de nationale politiek ondermijnd. De Europese samenlevingen zijn in de woorden van Chris Bixterton getransformeerd van natiestaten naar lidstaten. Terwijl de natiestaten een goed functionerende politieke arena hadden waar keuzes gemaakt worden voor de toekomst van de samenleving, hebben lidstaten zich overgeleverd aan Europese besluiten. Dat heeft gevolgen voor de politiek binnen de lidstaten: de politiek gaat niet meer over de koers en inrichting van de samenleving, want die is grotendeels al vastgelegd binnen Europa.¹ De Europese Unie heeft met de interne markt, de gemeenschappelijke munt en het rechtssysteem een dwingend format gecreëerd. Dat heeft ook mooie resultaten opgeleverd maar de politieke gevolgen zijn desastreus. Als gevolg van de interne markt zijn lidstaten minder in staat om zelf beleid te voeren. Dat treft de sociaal-democraten (en andere linkse partijen) en hun achterban. Sociaal en groen liggen voor de afzonderlijke lidstaten steeds meer buiten handbereik.

De overheid kan weinig doen om de economie te stimuleren en banen te creëren; staatssteun, handelsbarrières en overheidsaanbestedingen die de eigen industrie bevoordelen zijn niet toegestaan. Wat overblijft zijn maatregelen om de meest gunstige voorwaarden te creëren (bijvoorbeeld op loonkosten) voor het internationale bedrijfsleven. Dat heeft geleid tot een afbraak van interne solidariteit en cohesie. Ongelijkheid is in veel landen eerder toedien afgenomen.² De onzichtbare hand van de markt leidt niet alleen tot een optimale allocatie van productie en goederen, maar dirigeert ook overheden en beleid. Daarmee is de politieke verantwoordelijkheid verdwenen; het is niet duidelijk wie waarop aan te spreken is. Is de grote sociale ongelijkheid de schuld

van de EU? Of is het een Nederlandse keuze? Het vertrouwen in het politieke bestel neemt in de meeste landen af.

Een tweede hindernis voor groen en sociaal beleid is dat de uitholling van de nationale politiek niet wordt gecompenseerd door een meer volwassen Europese politiek. Binnen Europa is de besluitvorming nu extreem complex. Eerst moeten binnen het Europees Parlement de politieke fracties compromissen sluiten, vervolgens moeten alle regeringen (ofwel binnen de Raad van ministers) het onderling eens worden en ten slotte is een compromis nodig tussen de Raad en het Europees Parlement. Een neoliberal beleid om de interne markt tot stand te brengen was vaak het hoogst haalbare. Maar een gezamenlijk beleid, bijvoorbeeld om een sociaal Europa tot stand te brengen, was meestal een brug te ver. Er waren altijd wel een of meer lidstaten tegen. De compromismachine maakt koersveranderingen moeilijk en Europese politiek nauwelijks herkenbaar. Daarom blijft het lastig om kiezers te betrekken bij de Europese besluitvorming. Het proces is formeel wel democratisch, maar de politieke inzet en lading gaan onderweg verloren. Een ander vluchtelingenbeleid, een duurzaam voedselbeleid, gelijk loon voor gelijk werk, een ambitieus klimaatbeleid, het is allemaal zeer gecompliceerd en het duurt lang voordat Europa 'levert'.

Ten derde zijn de verschillen binnen Europa ook groter geworden. De Europese Unie is te groot en te divers is om met 28 lidstaten tegelijk dezelfde wetgeving in te voeren en hetzelfde beleid te voeren. Gevolg is dat Europees beleid vaak blijft steken op de laagste gemeenschappelijke noemer – de lidstaten die het minste willen (of kunnen) zijn dan bepalend voor de uitkomst van Europese onderhandelingen.

Devolutie

De conclusie is dat de redding voor de sociaal-democratie niet vanuit Europa komt. Een uitweg is devolutie; het overhevelen van zeggen-

schap van het Europese naar het nationale niveau. Dit kan lijken op Europa á la carte, waarbij lidstaten alleen uit het menu kiezen wat ze aanstaat en alleen daarvoor betalen. Devolutie – het woord heeft in het Engels een positieve klank – verandert echter vooral de aandrijving van de EU. Europese samenwerking wordt door devolutie niet langer top-down aangedreven door de Brusselse instituten of bijvoorbeeld door de Frans-Duitse as van Macron en Merkel. Europese samenwerking zal door devolutie juist ook een *bottom-up*-proces zijn.

De redding voor de sociaal-democratie zal niet vanuit Europa komen

Het komt neer op twee ingrepen. Ten eerste moet het aan de parlementen van de lidstaten overgelaten worden of ze een nieuwe Europese richtlijn of nieuw beleid aanvaarden of niet. Dat sluit aan bij een praktijk die op sommige beleidsterreinen al bestaat. Maar als devolutie serieus genomen wordt, is er geen vaste kopgroep: elk parlement kan besluiten al of niet mee te doen aan nieuwe initiatieven, en waar relevant het eigen ambitieniveau kiezen. Dit geeft lidstaten de mogelijkheid een eigen tempo te volgen en om 'nee' te zeggen tegen EU-beleid. Ze hebben echter geen veto over nieuw Europees beleid.

Een tweede stap is meer ingrijpend: lidstaten moeten de keuze krijgen zich terug te trekken uit onderdelen van de gemeenschappelijke regelgeving. Er is bijvoorbeeld niets op tegen wanneer sommige landen ervoor kiezen de EU-regels voor overheidsaanbestedingen niet langer toe te passen. Of om de dienstenrichtlijn niet toe te passen. Het bestaande beleid wordt zo onderworpen aan een nieuwe parlementaire keuze: willen we de interne

markt, het mededingingsbeleid, de regels rond overheidsaanbestedingen of de dienstenrichtlijn volledig aanvaarden? Willen we alle milieumaatregelen? Willen we het sociale beleid, de euro, de richtlijnen voor hernieuwbare energie?

Het brengt nieuwe perspectieven voor de sociaal-democratische ambities. Lidstaten kunnen keuzes maken in een richting die afwijkt van het neoliberale pad. De interne markt is nu gaandeweg steeds meer de maat van alle sociale wetgeving binnen de lidstaten geworden.³ Door devolutie kunnen lidstaten op het sociale vlak kopgroepen vormen om sociale dumping te bestrijden, sociale wetgeving beter op elkaar af te stemmen of grensoverschrijdende cao's mogelijk te maken. Ze kunnen ook zelf besluiten dat in hun land ondubbelzinnig het principe geldt 'gelijk loon voor gelijk werk'.

Milieuproblemen kunnen effectiever aangepakt worden door met gelijkgestemde landen serieus werk te maken van een hogere CO₂-prijs, hogere normen te stellen om luchtverontreiniging tegen te gaan, of bijvoorbeeld een strenger toelatingsbeleid te voeren voor pesticiden.

Milieuvervuiling is vaak grensoverschrijdend van aard. Hoge Europese normen zijn dan de eerste keus. Maar als dat niet mogelijk blijkt, is een hoge norm die voor een aantal lidstaten geldt, een betere optie dan een te lage norm voor alle lidstaten. Door devolutie kunnen lidstaten ook meer prioriteiten stellen binnen hun milieubeleid. Ze kunnen beslissen niet langer mee te doen aan onevenredig dure milieumaatregelen.

Lidstaten kunnen bijvoorbeeld besluiten meer te investeren in eigen meer duurzame voedselvoorziening en een minder grootschalige en meer circulaire landbouw faciliteren. Of intensiever samenwerken om buitengrenzen van de Unie te bewaken. Of tot meer onderlinge samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Lidstaten kunnen in eigen land meer doen als ze minder rekening hoeven te houden met de interne

markt. De overheid kan actiever duurzame producten steunen of opkomende bedrijfstakken een kans geven. Er kunnen stappen gemaakt worden in de richting van een postkapitalistische samenleving waarin de markt en het marktdenken niet langer dominant zijn.⁴

Devolutie is de brug die de voor- en tegenstanders van Europese samenwerking kan verbinden

In de tweede plaats versterkt devolutie de nationale democratie: de Tweede Kamer beslist over invoering en over voortzetting van EU-beleid. Als er echt iets te kiezen valt, krijgt het politieke debat meer gewicht. Daarmee winnen de politiek en de democratie. De politieke verantwoordelijkheid komt terug – regeringen kunnen zich niet meer verschuilen achter 'het moet nu eenmaal van Brussel'. Devolutie maakt het ook mogelijk om de kloof tussen voor- en tegenstanders van Europa te overbruggen. Er is geen reden meer om tegen de EU als geheel te zijn, als het een keuze van het eigen parlement is om op onderdelen mee te doen of juist niet mee te doen. Devolutie is de brug die de voor- en tegenstanders van Europese samenwerking kan verbinden.

Ten hoeft geen rekening gehouden te worden met 'blokkerende minderheden', met lidstaten die nieuwe initiatieven niet zien zitten. Second best compromissen zijn niet meer nodig. Het Europees Parlement blijft samen met de Raad wel verantwoordelijk voor nieuwe wetgeving en beleid. De Europese politiek kan zo een helpende hand worden om lidstaten meer mogelijkheden voor wederzijds productieve samenwerking aan te reiken.

Natuurlijk zijn er ook nadelen. De EU is gebaseerd op goede betrekkingen tussen lan-

den, op geven en nemen. Het zal ook niet eenvoudig zijn om bijvoorbeeld uit de euro te stappen. En ook de eenheid van de interne markt is niet langer vanzelfsprekend. Maar hoe erg is dat? De Europese interne markt was het antwoord op 'the American challenge' in de jaren tachtig. Schaalvergroting heeft gewerkt en zeker welvaart en vooruitgang gebracht – maar ook toenemende ongelijkheid. Nieuwe technologische ontwikkelingen verminderen echter de noodzaak om op een steeds grotere schaal te produceren. Duurzame energie is kleinschaliger ten opzichte van olie- en gasproductie. Digitalisering, de opkomst van 3D-printing en bijvoorbeeld robotisering maken productie op kleine schaal effectief en rendabel. Standaardisering is minder noodzakelijk. Groot is niet meer automatisch beter en goedkoper dan klein. De noodzaak om beleid te harmoniseren vervalt daarmee voor een deel. Bovendien is de circulaire economie die we nastreven sowieso wat kleinschaliger en gaat ervan uit dat we meer grondstoffen uit de eigen regio benutten.

Gemeenschappelijke waarden

Is devolutie ook realistisch? Europa wordt vaak als een voldongen feit gepresenteerd: 'you cannot unscramble eggs'. De Europese Unie is echter geen mandje eieren. Devolutie is mogelijk, juist omdat de onderlinge verbondenheid nu dankzij Europese integratie zo groot is. Op die verbondenheid kan verder gebouwd worden.⁵ Devolutie sluit bovendien aan bij een al bestaande praktijk. De euro is niet ingevoerd door het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken. Niet alle lidstaten nemen deel aan het Schengenverdrag dat grenscontroles reguleert. Het Verenigd Koninkrijk heeft een opt-out voor het sociale terrein. Veel richtlijnen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, hebben al verschillende doelstellingen voor verschillende lidstaten. Lidstaten kunnen daarnaast om redenen van milieu of volksgezondheid afwijken van de verplichtingen van de interne markt. Veel Europees beleid is

daarnaast niet verplichtend, lidstaten hoeven bijvoorbeeld niet mee te doen aan Europese onderzoeksprogramma's. In het vluchtelingenbeleid wordt nu gesproken van een 'coalition of the willing'. Tot nu toe is flexibiliteit echter nog steeds de uitzondering, een oplossing om een patstelling te doorbreken. Devolutie neemt diversiteit als uitgangspunt en waardeert de waarde hiervan.

Groot is niet meer automatisch beter en goedkoper dan klein; de noodzaak om beleid te harmoniseren vervalt daarmee voor een deel

Er zijn geen zwaarwegende juridische belemmeringen die devolutie onmogelijk maken, al zijn er wel nieuwe procedures en spelregels nodig. Een wijziging van het verdrag van Lissabon is echter omslachtig en tijdrovend. Daarop kan en hoeft zeker niet gewacht te worden omdat het Verdrag 'nauwere samenwerking' tussen lidstaten nu al mogelijk maakt. Ook zonder het Verdrag in te roepen kan bij nieuwe wetgeving een bepaling komen dat lidstaten zelf beslissen of en wanneer ze deze aanvaarden: alle lidstaten hebben dan een *opt-out*. Het is iets ingewikkelder om lidstaten de mogelijkheid te geven zich terug te trekken uit bestaande wetgeving. De meeste wetgeving wordt echter periodiek herzien. De herziening is dan ook de gelegenheid om een devolutie-clausule op te nemen. Een inter-institutioneel akkoord tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad kan de spelregels vastleggen.

Die spelregels moeten dan uitgaan van gemeenschappelijke waarden. Goed nabuur-

schap zou een van de uitgangspunten moeten zijn. Wie bijvoorbeeld niet mee doet aan Europese regels rondom waterkwaliteit moet wel garanties bieden dat er geen vervuiling afstroomt naar buurlanden. Wederkerigheid zou een ander beginsel moeten zijn. Een land dat besluit zijn grenzen te sluiten voor buitenlandse werknemers kan niet rekenen op vrije toegang van de eigen burgers tot buitenlandse arbeidsmarkten. Solidariteit ten slotte, zou een van de kernwaarden moeten blijven, en moet ook tot uiting komen in de financieringsregels. Rijkere lidstaten die geen gebruik willen maken van de cohesiefondsen zouden dan een aftrek krijgen van de afdracht aan de EU ter grootte van het bedrag dat voor hen gereserveerd is, niet voor het bedrag dat ze inleggen. Voor een goed verloop van het proces van devolutie zijn gemeenschappelijke waarden essentieel, anders draait devolutie uit op een Europa *à la carte* waarin elke lidstaat de eigen lusten optimaliseert zonder zich te bekommeren over het geheel.

En de vijf scenario's dan?

Hoe past devolutie binnen de vijf scenario's van de Europese Commissie? De uitkomst van het proces devolutie kan op termijn zijn 'minder Europees beleid maar wel beter'. Een uitkomst die lijkt op 'versterkte samenwerking' is echter even goed mogelijk. Goed voorstelbaar is ook dat er in praktijk weinig verandert, dat lidstaten steeds de keuze maken om door te gaan op de ingezette weg. Maar de Europese Unie heeft dan wel aan legitimiteit gewonnen omdat nationale parlementen steeds zelf kiezen voor samenwerking. De vijf scenario's van de Europese Commissie zijn een zoektocht naar een nieuw Europees model. Ze hebben gemeen dat ze uitgaan van een *top-down* benadering: in geen van de scenario's is een nadrukkelijke rol weggelegd voor nationale parlementen en samenlevingen. Devolutie gaat uit van een *bottom-up* gedachte waarbij diversiteit juist inspirerend is en van onderop gebouwd wordt aan een nieuwe Europese Unie.

De Europese Unie komt door devolutie in een nieuwe rol en is vooral ondersteunend aan de wensen van nationale parlementen. Een meer bescheiden rol, maar niet minder belangrijk. Devolutie maakt ook een harde Brexit overbodig, en maakt de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk gemakkelijker. Wanneer elke lidstaat de keuze heeft op onderdelen niet mee te doen, is er weinig reden meer de Britten de mogelijkheid te ont-

houden om nog te blijven participeren in delen van het EU-beleid. De tijdgeest is moeilijk te duiden, maar minder markt en meer zeggenschap over de eigen samenleving maken daar zeker deel van uit. Voor de sociaal-democraten (en uiteraard voor andere partijen) biedt devolutie nieuwe kansen om eigen idealen te realiseren in een Europees en internationaal verband.

Noten

- 1 Zie: Chris Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford Scholarship online, mei 2013.
- 2 Zie ook: Ben Crum, 'Brexit dwingt tot herbezinning op interne markt', S&D 2016/5.
- 3 Het Europese hof heeft duidelijk gemaakt dat sociale rechten niet 'excessief' mogen interfereren met de interne markt. Zie: Gerhard Bosch, *After Brexit: Prioritising A Social Europe*, te vinden op www.socialeurope.eu, 24-01-2017.
- 4 Zie Paul Mason: *Postcapitalism*. *A guide to our future*, Penguin Books, 2015.
- 5 Vergelijk: Parag Khanna, *Connectography, Mapping the future of global civilization*. New York, Random House, 2016.