

FRANS BIECKMANN &
MONIKA SIE DHIAN HO (RED.)

De
BELOFTE
van een
ANDER
EUROPA

NAAR EEN EUROPESE UNIE
VAN WAARDE

het 36^e jaarboek voor de sociaal-democratie

vangennep amsterdam

De belofte van een ander Europa

De belofte van een ander Europa

Naar een Europese Unie van waarde

Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho (red.)

Eerste druk oktober 2016

© Wiardi Beckman Stichting | Uitgeverij Van Gennep

Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam

Drukwerk Bariet, Steenwijk

ISBN 9789461644145 | NUR 740

www.uitgeverijvangennep.nl

Inhoud

Inleiding	7
<i>Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho</i>	
1. Publieke sector moet ingrijpen in financieel stelsel	13
<i>Rens van Tilburg</i>	
2. Verschuif de machtsbalans van financiën naar arbeid	37
<i>Ad Melkert</i>	
3. “Nobody falls in love with a market”	55
<i>Catelene Passchier</i>	
4. Maak de democratie weer meester over de markt	79
<i>Paul Tang</i>	
5. Na het neo-liberalisme? De sociale investeringsstaat!	97
<i>Anton Hemerijck & Annemarieke Nierop</i>	
6. Voorbij de vrijblijvendheid in het duurzaamheidsdebat	119
<i>Louis Meuleman & Heleen de Coninck</i>	
7. Meer solidariteit enige echte oplossing voor vluchtelingen crisis	137
<i>Kati Piri</i>	

8.	Pleidooi voor de vorming van een Schengen II <i>Cyrille Fijnaut</i>	155
9.	Pak de grondoorzaken van conflicten in de gordel rond Europa aan <i>Jan Gruijters</i>	187
10.	In het voetspoor van Willy Brandt en Olof Palme <i>Jan Marinus Wiersma & Camiel Hamans</i>	215
11.	Interne problemen EU alleen op te lossen door mondiaal bestuur <i>Rolph van der Hoeven</i>	235
12.	Een nieuwe linkse mainstream <i>Frans Bieckmann</i>	247
13.	De-technocratiseer en repolitiseer de sociaal-democratie! <i>René Cuperus</i>	277
	Conclusie <i>Monika Sie Dhian Ho & Frans Bieckmann</i>	299
	Noten	321
	<i>Over de auteurs</i>	353

Inleiding

FRANS BIECKMANN & MONIKA SIE DHIAN HO

Een wijdverspreid geloof in maatschappelijke neergang. Dat is een van de belangrijke bevindingen van een recent grootschalig survey-onderzoek onder 25- tot 35-jarigen in België van de Vlaamse socioloog Mark Elcharcus. Acht van de tien jonge mensen denken dat het openen van de grenzen betekent dat onze werkgevers de voorkeur zullen geven aan goedkope buitenlandse arbeidskrachten boven onze eigen werknemers; vrezen dat steeds meer mensen twee banen zullen moeten hebben om de eindjes aan elkaar te knopen; verwachten dat meer en meer mensen in armoede zullen terugvallen door afbraak van het sociale zekerheidssysteem; en voorzien dat de rijken rijker zullen worden en de armen armer. Acht op de tien jongvolwassenen is declinist.

Wat niet verbaast is dat mensen globalisering als de bron van neergang zien. Wat opmerkelijker is, is dat de Europese Unie eveneens centraal staat in dit declinisme. De beleving van de Europese eenwording is voor veel mensen veranderd: van een positief perspectief op vrede, veiligheid en welvaart naar een drijvende kracht achter de maatschappelijke neergang.¹

Voor sociaal-democraten is Europa altijd een project van hoop geweest. Een project dat de opbouw van sterke Europese verzorgingsstaten mogelijk maakte, in contrast met aan de ene kant het Amerikaanse model en aan de andere kant het communistische model en meer recent diverse varianten van autoritair kapitalisme. Europese integratie is gezien als een herwinning van politiek handelingsvermogen door samen te werken. Als een mogelijkheid tot her-regulering op Europees niveau daar waar het nationale vermogen tot regulering tekortschiet (door het grensoverschrijdend karakter van

problemen) of afneemt (bijvoorbeeld door de liberalisering en deregulering van kapitaalmarkten). Als een manier ook om in de wijzigende mondiale machtsverhoudingen een factor te blijven, met het economische en politieke gewicht van alle lidstaten tezamen. De uitbreidingen van de Europese Unie werden gezien als een bestuurlijk en juridisch beschavingsoffensief. Als een manier om welzijn te realiseren voor zo veel mogelijk mensen in Europa. Met als resultaat een Europees samenlevingsproject dat zich mondiaal onderscheidt door relatief goed functionerende rechtsstaten met weinig corruptie, gematigde inkomensverschillen, een hoge levenskwaliteit, robuuste verzorgingsstaten en een verlichte, rationele cultuur.

Maar het ziet er naar uit dat linkse kerndoelstellingen de laatste jaren onder druk staan in Europa. Europa is hard getroffen door de financiële crisis en de eurocrisis die volgde, en zucht onder de economische, sociale en politieke consequenties van beide. Ingrijpende bezuinigingen in reactie op de financiële tekorten die de crisis veroorzaakt heeft, betekenen een versobering van verzorgingsstaten. De werkloosheid blijft ongemeen hoog. Voor degenen die wel werk hebben neemt de baanonzekerheid veelal toe, en verslechteren de arbeidsvoorwaarden. De ongelijkheid binnen de EU-lidstaten neemt toe en ook de ongelijkheid tussen EU-lidstaten wordt schrijnend. Veel van de hervormingen die Griekenland in de zomer van 2015 moest aanvaarden om opnieuw miljardensteun te verkrijgen betekenen een verslechtering van de economische groeiperspectieven, een verzwakking van de factor arbeid en voortdurende ellende voor de Griekse bevolking.

En terwijl de politieke en media-aandacht sinds 2008 primair gericht was op de aanpak van de financiële, economische en eurocrisis, werd het diep ingrijpende karakter van een opkomende immense veiligheids-, vluchtelingen- en immigratiecrisis jarenlang onderschat. Dat Europa uiteindelijk de enige uitweg zou lijken voor honderdduizenden mensen op de vlucht voor oorlog, onveiligheid en armoede in de onmiddellijke en wat verdere omgeving van Europa, is onvoldoende onder ogen gezien. Sterker nog, Europese lidstaten hebben de afgelopen jaren ook hier in reactie op hun begrotingstekorten fors bezuinigd op ontwikkelingssamenwerking

en defensie-uitgaven, en hebben hulp gelden steeds meer aangewend als handelsinstrument in de internationale concurrentiestrijd. Noodsignalen uit Libanon, Jordanië en Turkije, maar ook uit EU-lidstaten Griekenland en Italië kregen geen politieke topprioriteit tot het exponentiële karakter van de op gang gekomen exodus duidelijk werd. Rond de 1,25 miljoen mensen kwamen de Europese Unie op een ongereguleerde wijze binnen in 2015. De afsluiting van de meest gebruikte Westelijke Balkan-route in het voorjaar van 2016, door de sluiting van de grens tussen Griekenland en Macedonië, en door de deal tussen de EU en Turkije, heeft het aantal vluchtelingen en migranten dat de EU bereikt drastisch gereduceerd. Maar de migratiedruk op de Europese Unie vanuit andere landen dan Turkije neemt toe, evenals het aantal verdrinkingsdoden in de Middellandse Zee op deze nog gevaarlijker routes. Ondertussen wordt steeds pijnlijker duidelijk hoe groot de onwil is van Europese lidstaten om deze humanitaire crisis werkelijk vanuit gemeenschappelijkheid het hoofd te bieden.

De achtereenvolgende crises zetten ook het Europese politieke proces zwaar onder druk. Onder verwijzing naar een dreigende financiële *melt-down* worden stappen naar verdere Europese integratie gezet zonder dat de vergaande gevolgen met de bevolkingen van de EU-lidstaten werkelijk worden gedeeld of besproken. Ingrijpende besluiten worden genomen door informele of technocratische instituties als de eurogroep en de Europese Centrale Bank, die nauwelijks democratisch worden gecontroleerd. Dreigende verlamming van de besluitvorming doet de EU-lidstaten die voort willen maken terugvallen op intergouvernementele samenwerking buiten de Europese verdragen om, en binnen het kader van de EU voor het eerst gebruik maken van meerderheidsbesluitvorming op een zeer gevoelig terrein als quota voor de opvang van asielzoekers. Deze ontwikkelingen vuren het anti-Europese populisme en nationalisme in verschillende lidstaten heviger aan, en dit ‘onredelijke populisme’ wordt vervolgens weer gebruikt door politieke voorlieden in Brussel om hun ‘noodzakelijke en verstandige’ oplossingen mee te contrasteren. Noodzakelijke stappen waarvoor geen alternatief zou bestaan.

Het toenemende Europese onbehagen onder de bevolking, de geconstateerde weeffouten in de EMU en de Dublin-overeenkomsten, de gevolgen van de Europese politieke koers van de afgelopen jaren, en het gebrekkige democratische karakter van de besluitvorming leiden ertoe dat verschillende linkse wetenschappers en opiniemakers de Europese Unie beginnen af te vallen. Tegen deze achtergrond riep de Engelse publicist Owen Jones, behorend tot de nieuwe radicale stroming in de Britse Labour Party, op tot een 'Lexit', een 'Left-exit'.² Ook gezaghebbende wetenschappers als Wolfgang Streeck en Fritz Scharpf zien op basis van tientallen jaren onderzoek naar de ontwikkeling van de Europese verzorgingsstaten slechts twee alternatieven: het continueren van een in hun ogen neo-liberaal Europees integratieproject waarin het profijt van die integratie steeds meer naar een kleine groep kapitaalverschaffers zal vloeien; of een terugtrekking uit Europese projecten als de euro en tot op zekere hoogte ook EMU naar de natie-staat teneinde de verzorgingsstaat, de democratie, en kwaliteit van leven voor iedereen veilig te stellen.³

Politiek gezien ligt de sociaal-democratische internationale en Europese beweging aldus onder vuur van neoliberale Europese technocraten, populistische kritiek dat niet geluisterd wordt naar de gewone mensen, en kritiek uit eigen gelederen dat de linkse kerndoelstellingen en de democratie niet gediend worden door het huidige Europese project. In reactie op de aanzwellende kritiek riepen sociaal-democratische campagnes de afgelopen tien jaar op tot een 'Een ander Europa'. Een Europese Unie die 'meer is dan markt en munt', een 'sociale en duurzame Unie'. Maar deze slogans worden slechts bij gebrek aan resultaten in de bepleite richting. Ook waar sociaal-democraten bestuurlijke verantwoordelijkheden droegen bleken ze niet in staat of van plan om de Europese mammoettanker een paar graden naar links bij te sturen.

De auteurs in deze bundel delen de opvatting dat er meer nodig is dan 'muddling through'. Zij constateren dat er sinds de jaren tachtig en negentig iets wezenlijks veranderd is in de beleidstheorie en de instituties die ten grondslag liggen aan de Europese integratie en samenwerking. Waar de

oorspronkelijke verdragen van de Europese Economische Gemeenschap een balans kenden tussen vrijhandel en sociale doelstellingen, zijn de instituties van de Economische en Monetaire Unie ontwikkeld tijdens de hoogtijdagen van het ongebreidelde marktdenken. Ook nu de financiële en daaropvolgende economische en sociale crises en nieuwe inzichten in de economische discipline alle aanleiding geven om dat denken te herzien, blijken de Europese beleidsconsensus en instituties heel moeilijk te veranderen. Reden voor de auteurs in deze bundel om ook dat probleem van ‘stalemate’ en ‘capture’ op zich te ontleden. Ze onderzoeken ieder op hun domein hoe de ontwikkeling van kerndoelstellingen als financiële stabiliteit, werkgelegenheid, duurzaamheid, veiligheid, en een rechtvaardig asielbeleid de afgelopen jaren is verlopen, op welke manier ze onder druk staan, wat perspectieven voor verbetering zijn, hoe ideologie, beleidstheorie, instituties en samenwerking daartoe moeten veranderen, waardoor verandering bemoeilijkt wordt, en hoe een coalitie voor verandering kan worden gesmeed? Daarmee geven ze invulling aan de belofte van ‘een ander Europa’ via ‘voice’ in plaats van ‘exit’, in de termen van Albert Hirschman⁴. Aan de overtuiging dat Europese samenwerking en integratie van grote waarde was en nodig blijft om het sociaaldemocratische samenlevingsproject te vitaliseren in een snel veranderende wereld, en te beschermen tegen vijandige economische, politieke en fundamentalistische krachten.

1.

*Publieke sector moet ingrijpen in financieel stelsel**Geldsysteem en bestaanszekerheid in de eurozone*

RENS VAN TILBURG

Het euro-geldsysteem kreeg vorm tijdens de hoogtijdagen van het vrijemarktdenken. De tijd dat we collectief onze ogen sloten voor de inherente gevaren van het geldsysteem. Die tijd is voorbij. We moeten ons nu bevrijden van de illusie dat de stabiliteit en dienstbaarheid van het financieel systeem gebaat zijn bij een zo vrij mogelijke financiële sector. Om de euro te laten bijdragen aan de bestaanszekerheid van alle Europeanen moet de financiële sector op de schop. De politiek moet fundamenteeler ingrijpen. Alleen een zelfbewuste publieke sector en goed geïnformeerde maatschappelijke organisaties kunnen tegenwicht bieden aan een financiële sector die altijd aan de verleiding bloot zal staan zich te verrijken ten koste van het publiek.

Geld biedt de moderne mens bestaanszekerheid. Geld biedt aanspraak op al het nodige en mooie dat de markt te bieden heeft. Een markt die inmiddels de hele wereld omspant, waar je basisbehoeftes als kleding, onderdak en eten kunt kopen, maar ook zingeving, kennis en genot. Zonder geld is er ook geen buffer om tegenslagen op te vangen. Zonder geld geen mogelijkheid om in je toekomst te investeren, in je kennis, vaardigheden en productiemiddelen. De vormgeving van het geldstelsel, de regels en instituties die bepalen hoe het geld in de wereld komt en hoe het er weer uit verdwijnt, is daarmee een van de meest ingrijpende politieke besluiten. Toch gaat het hier in de politiek zelden of nooit over.

Dat komt omdat geld voor de mens is als water voor een vis. Geld is overal en zonder geld is geen activiteit mogelijk. Juist omdat het zo gewoon is, omdat het er altijd lijkt te zijn geweest, vragen weinigen zich af waar geld

vandaan komt. Of er geen slimmere manieren zijn om geld op de wereld te brengen. Zolang het goed gaat, is de mens zich net zo min bewust van geld als de vrolijk rondzwemmende vis van het water.

Dat verandert als de geldstroom uit balans raakt. Als deze plotseling wild gaat stromen of, nog erger, plots opdroogt. Dan dreigt de mens te worden meegesleurd, als een vis in een waterval. Als daarentegen de kredietstroom stilvalt staat de mens hongerig en werkloos langs de kant, als een vis op het droge.

Beide extremen hebben wij, in Nederland en Europa, recentelijk meegemaakt. Vanaf de jaren negentig nam de kredietverlening sterk toe als gevolg van een besmettelijk optimisme. Het geld stroomde rijkelijk. De geldhoeveelheid nam toe en jaagde de economie aan. Huizenprijzen en aandelenkoersen bereikten recordhoogten. De werkloosheid daalde. We voelden ons allemaal rijk.

Maar dit nieuwe geld werd lang niet allemaal geïnvesteerd in nieuwe ondernemingen, in onderzoek naar nieuwe technologieën of opleidingen. Het meeste geld werd niet productief ingezet maar consumptief verbruikt of omgezet in besparingen, veelal belegd in het buitenland, en ook daar lang niet altijd op productieve wijze.¹

Was het financieren van bedrijven begin jaren negentig nog de belangrijkste activiteit van de Nederlandse banken, in de jaren die volgden veranderde dat radicaal. Droegen bankleningen begin jaren negentig merendeels bij aan het versterken van het verdienvermogen van het land, daarna ging de groei van het krediet grotendeels naar het financieren van de prijsstijging van de bestaande woningvoorraad. Na 2000 waren hypotheekleningen goed voor de helft van het bankkrediet en bedrijfsleningen voor nog maar minder dan 30%.²

Ook tussen de eurolanden stroomden de private geldstromen rijkelijk. Geld stroomde via Duitse, Franse en Nederlandse banken, verzekeraars en pensioenfondsen naar Spaanse en Ierse vastgoedprojecten. Van ijverige spaarders verwerden de Zuid-Europeanen tot potverterende levensgenieters. Vóór 2000 spaarden Zuid-Europeanen jaarlijks gemiddeld 5% van hun inkomen. Na invoering van de euro leenden ze jaarlijks 5%. De Noord-Europeanen financierden het graag omdat het hoge exportcijfers voor hen betekende, met als gevolg dat het tekort op de lopende rekening van de

zuidelijke landen opliep tot 10% van het bruto binnenlands product. Een steeds groter deel hiervan betrof rentebetalingen op de eerder aangegane schulden. Deze private geldstromen namen de plaats over van de publieke EU-geldstroom, het Cohesiefonds en andere fondsen ter bevordering van de convergentie, die met de toetreding van Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU) voor de zuidelijke landen opdroogden.³

Het grote verschil tussen de EU-fondsen en het private krediet is dat de private leningen wel ooit terugbetaald moesten worden. Omdat de besteding hiervan verre van productief was, bleek dat niet mogelijk. Terwijl de schuld groeide, nam het vermogen om deze terug te betalen niet toe. Met de schuld groeiden de economie en de inkomens niet mee. Dat kon niet goed blijven gaan. En dat ging het dan ook niet. Het afkoelen van de Amerikaanse huizenmarkt in 2007 was het omslagpunt. Toen daar de markten naar beneden gingen brak met enige vertraging ook hier de paniek uit. Huizenprijzen daalden, banken vielen om en de werkloosheid en overheidstekorten liepen op. Ineens was het geld op. Banken gaven geen krediet meer. Ook ondernemers met een goed gevulde orderportefeuille kregen geen werkkapitaal meer en gingen failliet.

De inwoners van de eurozone leven dan ook allang niet meer het leven van een zorgeloze vis. Nadat ze de kracht van de kredietstroom hebben gevoeld, staan ze nu al jaren droog. De inwoners van de eurolanden hebben hun vertrouwen verloren in de instituten die waken over het geld: banken, verzekeraars, pensioenfondsen, centrale banken en ministeries van financiën. Instellingen waarvan we dachten dat ze de ingewikkelde monetaire vraagstukken wel voor ons zouden oplossen. Instellingen waar we veel te veel van zijn gaan verwachten. En die instellingen hebben zich dat laten aanleunen, er ondertussen goed aan verdienend.

Hoewel de financieel-economische ellende van de afgelopen zeven jaar inmiddels bekendstaat als de 'eurocrisis', is de euro niet het echte probleem. Al heeft de halfslachtige euro-architectuur de crisis wel verdiept. Het echte probleem komt voort uit onze dubbelzinnige houding tegenover geld: onze neiging de ogen te sluiten voor de onzekerheden van het geld waardoor we niet de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen inbouwden. Vanaf de jaren zeventig werden de dijken doorgestoken en de sluizen opengezet die na

de Tweede Wereldoorlog juist waren aangebracht om een herhaling van de Grote Depressie van de jaren dertig te voorkomen. Ondanks de meest ingrijpende financieel-economische crisis in bijna honderd jaar houden velen na de financiële crisis van 2008 nog steeds vast aan valse zekerheden als zou een vrije financiële sector voorspelbare rendementen leveren en sociaal optimale uitkomsten. Daardoor ontbeert de benodigde financiële hervormingsagenda steun. Een effectieve regulering van de financiële sector is een voorwaarde voor een stabiele munt. Om dat te begrijpen is het belangrijk om eerst wat dieper in te gaan op de onzekere basis van het geld, en waarom mensen hier steeds weer zo gemakkelijk de ogen voor sluiten.

Geld, een kwestie van geloof

De relatieve rust op de financiële markten en de economische voorspoed die het Westen sinds halverwege de jaren tachtig kende, hebben een vals gevoel van financiële veiligheid gecreëerd. Beleidsmakers spraken openlijk de verwachting uit dat we als mensheid ‘het economisch probleem’, de regelmatig terugkerende financieel-economische crisisperiodes, achter ons hadden gelaten. Politici en centrale bankiers gebruikten termen als ‘de nieuwe economie’ en *the Great Moderation* om dit nieuwe normaal te beschrijven.

In de eurozone, zeker in het noordelijke deel, stond geld voor stabiliteit. Het geloof in een ‘harde munt’ was een onomstreden leerstuk. Geld moet zijn waarde houden. Dat was de les die de Duitsers hadden getrokken uit de traumatische ervaring met hyperinflatie in de jaren twintig en de opkomst van het nationaal-socialisme die daarop volgde. De Duitse Bundesbank was dan ook een erkende ‘inflatievreter’. Dat door het bestrijden van inflatie, via renteverhogingen die geld duur en daarmee schaars maken, de werkloosheid kon oplopen was een prijs die graag betaald werd. Nederland was monetair gezien een deelstaat van Duitsland. De Nederlandsche Bank volgde nauwgezet het rentebeleid van de grote broer uit het oosten.

Zekerheid dachten we ook te hebben over de hoge rendementen van de polissen die banken en verzekeraars verkochten. Aan de belofte van een waardevast pensioen werd niet getwijfeld. Het kopen van een huis of

aandelen was een investering in een altijd renderende belegging. Prijzen kunnen enkel stijgen, zo leerde de recente ervaring.

De Europeanen zijn inmiddels wakker geworden in een hele andere, veel onzekerdere wereld. Een wereld waarin geld niet altijd zijn waarde behoudt. Waarin prijzen niet alleen stijgen, maar ook hard kunnen dalen. Een wereld waarin zelfs spaargeld verloren kan gaan.

Dit is deels ook een terugkeer naar een onvermijdelijke realiteit. Het doorprikken van een illusie die niet kon blijven bestaan. Ook de oude vertrouwde gulden en Duitse mark boden geen zekerheid. De waarde van geld is nu eenmaal fundamenteel onzeker, onzeker als het leven zelf. Een onzekerheid die zich niet laat wegpoetsen, hoe graag we dat ook zouden willen.

De waarde van geld is onzeker omdat geld zijn waarde ontleent aan zoiets onzekers als het productief vermogen van de gemeenschap die de munt erkent en accepteert. Een euro is het recht op een deel van de (toekomstige) productie van de eurogemeenschap. Alle leden van de eurogemeenschap willen dat de euro's die zij bezitten zoveel mogelijk koopkracht hebben. Daardoor hebben zij er enerzijds een gemeenschappelijk belang bij dat er niet te veel nieuwe euro's bijkomen, daar heb je je koopkracht immers maar mee te delen. Vergelijk het met de aandeelhouders van een bedrijf die ook niet graag zien dat hun aandeel 'verwatert' doordat er nieuwe aandelen worden uitgegeven. Zo bezien is geld volkskapitalisme pur sang, een euro je aandeel in de toekomstige productie.

Maar dat is slechts één kant van het verhaal. Het maximaliseren van de waarde van een munt is namelijk een balanceeract. Anderzijds moet er namelijk wel voldoende ruimte zijn om te investeren, om geen kansen te missen het productief vermogen van de 'geldgemeenschap' te vergroten. Is er in het dollargebied wel ruimte om te investeren in de nieuwste technologieën, dan zal daar de economie groeien. Als dat gebeurt in een mate die groter is dan de groei van de hoeveelheid dollars, dan neemt per saldo de waarde van de dollar toe ten opzichte van de gebieden die dat hebben nagelaten. Mist de eurozone kansen op groei, dan daalt de relatieve waarde van de euro.

Doen zich goede investeringsmogelijkheden voor, dan moet er dus ruimte voor investeringen zijn. Maar hoe weet je welke investering zich

zal terugbetalen, en wanneer deze niets meer is dan het najagen van een onbereikbare droom? Krediet verlenen is geen exacte wetenschap. Niet voor niets is het woord krediet afgeleid van het Latijnse *credere*, wat ‘geloven’ of ‘vertrouwen’ betekent.

Elke munt heeft dus twee zijden: enerzijds die van stabiliteit en anderzijds die van dynamiek en onzekerheid. Dat kunnen mensen maar lastig accepteren. Want hoe kan iets dat zo belangrijk is voor onze bestaanszekerheid tegelijkertijd zo onzeker zijn? De mens heeft daarom altijd geworsteld met het dubbele karakter van geld, dat goedje ergens tussen ‘het slijk der aarde’ en iets ‘dat niet stinkt’. De een benadrukte geld als een noodzakelijk kwaad. Zie het verbod op rente dat lange tijd gold in het christendom en nog steeds in de islam. De ander benadrukte het grote en verheven belang van geld. De eerste schuldbewijzen werden uitgegeven in tempels. Zie ook de symbolen die het geld sieren: het portret van het staatshoofd, een nationale held of een nationaal symbool.⁴

Dit dubbele karakter van geld is in de jaren voorafgaand aan 2008 steeds meer buiten beeld geraakt. Het publiek liet zich maar wat graag vertellen dat geld wel degelijk zekerheid biedt. Een buitenkans voor de politiek en voor oplichters en financiële professionals, die zeggen deze fundamentele tegenstelling te hebben overwonnen. ‘Hoge gegarandeerde rendementen’, ‘waardevaste pensioenen’, ‘eeuwig stijgende prijzen’, het zijn dankbare lokkertjes.

Zo werd het onzekere element van de financiële sector vanaf de jaren zeventig steeds meer ontkend. De financiële sector werd op een voetstuk gezet, kreeg een aura van goddelijkheid. Mensen geloven nu eenmaal graag in een macht die hun zekerheid belooft. Omdat dat in deze wereld ten enenmale onmogelijk is, zal deze macht zich altijd moeten bedienen van verhullend taalgebruik en symbolen. Wat dat betreft loopt er een rechte lijn van de Griekse orakels via het onsamenhangende Latijn van de middeleeuwse geneesheren naar de complexe financiële producten die onze financiële instellingen tot 2008 zo gretig inkochten. Risicoloos geld met geld maken is in essentie niets anders dan wat alchemisten al eeuwen eerder probeerden. Net als toen moest dat wel een vruchteloze onderneming blijken.

Dat de schade die de banken de afgelopen jaren hebben aangericht veel groter is dan die van de alchemisten, waarvan de schade doorgaans beperkt

bleef tot een opgeblazen werkplaats, heeft alles te maken met de centrale plek die banken innemen in onze samenleving. Het zijn niet langer outcasts die in steegjes en kroegen hun werk doen. Hun glazen paleizen bezetten nu centrale plekken in het land. De glazen torens hebben de plek van kerktorens ingenomen als het herkenningspunt van onze steden.

Ondertussen zijn het al lang niet meer de priesters, de overheid of zelfs de centrale bank die bepalen hoe en wanneer de overgrote meerderheid van het geld in de wereld komt. Het zijn de banken zelf die het geld scheppen. Daar is overigens nooit publiekelijk toe besloten. Sterker: in het Verenigd Koninkrijk is in 1844 besloten dat enkel de publieke Bank of England 'geld' mag creëren. Sindsdien is echter het belang van munten en papiergeld drastisch afgenomen. Geld is tegenwoordig vooral te vinden op betaal- en spaarrekeningen, claims op de bank geadmistreerd door diezelfde bank.⁵

Daardoor wordt tegenwoordig 95% van het nieuwe geld gemaakt door private financiële instellingen. Het is via de kredietverlening van private commerciële banken dat bijna al het geld in de wereld komt. Als banken een lening verstrekken ontstaat er nieuw geld.⁶

Banken vervullen hiermee een cruciale taak in onze samenleving: zij scheppen het geld en bepalen wie de kans krijgt daarmee zijn plannen te verwezenlijken. Of het voor de samenleving belangrijker is dat er nieuwe kolencentrales of windmolenparken komen. Of het belangrijker is prijsstijgingen van woningen mogelijk te maken dan een nieuwe oven voor de bakker op de hoek. De samenleving heeft de kredietverleningsfunctie, ofwel de vraag waarin zij wel of niet gelooft, uitbested aan de banken. Concurrerende banken die hiertoe maar één richtsnoer hoeven te hanteren: voldoen aan de financiële vereisten voor solvabiliteit en liquiditeit. Dat dit regelmatig onttaardt in een race naar het hoogste en snelste rendement, met rampzalige gevolgen, mag geen verrassing zijn.

Wat we vergaten was dat die financiële wereld met al zijn mannen in pak, zijn beeldschermen vol cijferreeksen, formules en grafieken, uiteindelijk is gebouwd op geloof. Op het vertrouwen dat een inherent onvoorspelbare toekomst zich zal gedragen zoals de modellen voorspellen. Wijkt de werkelijkheid daar te veel van af, dan stort het hele modelmatige kaartenhuis ineen.

Dat is wat in 2008 gebeurde. Daarvoor groeiden de bankbalansen hard. De winsten verdwenen in de zakken van aandeelhouders en medewerkers van banken. Na zeven magere jaren zitten we nog steeds in de problemen. Dat we de crisis maar niet te boven komen heeft alles te maken met de euro, de munt die is ontsproten aan een Europees project dat juist stabiliteit wilde brengen op een destijds explosief continent.

De euro, kind van de tijdgeest

Hoe heeft een wankel euro kunnen ontspruiten aan een Europees project dat toch voor alles opgericht is om stabiliteit te bieden? Na twee allesverwoestende wereldoorlogen, niet in de laatste plaats veroorzaakt door het idee dat het ene Europese land economisch kan floreren ten koste van het andere, werd besloten het over een andere boeg te gooien. Juist door economische lotsverbondenheid, door de productie van kolen en staal gezamenlijk ter hand te nemen, zouden de Europese landen gezamenlijk de wederopbouw beleven en gezamenlijk rijk worden. Ruzie werd economisch te kostbaar, politici die voor vrede en samenwerking pleitten hadden het economisch gelijk aan hun zijde. Dat was de succesformule van de Europese Unie.

De interne markt van kolen en staal verbreedde zich naar die van landbouwproducten en eigenlijk alles wat maar in de winkel te koop is. Vanaf eind jaren tachtig strekte de interne markt zich in toenemende mate ook uit tot de financiële markten. In die tijd ook ontstond het idee van een gezamenlijke munt. Dit was niet per se iets waarover diepe overtuigingen bestonden. Het was meer het argument van de rijdende fiets: na de voltooiing van de interne markt was er een nieuw project nodig. Anders zou de Europese samenwerking maar stilvallen en daarmee mogelijk omvallen. Het had ook een gemeenschappelijk leger kunnen zijn, maar het werd één munt.⁷ Daarnaast speelde ook de Duitse eenwording een rol. Frankrijk vreesde een te machtig Duitsland. Via een gezamenlijke munt dacht Frankrijk te kunnen voorkomen in de toekomst net als Nederland simpelweg een filiaal van de Bundesbank te worden.

Er waren ook wel economische overwegingen voor de eenheidsmunt. Na het uiteenvallen van het internationale systeem van vaste wisselkoersen en

de bijbehorende internationale kapitaalcontroles (Bretton Woods) begin jaren zeventig en de daarop volgende liberalisering van het geldverkeer in de Europese Unie⁸ bleek het lastig de koersen tussen de verschillende Europese valuta's binnen een bandbreedte te houden. Er was de angst dat devaluaties van de zuidelijke lidstaten het draagvlak voor de interne markt in het noorden onder druk zouden zetten. Nederlandse en Duitse boeren die protesteerden tegen goedkope import van de door devaluatie ineens spotgoedkope tomaten uit het Middellandse Zeegebied. Maar over het algemeen was de economische ratio voor de euro dun. De euro is ook geen grote welvaartsmotor. Volgens het Centraal Plan Bureau heeft de interne markt de Europese werknemers één extra maandsalaris opgeleverd. De euro kon daar slechts één extra weksalaris aan toevoegen.⁹

Om de euro en zijn regels te begrijpen moet je beseffen dat de creatie ervan plaatsvond op een bijzonder moment in de geschiedenis. Het waren de jaren van de vrijemarktrevolutie van Margaret Thatcher en Ronald Reagan. Die vrijemarktgedachte ging aan de financiële markten zeker niet voorbij. Nobelprijswinnaars als Eugene Fama en Milton Friedman creëerden een beeld van de perfect werkende markt als enige zinvolle organisatievorm van menselijke interactie. Fischer Black en Myron Scholes ontwikkelden een wiskundige formule om de prijs van opties te bepalen. Daarmee werd de handel in financiële derivaten uit de sfeer van gokken en speculatie gehaald en naar die van de wetenschap gebracht. Wiskunde en computers gaven financiële markten de schijn van zekerheid en professionaliteit. De burger ging rustig slapen in de wetenschap dat deskundige beleggers waakten over zijn spaarcenten.

De overheid trok zich terug. Het idee dat de overheid via keynesiaans fiscaal beleid de economie kon stimuleren of dat de centrale bank via lage rente de werkloosheid zou kunnen bestrijden werd niet langer voor mogelijk gehouden – de markt zou dat doorzien, de toekomstige belasting en inflatie direct inprijzen en zo de stimulans neutraliseren. *Light-touch regulation* werd het mantra van de beleidsmakers en toezichhouders.

Dit betekende een scherpe breuk met het Bretton Woods-stelsel dat van 1945 tot begin jaren zeventig gold voor de internationale financiële betrekkingen.¹⁰ Hoewel de gedachte ook nu nog is dat de overheid zich verre moet houden van kredietverlening, is dit het merendeel van de menselijke

geschiedenis, inclusief de periode van de Industriële Revolutie en de naoorlogse wederopbouw, anders geweest. Overheidsinmenging in de financiële sector heeft een lange (en recente) geschiedenis. Nog in de jaren negentig had de Nederlandse Staat een gouden aandeel in ING, de (staats-)Postbank jaagde decennialang met klantgerichte innovaties de bankensector aan.

Deze lange en vaak succesvolle traditie van overheidsinmenging in de economie en de financiële sector heeft geen vertaling gekregen in de Europese verdragen. Omdat ze haar vormende jaren beleefde tijdens de hoogtijdagen van het marktliberalisme is de EU een in de kern liberaal project geworden, waarbij het geloof in de vrije markt in het verdrag is vastgelegd met als een van de pijlers de ‘inachtneming van het beginsel van een openmarkt economie met vrije mededinging’.¹¹

Die tijdgeest is ook terug te vinden in de statuten van de Europese Centrale Bank (ECB) die in de jaren negentig zijn geformuleerd. Anders dan de al langer bestaande centrale banken als de Bank of England en de Amerikaanse *Fed* heeft de ECB geen dubbel mandaat van enerzijds prijsstabiliteit en anderzijds oog voor de economische ontwikkeling en/of werkgelegenheid. De deal die de Duitsers sloten met de Fransen was dat zij voor het opgeven van hun mark een ECB met een Duits mandaat kregen. Een centrale bank met minder politieke inmenging dan de centrale banken die daarin opgingen.

Het onbegrensde geloof in vrije markten zien we ook terug in de zogenaamde *no bailout*-clausule in het verdrag. In een vrije markt moet iedereen immers de eigen broek zien op te houden. Dat kon ook, de theorie was immers dat de financiële markten geldverkwistende overheden wel zouden disciplineren middels oplopende risicopremies, de boete op een te groot begrotingstekort. Het Stabiliteits- en Groeipact was zo bezien zelfs overbodig. Voor imbalansen in de private sector hadden de euromakers al helemaal geen oog, die konden haast per definitie niet bestaan. Hiervoor werden dan ook geen doelen of instrumenten ontwikkeld. Dat de euro juist door private imbalansen in een crisis zou worden gestort was iets dat de beleidsmakers van de jaren negentig zich simpelweg niet konden voorstellen. Zij vertrouwden immers op perfect werkende financiële markten die uit eigen belang wel voor de nodige discipline zouden zorgen.

Waarschuwingen dat de eurozone onvoldoende een economische een-

heid was, werden weggewoven. Niet alleen zijn de eurolanden veel minder geïntegreerd (arbeidsmarkt, faillissementscultuur, ondernemingscultuur, taal) dan bijvoorbeeld de Amerikaanse staten die de dollar delen, ook beschikt de eurozone niet over een federaal budget waarmee plooiën kunnen worden gladgestreken. Vergeleken met de VS heeft de eurozone dus des te harder nood aan gemeenschappelijke schokbrekers, maar ze heeft die juist veel minder. In de VS bedraagt de federale begroting zo'n 20% van de economie, in de EU slechts 1% en zit de begroting vrijwel helemaal vast in uitgaven als die aan landbouw. In de VS betaalt de rijkste staat maar liefst 10% van zijn economie aan de gezamenlijke pot, evenveel als de armste staat ontvangt. Het oude instrument om de concurrentieverschillen op gezette tijden te verminderen – de devaluatie van de munt waar Zuid-Europese landen sinds de jaren zeventig dankbaar gebruik van maakten – viel weg.

De eurolanden deelden dus wel een munt, maar niet de instituties die andere monetaire gemeenschappen hebben. Het geloof in rationele vrije markten die als vanzelf tot sociaal optimale uitkomsten leiden droeg bij aan een munt die haar gebruikers maar weinig bescherming bood. De overheid werd op afstand gezet van zowel de centrale bank als de private partijen. Dat enkel nog de euromunten werden gesierd door vertrouwenwekkende nationale symbolen was een teken aan de wand. Op het euro-briefpapier stonden non-descripte bruggen, een zichtbare uiting van het waterige en wankel compromis dat de euro was.

Het verlies van de euro

De zwakte van de euro is lang verborgen gebleven. Nog in 2008 feliciteerden de euroleiders elkaar met het tienjarig bestaan van de munt. Bij die gelegenheid stelde Angela Merkel: 'Het staat buiten kijf dat onze gemeenschappelijke munt de afgelopen tien jaar heeft bijgedragen aan de groei, rijkdom en welvaart in Europa. De euro heeft in een korte periode bereikt wat velen in eerste instantie onwaarschijnlijk achtten: het scheppen van vertrouwen – vertrouwen in de stabiliteit en betrouwbaarheid van de eenheidsmunt, en dat is ook de belangrijkste waarde van de euro.'¹²

Ook nadat de crisis was uitgebroken dachten de eurolanden in eerste instantie dat zij relatief ongeschonden uit deze ‘Amerikaanse’ crisis zouden komen. Nog in zijn verkiezingsprogramma voor de Europese parlementsverkiezingen van 2009, waarvan ikzelf medeauteur ben, meldde GroenLinks: ‘In het donkerste uur van de kredietcrisis waren het de eurolanden die de nooduitgang vonden. De EU heeft ruime ervaring met de aanpak van grensoverschrijdende problemen.’¹³

Van dat zelfvertrouwen bleef weinig over toen begin 2010 het Griekse overheidstekort veel groter bleek dan gedacht. Wat volgde was een crisis die landen met grote private en/of publieke schulden meesleurde: Ierland, Spanje, Portugal, Italië. Tot zover was het vooral een crisis ‘binnen’ de eurozone. De schuld van lakse nationale toezichthouders en uit de hand gelopen private geldstromen. Dat we nu met recht spreken van de ‘eurocrisis’ is te danken aan de halfbakken euro-architectuur die de crisis verergerde en oplossingen in de weg stond.

De eurolanden wisten het slechtste van twee werelden te combineren. Voor 2010 een marktdenken waardoor de private sector geen strobreed in de weg werd gelegd bij het blazen van ongekende vastgoedbubbels en een ongekende (private!) schuldenberg. Na 2010 de markt niet zijn werk laten doen door via faillissementen de onhoudbare schulden te laten krimpen. In plaats daarvan werd het probleem van schuld opgelost door er nog veel meer schulden tegenaan te gooien. De Italiaanse overheidsschuld steeg van 116% van het bbp in 2011 naar 132% in 2014, Spanje van 60% in 2010 naar bijna 100% nu, Griekenland van 146% in 2010 naar 178% nu.

Dat leidde niet alleen tot meer schuld, maar ook tot concentratie van die schuld bij de partijen die dit het minste kunnen dragen. Was Griekenland in 2010 failliet gegaan, dan was het verlies voor een belangrijk deel gedragen door de Duitse en Franse banken die de leningen hadden verstrekt. Sommige van deze banken zouden daardoor zelf in de problemen zijn gekomen. Mogelijk hadden de Franse en Duitse overheid deze banken moeten redden. Die overheden hadden dit verlies echter veel beter kunnen dragen dan de Griekse overheid. Deze ziet ondanks vijf jaar van ongekende bezuinigingen de staatsschuld alleen maar verder oplopen als percentage van een snel slinkende economie.

Dat de rest van de eurozone, ook landen als Nederland en Duitsland, ondertussen hard bezig waren eveneens te bezuinigen hielp daar zeker niet bij. Het Stabiliteits- en Groeipact deed precies het omgekeerde van wat de naam belooft. De aangeslagen euro-economie reageerde allergisch op de bezuinigingen en lastenverhogingen en kromp vaak nog meer dan de bezuiniging van de overheid.¹⁴ Hierdoor liep de overheidsschuld als percentage van het bruto nationaal product zelfs verder op. De twee pijlers onder het Stabiliteitspact, een maximaal tekort van 3% en een schuld van 60%, werkten elkaar tegen. Dat gaf geen stabiliteit. De financiële markten zagen de uitzichtloosheid van deze aanpak in en raakten in paniek.

Door de 'hard geld'-statuten van de ECB kwam ook van monetaire zijde aanvankelijk weinig stimulans. Wat de eurozone echt dreigde op te breken was het ontbreken van de centrale bank als achtervang van de kredietwaardigheid van de eurolanden.

Landen werden hierdoor afhankelijk van internationale financiële markten die deze afhankelijkheid van een prijs voorzagen, een alsmaar stijgende risico-opslag die de overheidsfinanciën verder deed verslechteren en zo een vicieuze cirkel in gang zette. De Belgische econoom Paul De Grauwe illustreerde dit met een vergelijking van Spanje en het Verenigd Koninkrijk (VK). Hoewel het overheidstekort en de schuld aanzienlijk lager waren betaalde Spanje in 2011 een aanzienlijk hogere rente op de staatsschuld dan het VK.¹⁵ Lidmaatschap van de eurozone bood geen zekerheid, het vergrootte juist het gevaar. Eurolanden hadden geen controle meer over hun eigen munt, ze konden deze niet gebruiken om de eigen staatsschuld te financieren en ze konden de eigen munt niet devalueren. Wat restte was de sociaal en politiek kostbare 'interne devaluatie': loonverlaging, bezuinigingen en lastenverhogingen.

Ook overheden en banken kunnen elkaar in een vicieuze cirkel brengen. Voor een bank is het van groot belang dat 'zijn' overheid financieel solide is. Het is immers uiteindelijk deze overheid die het bij die bank gestalde spaargeld garandeert. Ook andere financiers van banken houden er rekening mee dat zij in geval van problemen gered zullen worden door de desbetreffende overheid. Wankelt de overheid, dan wankelen ook de banken. Het spaargeld verdwijnt en niemand wil de bank nog financieren. Dit geldt des

te sterker als de bank veel schuld van de eigen staat heeft gekocht. Iets dat voor 2008 al het geval was, maar dat in de crisisjaren alleen maar erger is geworden. Op het dieptepunt van de crisis waren het voornamelijk de eigen banken die nog het schuldpapier van de eigen overheid kochten. Veelal met geld dat ze leenden van de ECB.

Andersom kan een wankelende bank ook zijn overheid schaden vanwege de verwachting dat de overheid de bank zal moeten redden. De overheidsschuld kan daardoor ineens met tientallen procenten toenemen, zoals we zagen in Ierland waar het de overheid 40% van het bbp kostte om het bankstelsel overeind te houden.¹⁶

Zomer 2012 waren zuidelijke overheden en banken verstrikt in een dodelijke omhelzing, in een eurozone waar iedereen maar bleef bezuinigen. De euro stond op springen. De crisis was aan de VS en het VK zeker niet ongemerkt voorbijgegaan, maar zij hadden inmiddels wel weer de weg omhoog gevonden. Zowel de Amerikaanse en Britse overheden als de centrale banken hadden veel sterker gestimuleerd. Inmiddels was er geen discussie meer mogelijk, de naam eurocrisis was meer dan verdiend.

Whatever it takes?

Dat we nog een euro hebben is te danken aan twee besluiten die in de zomer van 2012 zijn genomen. Twee besluiten die echter beide nog niet ten volle zijn uitgevoerd. In de eerste plaats kondigden de euroleiders de komst van een bankenunie aan. Hiermee zou zowel het toezicht op banken als de zeggenschap over (en financiering van) de afwikkeling van een falende bank én de verzekering van het spaargeld van de nationale overheden naar euroniveau verhuizen.

Kort daarop bezwoer ECB-president Mario Draghi te zullen doen 'whatever it takes' om de euro te redden. Dit werd gevolgd door de presentatie van een programma (de zogenaamde *Outright Monetary Transactions*) waarmee de ECB aangaf onder voorwaarden de rol van *lender of last resort* voor staten te kunnen vervullen.

Deze besluiten hebben hun effect op de financiële markten niet gemist.

De rente voor de Spaanse en andere beknelde overheden zakte weer. De ECB hoefde haar belofte om ‘desnoods’ bij te springen daarom geen gestand te doen. De noordelijke regeringsleiders zagen direct kans terug te komen op hun eerdere belofte. De bankenunie zou pas in kunnen gaan als de banken helemaal gezond waren. Dat terwijl het probleem juist werd veroorzaakt door de op dat moment verwachte verliezen. De gemeenschappelijke verzekering voor spaargelden en een gedeeld fonds voor de ordentelijke afwikkeling van failliete banken zijn er beide nog niet.

Wel is de ECB inmiddels toezichthouder op de belangrijkste Europese banken. Dat begon met een doorlichting van de bankbalansen (*asset quality review*) en de eis aan enkele banken om extra kapitaal aan te trekken. Het grote voordeel van dit gemeenschappelijke toezicht is dat nationale centrale banken niet langer met elkaar hoeven te concurreren met alsmaar lichter toezicht. Ook is de mogelijkheid om als toezichthouder een oogje toe te knijpen ‘in het belang van het land’ afgenomen.

Zijn we er daarmee? Als je de euroleiders mag geloven zou je denken van wel. Zij wijzen op de gekalmeerde financiële markten, de groei die is teruggekeerd in de eurozone. Is ons geld weer veilig? Zijn de lessen geleerd?

Nee, en wel om twee redenen. In de eerste plaats is de eurozone nog niet uit de economische gevarezone. Ondanks de stimulering van de ECB (in het bijzonder het bijdrukken van 60 miljard euro per maand tot zeker nog maart 2017), de (hierdoor) lage eurokoers en de lage olieprijs is de economische groei nog altijd laag en de werkloosheid nog altijd hoog. Veel landen voldoen nog steeds niet aan het Stabiliteitspact. Een kleine economische tegenslag kan daardoor een nieuwe cyclus van bezuinigingen, lastenverhogingen en daardoor veroorzaakte nieuwe economische tegenvallers starten. En risico's zijn er meer dan genoeg voor de euro-economie: sociale spanningen vanwege de hardnekkige werkloosheid die de (eurosceptische) flanken van het politieke spectrum versterken, de vluchtelingenstroom, de schulden crisis in opkomende landen, bubbels in aandelen- en huizenmarkten, de rente die eens weer omhoog moet en de uiterst lage inflatie waardoor de schuldenlast hoog blijft. Anders dan in 2008 heeft de eurozone nauwelijks nog buffers om nieuwe tegenslagen op te vangen. Niet in financiële zin, vanwege de hoge private en publieke schuld niveaus, en niet in sociale en politieke zin,

vanwege de hoge werkloosheid, het gebrek aan vertrouwen in instituties en de extremistische partijen die in vrijwel de hele eurozone op winst staan.

Voeg daarbij de structurele schade aan de economie van de eurozone door niet-gedane investeringen en verloren menselijk kapitaal, werknemers die ontmoedigd zijn geraakt en vaardigheden hebben verloren. En dan hebben we het nog niet over de wereldwijde mogelijkheid van wat *secular stagnation* is gaan heten, de langdurige economische stagnatie vanwege de vergrijzing, automatisering, het stagnerende opleidingsniveau, de noodzakelijke vergroening en historisch hoge inkomens- en vermogensongelijkheid. Allemaal factoren die weliswaar zeker niet allemaal even onbetwist de economische ontwikkeling zullen remmen, maar die maken dat simpelweg terugkeren naar de hoge groei van de jaren negentig niet voor de hand ligt. Daardoor kunnen de ongekende schuld niveaus nog heel lang een blok aan het been van de wereldeconomie blijven. Een terugkeer van de eurocrisis kan dan ook zeker nog niet worden uitgesloten.

Staan hier voldoende versterkingen van de architectuur van de munt tegenover? Die is immers de laatste jaren flink op de schop gegaan. Er zijn belangrijke stappen gezet in het kader van de bankenunie. Maar het plan uit 2012 is verre van uitgevoerd. Vooralsnog is er slechts in naam sprake van één enkele instantie om failliete banken op ordentelijke wijze uit elkaar te halen. De *Single Resolution Board* en *Single Resolution Mechanism* zijn vooralsnog vooral complexe, ongeteste afspraken over samenwerking tussen een afwikkelingsautoriteit, de Europese Commissie, nationale centrale banken en overheden. Wat het ook niet eenvoudiger en slagvaardiger maakt is het gemis van een gezamenlijke pot om dit proces mee te financieren.¹⁷

Overigens mogen we ook geen overspannen verwachtingen hebben van de effectiviteit van zo'n afwikkelingsautoriteit. In de VS bestaat de Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) al sinds 1933. Maar ook deze kon in 2008 niet voorkomen dat diverse banken met veel geld van de belastingbetaler overeind gehouden moesten worden.¹⁸

Het ideaal van *bail-in* waarbij de bankiers, hun aandeelhouders en obligatiehouders de kosten van een failliete bank op zich nemen is mooi, en haalbaar als één of enkele banken de mist in gaan. Bij een systeemcrisis zoals we die in 2008 meemaakten, en zoals die met enige regelmaat financiële

systemen treft, biedt dit echter geen uitkomst. De kans op besmetting is dan te groot. Uiteindelijk wordt van de overheid dan toch verwacht dat deze de pensioenaanspraken en het spaargeld veiligstelt.

De ongemakkelijke waarheid is dat de belastingbetaler eigenlijk nooit rustig kan gaan slapen. Wat wel kan is de financiële sector een heel stuk robuuster maken: zorgen dat de kredietstroom minder fluctueert, dat er dijken zijn om de economie tegen de wassende kredietstroom te beschermen, een gemaal om in geval van dijkdoorbraak het water (de schuld, het spiegelbeeld van het krediet) snel weer weg te pompen en een publieke hand aan de geldkraan om deze waar nodig wat verder open of dicht te draaien.

This is what it takes

Nodig is een aanpak langs drie lijnen: in de eerste plaats moeten we de huidige crisis te boven komen. Daarna moeten we voorkomen dat financiële imbalansen zich weer zo snel en hevig kunnen opbouwen. En tot slot moeten we, als een schok de eurozone raakt, de effecten hiervan meer gezamenlijk opvangen.

Deze agenda heeft betrekking op zowel de regels voor de afzonderlijke eurolanden, alsook de statuten van de ECB, de vormgeving van de private financiële sector en de begroting van de Europese Commissie. Een stabiele euro vereist een gecoördineerde hervorming op al deze gebieden. Nu gaat vrijwel alle aandacht naar de begrotingsregels voor de eurolidstaten. De ECB verruimt haar mandaat noodgedwongen zelf. De hervorming van de private financiële sector is halverwege piepend tot stilstand gekomen. Het alleen al noemen van een groter Europees budget is een politieke doodzonde. Zonder uitvoering van deze agenda zal de euro echter van crisis naar crisis struikelen.

Om met de huidige crisis te beginnen. Het wassende kredietwater heeft velen kopje onder doen gaan: de schulden zijn hoger dan het vermogen om deze het hoofd te bieden. Hulp is nodig, er moet flink gepompt worden. Deze crisis zijn we pas te boven als de schulden, privaats en publiek, zijn teruggebracht tot houdbare niveaus en de economie zich weer gezond ontwikkelt,

wat vooral betekent dat de werkloosheid is teruggedrongen. Dan ook zal de trek naar de politieke extremen afnemen.

De schulden houdbaar maken kan door een deel ervan af te schrijven en door de economie weer te laten groeien. Gezien de geringe buffers van banken, verzekeraars, pensioenfondsen en overheden is de ruimte om schulden kwijt te schelden beperkt. Zij komen bij verliezen zelf in de problemen.

De oplossing moet daarom vooral komen van meer economische groei zodat de schuld als percentage van de economie afneemt. Dit besef wint ook terrein in de Europese machtscentra Brussel en Frankfurt. De Europese Commissie en de eurogroep passen het Stabiliteitspact soepeler toe en de ECB is overgegaan tot het soort publieke geldschepping dat haar Amerikaanse en Britse soortgenoten al zes jaar eerder toepasten. Commissievoorzitter Juncker heeft zijn naam verbonden aan een investeringsplan.

Allemaal ontwikkelingen in de goede richting, maar getuige de magere groei en stagnerende werkloosheid nog altijd te weinig. De nieuwe euro's van de ECB blijven vooral in het financiële systeem hangen en voeden daar bubbels op aandelen- en obligatiemarkten. Dat verklaart de ongewone combinatie van recordhoge werkloosheid en beurskoersen. Ondertussen komt het investeringsplan van Juncker niet van de grond vanwege een tekort aan middelen.

Wat echt zou helpen is als de ECB de 60 miljard euro die ze nu maandelijks gebruikt om bestaande financiële bezittingen te kopen rechtstreeks in de economie zou inbrengen. Bijvoorbeeld in de vorm van een uitkering aan alle inwoners van de eurozone of door het geld via de Europese Investeringsbank in de economie te brengen.¹⁹ De EIB kan het geld gebruiken om de euro-economie structureel te versterken middels opleidingen, nieuwe ICT en groene energie-infrastructuur. De eurozone snakt naar dit soort investeringen die de productiviteit vergroten en direct werkgelegenheid bieden. In Spanje en Griekenland zitten nu leerkrachten werkloos thuis en zitten kinderen in veel te grote klassen. Een lagere energierekening verhoogt het concurrentievermogen.

Vervolgens moet voorkomen worden dat in de financiële sector van de eurozone imbalance zich weer zo snel en hevig kunnen opbouwen. Dammen en sluisen zijn nodig zodat de kredietstromen de economie niet ontwrichten en wegspoelen. Het Stabiliteitspact richt zich op de publieke financiën terwijl

het probleem grotendeels is gecreëerd in de private sector. Daar moet het herstelwerk zich nu dan ook voornamelijk op richten. De nu vastgelopen hervormingsagenda moet weer vlot getrokken. Hiervoor moeten beleidsmakers afscheid nemen van de illusie dat de vrije markt het allemaal wel zelf afkan. Publieke instanties zullen weer een veel dominantere rol moeten oppakken.

Om te beginnen moeten de macro-economische onevenwichtigheden begrensd worden, zoals de grote tekorten en overschotten op de lopende rekening van de eurolanden. Daar zijn nu wel grenzen aan gesteld, maar Nederland en Duitsland overschrijden de limieten elk jaar zonder repercussies.²⁰

Ook de financiële instellingen moeten beter in de gaten gehouden worden. Toezichthouders moeten instrumenten krijgen om bijtijds de kredietkraan wat dicht te draaien. De private geldscheppers kunnen dat individueel niet. Want zoals de baas van Citigroup, 'Chuck' Prince, stelde: 'As long as the music is playing, you've got to get up and dance.' In Nederland waarschuwde De Nederlandsche Bank vanaf 2000 voor de gevaren van de hoge hypotheekverlening. Maar DNB had zelf geen instrumenten om deze in te dammen en de politiek vond het kredietfeest veel te leuk. De politiek moet het goede voorbeeld geven door de huidige subsidies op schuld (renteaf trek voor hypotheekschuld en bedrijven) sneller af te bouwen en door de maximale hoogte van de hypotheek ten opzichte van het inkomen en de waarde van het huis te verlagen.

Om goed toezicht te kunnen houden moet de financiële sector ook minder complex worden. Verminder de verwevenheid tussen instellingen en van verschillende activiteiten binnen instellingen. Nederlandse banken hebben momenteel veel minder leningen aan en van andere banken uitstaan dan voor 2008, toen die 30-40% van hun balans uitmaakten. Niets verhindert ze echter om deze verwevenheid weer op te bouwen. Het is deze verwevenheid waardoor problemen bij de ene bank overspringen naar andere banken. Banken moeten steeds meer risicodragend vreemd vermogen opbouwen. Dat is een goede ontwikkeling, maar dit soort vreemd vermogen zou niet door andere banken verstrekt moeten worden.

Ook moeten binnen banken minder activiteiten vermengd worden. Kort na het uitbreken van de crisis bepleitte toenmalig minister van Financiën Wouter Bos al de scheiding tussen zaken- en spaarbanken. Sindsdien heeft menig adviescommissie in binnen- (De Wit, Wijffels) en buitenland (Vickers

in het VK, Volcker in de VS, Liikanen in Europa) hiervoor gepleit. Helaas zijn deze voorstellen de afgelopen jaren stelselmatig afgezwakt. Waar in Brussel nu nog over wordt onderhandeld is niet meer dan een slap aftreksel van het oorspronkelijke voorstel.

Ook op productniveau kan het allemaal een stuk eenvoudiger. Veel financiële producten hebben als enig doel de klant of de belastingdienst om de tuin te leiden. Laat de toezichthouder dergelijke producten simpelweg verbieden. En laat nieuwe producten enkel toe tot de markt als er een begrijpelijk verhaal bij verteld kan worden waarom dit vanuit maatschappelijk oogpunt een zinvol product is.

Als het dan toch misgaat moeten de instellingen zelf schokbestendiger zijn. Dat vereist meer eigen vermogen bij banken. De buffers van banken zijn weliswaar verhoogd, maar in onvoldoende mate. Het eigen vermogen van banken was in Nederland voor 2008 zo'n 2-3%. Daardoor konden ze al bij relatief beperkte verliezen in de problemen komen. Dat wordt hier straks 4%, maar in de rest van de wereld is het wettelijk minimum slechts 3%. Dat is historisch gezien nog steeds erg laag. De meeste bankeconomen bepleiten dan ook aanzienlijk hogere percentages. In een stevige crisis kunnen de verliezen op de bezittingen van een bank zomaar 8% bedragen.²¹ Een buffer van rond 10% lijkt daarom wel het minste.

Voortgang is er vooral rond de eisen voor de ruimere categorie van 'risicodragend vermogen'.²² Naast eigen vermogen valt hier ook vreemd vermogen onder (obligaties en andere leningen) waarvan expliciet is vastgesteld dat deze in geval van nood wordt afgeschreven of omgezet in eigen vermogen. Hoewel de percentages hiervoor indrukwekkend zijn, zal de waarde uiteindelijk sterk afhangen van het soort vermogen dat hiertoe gerekend mag worden en de risicoweging die banken maken.

Om de financiële sector schokbestendig te maken moet deze ook diverser worden. Dat betekent meer diversiteit binnen de bankensector: niet enkele grote beursgenoteerde universele banken die de markt beheersen, maar allemaal verschillende banken met een eigen onderscheidend profiel, liefst ook verschillende eigendomsvormen. Nu zet de trend van voor de crisis, naar alsmear meer beursnoteringen, onverminderd voort. Diversiteit in ondernemingsvormen vereist wel dat het toezicht (inclusief de kapitaaleisen) meer

gedifferentieerd wordt. Nu is de regelgeving dusdanig zwaar en eenvormig dat alleen zeer grote (universele) banken deze kunnen dragen.

Daarnaast moeten er naast de bankfinanciering meer alternatieven ontstaan, zoals in de VS het geval is. Risicodragend vermogen is nodig voor het financieren van de vele innovaties die nodig zijn om tot een duurzamere economie te komen. Het door eurocommissaris Hill ingezette traject van de Capital Markets Union zegt dit te beogen. Die uitkomst is echter verre van zeker. De focus ligt nu sterk op het revitaliseren van de markt voor 'securitisaties', het doorverkopen van bestaande bankleningen. De redenering hierachter is dat hierdoor extra krediet vrijkomt voor het midden- en kleinbedrijf. Vrijwel alle securitisaties in het verleden betroffen echter die van hypotheekleningen. Daarmee was securitisatie een belangrijke aanjager van de vastgoedbubbel voor 2008. De nadruk zou juist moeten liggen op het securitiseren van bedrijfsleningen en vooral op het kansen bieden aan marktpartijen om zelf directe leningen te verstrekken.

Tot slot zijn financiële crises uiteindelijk altijd het gevolg van een financiële sector die losraakt van de reële economie. Die op basis van fantastische verhalen ('een nieuwe economie!') te veel krediet verleent. Daarom is het belangrijk dat de sector zichzelf niet langer enkel afrekent op (korte termijn) financiële indicatoren. De financiële sector zou juist voorop moeten lopen in het zichtbaar maken van de sociale en ecologische waarde van haar activiteiten. Neem bijvoorbeeld de nieuwe Franse wet die vanaf 2016 Franse investeerders verplicht om inzicht te geven in hun blootstelling aan klimaatrisico's en hun bijdrage aan het behalen van internationale klimaatdoelen.²³

Als laatste zijn er voldoende mechanismen nodig om bij een crisis de klap over de hele eurozone te verdelen. Geen volk weet beter dan de Nederlanders dat je beter samen dijken en gemalen kunt bouwen dan dat ieder dat voor zich doet. Dit vereist een groter Europees budget, bijvoorbeeld om werkloosheidsuitkeringen uit te betalen. Maar ook om de huidige gaten in de bankenunie te vullen: een echt Europees afwikkelings- en depositofonds. Dat kan pas als de risico's verminderd zijn door de hiervoor geschetste hervormingsagenda uit te voeren. Als dat in omgekeerde volgorde gebeurt,

zoals de Europese Commissie wil met haar voorstel om nu al een gemeenschappelijk depositofonds te starten, dan is dat vragen om problemen.

Om zijn naam waar te maken, juist in tijden van crisis, zal het Stabiliteitspact meer ruimte moeten geven aan lidstaten om de economie te stimuleren. Sterker: gezien het zuinige gedrag van Duitsland, dat zijn overheidsinvesteringen zelfs verlaagde, zou het landen die fiscale ruimte hebben moeten aanzetten deze te gebruiken.

Tot slot zal de ECB sneller dan ze nu heeft gedaan in actie moeten komen. Wat hierbij zou helpen is om de ECB net als de andere grote centrale banken een dubbel mandaat te geven: prijsstabiliteit én economische ontwikkeling en werkgelegenheid.

Bij de tijd

Kort na de crisis leek een fundamentele herijking van de westerse economie en samenleving nabij. Regeringsleiders spraken over een 'nieuw kapitalisme'; Alan Greenspan, icoon van het vrijemarktgelooft, meldde deemoedig dat zijn 'ideologie gebrekkig bleek'. 'Never waste a good crisis', was het motto.

Erg veel nieuws is er evenwel niet gekomen. Ja, veel meer regels, maar dat is toch vooral meer van hetzelfde. Het besluit over de toekomst van ABN Amro illustreert het gebrek aan vernieuwing in het denken. Alternatieven voor een beursgang zijn nooit serieus overwogen. Dat terwijl beursgenoteerde banken, zonder invloed van de overheid, van andere banken of vakbonden, in dit land pas sinds 2000 bestaan. Luttele jaren later moest de belastingbetaler alle grote beursgenoteerde banken (ING, ABN Amro, SNS) te hulp schieten.

En ook al zijn het wantrouwen en de woede jegens de bankiers nog onverminderd groot, de financiële sector vindt alweer steeds meer gehoor bij de politiek. Een politiek die na jaren van economische ellende gevoelig is voor argumenten als zou de financiële sector de nooddriftige economie wel weer een zetje kunnen geven. Mits uiteraard de politiek een stapje terug doet met haar eisen. Zie hoe de Nederlandse politiek afgelopen jaar terugkwam op haar voornemen de maximale hypotheek na 2018 verder te verlagen. En dat terwijl de huizengekte in de grote steden groter is dan ooit tevoren.

Wetenschappers en maatschappelijke organisaties bemoeien zich weliswaar meer met de sector, zie FinanceWatch in Brussel en mijn eigen club Sustainable Finance Lab in Nederland, maar zijn klein vergeleken met de lobby van de sector.

Het is ook lastig voor politici om zich te verzetten tegen de financiële sector met zijn complexiteit, verhullende taalgebruik, onmiskenbaar grote invloed op de economie en uitgebreide lobbyapparaat. Een lobby die niet in de laatste plaats gaat via algemene werkgeversverenigingen als VNO-NCW waar de grote financiële instellingen het midden- en kleinbedrijf overstemmen. Wat goed is voor de banken lijkt daardoor al snel goed voor het land, ook al laten steeds meer wetenschappelijke onderzoeken zien dat dit niet het geval is.²⁴

Bankiers en vermogensbeheerders die vinden dat het roer om moet vinden collega's op hun weg die verandering vooral zien als een bedreiging voor hun moeizaam verworven kennis en relaties. Nieuwe financiële bedrijfsmodellen zijn onzeker. En wat als de concurrentie nu eens gewoon ouderwets doorgaat en daarmee onze aandeelhouders en personeel weglukt?

Nergens is de noodzaak tot verandering groter dan in de eurozone. De spelregels van de euro zijn geschreven in de hoogtijdagen van het geloof in vrije markten. Dit vertrouwen in de financiële sector heeft geleid tot een gebrek aan dijken en gemalen in het financiële landschap en aan publiek toezicht daarop. De euro is het product van een tijd die voorbij is. Het is nu zaak het financieel stelsel van de eurozone zelf bij de tijd te brengen.

Dat kan alleen als we ons bevrijden van de illusie dat een veilig financieel systeem een vanzelfsprekend gevolg is van een zo vrij mogelijke financiële sector. Dat toezichthouders maar in de weg staan. Alleen dan kunnen we de hiervoor geschetste noodzakelijke hervorming van de financiële sector en de euro ter hand nemen.

Het besef is nodig dat geld naar zijn aard een onzeker ding is. Niet als reden voor berusting en apathie, maar juist als waarschuwing en reden om vanuit een publiek belang stevige waarborgen in te bouwen zodat private partijen er geen potje van maken.

Dat vereist een zelfbewuste publieke sector. Politici met de kennis en het zelfvertrouwen om de financiële lobby te weerstaan. Academici en maatschappelijke organisaties die zich met kennis van zaken in het debat

mengen. Toezichthouders met doorzettingsmacht. Centrale bankiers die indien nodig zelf het roer in handen durven nemen.

Ik besef terdege dat ik de politiek opzadel met een lastige boodschap: meer solidariteit tussen eurolanden en voorlopig even geen exploderende huizenprijzen. Het is zoals de huidige voorzitter van de Europese Commissie Juncker heeft gezegd: ‘We all know what to do, we just don’t know how to get re-elected after we’ve done it.’ Maar voor het politieke midden is wegstappen geen optie meer. De luxe van een volgende crisis is er niet; de politiek moet nu de moed vinden om de noodzakelijke maatregelen aan de kiezer uit te leggen. De euro zal een volgende crisis waarschijnlijk niet overleven – en daarmee dit politieke midden zelf ook niet.

Ook de sociaal-democratie is niet immuun gebleken voor de tijdgeest. Voor de crisis waren het sociaal-democraten als Tony Blair, Gerhard Schröder en Bill Clinton die vooropgingen in het vrijmaken van de financiële markt. Nu blijven sociaal-democraten nog steeds te vaak achter bij maatschappelijke organisaties en zelfs wetenschappers die een nieuwe koers bepleiten. Sluit je aan bij de vakbonden die via de Committee on Workers’ Capital proberen de pensioengelden in te zetten voor een fatsoenlijke wereld. Bij wetenschappers als Joseph Stiglitz, Mariana Mazzucato en in eigen land mijn collega’s van het Sustainable Finance Lab die een zelfbewuste overheid propageren die samen met marktpartijen publieke belangen borgt. Spreek je uit voor de inzet van de nieuwe euro’s van de ECB voor echte investeringen, zodat de centrale bankiers hun koudwatervrees verliezen. Tot nog toe heeft alleen de Britse Labourleider Jeremy Corbyn dit gedaan. Omarm het rapport van de vijf EU-presidenten: dat is het belangrijkste document dat het Duitse overschot benoemt als een probleem en dat gezamenlijke Europese fiscale schokbrekers bepleit. Met de euro hebben we ‘meer Europa’ nodig: niet meer vrij kapitaalverkeer, maar meer zeggenschap vanuit een publiek belang over een zo belangrijke sector als de financiële. Want ons geld is veel te belangrijk om alleen aan bankiers en beurshandelaren over te laten.

Met dank aan de leden van het Sustainable Finance Lab voor de inspiratie en aan Harald Benink, Joost Mulder en Bart Stellinga voor hun commentaar op eerdere versies van de tekst.

2.

*Verschuif de machtsbalans van financiën naar arbeid**Meer werk door investeringen en vraagstimulering*

AD MELKERT

De Europese sociaal-democratie moet om morele, economische en politieke redenen ‘meer werk’ en meer ‘goed werk’ centraal stellen. In de EU is een nieuw machtsevenwicht nodig tussen ministers van Financiën en ministers van Arbeid met werkgelegenheid, financiële discipline en prijsstabiliteit als gelijkwaardige prioriteiten. Een brede coalitie ter stimulering van vraaggestuurde ‘productiviteit en participatie’ is mogelijk. Pleidooien van de VS, China, India, Brazilië, Mexico en zelfs het IMF voor een anticyclisch, investeringsgericht, budgettair expansief beleid zijn door EU-leiders van rechts tot links, onder aanvoering van Duitsland en ook Nederland, ten onrechte genegeerd. In plaats daarvan moeten sociaal-democraten uit Noord- en Zuid-Europa zich hard maken voor een ambitieus Europees publiek investeringsbeleid, gericht op versterking van de ecologische infrastructuur en de sociale cohesie. Dit kan op verantwoorde wijze worden gefinancierd nu veel landen, Duitsland en Nederland voorop, tegen bijzonder lage of zelfs negatieve rentetarieven kunnen lenen.

Tenzij de huidige beleidsconsensus in de Europese Unie verandert, is het waarschijnlijk dat de Europese groei- en werkgelegenheids crisis langer dan nodig voortduurt. Dat lijkt in tegenspraak met een zeker optimisme dat het ergste sinds 2008 wel achter de rug is. Maar schijn bedriegt, omdat de media de meeste aandacht plegen te besteden aan relatieve verschuivingen in plaats van absolute niveaus. Een lichte verbetering van de groei of een kleine daling van de werkloosheid wordt dan al snel een hogesnelheidstrein op weg naar het licht aan het eind van de tunnel.

De werkelijke vaart is echter die van een stoomlocomotief, verzaaid door de ballast van nog steeds treurige groei- en werkloosheidsniveaus. Dit is in de eerste plaats zuur voor werklozen en jongeren zonder veel hoop op goed werk. Het is ook een dure misrekening van het ingrijpende effect op de reputatie van het ‘Europees project’ dat door de politieke hoofdstromingen altijd is gepresenteerd als de weg naar een betere toekomst. De aanhoudende werkloosheid is de bijl aan de wortel van elementaire lotsverbondenheid in Europa.

Laat de werkloosheidspercentages over de afgelopen vijftien jaar voor zich spreken:

	2003	2009	2013	2015
<i>Eurozone</i>	9	10	12	10,8
<i>Duitsland</i>	9,5	7,5	5	5
<i>Frankrijk</i>	8,5	9	10,5	10,3
<i>Nederland</i>	5	4,5	7,5	7,4
VK	5	7,5	7,5	6,1
VS	4,5	10	7,5	5
<i>Japan</i>	4	5,5	4	3,5

Bron: www.ec.europa.eu/eurostat; update per oktober 2015, met afrondingen in de eerste drie kolommen; VK cijfer voor 2014.

Deze cijfers tonen, met alle kanttekeningen over de eigenaardigheden van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in de VS en Japan, een structureel tekort van de eurozone. Een tekortkoming die tot op de dag van vandaag de eigen bevolking en economie onnodig treft en mondiaal op achterstand zet. In het bijzonder geldt dit voor de naar schatting 8,5 miljoen mensen in de eurozone die langer dan een jaar (en vaak vele jaren meer) werkloos zijn.

Het zou nog tot daaraan toe geweest zijn als hiermee het hogere doel (zoals overeengekomen in het Groei- en Stabiliteitspact) van structurele verlaging van de staatsschuld der lidstaten dichterbij kwam. De effecten van lage groei en prijsstagnatie hebben de schuldenlast echter omhoog in plaats van omlaag gedreven:

	2003	2009	2013-14
<i>Eurozone</i>	68	78	92
<i>Duitsland</i>	63	73	75
<i>Frankrijk</i>	64	79	96
<i>Nederland</i>	49	57	68
<i>VK</i>	37	66	88
<i>VS</i>	56	76	96
<i>Japan</i>	144	166	196

Bron: www.ec.europa.eu/eurostat en www.data.worldbank.org

Dit kan voor geen van de verantwoordelijke autoriteiten een verrassing zijn, omdat de schuldenlast als percentage van het bruto binnenlands product wordt uitgedrukt. Minder groei betekent dus een naar verhouding hoger schuldaandeel en zwaarder drukkende rentelasten. De EU heeft zich – ondanks stagnerende of zelfs (in Finland) oplopende werkloosheid en een toegenomen schuldaandeel – echter ingesnoerd in een keurslijf van Duitse snit afgezet met Nederlandse en Finse biejes. De economische groei voor de eurozone als geheel blijft de komende jaren op 1-2% hangen.¹ Een bescheiden groei waarvan nog valt te bezien of die voldoende is om de werkloosheid onder 10% te brengen, en die zeker geen reflectie is van de kwantitatieve en kwalitatieve (groene) sprong die Europa eindelijk moet maken.

De aanhoudende werkloosheid en onzekerheid over de gevolgen van robotisering en automatisering leiden tot pessimisme over de toekomst van betaalde arbeid. Demografische trends en het ecologisch imperatief dringen bovendien de vraag op of nulgroei of krimp van de economie onvermijdelijk is. Dit pessimisme is mede aanleiding tot hernieuwde aandacht voor een basisinkomen ter ‘bevrijding’ van dwangmatige economische processen en daarmee verbonden sociale en ecologische schade.

Een dergelijke benadering staat diametraal tegenover het streven naar ‘volledige werkgelegenheid’ dat na 1945 het fundament vormde voor de economische wederopbouw en de inrichting van de verzorgingsstaat in de geïndustrialiseerde wereld.² Onder invloed van aanbodgestuurd economisch denken³ vanaf circa 1980 en als gevolg van toenemende globalisering is het

scheppen van banen steeds meer tot afgeleide gemaakt van de versterking van marktwerking aan de aanbodzijde van de economie. Niettemin bleef de veronderstelling gehandhaafd dat met het vergroten van de ruimte voor ondernemen ook volledige werkgelegenheid zou worden benaderd. Toegeven aan de verleiding van het basisinkomen betekent dan ook een breuk met de aanname dat ofwel de markteconomie ofwel een gemengde orde van markt en staat voor volledige werkgelegenheid moet of kan zorgdragen.

Deze weg moeten we niet opgaan.⁴ In politieke zin is er geen enkele reden om de huidige of toekomstige werkloosheid te relativiseren: mensen hebben recht op werk en het is een morele opdracht en een economisch belang om het merendeel van werkzoekenden terug te brengen naar de arbeidsmarkt. Zo kan bovendien een monsterverbond worden voorkomen tussen voorstanders van het basisinkomen en de mensen en belangengroepen die belang hebben bij ongebreidelde marktwerking. Invoering van het basisinkomen biedt die laatste categorie immers de gelegenheid om de factor arbeid buiten de economische verdienmodellen te plaatsen. De tegenwerping dat deze situatie feitelijk al bestaat in het fenomeen van langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt, houdt geen stand wanneer letterlijk en figuurlijk werk wordt gemaakt van (re-)integratie van alle potentiële arbeidskrachten in de reguliere arbeidsmarkt, met inbegrip van ‘beschutte’ arrangementen die juist tot doel hebben het isolement binnen de sociale zekerheid om te zetten in volwaardige arbeidsparticipatie.

Om morele, economische en politieke redenen moet betaald werk de spil blijven voor het genereren van welvaart en solidariteit. Het beginsel dat tegenover het recht om mee te delen in welvaart de plicht staat om aan de realisering daarvan naar vermogen bij te dragen is daarbij cruciaal.⁵

De generatie van het naoorlogse welvaarts wonder in West-Europa en Noord-Amerika belichaamde een calvinistisch geïnspireerd arbeidsethos. Babyboomers hebben daar de vruchten van geplukt. Voor velen kwamen een goede woning, een auto (al dan niet met caravan), vakantie, universiteit en zoveel meer binnen bereik. De waarde van werk manifesteerde zich in de toegang tot individuele ontwikkeling en sociale aansluiting en met het vooruitzicht op groeiende materiële welstand, vrije tijd en de kans om de eigen kinderen vooruit te helpen.

Naast deze intrinsieke en economische dimensies heeft de waarde van arbeid ook een politieke betekenis. Zowel de brede participatie in het produceren van goederen en diensten als het resultaat daarvan (structurele groei) zijn essentieel om voldoende draagvlak in stand te houden voor het aanbieden van solidaire arrangementen op het niveau van een leefbaar sociaal minimum. Sommigen gaan nog verder door economische groei als voorwaarde te beschouwen voor een bloeiende democratie.⁶ Democratische besluitvorming, aanvaarding en handhaving van wetten, bereidheid tot overleg en compromis, belastingbetaling en verantwoording over besteding van de opbrengsten: deze pijlers onder een sociale markteconomie vereisen collectief draagvlak.

Over de vooruitzichten van structurele groei op de langere termijn in ons deel van de wereld verschillen deskundigen van mening. Diverse analyses komen uit op een gemeenschappelijke noemer van rond 1,4% bbp per jaar over de periode 2030-2050.⁷ Daarin lijkt het groei-effect van een revolutionair ‘vergroenende’ economie nog niet te zijn verwerkt. Die vergroening zal aanzienlijke herinvesteringen in infrastructuur noodzakelijk maken, evenals de ontwikkeling van private en publieke diensten. Welk effect dit heeft op een zich voortdurend heruitvindende economie en samenleving kunnen we op dit moment nog niet vermoeden.

Hierin ligt ook het antwoord besloten op de begrijpelijke onzekerheid over de werkgelegenheidseffecten van robotisering. Zonder twijfel zien we nog maar het begin van ingrijpende veranderingen die op korte termijn tot aanzienlijke fricties op de arbeidsmarkt zullen leiden. Tegelijk blijft de behoefte aan menselijke sturing en evaluatie van nut en noodzaak van de productie onvervangbaar, net als die van communicatie, innovatie en opleiding, en van het verbinden van producten, processen en consumenten. En dat vertaalt zich navenant in taken en banen.

In politieke zin leidt dit tot een steeds zwaardere opgave om de voorwaarden te scheppen waaronder arbeidsmarkten inclusief en rechtvaardig (gereguleerd) kunnen blijven functioneren. Arbeidstijden, training, zorg, verlof, beloning en belasting moeten voortdurend worden aangepast aan de eisen van de tijd. De logica van marktwerking biedt geen ruimte voor solidariteit als waarde op zich en als welbegrepen eigenbelang van een hoog-

productieve sociale markteconomie. Daarvoor is een sturende en verdelende overheid nodig, die handelt op basis van democratische wilsvorming en het beginsel van wederkerigheid, in een samenleving waarin ieder zich *insider* kan weten en voelen. Zo beschouwd zitten de beste jaren van de sociaal-democratie nog in het vat.

Werkgelegenheid als doelstelling

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we de afgelopen jaren van bovengenoemde ambities minder hebben gemerkt dan we mochten verwachten. Ter verdediging is in vele toonaarden gezegd: tijdens de crisis was het pompen of verzuipen. Daar kan tegenover worden gesteld dat juist de crisis een dubbele aanleiding bood om het voortouw te nemen.

Aan de ene kant stond en staat het verlies aan geloofwaardigheid van een financiële elite die heeft bijgedragen aan excessieve onevenwichtigheden en niet in staat bleek om het financiële, economische en sociale drama het hoofd te bieden. Daarmee had effectief een einde moeten komen aan bijna dertig jaar dominantie van het neoliberale denken. Aan de andere kant was er de noodzaak alles uit de kast te halen om anticyclisch te investeren, de werkgelegenheid te ondersteunen en in één klap de groene economie tot speerpunt te maken.

Helaas valt het ontbreken van initiatieven in deze richting niet alleen de conservatieve partijen binnen coalitieverband te verwijten. Ook de (noordelijke) sociaal-democratie treft blaam. Pas kort geleden heeft SPD-voorzitter Sigmar Gabriel vraagtekens gezet bij de *Sparpolitik* onder bondskanselier Merkel. Volgens hem hebben de uitkomsten van deze politiek de opkomst van Front National in Frankrijk mogelijk in een stroomversnelling gebracht.⁸ Dat oogt na twee jaar meeregeren, inclusief medewerking aan de wettelijke verankering van een sluitende begroting, bescheiden en beperkt. Of is er meer op komst nu de Italiaanse premier en Democratische Partijleider Renzi liet optekenen dat ‘portraying Germany as a lifesaver for the European economy is not a shared view’?⁹

Het gaat er hier niet om politieke zwart-wit-tegenstellingen te suggereren. De opdracht om de werkloosheid te bestrijden wordt breed gedragen

en meerdere EU-lidstaten hebben stappen gezet om van overheidswege het scheppen van banen te bevorderen. Maar gevoel voor richting betekent nog niet dat men werkt naar een duidelijk geformuleerd en gepland haalbaar doel, dat vooralsnog dus ontbreekt. Het is ook de niet- vervulde belofte van het sociale hoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam,¹⁰ waarmee een poging werd ondernomen het sociale mankement in het proces van Europese economische integratie te repareren. Overigens zonder daarbij te tornen aan een andere tekortkoming in de EMU-constructie. Namelijk het feit dat het mandaat van de Europese Centrale Bank (ECB) beperkt is tot prijsstabiliteit in plaats van een combinatie van inflatie- en werkgelegenheidsbeleid zoals expliciet opgenomen in het mandaat van de Amerikaanse Federal Reserve Bank.

Europese sociaal-democraten dragen een bijzondere verantwoordelijkheid om fundamentele koerswijzigingen (op zijn minst) voor te stellen. Nu we het zevende jaar zijn ingegaan waarin de werkloosheid in de eurozone boven 10% ligt, mag je waarachtig meer verwachten om in eigen kring consensus te bereiken en een poging de *mainstream* beleidskoers te verleggen. Maar in weerwil van kameraadschappelijke oproepen in PES-verband hebben sociaal-democraten zich langs de Noord-Zuid-scheidslijn in een nationale consensus over beperking van overheidsinterventie en versterking van exportbelangen opgesloten. Gezamenlijke interventies die de werkloosheid drastisch reduceren en Noord- en Zuid-Europa verenigen in deze tijd van grote verdeeldheid blijven daardoor helaas achterwege. In een verder renationaliserend Europa zullen links en de waarden waar links voor staat aan het kortste eind trekken.

De aanzetten zijn er. Het Nederlands voorzitterschap van 1997 leidde uiteindelijk – dankzij het engagement van ‘adviseurs’ als Delors, Biedenkopf, Lubbers en Larsson en een proactieve insteek van ministers van Sociale Zaken én Werkgelegenheid (met name de christen-democraten Juncker en Blüm en de sociaal-democraten Blunkett, Aubry en ikzelf) – tot de eerste Europese Werkgelegenheidsstrategie.¹¹ Waar het – opnieuw – om gaat is het mobiliseren van steun voor een kwantumsprong, waardoor de lethargie van suboptimale groei wordt afgeschud en bestrijding van de werkloosheid tot hoofdzaak wordt gemaakt.

Hoe daar te komen is waarschijnlijk niet gelegen in het tegen elkaar

opbieden van instrumentele maatregelen. Het is allereerst belangrijk overeenstemming te vinden over fundamentele keuzes inzake verantwoordelijkheden en toedeling van middelen. Die keuzes bepalen het bredere kader waarbinnen de Commissie en de lidstaten, ieder vanuit de eigen situatie en bevoegdheid, op beter gecoördineerde wijze hun handelen in een hogere versnelling brengen. Daarbij moet één overweging altijd prioriteit krijgen: meer werk. Het gaat steeds om vier kernvragen: reactief of proactief? Macro of micro? Regionaal of mondiaal? En smal of breed?

‘Alles uit de kast’: een proactief, gecoördineerd Europees initiatief

Aan de vooravond van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 schreef ik: ‘Er is een diepere reden waarom het debat in Europa op slot zit. Deze is gelegen in de economische en politieke ideologie waarin werk en werkloosheid als uitkomsten van betrekkelijk ongestuurde marktmechanismen worden gezien en de rol van de overheid is gereduceerd tot aanbieder van een “sociaal vangnet”. Aldus wordt de reeds bestaande neiging versterkt om in de politieke arena de aandacht toe te spitsen op het sociale stelsel waarin de klappen moeten worden opgevangen. Herstel van werkgelegenheid is daarbij een oprecht punt van zorg, maar meer als afgeleide van het creëren van algemene voorwaarden voor economische groei dan in specifieke maatregelen die op kortere termijn banen kunnen scheppen.’¹²

Inmiddels zijn we twee jaar verder. Er is op basis van een grote coalitie een nieuwe Europese Commissie gevormd met een meer politiek-inhoudelijk program dan ooit tevoren. Daarin heeft werkgelegenheid na vijf jaar ongeïnspireerd in- en uitpraten een welkome impuls gekregen. Hoewel, wat is vooralsnog het effect? Het Juncker-investeringsinitiatief heeft een zeer beperkt aantal projecten gegenereerd en pas in oktober 2015 is de leiding benoemd van dit *European Fund for Strategic Investments*.

Een fundamenteeler probleem is dat het succes van het initiatief in hoge mate afhankelijk zal zijn van het aantrekken van privaat kapitaal. Het is een uitdrukkelijk doel om publieke investeringen in de EU te stimuleren zonder de publieke schuld te verhogen.¹³ De bijdrage uit publieke middelen

zal zich beperken tot een maximum van € 16 mrd aan garantiemiddelen van de Europese Commissie, gevoegd bij € 5 mrd aan garantiemiddelen van de Europese Investeringsbank. Dit moet de hefboom zijn naar een pakket van € 315 mrd, te realiseren in drie jaar.

Tot overmaat van tegenvallende ambitie bleek dat voor het dekken van een deel van de garantieruimte een greep is gedaan in de kas van het Horizon 2020-programma dat een broodnodige basis biedt voor mondiaal concurrerende Europese onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen.¹⁴ *Penny wise, pound foolish?*

Het doet denken aan april 2013, toen de Raad instemde met een op alle lidstaten toepasbare *Youth Guarantee*, gericht op jongeren buiten de arbeidsmarkt, ook degenen die niet zijn ingeschreven als werkzoekend. Het is bijzonder moeilijk om uit openbare bronnen af te leiden hoeveel dit initiatief tot nu toe heeft opgeleverd voor de jongeren, maar de macrocijfers doen vermoeden dat er slechts mondjesmaat vooruitgang is geboekt. Gebrek aan middelen en per land verschillende interpretaties over wie waarvoor verantwoordelijk wordt geacht zullen hieraan ten grondslag liggen.

Dit schijnbaar proactieve maar feitelijk reactieve beleid kan op onderdelen slagen, maar het is te langzaam en te trapsgewijs. Benodigd is een gecoördineerd initiatief dat enthousiasme en steun kan mobiliseren. Dit punt is in mijn ogen belangrijker dan welk ander instrument: het vermogen van politiek leiderschap om net zolang op hetzelfde aambeeld te hameren en alle belanghebbenden in dezelfde marsrichting te tamboereren tot ook echt ‘alles uit de kast’¹⁵ is gehaald (middelen, wetten, partners) om een politiek gedefinieerd doel te bereiken. Deze gedachte lag ten grondslag aan het pleidooi in het PvdA-programma voor de Europese Verkiezingen in 2014¹⁶ om naast de doelstelling van (maximaal) 3% begrotingstekort ook (maximaal) 5% ‘aanvaardbare’ werkloosheid na te streven.

Dat betekent dat bij wijze van consequent en breed toegepaste prioriteit (‘werk, werk en nog eens werk’) maatregelen en middelen worden ingezet gericht op het behoud en scheppen van banen. Het was te verwachten dat andere partijen daarop kritisch zouden reageren en het cliché van ‘de overheid schept geen banen’ zouden inzetten, wetend dat niemand dat als doel op zich voor ogen heeft, laat staan als panacee.

Echt verontrustend was het echter dat in eigen kring het mogelijke succes van de toepassing van dit 'primaat van de politiek' werd betwijfeld of dat het politiek riskant werd geacht te tekenen voor het halen van een meetbare kerndoelstelling van sociaal beleid. Als sociaal-democraten hierin niet het voortouw nemen, wie dan wel? Ligt het primaat van handelen in het algemeen belang nog in politieke handen of is het afgestaan aan de economie en wordt zo het paradigma van de financialisering van politiek en maatschappij onverkort onderschreven?¹⁷

Een proactieve rol van de overheid is ook nodig om het belang van 'meer werk' en 'goed werk' te behartigen te midden van gistende arbeidsverhoudingen. Enerzijds is deze noodzakelijkerwijs gericht op een redelijke mate van bescherming van rechtsposities en versterking van het menselijk kapitaal in ondernemingen en organisaties. Anderzijds ligt er nog een grote uitdaging om de factor arbeid te versterken door het inzetten van gerichte instrumenten en het aanmoedigen van maatschappelijke arrangementen die per saldo de werkgelegenheid ten goede zullen komen.

Er zijn vele wegen die ons dichter bij deze doelen kunnen brengen. Dat vraagt van politieke partijen, overheden, sociale partners en kapitaalverschaffers verschillende bijdragen die elkaar kunnen aanvullen en versterken wanneer nationale en Europese leiders richting geven en verantwoordelijk nemen. Daartoe behoort het scheppen van meer ruimte voor en het aanmoedigen van private investeringen nu met name grote, internationaal opererende bedrijven op een ongekende berg geld zitten die niet productief in de economie wordt ingezet (mede veroorzaakt door lage afzetverwachtingen bij het vooruitzicht van matige economische groei).¹⁸ Door inzet van belastinginstrumenten kan investeringsgedrag worden beloond, afgezet tegen de alternatieven van oppotten, het nog hoger belonen van managers of winst uitkeren aan aandeelhouders.

Parallel hieraan moet een achterstand van vele jaren worden ingelopen in het op peil brengen van publieke investeringen, in het bijzonder op het gebied van de *Energiewende*. Daarin heeft Nederland meer nog dan de meeste andere EU-landen een enorme impuls nodig: voorbij de ambities van het SER Energieakkoord, zo de uitvoering daarvan al op schema ligt. Zeker nu nog steeds geprofitteerd kan worden van de vrijwel nulrente voor

overheidsleningen is strategisch vernuft in combinatie met politieke moed gevraagd om de EU uit het eigen moeras te trekken en daarmee ook de basis voor groei en werk in eigen land te verstevigen. De uitkomsten van de klimaatconferentie in Parijs zouden zowel Den Haag als Brussel moeten uitdagen om flink te investeren in sectoren als onderzoek & ontwikkeling, bouw, techniek, ICT, landbouw en diensten, die daarmee op de lange termijn bovendien een flinke werkgelegenheidsimpuls ondergaan.

Het frontaal aanpakken van de fundamentele veranderingen en kwesties in de arbeidsmarkt moet tot een tienjarenplan leiden. In dat plan kunnen door het verschuiven van de belastingdruk jaarlijks en met zoveel mogelijk politiek draagvlak de relatieve kosten van arbeid worden verlicht. Bovendien kunnen daarmee de kosten van maatschappelijke aanpassingskosten als gevolg van automatisering en robotisering met opbrengsten uit gerealiseerde hogere productiviteit en winsten worden verrekend.¹⁹

Vanuit een andere invalshoek is het verstandig om geleidelijk een strategische omwenteling van de organisatie van de arbeid in het grotere geheel van de tijdsindeling in de samenleving door te voeren.²⁰ Van een werkweek van '2 x 4 dagen' als scharnier in het evenwichtiger verdelen van de dagelijkse diversiteit aan taken, zorg, verlof, vervoer en vrije tijd kan een impuls op dienstverlening en werkgelegenheid uitgaan. Daarmee wordt ook weer een deel van het antwoord op veranderende industriële processen geleverd en is bovendien de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt in 'grotere' banen en op hogere functieniveaus gediend.

Hier geldt net zoals bij de doelstelling van maximaal 5% werkgelegenheid dat de overheid er niet is om alles voor te schrijven of te uniformeren, maar dat ze vooral een essentiële rol kan vervullen in het stimuleren, experimenteren en richting geven. De vraag hoe dit te bevorderen is een mooie kluit voor de SER en verwante platforms op Europees niveau. Hoe kan het hinkende Europese 'model', waarin het sociale en economische beter behoren samen te gaan dan in andere delen van de wereld, op nieuwe grondslagen worden hervormd?

Met meer urgentie en structuur zou ook ingezet moeten worden op planning en sturing van arbeidsimmigratie – van whizzkids tot verzorgers – gericht op het oplossen van kortetermijnknelpunten en het anticiperen op

langetermijnbehoeften in de arbeidsmarkt en de samenleving. Hoe begrijpelijk het ook is dat de vluchtelingen crisis bijdraagt aan discussies hierover, het zou meer voor de hand liggen de eigen economische en sociale behoeften voorop te stellen. Ik herhaal hier graag het pleidooi voor de instelling van een regulier adviserende Adviescommissie Geleide Migratie²¹ die in samenspraak met werkgevers en werknemers quota en condities voor toelating voorlegt aan de regering. Daarmee wordt ad-hoc-beleid ingebed in een toekomstvisie en kan hopelijk ook meer draagvlak worden geschapen voor de noodzaak en wenselijkheid van geleide arbeidsmigratie (met inbegrip van asielzoekers en vluchtelingen).

Als sluitstuk, maar zeker niet als minst belangrijke bijdrage, moeten we voortgaan op de weg van 'activering' van mensen die aangewezen zijn op een uitkering. Het huidige beleid (met name de Participatiewet) biedt hiervoor goede aanknopingspunten, zij het met te beperkte budgetten en te weinig oog voor werkzoekenden die niet onder de specifieke doelgroepen vallen en daardoor bekneld raken tussen wal en schip. In het bijzonder het verder verankeren van een systematische praktijk van leerwerkplaatsen is een belangrijke pijler onder een werkelijk inclusieve arbeidsmarkt.

In de Europese Unie zou dit moeten worden uitgewerkt en verbreed naar een consequente uitvoering en bekostiging van de *Youth Guarantee* om daarmee hoop en zekerheid te bieden voor jongeren in Europa. Er is geen betere methode om Europa weer te doen resoneren als 'thuis' voor nieuwe generaties Europeanen. En het dient het algemeen belang om hun inschakeling en productiviteit te verhogen als antwoord op demografische veranderingen en mondiale concurrentie.

Hoe belangrijk en realiseerbaar deze en andere initiatieven ook zijn, hun positieve effect zal zich vooral doen gelden wanneer de kaders van het macro-economisch beleid voldoende ruimte en stimulans bieden. Dit raakt de kern van het probleem van de EU.

Stimuleer de macrovraag

Het is niet alleen de verwarring over de rol van de politiek die een offensieve aanpak gericht op 'meer werk' in de weg staat. De ontstaansgeschiedenis van de Economische en Monetaire Unie heeft er ook toe bijgedragen dat de ruimte voor anticyclisch budgettair beleid in de EU aanzienlijk is beperkt. Het inmiddels door de eurolanden onderschreven beginsel om in navolging van Duitsland de noodzaak van een begrotingsevenwicht of -overschot te verankeren in nationale wetgeving zal dit verder vastnagelen, al is hierover het laatste woord nog niet gezegd. Want zoals sinds de eerste versie van het Groei- en Stabiliteitspact uit 1997 is gebleken, worden regels onder druk van wisselende omstandigheden en politieke opportuniteit bijgestuurd en soms zelfs bijgesteld.

Daarbij geldt steevast dat dergelijke voorvallen aanleiding geven tot aanvulling en verfijning van het institutionele raamwerk van afspraken en toezicht. Als gevolg daarvan is de convergentie van budgettair beleid naar meer begrotingsdiscipline en minder overheidsuitgaven groeiende. Dit wordt overigens mede veroorzaakt door de lage economische groei en lagere belastingopbrengsten.

Paradoxaal genoeg leidt de voortdurende spanning omtrent het al dan niet voldoen aan de criteria, ook als sprake is van grotere tekorten dan toegestaan, tot het ontbreken van gecoördineerde inzet op vraagstimulerend beleid. In de aangepaste regels is beoogd dit te ondervangen door tijdelijke tekorten toe te staan in ruil voor hervormingen. Dit kan nuttig en nodig zijn (hoewel niet altijd vaststaat dat recepten als 'flexibilisering' een heilzaam effect sorteren op de werkgelegenheid), maar het gaat voorbij aan het politieke adagium dat het draagvlak voor verandering groter is wanneer mensen zich minder bedreigd voelen in hun bestaan.

Dus is eerder meer dan minder sprake van een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Begrotingsnormen worden overschreden zonder dat extra uitgaven welbewust gericht zijn op investeringen met een multipliereffect op groei en werkgelegenheid. Beide zijn in het Groei- en Stabiliteitspact een afgeleide doelstelling in plaats van een kernopdracht. Vergelijk dit met de wijze waarop in de VS het Witte Huis, de Treasury en de Federal Reserve

gecoördineerd in het offensief zijn gegaan door het begrotingstekort op te blazen tot rond 10% om inmiddels weer terug te zijn binnen de aanvaardbare marge onder 3%. Met lede ogen moesten zij toezien hoe Europa het paard nauwelijks voert en bovendien vooral achter de wagen spant.

Een zekere parallel doet zich in de praktijk voor in het beleid van de ECB. Inmiddels is ECB-president Mario Draghi erin geslaagd om de marges van het orthodox op prijsstabiliteit gerichte beleid aanzienlijk op te rekken door het inzetten van psychologische en materiële middelen van ‘monetaire verruiming’. De mogelijkheid om hiervoor uiteindelijk ook Duitse steun te verkrijgen is mede ingegeven door het deflatoire klimaat waarin de Europese economie zich al geruime tijd bevindt. Dit schept enige ruimte tot stimulering zonder dat het hardop mag worden gezegd en met het budgettair beleid mag worden verbonden.

Ook hier zien we aan de ene kant regels en aan de andere kant een praktijk die tot een suboptimale uitkomst leidt. Er is geen politieke ruimte om alle relevante spelers dezelfde kant op te krijgen en tot gecoördineerde actie te komen. Bijgevolg blijven de effecten van het ingezette beleid beperkt.

Europa verschijnt hier als centaur (half mens, half paard). Sociaal-democraten moeten voorop gaan om hem uit deze halfslachtigheid te verlossen. Het gaat er daarbij allerminst om regels als zodanig overboord te zetten. Binnen de EU moet natuurlijk nog veel worden geïnvesteerd in wederzijds vertrouwen en is het voor het draagvlak onder de bevolking bovendien essentieel dat er duidelijke afspraken onder effectief toezicht zijn. Maar budgettaire regels moeten ten dienste staan van houdbare groei en werkgelegenheid. Strikte begrotingsdiscipline gericht op consumptieve uitgaven en langetermijnbeperking van rentebetalingen kan aldus samengaan met specificatie van investeringsruimte voor uitgaven die de kracht van de gemeenschappelijke economie ten goede komen.

In een dergelijke opzet moeten Duitsland en Nederland – landen met een onevenwichtig hoog overschot op de lopende rekening – gebruik kunnen maken van de negatieve of zeer lage rente op langlopende openbare leningen. Namelijk om te investeren in groene infrastructuur in eigen land en bij te dragen aan economisch herstel en werkgelegenheid in Zuid-Europa ter versterking van de cohesie binnen het eurogebied. Het zij herhaald: als

sociaal-democraten uit het noorden en het zuiden geen overeenstemming kunnen bereiken om *out of the box* te kruipen van een beleid dat nog steeds meer dan zeventien miljoen mensen in de gijzeling van werkloosheid houdt, op wie of wat moet dan worden gewacht?

Meer werk en goed werk als mondiale opdracht

Een dramatisch neveneffect van de interne halfslachtigheid is dat de EU de afgelopen jaren in een buitenspelpositie is geraakt binnen de G20²² – een collectief dat een belangrijk potentieel biedt om globalisering niet aan de onzichtbare handen van markten over te laten en de inzet voor meer en goed werk tot voorwerp van *global governance* te maken. Bij herhaling hebben de VS, China, India, Brazilië, Mexico en andere grote spelers aangedrongen op een Europese bijdrage aan expansief economisch beleid om de enorme terugslag die met name middeninkomenslanden al vele jaren ervaren tegenwicht te geven. De wijze waarop Duitsland, gesteund door Nederland, zich aan de zijlijn is blijven opstellen in combinatie met de buitenproportionele Europese fascinatie voor het Griekse probleem heeft bepaald afbreuk gedaan aan de mogelijkheid om door middel van gecoördineerde actie de ernstigste gevolgen van de crisis eerder en evenwichtiger tegen te gaan.

Hier ligt een identiteitsbepalend punt voor de sociaal-democratie die door grote delen van haar achterban wordt aangesproken op de gevolgen van globalisering – en in het verlengde daarvan op het vertrouwen dat mensen nog mogen stellen in politieke partijen om te leiden in plaats van lijdzaam te aanschouwen. Het was de afgelopen jaren de wereld op zijn kop om het Internationaal Monetair Fonds herhaaldelijk als pleitbezorger van anticyclisch, investeringsgericht, budgettair expansief beleid (binnen kaders van houdbaarheid op lange termijn) te zien, terwijl de EU-leiders, van rechts tot links, zich verschansten in Fort Europa.

Meer werk en vooral meer goed werk vormen buiten Europa nog grotere uitdagingen dan erbinnen. Er is bovendien een eigen belang mee gemoeid om minimumnormen te stellen aan arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden elders in de wereld teneinde concurrentie tegen te gaan die bijdraagt aan de

race naar de sociale kelder. Het is om deze redenen dat de *Internationale* actueel is gebleven – en moet blijven in een maatschappelijk klimaat waarin reële onzekerheid tegemoet wordt getreden met schijnzekerheid achter hoge dijken.

Meer werk als kabinetsbrede doelstelling

Het probleem om meer werk tot consequente beleidsprioriteit te verheffen is geinstitutionaliseerd in de arbeidsverdeling binnen regeringen met een minister van Arbeid. Zo'n bewindspersoon beschikt meestal over meer bevoegdheden en middelen met betrekking tot sociale zekerheid, arbeidsmarktintegratie en regulering van arbeidsverhoudingen dan over armslag om voorop te gaan in de strijd tegen werkloosheid. Dit is ook een uitdrukking van de machtsverschuiving die het departement van Financiën en centrale banken geleidelijk in een disproportioneel centrale positie heeft geplaatst. Dat geldt in het bijzonder binnen de Europese Unie, die hinkt op een sterke Ecofin-poot en een zwakke politieke poot, waardoor sociale en ecologische belangen te vaak afgeleide blijven van overwegingen en mandaten van financiële en monetaire aard.

Ik heb eerder beschreven hoe in 1997²³ een experiment de ministers van Financiën, Economische Zaken en Arbeid – helaas eenmalig – bijeenbracht ter voorbereiding op de tijdens de top van Luxemburg aanvaarde Europese werkgelegenheidsstrategie. Jean-Claude Juncker, die de interessante combinatie belichaamde van premier, minister van Financiën en minister van Arbeid, speelde een belangrijke rol in het wegpraten van de – zacht gezegd – aarzelingen bij Zalm en Wijers, om nog te zwijgen over de Duitse ministers Waigel en Rexrodt.

Het was een markante poging tot overbrugging van de werelden van productie en participatie door een Rijnlandse aanpak. Gebrek aan belangstelling voor verdere institutionalisering in samenhang met een bloeiende wereldeconomie en corresponderende vermindering van zorgen over werkloosheid verklaren waarom het toen daarbij is gebleven. Ook de Britse afkeer (met inbegrip van Labour) van een Europese Sociale Unie, gesteund door nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa, heeft ertoe bijgedragen dat het sociale hoofdstuk ergens tussen vrome wens en morele verplichting is

blijven zweven. Het is de verdienste van minister Asscher en zijn collega's dat recent op onderdelen nieuwe initiatieven zijn of worden genomen, met name gericht op het voorkomen van 'sociale dumping'.

In hoeverre deze initiatieven onderdeel zullen zijn van een bredere strategie die toegang of herintreding tot de arbeidsmarkt en versteviging van de bodem onder beloning en sociale zekerheid meer in het hart van een nieuwe Europese orde plaatst, zou door sociaal-democraten proactief aan de orde moeten worden gesteld. Met de ondermaatse Europese prestaties van de afgelopen zeven jaar als gegeven is het bijeenbrengen van een brede coalitie ter ondersteuning en stimulering van 'productiviteit en participatie' zeker mogelijk. Is Europa rijp voor een akkoord à la Wassenaar 1982²⁴ om een vierklapper te maken die groei, vergroening, werk en daarop gebaseerde schuldsanering tot integraal doel verheft van een nieuwe beleidsconsensus binnen de eurozone? En zo niet, waarom niet?

Tot besluit

De crisis behoort iedereen te hebben wakker geschud uit de droom om alle kaarten te zetten op de unieke rol van marktwerking, handel, bezuinigingen of de overheid voor het scheppen van groei en werk. Eenzijdige recepten zijn gedoemd te mislukken of negeren de belangen van grote groepen. Een reële aanpak vraagt om én-én, met de overheid in de rol van aanjager en *last resort*-initiator. Geen politieke stroming kan exclusief aanspraak maken op het perfecte recept om meer werk tot stand te brengen en te behouden. Talloze factoren en actoren maken of breken de economie en de arbeidsmarkt.

Eenvoudige formules bestaan niet. Maar *laissez-faire* is geen optie. Het is dringend geboden het primaat van politiek en bestuur te versterken en de economie niet over te laten aan machten die zich aan verantwoording en controle kunnen onttrekken. In de toegang tot meer werk ligt een elementair gevoel van rechtvaardigheid en volwaardigheid besloten dat uiteindelijk ook het vertrouwen van burgers in regeringen en de Europese Unie bepaalt. Van echt herstel na de crisis mogen we pas spreken wanneer voor iedereen de waarden van werk en democratie weer samenvloeien.

3.

“Nobody falls in love with a market”

Veranker de sociale opdracht op Europees niveau

CATELENE PASSCHIER

Begin 2016 is Nederland langs geografische lijnen scherper dan ooit verdeeld. Ten noorden van de lijn Den Helder–Coevorden is vanwege het winterse weer ‘code oranje’ afgekondigd en wordt er geschaatst op beijzeldde wegen, ten zuiden van die lijn is het lente.

Iets minder romantisch zijn de scheidslijnen die anno 2016 door Nederland en Europa heenlopen. Niet in de laatste plaats worden die veroorzaakt door het gebrek aan een stevig Europees kader voor sociaal beleid dat de globaliserende markten in toom kan houden. Hoewel de interne markt de lidstaten van de EU onmiskenbaar welvaart heeft gebracht, wordt hij door veel mensen als bedreigend gezien. Zij ervaren ‘Europa’ als de aanstichter van de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, de oneerlijke concurrentie met migranten uit Oost-Europa, en de bezuinigingen op publieke diensten en zorg, met als gevolg onzekerheid van werk, inkomen en de oude dag. Door nationale en Europese politici in het traditionele midden in de steek gelaten, laten zij zich door populistten ter linker- en rechterzijde influisteren dat het beter is de grenzen te sluiten en het Europese project de wacht aan te zeggen.

Zolang er geen helder commitment komt van nationale en Europese politici aan de sociale doelstellingen van de EU blijft het aanmodderen en duurt de vertrouwenscrisis voort. Het kan ook anders: door verankering van sociaal beleid op Europees niveau, regulering van de financiële markten, gerichte Europese investeringen voor noodlijdende lidstaten, en ontwikkeling van internationale vakbondsmacht om dit alles af te dwingen en te ondersteunen. En

vooral ook: door een eerlijk verhaal, dat een inspirerend alternatief biedt voor de doorgeslagen vrijemarkt ideologie, de bezuinigingen en de onbekommerde deregulering. Een EU voor iedereen, niet alleen voor de hoger geschoolde kosmopolitische bovenlaag van de samenleving.

Toen ik op de kleuterschool zat, richtte Nederland met vijf andere lidstaten de Europese Economische Gemeenschap (EEG) op. In de vijftig jaar die volgden was het vanzelfsprekend dat Nederland in Europa thuishoorde. Totdat er bij het referendum over het Grondwettelijk Verdrag in 2005 iets bijzonders gebeurde. Opeens ging iedereen twijfelen aan het nut van de EU. Het kon niet deugen, dat grote Europa dat ons kleine landje zou opslokken. En dus stemde de meerderheid tegen.

Toen ook Frankrijk hetzelfde deed, was er geen redden meer aan: een van de meest ambitieuze projecten van de Europese eenwording werd naar de prullenbak verwezen. Daarmee zetten de Franse en de Nederlandse burger echter ook een streep door de voorziene versterking van het Europees Parlement en de stevige verankering van het Handvest van Fundamentele Rechten (waar ook sociale grondrechten deel van uitmaken). En kwam er geen einde aan het intergouvernementele systeem van besluitvorming.

Er moest opnieuw onderhandeld worden. Het resultaat was een sterk verwaterd Verdrag van Lissabon. Het Charter met daarin de sociale rechten verdween stilletjes in een bijlage, waarop een aantal lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk zelfs nog een *opt-out* bedongen.

Sindsdien stelt menigene de vraag: hoe nu verder? Nee, de EU is niet democratisch genoeg. En evenmin erg sociaal. Maar betekent dit nu: weg met Europa? Of: liever een ander Europa? Of is het gewoon de laarzen aan en verder doormodderen tot het tij keert?

Centrumlinks heeft op dit moment vooral last van besluiteloosheid: vooruit richting meer Europa is riskant, want lijkt moeilijk te verkopen aan de eigen achterban; maar weg van Europa zit weer niet in het sociaaldemocratisch DNA. Dit gebrek aan een helder en aansprekend verhaal geeft ruim baan aan de anti-Europese populistten ter linker-¹ en ter rechterzijde, die zich willen terugtrekken achter nationale dijken en hekken. Wat nu te doen?

De sociale opdracht van Europa

Europa begon zijn loopbaan in 1958 als economische gemeenschap. Of preciezer: al eerder, in 1952, als Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Was het daarmee ook alleen maar een economisch project, dus vanaf het begin een gemankeerd sociaal project? Dit lijkt zeker niet het geval. De EGKS was een visionair project, bedoeld om de oorlogvoerende partijen uit de Tweede Wereldoorlog – Duitsland en Frankrijk – tot samenwerking te dwingen over de grondstoffen die essentieel waren voor de wapenindustrie. Onderdeel was de herstructurering van de mijnbouw en staalindustrie. Om het maatschappelijk draagvlak hiervoor te vergroten kwam men met een stevig pakket aan sociale maatregelen. Zo waren maatregelen voorzien ter bescherming van lonen en cao's, inkomensgaranties voor werknemers die als gevolg van de herstructurering hun baan zouden verliezen, en begeleiding naar ander werk.²

Van Jean Monnet, een van de grondleggers van de EEG, is het volgende citaat (al uit 1943): *‘Er zal geen vrede zijn in Europa als de staten zich herscheppen op basis van nationale soevereiniteit, met de prestigepolitiek en het economisch protectionisme die daarmee gepaard gaan.’* Bovendien was zijn stelling dat de staten van Europa ontoereikend waren om onder de toenmalige verhoudingen een mogelijke welvaartsverbetering en sociale vooruitgang tot stand te brengen. Daartoe was een aaneensluiting nodig van hun volkshuishoudingen tot één grote Europese markt.³ Hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Perugia Stefano Giubboni⁴ stelt dat het oorspronkelijke EEG-project een naoorlogs compromis belichaamde tussen verzorgingsstaat en vrijhandel, op basis van een simpele taakverdeling: op nationaal niveau stond de opbouw van de verzorgingsstaat centraal, terwijl de lidstaten internationaal een vrijhandelspolitiek nastreefden.

De opbouw van de nationale verzorgingsstaat werd gezien als onmisbaar sociaal stabiliserend tegenwicht voor het internationale liberalisme dat voor de economische basis van de welvaartsstaat moest zorgen. In die tijd was vrijhandel volgens hem nog geen ideologie, maar een simpel instrument ingebed in een perspectief van stabiele, welvarende en rechtvaardige samenlevingen, die gewoon zouden doorgaan met het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden van hun burgers.

Ingrijpen op internationaal niveau door harmoniserende maatregelen te nemen op sociaal terrein werd alleen noodzakelijk geacht om praktijken zoals oneerlijke concurrentie tussen lidstaten en *social dumping* (concurrentie tussen bedrijven door middel van lagere lonen en slechtere arbeidsvoorwaarden van werknemers) uit te bannen.

Interne markt van middel tot doel

De situatie veranderde toen in de jaren zeventig en tachtig monetaire crises en veranderingen in economische theorieën tot groeiende spanningen tussen de vrijhandel en welvaartsstaat leidden. Bovendien verliep de Europese integratie anders dan verwacht. Door de oliecrisis en de-industrialisering gingen de levens- en arbeidsomstandigheden niet meer vanzelf omhoog.

Een mogelijk antwoord in de vorm van uitbreiding van opwaartse harmonisatie op Gemeenschapsniveau haalde het vanwege hoogoplopende meningsverschillen tussen de lidstaten niet. De overtuiging dat de internationale handel gebaat was bij een gezamenlijk monetair stelsel kon daarentegen wel op instemming rekenen. In 1979 werd daartoe het Europees Monetair Systeem opgericht, de voorloper van de EMU.

Vanaf de tweede helft van jaren tachtig begonnen Europese regels over vrij verkeer en vrije mededinging in toenemende mate directe grenzen te stellen aan de nationale ruimte om welvaartsstaat en sociaal beleid in te richten naar eigen goeddunken. Toen oud-vakbondsman en sociaaldemocraat Jacques Delors in 1985 aantrad als Commissievoorzitter kende de EEG een werkloosheid van 10,9%, een record. Hoewel gezamenlijk economisch optreden voor de hand lag, bleven de lidstaten het oneens over de verdeling van bevoegdheden tussen nationale staten en de EU.

Delors koos voor een pragmatische benadering en kwam met 'de interne markt' als gezamenlijke doelstelling en als vehikel voor het aanzwengelen van economische groei en werkgelegenheid.⁵ 'Stimuleren door concurrentie, versterken door samenwerking, en eenwording door solidariteit'. Om dit te bewerkstelligen werden er in de Europese verdragen elementen van tegenwicht opgenomen: uitbreiding van de mogelijkheid om bij meerderheid (in

plaats van met unanimiteit) over een beperkt aantal sociale onderwerpen te stemmen, en het in de steigers zetten van de Europese sociale dialoog.⁶

In de jaren negentig leek het er daarom kortstondig op dat er een steviger Europees sociaal beleid zou komen. Zo brachten de sociale partners door onderhandelingen op Europees niveau op belangrijke terreinen sociale richtlijnen tot stand waar de lidstaten het niet over eens konden worden, zoals deeltijdarbeid en tijdelijke contracten.⁷

Desondanks is er tijdens het tijdperk-Delors geen paal en perk gesteld aan het toenemende ingrijpen van markt- en mededingingsregels in de nationale bewegingsvrijheid bij het maken van sociaal beleid. Dit heeft volgens Giubboni geleid tot een *loophole* in het systeem. De markt is veel dominanter geworden dan ooit de bedoeling was. Of zoals de Amerikaanse journalist Robert Kuttner over de jaren tachtig schrijft: “The hope was to expand social Europe and market Europe in tandem. But in the actual Maastricht Treaty, free movement of goods, services, capital and persons are fundamental rights and social protections are add-ons.”⁸

Met de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie (EMU) werd de ruimte voor nationaal monetair en budgettair beleid sterk ingeperkt. Vanaf dat moment stelde Brussel grenzen aan het overheidstekort, de nationale schuld en de inflatie. Gevolg was dat de arbeidsmarkt de schokken en on-evenwichtigheden moest opvangen. Flexibiliteit van lonen, contracten en arbeidstijden werd het nieuwe credo.

Het Verdrag van Amsterdam en de introductie van de euro versterkten deze tendens. De beleidsconcurrentie tussen lidstaten nam in die periode een hoge vlucht. Wie er beter dan de buren in slaagde de lasten van bedrijven te verlichten profiteerde economisch, was de gedachte. In plaats van noodzakelijke voorwaarden voor gezonde economische concurrentie werden het arbeidsrecht en de sociale zekerheid daardoor ineens als rem op de economische ontwikkeling beschouwd. Die tot *red tape* bestempelde regels stonden de vrije en onbelemmerde mobiliteit van goederen en diensten maar in de weg.

In deze periode deed de ideologie van ‘flexibele arbeidsmarkten’ sluipenderwijs zijn intrede. Ondanks pogingen tot nuancering met een beroep op het Nederlandse of Deense flexicurity-concept, is ‘hervorming van de arbeidsmarkt’ in de vorm van versoepeling van ontslagbescherming, meer flexibele

arbeidscontracten en decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming voor Europese beleidsmakers een even vast recept voor betere performance van de (nationale) economieën. En dit maakt even hardnekkig als destructief onderdeel uit van alle eisen van de eurozone en de trojka aan landen zoals Griekenland en Portugal om de economie er weer bovenop te krijgen.

De Strijd om de Dienstenrichtlijn: interne markt ontketend

In januari 2004, daags voor de uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa (per 1 mei 2004), kwam eurocommissaris Bolkestein met een voorstel voor een Dienstenrichtlijn, waarbij de verhoudingen binnen de EU op scherp werden gezet. Bolkestein wilde eigenlijk twee ongewone stappen tegelijkertijd zetten. Hij had geen vertrouwen in de weg van de toenemende convergentie en harmonisatie, en stelde daarom voor de regels van het oorsprongslid te laten prevaleren.

Wat volgde was een bittere strijd tussen enerzijds de vrije-marktideologen in de Europese Commissie en een deel van de lidstaten, die een doorbraak wilden bereiken in het vrije verkeer van diensten dat volgens hen de EU zou helpen haar economische vleugels uit te slaan, en anderzijds de tegenstanders in de vakbeweging en het Europees Parlement die zich beriepen op de beginselen van gelijke behandeling, eerlijke concurrentie en een *level playing field*. De strijd leidde uiteindelijk tot een compromis in het Europees Parlement. Er kwam geen oorsprongslidbeginsel.

Grote verliezer in de strijd was echter de EU zelf. In naam van de strijd tegen 'protectionisme' had men de werknemers in de EU die 'protectie' verwachtten verraden op een moment dat eigenlijk een groot vertrouwensoffensief nodig was. Niet alleen de werknemers in West-Europa werden op een cruciaal moment in de steek gelaten, ook hun Oost-Europese collega's kwamen als gevolg van deze strijd in de vuurlijn terecht en werden als mogelijke onderkruipers met wantrouwen bejegend.

Pas nu, meer dan tien jaar na dato, begint het besef door te dringen dat het grensoverschrijdend verkeer van werknemers en diensten binnen de huidige Europeesrechtelijke kaders tot zodanig onevenwichtige uitkomsten leidt dat heroverweging van die kaders noodzakelijk is (zie het recente SER-advies over arbeidsmigratie⁹, de voorstellen van minister Asscher in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap¹⁰ en het door de Commissie-Juncker aangekondigde 'Labour mobility package').

De vraag is wat dit betekent voor het noodzakelijke sociale beleid. Moeten er op nationaal niveau verdedigingslinies worden opgetrokken tegen een oprukkend neoliberal Europa? Of kan het arbeids- en sociaal recht beter worden opgetild naar Europees niveau zodat er daar tegenwicht ontstaat? Of een combinatie van beide?

Daarbij staat wel vast dat het gebrek aan bevoegdheden en garanties op Europees niveau ten aanzien van sociaal beleid en arbeidsrecht, oorspronkelijk bedoeld om de autonomie van nationale regeringen en sociale partners op deze terreinen te respecteren, nationale sociale systemen in toenemende mate kwetsbaar maakt voor toetsing aan 'hogere' Europese regels van markt en mededinging. Bovendien komen de negatieve effecten van globalisering daardoor extra hard aan. Daarom zal de sociale opdracht op Europees niveau hoe dan ook steviger verankerd moeten worden.

De markt aan banden

Toen in de loop van de 18e eeuw lokale en regionale markten zich ontwikkelden tot nationale markten, en natiestaten zich vormden, werden de regels over belastingen en sociale voorzieningen (in het geval van de gilden al stammend uit de Middeleeuwen) ook aangepast naar een hoger reguleringsniveau. Zo werd de tol aan rivier of stadspoort vervangen door nationale belastingheffing. Het Europese project is echter halverwege een vergelijkbare ontwikkeling blijven steken. Zoals Kuttner zegt¹¹: 'The architects of enlarged Europe didn't quite appreciate the delicate balance between the whole and its parts when they created a union just strong enough to undermine solidarity at the national level, but too weak to build it at a continental scale'.

De fundamentele onevenwichtigheid in de niveaus van regulering die daarvan het gevolg is vraagt dringend om een oplossing. Om de verhoudingen in evenwicht te brengen ligt een verdere Europeanisering van het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen voor de hand, vindt de Amerikaanse onderzoeker arbeidsverhoudingen Andrew Martin.¹² Voor zover de interne markt de voorheen gescheiden nationale markten vervangt, heeft dit tot gevolg dat nationale regels met betrekking tot economische en

arbeidsmarkttransacties eroderen. Hierdoor ligt het zwaartepunt van de economische macht niet meer op het nationale niveau, maar enerzijds op het internationale en supranationale, en anderzijds op het decentrale niveau van bedrijven. De effectiviteit van die nationale regels kan enkel worden hersteld als ze worden getild naar transnationale instituties die dezelfde juridische reikwijdte als de interne markt hebben.

In theorie kan de EU nationale regels door Europese vervangen. In de praktijk is dat verre van gemakkelijk. Lidstaten zijn verdeeld en door het intergouvernementele systeem is een doorbraak ver weg. Het Verenigd Koninkrijk – al nooit voorstander van een Europa dat meer is dan een interne markt, en sinds 2004 gesteund door de Oost-Europese landen die sociaal beleid met communisme identificeren en zo open mogelijke grenzen willen – hangt haast permanent aan de rem.

Hoewel de EU-lidstaten formeel gehouden zijn internationaalrechtelijke garanties van de ILO en de Raad van Europa over de vrijheid van vakvereniging, het recht op collectief onderhandelen en collectieve actie te respecteren, is het tot nu toe niet gelukt om deze rechten tot algemene regels van de interne markt te verheffen. En de EU kan (of wil) overtredende lidstaten evenmin tot de orde roepen.¹³ Sterker: de Europese Commissie en de Europese Raad hebben door bepalingen in het Europese Verdrag geen enkele bevoegdheid op deze onderwerpen. De historische verklaring hiervoor ligt in de oorspronkelijke taakverdeling tussen de nationale verzorgingsstaat en de Europese markt, en het daarbij behorende respect voor de autonomie van sociale partners in de lidstaten. Maar daardoor is het ook erg lastig om in de huidige context instituties te creëren ter vertegenwoordiging en bescherming van werknemers op het niveau van de – in toenemende mate Europese – arbeidsmarkt, die ze in de praktijk wel steeds meer met elkaar in concurrentie brengt.

Juist het onder controle krijgen van dit proces van werknemers tegen elkaar opzetten, is al sinds het begin van de vakbeweging en haar politieke bondgenoten een wezenlijk uitgangspunt. In de loop der jaren werden daartoe gemeenschappelijke regels (in wet of bedrijfstak-cao) bewerkstelligd die de concurrentie op lonen, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden beperkten.

Zonder een gelijkwaardig Europees reguleringsniveau blijven 'sociale dumping' en 'onderkruipen' bestaan, zo stelt ook de Europese vakbeweging (EVV) al jaren.¹⁴ Daarom zijn dringend Europese spelregels voor de mobiliteit van arbeid en kapitaal nodig. Een situatie van 'eerlijke concurrentie' op een 'gelijk speelveld' vereist op de volgende terreinen een aanpassing van de Europese regelgeving:

1. *Een interne markt die is ingebed in sociale normen en grondrechten.* Door het EVV werd daartoe rond 2006 een aan de Europese verdragen te verbinden *social progress protocol* voorgesteld. De sociale opdracht van de EU en het naleven van de sociale (grond)rechten worden hierin (minstens) gelijkgesteld aan de interne markt met zijn mededingingsregels.¹⁵
2. *Minimum arbeidsnormen om een (verdere) negatieve spiraal te voorkomen.* Nog steeds zijn onderwerpen zoals maximale arbeidstijden en gelijke behandeling man-vrouw van groot belang, maar hieraan zijn inmiddels belangrijke zaken als arbonormen, medezeggenschapsregels en informatie en consultatie van werknemers toegevoegd. Bovendien zijn er op andere gebieden, zoals bij de bescherming tegen carcinogene stoffen, nieuwe normen nodig.
3. *Spelregels die van toepassing zijn op de mobiliteit van kapitaal en arbeid.* Het bestaande pakket aan regels moet dringend worden aangepast aan de actuele werkelijkheid. Dus moet er paal en perk gesteld worden aan het ingrijpen van het Europese markt- en mededingingsrecht in het nationale sociale en arbeidsrecht, de arbeidsverhoudingen en cao's. Dit betekent onder andere: aanpassing van de Detacheringsrichtlijn, herbevestigen van het werklandbeginsel (gelijk loon en gelijke sociale zekerheid bij gelijke arbeid op dezelfde werkplek) als leidend voor alle vormen van grensoverschrijdende arbeid (ook in het kader van diensten), en een stevigere inzet op het handhaven van bestaande regels inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

4. *Bescherming van de reguleringsruimte van lidstaten en sociale partners op nationaal niveau.* Spelregels alleen zijn niet meer voldoende. Respect voor nationale regels en processen dient op Europees niveau gewaarborgd te worden om te voorkomen dat de marktregels en de regels van het economisch bestuur destructief uitwerken op nationale systemen van sociale zekerheid, arbeidsverhoudingen en cao's.

Een dergelijk hervormingspakket zou de interne markt inkaderen en 'tot de (sociale) orde roepen'. Maar bij wie in de lidstaten en de EU vinden we anno 2016 steun voor zo'n pakket?

Globalisering maakt burgers kwetsbaar

De vraag naar 'bescherming' tegen de oprukkende markten wordt pregnanter in de context van globalisering. Wie anno 2016 om zich heen kijkt, ziet een wereld waar 19e-eeuwse en zelfs feodale toestanden gelijktijdig optreden met 21e-eeuwse technologische en andere vernieuwingen. Niet alleen is de derde wereld de fabriek geworden waarin met goedkope arbeid de productie wordt gedraaid die de T-shirts en i-Phones van de wereld oplevert. Ook in eigen land is sprake van toenemende ongelijkheid en komen situaties van arbeidsuitbuiting en semi-slavernij voor naast kennisintensieve en hoog innovatieve bedrijvigheid waar een elite van werkenden de arbeidsvoorwaarden voor het kiezen lijkt te hebben.

Onvermijdelijk gevolg van de globalisering of gebrek aan politieke wil om grenzen te stellen aan dit postindustriële kapitalisme? In hoeverre zijn nationale staten nog in staat tegenwicht te bieden aan het grensoverschrijdende kapitaal? Volgens velen kunnen we ons de luxe van sociale vooruitgang eenvoudigweg niet meer permitteren. China en India zouden ons met hun lage lonen voorbijstreven, evenals de Verenigde Staten met hun hyperflexibele arbeidsmarkt. Een waanidee, aangezien de determinanten van onze Europese welvaart niet bepaald worden door wat er in China gebeurt, maar door ons eigen economische en sociale beleid. Economische ontwikkeling is geen *zero-sum game*. Een rijker China betekent niet een armer Europa, integendeel.

Globalisering levert wel een ander probleem op. Werkgevers hebben een *exit*-optie en maken daar maar al te graag gebruik van. Nog niet zo lang geleden produceerden en verkochten werkgevers hun producten op een en dezelfde markt, en ook arbeidskrachten moesten daar gevonden worden. Overheid en vakbond hadden in die situatie een veel sterkere (onderhandelings)positie: ze konden voorwaarden als behoorlijke beloning en het naleven van minimumnormen opleggen. Nu is dat anders. Werkgevers en bedrijven verplaatsen in toenemende mate hun productie of delen daarvan naar goedkopere locaties.

Tegelijkertijd is het financiële kapitaal ook wereldwijd actief en eisen investeerders onder dreiging van terugtrekken van kapitaal en investeringen steeds meer *return on investment*. Als gevolg van deze dubbele druk stellen werkgevers steeds vaker de plaatselijke arbeidskosten ter discussie. Bang geworden politici passen daarop de regelgeving aan om zo weer de concurrentie (met de burens, of met de derde wereld) aan te kunnen: een *race to the bottom*.

Op welk niveau werknemers- en sociale rechten gewaarborgd moeten worden is dus relevanter dan ooit. Proactief sociaal- en welzijnsbeleid zou bedrijven en werknemers kunnen ondersteunen bij de uitdagingen van de globalisering. Hierbij zal men dan met name de mate waarin het kapitaal de vakbeweging en nationale overheden tegen elkaar uit kan spelen, moeten inperken.

De EU is bij uitstek de plek om deze regulering te realiseren. Het valt echter nog te bezien of zij die rol wel kan en wil spelen. En heeft de EU hiervoor dan wel de juiste instrumenten ter beschikking?

Ill fares the land

Tony Judt¹⁶ stelt dat globalisering niet automatisch leidt tot eerlijker verdeling van de rijkdom. De ongelijkheid tussen landen is misschien kleiner, maar binnen landen zijn de verschillen tussen arm en rijk groter. We laten ons te veel gijzelen door het idee dat we een keuze moeten maken tussen goede sociale voorzieningen en economische groei. Judt stelt dat de staat allebei mogelijk kan maken. Temeer daar de vrije markt niet zonder overheidsingrijpen kan. Ongewenste gevolgen van het kapitalisme kun-

nen en moeten door de overheid worden ingedamd. Het is daarom belangrijk om de overheid nieuw leven in te blazen, ook als beschermer tegen de toenemende angst en onzekerheid van burgers, die gevoed wordt door het besef 'dat we niet de enigen zijn die de greep op ons leven kwijt zijn, omdat de gezagsdragers dat ook zijn, aan krachten waar ze geen invloed meer op hebben'.¹⁷

De vraag die Judt oproept is wezenlijk: als productie en kapitaal zich over landsgrenzen heen verplaatsen, welke overheid (nationaal of Europees) legt dan het kapitaal aan banden en zorgt voor de noodzakelijke herverdeling?

Wantrouwen belemmert grotere rol voor Europa

Meer taken en bevoegdheden neerleggen bij de EU ligt politiek zeer gevoelig. De gemiddelde Europese burger wantrouwt in toenemende mate de goede bedoelingen van een Europees project dat sociale rechten en sociaal beleid ondergeschikt maakt aan economische doelstellingen en het verbeteren van de positie van het financieel kapitaal. Dit heeft zich onder andere geuit in verzet tegen het concept Grondwettelijk Verdrag. Ongelukkig was het echter ook, want de Europese Grondwet zou nu juist het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een stevige positie hebben gegeven en een eind hebben gemaakt aan het intergouvernementele besluitvormingsmodel. Daarmee zou voor het eerst op Europees niveau een aantal wezenlijke rechten van burgers en werknemers zijn veiliggesteld, zoals het recht op collectieve actie en collectief onderhandelen, het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, beperking van de maximale arbeidsduur en bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag. Het Verdrag van Lissabon, dat in plaats van de Constitutie is gekomen, heeft uiteindelijk de Charter een plaats in een Annex gegeven. Weliswaar is het hiermee indirect toch bindend geworden, maar het heeft niet dezelfde status als het EVRM en het Europees Sociaal Handvest gekregen. Daarnaast hebben diverse landen tijdens het heronderhandelingsproces *opt-outs* bedongen, waardoor de universele gelding sneuvelde.¹⁸

Zoals gezegd kreeg het Europees Parlement door het nee niet meer macht en bleef het systeem van intergouvernementele besluitvorming bestaan. Nog steeds bepalen ministers van lidstaten onderling en achter gesloten deuren de koers. In feite ging men op de oude voet verder. Van de ‘periode van bezinning’, toegezegd na het Nederlandse en Franse nee, bedoeld om het contact met de ‘boze burgers’ te herstellen, kwam ook niets terecht.

Dit kwam pijnlijk aan het licht toen er tijdens de financieel-economische crisis dringende behoefte was aan gezamenlijk Europees optreden. Rond 2008, net bekomen van de shock van de uitbreiding naar Oost-Europa, lag het voor de hand om verder te investeren in welvaart en convergentie, waardoor ook een positiever klimaat zou zijn ontstaan in en over de EU. De economische crisis leidde echter tot de gebruikelijke reflexen van de lidstaten. In plaats van het eens te worden over een inspirerende proactieve crisisaanpak op Europees niveau, die nut en noodzaak van Europese samenwerking voor de gewone mensen zou hebben aangetoond, werd gekozen – vanuit een eenzijdig neoliberale economische visie – voor een drastisch bezuinigingsbeleid. In het rollenspel tussen EU en lidstaten kreeg de EU de rol van de boeman, een situatie die niet heeft bijgedragen aan de populariteit van voorstellen die op enigerlei wijze tot ‘meer Brussel’ lijken te leiden.

Lidstaten onder de knoet van het Europees economisch bestuur, de trojka en elkaar

Om begrotingsdiscipline in individuele eurolanden te kunnen afdwingen werden zeer ingrijpende randvoorwaarden gesteld aan nationale begrotingen. Tegenwoordig zien lidstaten gezamenlijk toe op een ‘correcte’ uitvoering van elkaars budgettair en economisch beleid. Daarbij staan ze echter niet stil bij langetermijngevolgen op nationaal niveau.

Landen die financiële steun krijgen verliezen bovendien een groot deel van hun autonomie.

Zij zijn verplicht concrete hervormingen en bezuinigingen door te voeren op terreinen die nadrukkelijk onder de nationale autonomie vallen.¹⁹ Zelfs nationale bescherming van fundamentele mensenrechten werd ondergeschikt geacht aan het herstel van de financiële stabiliteit van de lidstaat (en daarmee de rest van de eurozone).²⁰

De crisisaanpak heeft ook grote gevolgen voor de autonomie op sociaal en werkgelegenheidssterrein. Concreet dwingen de afspraken in het kader van het 'Europees semester' alle lidstaten tot begrotingsdiscipline, en worden zij – via de 'landenspecifieke aanbevelingen' – onder druk gezet om specifieke structurele hervormingen (met name op de arbeidsmarkt) door te voeren.

Onderzoek²¹ wijst uit dat in 2015 maar liefst de helft van alle aanbevelingen betrekking had op sociaal en werkgelegenheidssterrein.²² Met steun van de IMF volgden op de bezuinigingen van de Roemeense regering in 2009 en 2010 de gedwongen ontmanteling van de sociale dialoog en de decentralisatie van de overlegstructuur. Het gevolg: de cao-dekkingsgraad in Roemenië zakte van ongeveer 70% in 2008 tot ongeveer 20% in 2011.²³

De verplichte hervormingen²⁴ in Griekenland en Portugal hebben eveneens enorme gevolgen gehad voor de sociale stelsels in deze lidstaten. Desondanks heeft dit ogenschijnlijk geen duurzame aanpassing van de macro-economische onevenwichtigheden opgeleverd.

Dit alles heeft geleid tot een merkwaardige anti-Europese coalitie. Aan de ene kant willen de felste verdedigers van de vrije markt het kapitaal zo min mogelijk in de weg leggen en zijn ze daarom tegen iedere verdere Europese integratie op politiek en sociaal gebied. Deze landen, zoals het VK, willen echter de interne Europese (economische en financiële) markt juist wél verder ontwikkelen.

In hun afkeer van verdere Europese (sociale) integratie krijgen zij paradoxaal genoeg steun van diegenen die groot belang zouden hebben bij het aan banden leggen van markt en kapitaal. Maar doordat de EU de afgelopen jaren ten faveure van de interne markt allerlei sociale instrumenten op nationaal niveau heeft ingeperkt, vertrouwen deze mensen Europa niet meer en willen zij minder Brusselse inmenging. Deze onlogische coalitie wordt gecompleteerd met nationalistische groepen en partijen die alles afwijzen wat riekt naar verlies van nationale soevereiniteit en identiteit en het hele Europese project ter discussie stellen. De eurosceptici hebben de wind mee. Nu de vluchtelingencrisis in Europa tot grote verdeeldheid leidt en er ook hier geen gemeenschappelijk Europees antwoord komt, lijkt de aversie groter dan ooit. Het voorlopige resultaat is

een onvolwaardige EU van markt en munt, gestold in een patstelling over de te nemen koers, en bedreigd door toenemend nationalisme, protectionisme en xenofobie.

Intussen gaat de Europese integratie steeds verder

Nu heeft de economische crisis wel degelijk ook tot een versnelde integratie van de landen in de eurozone geleid. Een gezamenlijke munt en geïntegreerde economieën alleen zijn onevenwichtig, zelfs in de ogen van hun grootste voorstanders. Dus is het op zich logisch dat de voorzitters van de Europese instellingen (Europese Commissie, Europese Raad, ECB, Europees Parlement en eurogroep) een uitweg proberen te vinden.²⁵ Die uitweg in de vorm van een economische, monetaire en bancaire unie leidt de facto wel tot een soort politieke unie, maar ontbeert elke democratische controle en legitimiteit.

Meer integratie van markt en munt zou gepaard moeten gaan met een integratie van sociaal beleid, maar juist op dat punt geeft men uit angst voor de kiezer niet thuis. Hierdoor dreigt de eerder beschreven discrepantie alleen maar toe te nemen. Een wezenlijk dilemma voor de sociaal-democratie en de vakbeweging.

Voor de gemiddelde burger zijn alle technocratische voorstellen onoverzichtelijk en complex, hetgeen het bestaande wantrouwen voedt en leidt tot gevoelens van onmacht en boosheid. Omdat volslagen onduidelijk is waar en hoe men aan de rem kan trekken wordt de strijd verplaatst naar de vierkante centimeter. Zo hebben we in een referendum het Europese associatieverdrag met Oekraïne verworpen, terwijl de ruimte voor Nederland om zijn eigen begrotingskeuzes te maken steeds verder wordt ingeperkt.²⁶

De slag om Europa

Volgens Thomas Piketty zal 'een eenheidsmunt met achttien verschillende staatsschulden waar de markten vrijelijk mee kunnen speculeren, en achttien sociale en belastingstelsels die elkaar ongebreideld beconcurreren' nooit werken. De landen van de eurozone delen wel hun monetaire soevereiniteit en zien dus af van het instrument van eenzijdige deva-

luatie, zonder te voorzien in 'nieuwe, gemeenschappelijke economische, sociale, fiscale en budgettaire wapens. Deze val tussen wal en schip is de slechtst mogelijke situatie.²⁷ Om de financiële markten tegenwicht te bieden, is de oprichting van een gezaghebbende Europese instantie nodig die in staat is een gelijkwaardige tegenstander te zijn van de financiële markten. Het intergouvernementele systeem en de onderonsjes tussen regeringsleiders zijn niet langer toereikend.

Wanneer deze radicale omslag uitblijft, zal het Europese bouwwerk in de ogen van de lagere sociale klassen steeds moeilijker te verdedigen zijn, en bestaat er een reële kans dat de bom barst. De opkomst van het Front National is volgens Piketty een teken aan de wand.

Een progressieve agenda voor Nederland in Europa

De sociale opdracht zal dus sterker op Europees niveau verankerd moeten worden. Dat wordt behoorlijk lastig. Zeker ook omdat veel sociaal-democratische politici het de afgelopen jaren hebben laten afweten. Zo stelt Kuttner dat 'social democrats today are all but undistinguishable from their opponents'.²⁸ Men omarmde de bezuinigingspolitiek, liet een sociaal antwoord op nationaal én Europees vlak na en verloor vervolgens het vertrouwen van de 'working classes'.

Hoe kunnen we het tij keren? Acht suggesties.

1. Een eerlijk verhaal

Tien jaar geleden, na de Nederlandse en Franse referenda over de Europese Grondwet, concludeerden de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten dat er meer aandacht besteed moest worden aan de 'kloof met de burger' door de dialoog aan te gaan. Maar tot op heden is hiervan weinig terechtgekomen. Toch is zo'n dialoog noodzakelijker dan ooit. Geen loze beloften of een doemscenario, maar een open debat en een eerlijk verhaal. Dat hoeft niet te betekenen dat boze burgers naar de mond wordt gepraat. Een echte dialoog betekent naar elkaar luisteren en ook antwoorden geven.

Een eerlijk antwoord betekent: laten zien hoe de Nederlandse economie en arbeidsmarkt in de afgelopen vijftig jaar vergaand verweven zijn geraakt met de rest van Europa. Dit heeft ons veel welvaart gebracht, en ook bescherming van belangrijke normen en waarden, zowel op sociaal terrein als waar het gaat om de rechtsstaat. Er zijn terechte zorgen: Europa is te veel een economische en te weinig een sociale gemeenschap. En er zitten fundamentele weeffouten in het besturingssysteem en de regels die tot grote problemen leiden. Maar daarom zullen we ons dus juist méér met Europa moeten bemoeien. Bovendien worden veel politieke beslissingen die mensen raken, en waar ze boos of teleurgesteld over zijn, genomen door onze eigen nationale politici en onze eigen regering vanuit hun eigen politieke voorkeur in Den Haag of in Brussel. Ten slotte hoort bij een eerlijk verhaal om geen valse beloften te doen over de mogelijkheden om de ophaalbrug op te halen en ons achter de dijken terug te trekken alsof die ons zouden kunnen beschermen tegen de globalisering.

Het is daarom essentieel dat sociaal-democraten, vakbonden en andere progressieve krachten naast de mensen gaan staan die zich buitengesloten voelen en ook in de praktijk buitengesloten worden.

Wij moeten een stem geven aan de oudere werklozen, de jongeren met flexbaantjes, de vrouwen in de thuiszorg, de overbelaste onderwijzers, de migranten zonder perspectief. Een stem die eist dat onze eigen regering een andere agenda nastreeft in de EU, en dat de EU zich houdt aan haar eigen opdracht zoals vanaf het begin in haar verdragen verankerd: het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden van haar burgers; een stem die Europa opeist als bondgenoot in de strijd tegen de overmacht van het internationale financiële kapitaal, en markt en economie weer ziet als middel en niet als doel; die de ideologie van de steeds maar verder flexibiliserende arbeidsmarkt ter discussie stelt, en daartegenover duurzame werkgelegenheid en bestaanszekerheid eist. Een stem die daarom ook oproept tot hervorming van de Europese structuren en besluitvormingsprocessen: minder technocratie en meer democratie. Een Europa van en voor de burgers. Gebeurt dat niet, dan brokkelt de steun voor de EU steeds verder af, trekt iedereen zich terug in eigen land achter eigen hek, en groeit de voedingsbodem voor nationalisme, vreemdelingenhaat en extremisme.

Changing working life and the appeal of the extreme right

Uit een zeer omvangrijke studie over de samenhang van sociaaleconomische veranderingen, individuele opvattingen van burgers en de aantrekkingskracht van extreem-rechts blijkt dat de negatieve ontwikkelingen in de wereld van de arbeid ('worsening and more stressful living and working conditions, devaluation of qualifications, decreased job security, increased feelings of injustice, inequality and insecurity, and powerlessness') en het feit dat deze onvoldoende zijn herkend en erkend door de traditionele vertegenwoordigers van de 'working classes' en (lagere) middenklasse hebben geleid tot een 'gap in what is politically on offer, in particular from social democracy and the Left, which right-wing populists have been able to exploit'.²⁹

2. Een inspirerend alternatief

De sociaal-democraten lijken de weg te zijn kwijtgeraakt en in het foute verhaal beland. Men heeft te veel het neoliberale marktdenken omarmd, tijdens de financieel-economische crisis te weinig tegenwicht geboden tegen het bezuinigingsmantra, en ten opzichte van critici van binnen en buiten de eigen beweging het standpunt betrokken dat er nu eenmaal geen alternatief was. Terwijl velen ter linkerkant toejuichten dat in Griekenland Syriza won van de neofascisten, in Spanje Podemos nieuw elan gaf aan een internationaal georiënteerde linkse beweging, en in Engeland Jeremy Corbyn werd gekozen door een opstandige Labour-achterban die klaar was met een partij die niet meer opkwam voor duidelijke linkse waarden en normen, was de officiële lijn van Labour in het VK (en de PvdA in Nederland?) om ze te verketteren. Dit *TINA*-denken (*There Is No Alternative*) is de dood in de pot.

Mensen als Judt, Piketty en Kuttner laten zien dat een inspirerend en geloofwaardig alternatief nodig en mogelijk is. Het vereist een gedegen analyse van de (tegengestelde) belangen, en een inhoudelijke agenda die gaat over het bieden van bescherming aan burgers en werknemers tegen de gure wind van de globalisering. Een alternatief dat laat zien hoe duurzame economische groei met solidair sociaal beleid in het belang is van iedereen, evenals samenwerking, zowel lokaal als over de grens, in de strijd tegen het bandeloze en grenzeloze kapitaal nieuwe stijl. Een pleidooi voor

social governance naast en tegenover *economic governance*, op nationaal én Europees niveau verankerd in het recht van de lidstaten en de EU, en als dagelijks toegepaste praktijk. Geen moreel of ideologisch verhaal voor of tegen Europa, meer of minder Europa, of voor of tegen federalisering. Maar een progressieve agenda voor Europa, die wezenlijk gaat over het inkaderen en ‘tot de (sociale) orde roepen’ van de interne markt op het meest effectieve en noodzakelijke, dat wil zeggen Europese niveau.

3. Een democratische weg uit de impasse

De huidige politieke impasse en verdeeldheid tussen de lidstaten is op de middellange termijn net zo gevaarlijk voor het voortbestaan van de EU en haar sociale missie als eerder de financieel-economische crisis was. Daar komt bij dat het huidige EU-besluitvormingsmodel niet meer voldoet. De EU is voortgekomen uit een initiatief van zes landen. Inmiddels zijn het er 28. Maar het besturingsmechanisme is nooit wezenlijk aangepast. In deze situatie proberen om vooruitgang te realiseren is een onbegonnen zaak. Tegelijkertijd zijn er om de euro te redden en politieke blokkades door aparte lidstaten te omzeilen ‘noodmaatregelen’ getroffen buiten de verdragen om. Hierdoor is er een ratjetoe van regelgeving ontstaan zonder de noodzakelijke democratische borging van de besluitvorming. Dat is op langere termijn niet houdbaar. Om die reden willen de ‘vijf voorzitters’³⁰ ook in fase II van de verdere integratie van de EMU de noodzakelijke verdragswijzigingen doorvoeren. Het zou echter een enorme gemiste kans zijn om verder te gaan met de integratie van de economische en monetaire unie zonder tegelijkertijd het sociale been bij te trekken. Daarbij zou *social governance* geregeld moeten worden op gelijke voet met *economic governance*. In het kader van het Europees economisch bestuur wordt steeds meer verantwoording gevraagd van loon- en arbeidsmarkt beleid. Dit vereist als logische tegenhanger dat waarborgen voor het respecteren van sociale grondrechten (vrije loonvorming, het recht op collectief onderhandelen, e.d.) worden ingebouwd. Maar ook dat sociale doelstellingen (reductie van armoede, etc.) expliciet worden meegewogen bij de toepassing en uitvoering van het beleid. Dit vraagt een betere verankering van deze sociale opdracht in de verdragen. Daarbij moet

dan ook de reguleringsruimte voor sociaal beleid op nationaal niveau worden geborgd, zowel voor de overheid (sociale zekerheid, pensioenen etc.) als voor sociale partners (loonvorming, arbeidsvoorwaarden, cao etc.).

Onlangs kwam Commissievoorzitter Juncker naar buiten met een eerste aanzet voor zijn 'European Pillar of social rights': 'The Pillar should complement what we have already jointly achieved when it comes to the protection of workers in the EU.'³¹ Juncker stelt voor dit initiatief te starten voor de eurozone, en vervolgens andere landen laten toetreden als ze dat wensen. Zo te zien is dit niet de gevraagde *social governance*, maar eerder een nieuw programma van sociaal beleid zoals eerder de Lissabon-agenda, en dan ook nog volgens een soort EU van twee snelheden. Dat kan ingegeven zijn door de spagaat waarin de EU zich bevindt, met enerzijds de eisen die bijvoorbeeld premier Cameron stelde in de aanloop naar het Brexit-referendum tot het verminderen van (sociale) 'red tape', en anderzijds de uitdagingen van dit moment in de EU die vragen om investeren in sociale cohesie. Een riskante exercitie. Dat neemt niet weg dat de discussie hierover kansen biedt om scherp in beeld te brengen welke hervormingen nodig zijn om het evenwicht tussen de economische en sociale doelstellingen van de EU te herstellen. En daarmee ook het huidige dominante economische model ter discussie te stellen en te corrigeren. De verdragswijzigingen die vroeger of later onvermijdelijk noodzakelijk zijn ter legitimering (en codificering) van de verschillende maatregelen in het kader van het Europees economisch bestuur zouden het vanzelfsprekende moment (en momentum) kunnen bieden om een en ander ten uitvoer te brengen.

4. Investeren in werk en welvaart

Om werkelijk voortgang te kunnen boeken zullen de grootste tegenstellingen tussen de noordelijke en mediterrane lidstaten, en tussen West- en Oost-Europa moeten worden getemperd en gekanaliseerd. Dat kan alleen als er een verhaal kan worden gevonden dat lidstaten verbindt.

In de tijd van Delors was dat de interne markt met zijn sociale fundament. Ook nu nog willen landen bij de EU (blijven of gaan) horen vanwege de verwachte economische groei, welvaartswinst en sociale vooruitgang.

Wie in een tijd van zeltogende economische ontwikkeling en politieke turbulentie zijn burgers vrijheid, gelijkheid en bestaanszekerheid in de vorm van werkgelegenheid en inkomensbescherming kan beloven, heeft een gouden formule in handen. De EU heeft alles in zich om dat potentieel waar te maken. Dat is dan ook de belangrijkste taak van onze nationale en Europese politici. Een omvangrijk Europees investeringsinitiatief (een Marshallplan voor de eenentwintigste eeuw) zou bijvoorbeeld noodlijdende lidstaten als Griekenland en Portugal uit het moeras kunnen trekken, en eveneens de toestroom van vluchtelingen in goede banen kunnen leiden. Op die manier kan getoond worden dat de EU er wel degelijk voor de burgers is. Het is hierbij wel zaak een positief frame te gebruiken. Dus niet het geijkte (en onjuiste) verhaal dat het rijke Nederland (of Duitsland) betaalt voor de luie Grieken, maar dit neerzetten als een investering waarvan de Europese Gemeenschap als geheel profiteert, en niet alleen in termen van geld, maar juist ook in termen van sociale cohesie en ‘samenleving’.

5. *Werkgevers aanspreken op hun verantwoordelijkheid*

Geen enkele grote sociale verandering is tot stand gekomen zonder soms vergaande betrokkenheid van verlichte werkgevers en ondernemingen: van het Kinderwetje van Van Houten in 1874 tot de afschaffing van de apartheid in Zuid-Afrika. Het is van groot belang een dergelijke betrokkenheid opnieuw te mobiliseren die voortkomt uit erkenning van gezamenlijk belang.

Bij Shell ontwikkelt men al zo'n veertig jaar scenario's voor de internationale ontwikkelingen en hun potentiële effecten op de energiemarkt. In hun scenarioschets uit 2005 over de periode tot 2025 schetsen ze de volgende varianten:

- » Het door henzelf meest gewenste scenario van *open doors and trust*: ‘A world of regulatory harmonisation, voluntary best practice codes and close links between investors and civil society’.
- » De wat riskantere *low trust globalisation*: ‘A world marked by rapid regulatory change, overlapping jurisdictions, conflicting laws, and intrusive checks and controls’.

- » En tot slot de maar al te reële nachtmerrie van het *flags scenario*: 'A world characterized by regulatory fragmentation, nationalistic preferences and conflict'.³²

Een stevig debat in de polder over dit soort kwesties is geen overbodige luxe, aangezien het *flags scenario* aan een grote opmars bezig is. De dreigende verkrumming van de EU en het terugtrekken van boze burgers in de loopgraven van de natiestaat zou ook het georganiseerde bedrijfsleven grote zorgen moeten baren. Met toenemende grensbewaking en wantrouwen tussen de Europese lidstaten komt de interne markt immers eveneens op de helling te staan. Het nationale en internationale bedrijfsleven heeft wezenlijke belangen bij een wereld van open grenzen waarin vertrouwen de boventoon voert.

Werkgevers kunnen zich dus niet langer verschuilen achter kortetermijnbelangen en lippendienst aan deregulering, verzwakking van de rol van vakbonden en de afbraak van de welvaartsstaat, waardoor de groeiende onvrede over de EU wordt gevoed. Ook zij zullen nationaal en Europees concessies moeten doen op sociaal terrein, en daarvoor samen met de vakbeweging hun nek uitsteken. Bijvoorbeeld door de politiek op te roepen het vrije verkeer van werknemers en diensten beter te regelen, en een einde te maken aan de vrijblijvendheid van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IVMO). Dat betekent wel dat de nationale werkgeversorganisaties hun Europese (BusinessEurope) en mondiale (IOE) evenknieën een verdergaand mandaat zullen moeten geven.

6. Vakbondsmacht daadwerkelijk 'internationaliseren'

Dit vraagt om een vakbeweging die daadwerkelijk grensoverschrijdend tegendruk kan organiseren. Er zijn goede voorbeelden: de internationale vakbond Nautilus, die ontstaan is uit een fusie van de zeevaardersbonden van FNV en TUC en inmiddels ook een Zwitserse poot heeft, organiseert bijvoorbeeld gezamenlijke vakbondsacties op de binnenvaartschepen langs de Rijn. En in de sector beroepsgoederenvervoer gaan Nederlandse en Roemeense chauffeurs gezamenlijk de strijd aan tegen onderbetaling en

uitbuiting in het internationale transport. Bovendien blijken werkgevers in steeds meer sectoren bereid coalities met vakbonden te vormen, omdat ook zij inzien dat het zo niet langer gaat en dat hun belangen vroeger of later worden geschaad.

Het is essentieel om grensoverschrijdende vormen van tegenmacht te ontwikkelen, waardoor de EU als concreet niveau van actie gestalte krijgt. Mensen ervaren Europa dan niet meer als abstract regelgevingscircus, maar zien haar als platform waarmee ze samen met collega's van over de grens kunnen optrekken tegen sociaal onrecht.

Die solidariteit organiseren zal gezien de enorme omvang van de EU nog een hele kluit zijn. Het is daarom raadzaam om te zoeken naar samenwerking in grensoverschrijdende regio's, waar vaak al veel langer sociaaleconomische samenhang bestaat. Zo werken de vakbonden in de Benelux op dit moment steeds intensiever samen. En denkt men na om deze samenwerking uit te breiden tot een soort Benelux-plus, met de twee aan Nederland grenzende Duitse deelstaten, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Een 'Europa van de regio's' biedt nieuwe kansen op het organiseren van samenwerking en solidariteit.

7. De Europese overheid versterken als hoeder van de Europese rechtsorde

Hierin moet ook de Europese overheid een grote rol spelen. De slogan 'groot in grote dingen' van de Europese Commissie schept verwachtingen. Meer dan ooit ligt de opdracht van de EU erin om de voorwaarden voor welvaart en welzijn van al haar burgers te faciliteren en waar nodig te creëren. Dat kan alleen door de rol van een regulerende overheid op te pakken en grenzen te stellen aan het internationale kapitaal. *Better Regulation* op een kritische linkse wijze invullen dus.³³

Dit past ook bij de noodzaak om toe te werken naar een systeem van *global governance*, dat steeds meer op de agenda staat.³⁴ Het gaat hier wezenlijk om het vastleggen van verantwoordelijkheden voor de hele keten. Bedrijven en hun waardenketens worden daardoor grensoverschrijdend gebonden aan de basale normen van *decent work*.

8. *Winning the hearts and minds*

‘Sociaal-democraten moeten opnieuw leren over hun landsgrenzen heen te denken. Het heeft iets buitengewoon onsamenhangends te streven naar gelijkheid en sociale rechtvaardigheid en tegelijk doof te zijn voor grotere ethische vraagstukken en humanitaire idealen,’³⁵ aldus Judt. De sociaal-democratie is een compromis. Zij ‘behelst de aanvaarding van het kapitalisme – en van de parlementaire democratie – als het kader waarbinnen de tot dan in hoge mate genegeerde belangen van een groot deel van de bevolking beter zouden worden behartigd’.

Zo bezien is het de hoogste tijd om de balans op te maken en zich af te vragen welke veelal genegeerde belangen dringend om behartiging vragen. De mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die de afgelopen de tijd de klappen van de globalisering, open grenzen en bezuinigingen moesten opvangen kunnen daarbij niet worden afgescheept met abstracte verhalen over de geweldige voordelen van de interne markt. Een inspirerend alternatief met een concreet programma van stevige sociale maatregelen is nodig om de *hearts and minds* van wantrouwige burgers te winnen. Delors zei niet voor niets: ‘Nobody falls in love with a market’.

In Europa geldt nu code oranje. Slagen we er in om een aanzet te geven tot een EU van sociale cohesie, rechtvaardigheid en solidariteit? Of zullen wantrouwen en teleurstelling toenemen en zet de afbrokkeling van Europa door?

Aan het begin van het nieuwe jaar waren in het noorden van Nederland gemeentewerkers dag en nacht aan het werk met strooiwagens en ander groot materieel, om te zorgen dat iedereen zo snel mogelijk weer naar school en aan het werk kon. De postbode bracht met gevaar voor eigen hachje de post, burens vingen elkaar op met warme soep. Met een beetje inzet kunnen we gezamenlijk veel positiefs tot stand brengen, voor onszelf en onze medemens, dichtbij en verder weg. Of zoals de Schotse schrijver Alexander McCall Smith het verwoordt: ‘It is possible to change the world, if one is determined enough, and if one sees with sufficient clarity just what it is that has to be changed’.³⁶

Met dank aan Marjolijn Bulk, beleidsadviseur Europa van de FNV, voor haar commentaar tijdens het proces van totstandkoming van dit hoofdstuk.

4.

*Maak de democratie weer meester over de markt**Reguleer het financiële kapitaal en vergroot de nationale eigenheid*

PAUL TANG

Nationale parlementen en regeringen zijn onmachtig om het financieel kapitalisme te begrenzen. Ze worden tegen elkaar uitgespeeld en hebben geen effectief antwoord op de uitwassen. Dit ondergraaft het Europese sociale contract van economische vooruitgang door onderlinge solidariteit. Het financieel kapitalisme moet beteugeld worden door herregulering van de financiële sector en aanpak van belastingontwijking. Om dit effectief te kunnen doen moet de democratie groter zijn dan de markt. Dat vraagt om een politiker, democratischer Europa dat de grote banken, de mondiale elite en de multinationale ondernemingen aan banden legt en tegelijkertijd meer ruimte biedt voor nationale eigenheid, door markten waar nodig en waar mogelijk te begrenzen.

In oktober 2008 was Nederland alleen in naam een democratie. Kort daarvoor had de minister van Financiën de wet overtreden door een Nederlandse bank van de ondergang te redden en 'de beste delen' los te scheuren uit een Belgisch conglomeraat. Die minister, Wouter Bos, was nota bene een sociaal-democraat, maar hij had geen keuze. De fractievoorzitters in de Tweede Kamer spraken hierover maar debatteerden feitelijk niet. Zij concludeerden dat zij niet anders konden dan instemmen met de drastische ingreep van de minister.

Die dag had de Nederlandse politiek geen keuze en werd de democratische besluitvorming en het politieke debat hardhandig opzij geschoven. Het was een voorloper van de sociale gevolgen van de financiële schokgolf. Nee, het waren niet de beurshandelaren en de bankiers die uit het raam sprongen

zoals in de jaren dertig van de vorige eeuw. Het waren de belastingbetalers en de werklozen die de rekening gepresenteerd kregen: miljarden steun aan financiële instellingen maar ook hoge en hardnekkige werkloosheid, vele miljarden aan bezuinigingen en oplopende lasten.

De financiële crisis heeft sinds 2008 de bestaanszekerheid van velen in het geding gebracht. Dat geldt voor jong en oud. Veel schoolverlaters hebben hun verwachtingen en dromen na hun opleiding als een zeepbel uiteen zien spatten; vijftigplussers vrezden voor hun baan omdat ze weten dat ze nog maar moeilijk aan de bak komen, ook als ze aanvaarden geen vast contract meer te zullen krijgen. Gepensioneerden weten niet wat de toezeggingen van hun pensioenfondsen nog waard zijn. Maar ook wie niet direct de gevolgen heeft ondervonden is gekrenkt. Het elementaire gevoel van rechtvaardigheid is aangetast doordat de rekening van de crisis niet bij de verantwoordelijken is terechtgekomen.

Voor het Europese ideaal betekenen de jaren sinds 2008 klap op klap. In het Verdrag van Lissabon staat dat de Europese Unie als basis 'een sociale markteconomie [heeft] met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang'. Die basis is wezenlijk aangetast. Schoolverlaters, vijftigplussers en gepensioneerden zien geen sociale vooruitgang, en werklozen weten dat volledige werkgelegenheid nog ver weg is. Zij voelen zich in de steek gelaten. Bovendien zijn de verschillen in welvaart tussen landen, die voorafgaand aan de crisis kleiner werden, sinds het uitbreken van de crisis sterk vergroot. Zeker Zuid-Europeanen merken de pijn van de crisis nog elke dag en voelen zich in de steek gelaten door de harde opstelling van Duitsland en door de gehate trojka van de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds. De basis van het Europese ideaal is aangetast, en dat stelt de solidariteit binnen en tussen landen ter discussie. Het is niet voor niets dat de huidige Europese Commissie spreekt van een laatste kans. Het sociale contract waarbij we elkaar helpen bij tegenslag en bij het streven naar welzijn en welvaart, is in het geding.

Financieel kapitalisme beteugelen

Het herstel van dat sociale contract is onmogelijk als het financieel kapitalisme onbeteugeld blijft. Zonder die beteugeling raakt de samenleving ontwricht en komt er weinig terecht van ideeën over bestaanszekerheid en rechtvaardigheid. Het vermogen van nationale overheden om bedrijven en financiële instellingen te reguleren en sturen is drastisch afgenomen sinds de jaren tachtig. Sinds de neoliberale politiek van Ronald Reagan en Margaret Thatcher en de inzet op integratie van markten hebben regeringen markten gedereguleerd en publieke bedrijven geprivatiseerd. Er is daarmee alle ruimte gekomen voor bedrijven en financiële instellingen. Zij zijn internationaler gaan opereren, terwijl de overheden nationaal zijn gebleven. De markten zijn daardoor gegroeid naar een omvang waar ze buiten het bereik van de politiek en democratie zijn en waar de markteconomie niet langer sociaal is.

Twee voorbeelden van beteugeling van financieel kapitalisme staan centraal in dit hoofdstuk: herregulering van de financiële sector, en aanpak van belastingontwijking. Kapitaal kan de samenleving namelijk op twee belangrijke manieren ontregelen: in de eerste plaats kunnen grote spelers op de markten hun macht aanwenden om via stevige lobby de regels van het spel in hun voordeel te beïnvloeden. De stem van conservatieve bankiers weegt nog altijd zwaar in het reguleren van de financiële sector, met alle risico's van nieuwe financiële crises van dien. Ten tweede kan internationaal mobiel kapitaal staten tegen elkaar uitspelen, door steeds te zoeken naar de meest voordelige nationale standaard. Belastingontwijking is hier een overduidelijk voorbeeld van.

Het zijn maar twee voorbeelden hoe in de jacht op winst en rendement kapitaal letterlijk en figuurlijk grenzen overschrijdt waardoor markten niet de samenleving dienen.

De gevolgen zijn overal zichtbaar: werknemers zien dat schijnconstructies via malafide uitzendbureaus of schimmige bv'tjes hun verworvenheden aantasten, zoals het minimumloon en sociale voorzieningen. Een beetje handige jongen of meisje kan de regels van de sociale zekerheid omzeilen met papieren bedenksels die letterlijk en figuurlijk grenzen overschrijden. Maar ook de grote jongens en meisjes onder de bedrijven weten volop de

mogelijkheden van fiscaal-juridische constructies te gebruiken om winsten weg te sluizen naar belastingparadijzen en per saldo de winstbelastingen op legale wijze én op grote schaal te ontwijken. Dit leidt tot aantasting van de belastingmoraal. Niet alleen de bedrijven maar ook de allerrijksten weten volop gebruik te maken van een onbeperkte, onbegrensde markt. Piketty (2014) heeft blootgelegd dat het vermogen van de allerrijksten harder groeit en kan groeien dan het loon van Jan Modaal. De verschillen in inkomen en vermogen worden nog groter doordat de allerrijksten uitstekend in staat zijn hun vermogen en de opbrengsten daarvan buiten schot van belastingdiensten te houden. Piketty's voorstel voor een mondiale vermogensbelasting noemt hijzelf utopisch maar is toch relevant: het onderstreept dat juist de landsgrenzen en het nationale karakter van belastingstelsels het mogelijk maken de belastingen te ontwijken.

De harde les is dat de markt afgebakend en begrensd moet worden om te voorkomen dat hij voorrang neemt op de parlementaire democratie, bestaanszekerheid in het geding brengt, en een loopje neemt met elementaire rechtvaardigheid. Het sociaal contract verbleekt en verdwijnt, mede doordat voor internationale markten (de harde hand van) een marktmeester ontbreekt. Het sociaal contract is in feite een internationaal publiek goed met het klassieke probleem van *free riders*: elk land heeft belang bij een marktmeester maar zal pas in zo'n instituut investeren als andere landen dat ook doen.

Juist de Europese Unie kan eraan bijdragen dit probleem te overwinnen. Om grote bedrijven en de allerrijksten aan hun verantwoordelijkheden te houden, zijn Europese instituties nodig. Die instituties behelzen meer dan alleen Europese wet- en regelgeving; het zijn democratisch gestuurde en gecontroleerde interventies, zodat de democratie de koers bepaalt, en de markt de democratie volgt in plaats van andersom. Voor sociaal-democraten moet een sociaal Europa betekenen dat de democratie groter is dan de markt.

Er is echter een grote inhaalslag te maken. In de jaren na het uitbreken van de crisis zijn er stappen gezet om de multinationale bedrijven, de mondiale elite en internationale markten aan banden te leggen. De correctie na de crisis is echter verre van volledig, zo laat de regulering van de financiële sector en de aanpak van belastingontwijking zien.

De correctie na de crisis

Geconfronteerd met de grootste economische crisis sinds de jaren dertig heeft bondskanselier Angela Merkel gesproken van de noodzaak tot ‘markt-conforme democratieën’.¹ Het zegt veel over de huidige generatie van rechtse leiders: de democratie moet zich aan de markt aanpassen, en niet andersom.

Dat de markten voorrang nemen en krijgen, wordt nog eens onderstreept door de ordoliberalenadering waarbij de politiek aan banden wordt gelegd en aan budgettaire regels wordt onderworpen.² Het *six-pack*, het *two-pack* en de *fiscal compact* vormen tezamen een complex stelsel van begrotingsregels en toezicht voor naleving van die begrotingsregels, dat na de crisis razendsnel is opgetuigd. Al die begrotingsregels moeten bijdragen aan stabiliteit op de financiële markten in de eurozone. Maar de stabiliteit van de reële economie is er niet mee gediend. Sterker nog: als de overheid haar begroting niet langer kan gebruiken om economische klappen op te vangen, betalen de mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt als eerste de prijs.

Toch is er de laatste jaren wel een beweging naar regulering van markten met het oog op meer stabiliteit en rechtvaardigheid. Hieronder ga ik op twee voorbeelden in. Allereerst heeft de crisis laten zien dat banken en landen zo verstrengeld zijn dat ze elkaar omver kunnen trekken. De stabiliteit van het financiële systeem is in het geding gekomen; in het bijzonder de instabiliteit in de eurozone is zorgelijk. Ten tweede is het besef gegroeid dat de ongelijkheid dermate schrijnend is geworden dat winsten en vermogens niet langer verborgen en onbelast kunnen blijven. De jacht op zwartsparenders is geopend en ook zijn eerste stappen gezet om belastingontwijking door bedrijven internationaal aan te pakken. Onder druk van de crisis is een inhaalslag begonnen. Het sein ‘markt meester!’ is echter nog lang niet te geven.

Wie is de bankier de baas?

In het najaar van 2008, na de val van Lehmann Brothers, was de vraag in hoeverre de problemen van de financiële sector in Amerika zouden overslaan naar het Europese continent. Korte tijd was het idee dat de regulering hier

strenger was dan daar en dat de problemen de oceaan niet zouden oversteken. Al snel bleek dit vergeefse hoop. Hoewel de ideologie van de vrije markt in Europa minder openlijk werd beleden dan in de VS, waren de banken aan beide zijden van de Atlantische Oceaan verziekt door een combinatie van een lage weerstandsbuffer en 'giftige' producten. De problemen waren hier zeker zo groot als daar. Ook Nederland werd zwaar getroffen. Uiteindelijk belandden twee van de vier grote banken in staatshanden.

Het bankenstelsel was door een combinatie van winstbejag op korte termijn en naïef optimisme gebaseerd op een aantal foute veronderstellingen. De veronderstelling van eeuwig doorgaande groei. De veronderstelling dat huizenprijzen alleen maar konden stijgen. De veronderstelling dat markten hun eigen excessen bestrijden. Dit heeft geleid tot een brand in de bankensector, die nog verder uitsloeg door de verstrengeling van overheden en banken. Met een aantal belangrijke stappen hebben overheden de brand voorlopig kunnen beheersen.

Belangrijk was dat de Europese Centrale Bank (ECB) de rol van *lender of last resort* op zich nam. Door onderling wantrouwen stortte de markt voor interbancaire leningen in. Banken dreigden landen in problemen te brengen, zodat de rentes voor landen als Italië en Spanje hoog opliepen. De banken waren *too big to fail* en konden daarom op de achtervang van de nationale overheid rekenen. Maar in veel landen zou de overheid een dergelijke klap niet kunnen opvangen zonder zelf in problemen te raken. Er ontstond een *self-fulfilling prophecy*. Vanwege het gevaar van betalingsproblemen gingen de rentes in Italië en Spanje omhoog, zodat er inderdaad betalingsproblemen ontstonden. Met de bluf van *whatever it takes* en het – nooit ingezette – instrument van *Outright Monetary Transactions* (om bestaande staatsobligaties van eurozoneleden op te kopen) wist Mario Draghi de rentes te normaliseren en de oplaaierende brand te beheersen. Het waren woorden, geen daden, maar ze misten hun uitwerking niet. Het broodnodige signaal dat werd uitgestuurd was namelijk dat de belofte van de eenheidsmunt intact bleef. De daden moesten komen van landen, maar die volgden slechts schoorvoetend. De belangrijkste stap sinds 2012 was het in de steigers zetten van een bankenunie, om de vervlechting tussen banken en nationale overheden te verminderen.

De bankenunie bestaat uit drie essentiële ingrepen. De eerste ingreep is dat de grootste banken vallen onder gemeenschappelijk toezicht bij de Europese Centrale Bank, geleid door Danièle Nouy. Gemeenschappelijk toezicht is een voorwaarde voor de tweede ingreep, namelijk een gemeenschappelijk mechanisme om banken in nood te redden dan wel te ontmantelen. Bij een bank in nood zullen eerst de schuldeisers worden aangeslagen (tot 8% van de schulden op de bankbalans) en kan daarna een beroep worden gedaan op een gemeenschappelijk fonds. Het is nog onderwerp van discussie of dit fonds voldoende omvang heeft; duidelijk is wel dat het aanslaan van schuldeisers helpt voorkomen dat opnieuw belastingbetalers de rekening krijgen.³

De derde ingreep is een voornemen dat nog niet tot uitvoering is gekomen. Het behelst een gemeenschappelijke garantie op deposito's zodat het voor spaarders geen verschil maakt uit welk land een bank komt. Dit voornemen ligt onder vuur. In Duitsland bestaat de vrees op te moeten draaien voor de problemen bij banken in een land als Italië, en het Nederlandse parlement heeft zich eveneens uitgesproken tegen het voorstel van de Europese Commissie. Het lijkt erop dat de urgentie die tijdens de crisis nog gevoeld werd, inmiddels is weggeëbd en dat nationale en nationalistische overwegingen het winnen van het gemeenschappelijke doel, financiële stabiliteit. Bovendien winnen de lobby's aan kracht. Zo is het voor Duitse en Nederlandse banken een voordeel dat uiteindelijk overheden met AAA-rating garant staan.

De Europese Commissie heeft in november 2015 een voorstel gepresenteerd voor het voltooiën van de bankenunie. Maar in Europa moeten nog altijd 28 lidstaten het eens worden, wat echte stappen vooruit bemoeilijkt. Zo willen de Duitsers geen gemeenschappelijke garanties op spaartegoeden, willen de Italianen niet kijken naar de giftige obligaties op de balans van 'hun' banken, willen de Fransen niet dat hun grootste *too big to fail*-banken opgesplitst kunnen worden, is er verzet tegen hogere kapitaalbuffers voor banken en is slechts een minderheid van de lidstaten overtuigd van het belang van een financiële transactietaks die flitshandel belast. Achter de nationale belangen schuilen lobby's. Typerend is dat Nederland niet aan de transactietaks meewerkt als er geen uitzondering voor de pensioensector kan zijn.

Of de Commissie de verschillen gaat overbruggen is te betwijfelen. De huidige Commissie loopt niet over van ambitie. Alle inspanningen zijn nu

gericht op het ontwikkelen van een Europese kapitaalmarktunie. Zo'n unie is eigenlijk het stroomlijnen van financiële instellingen en markten in heel Europa, zodat ze meer kunnen uitlenen aan de reële economie. Daarbij gaat het niet alleen om het laten functioneren van banken, maar ook (of vooral) om het ontwikkelen van niet-bancaire instellingen, zoals obligaties die uitgegeven worden door bedrijven. Wat in deze context vaak wordt aangehaald is dat in de VS ruim 80 procent van de leningen via kapitaalmarkten gaat in plaats van via banken, en in Europa niet meer dan 20 procent. Volgens de Europese Commissie kan een kapitaalmarktunie bijdragen aan meer kapitaal voor het MKB, en op die manier aan groei en banen.

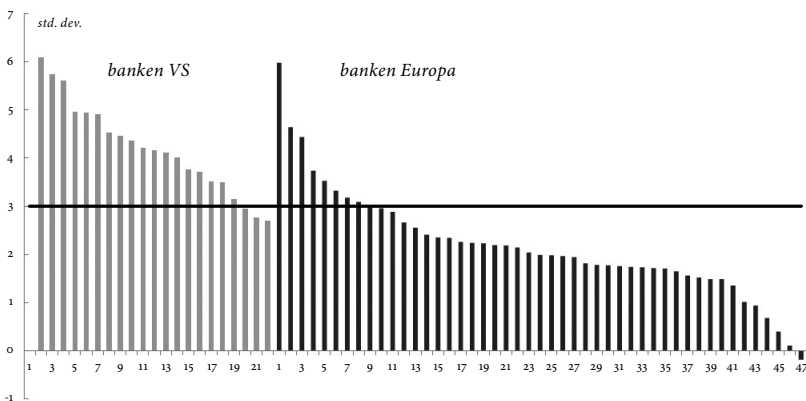
Het idee van een kapitaalmarktunie is op zichzelf te steunen, maar het staat niet op zichzelf. Als we alleen kapitaalmarkten tot ontwikkeling brengen en de bankensector verder ongemoeid laten, kun je er vergif op innemen dat bij een volgende catastrofe de financiële stabiliteit opnieuw in het geding komt en dat in de tussentijd de financiering van broodnodige investeringen blijft haperen. Twee inspanningen moeten tegelijk gedaan worden. Ten eerste moet het herstel van banken afgerond worden. Ten tweede moet de kapitaalmarktunie de fouten van het verleden vermijden.

Bovenal kan de regulering van banken niet blijven liggen, juist omdat in Europa banken nog zo dominant zijn in de financiële sector en daarmee zo relevant voor financiering van de reële economie. Een Europese bankenunie waarin banken niet voor elkaar garant staan zorgt nog altijd niet voor een hoognodige brandgang tussen landen en banken. De (achterhaalde) veronderstelling dat landen garant staan voor staatspapier op bankbalansen maakt onveilige obligaties te aantrekkelijk voor Europese banken. Landen en banken kunnen elkaar op die manier nog steeds laten omvallen. Dit gevaar bestaat vooral in landen als Portugal en Italië. Daarnaast is het bankenstelsel in de EU, ondanks de monetaire unie en de inspanningen voor een kapitaalmarktunie, nog te zeer versnipperd. Banken zijn ondergekapitaliseerd en leunen overmatig op kortetermijnfinanciering. Een 2008-scenario is nog altijd denkbaar.⁴

Net als in 2008 is Europa niet veiliger dan Amerika. De Verenigde Staten hebben adequater en sneller ingegrepen dan de unie van welvaartstaten.

Niet alleen functioneren hun kapitaalmarkten beter maar ook zijn hun banken veiliger. Een studie vanuit de OESO⁵ stelt dat door een gebrek aan transparantie en de onvolledige opgave van verliezen, Europese banken structureel onveiliger zijn dan Amerikaanse. Eén reden is dat Europese bankiers vrezen dat een eerlijke weergave van de activa van de banken een weerslag zal hebben op hun inkomen en bonussen. Het gevolg van deze coulance, is dat het systeemrisico van banken in de EU nog altijd gevaarlijk groot is. De figuur hieronder toont de kans op faillissement (*distance to default*). Als deze afstand 0 is, is de bank eigenlijk failliet. Bij een afstand van 3 wordt een bank verondersteld veilig te zijn. In de EU zitten liefst 39 banken op een afstand van minder dan 3, waardoor herkapitalisatie en een sterke achtervang voor potentiële verliezen nodig is. En met een onvolledige bankenunie, is de kans op een nieuwe bankencrisis op kosten van overheid en belastingbetaler nog steeds acuut. De huidige onderregulering mag voor nu in de kaart spelen van de afzonderlijke landen en banken, maar de stabiliteit van de bankensector en de samenleving als geheel wordt op het spel gezet. We hebben in Europa nog niet de regels en de instrumenten om de bankier de baas te zijn.

FIGUUR 1. *Kans op faillissement: VS versus Europa (2012)*



Bron: *Blundell-Wignall & Roulet (2013)*.

Hoe kan het dat het land van overvloedige kredietverstrekking en nietsontziend kapitalisme meer geleerd heeft van de fouten van de crisis dan wij? Het antwoord ligt in het feit dat de democratie in de Verenigde Staten groter is dan de markt. Staten staan voor elkaar garant, kwalijke bankpraktijken kunnen met één wet gereguleerd worden. Een democratieconforme markt dus.

Europa heeft nog een inhaalslag te maken, zelfs vergeleken met het land van Gordon Gekko, om financiële stabiliteit in de eurozone te borgen en te zorgen dat de financiële sector de reële economie dient, in plaats van omgekeerd. Europa is nog in hoge mate afhankelijk van de bancaire sector. Dat betekent dat diversificatie in de vormen van financiering welkom is maar bovenal dat de bancaire sector verder opgeschoond moet worden. Ten eerste moeten de lidstaten en het Europees Parlement de bankenunie complementeren, onder andere met een Europees garantiestelsel voor spaartegoeden. Dit is noodzakelijk om onzalige vervlechting van banken en landen te doorbreken. Ten tweede zullen banken hun weerstandsbuffer moeten verhogen, in de regel door nieuw kapitaal aan te trekken. Bonussen voor bestuurders en dividend voor aandeelhouders zouden uit den boze moeten zijn zolang een bank onvoldoende weerstand heeft. Ten derde moet er toezicht op (nieuwe vormen van) schaduwbankieren zijn. De eisen aan banken betekenen ook een zoektocht naar nieuwe sluiproutes, waarbij niet-bancaire instellingen zullen proberen de beperkingen op banken te omzeilen. Een nieuwe crisis zal hoogstwaarschijnlijk niet een oude gedaante aannemen.

Wie betaalt belasting?

Luxemburg en Nederland zijn grootmachten: ze zijn een spil in de industrie van belastingontwijking. De cijfers voor directe buitenlandse investeringen laten zien hoe scheef de situatie is gegroeid en hoe de stromen van investeringen af- en ombuigen om te profiteren van belastingvoordelen. Tezamen ontvangen Luxemburg en Nederland meer directe buitenlandse investeringen dan Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bij elkaar. Het Nederlandse parlement heeft recentelijk een motie aangenomen die stelt dat Nederland niet als belastingparadijs mag worden bestempeld.

Het is symbolisch voor de moeite die Nederlandse politici hebben om de waarheid onder ogen te zien.

Feit is dat uit de cijfers van de Algemene Rekenkamer (2014) blijkt dat de stromen van royalty's, rentebetalingen en dividenden door Nederland in de afgelopen tien jaar gemiddeld zijn verdrievoudigd. Dit gebeurde juist in een tijd van crisis waarin economische activiteiten en grootheden nauwelijks zijn gegroeid of zelfs gekrompen. Als Nederland geen belastingparadijs is of genoemd mag worden, dan is het zeker de chique ontvangstruimte van belastingparadijzen. Talloze brievenbusmaatschappijen en andere constructies zijn in Nederland gevestigd om hier dan wel via Nederland in exotische oorden winsten en vermogens te stallen, teneinde deze te onttrekken aan het zicht van belastingdiensten.

De grote bedrijven en de allerrijksten profiteren ervan dat democratieën de markt niet meer goed in de greep hebben. Belastingstelsels zijn nog nationaal georganiseerd terwijl grote bedrijven en rijken internationaal kunnen opereren. Voor hen is het lonend om fiscalisten en juristen in te huren, die op papier schuiven met opbrengsten en kosten, met winsten en rendementen, om die daar te laten neerslaan waar de belastingheffing minimaal of afwezig is.

Er zijn verschillende indicaties voor de hierdoor misgelopen belastinginkomsten. Zo becijfert de OESO, de club van rijke landen, dat jaarlijks 4% tot 10% van de bedrijfswinsten, zo'n 100 tot 240 miljard dollar, onbelast verdwijnt. Zucman (2015), een collega van Piketty, schat dat zo'n 8% van het financiële vermogen in belastingparadijzen is beland. Dat komt neer op een jaarlijkse derving van 200 miljard dollar aan belastinginkomsten.

Maar de schade voor de schatkist is groter doordat landen in een concurrentiestrijd, een *race to the bottom*, zijn beland. Landen proberen elkaar de loef af te steken en buitenlandse investeringen aan te trekken door de (marginale) tarieven van de winstbelasting te verlagen.⁶ Zo is het lage tarief van Ierland, een schamele 12,5%, een uithangbord geweest dat veel nieuwe investeerders heeft gelokt. In eerste instantie is het landen gelukt om de winstbelasting te verlagen en de inkomsten toch overeind te houden. Tegenover de tarievenverlaging stond dan een verbreding van de grondslag. Simpel gesteld gaat het koffiehuis op de hoek meer betalen als Starbucks

minder aan de schatkist bijdraagt. Maar de rek lijkt uit verbreding van de grondslag, zodat de inkomsten uit winstbelasting nu daadwerkelijk dalen. Zo is in Nederland het aandeel van de winstbelastingen in de totale belastinginkomsten bijna gehalveerd tussen 2000 en 2013; in absolute omvang zijn ze gedaald van 16,7 naar 12,4 miljard euro. Zelfs het land-dat-geen-belastingparadijs-genoemd-mag-worden weet niet meer winstbelastingen binnen te harken.

Landen hebben zich ingespannen om elkaar te beconcurreren, maar wisten tot voor kort geen gezamenlijk optreden te organiseren. Er is een schimmige Groep Gedragscode waarin de Europese lidstaten onderling belastingconstructies bespreken in de hoop schadelijke constructies te weren. Deze groep onttrekt zich aan parlementair toezicht, nationaal of Europees, en is bovendien weinig succesvol geweest.

Sinds het uitbreken van de crisis zijn er verschillende initiatieven tot gezamenlijk optreden geweest. Ten eerste is er een automatische uitwisseling van informatie over vermogens binnen Europa op gang gekomen. Het bankgeheim in Oostenrijk, Luxemburg en Zwitserland (!) is gesloopt. De druk op deze landen werd te groot om het bankgeheim overeind te houden. Zwitserland is met name door de Verenigde Staten gemangeld met de eenzijdige en effectieve maatregel dat elke buitenlandse bank in de Verenigde Staten informatie over Amerikaanse belastingplichtigen moet verschaffen. Nederlandse zwartsparenders hebben zich ook fluks tot de Belastingdienst gewend, aangemoedigd door de inkeerregeling. In Duitsland is Uli Hoennes, een bekende oud-voetballer en oud-voorzitter van Bayern München, aan de schandpaal genageld én tot gevangenisstraf veroordeeld voor belastingontduiking.

Ten tweede heeft de G20 in 2013 de OESO opdracht gegeven om tot nieuwe internationale afspraken te komen om belastingontwijking aan te pakken. Dat is gelukt, mede doordat landen merken dat de grondslag van winstbelasting erodeert en de publieke ophef over belastingontwijking explodeert. De afspraken kunnen een wezenlijk verschil maken, als ze daadwerkelijk tot uitvoering komen. Een land kan namelijk nog wel overwegen de nationale uitvoering te vertragen in de hoop daarmee investeringen aan te trekken.

Ten derde heeft de Europese Commissie regels over staatssteun in stelling gebracht om de zogenaamde *rulings* (afspraken tussen een bedrijf en de belastingdienst) tegen het licht te houden. Dat de Commissie via een juridische omweg een doorbraak probeert te forceren illustreert hoe zwak de coördinatie tussen de Europese lidstaten feitelijk is. De omweg heeft wel succes. Natuurlijk is Nederland een van de landen die een dergelijke Europese inbreukprocedure aan de broek heeft gekregen. De verantwoordelijke staatssecretaris Wiebes blijft bij hoog en laag volhouden dat Nederland niets verkeerd doet. Dat kan juridisch waar zijn, maar politiek gezien is de beklaagdenbank voor Nederland een ongemakkelijke positie.

Ten vierde heeft het Europees Parlement de LuxLeaks-affaire (waarbij de belastingafspraken van Luxemburg met verschillende bedrijven op straat zijn beland) en de beschuldigingen aan het adres van Commissievoorzitter Juncker aangegrepen om een speciale onderzoekscommissie te starten. Het Parlement heeft met ruime meerderheid rapporten aangenomen die voorstellen bevatten om aan de praktijk van belastingontwijking uiteindelijk een halt toe te roepen. De Commissie moet deze voorstellen aan de lidstaten voorleggen.

De teerling is geworpen. Nederland heeft in de aanpak van belastingontwijking een hoofdrol te spelen, juist omdat het al een spilfunctie in de belastingontwijking heeft. Unilateraal kunnen we dit probleem van belastingontwijking niet werkelijk oplossen, want er is altijd wel een ander land dat de functie van Nederland kan en wil overnemen. Europa als geheel kan dit wel, mits we de rangen sluiten. Zo dringt het Europees Parlement er bij de Europese Commissie en de lidstaten op aan om een bronbelasting te heffen op financiële stromen naar belastingparadijzen.

Juist Europese landen hebben belang bij gezamenlijk optreden. Het verlies aan belastinginkomsten ondermijnt de unieke combinatie van markteconomie en verzorgingsstaat. Bovendien is de elementaire rechtvaardigheid in het geding als juist de allerrijksten nauwelijks belasting betalen en grote winstgevende bedrijven hun belastingplicht weten te ontduiken. Er is bovendien sprake van oneerlijke concurrentie: Amazon heeft een belastingvoordeel ten opzichte van de kleine boekhandel. Niet alleen de internationale en Europese verdeeldheid moet overwonnen worden. Er is een financieel-industrieel

complex ontstaan dat er belang bij heeft de huidige praktijk in enige vorm te continueren. De marktadepten onder de politici in combinatie met de lobbyisten van grote bedrijven en de voornaamste belastingadviseurs zullen zich niet voetstoots bij een aanpak van belastingontwijking neerleggen.

Een gezamenlijk optreden begint bij eisen aan transparantie. Bedrijven zouden moeten rapporteren over waar ze winst maken en waar ze winstbelasting betalen (*country-by-country reporting*). LuxLeaks heeft nog eens laten zien dat transparantie bijdraagt aan de strijd tegen belastingontwijking. Verder moeten de gaten in en tussen de nationale belastingstelsels gezamenlijk gedicht worden. De afspraken via de OESO in opdracht van de G20 bieden een aanzet. Hierbij zouden landen de geldstromen van en naar belastingparadijzen moeten afsnijden. Een Europese richtlijn kan ervoor zorgen dat de uitvoering van de afspraken daadwerkelijk tot stand komt. Tot slot moeten de landen werken aan een gemeenschappelijke grondslag en een minimumtarief voor de winstbelasting. Hiermee zijn de Europese landen niet langer tegen elkaar uit te spelen. De race naar de bodem kan alleen door gezamenlijk optreden een halt worden toegeeroepen.

Democratisering van markten

Joris Luijendijk (2015) vergelijkt de financiële sector met een cockpit zonder piloot. Er is niemand die erop toeziet dat de voortrazende markten de goede kant opgaan. De politieke onmacht is een uitdrukking van wat Dani Rodrik (2007) het trilemma van globalisering noemt: bij vergaande economische integratie van markten is er sprake van een *golden straightjacket* voor de nationale staat. De soevereiniteit van de staat wordt beperkt door de tucht van de markt, die in de regel voorschrijft dat een land kiest voor beperking van staatsschuld, privatisering van semi-publieke diensten, flexibiliteit in arbeidsrelaties, etc. Zo soeverein zijn landen als IJsland of Zwitserland niet.

Bij vergaande economische integratie is volgens het trilemma het alternatief een zodanige politieke integratie dat de verhouding tussen politiek en economie weer herstelt. De Europese Unie is uniek als grensoverschrijdend instituut en biedt in potentie het politieke tegenwicht voor internationale

markten. Maar zij heeft niet voldoende soevereiniteit weten terug te winnen. Sterker nog, de EU heeft de tucht van de markt over de democratie gejuridificeerd en geïnstitutionaliseerd. Zo zijn er steeds verdergaande regels voor begrotingsbeleid die grenzen stellen aan overheidstekort en staatschuld, en zijn er lange lijsten van aanbevelingen voor hervormingen van de economie. Het Europees Parlement staat bij dergelijke begrotingsregels en aanbevelingen even machteloos als de nationale parlementen. Daarmee is de dwangbuis van de markt vervangen door een keurslijf van regels onder toezicht van technocraten. Dat is bepaald geen vooruitgang. Het democratisch tekort laat zich meer dan ooit voelen en ondermijnt op den duur het vertrouwen in de Europese samenwerking.

Beter dan een dwangbuis of een keurslijf is om tegenover economische integratie van markten een politieke integratie van democratieën te zetten én zo nodig de economische integratie – of de hyperglobalisering in termen van Dani Rodrik – te beperken. Hiertoe biedt de Europese Unie nog steeds potentie. Wat we nodig hebben is een combinatie van meer en minder Europa, van meer democratie en minder technocratie. Dat betekent dat de Unie zich meer tot een politieke gemeenschap ontwikkelt en niet verwordt tot een louter juridisch stelsel van wetten en regels waarin uiteindelijk een bureaucratische Commissie of het juridische Hof de politieke knoop doorhakt.

Het is volstrekt logisch om bij één markt en één munt te kiezen voor één Europese democratie. Zo hoort bij de euro een euro-democratie en dus een eurozone-parlement. Het ligt voor de hand om te kiezen voor een vertegenwoordiging vanuit het Europees Parlement. Dit vereist geen nieuwe organisatie en voorkomt dat de verschillen tussen landen met en zonder euro te overbruggen blijven. Het alternatief is een vertegenwoordiging door nationale parlementariërs. Het euro-parlement is de gekozen tegenhanger van de euro-uitvoerder, die tot opdracht heeft het economische beleid voor de eurozone vorm te geven. Dit betekent coördinatie zodat de verschillende nationale keuzes optellen tot een gezamenlijk beleidsvoornemen dat ertoe moet bijdragen dat de doelstellingen van economische stabiliteit en volledige werkgelegenheid binnen bereik komen. Om die doelstellingen daadwerkelijk te bereiken zullen de leden van de eurozone macro-economische risico's (zoals werkloosheid) moeten delen en verzekeren. Het zogenoemde

vijf-presidenten-rapport spreekt dan ook over een *Fiscal Union* ofwel een Budgetunie.⁷ In combinatie met een gemeenschappelijke grondslag voor winstbelastingen en de complementering van de Bankenunie betekent een onderlinge verzekering tegen macro-economische risico's dat de democratie weer het heft in handen neemt en zich niet langer onderwerpt aan de tucht of eigenlijk de grillen van de financiële markten.

Tegelijkertijd zal de markt soms zo begrensd moeten worden dat de welvaartsstaten nationaal en sterk blijven. Het vrije verkeer van werknemers biedt van dat laatste een treffend voorbeeld. De schaduwzijde hiervan is onangepaste uitbuiting en oneerlijke concurrentie, en als gevolg daarvan aantasting van de nationale soevereiniteit over arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen. Kortom, democratisering van markten vraagt om een combinatie van politieke eenheid en nationale diversiteit.

De voorbeelden van belastingontwijking en wankele banken laten zien dat de Europese landen de greep op markten nog niet herwonnen hebben. Het gevolg is een voortgaande wedloop naar de bodem, waar we elkaar beconcurreren met lage belastingen, slechte arbeidsvoorwaarden en tekortschietende milieuregulering om kapitaal aan te trekken. Die wedloop moet gekeerd worden. De Commissie moet laten zien dat zij de druk van markten kan weerstaan: zij moet strenge regels koppelen aan adequaat toezicht, excessen van de Europese vrijheden van arbeid en diensten bestrijden en niet onbezonnen in een uitbreiding van de interne markt als TTIP stappen. Bij de lidstaten ligt de opdracht om democratie op Europees niveau verdere invulling te geven, door sterke (eurozone-)instituties en een betere verantwoording.

Het is niet voor niets dat Piketty kapitaal centraal stelt. De concentratie van kapitaal betekent een steeds scherpere ongelijkheid in macht en bestedingskracht, die slechts in het voordeel van enkelen is. Bij uitstek is er een traditionele opdracht voor sociaal-democraten om het kapitalisme van de kapitalisten te redden. Toch lijken zij te aarzelen welke weg te kiezen. Het is alsof de Derde Weg voor grote verwarring heeft gezorgd, door te stellen dat markten en bedrijven geen tegenstanders maar medestanders zijn bij het bereiken van breed gedeelde welvaart. Die stelling kent echter een duidelijke beperking. Markten horen samenlevingen te dienen en niet omgekeerd. Daarvoor is het nodig dat markten duidelijk zijn begrensd.

Tot hier en niet verder. Maar markten zijn letterlijk en figuurlijk grenzen te buiten gegaan. De democratie staat te vaak buitenspel.⁸ Dit heeft mede bijgedragen aan de opkomst van nationaal-populisme, en aan breed verzet tegen bezuinigingspolitiek en doorgeschoten flexibilisering, met name in Zuid-Europese landen.

Het wordt weer tijd dat ook sociaal-democraten democratie centraal stellen en hun traditionele opdracht om het financieel kapitalisme te breidelen in een nieuwe tijd op zich nemen. Zij zullen daarbij bondgenoten vinden onder een coalitie die zich wil inzetten voor Europese democratisering en nationale diversiteit. Hieronder bevinden zich politieke partijen zoals Podemos maar ook instellingen en verenigingen die de keerzijden van internationale vermarkting bestrijden, zoals vakbonden, milieuorganisaties, non-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, etc. In deze coalitie zullen spanningen zijn, maar zij wordt bijeengehouden door een gedeelde voorkeur voor een samenleving die meester en geen dienaar is over de markt.

Het is nog niet te laat voor een andere keuze. De fabel van de marktconforme staat, die de democratie aan banden legt en markten bedient, heeft lang genoeg geduurd. We moeten het spel even hard gaan spelen als de grote banken, de mondiale elite en de multinationale ondernemingen, namelijk op Europees en internationaal niveau. Tegelijkertijd moeten we juist ruimte bieden voor nationale eigenheid, door markten waar nodig en waar mogelijk te begrenzen. Pas dan komt een sociaal Europa binnen bereik. Als we nu geen stappen nemen verspillen we, alle tegelspreuken ten spijt, het moment van de crisis.

L I T E R A T U U R

- Algemene Rekenkamer (2014), *Belastingontwijking; Een verdiepend onderzoek naar belastingontwijking in relatie tot de fiscale regels en het verdragennetwerk*, Den Haag.
- Blundell-Wignall, A. & C. Roulet (2013), *Bank lending puzzles: Business models and the responsiveness to policy*, OECD Journal: Financial Market Trends, 2013 vol. 1.
- Giddens, A. (2015), *Turbulent and mighty continent; what future for Europe?*, Polity Press, Cambridge.

- Giraud, G. & T. Kockerols (2015), *Making the European Banking Union Macro-Economically Resilient*, EPRS.
- Gross, D. & W. de Groen (2015), *The Single Resolution Fund: How much is needed?* Voxeu.org.
- Lewis, M. (2010), *The big short; inside the doomsday machine*, Allen Lane, Londen.
- Luijendijk, J. (2015), *Dit kan niet waar zijn. Onder bankiers*, Atlas Contact, Antwerpen/Amsterdam.
- Mooij, R. de & G. Nicodème (2007), *Corporate tax policy and incorporation in the EU*, CPB Discussion Paper.
- OESO (2015), *BEPS 2015 Final Reports*, Parijs.
- Piketty, Th. (2014), *Capital in the twenty-first century*, Harvard University Press.
- Rodrik, D. (2007), *One economics, may recipes; globalization, institutions, and economic growth*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Zucman, G. (2015), *The hidden wealth of nations*, University of Chicago Press.

5.

*Na het neo-liberalisme? De sociale investeringsstaat!**Maak een uitzondering op het Stabiliteitspact voor sociale investeringen*

ANTON HEMERIJCK & ANNEMARIEKE NIEROP

Het neoliberale beleidsprogramma van de Europese Unie heeft politiek en economisch zijn langste tijd gehad, hoe halsstarrig hier ook aan wordt vastgehouden. De urgentie om het gezamenlijke Europese project niet uiteen te laten vallen is groot. Op het spel staan niet alleen economische groei en het behoud van de euro, maar ook de belofte van vrede, vrijheid, gelijkheid, democratie, menselijke waardigheid en sociale rechtvaardigheid – de EU als waardengemeenschap. Transformatieve verandering is mogelijk door te kiezen voor een waarachtige sociale investeringsagenda. Daartoe hoeven niet alle wetten en procedures in Brussel op de schop te worden genomen – dat is onrealistisch. Een stevige impuls aan een sociale investeringsagenda kan op korte termijn worden gegeven door *binnen* de huidige kaders van conservatieve begrotingsdiscipline een ‘sociaal investeringsprotocol’ in te bouwen. Dit vergt een uitzonderingsclausule in het Stabiliteitspact voor uitgaven aan onderwijs – investeringen dus.

Europese burgers hebben de afgelopen jaren crisis na crisis over zich heen gekregen. Op de financiële crisis, waar het in 2008 mee begon, volgde een fiscale crisis van de overheidsfinanciën, een monetaire crisis en een crisis van de Europese democratie. Een oplossing voor deze zich opstapelende crises had en heeft de politieke elite niet voorhanden. De in haast genomen disciplinerende maatregelen hebben veelal averechts uitgepakt. Weliswaar is de Europese Monetaire Unie voorlopig gered, is een Grexit voorkomen en

lijkt ook de economische groei weer aan te trekken dankzij de lage olieprijs en een verzwakte euro, maar de situatie in Europa blijft fragiel.

Europa is getekend door de sterk gestegen werkloosheid¹, armoede en ongelijkheid van de laatste jaren, en ziet een aantal spoken uit de jaren dertig – nationalisme en xenofobie – herleven. De problemen in de zuidelijke lidstaten verschillen enorm van die in de noordelijke landen, maar overal in Europa heerst onder de bevolking onzekerheid over de toekomst, een gevoel van machteloosheid, en bij velen ook boosheid.

De hoogspanning waar de Europese Unie zich op dit moment in bevindt, creëert momentum voor een verandering van politieke koers. De bevolking van Europa die zich staande moet houden in een wereld op drift, snakt naar een toekomstperspectief met een menselijk gezicht. Voor de middenpartijen lijkt de enige mogelijkheid om politiek te overleven een koers te zijn die antwoord geeft op deze noden. De sociale investeringsagenda die vijftien jaar geleden al werd gepropageerd biedt in dit opzicht nog altijd een wenkend perspectief. De afgelopen jaren is steeds meer erkenning gekomen voor de haalbaarheid, het nut, het rendement en de noodzaak van deze agenda. Het is nu zaak om de sociale investeringsagenda ook echt waar te maken.

Neoliberaal Europa

Iedereen die zich afvraagt waarom de financiële crisis die begon in de Verenigde Staten zo extreem snel naar Europa oversloeg, en hier zo ontwrichtend uitpakte, doet er goed aan het boek *Gekochte Tijd* van de Duitse socioloog Wolfgang Streeck te lezen.² Streeck zet knap uiteen hoe de eurocrisis niet op zichzelf staat, maar het gevolg is van een sinds de jaren tachtig gevoerd sociaaleconomische beleid in Europa – een beleid gericht op het terugdringen van de politieke macht van de natiestaat, zonder dat daar op Europees niveau flankerend beleid en transnationale democratische legitimiteit voor in de plaats kwam.

De stagflatiecrisis van de late jaren zeventig en begin jaren tachtig werd beantwoord met een beleid voor hoge rentes. De crisis in de openbare financiën die hierop volgde, werd vereffend met een stringente begrotings-

discipline, mede afgedwongen door de introductie van het Stabiliteits- en Groeipact (1997) en van de EMU (1999). Streeck laat zien hoe op deze manier de schuldenproblematiek zich verplaatste van de publieke naar de private bankensector, totdat ook hieraan een halt werd toegeroepen in de nasleep van de financiële crisis van 2008.

Met het redden van banken kwam de schuldenlast terug bij de overheid, of liever de belastingbetaler. Onder de aangescherpte begrotingsdiscipline, afgesproken in het Europese kader van het Euro Plus Pact (2011), de Six-Pack (2011), Two-Pack (2012) en het Fiscale Compact (2013), werden de lidstaten van de Europese Unie – de een meer dan de ander – gedwongen te snijden in sociale voorzieningen, productmarkten verder te liberaliseren en de arbeidsmarkt ingrijpend te flexibiliseren.

Streeck wijst erop hoe het sociale beleid binnen de Europese Unie, dat er wel degelijk ook was, bijvoorbeeld in de vorm van het ‘Social Investment Package’ uit 2013, tandeloos bleef.³ In het Social Investment Package worden lidstaten gemaand actie te ondernemen tegen de groeiende armoede, werkloosheid en kansongelijkheid, door in hun verzorgingsstaten veel sterker in te zetten op preventie en niet alleen op nazorg. Maar juist de lidstaten waar fors is bezuinigd op de verzorgingsstaat en waar de sociale problemen het grootst zijn, komen niet toe aan sociale investeringen omdat de nieuwe begrotingsdiscipline van de muntunie ze daarvoor geen ruimte biedt. In Griekenland sloten scholen en ziekenhuizen als wederdienst voor de *bailout*. Maar ook in Nederland – dat zijn financiële zaken toch aardig op orde leek te hebben – leidde naleving van de 3%-norm uit het Stabiliteitspact tot forse bezuinigingen, met name in de zorg en bij de begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.⁴

Streeck beschrijft hoe de recente aanscherpingen van de Europese regels steeds verder reiken dan de oorspronkelijke Europese verdragen toestaan, en hoe de aanwijzingen vanuit Brussel voor individuele lidstaten steeds dwingender en gedetailleerder worden. Het ‘Europees Semester’ (2010) en de afspraken over verscherpt begrotingstoezicht door de Europese Commissie hebben het budgetrecht – een elementaire bevoegdheid van soevereine staten – ondergeschikt gemaakt aan de niet-gekozen autoriteit van de Europese Commissie, waarbij alleen de Europese Raad van regeringsleiders bij

gekwalficeerde meerderheid kan interveniëren. Dit is een waterscheiding geweest in de manier waarop de Europese Unie functioneert, met een enorme impact die niet eenvoudig ongedaan kan worden gemaakt.

De dystopie van Wolfgang Streeck

Zo briljant als Streecks analyse is in de manier waarop hij de sequentie van crises in Europa over de afgelopen decennia duidt, zo zeer schiet hij door in het fatalistische perspectief dat hij schetst voor de toekomst. Hij beargumenteert dat het neoliberale karakter van de Europese economische samenwerking met elke crisis zoveel sterker de overhand heeft gekregen, dat we binnenkort het stadium van de neoliberale heilstaat zullen bereiken omdat zelfs de illusie van sociaal investeren en een eerlijke verdeling van de groei opgegeven zal moeten worden.

Gekochte tijd is misschien wel het beste te karakteriseren als een dystopie waarin de Europese burgers als ratten in de val zitten in de droomwereld van Friedrich von Hayek.⁵ In het beklemmende en naargeestige toekomstperspectief van Streeck zijn kapitalisme en democratie op termijn niet langer verenigbaar. Dan breekt het tijdperk aan van kapitalisme zonder democratie en is de neoliberale transformatie van het voorheen sociale Europa voltooid.

Overigens houdt Streeck de deur op een kier voor een alternatief scenario: een tijdperk van democratie zonder kapitalisme – maar dat acht hij in hoge mate onwaarschijnlijk, omdat dit scenario niet past in zijn historisch determinisme waarin de neoliberale orthodoxie een dusdanige grote voor-sprong heeft genomen op denkbare alternatieven, dat het alleen mogelijk is via een abrupte verandering: een revolutie. Angst voor het onbekende en de daarmee gepaard gaande onzekerheid zal volgens Streeck een revolutionaire verandering in beleid tegenhouden.

Het perspectief dat Wolfgang Streeck schetst voor de toekomst van Europa is niet alleen onwaarschijnlijk, daarover hierna meer, maar is ook gevaarlijk in het politieke uur U waarin we ons bevinden. Dit inktzwarte scenario zonder uitweg werkt verlamdend. Juist in deze tijd, waarin er zoveel op het spel staat, is het zaak elke kans tot verbetering van de sociale en economische

situatie in Europa aan te grijpen. We kunnen het ons niet veroorloven ons te laten vangen in de koplampen van naderend onheil.

Er bestaat – daarin heeft Streeck uiteraard gelijk – een grote spanning tussen de complementaire institutionele pilaren van markt, democratie en sociaal beleid in de naoorlogse ordening van het maatschappelijke verkeer. Zowel de orthodox-neoliberale als de marxistische theorie gaat ervan uit dat de liberale democratie en het marktkapitalisme structureel onverenigbaar zijn. Maar de empirische werkelijkheid leert ons dat kapitalisme, democratie en de verzorgingsstaat juist onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, hoe groot de onderlinge spanning soms ook is. Streecks nachtmerrie van een kapitalisme zonder democratie zal om die reden hoogstwaarschijnlijk een theoretisch vergezicht blijven. Net als Hayeks vrijemarkteconomie zonder democratisch verankerde sociale rechten een utopie is. En net zoals een samenleving met genereuze sociale rechten zonder kapitalistisch verdienvermogen een utopie is.

Ondanks alle crises waar de naoorlogse Europese verzorgingsstaten mee te kampen hebben gehad, vormen juist die verzorgingsstaten het belangrijkste bindmiddel in het vergelijk tussen kapitalisme, democratie en Europese economische integratie. In de meeste ontwikkelde economieën gaat hierin zo'n 20% à 30% van het bbp om. Het is de verzorgingsstaat die het kapitalisme geschikt heeft gemaakt voor de democratie. Deze les uit de naoorlogse geschiedenis zal niet gemakkelijk ongedaan worden gemaakt, ook niet in de nasleep van een diepe internationale economische crisis.

Moment van politieke waarheid

We bevinden ons in een moment van politieke waarheid. Europa heeft meer van dit soort constitutionele tijden gekend, momenten waarop de beleids-slinger een andere kant op zwaaide. Momenten van een sociaaleconomische paradigmaverschuiving die stevast voorafgegaan werden door diepe economische en politieke crises. Zo'n moment was er na de economische crisis van de jaren dertig en de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Het beleidsparadigma in de naoorlogse jaren kwam – als gevolg van

de ontwrichting die eraan vooraf ging – volledig in het teken te staan van het bezwerven van chaos en het bewerkstelligen van stabiliteit. Het waren de jaren van Bretton Woods, de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (later Europese Unie) en de uitbouw van de sociale zekerheid gericht op stabiele kostwinnersgezinnen.

Herwonnen politiek vertrouwen droeg bij aan een snelle wederopbouw in West-Europa die zijn vruchten afwierp met een hoge groei, (bijna) volledige werkgelegenheid en een overheid die zich assertief mengde in het economisch verkeer. De belofte van politieke stabiliteit door volledige werkgelegenheid maakte de Keynesiaanse economiebeoefening tot de naoorlogse mainstream. Werknemers werden door de uitbouw van de sociale zekerheid verplicht om te sparen voor tijden van economische laagconjunctuur wanneer werkloosheid op de loer lag, en als de economie daarna weer aantrok konden zij vrij gemakkelijk hun oude beroep weer oppakken. Een keerzijde van de obsessie met sociaaleconomische en politieke stabiliteit was dat werkende vrouwen werden ontslagen zodra ze getrouwd waren, opdat stabiele zorg voor kinderen en ouderen informeel was gewaarborgd. Huwelijken waren solide, deels vanwege de materiële afhankelijkheid van de echtelieden en hun kroost. Europa werd welvarend, de ongelijkheid verminderde, schrijnende armoede, vooral onder ouderen, verdween.

In de jaren tachtig volgde een nieuwe economische én politieke crisis. Na het stuklopen van het systeem van Bretton Woods en de oliecrises in de jaren zeventig raakten de ontwikkelde economieën van West-Europa in een diepe recessie, met faillissementen, hoge werkloosheid en grote begrotingstekorten. Ondanks het gevoerde beleid liep de inflatie niet of nauwelijks terug; het Keynesiaanse en Beveridgiaanse verzorgingsstaatsysteem-gericht-op-stabiliteit bood geen oplossing voor de nieuwe noden van stagflatie. De neoklassieke economische theorie won aan belang, niet alleen omdat ze theoretisch een betere diagnose van het probleem van stagflatie voor het voetlicht wist te brengen, maar vooral omdat zij een instrumentarium bood aan een nieuwe politieke klasse die zich wilde ontworstelen aan de praktijk van regulering binnen hecht verankerende overlegcircuits en corporatistische belangenuitruil.

Het beleidsparadigma verschoof van het voorkomen van wanorde en chaos, naar een beleid van kostenbeheersing en marktliberalisering, waarbij

de rol van de overheid tot minimale marktregulering en armoedebestrijding moest worden beperkt. Het neoliberale beleidsparadigma kreeg stapsgewijs de overhand, ook in de Europese Unie, met ruim baan voor de interne markt, financiële liberalisering, arbeidsmarktderegulering, New Public Management en maximalisering van flexibiliteit – de antithese van stabiliteit en orde als hoogste goed. En niet zonder resultaat. Als de interne markt van de EU niet door Commissievoorzitter Jacques Delors in een stroomversnelling was gekomen, was ook het Nederlandse poldermodel in de jaren negentig minder werkzaam geweest.

Burgers hebben bijna altijd een voorkeur voor de status quo. Grote veranderingen brengen grote onzekerheden met zich mee, en mensen zijn nu eenmaal gevoeliger voor mogelijk verlies dan voor een mogelijke winst.⁶ Een nieuw beleidsparadigma komt er – zo laat de geschiedenis zien – alleen als daar een *politieke* noodzaak toe bestaat, wanneer het oude paradigma beleidsmatig in ongerede raakt en politiek onhoudbaar blijkt.⁷ Dit gebeurt veelal met een enorme vertraging omdat het pijnlijke processen betreft van afleren van oude zekerheden, patronen en percepties. Alleen als het oude beleid overduidelijk geen oplossing meer biedt voor prangende politieke vraagstukken, ontstaat er momentum voor een alternatief beleidsparadigma. Dat nieuwe paradigma moet dan wel een antwoord bieden op deze vraagstukken. Ook om die reden is het scenario dat Streeck schetst onwaarschijnlijk; zijn dystopie ontbeert in alle opzichten een oplossing voor de grote sociale en economische problemen waar Europeanen zich op dit moment zorgen over maken.

Streecks toekomstperspectief voor de falende neoliberale orde van dit moment is in wezen de perfectionering van het Hayekiaanse paradigma. Die radicale weg staat – hoezeer die mogelijk ook gekoesterd wordt op Wall Street, in de City en in sommige uithoeken in Brussel en Frankfurt – haaks op de vragen en noden van de grote meerderheid van Europese burgers acht jaar na de financiële crisis en vijf jaar na de eurocrisis – een politieke realiteit zonder weerga.

Aspiraties en noden van Europeanen

Surveyonderzoek laat zien dat Europeanen uit alle windstreken qua aspiraties veel met elkaar gemeen hebben. Drie wensen staan voor hen bovenaan:⁸

1. werk, niet alleen om inkomen te verwerven maar ook om op die manier onderdeel te zijn van de maatschappij;
2. een liefdevol gezin, met gemiddeld 2,3 kinderen;
3. een goede opleiding, natuurlijk ook voor de kinderen.

Op al deze terreinen – werk, gezin, scholing – staan in Europa op dit moment de pijlen de verkeerde kant uit. Voor veel jongeren in Europa, vooral in de zuidelijke lidstaten, is goed werk buiten bereik, en daardoor daalt ook het gemiddeld kindertal. Jonge mensen besluiten pas kinderen te krijgen als ze hun positie op de arbeidsmarkt een beetje hebben weten zeker te stellen, en dat lukt niet.⁹ De afgelopen jaren daalden daarnaast in de helft van de Europese landen de overheidsuitgaven aan onderwijsinstellingen als percentage van het bbp. Vooral Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje hebben bezuinigd op hun onderwijsbudget.¹⁰ Maar ook in Nederland verving een leenstelsel de studiebeurs, en steeg het aandeel private uitgaven aan onderwijs ten opzichte van de publieke uitgaven.¹¹

Europa zucht onder de sterk toegenomen werkloosheid en armoede, ook onder werkenden. Het gebrek aan banen jaagt de toch al enorm toegenomen flexibilisering verder aan, waarin Nederland koploper is in Europa. Velen zijn aangewezen op onzeker en tijdelijk deeltijdwerk. Dat geldt dus ook voor het welvarende noorden van Europa, waar aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer aanbod dan vraag naar arbeidskrachten is.

De sociale naschokken van de eurocrisis laten goed zien dat de manier waarop we onze Europese verzorgingsstaten hebben ingericht leidt tot een tweedeling van insiders en outsiders; degenen met opgebouwde rechten waarvoor het vangnet van de verzorgingsstaat nog goed werkt – pensionado's, ouderen met een vaste baan – en zij die nauwelijks gebruik kunnen maken van dat vangnet – veelal jongeren, vrouwen en nieuwkomers, flexwerkers en zzp'ers. Dit probleem van niet-effectieve sociale bescherming, ondanks hoge uitgaven, treft met name de zuidelijke lidstaten. In de nasleep van de

crisis is overigens bijna overal in Europa vooral op de bijstand gekort en niet of nauwelijks op de pensioenen.

Een nieuw beleidsparadigma zal voor bovenstaande noden en aspiraties een geloofwaardig antwoord moeten bieden. Het nieuwe beleidsparadigma dat zich, alles in ogeschouw nemende, logischerwijs aandient, is dat van robuuste verzorgingsstaten met een sterke sociale investeringsagenda, zoals dat al gepropageerd werd door Esping-Andersen et al. rond deze eeuwwisseling.¹² Een dergelijk beleid gericht op investeringen in menselijk kapitaal en het beschermen daarvan, kan een antwoord bieden op de problemen die Europese burgers ondervinden door het falen van het huidige marktgeoriënteerde beleid dat louter gedictieerd wordt door kostenreductie en arbeidsmarktliberalisering en de waan van de financiële markten.

Voor de relevantie van deze agenda is de afgelopen vijftien jaar steeds meer erkenning gekomen, getuige onder andere de omarming van het concept van 'inclusieve groei' door de Wereldbank, de OESO en het World Economic Forum.¹³ De EU kan met recht geroemd worden als de 'agenda-zetter' van het sociale investeringsgedachtegoed. Dat begon al in 1997 met het Nederlands voorzitterschap van de EU, toen de idee van 'sociaal beleid als productieve factor' werd gemunt. Met de lancering van het Social Investment Package in 2013 is het gedachtegoed van 'sociaal beleid als een productieve factor' opnieuw actueel geworden. Toch is uitvoering van de sociale investeringsstrategie in de kiem gesmoord doordat korte termijn begrotingsdiscipline leidend gemaakt werd. Onder aanvoering het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken werden de EU-ministers van financiën blind gehouden voor wetenschappelijk bewijs dat overheden wel degelijk efficiënt en productief kunnen investeren (dus dat het onzin is te streven naar een zo klein mogelijke overheid), en dat sociale investeringen (zoals investeringen in kinderopvang en onderwijs) geen consumptieve bestedingen zijn maar belangrijke bijdragen leveren aan economische bloei en concurrentiekracht.¹⁴ Deze schizofrenie van een Europese Unie die aan de ene kant een vaandeldrager is van sociale investeringen en aan de andere kant kampioen bezuinigen wil zijn, is op termijn niet houdbaar.

Opvallend genoeg heeft op het niveau van de afzonderlijke lidstaten de sociale investeringsagenda wel degelijk kuit geschoten. In Nederland wer-

den de afgelopen tien jaar uitgebreide kinderopvangregelingen opgetuigd, kwamen er regelingen voor zorgverlof, en vond er een verschuiving plaats van een verzorgingsstaat die puur een vangnet is voor tijden van tegenslag en werkloosheid, naar een verzorgingsstaat waarin ook opleiding en begeleiding naar werk veel meer een plek vonden. Onder Rutte I en Rutte II is wel weer juist op deze regelingen beknibbeld, onder druk van de Europese begrotingsdiscipline, en zien we ook hier het spook van de dualisering tussen insiders en outsiders opdoemen.

Duitsland – het land dat op Europees niveau het meest krampachtig vasthoudt aan een rigide fiscaal beleid, ook als dat ten koste gaat van onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid in de zuidelijke landen – maakte op eigen bodem onder bondskanselier Merkel een transformatie door wat betreft investeringen in de arbeidsparticipatie van vrouwen en regelingen voor kinderopvang en ouderschapverlof. Hoewel in Duitsland op landelijk niveau een neoliberaal arbeidsmarktregime geldt, zonder goed vangnet voor werkloosheid onder outsiders, ontstond op gemeentelijk niveau de afgelopen jaren een systeem van minimumuitkeringen en begeleiding op maat naar werk.¹⁵ In de Scandinavische verzorgingsstaten waren sociale investeringen al voor de crisis geconsolideerd.

Blijkbaar biedt de sociale investeringsagenda ondanks dwingende Europese fiscale kaders een programma dat werkt in de praktijk. Ook in dat opzicht is de analyse van Wolfgang Streeck te absoluut en eenzijdig: individuele landen en regio's hebben – zo blijkt – de vrijheid genomen het neoliberale beleid dat vanuit Brussel werd gedicteerd, op een eigen, socialere manier in te vullen.¹⁶

Naar verzorgingsstaten gebaseerd op sociale toerusting

Een 'verzorgingsstaat die investeert in mensen' doet dat op drie, samenhangende niveaus:¹⁷

1. Hij versterkt en beschermt 'menselijk kapitaal', dat wil zeggen: kennis en vaardigheden. Dit kan vooral door middel van onderwijs; van peuteronderwijs tot een leven lang leren.

2. Hij vergemakkelijkt de overgangen die mensen in hun leven meemaken – van school naar werk, bij ontslag, bij het vinden van nieuw werk, bij het krijgen van kinderen, bij een scheiding, bij ziekte, bij zorgtaken voor familie. Dit zijn momenten waarop mensen een grotere kans hebben vast te lopen. Een verzorgingsstaat die op deze momenten burgers toerust, faciliteert hen deze transities op een menswaardige en productieve manier door te komen.
3. Hij biedt een breed vangnet voor degenen die niet zelf voor een inkomen of noodzakelijke voorzieningen kunnen zorgen, en voor mensen die tijdelijk tussen wal en schip vallen. De afgelopen jaren van economische crisis hebben geleerd dat de landen die een universeel vangnet hebben beter in staat zijn geweest de schokken van deze crisis te dempen. Werklozen die kunnen terugvallen op een activerend vangnet, blijken sneller opnieuw werk te vinden – dat beter betaald wordt – dan werklozen voor wie er geen vangnet is.¹⁸

Anders dan de ‘genereuze verzorgingsstaat gericht op stabiliteit’ uit de jaren vijftig en zestig en de ‘minimale verzorgingsstaat gericht op flexibiliteit’ uit de jaren tachtig is de ‘actieve verzorgingsstaat van investeringen in mensen’ niet langer alleen een compensatieregeling voor werkloosheid en ziekte. Dat is hij ook, maar deze verzorgingsstaat is ook een investerings- en toerustingsmachine. De drie-eenheid van menselijk kapitaal, het accommoderen van levenslooptransities en het bieden van brede inkomenszekerheid gedurende risicovolle transitie houdt tot op zekere hoogte een vergelijk in tussen de Keynesiaanse en neoliberale welvaartstheorie. In het aangezicht van de vergrijzing en een nakend tekort aan menselijk kapitaal oriënteren sociale investeringen zich primair op de aanbodkant van de economie, overeenkomstig de neoklassieke economie. Hiertegenover staat de erkenning van het belang van een sociaal vangnet om economische schokken op macro- en microniveau op te vangen – een verworvenheid uit de Keynesiaanse economische orde die in een tijdperk van grote economische volatiliteit geboden is. Maar het bieden van een vangnet alleen is ontoereikend als mensen niet goed toegerust zijn om economisch waardevolle en sociaal waardige transitie te kunnen maken. De drie niveaus van investeren zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Een goed, activerend vangnet is noodzakelijk om werk te vinden in geval van werkloosheid. Voldoende inkomen en zekerheid over dat inkomen zijn voorwaarden om effectief te kunnen leren en werken.¹⁹ Goede kinderopvang is nodig voor ouders om buitenshuis te kunnen werken. Als gezinnen grote schulden hebben, als een echtscheiding een vchtscheiding wordt of als er geen goede huisvesting is, staan die zaken het leren en werken in de weg, met vaak langdurige werkloosheid tot gevolg, en een verergering van de sociale problemen. Een neerwaartse spiraal dreigt dan, die generatie op generatie kan worden doorgegeven.

Het is dus onvoldoende alleen te investeren in onderwijs (een misverstand van de Derde Weg-politici en van het huidige D66). Maar het is ook onvoldoende om alleen een breed vangnet van sociale verzekeringen te onderhouden zonder aandacht voor toerusting. In de hedendaagse gedigitaliseerde kenniseconomie vinden mensen na een periode van werkloosheid niet vanzelf opnieuw een baan als de economie weer aantrekt. Kennis en vaardigheden verouderen veel sneller dan voorheen. Het leven dat mensen leiden ziet er daarnaast veel heterogener uit dan in de jaren vijftig. In Europa loopt gemiddeld een op de drie huwelijken uit op een echtscheiding.

De standaardvoorzieningen van onze verzorgingsstaat voldoen voor veel mensen niet meer, en zeker niet gezien de vergrijzing. De maatschappij is ingewikkelder geworden, en de verleidingen zijn groter. Heel gewone gezinnen hebben enorme schulden opgebouwd omdat ze, net als hun buurman, mee hebben gedaan aan effectenlease-constructies, of omdat ze in economisch ongunstige tijden hun huis moesten verkopen vanwege een scheiding. De 'overgangen' in het leven zijn een stuk grilliger geworden de afgelopen decennia, en de risico's die daarbij gelopen worden zijn zeker niet kleiner geworden, vooral niet voor mensen met een lage opleiding.

Goedverdienende tweeverdienersgezinnen zijn daarbij veel beter in staat financiële risico's op te vangen dan de kostwinnaarsgezinnen van vroeger dat konden, en dit is ook de groep die na de crisis zijn materiële positie het beste heeft weten zeker te stellen. De kansenongelijkheid en risico-ongelijkheid voor verschillende groepen in de samenleving zijn steeds verder uiteen gaan lopen. Neem bijvoorbeeld de ongeveer 13% Nederlanders met een laag IQ (circa 75-80):²⁰ vroeger konden zij nog aardig meekomen, tegenwoordig zijn

de overgangen in het leven – van werk naar werk bijvoorbeeld – valkuilen waar ze zonder begeleiding niet meer uitkomen. En deze laatste groep, en met name hun kinderen, profiteert het minst van het prille economisch herstel.

Een verzorgingsstaat die niet investeert in de belastingbetaler van morgen is uiteindelijk onhoudbaar in een vergrijzende maatschappij. De uitkeringen en steun voor de grote groep mensen die dan structureel aan de kant blijven staan, moeten worden opgebracht door een slinkende groep burgers die zelf in de toekomst geen profijt heeft van deze sociale voorzieningen.

Sociale investeringen renderen. Ze leiden tot sneller economisch herstel en tot reële verbeteringen van de levensstandaard. In de afgelopen jaren wezen bijna alle rapporten van de OESO, de Wereldbank en het IMF over crisismanagement, armoede, ongelijkheid, werkloosheid, pensioenen, gezinnen en de levensloop in deze richting.²¹ Onderzoek leert ondertussen dat een sociale investeringsagenda alleen nut heeft als het niet halfslachtig gebeurt – en dus kost het geld. Maar zij kent wel degelijk ook veel directe opbrengsten.

Als in Italië goede kinderopvang en verlofregelingen worden ingevoerd, levert dat per direct banen op. Als met behulp van loonkostensubsidies mensen die jarenlang in een uitkeringssituatie zaten weer aan werk geholpen worden, levert dat een flinke besparing op. Idem als geïnvesteerd wordt in goede schuldhulpverlening aan gezinnen in problemen.²² Als geïnvesteerd wordt in de manier waarop mbo-opleidingen aansluiten bij de arbeidsmarkt, scheelt dat op korte termijn veel uitkeringen.

Over de vraag welke sociale investeringen precies maatschappelijk en economisch het meest rendabel zijn (minimuminkomensbescherming of kinderopvang) en wie daar allemaal aan moeten mee betalen (volledig collectief gefinancierd of niet), bestaat verschil van inzicht. Deze discussie over het *hoe* moet deels nog worden gevoerd – maar de wetenschappelijke discussies over het *wat* en het *waarom* liggen achter ons. Een passend sociaal toerustingsbeleid verschilt van lidstaat tot lidstaat. Dat is niet bezwaarlijk, zolang de sociale investeringsagenda er maar aan bijdraagt dat de economische en sociale verschillen in Europa kleiner worden in plaats van groter, en zolang effectieve Europese verzorgingsstaten weer de belofte in zich kunnen dragen dat het leven beter kan worden in plaats van alleen maar slechter.

Het is goed om te benadrukken dat het sociale investeringsperspectief niet moet worden opgevat als een alternatieve economische orde. Het gaat om een ander type verzorgingsstaat, dat onderscheiden kan worden van de naoorlogse Keynesiaanse verzorgingsstaat en het neoliberale alternatief van een minimale verzorgingsstaat primair gebaseerd op zo flexibel mogelijke arbeidsverhoudingen, weinig overheidsbemoeienis, lage uitkeringen en lage belastingen, die in theorie de sterkste prikkels voor arbeidsparticipatie levert. Net zoals er een relatie bestaat tussen de Keynesiaanse verzorgingsstaat en de naoorlogse industriële economie, en tussen het neoliberale sociale beleid en de verschuiving naar de diensteneconomie, zo bestaat er ook *goodness of fit* of, om met Max Weber te spreken, een *Wahlverwandtschaft*, tussen de competitieve kenniseconomie en het sociale investeringsdenken.

Overigens behandelt Wolfgang Streeck het sociale investeringsmodel kort in *Gekochte Tijd*. Hij doet dit echter af als ‘neoprotestantisme’. Streeck laakt de ‘internalisering van berekend opleidingsrendement van de levensplannen van hele generaties’. Hij keurt het af dat vrouwen er vanaf de jaren zeventig naar zijn gaan streven fulltime te werken, net als mannen. Zij werden daardoor ‘handlangers van de werkgevers bij hun streven naar deregulering van de arbeidsmarkt, zodat “zij-instromers” de mogelijkheid kregen de – mannelijke – “vaste krachten” tegen een lager loon weg te concurreren’.²³ Zijn leermeester Adorno zou, zo vermoedt Streeck, in het streven van vrouwen om ‘kinderen en carrière’ te combineren ‘welbehagen en vervreemding’ hebben gezien. Instemmend citeert hij Juliet Schor als deze de tweeverdienersgezinnen verwijt trots te zijn op ‘hun – in het kader van “het combineren van werk en gezin” – minutieus vol geplande leven en de daardoor veroorzaakte permanente staat van uitputting’.

Voor jongere generaties (Streeck is van 1946) is een dergelijke redenering moeilijk te volgen: wordt nu werkelijk bedoeld dat de tijd dat vrouwen nog verplicht thuis zaten en alleen voor het huishouden en de kinderen zorgden, iets is om verlangend naar terug te kijken? Streeck had ook eenvoudigweg naar voren kunnen brengen dat de sociale investeringsagenda van de Derde Weg veel te veel nadruk heeft gelegd op het productief maken van mensen om te kunnen voldoen aan eisen van de doorgedraaide economie. Daarvoor had hij zijn verwijten aan het adres van vrouwen die – o schande – een baan nastreven

‘als bron van sociale integratie en erkenning’ niet nodig gehad. Zijn verwijt aan de investeringsagenda van Derde Weg-politici als Tony Blair zou terecht zijn: zij legden inderdaad veel te eenzijdig de nadruk op investeringen in onderwijs; al het overige kon bij wijze van spreken wel geprivatiseerd worden en bovendien was men blind voor de ontwrichtende werking van de geliberaliseerde financiële markten. (Toch past bij de kritiek op Blair ook wel een kanttekening: het grootste succes van New Labour was het drastisch terugdringen van de kinderarmoede die onder de Conservatieven weer fors is gestegen.)

Praktische, economische en politieke haalbaarheid van de sociale investeringsagenda

In het licht van de financiële crisis is duidelijk geworden dat het neoliberale paradigma politiek en economisch zijn langste tijd heeft gehad, hoe halsstarrig hier ook aan wordt vastgehouden. Ten eerste is gebleken dat een beleid van fiscale disciplinerende groei belemmert in economieën die het moeilijk hebben.²⁴ Verdere fiscale disciplinerende groei van de in nood verkerende zuidelijke lidstaten heeft de werkloosheid en armoede in die landen nog veel verder doen toenemen – landen die meer dan Nederland te kampen hebben met vergrijzing en pensioenproblemen.

Onder deze omstandigheden leidt, ten tweede, vasthouden aan het huidige beleid tot een Europa van twee snelheden – Noord versus Zuid – en tot het einde van de euro. Niet alleen de huidige generatie jongeren in de zuidelijke landen, maar ook komende generaties wacht dan een toekomst van armoede, werkloosheid en onderontwikkeling. Terwijl de kenniseconomieën van de noordelijke lidstaten zich verder zullen kunnen blijven ontwikkelen in de richting van een sociale investeringsstaat, worden de minder ontwikkelde economieën van Europa teruggeworpen op prijs- en kostenconcurrentie. Een groeiende economische divergente die hiervan het gevolg is maakt de EMU uiteindelijk onhoudbaar.

Ten derde voeden het falende beleid rond de eurocrisis, de enorme werkloosheid in Europa, de oncontroleerbare achterkamertjespolitiek in Brussel, de groeiende ongelijkheid onder de bevolking en de toenemende armoede de

opkomst van populistische partijen als Syriza in Griekenland en Podemos in Spanje en van xenofobe partijen als die van Marine Le Pen in Frankrijk en van Geert Wilders in Nederland. Deze partijen zetten, elk op hun eigen manier, de politieke elite onder druk een beleid te gaan voeren waarbij tegemoet wordt gekomen aan de noden en wensen van gewone burgers.

Ingewikkeld genoeg ziet Europa zich net nu het zich in het oog van deze storm bevindt, geconfronteerd met een massale toestroom van migranten en met de dreiging van culturele spanningen en terreuraanslagen in zijn hoofdsteden. Dat maakt de urgentie om het gezamenlijke Europese project niet uiteen te laten vallen des te groter. Op het spel staan niet alleen onze economische welvaart en sociale rechtvaardigheid in Europa, maar ook de belofte van vrede, vrijheid, gelijkheid, democratie, menselijke waardigheid, rechtvaardigheid en solidariteit als waardengemeenschap die de oprichting van de Europese Unie met zich meebracht.²⁵

Een wisseling van beleidsparadigma hoeft niet per se gepaard te gaan met grote institutionele aanpassingen, zoals de ontbinding van de eurogroep, de afschaffing van het Stabiliteitspact of met een massale wisseling van de politieke top. Grote veranderingen kunnen ook gradueel of stapsgewijs plaatsvinden, sterker nog: meestal is dat het geval.²⁶

Ingrijpende wijzigingen, zoals de invoering van *eurobonds*, zijn onrealistische alternatieven in het huidige conservatieve fiscale beleid. Niet alleen zullen noordelijke landen als Nederland er niet voor voelen meer rente te betalen dan zij nu doen; het onderlinge wantrouwen tussen de lidstaten van de Europese Unie is op dit ogenblik gewoon te groot.

Een aantrekkelijk alternatief kan zijn om de agenda van sociale investeringen op korte termijn in te weven in het huidige systeem van conservatieve begrotingsdiscipline, bijvoorbeeld door een uitzonderingsclausule in het Stabiliteitspact op te nemen voor uitgaven aan onderwijs – een ‘sociaal investeringsprotocol’. Extra uitgaven aan kinderopvang en onderdelen van onderwijs en training hoeven de lidstaten dan niet mee te rekenen bij de Europese begrotingsregels.

Een dergelijke uitzonderingsclausule opnemen is relatief eenvoudig en gebeurt nu al voor investeringen in R&D en voor infrastructurele projecten. Het zou landen als Griekenland, Italië en Spanje per direct beleidsvrijheid

geven te investeren in hun toekomstige generaties en hen ervan kunnen weerhouden om scholen en kinderopvangcentra te sluiten.

Wat precies onder het 'sociale investeringsprotocol' komt te vallen is natuurlijk voer voor discussie. Het lijkt verstandig klein te beginnen en te focussen op vroegschoolse sociale en cognitieve ontwikkeling die op termijn het meest rendeert, bijvoorbeeld door de uitzonderingsclausule op het Stabiliteitspact bij aanvang alleen te laten gelden voor investeringen in de kinderopvang en het basisonderwijs, en door de investeringen te limiteren tot een bepaald percentage van het bbp.

Belangrijk is ook dat het gaat om 'conditionele' hervormingen. Voorstellen voor deze sociale investeringen moeten worden getoetst en geëvalueerd door de Europese Commissie. Soms ligt de oplossing namelijk niet alleen in meer geld. Lage PISA-scores, zoals in Italië, zijn niet zozeer het resultaat van budgettaire ruimte voor onderwijs per se, maar een gevolg van een heel lange zomervakantie (van drie maanden) waardoor vooral kinderen uit achterstandsmilieus cognitief achterop raken, en een slechte aansluiting tussen beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven. Hier is een wereld te winnen. Een systematiek van beleidsleren en feedback-monitoring van onderwijshervorming onder een sociaal investeringsprotocol kan op termijn bijdragen aan intergouvernementeel vertrouwen.

Een voorwaarde voor vertrouwen tussen de lidstaten, en dus voor succes, is dat de resultaten van deze sociale investeringen transparant zijn, en dat er overeenstemming is tussen de verschillende landen over het uiteindelijke doel dat wordt nagestreefd. Dit stelt lidstaten ook in staat van elkaar te leren welke sociale investeringen nu echt lonen. Zo is het Finse onderwijsstelsel een voorbeeld waar Nederland van kan leren. Uit recent onderzoek van Charles Sabel blijkt dat de Finse leerlingen zulke hoge PISA-scores laten zien op het gebied van lezen, wiskunde, probleemoplossend vermogen en wetenschappelijke kennis, door de manier waarop het onderwijs is ingericht.²⁷ Het is heel normaal voor Finse leerlingen om bijlessen te volgen, meestal gebeurt dat gewoon op school. Zo'n 30% van de leerlingen volgt eens in zijn schoolcarrière dergelijke publiek gefinancierde, op maat gesneden bijlessen. Ook wordt per leerling heel nauwkeurig bijgehouden hoe deze begeleid is en wat de voortgangsresultaten daarvan waren.

Een dergelijke *open method of coordination* van uitwisselen van ervaringen functioneert nu ook al binnen de EU, bijvoorbeeld bij beleid rond het creëren van werkgelegenheid, maar zou in geval van een sociaal investeringsprotocol meer tanden krijgen. Als dit ‘beleidsleren’ op Europees niveau succesvol is door hogere PISA-scores, lagere schooluitval en een groter bereik in de kinderopvang van peuters, kan de uitzonderingsclausule van het sociale investeringsprotocol verder worden uitgebreid, opdat niet alleen investeringen in menselijk kapitaal (onderwijs) eronder vallen, maar ook investeringen die de moeilijke overgangen in het leven ondersteunen (tijdelijke loonkosten-subsidieregelingen voor langdurig werklozen bijvoorbeeld) of investeringen in een activerend vangnet (zoals een universele en activerende bijstand).

INTERMEZZO | Nederlandse decentralisatie van de verzorgingsstaat

Verzorgingsstaatsarrangementen zijn van oudsher een nationaal construct. Dat zullen ze ook moeten blijven, al was het alleen maar om redenen van solidariteit – een solidariteit die wel bestaat tussen burgers binnen landen, maar niet tussen burgers over landsgrenzen heen. Plannen voor een Europese werkloosheidsuitkering of pensioensysteem zijn om die reden in de voorzienbare toekomst gedoemd te mislukken.

Het ligt daarnaast voor de hand de uitvoering van een verzorgingsstaat die is gericht op sociale investeringen, lokaal te organiseren, vanwege het dienstverlenend karakter daarvan. De verzorgingsstaat van de jaren vijftig was een inkomenscompensatiemechanisme met een paar recepten voor de gehele bevolking die simpel (giraal) centraal uitgevoerd konden worden. In de heterogene samenlevingen die we nu hebben, is het noodzakelijk om maatwerk te leveren, afhankelijk van de persoon en zijn omgeving. Een effectieve begeleiding naar werk gaat bijvoorbeeld niet zonder kennis van de lokale arbeidsmarkt.

Is de recente decentralisatie en heroriëntatie van de Nederlandse verzorgingsstaat in dat licht bezien een modelvoorbeeld van de sociale investeringsagenda te noemen? Het feit dat deze gepaard ging met een forse bezuiniging (veelvuldig gemotiveerd met een beroep op de begrotingsdiscipline

die Europa verlangt) is in tegenspraak met de sociale toerustingsgedachte. Maar de recente ingrijpende hervormingen in het Nederlandse sociale stelsel hebben anderzijds wel degelijk expliciet tot doel te stimuleren dat mensen het beste uit zichzelf kunnen halen, hen te activeren. Voorop staan zorg en begeleiding op maat, uitgaan van wat iemand kan, niet van wat iemand niet kan, opdat mensen actief worden en ook zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen – in plaats van dat zij verlamd worden door *one size fits all*-voorzieningen waar afwachten, afvinken en algemene protocollen regeren.

Voor het helpen van probleemgezinnen bestaat geen standaardrecept. De recepten uit het verleden leidden in veel gevallen tot bureaucratische wantoestanden, met soms wel tien verschillende hulpverleners in een gezin die van elkaar niet wisten wat ze deden. Door de uitvoering van de verzorgingsstaat op lokaal niveau te brengen is in korte tijd veel goeds bereikt, in de jeugdzorg maar ook bijvoorbeeld bij het aan werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.²⁸

De hervorming van de Nederlandse verzorgingsstaat is helaas nogal rücksichtslos doorgevoerd, zonder dat een systeem is opgezet waarmee op inzichtelijke wijze kan worden geleerd in de praktijk van uitvoering. Bij de begeleiding naar werk laten steden als Nijmegen, Leiden en Den Haag indrukwekkende resultaten zien, maar de methoden die gehanteerd worden zijn in alle drie de steden anders.²⁹ Wat werkt wel, wat niet, en waarom? Er is helaas nagelaten hiervoor een transparante evaluatiemethode van leren door te monitoren te ontwikkelen, die onontbeerlijk is voor een echt duurzame sociale investeringsstrategie.

Doordat bezuinigingen en hervormingen door elkaar heen lopen, is bovendien niet op tijd inzichtelijk waar het echt mis loopt. Sporadisch duiken verhalen op van mensen voor wie de cocktail van hervormingen en bezuinigingen op de verzorgingsstaat in een tijd van economische neergang ongenadig hard aankomt. Bijvoorbeeld voor degenen die, veelal in grote steden als Rotterdam, oneerlijke concurrentie ondervinden op de arbeidsmarkt en drie banen combineren terwijl ze onvoldoende geld verdienen om fatsoenlijk van rond te komen. Of voor dementerende ouderen die zelfstandig wonen en nog maar 2,5 dag naar de dagbesteding mogen gaan, omdat de gemeente de indicatiestelling van de 5 dagen dagbesteding die

ze voorheen toegewezen kregen niet kan betalen. Of voor de meervoudig gehandicapte kinderen die in zorginstellingen door ongelukkige stapelingen van hervormingsmaatregelen in grotere groepen met minder begeleiding moeten samenwonen, en waar – als gevolg daarvan – agressie, ‘onbegrepen gedrag’ en medicatiefouten toenemen.³⁰

Het Nederlandse voorbeeld laat zien dat om de sociale investeringsagenda op lokaal niveau goed ten uitvoer te brengen, de randvoorwaarden op landelijk en op supranationaal niveau op orde moeten zijn, inclusief de verplichting tot evaluatieonderzoek. Het Nederlandse voorbeeld, maar ook voorbeelden uit andere landen, leert dat alleen inzetten op investeringen in het activeren van mensen niet genoeg is omdat er altijd kwetsbare groepen zullen zijn – meervoudig gehandicapten, dementerenden, ouderen – die primair op een verzorgend vangnet zijn aangewezen.

Voor het urgente en recente vraagstuk van de stroom vluchtelingen die in de Europese steden en dorpen komen wonen, geldt *mutatis mutandis* hetzelfde als voor de zittende bevolking. We weten van voorgaande migratiestromen dat mensen als ze hier eenmaal een aantal jaar zijn, niet meer terugkeren naar hun land van herkomst. We moeten er dus van uitgaan dat de meerderheid van deze mensen in Europa blijft. Uit voorgaande migratiestromen weten we ook dat de werkloosheid onder migranten relatief hoog is. Het verstandigste beleid in deze situatie is om gericht en met maatwerk in de arbeidsmarktpositie van deze nieuwkomers te investeren, opdat ze snel de taal en vaardigheden leren die in onze samenlevingen nodig zijn om te kunnen werken, en opdat de vele kinderen onder deze groep geen verloren generatie vormen, maar kunnen bijdragen aan de Nederlandse en Europese economie. Uiteraard moeten ook deze sociale investeringen kunnen vallen onder het ‘sociale investeringsprotocol’ in een geamendeerd Stabiliteitspact.

Waarom pas nu?

De EU komt haar economische belofte van meer welvaart voor iedereen niet na, evenmin als haar sociale belofte van vrede, cohesie en democratie. Als de sociale investeringsagenda zo'n goed idee is, en dat weten we al zo'n

vijftien jaar, waarom is deze niet al veel eerder en politiek offensief opgepakt? In het verleden, ook onder de jubeljaren van de Derde Weg, is de invoering van een echte brede investeringsstrategie vaak als te duur weggezet en ontbrak het aan vertrouwen in het belang van een effectieve overheid en verzorgingsstaat. Het gevolgde beleid was er een van belastingverlagingen als het goed ging, en bezuinigingen op sociale voorziening als het even tegenzat. Publieke investeringen in menselijk kapitaal werden bovendien boekhoudkundig weggezet als consumptieve bestedingen; geld dat niet rendeert. Ook wanneer wel werd erkend dat sociale investeringen zich op termijn terugverdienen, dan nog kozen zittende politici voor het korte termijn electorale succes van belastingverlaging. Daarmee deden ze niet alleen de toekomstige generaties tekort, maar ook de beroepsbevolking, die later afhankelijk is van de productiviteit van hun kinderen. Houdbaar pensioneren is simpelweg in kinderen investeren.

Kortom, het ontbrak in het recente verleden aan de politieke noodzaak om sociaal te investeren. Die noodzaak is er nu wel. Nalaten om sociaal te investeren drijft de Europese economie uit elkaar, maakt de EMU onhoudbaar, en de neergang die daarmee gepaard gaat is koren op de molen van Le Pen en Wilders.

De politieke middenpartijen hebben electoraal een gezamenlijk belang om het Europese economische en sociale project te redden, door met een breed gedragen alternatief te komen voor het onhoudbaar gebleken neoliberale beleidsparadigma. Zij zien de aanhang voor verschillende partijen op de flanken steeds verder groeien. Wilders en Le Pen zijn anti-Europees en idealiseren de ouderwetse verzorgingsstaat van de jaren vijftig – als antwoord op de toenemende bestaansonzekerheid en afbrokkelende welvaart onder lagen van de (autochtone) bevolking. Ook het Griekse Syriza en Spaanse Podemos eisen meer ruimte voor nationaal sociaal beleid, maar willen tegelijk niet uit de euro stappen. Laat dat alternatief dan een (conditioneel) sociaal investeringsbeleid zijn waar alle landen van Europa van kunnen profiteren.

Strecek heeft gelijk: degenen die geloven in een sociaal Europa zijn op achterstand gezet omdat de neoliberale beleidsvoorkeuren in wetten zijn verankerd, zowel op Europees als op nationaal niveau. Maar waarom zou hier niet de wet van de remmende voorsprong kunnen gelden? De eerste oliecrisis

werd bestreden met traditioneel Keynesiaans vraagstimuleringsbeleid; pas na de tweede oliecrisis ontstond een opening in beleidsdenken in de richting van meer (neo)liberale opvatting, waarin vervolgens is doorgeschoten, ook onder Kok, Clinton, Blair en Schröder.

De brute sociale ontwrichting waarmee het neoliberale beleid zich de afgelopen jaren heeft doen gelden, heeft de crisis in Europa verdiept in een politieke crisis. Een verandering van koers is daardoor nu – meer dan voorheen – politiek opportuun. De moed en daadkracht die noodzakelijk zijn om een brede sociale investeringsagenda door te voeren in Europa kunnen uiteindelijk worden gestuwd door politiek eigenbelang, op basis van stevige wetenschappelijke bewijzen van economische effectiviteit, bestuurlijke haalbaarheid én sociale rechtvaardigheid.

6.

*Voorbij de vrijblijvendheid in het duurzaamheidsdebat**Waarom juist ook sociaal-democraten 'groen' moeten worden*

LOUIS MEULEMAN & HELEEN DE CONINCK

Op het gebied van duurzame ontwikkelingsdoelen, circulaire economie en het klimaat zijn in 2015 belangrijke stappen gezet. Nu de stippen op de horizon er zijn, is het zaak door te pakken en de mooie woorden te vertalen in concreet beleid. Allereerst in een overkoepelende Europese koers naar 2030, waarin de specifieke doelen, taakverdeling, coördinatie en de vooruitgang zijn vastgelegd.

Essentieel is dat deze drie thema's niet langer het ondergeschoven kindje blijven, maar dat ze tot kern van het beleid worden gemaakt. Vice-president van de Europese Commissie Frans Timmermans heeft daar met zijn pleidooi voor een circulaire economie een mooie aanzet toe gegeven.

Allianties met het welwillende deel van het bedrijfsleven zijn goed, maar niet voldoende. Ook strikte regelgeving is cruciaal. We moeten voorbij de vrijblijvendheid. Tegenwerkende partijen als de fossiele industrie komen nu te makkelijk weg. Volkswagen is het jongste bewijs dat het niet aan de markt alleen kan worden overgelaten.

Het is daarom bij uitstek een verhaal van waarden. 2050 ziet er, als het aan liberalen of conservatieven ligt, heel anders uit dan sociaal-democraten voor ogen zou moeten staan. De blauwdruk ligt er al: het WBS-rapport *Van waarde*, een sociaal-democratisch verhaal voor duurzame ontwikkeling, tegen sociale ongelijkheid, honger en armoede. We hebben nog een lange weg te gaan.

In het *Van waarde*-rapport van de WBS werden vier sociaal-democratische kernwaarden geactualiseerd: bestaanszekerheid, goed werk, verheffing

en binding. Duurzame ontwikkeling, in 1987 door de VN-commissie Brundtland gedefinieerd als 'ontwikkeling die aansluit op de behoefte van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen', is hiermee niet in conflict, maar voegt wel iets toe: een dimensie voor de lange termijn en een balans met de natuurlijke leefomgeving in de breedste zin van het woord. Zonder duurzame ontwikkeling gaan de andere waarden hier op den duur onder lijden, ook al weten we met technologische hulpmiddelen de ergste problemen een hele tijd te beperken of op afstand te houden. Tegelijkertijd houdt duurzame ontwikkeling net zoals de andere kernwaarden van *Van waarde* ook een lonkend perspectief in: een oproep om als beschaving en als samenleving in staat te zijn om de balans met de natuurlijke omgeving vorm te geven.

Eerste vice-president van de Europese Commissie Frans Timmermans formuleerde die verantwoordelijkheid tijdens een toespraak bij de Verenigde Naties in New York als volgt: 'Voor de eerste keer in de geschiedenis van de mensheid zijn de grenzen van onze planeet echt in zicht. Ongelijkheid neemt toe, sociale cohesie erodeert. De mondiale strijd om grondstoffen is nog nooit zo sterk geweest. De modellen die tot nu toe hebben gewerkt zijn niet de modellen die ons in de toekomst zullen helpen. We moeten onze samenleving en onze relatie met de natuur herdefiniëren. (...) Dit gaat over het opnieuw bedenken, fundamenteel, van alles wat wij – burgers, bedrijven, regeringen, internationale organisaties – doen. Mijn hoofdboodschap, Europa's boodschap voor alle landen is: het is nu onze beurt om uit onze *comfort zone* te stappen. Het gaat om heel concrete vragen. Hoe kunnen we onze economieën hervormen en ze circulair maken – met achterlating van ons groeipatroon van "neem, maak, consumeer en gooi weg"? (...) Het gaat om schone lucht, water en oceanen. En om veerkrachtigere steden die gezond, inclusief en veilig zijn. (...) En het gaat om collectieve actie om de mondiale temperatuurstijging onder twee graden Celsius te houden.'¹

Wat zijn de indicatoren dat de mondiale en lokale duurzaamheidswaarden onder druk staan, en hoe hangen ze samen met sociale thema's? Mondiaal blijven broeikasgasemissies stijgen, en begint het tweegradendoel dat ook

Timmermans noemt, en dat onlangs bij de klimaattop in Parijs zelfs is aangescherpt, steeds verder uit zicht te raken. Ondanks positieve ontwikkelingen rondom duurzame energie blijft fossiele energie waanzinnig aantrekkelijk, en boren ook steeds meer ontwikkelingslanden deze bronnen aan.

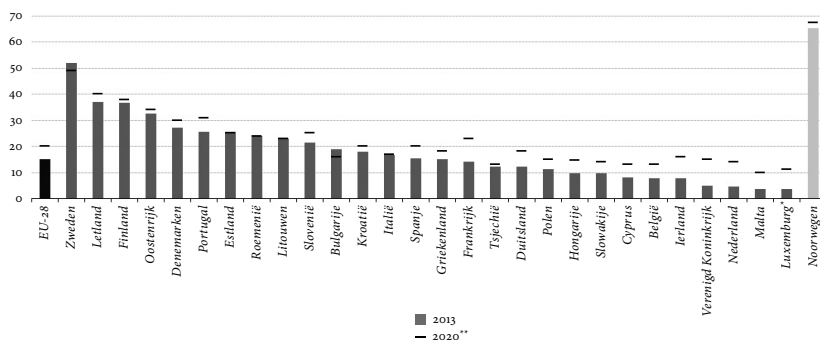
Deze en andere ontwikkelingen, waaronder slecht bestuur, leiden overal ter wereld tot problemen, onder meer met de waterhuishouding. De oorzaken van het conflict in Syrië zijn complex, maar slecht waterbeheer levert hoogstwaarschijnlijk een bijdrage.² Afgelopen winter hoorden we over overstromingen in Paraguay, maar ook in Engeland en de VS. Concurrentie tussen landbouw, natuur en in de toekomst ook steeds meer mijnbouw en energie zorgt voor hogere druk op ecologische systemen. In combinatie met andere factoren leidt dat tot achteruitgang van de soortenrijkdom.

Honderden miljoenen mensen zijn de afgelopen jaren toegetroten tot een hoog-consumerende middenklasse, en de komende decennia zullen, hopelijk, nog zeker een miljard mensen volgen. Waar dit vroeger betekende dat gezondheid en vrijheid toenamen, betalen we er tegenwoordig een hoge prijs voor: luchtverontreiniging eist inmiddels jaarlijks meer levens dan malaria. Onduurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen is slecht voor de economie en verergert de sociale ongelijkheid, armoede en honger. Juist over deze relaties gaat duurzame ontwikkeling als politiek concept.

Milieuproblemen en gerelateerde sociale en economische vraagstukken zijn veelal niet aan nationale grenzen gebonden en de aanpak ervan vereist samenwerking over grenzen heen, soms zelfs mondiaal. De EU is sinds jaar en dag een goed functionerende verbindingsschakel tussen nationale en mondiale sturing, die bovendien onmisbaar is om gelijke kansen voor bedrijven binnen de EU te garanderen.

Waar economische en milieubelangen te verenigen zijn, doet Nederland het goed, maar waar dat niet zo is, heeft het nog een forse agenda: volgens de OESO is ons land een achterblijver in duurzame energieopwekking, en blijft verbetering van de kwaliteit van water, bodem, lucht en natuur hard nodig.³ Zo doet Nederland het op het gebied van duurzame energie beroerd in vergelijking met landen met eenzelfde inkomensniveau, zoals Denemarken, Finland en Oostenrijk (zie figuur 1).

FIGUUR 1. Aandeel duurzame energieopwekking als onderdeel van het totale energieverbruik in 2013 en de doelen voor 2020



*juridisch gebonden doelstellingen voor 2020; **schatting

Bron: Eurostat (2015), [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_renewables_in_gross_final_energy_consumption,_2013_and_2020_\(%25\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_renewables_in_gross_final_energy_consumption,_2013_and_2020_(%25)_YB15.png).

We bespreken hier aan de hand van drie topprioriteiten voor duurzame ontwikkeling – Europees beleid voor de mondiale duurzame ontwikkelingsdoelen, circulaire economie, en klimaat en energie – wat een nieuw links project voor de EU zou moeten behelzen, en derhalve hoe de waarde van duurzame ontwikkeling in de EU zou kunnen worden beschermd.

2015 een keerpunt – met volle kracht vooruit?

2015 was een bijzonder, misschien wel doorslaggevend jaar voor duurzame ontwikkeling, met drie hoogtepunten – twee mondiaal en één Europees – die alle drie aandacht vergen nu.

Ten eerste nam de Algemene Vergadering van de VN in september 2015 zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals) aan.⁴ Deze duurzaamheidsdoelen vervangen de millenniumdoelen uit 2000, maar ze hebben een sterkere milieubasis en zijn universeel geldig, dus ook

in Nederland en de andere EU-lidstaten. De doelen beloven behalve geleidelijke verandering ook systeemverandering op tal van terreinen (landbouw, energie, goed werk, definitie van economische groei). Ze beogen integraal denken en handelen, zowel 'horizontaal' (over de grenzen van thema's heen) als 'verticaal' (over overheidsgrenzen heen). De Europese Commissie heeft aangekondigd dat de duurzaamheidsdoelen in 2016 ook op EU-niveau zullen worden vertaald in een nieuwe langetermijnvisie (tot 2030).⁵

Ten tweede presenteerden de vice-presidenten Frans Timmermans (duurzame ontwikkeling en betere regelgeving) en Jyrki Katainen (werkgelegenheid, groei, investeringen en concurrentievermogen) op 2 december 2015 een langverwacht pakket voorstellen van de Europese Commissie over de transitie naar een circulaire economie.⁶ Dat zij en niet milieucommissaris Karmenu Vella dit presenteerden is veelzeggend: dit thema is nu echt geïntegreerd in het (macro-)economisch denken van de Commissie.

Dit staat niet los van het voorgaande punt: de circulaire economie is essentieel om het twaalfde VN-doel over duurzame consumptie en productie te bereiken. Het pakket bevat nieuwe wettelijke doelen voor recycling en ander afvalbeleid, en niet-wettelijk beleid voor de 'andere kant van de cirkel', zoals innovatief ontwerpen van nieuwe producten. De Commissie stelt dat de circulaire economie de potentie heeft om een groot aantal banen in Europa te scheppen en tegelijkertijd kostbare en steeds schaarser wordende hulpbronnen te besparen, de nadelige gevolgen voor het milieu te verminderen en afvalproducten opnieuw van waarde te maken.

Het pakket wordt ondersteund door € 650 mln uit het Horizon 2020-budget voor onderzoek en innovatie en € 5,5 mrd uit de structuurfondsen. Uitvoering van dit pakket moet natuurlijk onderdeel zijn van de algehele EU-strategie over duurzame economische ontwikkeling. De Commissie vraagt van de lidstaten om zelf meer actie te ondernemen op dit gebied, omdat dit investeringen stimuleert en zowel op de korte als lange termijn baten oplevert voor de economie, het milieu en de werkgelegenheid.⁷

Dat klinkt aantrekkelijk, maar het feit dat zo'n overgang naar een circulaire economie niet eerder op grote schaal heeft plaatsgevonden geeft al aan dat er weerstand is – zowel bij het bedrijfsleven als bij gevestigde economische instituties. Kennis ontbrak en de wetgeving in veel lidstaten werkte circulariteit

regelmatig tegen. Toch lijkt de tijd er nu rijp voor, niet alleen technologisch maar ook omdat er binnen het bedrijfsleven voldoende kritische massa is ontstaan. Katainen noemt de opkomst van de circulaire economie zelfs een mondiale megatrend met een vergelijkbare impact als de mondialisering.⁸

Ten derde vond, ook in december, in Parijs een cruciale VN-klimaatop plaats, waarin landen afspraken maakten over het tegengaan van mondiale klimaatverandering. Men kwam onder meer overeen om de maximale gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot minder dan twee graden, en mogelijk zelfs 1,5 graad. De concretere afspraken uit het akkoord zijn op zichzelf onvoldoende om het temperatuurdoel te halen, maar wat landen tot nu toe hebben toegezegd aan reductie van broeikasgasemissies is hoopgevend. In plaats van een mondiale gemiddelde temperatuurstijging van vier tot vijf graden geeft de Climate Action Tracker aan dat we meer richting 2,5 à 3 graden gaan.⁹ Een enorme vooruitgang, die zonder de VN-inspanningen zeker niet in zicht zou zijn.

Ook hier bestaat een link naar de VN-doelen: de afspraken in Parijs moeten duurzaamheidsdoelen 7 (energie) en 13 (klimaat) mogelijk maken. De grote vraag na Parijs is hoe de afspraken rondom het gezamenlijk uitvoeren van de toezeggingen vorm te geven. Kunnen we in deze tijd de solidariteit opbrengen om ontwikkelingslanden te helpen met kennis, technologie, financiering en capaciteitsopbouw? Zijn we bereid om handelsstromen zo te regelen en te reguleren dat ze broeikasgasemissies helpen terugdringen in plaats van helpen toenemen, en de mondiale economische systemen te laten werken voor duurzame ontwikkeling?

Juist sociaal-democraten past het om aan deze politieke agenda bij te dragen. Ook de Europese gedachte, als die niet te marktcentrisch wordt opgevat, geeft hieraan duidelijk gestalte. Maar in de lidstaten ligt de prioriteit te vaak op de korte termijn. Anders dan bij de circulaire economie en de duurzaamheidsdoelen gedraagt Nederland zich op het klimaat- en energievak de laatste jaren zelden als kartrekker, maar hangt het, vaak samen met Oost-Europese landen, regelmatig aan de rem. We moeten Nederland niet vergelijken met Noorwegen of Oostenrijk met hun grote natuurlijke mogelijkheden voor energieopwekking uit waterkracht, maar de vergelijking met Duitsland of Denemarken is wel degelijk op zijn plaats. Het is een kwestie van politieke prioriteit.

Borging van duurzaamheid in het EU-verdrag: loze belofte of hefboom?

Hoewel PvdA-bewindsleden binnen Nederland relatief weinig hebben bereikt op het gebied van duurzame ontwikkeling in vergelijking met hun collega's van de VVD en het CDA, is het op Europees niveau een ander verhaal.¹⁰ Het waren PvdA-bewindslieden die gezorgd hebben voor de borging van milieu-integratie en duurzame ontwikkeling in de Europese verdragen. Milieuminister Hans Alders bereikte in 1992 een doorbraak door milieu-integratie in andere sectoren zoals de economie in het Verdrag van Maastricht als verplichting op te nemen. Margreeth de Boer wist in 1997 als voorzitter van de Europese Milieuraad het artikel over milieu-integratie in het Verdrag van Amsterdam te verplaatsen vanuit de milieutitel (toen artikel 174 EG, thans artikel 191 VwEU) naar de algemene bepalingen van het EG-verdrag, prominent in artikel 6 EG (thans artikel 11 VwEU).¹¹ Dit bracht milieubeleid expliciet in relatie tot de sociale en economische dimensies van duurzame ontwikkeling.

In de jaren die volgden verscheen tweemaal (in 2001 en 2006) een Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling. Die strategie was, zo wordt vaak gesteld, een tandeloze tijger omdat er geen uitvoeringsinstrumenten en financiering aan waren gekoppeld. Met het aantreden van de Europese Commissie onder leiding van Barroso in 2009 was het afgelopen. Door de economische en financiële crisis waren veel landen in de problemen gekomen en crisisherstel moest centraal staan. Duurzame ontwikkeling in de EU zou moeten worden gewaarborgd door de Europa 2020-strategie met zijn 'slimme, duurzame en inclusieve groei'-doelstellingen. In die strategie beperkte duurzaamheid zich echter tot klimaat- en energiedoelen en een aanpak voor grondstoffenefficiëntie.

Juncker, die sinds november 2014 aan het roer staat, maakte aanvankelijk een valse start op het gebied van duurzame ontwikkeling en milieu. Nog nooit riep terugtrekking van een milieuvorstel zoveel commotie op als toen de Commissie na een zware lobby van BusinessEurope het circulaire economiepakket uit 2014 van de agenda haalde.

Als reactie hierop wees Juncker zijn eerste vervanger Timmermans aan als coördinator voor duurzame ontwikkeling en werd er een ambitieus nieuw

voorstel voor de circulaire economie beloofd dat inmiddels is gepresenteerd. De nieuwe Commissie kondigde voorts een herziening aan van bestaande milieuwetgeving. Ook daar was een noviteit te zien: de publieke consultatie over herziening van de Vogel- en Habitatsrichtlijnen leverde ruim 550.000 reacties op.

Toch hoeft dit niet zo onverwacht te zijn: de jaarlijkse peiling onder Europese burgers, de Eurobarometer, laat al vele jaren zien dat Europees milieubeleid logisch en belangrijk wordt gevonden.¹² Met het nieuwe circulaire-economiepakket heeft de Commissie-Juncker in elk geval een belofte ingelost, en ook het vooruitzicht van een langetermijnstrategie met integratie van de VN-duurzaamheidsdoelen is veelbelovend.

Al met al zijn milieubeleid als levensvoorwaarde en duurzame ontwikkeling als integratieconcept voor ecologisch, economisch en sociaal verantwoord handelen weliswaar opgenomen in relevante Europese verdragen, maar geen vanzelfsprekende tophema's. De partijen moeten daarom voortdurend bij de les gehouden worden.

Waar Brussel duurzame ontwikkeling steeds meer omarmt als noodzakelijk perspectief, blijkt dit op het niveau van lidstaten een stuk ingewikkelder te liggen. Vanaf het begin van de economische en financiële crisis in 2008 hebben de meeste lidstaten, enkele uitzonderingen zoals Duitsland en Finland daargelaten, beleid gevoerd vanuit de gedachte dat economisch herstel voorop stond, en dat thema's als 'groene groei' daarna wel weer aan bod zouden komen. Vreemd, als je de feiten bekijkt, want de milieu-industrie is de enige sector geweest die als geheel is blijven doorgroeien tijdens de crisis.¹³

Inmiddels ondervinden we de gevolgen van het wilde bezuinigingsbeleid op diverse fronten. De afgelopen jaren zijn investeringen in duurzame energie sterk gedaald, met 53% in 2013 vergeleken met 2011. In 2014 daalde dit nog verder.¹⁴ De focus op groeierherstel op korte termijn leidde tot stilstand in de uitvoering van wettelijk en beleidsmatig afgesproken milieubeleid. De 'Staat van het milieu 2015'¹⁵, het vijfjaarlijks rapport van het Europees Milieuagentschap, laat deze uitvoeringsachterstand duidelijk zien.

Voor wat betreft het Europese klimaat- en energiebeleid heeft de Europese Unie het in de eerste crisisjaren moeilijk gehad. Het ontbreekt in diverse lidstaten, waaronder Nederland, aan politieke wil om de EU aan te zetten tot verdergaande actie. De EU is er niet of nauwelijks in geslaagd

om het door de crisis verergerde gulle uitdelen van gratis emissierechten aan bedrijven recht te zetten. Omdat er door een overschot aan emissierechten in de markt geen schaarste ontstaat, blijven de CO₂-prijzen laag en blijft innovatie achter, bijvoorbeeld rondom belangrijke technologieën als CO₂-afvang en -opslag. Het energie- en klimaatpakket voor 2030 heeft de belangrijke nationale duurzame energiedoelstellingen losgelaten, en ook het energiebesparingsdoel is verlaten.

Dat is slecht nieuws, want voor het Nederlandse leefmilieu is het Europese duurzaamheidsbeleid een zegen geweest. Nederland was jarenlang voortrekker van strenger milieubeleid, maar is dat leiderschap op het gebied van klimaat en energie de afgelopen vijftien jaar kwijtgeraakt. We hebben de inspanning beperkt tot het absolute minimum waar we in Brussel nog mee kunnen wegkomen. Zonder Europa zouden duurzame energie, luchtkwaliteit, energiebesparing, stikstofbeleid en natuur er in Nederland nog veel slechter voor staan.

Tussen droom en daad: wetten, praktische bezwaren en zwakke uitvoering

Het Europees juridisch en politiek kader staat onder grote druk om te vereenvoudigen. ‘Less is more’, zeggen de Britten, en daarmee bedoelen ze deregulering. ‘Betere regulering’ is het antwoord van de Europese Commissie bij monde van Frans Timmermans die dit dossier beheert. Timmermans heeft herhaaldelijk gesteld dat dit niet het verlagen van de doelstellingen betekent.

Het betere regulering-pakket dat de Commissie in mei 2015 presenteerde kent verschillende interpretaties. Sommigen zien er toch de dreiging in dat het relatief progressieve Europese milieubeleid, nog steeds trendsetter in de wereld,¹⁶ geleidelijk wordt afgebroken. Anderen zien vooral de kans op modernisering: sommige Europese milieurichtlijnen zijn al drie decennia oud en komen uit een tijd dat bedrijven en maatschappelijke organisaties nog geen grote rol speelden in het samen, in allianties, aanpakken van maatschappelijke opgaven.

Hoe het ook zij, feit is dat de Commissie sinds eind 2014 een koers volgt die nieuwe Europese wetten en regels slechts mondjesmaat toelaat, en zich vooral richt op het inhalen van de enorme achterstanden in veel Europese

landen ten aanzien van afgesproken milieubeleid en vastgestelde regelgeving. De maatschappelijke kosten van die achterstanden werden in 2012 al becijferd op minstens € 50 mrd per jaar.¹⁷ Daarbij gaat het behalve om milieuschade ook om economische schade en nadelen voor sociaal zwakkeren. De meeste lidstaten steunen de nieuwe koers.

De oorzaken van de grote verschillen tussen de lidstaten in naleving van de gemaakte Europese afspraken liggen soms bij politieke onwil of onbegrip, maar vaak een stuk dieper. Vaak komt het aan op een uitruil van economische winst en milieuwinst. De Poolse weerstand tegen klimaat- en energie-doelstellingen hangt overduidelijk samen met hoe belangrijk kolen voor de Poolse economie zijn, en de afwezigheid van een economisch vergelijkbaar lonkend perspectief van hernieuwbare energiebronnen. In Nederland is iets soortgelijks aan de hand met gas. Hoewel het beeld van een schone en aantrekkelijke gastoekomst een flinke deuk heeft opgelopen door de aardbevingen in Groningen, is er nog geen perspectief op een acceptabel alternatief.

De diversiteit binnen Europa is bovendien vergroot door de toetreding van een groot aantal nieuwe lidstaten. In 2008 stelde de Europese Commissie al dat veel oorzaken van achterblijvende implementatie liggen op het gebied van gebrekkige overheidssturing en -organisatie in combinatie met de sterk verschillende situatie in de lidstaten – geografisch, qua natuurlijke hulpbronnen, cultureel, economisch, historisch en politiek.

Concrete voorbeelden zijn:

- » vertraagde omzetting van Europese milieuwetgeving in nationale en regionale regelgeving;
- » gebrek aan vakkennis bij nationale en regionale overheden;
- » onderbezetting bij milieudiensten;
- » zwak handhavingsbeleid en uitvoering daarvan in de praktijk;
- » uitstel van investeringen in milieubeheer (zoals afval, water, lucht) door prioriteit aan economisch attractiever beschouwde investeringen zoals weginfrastructuur, vooral in tijden van crisis.¹⁸

De sterke uitbreiding van de EU, met name in 2004, heeft lidstaten binnengebracht die een enorme inhaalslag moesten maken, en dat proces is nog lang

niet afgerond. Ook de ‘oudere’ EU-landen proberen soms onder gemaakte afspraken uit te komen. De vertraagde uitvoering in de nieuwe lidstaten bood ze daarvoor een excuus. Vooral de lidstaten met een gefederaliseerde bestuursstructuur hebben het daarbij moeilijk: zelfstandige regio’s zijn vaak zelf verantwoordelijk voor milieubeleid en duurzame ontwikkeling.

Een andere reden voor de grote verschillen tussen koplopers en achterblijvers ligt in het feit dat Europese milieuwetgeving vrijwel geheel uit richtlijnen bestaat die vertaald moeten worden in nationale wetgeving. Het belangrijkste argument voor dit type instrument is dat het flexibiliteit en maatwerk oplevert; het nadeel is traagheid en grote verschillen tussen landen.

Het is daarom verwonderlijk dat de EU voor economisch en financieel beleid wel vooral verordeningen maakt, die rechtstreeks geldig zijn in de lidstaten. Ze worden zelfs in bundels uitgegeven (die heten dan bijvoorbeeld *six-pack* of *two-pack*). Dat suggereert dat de financieel-economische situatie in alle EU-landen ongeveer hetzelfde is.

Je zou haast denken dat hier met twee maten wordt gemeten. In ieder geval is het de moeite waard deze beleidsfilosofie, en de achtergronden ervan, opnieuw te doordenken. Het is vast geen toeval dat lobby’s uit het bedrijfsleven vaak geen moeite hebben met generieke economische EU-regels voor bedrijven, maar wel als het om milieubeleid gaat.

Nieuwe uitgangspunten duurzaamheid op Europees en nationaal niveau

‘Uiteindelijk gaat het allemaal over *governance*. Over inclusiviteit: samenlevingen zullen een transformatie alleen accepteren als mensen het gevoel hebben dat hun stem wordt gehoord. En het gaat over het doorbreken van zuilen. Duurzame ontwikkeling is niet alleen een economisch, sociaal of milieu-probleem: het is alle drie – en onze inspanningen op elk van deze terreinen moeten elkaar versterken en niet ondermijnen,¹⁹ aldus Frans Timmermans.

Governance beschrijft met welke selectie van institutionele arrangementen, instrumenten, processen en betrokkenheid van stakeholders kwesties worden aangepakt. Elke aanpak is normatief en reflecteert een specifieke combinatie van waarden. De klassieke politieke stromingen hebben vanuit hun waar-

denoriëntatie affiniteit met verschillende *governance*-stijlen, en ook tussen landen en culturen zijn grote verschillen te zien, bijvoorbeeld in het vertrouwen in markten, in netwerkkarrangementen of juist in wet- en regelgeving.

Hoe waarden keuzes voor beleidsinstrumenten mede bepalen

Culturele verschillen tussen Europese landen beïnvloeden welke beleidsaanpak (meestal) het beste werkt. Deze verschillen zijn bijzonder groot²⁰ en daardoor relevant voor Europees beleid en wetgeving, en voor de diplomatieke onderhandelingskunst van een EU-voorzitter. Of je in Duitsland nu SPD, CDU of FDP stemt, je bereidheid om wetgeving als oplossing te kiezen zal veel groter zijn dan bij het merendeel van de politici uit Engeland of Nederland.

Dit werkt ook door bij Europese onderhandelingen over beleid en wetgeving. Een Britse minister zal altijd voorstellen om meer marktwerking in te bouwen en de Duitse of Franse ministers zullen hun best doen om de plannen een stevige wettelijke basis te geven (Duitsland) of de uitvoering centraal te kunnen coördineren (Frankrijk).

Een andere kant van de medaille is er ook: als een land steeds de netwerkbenadering en marktinstrumenten naar voren brengt (zoals Nederland), kun je ervan op aan dat daar sturing door wet- en regelgeving de zwakke plek is en onbenutte kansen biedt.

Binnen elke nationale context zijn er verschillen tussen waarden die verbonden zijn met politieke stromingen. Liberalen neigen naar marktprincipes en -instrumenten; conservatieven en christen-democraten denken sterk vanuit het maatschappelijk middenveld; en sociaal-democraten prefereren wettelijke sturing om het algemeen belang en zwakkeren te beschermen.

Natuurlijk is het repertoire breder dan deze basisoriëntatie: solidariteit en netwerk-*governance* kunnen goed samengaan, en de PvdA is lange tijd erg enthousiast geweest over marktwerking en privatisering. Maar de onderliggende netwerkcultuur blijft altijd zichtbaar: ook wetgeving en marktwerking komen in Nederland vaak via een 'polderproces' tot stand.

Governance voor duurzame ontwikkeling en de milieudimensie daarvan moeten dus, gebaseerd op gemeenschappelijke doelen, ruimte laten voor een gedifferentieerde uitvoering die begrepen wordt in de verschillende landen.

Wel kan dit principe van *Common But Differentiated Governance* op gespannen voet staan met andere principes zoals gelijke behandeling in gelijke gevallen, en met het daaruit voortvloeiende gelijke speelveld voor ondernemingen.²¹

Maar juist die gedifferentieerde uitvoering biedt ruimte voor politieke invulling. Sociaal-democraten hebben de afgelopen jaren gevoeld wat de gevolgen zijn van het doorschieten van marktwerking, en zouden als geen andere partij moeten weten dat er bij solidariteit ook regelgeving komt kijken. Hier ligt een kans voor een duidelijk profiel van Europees links: een koers die uitgaat van sociaal-democratische waarden (zoals gelijke kansen en solidariteit) en daarbij de geschikte beleidsaanpak kiest – in plaats van de liberale koers die eerst de methode vaststelt (namelijk marktwerking) en dan de problemen agendaert die ermee opgelost moeten worden.

Voor de rest van deze Commissie-periode tot eind 2019 zijn voor de nieuwe sociaal-democratische koers de volgende duurzaamheidsdoelstellingen belangrijk:

- » De duurzame ontwikkelingsdoelen zijn niet vrijblijvend. Sociaal-democraten moeten in Europees verband bepleiten dat deze met een duidelijke streefdatum worden vastgelegd in politieke afspraken, en al op nationaal niveau worden ingevuld. Of dat op EU-niveau in een nieuwe Europese duurzaamheidsstrategie moet of in een Europese langetermijnvisie is secundair. In elk geval vereist het solidariteitsprincipe dat de interne (EU en lidstaten) en externe dimensie (internationaal) steeds met elkaar verbonden blijven.
- » Het circulaire-economiepakket biedt een verzoening van marktsturing enerzijds en duidelijke regels voor een gelijk speelveld voor bedrijven in heel Europa anderzijds. De transitie naar een meer circulaire economie zou echter niet alleen voorlopers moeten belonen, maar ook achterblijvers moeten bestraffen. Meelifers zijn ongewenst.
- » De klimaatafspraken van december 2015 zijn niet vrijblijvend: ze moeten leiden tot het aanscherpen van de 2030-doelen en het versterken van de instrumenten die de EU hiervoor inzet. Bovendien moeten tekortschietende lidstaten (economische) sancties opgelegd kunnen krijgen, zoals dat al gebeurt bij budgettaire en economische politiek (het Europees

Semester). Wat strategieën voor handel, economische groei en werkgelegenheid betreft zou klimaatmitigatie een leidend principe moeten worden in plaats van de gebruikelijke sluitpost.

Een progressief perspectief op allianties voor een Europese duurzame ontwikkeling

Een positieve ontwikkeling van de laatste jaren is de aandacht voor *governance* in allianties, waarbij diverse maatschappelijke actoren, zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties, in samenspraak met en gesteund door de overheid doelen realiseren. Zo ook bij duurzame ontwikkeling: een voorhoede van economische actoren – vaak multinationals, maar ook kleine ondernemingen – wordt steeds duurzamer, gedreven door hun langetermijnbelang om op de markt aanwezig te blijven, en door druk van buiten (klanten, leveranciers, overheden, maatschappelijke groepen).

Mede onder druk van VNO-NCW is BusinessEurope, de Europese koepel van nationale werkgeversorganisaties, aan het veranderen in de goede richting. Hun standpunt van mei 2015 over de circulaire economie geeft daar blijk van.²² Dat maakt het bedrijfsleven een interessante partner voor de gewenste omslag.

Allianties mogen echter niet worden gebruikt als argument om het primaat bij de overheid weg te halen. Het primaire doel van bedrijven blijft winst maken, en groene retoriek levert niet automatisch een duurzaam bedrijf op. Het Volkswagen-schandaal heeft wel aangetoond dat prioriteit voor korte-termijn-bedrijfsbelangen heel ver kan gaan.

Naast een grotere bereidwilligheid van bedrijven om zich als actoren in duurzame ontwikkeling te zien, is technologie inmiddels in ruime mate beschikbaar om ten aanzien van vrijwel alle economische sectoren goede stappen te zetten met duurzaam produceren, hoewel vaak nog te duur en niet altijd beproefd. Omdat de technologische ontwikkeling zo snel gaat vergeten we vaak met welke *tools* we tien jaar geleden moesten werken. Een groot onderzoek onder directeuren van internationale ondernemingen laat optimisme zien over de *business cases* van duurzame productie.²³ Dat is

onder andere gebaseerd op de overtuiging dat we nu, sinds kort, eigenlijk alle technologie hebben die nodig is om transities betrouwbaar en betaalbaar te maken.

Een progressieve agenda voor duurzame ontwikkeling dient zich ook te verhouden tot bestaande ‘onduurzame allianties’ die vernieuwing tegenhouden. De lobby van de fossiele energie is vooralsnog een krachtige speler – nationaal, Europees en mondiaal. Regeringen zijn nog steeds erg gevoelig voor hun argumenten dat zij onmisbare werkgevers zijn, zonder wie economische malaise onvermijdelijk is, en geven vooral in de energiesector nog steeds gigantische milieuschadelijke subsidies. Milieuonvriendelijke subsidies verlengen het leven van onduurzame sectoren en kosten de maatschappij veel geld. Ook de OESO pleit al jaren voor afschaffing van dergelijke subsidies. Europees ligt dit lastig en is een stevig politiek signaal nodig.

Maar zelfs als die subsidies zijn afgeschaft, zal een transformatie niet vanzelf gaan. Ook een eerlijke markt is geen oplossing voor dit probleem. Een overheidsvisie op een solidaire, duurzame economie die leidt tot beleid dat jarenlang wordt volgehouden en die innovatie en allianties rondom duurzame ontwikkeling bevoordeelt, is daarom dringend nodig. Het liefst is dat er één waar alle Europese lidstaten zich achter kunnen scharen. Dit zou een ander perspectief op economische welvaart kunnen omvatten, met minder aandacht voor economische groei als leidend beginsel, zeker voor de rijkere EU-lidstaten.

Het verschil tussen macro- en micro-economie is belangrijk: ondernemingen werken in de ‘echte’ economie, maar sturing op Europees en nationaal niveau gaat vooral via macro-economische indicatoren. Economische actoren, vakbonden en milieubeweging zouden allianties kunnen vormen rond deze paradox.

Een links duurzaamheidsproject voor Europa moet veel aandacht schenken aan de uitvoering van bestaand beleid en regelgeving. Door omstandigheden die Nederland (met het Verenigd Koninkrijk) mede zelf heeft veroorzaakt, zoals de betere regulering-beweging en een aansprekend *make it work*-initiatief, lijken de lidstaten klaar voor een effectiever en efficiënter milieu- en duurzaamheidsbeleid. Er is een *window of opportunity*, zoals men dat in Brussel zegt. Maar betere uitvoering is niet het enige. Als we echt de

omslag naar een duurzame en concurrerende economie willen maken, is concrete sturing, ook juridisch en financieel, op Europees niveau noodzakelijk.

Voor sturing zijn allianties nodig, en die zullen breed moeten zijn. Ook de PvdA moet verder kijken dan alleen naar de politieke zusterpartijen binnen de EU. Landen als Duitsland waar een sterke motivatie bestaat om de zaken stevig te regelen dienen daarbij als voorbeeld, het Verenigd Koninkrijk waar ze pukkeltjes krijgen van regelgeving juist niet. Vakbonden, ondernemersorganisaties, milieu- en andere maatschappelijke groeperingen zijn onontbeerlijk voor duurzame ontwikkeling, inclusief circulaire economie en nieuw klimaatbeleid. VNO-NCW is binnen Europa een van de progressievere werkgeversorganisaties geworden en milieuorganisaties zoals het Wereldnatuurfonds zijn inmiddels gewend niet alleen tegen te spreken, maar ook medeverantwoordelijkheid te nemen.

Omdat alle drie de thema's op zowel Europees als mondiaal niveau spelen, is ook alliantievorming buiten Europa belangrijk. En binnen Europa zullen degenen die voor de internationale dimensie verantwoordelijk zijn zoals minister Ploumen en eurocommissarissen Mogherini en Mimica zich daarvoor moeten inzetten. Het is hierbij noodzakelijk en positief dat men samenwerkt met de progressieve krachten in het bedrijfsleven, maar het is eveneens essentieel dat de conservatieve krachten actief bestreden worden.

Conclusie

Nederland en met name de sociaal-democratie als coalitiepartner heeft de verantwoordelijkheid om leiding te geven aan besluitvorming over vragen die met onze toekomst te maken hebben: hoe kunnen de duurzaamheidsdoelen, het circulaire economiepakket en de nieuwe klimaatafspraken voldoende worden geborgd in progressieve allianties, gepaard met harde afspraken, met bijbehorende uitvoering en monitoring, onder andere via het Europees Semester, en met een stok achter de deur zoals de sancties die de Commissie kan uitdelen als lidstaten meer dan 3% begrotingstekort hebben?

De tijd is voorbij dat het antwoord hierop kon zijn dat economisch en financieel beleid belangrijker zijn dan duurzame ontwikkeling. Economisch

beleid moet er volgens Timmermans op gericht zijn om een duurzame samenleving te ontwikkelen: 'In de circulaire economie staan afvalvermindering en de bescherming van het milieu centraal, maar draait het ook om een diepgaande transformatie van de werking van onze gehele economie. Door op een nieuwe manier te produceren, te werken en te kopen, kunnen we nieuwe mogelijkheden en nieuwe werkgelegenheid creëren.'²⁴

Voor de drie tophema's – duurzame ontwikkelingsdoelen, circulaire economie en klimaat – moeten we in 2016 de stippen op de horizon in een overkoepelende Europese koers naar 2030 vastleggen. Daarin passen duidelijke afspraken over specifieke doelen, taakverdeling (ook met niet-overheidsorganisaties), coördinatie (ook met ontwikkelingssamenwerking en handelsbeleid), coherentie met ander Europees beleid, en hoe vooruitgang moet worden vastgelegd.

Daarnaast is ook een visie op de nog langere termijn naar 2050 cruciaal. Voor alle drie de thema's geldt dat een sociaal-democratische visie tot andere uitkomsten leidt dan een marktliberale of conservatieve koers. Het *Van waarde*-rapport heeft laten zien dat het kan. Bij de politiek verantwoordelijken op nationaal en Europees niveau ligt nu de uitdaging om vanuit deze waarden te handelen.

7.

Meer solidariteit enige echte oplossing voor vluchtelingen crisis

Europese waarden in gevaar bij uitblijven gemeenschappelijk antwoord

KATI PIRI

De ‘EU-Turkije deal’ werkt: de grote ongeregeerde instroom van vluchtelingen is zo goed als gestopt. Europa kan weer ademhalen. Opvangcentra worden ook in Nederland weer gesloten. Een van de grootste crises voor de EU is bezworen. Althans, voorlopig. En tegen een hoge prijs. Het imago van de EU als waardengemeenschap is ernstig aangetast – zowel door het gebrek aan bereidheid van de meeste Europese landen om een veilige haven te bieden aan mensen die voor oorlog vluchten, als door het weggijken van mensenrechtenschendingen in Turkije. Ondanks de goede voornemens is de luchtbrug voor vluchtelingen uiteindelijk niet van de grond gekomen. Het ontbreekt simpelweg aan politieke wil. En de onlangs gepresenteerde Afrika-strategie van de Europese Commissie laat er ook geen misverstand over bestaan: het verstevigen van het Europese fort gaat boven de principes. De decennia lange koppeling van ontwikkelingshulp aan voorwaarden van goed bestuur, maakt plaats voor een financiële transactie in ruil voor het tegenhouden van migranten of vluchtelingen. Tussen deze twee laatstgenoemde categorieën wordt amper nog verschil gemaakt. Nu er geluiden op gaan om in navolging van de deal met Turkije, een soortgelijk akkoord met Libië te sluiten, is het tijd voor sociaal-democraten om een grens te trekken. De Europese Unie moet zich meer inzetten om de grondoorzaken van conflicten weg te nemen, en recht doen

aan haar humanitaire (en juridische) plicht om mensen in nood bescherming te bieden, in landen in de regio, maar ook in de EU zelf. Dat kan alleen als we gezamenlijk optreden, op een manier die het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen onder de Europese bevolking in stand houdt.

Hoe zijn we op dit punt beland en hoe kunnen we het tij nog keren? Hoewel Assad zijn burgers nu al zo'n vijf jaar bombardeert, drong de vluchtelingen-crisis pas in 2015 echt tot Europa door. De paniek was er niet minder om. De maatregelen, die verschillende leiders van EU-lidstaten afkondigden, kenden eigenlijk maar één gemeenschappelijke noemer: het was ieder voor zich. Ondertussen nam het draagvlak onder de bevolking voor de opvang van vluchtelingen met de dag af, verdronken er nog steeds mensen voor de Griekse en Italiaanse kust en duurde de uitzichtloze situatie voor de miljoenen vluchtelingen in Libanon, Jordanië en Turkije voort.

Een pan-Europees sociaal-democratisch antwoord bleef uit. Wel sloot de EU na maanden onderling gekibbel uiteindelijk een deal met Turkije om de instroom van migranten te beperken. Het 'Merkel/Samsom-plan' moest een einde maken aan het cynische business model van mensensmokkelaars. Zij bepaalden immers wie, met welke risico's en hoeveel mensen er per dag de EU binnen kwamen. Daarvoor in de plaats moest een gereguleerde luchtbrug voor vluchtelingen worden opgezet. Europa zou op deze manier veiligheid blijven bieden voor de meest kwetsbare vluchtelingen terwijl er flink geïnvesteerd wordt in het verbeteren van de opvang in de regio.

Hoewel de meeste Europese regeringsleiders achterover leunen nu de deal met Turkije ervoor heeft gezorgd dat er bijna geen vluchtelingen meer de EU binnen komen – noch legaal, noch illegaal -, is de crisis voor de miljoenen vluchtelingen verre van over.

Op korte termijn heeft de deal ervoor gezorgd dat er haast geen mensen meer verdrinken tussen Turkije en Griekenland, criminele smokkelbendes eindelijk worden aangepakt en er wordt geïnvesteerd in een betere opvang voor vluchtelingen in Turkije. Ook de bewoners van het Griekse eiland Les-

bos halen opgelucht adem en hopen dat het toerisme weer aantrekt. Maar er is ook een keerzijde. Vijftig duizend asielzoekers die voorafgaand aan de deal Griekenland bereikten, worden aan hun lot overgelaten. De illegale route tussen Turkije en de EU is niet vervangen door een legale. Alleen het fort Europa is verstevigd. Vluchteling of niet, de EU verwelkomt je in een gevangenis – achter slot en grendel. Vluchteling of niet, in principe ga je terug naar Turkije. Niet alleen zijn de grenzen van de Balkanlanden op slot gegaan, inmiddels hebben ook Jordanië, Libanon en Turkije de grens met Syrië afgesloten. Dat betekent dat mensen in nood zelfs ‘de veilige regio’ niet meer kunnen bereiken.

Het is nog zoeken naar een strategie die de instroom beheersbaar houdt, maar ook humaan is ten opzichte van de meest kwetsbare mensen ter wereld – zij die alles kwijt zijn en voor hun leven moeten vluchten. Uiteindelijk ligt het lange termijn antwoord in het sociaaldemocratisch DNA besloten: meer solidariteit. Met de vluchtelingen, de landen in de regio, en tussen de EU-lidstaten onderling. Terwijl we ook rekening houden met het draagvlak in onze eigen samenleving.

Uitgangspunt is dat vluchtelingen een veilig heenkomen wordt geboden, in de regio of daarbuiten. De EU zal daarom flink moeten investeren in de buurlanden. Het bieden van toekomstperspectief voor vluchtelingen staat daarbij centraal. Daarmee is het afgelopen jaar een serieus begin gemaakt. Nu is het zaak ervoor te zorgen dat de hulp ook op de lange termijn geboden wordt – ook als de druk er bij ons af is. Maar het is onrechtvaardig, onverstandig en onrealistisch om alle verantwoordelijkheid bij de buurlanden te leggen, ongeacht hoeveel financiële middelen Europa beschikbaar stelt. Met de hervestiging van vluchtelingen ontlast je de buurlanden en kun je de meest kwetsbare groep beschermen.

Daarnaast zal de controle aan de Europese buitengrenzen beter moeten. De onlangs opgerichte Europese kustwacht is daarbij een stap in de goede richting. Bij aankomst in Europa moet er een selectie worden gemaakt tussen vluchtelingen en mensen die om andere redenen de reis gemaakt hebben. Wanneer

economische migranten vroegtijdig teruggestuurd worden, gaat daar een ontmoedigende werking van uit en kan de migratie gedeeltelijk beperkt worden.

Gedeeltelijk, want de deur helemaal dichtgooien is onwenselijk. Europa heeft immers de morele en juridische plicht om vluchtelingen bescherming te bieden en elke asielaanvraag individueel en inhoudelijk te behandelen. Wel zullen de vluchtelingen evenwichtiger over de lidstaten moeten worden verdeeld. Dat betekent ook dat er uiteindelijk afspraken gemaakt moeten worden tussen de Europese lidstaten over een eerlijke verdeelsleutel. Zonder dat zullen de grenzen gesloten blijven en blijft een echte oplossing ver weg. Bovendien maken we ons dan steeds afhankelijker van samenwerking met derde landen.

Grote aantallen vluchtelingen

Nog nooit waren er mondiaal zoveel mensen op de vlucht. Bijna 60 miljoen mensen hebben hun huis moeten verlaten vanwege conflict, geweld en vervolging. Meer dan 19 miljoen zijn hun eigen land ontvlucht: 86% van hen wordt opgevangen door ontwikkelingslanden, en 25% in de minst ontwikkelde daarvan.¹

Tegelijkertijd is het continent Europa extra geraakt vanwege de Syriërs die in Turkije hun toevlucht zoeken, de groeiende instroom van asielzoekers die het continent per boot bereiken en de vele binnenlandse ontheemden als gevolg van het conflict in Oost-Oekraïne.

De oorlog in Syrië is de hoofdoorzaak van de grootste vluchtelingenstroom ter wereld. Op 29 april 2011 kwamen de eerste 263 Syriërs de Turkse grens over. Eind 2015 zijn er volgens de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR) bijna 4,4 miljoen burgers hun land ontvlucht en waren er 6,6 miljoen interne ontheemden.² Tussen april 2011 en maart 2016 vroegen in totaal 1.004.345 Syriërs asiel aan in de Europese Unie.³

2015 was het jaar waarin meer dan één miljoen asielzoekers naar de EU kwamen. Het rijkste continent ter wereld bleek totaal niet voorbereid op de

ontvangst van zo'n grote groep mensen. Hoewel de Duitse bondskanselier Angela Merkel aanvankelijk het gevoel van medemenselijkheid verwoordde met het inmiddels beruchte 'Wir schaffen das', toonden de beelden die elke avond onze huiskamer binnenkwamen juist het tegenovergestelde. De houtje-touwtje tentenkampen op de Griekse eilanden waren beneden elk peil. Professionele hulporganisaties bleken overal ter wereld snel inzetbaar te zijn, maar in Europa sliepen duizenden mensen in de open lucht doordat grenzen opeens voor hun neus dicht gingen. De vijandelijkheid tussen de Balkanlanden laaide voor het eerst sinds de jaren negentig weer op, omdat doortrekkende vluchtelingen zo snel mogelijk werden doorgeschoven naar het volgende land op de route naar Duitsland. Europese regeringsleiders maakten ondertussen afspraken om de crisis aan te pakken, die keer op keer niet werden uitgevoerd.

Binnen de EU-landen was het niet anders. Naast de warme ontvangst door vele duizenden vrijwilligers in heel Europa, was er ook sprake van intolerantie en vele incidenten. Onder de bevolking heerst ook een reële angst. Veel mensen maken zich zorgen over hun toekomst en voelen zich in de steek gelaten door de politiek. De naschokken van de financiële crisis zijn nog dagelijks voelbaar. Nog te veel mensen die willen werken zitten thuis. En tot slot doet deze nieuwe instroom van migranten vele wenkbrauwen fronsen vanwege de tekortschietende integratie van bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving.

Het draagvlak voor de opvang van 'echte' vluchtelingen is aanwezig, maar broos. Voor de politiek in de landen van bestemming is het balanceren tussen de humanitaire verplichting om vluchtelingen bescherming te bieden en het behouden van draagvlak onder de lokale bevolking. Dat houdt onder meer in dat het ontstaan van een nieuwe onderklasse van migranten voorkomen moet worden, en dat de sociale spanningen beheersbaar moeten worden gehouden.

Een ander essentieel onderdeel voor dat draagvlak is solidariteit tussen landen in Europa bij het verdelen van de lasten voor de opvang. Als slechts een klein aantal lidstaten opdraait voor alle vluchtelingen die de EU zijn binnengekomen, dan zal het begrip onder de bevolking van die landen afnemen.

Solidariteit ligt aan de basis van Europese samenwerking, maar juist daaraan schort het nogal bij de aanpak van het vluchtelingenvraagstuk. In dit hoofdstuk staan drie vormen van solidariteit centraal: solidariteit met de mensen die bescherming nodig hebben; solidariteit tussen EU-lidstaten bij de aanpak en gevolgen van de vluchtelingenstroom; en solidariteit met de landen in de regio die verreweg de meeste gevluchte mensen opvangen.

Solidariteit met landen in de regio

Hulp aan de landen in de regio kan op twee manieren geboden worden:

1. door het bieden van financiële hulp zodat de omstandigheden voor zowel de vluchtelingen als de ontvangende samenleving draagbaar blijven en
2. door het ontlasten van de lokale bevolking door middel van het overnemen van vluchtelingen in Europa.

Medio 2014 vingen de EU-lidstaten slechts 4% van de gevluchte Syriërs op. Het grootste deel bleef in de buurlanden Turkije, Libanon en Jordanië. De UNHCR verzocht de EU-landen dan ook om meer hervestigingsplaatsen aan te bieden. Op die manier kon de meest kwetsbare groep vluchtelingen bescherming geboden worden.⁴ Daarnaast zouden de buurlanden enigszins worden ontlast. Het verwelkomen van miljoenen Syriërs heeft immers enorme consequenties voor de economie, de publieke voorzieningen, het sociale weefsel en de veiligheid in deze landen. Helaas ontbreekt het vooral nog aan de politieke wil om op grote schaal vluchtelingen te hervestigen in Europa. Het feit dat er binnen de EU geen overeenstemming is over een eerlijke verdeling, zorgt ervoor dat er zo goed als niemand meer wordt toegelaten.

Ondertussen woedt de oorlog in Syrië voort en neemt de hoop op snelle terugkeer naar huis met de dag verder af. Hele gezinnen zijn de oorlog ontvlucht. Of komen het land niet eens meer uit nu sinds een paar maanden alle buurlanden de grenzen hebben gesloten voor vluchtelingen. Bovendien is integratie in de buurlanden vooral nog geen optie, omdat de voorzieningen – als die er al zijn – enkel gericht zijn op humanitaire hulp op de korte

termijn. Uit wanhoop gaan sommige mensen zelfs terug naar hun land van herkomst, waar ze hun leven niet veilig zijn. Onder meer door dat gebrek aan perspectief in de landen in de regio kwamen in 2015 meer dan een miljoen asielzoekers naar de EU.

Er wordt inmiddels door de EU op grote schaal financiële hulp geboden aan de landen in de regio. Daarbij wordt er terecht geïnvesteerd in het onderwijs van kinderen en de mogelijkheid om te werken voor vluchtelingen. Al roept dit logischerwijs ook vaak weerstand op onder de lokale bevolking. In de sociale vrede in die landen zal meer geïnvesteerd moeten worden en de financiering zal meer op de lange termijn gericht moeten worden. Zelfs al zou de oorlog in Syrië dit jaar ten einde komen, dan zal het nog jaren duren voor het land wederopgebouwd is.

De EU-Turkije deal

Begin maart 2016 sloot Macedonië de grens met Griekenland volledig af. Dit besluit volgde op de aankondiging van Servië, Slovenië en Kroatië om geen vluchteling meer door te laten. De Balkanroute was hiermee verleden tijd geworden. Een paar dagen later, op 18 maart 2016, sloot de EU een politiek akkoord met Turkije dat in essentie draait om het verminderen van illegale migratie naar Griekenland, in ruil voor een legale optie.⁵ De gevaarlijke route over de Egeïsche Zee moest worden ontmoedigd en een aantrekkelijk alternatief zou geboden worden. In het akkoord staat dat alle mensen die vanaf 20 maart illegaal de oversteek maken vanuit Turkije naar Griekenland, worden teruggestuurd – op kosten van de EU. Voor elke Syriër die per boot teruggaat, mag een andere Syriër via een luchtbrug naar Europa – met een plafond van 72.000 mensen. Wel krijgt elke vluchteling een individuele procedure om te beoordelen of zijn of haar asielaanvraag inderdaad niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Elke vluchteling kan ook in beroep tegen het besluit.

In ruil hiervoor investeert de EU de komende drie jaar zes miljard euro in betere opvang van de vluchtelingen in Turkije. Als de instroom substantieel

daalt, zou er ook serieus werk gemaakt worden van grootschalige hervestiging van vluchtelingen naar Europa. Daarnaast werd er afgesproken de EU-toetredingsgesprekken nieuw leven in te blazen en de onderhandelingen over visumvrij reizen voor Turken te versnellen.

Er was vanaf het begin veel kritiek op het akkoord, met name vanuit de mensenrechten-hoek. Een paar maanden verder kunnen we een voorzichtige balans opmaken. De deal, in combinatie met het afsluiten van de Balkan-route, heeft de instroom drastisch doen dalen. Kwamen er voor het akkoord met Turkije dagelijks gemiddeld 1.740 mensen aan in Griekenland, vanaf 1 mei zijn dat er gemiddeld nog maar 47 per dag. Logischerwijs is daarmee ook het aantal verdrinkingen op deze route significant gedaald. In de maand januari waren dat er nog 89, sinds 20 maart tot op heden hebben 7 mensen hun leven op zee verloren.⁶ Daarnaast zijn er ook verbeteringen doorgevoerd in de opvang van vluchtelingen in Turkije. Met het geld van de EU is er fors ingezet op onderwijs van Syrische kinderen. Naast bestrijding van mensensmokkelaars en opvoering van de grensbewaking, heeft de Turkse regering ook de arbeidsmarkt opengesteld voor zowel Syrische als niet-Syrische vluchtelingen. Als gevolg van het akkoord is het algehele beschermingsniveau voor de 2,7 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije beter geworden.

Maar de vraag blijft of dat voldoende is om te rechtvaardigen dat Turkije een 'veilig derde land' is voor vluchtelingen, zowel in juridische zin als in de praktijk. Er zijn meerdere incidenten gemeld waarbij Turkse grenswachters Syriërs zouden hebben doodgeschoten.⁷ Daarnaast is het ook de vraag of het politieke akkoord juridisch stand houdt. Tot 12 juni 2016 zijn er 1.429 asielerzoekers ingediend door personen die na 20 maart 2016 op de Griekse eilanden zijn aangekomen. Alle verzoeken zijn individueel behandeld. Slechts in 267 gevallen oordeelde het Grieks Asielagentschap dat het voor mensen veilig was terug te worden gestuurd naar Turkije. Tot 12 juni hadden 252 individuen beroep aangetekend tegen het besluit. De Griekse beroepscommissie heeft van de 70 behandelde zaken 68 individuen in het gelijk gesteld. De kans om als vluchteling vanuit Griekenland daadwerkelijk

teruggestuurd te worden naar Turkije is momenteel dus erg klein. De 462 personen die tot 12 juni op de boot terug zijn gezet hebben geen verzoek tot asiel ingediend of er tussentijds van af gezien.⁸ Bovendien is na de mislukte coup op 15 juli voor drie maanden de noodtoestand afgekondigd in Turkije.

Het creëren van een alternatieve, veilige route voor vluchtelingen naar Europa is tot op heden niet gelukt. Tijdens het hoogtepunt van de crisis, hadden meerdere Europese politici het over honderdduizenden vluchtelingen die via de luchtbrug bescherming in EU-landen zou worden geboden. De Duitse bondskanselier Merkel sprak in september 2015 over de mogelijkheid om 500.000 mensen per jaar per vliegtuig naar de EU te halen.⁹ In februari 2016 sprak PvdA-leider Diederik Samsom de verwachting uit dat 150.000-250.000 vluchtelingen per jaar rechtstreeks uit Turkije zouden worden opgenomen.¹⁰ Drie maanden na het akkoord stond de teller pas op 511 hervestigingen uit Turkije.¹¹

Tenslotte zit Griekenland opgezadeld met meer dan 50.000 asielzoekers die voor de inwerkingtreding van de EU-Turkije deal in Griekenland zijn aangekomen. Volgens de UNHCR komt 65% van deze mensen in aanmerking voor relocatie naar een ander EU land. Maar deze groep is vergeten. Hun registratie verloopt tergend langzaam – alle prioriteit wordt gegeven aan het verwerken van de mensen die wel onder het akkoord vallen en op de Griekse eilanden zitten. Sinds juli 2015, in bijna een jaar tijd, zijn slechts 909 mensen (van de afgesproken 66.400) vanuit Griekenland overgebracht naar een andere EU-lidstaat.¹²

Veelal wordt de vraag gesteld wat het plan B is van de EU als de afspraken met Turkije in het water vallen. Dit is zeker actueel nu Ankara frequent dreigt met het opzeggen van het akkoord als het visumvrij reizen voor Turkse burgers niet wordt toegekend. Het eerlijke antwoord is dat alles al is uitgeprobeerd voordat men bij de Turkse regering in Ankara aanklopte. Er waren meerdere voorstellen van de Europese Commissie om de situatie onder controle te krijgen en de onderlinge solidariteit te herstellen. Maar stuk voor stuk liepen ze stuk op de verdeeldheid binnen de EU en het gebrek aan welwillendheid bij veel landen om vluchtelingen überhaupt in Europa te verwelkomen.

Een van de belangrijkste initiatieven was het voorstel van de Europese Commissie tot relocatie van vluchtelingen uit de meest belaste EU-landen: Griekenland en Italië. De voorgestelde verdeelsleutel houdt rekening met het aantal inwoners (40%), het BNP (40%), het aantal reeds geregistreerde asielaanvragen (10%) en de werkloosheid (10%) in het ontvangende land. Vanaf het begin, echter, heeft er geen schot gezeten in het overnemen van vluchtelingen uit deze landen. De inkt van het besluit was nog niet droog of Hongarije en Slowakije tekenden bezwaar aan bij het Europese Hof.

Een ander Commissievoorstel betrof het opzetten van ‘hotspots’. Om de vluchtelingenstroom beheersbaar te maken en veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen, moest iedereen die de EU binnenkomt direct worden geregistreerd. Om Griekenland en Italië daarbij te helpen zijn de ‘hotspots’ bedacht. In deze ‘hotspots’, waar vluchtelingen zich na aankomst melden, zou men direct een selectie maken: tussen de ‘echte’ vluchtelingen en de migranten die geen recht hebben op bescherming. Die laatste groep zou dan direct worden teruggestuurd en de vluchtelingen zouden via de permanente verdeelsleutel over de andere lidstaten worden herverdeeld. Maar ook dit kwam niet van de grond. Zolang de grenzen binnen de EU open waren, trokken de asielzoekers allemaal door – er was geen animo om in een ‘hotspot’ het besluit af te wachten. Bovendien kwamen de ‘hotspots’ ook met veel moeite van de grond – noch Griekenland, noch Italië kon het aan om vele tienduizenden vluchtelingen goed te registreren en alle asielaanvragen te behandelen.

Als de afspraken met Turkije over migratie geen stand houden, zou dat met name een drama betekenen voor Griekenland – waar nu al tienduizenden vluchtelingen vast zitten, met hele lange wachttijden voor de asielprocedures. Nog eens tienduizenden vluchtelingen erbij kan het land niet aan. Daarnaast is het ook de vraag of we dan onze grensbewaking (weer) in de handen willen leggen van een niet-EU land, te weten Macedonië.

Waarden onder druk

De reputatie van de EU als voorvechter van de mensenrechten staat door de vluchtelingen crisis behoorlijk onder druk. In het Amnesty-rapport *Fear and Fences – Europe's approach to keeping refugees at bay* wordt gedetailleerd beschreven hoe grensbewakers in Bulgarije, Griekenland, Spanje en Hongarije op brute wijze mensen het recht ontzeggen asiel aan te vragen op hun grondgebied.¹³

Helaas gaat de roep om meer effectieve bewaking van de Europese buitengrenzen vaak gepaard met het tegenhouden of terugduwen van asielzoekers. In Hongarije zijn asielzoekers ontvangen met prikkeldraad, pepperspray en wapenstok. Ook de retoriek van een aantal EU-regeringsleiders is niet fraai. Zo heeft de Slowaakse premier Fico gezegd bereid te zijn 200 vluchtelingen op te nemen, maar alleen als het christenen zijn. En hoewel er geen vluchtelingen zijn in Slowakije (net zo min als in Polen en Tsjechië)¹⁴, stelde hij na de aanslagen in Parijs ferm: 'We are monitoring every Muslim in our territory.'¹⁵ Fico staat met zijn xenofobie niet alleen, verre van zelfs.

Daarnaast woedt er in Europa sinds enkele maanden een felle discussie over wat een vluchteling nu eigenlijk is. Zo bestempelt de Hongaarse premier Viktor Orbán de vluchtelingen die door zijn land reisden consequent als economische migranten. Zijn redenering is dat deze mensen al langs 'veilige' landen als Turkije, Griekenland, Macedonië en Servië zijn geweest voordat ze de Hongaarse grens bereiken. Het feit dat ze niet eerder asiel hebben aangevraagd, toont volgens hem aan dat ze niet op zoek zijn naar bescherming, maar naar een betere toekomst. Ook Orbán heeft medestanders. Zijn interpretatie vindt veel bijval bij rechtse politici door heel Europa heen: onder meer de Deense premier Lars Lokke Rasmussen heeft dezelfde interpretatie gegeven.¹⁶

Een ander debat, mede aangewakkerd door de coalitieregering in Nederland, is het concept van 'veilige derde landen'. Het akkoord tussen de EU en Turkije is op deze basisaanname gebaseerd. Zodra een land wordt aangemerkt als 'veilig derde land' voor vluchtelingen,¹⁷ geldt dat alle mensen die via

dat land naar de EU zijn gereisd, teruggestuurd kunnen worden naar dat land om daar alsnog asiel aan te vragen. Hongarije was het eerste land dat het concept meteen toepaste op buurland Servië en op basis van deze redenering geen asielzoeker meer toelaat op zijn grondgebied. Bij gebrek aan een uniform beleid vindt er wat betreft de rechten van asielzoekers dus een 'race to the bottom' plaats.

Lidstaten concurreren daarnaast met elkaar om zo onaantrekkelijk mogelijk te zijn voor potentiële asielzoekers. Zo houdt België vast aan zijn beleid om niet meer dan tweehonderdvijftig mensen per dag te registreren, ook als dat betekent dat vele asielzoekers daardoor de nacht op straat moeten doorbrengen¹⁸; besloot het Deense parlement dat vluchtelingen moeten meebetalen aan hun opvang en zijn ze verplicht bij aankomst hun juwelen, contant geld en andere kostbaarheden af te geven¹⁹; heeft Zweden een stop afgekondigd en een verzoek bij de Commissie om hun vluchtelingen over de andere lidstaten te herverdelen; biedt Nederland een sobere opvang en een lange wachttijd; en perkt Duitsland de gezinshereniging ernstig in.

Geen 'Europees' probleem

De beelden van de vrieswagen vol doden langs de Oostenrijkse snelweg en van het levenloze lichaam van de peuter Aylan aan de Turkse kust, hebben het medeleven met vluchtelingen aangewakkerd in veel West-Europese landen. En ondanks de instroom van meer dan een miljoen asielzoekers, steunt nog steeds een meerderheid in de Westeuropese lidstaten de opvang van vluchtelingen. In Nederland ligt dit rond de 60%.²⁰

De situatie in Oost-Europa is anders. De angst voor het onbekende overheerst: tijdens het communisme waren deze landen gesloten gemeenschappen, immigratie is hen onbekend en xenofobie is wijdverspreid aanwezig in de samenleving. Het falende integratiebeleid van de Roma-gemeenschappen in deze landen draagt eveneens haar steentje bij aan de vreemdelingenhaat.

De landen die we kenden van Solidarnosc en het verzet tegen de communistische onderdrukking, laten zich nu van een andere kant zien. Oost-

Europese politici lijken exclusief te kiezen voor de eigen bevolking, de eigen gemeenschap, de eigen religieuze groep. Daarmee keren ze zich niet alleen af van de vluchtelingen, maar ook van de andere EU-lidstaten die op hun steun rekenen.

De Oost-Europese lidstaten worden gekenmerkt door hoge werkloosheid en lage sociale insluiting. Daardoor zijn niet alleen Oost-Europese politici en burgers weinig enthousiast om vluchtelingen asiel te verlenen, maar kiezen vluchtelingen zelf ook vooral de rijke Westerse lidstaten als eindbestemming in Europa. Enigszins hypocriet kan deze opstelling van de Oost-Europeanen wel genoemd worden, aangezien ze zelf wel gretig gebruik maken van de open grenzen en hun EU-recht om te wonen en te werken waar ze willen.

Hoewel wij in Nederland de vluchtelingen crisis als een Europees probleem zien, is het dat voor veel andere lidstaten juist niet. Je hebt de landen van aankomst, de transit-landen en de bestemmingslanden. De overige landen merken weinig tot niets van de crisis en lijken dan ook minder bereid om de lasten met de rijkste EU landen te delen. Dit geldt voor de meeste Oost-Europese landen, maar ook Spanje, Portugal, Frankrijk en de Baltische staten. Politici als Orbán zeggen klip en klaar dat het een Duits probleem is.

Het moge duidelijk zijn, dat dit een gemeenschappelijk optreden in de weg staat. Uit frustratie over het dwarsliggen van een klein aantal lidstaten kozen de Europese ministers ervoor om bij de eerder genoemde EU-top over de tijdelijke quota per meerderheid te beslissen. Hoe begrijpelijk dit ook is, deze gang van zaken versterkt wel het idee dat ‘van bovenaf’ besluiten worden opgedrongen, en brengt (het gevoel van) de gemeenschappelijkheid in de Europese besluitvorming schade toe. Het onderwerp raakt ook aan de soevereiniteit van landen: wie bewaakt de grenzen en wie laten we onder welke voorwaarden toe op ons grondgebied. Dat bemoeilijkt het om als EU op te treden.

Vasthouden aan waarden

Bestaande regels werken dus niet langer en nieuwe afspraken kunnen niet effectief worden afgedwongen. De eurocrisis liet al duidelijk tegenstellingen zien binnen de EU en de vluchtelingen crisis toont ook weer fundamentele verschillen in opstellingen en belangen. Met alleen navelstaren en jij-bakken gaan we er in ieder geval niet uitkomen. Er moet aan drie voorwaarden worden voldaan om een effectief en humaan beleid te ontwikkelen voor de vluchtelingen crisis:

- » Een goede aanpak is alleen mogelijk als we gezamenlijk optreden; nationale 'oplossingen' zijn niet duurzaam. Maar dat hoeft niet te betekenen dat we alleen in actie komen als alle 28 EU-landen het ergens over eens zijn, juist nu moeten 'coalitions of the willing' gesmeed worden om uit de impasse te komen.
- » Draagvlak voor de opvang van vluchtelingen onder de Europese bevolking is essentieel, anders is geen enkele afspraak op termijn houdbaar.
- » We gaan niet morrelen aan onze humanitaire (en juridische) plicht om mensen in nood bescherming te bieden.

Daarnaast is het essentieel dat de grondoorzaken van conflicten worden weggenomen. Zolang er oorlogen zijn, zullen mensen vluchten. De EU moet een actievere rol spelen in het voorkomen van conflicten en het bieden van oplossingen. De internationale gemeenschap heeft in Syrië de afgelopen jaren te lang weggekeken en is pas wakker geschud toen de lijken aan onze kusten aanspoelden en tienduizenden vluchtelingen onze eigen grenzen bereikten. Het is onze plicht om bescherming te bieden aan mensen die moeten vluchten omdat ze hun leven niet zeker zijn. Het beste kunnen we dat zo dicht mogelijk bij hun thuis doen. Dat is effectiever en goedkoper dan mensen naar Europa halen. Naast de eerste humanitaire opvang, moet er in de buurlanden geïnvesteerd worden in onderwijs en werkgelegenheid, zodat vluchtelingen ook de kans krijgen om een toekomst op te bouwen in een nieuw land. Maar ook daar moet de internationale gemeenschap oog houden voor draagvlak onder de lokale bevolking. Daartoe kan bijdragen dat

de EU, samen met andere internationale partners, bereid is om een deel van de vluchtelingen over te nemen om zo de buurlanden enigszins te ontlasten.

Ook om een andere reden is die hervestiging essentieel. Mensensmokkelaars bepalen vaak hoeveel mensen en wie er naar Europa komen om asiel aan te vragen. Dat mag niet zo blijven. Vluchtelingen moeten de kans krijgen om via legale, veilige routes de EU te bereiken. Het creëren van veilige routes is een belangrijk onderdeel van een gezamenlijke oplossing. Alleen dan voorkomen we dat nog meer mensen verdrinken, wordt mensensmokkelaars hun business model ontnomen en weten we na screening wie de EU binnenkomen. Er is een jaarlijks quotum nodig. Daarin moet de schatting van de UNHCR, dat 10% van de vluchtelingen zo kwetsbaar is, dat ze in de eigen regio niet voldoende beschermd kunnen worden, zeker worden meegenomen. Belangrijk is dat alle Europese landen naar daadkracht meedoen, maar dat de verantwoordelijkheid voor de selectie bij de nationale overheden blijft liggen. Voorbeelden hiervan zijn het hervestigingsprogramma van de UNHCR, het verstrekken van humanitaire visa en het uitbreiden van de mogelijkheid voor gezinshereniging.

Als het perspectief voor vluchtelingen in de eigen regio verbetert en er uitzicht is op legale vluchtroutes naar de EU voor een deel van de mensen, neemt de vraag naar gevaarlijke, illegale opties sterk af. De illegale route moet men zo onaantrekkelijk mogelijk maken.

Mocht de afspraak met Turkije om vluchtelingen vanuit Griekenland terug te sturen om juridische of politieke redenen niet stand houden, dan moeten vluchtelingen via een vaste verdeelsleutel over andere Europese landen worden verdeeld. Economische migranten moeten onveranderd snel worden uitgezet. Een effectief uitzetbeleid is van essentieel belang om geen aanzuigende werking te veroorzaken op de miljoenen mensen, die vanwege economische motieven naar Europa willen, én om draagvlak in de eigen samenleving te houden. Het openen van mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie van buiten de EU is op dit moment ook ongewenst. Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben al te maken met verdringing door de komst van veel Oost-Europese arbeiders en de loopholes die er bestaan in de Europese wetgeving.

Tegelijkertijd is het belangrijk de belemmeringen voor integratie (taal, erkenning diploma's, psychische trauma's) zo veel mogelijk weg te nemen, zodat nieuwkomers dezelfde kansen op de arbeidsmarkt krijgen als alle anderen. Integratie is in het verleden een grote opgave geweest en dat zal nu niet anders zijn. Wel kunnen we leren van de fouten die we in het verleden hebben gemaakt. Uiteindelijk geldt dat we de plicht hebben om alle vluchtelingen een veilige haven te bieden, ook degenen die waarschijnlijk geen toegevoegde waarde leveren aan onze samenleving en moeite hebben om zich aan te passen.

We moeten overigens bij die integratie-inspanningen iedere schijn van positieve discriminatie van vluchtelingen vermijden. Het toch al aanwezige gevoel van onrecht en angst wordt daar alleen maar door gevoed. Draagvlak voor een solidair en humaan beleid is alleen mogelijk als we een bondgenootschap met de redelijke meerderheid van de bevolking weten te smeden. Om angst weg te nemen, zal de PvdA de zorgen, die leven, serieus moeten nemen. Daarvoor moeten we samenwerken met maatschappelijke organisaties en vakbonden, maar ook met lokale buurtcomités en wijkagenten.

Tegenwicht en bondgenootschappen in Europa

In de Europese discussie over vluchtelingen domineren nationale narratieven. Ideologische visies doen er veel minder toe. De verschillen tussen Oost-West, en Noord-Zuid zijn groter dan de partijpolitieke verschillen. Een solidair Europa begint bij onszelf: het ontwikkelen van een pan-Europees sociaaldemocratisch antwoord op de vluchtelingencrisis. Voorlopig voeren de twee extremen, Merkel en Orbán, beiden opmerkelijk genoeg van de Europese Volkspartij, de boventoon.

De sociaaldemocraten op één lijn krijgen zal nog een hele kluit worden. Bij de stemming over de herverdeling van 160.000 vluchtelingen waren er namelijk vier regeringsleiders die dwarslagen. Drie daarvan zijn lid van de Partij van de Europese Socialisten (PES), waar de PvdA ook toe behoort.²¹ In de 'eigen familie' zal de discussie over solidariteit en de gemeenschap-

pelijke waarden dus veel intensiever en effectiever moeten worden. Indien we die verdeeldheid overwinnen, is het potentieel groot: sociaaldemocraten zitten in dertien EU-landen in de regering.²²

Alle vormen van solidariteit (met vluchtelingen, landen in de regio, andere EU-landen en de eigen bevolking) zullen moeten worden toegepast om de instroom van vluchtelingen hanteerbaar te maken en een humaan antwoord te bieden op deze ongekende ramp voor miljoenen mensen. Wanneer een van deze elementen mist, zal het niet werken. De uitdaging is enorm, maar echt een keuze hebben we niet: of het lukt ons om deze crisis gezamenlijk te bezweren, of de mooie Europese waarden verdwijnen met het laatste restje solidariteit op de mestvaalt van de geschiedenis.

‘We can’t deter people fleeing for their lives. They will come. The choice we have is how well we manage their arrival. And how humanely.’

ANTONIO GUTERRES, *VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen*

8.

*Pleidooi voor de vorming van een Schengen II**Versterk controle aan de buitengrenzen en van de politieke en justitiële samenwerking*

CYRILLE FIJNAUT

Het is tijd dat de Europese lidstaten onderkennen dat de afschaffing van controle aan de binnengrenzen van de Europese Unie (EU) niet zonder een adequate controle van de buitengrenzen van de EU kan. De lidstaten lijken na jaren en onder druk van de vluchtelingencrisis deze consequentie te willen trekken met de oprichting van de Europese Grens- en Kustwacht. Een integrale aanpak van migratie en internationale veiligheid vraagt in beginsel om een gemeenschappelijke aanpak. Ideeën in de richting van een ‘mini-Schengen’ in West-Europa zijn *second best*.

Controle aan de buitengrenzen vereist dat strategisch gelegen stukken van de buitengrenzen worden afgesloten, teneinde een behoorlijke afwikkeling van inkomend en uitgaand verkeer via welbepaalde zeehavens en landhavens mogelijk te maken. Deze maatregel hoort uiteraard onderdeel uit te maken van een weloverwogen buitenlands, vluchtelingen- en migratiebeleid. Een buitenlands beleid gericht op conflictpreventie, vrede, behoorlijk bestuur en bestaanszekerheid voor iedereen. En een vluchtelingen- en migratiebeleid waarbij verschillende gereguleerde routes naar de EU bestaan voor vluchtelingen en migranten, als alternatief voor de door mensensmokkelaars beheerste levensgevaarlijke tocht over de Middellandse Zee.

De aard en omvang van de huidige veiligheidsproblematiek vereist daarnaast een intensivering van de politieke en justitiële samenwerking binnen de EU. Mocht gezamenlijk voortbouwen op

de bestaande Schengensamenwerking, een 'Schengen-II', wegens verzet van een aantal lidstaten niet meteen haalbaar zijn, dan kunnen de Benelux- en omliggende landen het voortouw nemen, net zoals zij dat met de oorspronkelijke Schengen-overeenkomst hebben gedaan.

Een revolutionaire stap: de controle van de binnengrenzen naar de buitengrenzen

De verplaatsing van de controle op personen, goederen, diensten en kapitaal van de binnengrenzen tussen de lidstaten naar hun gemeenschappelijke buitengrenzen was de vervulling van een van de basisvoorwaarden voor de territoriale eenmaking van de economische markt in de Europese Unie. Dit was niet alleen vanuit economisch perspectief een ingrijpende maatregel, maar ook vanuit een oogpunt van veiligheidszorg. De bewaking van staatsgrenzen door eigen politie- en douanediensdiensten is immers sinds eeuwen een zichtbaar symbool van politieke soevereiniteit ten opzichte van het buitenland. Tevens vormt zij een belangrijk middel om te demonstreren dat het bijbehorende geweldsmonopolie in het binnenland desnoods met kracht wordt gehandhaafd. Het was dus nogal wat dat een vijftal lidstaten rond 1990 in het kader van Schengen het besluit namen om dit zo belangrijke controlemiddel grotendeels over te hevelen naar andere lidstaten. Zodoende gaven zij immers een belangrijk stuk van hun aloude kerntaak – de zorg voor de veiligheid van de staat en van zijn inwoners – uit handen.

In de opeenvolgende EU-verdragen – van het Verdrag van Maastricht tot het Verdrag van Lissabon – wordt formeel niet getornd aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor hun binnenlandse veiligheid. Hoe zij deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen dragen zonder zelf direct ten volle controle uit te kunnen oefenen op het verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal aan de buitengrenzen van de Unie, blijft verdragsmatig echter in nevelen gehuld.

Dat de Lidstaten deze revolutionaire stap in de loop van de jaren negentig zetten, vloeide dan ook niet alleen voort uit het geloof in het wederzijds economisch belang van een geïntegreerde binnenlandse markt. Hun be-

slissing was ook in hoge mate gebaseerd op het onderlinge vertrouwen dat de bewaking van de gemeenschappelijke buitengrenzen door alle lidstaten met de inzet van de nodige mensen en middelen op adequate wijze zou worden behartigd.

Het is dan ook niet teveel gezegd dat de afwezigheid van controle aan de binnengrenzen van de Unie en een adequate controle aan haar buitengrenzen communicerende vaten vormen. Zowel in positieve als negatieve zin, want zodra de bewaking van de buitengrenzen van de Unie op wezenlijke punten disfunctioneert zal door lidstaten weer controle aan hun eigen buitengrenzen worden opgebouwd (zoals we recentelijk onder meer hebben gezien in Zweden en Denemarken).

Bovendien kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de wegbe-reiders van die omwenteling de gedachte koesterden dat de vrijmaking van het binnenlandse verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal op den duur langs twee wegen de verdere constructie van een politieke unie, en hiermee de opbouw van een geïntegreerde veiligheidszorg aan de binnen- en buitengrenzen, zou bevorderen. Aan de ene kant omdat er voor de verdere ontwikkeling van de ééngemaakte markt onvermijdelijk meer centrale politieke en monetaire aansturing van de economieën van de lidstaten nodig is. Aan de andere kant omdat die evolutie gepaard gaat met de vorming van een meer gemeenschappelijke Europese cultuur en zodoende maatschappelijk draagvlak creëert voor zo'n unie.

Wel meer centrale aansturing, geen gemeenschappelijke cultuur

Dat het eerste door toedoen van opeenvolgende crises wél is gebeurd, maar het laatste niet, juist ook niet in twee van de stichtende lidstaten – getuige de negatieve uitslag van de referenda over het Grondwettelijk Verdrag in Frankrijk en Nederland –, is genoegzaam bekend. Deze uitslag laat goed zien dat buitengrenzen niet alleen op een internationaalrechtelijke erkende manier de politieke soevereiniteit van een staat weerspiegelen. Het gaat om veel meer. Grenzen zorgen namelijk ook voor een gevoel van maatschappelijke zekerheid onder de mensen die er binnen wonen. Dat geldt in het

bijzonder wanneer het gaat om de werking van politieke, sociale, financiële en culturele instellingen die een grote invloed uitoefenen op ons dagelijkse leven. Wanneer hun werking immers niet meer controleerbaar en dus voorspelbaar is, komt dit leven als vanzelf op losse schroeven te staan. Daarom valt goed te begrijpen dat mensen, als het erop aan komt, hechten aan de buitengrenzen van hun land. Die geven een zekere beschutting tegen de onzekerheden en de lotgevallen van het leven op aarde. Wie denkt dat door de toenemende globalisering van het maatschappelijk leven buitengrenzen steeds nuttelozer en zinlozer worden, vergist zich deerlijk. Deze ontwikkeling versterkt – paradoxaal genoeg – het belang van duidelijke buitengrenzen en de waarde van een overheid die deze grenzen afdoende kan bewaken.

Zelfs met de verwachting van een verdere constructie van een politieke unie was het echter opmerkelijk dat de verplaatsing van de grenscontrole naar de buitengrenzen van de Europese Unie niet onmiddellijk gepaard ging met de vorming van een geïntegreerd stelsel van politie- en douanediensten om die controle daadwerkelijk gestalte te kunnen geven. Grensoverschrijdende gevaren voor de veiligheid doen zich immers haast altijd voor in de vorm van combinaties van personen, goederen, diensten en kapitaal, of het nu gaat om mensen- en drugshandelaren, om terroristen, om zwartsparenders of om internet-afpersers.

Ook in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw mocht men er vanuit gaan dat die gevaren niet weken, maar door de verdere globalisering van het transport, de communicatie en het geldverkeer, juist omvangrijker, gevarieerder en indringender zouden worden. Een sluitende controle op het inkomende en uitgaande verkeer van personen, goederen, diensten en gelden aan de buitengrenzen was dus toen al een noodzakelijke voorwaarde voor een doeltreffend veiligheidsbeleid.

Het spreekt voor zich dat een dergelijke controle makkelijker kan worden georganiseerd aan lucht- dan aan zee- en landgrenzen. Het luchtverkeer kan in het algemeen relatief eenvoudig via een beperkt aantal luchthavens worden afgewikkeld. De controle op het verkeer over zeegrenzen valt al moeilijker te beheersen maar is ten aanzien van grotere schepen nog redelijk doenbaar via grote en kleine(re) havens.

Waar het echt knelt is bij de landgrenzen, zeker in het geval van landen die

aan alle of vele kanten territoriaal vastzitten aan elkaar. Het verkeer kan door middel van een aansluitend stelsel van (auto)wegen wel enigermate worden gekanaliseerd, maar een sluitende controle vraagt om zeer ingrijpende en dus erg controversiële maatregelen als metershoge muren en hekken met prikkeldraad met doorgangen (denk aan het vroegere IJzeren Gordijn of aan de grens tussen Israël en de Palestijnse Gebieden). Hiermee is meteen gezegd dat de oprichting van Frontex in het begin van deze eeuw om de lidstaten te ondersteunen bij de uitoefening van de controle aan (hun deel van) de zeer uitgestrekte en hoogst grillige buitengrenzen van de Europese Unie – 42.673 km zee- en 7.721 km landgrenzen – in geen verhouding staat tot de kolossale opgave die een geïntegreerde uitvoering van deze controle overduidelijk vormt.

Dat de controle aan de buitengrenzen van de Europese Unie in de jaren negentig niet op gemeenschappelijke voet stelselmatig werd georganiseerd maar zonder bovennationale samenhang werd toevertrouwd aan de individuele lidstaten, is des te eigenaardiger wanneer men bedenkt dat de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen wel enigermate is gecompenseerd met een stelsel van maatregelen om de veiligheid in de lidstaten te kunnen waarborgen. Dit laat immers zien dat de betrokken regeringsleiders zich heel goed bewust waren van de grensoverschrijdende risico's die de constructie van een interne markt met zich meebracht voor de binnenlandse veiligheid.

Maastricht en Schengen

De grondslagen van dit stelsel werden gelegd in het Verdrag van Maastricht en in de Overeenkomsten van Schengen. In Maastricht besloot men na veel discussie *top down* voor het gehele grondgebied te voorzien in de oprichting van een gemeenschappelijke dienst voor de uitwisseling, analyse en verspreiding van criminele informatie, Europol. En in de Schengen overeenkomsten werd *bottom up* gezorgd voor diverse operationele vormen van grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking, onder meer in de vorm van directe grensoverschrijdende uitwisseling van informatie tussen de politiediensten en in de vorm van het indirecte gemeenschappelijke Schengen Informatie Systeem.

Opmerkelijk hierbij is dat het initiatief tot de Schengen Overeenkomsten niet uitging van de Europese instellingen, maar van twee lidstaten, Duitsland en Frankrijk. België, Nederland en Luxemburg steunden dit initiatief onmiddellijk. Op basis van de ervaringen die zij hadden opgedaan met de Benelux Economische Unie, wisten zij hoe belangrijk, maar ook hoe ingewikkeld, de gemeenschappelijke bewaking van onderlinge grenzen is. Stap voor stap sloten ook de andere lidstaten zich geheel of gedeeltelijk (zoals het Verenigd Koninkrijk) bij Schengen aan. In 1999 werd het zogenaamde *acquis* via een protocol bij het Verdrag van Amsterdam geïncorporeerd in het rechtsstelsel van de Europese Unie.

Deze gang van zaken is opmerkelijk omdat het laat zien dat belangrijke veranderingen in de EU niet alleen via gemeenschappelijke besluiten tot stand hoeven te komen, maar dat ze ook kunnen worden gerealiseerd via initiatieven van enkele lidstaten die gaandeweg door de andere lidstaten worden omarmd.

Dat de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen wel speciaal werd gecompenseerd door maatregelen op het terrein van de binnenlandse veiligheid maar de verplaatsing van die controle naar de buitengrenzen niet, is een verschil dat overigens niet moet worden overdreven. In de voorbije decennia is er immers vrijwel onafgebroken gesleuteld aan de organisatie en werking van de politie en justitie samenwerking om de doeltreffendheid en doelmatigheid naar een hoger niveau te tillen. Denk aan de oprichting van Eurojust en de Europese Politieacademie CEPOL. Niet minder belangrijk zijn de overeenkomst om via het mechanisme van de rechtshulp vergaand gemeenschappelijk strafrechtelijk optreden over de binnengrenzen mogelijk te maken, het initiatief van een aantal lidstaten – onder aanvoering van Duitsland – om via de overeenkomst (en het latere besluit) van Prüm de grensoverschrijdende beschikbaarheid van bepaalde gegevens (in relatie tot DNA, kentekens en vingerafdrukken) te organiseren, en het zogenaamde Zweedse Kaderbesluit dat in het algemeen een vlottere uitwisseling van gegevens tussen politiediensten mogelijk maakt.

Verder mag in dit verband niet voorbij worden gegaan aan de initiatieven die lidstaten – al dan niet met de financiële steun van de Europese Commissie – hebben genomen om de bilaterale en trilaterale samenwerking in

de grensgebieden verder gestalte te geven. Zowel de uitbreiding van het stelsel van politie- en douanecentra (op dit moment zo'n vijftig) tot de meeste grensgebieden tussen de lidstaten, maar ook het Benelux Akkoord van Senningen uit 2004 met betrekking tot de politieke samenwerking zijn hier goede voorbeelden van. Laten we tot slot ook niet uit het oog verliezen dat er onder de vlag van de EU op een aantal terreinen zeer belangrijke netwerken van deskundigen en speciale diensten zijn gaan functioneren, zoals het samenwerkingsverband van de speciale eenheden Atlas en dat van de verkeerspolitiediensten Transpol.

Het stelselmatige gebrek aan Europese controle en samenwerking

Hoewel het verschil in compensatie voor de verplaatsing van de controle van de binnengrenzen naar de buitengrenzen betrekkelijk is, blijft het de vraag waarom de controle op het verkeer aan de buitengrenzen niet stelselmatig op het niveau van de EU werd georganiseerd en waarom de afschaffing van de controle op het verkeer aan de binnengrenzen slechts met horten en stoten werd gecompenseerd via een gecompliceerd netwerk van organisatorische en functionele voorzieningen voor de grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking.

Het antwoord op deze cruciale vraag moet eerst en vooral worden gezocht in de complexe constitutionele verhoudingen binnen de EU. Hoe men het ook wendt of keert, de Unie is, als het erop aan komt – en dat doet het bij de uitoefening van het geweldsmonopolie al vlug – nog altijd hoofdzakelijk een samenwerkingsverband van soevereine staten. Voor zulke staten is en blijft het moeilijk te aanvaarden dat de controle aan (hun deel van) de buitengrenzen niet alleen door henzelf maar mede door andere staten zou worden uitgeoefend, bijvoorbeeld de zeegrenzen in Nederland mede door politiemensen en douaniers uit Frankrijk en Spanje. Dit beschouwt men maar al te begrijpelijk als een belangrijk verlies van soevereiniteit.

Daarnaast is het voor soevereine staten lastig om de grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking op een hechte operationele manier te organiseren. De betrokken instellingen en diensten moeten dan verregaand

met elkaar worden vervlochten. Het is daarbij onvermijdelijk om belangrijke onderlinge verschillen in organisatie en bevoegdheid te nivelleren. Een dergelijke harmonisatie van het binnenlands bestuur wordt echter al snel beschouwd als een te hoge constitutionele prijs voor de stelselmatige verbetering van de binnenlandse veiligheid. Met het gevolg dat deze samenwerking ondanks alle onderlinge afspraken in de praktijk een kwestie van *piecemeal engineering* blijft.

Bovendien is de binnenlandse veiligheid van de lidstaten in de voorbije jaren weliswaar af en toe, in het bijzonder door terroristische aanslagen, ernstig geschokt maar heeft er zich tot op de dag van vandaag in en rond de EU geen bedreiging voorgedaan die zo ernstig en zo permanent is dat zij de constitutionele drempel tussen de lidstaten heeft kunnen slechten en zo doende de weg heeft vrijgemaakt voor de ontwikkeling van een geïntegreerd stelsel van controle en samenwerking. Dit geldt in elk geval voor het islamistisch terrorisme en voor veel voorkomende vormen van georganiseerde misdaad als mensenhandel en illegale wapenhandel. Hetzelfde kan worden gezegd van oorlogsdreigingen en van verstoringen van de openbare orde.

Deze gebeurtenissen hebben telkens alleen maar geleid tot nieuwe of vernieuwde actieplannen en tot specifieke maar al met al kleine aanpassingen van het bestaande stelsel, zoals het opzetten van een expertisecentrum bij Europol. Meer structurele wijzigingen die voor de gehele Unie zouden gelden, werden nimmer doorgevoerd. Om bij het voorbeeld van Europol te blijven: vaste rechtstreekse operationele verbindingen tussen Europol enerzijds en de politiediensten in grote steden en grote havens van de Europese Unie anderzijds worden nog steeds niet gemaakt. Ofschoon de vorming van zo'n politieel netwerk heel goed zou aansluiten op de bewegingen van het illegale verkeer in de Europese Unie, of het nu gaat om het illegale verkeer van personen en goederen of om dat van diensten en geld.

Tot slot is het er door de uitbreiding van de EU tot 28, in allerlei opzichten zeer verschillende, lidstaten vandaag de dag niet eenvoudiger op geworden om het huidige bewakingsstelsel aan de binnen- en buitengrenzen naar een hoger en meer geïntegreerd niveau te tillen. De heterogeniteit van deze Unie roept immers de vraag op of haar lidstaten op een zo gevoelig punt als dit van de veiligheid een zinvol en werkbaar compromis kunnen bereiken. Zullen

zij – om maar meteen man en paard te noemen! – onder druk van de vluchtelingen crisis, in combinatie met de problemen van islamistisch terrorisme en georganiseerde misdaad, bereid zijn om de controle aan alle buitengrenzen verregaand in handen te geven van een daadkrachtige en dus geïntegreerde Europese grenswacht en om hun politieke en justitiële samenwerking in het binnengebied van Schengen veel hechter te organiseren dan momenteel het geval is? Zijn de verschillen in tradities, waarden en belangen tussen zoveel lidstaten niet te groot om dergelijke gemeenschappelijke ommezwaaien in het beleid te kunnen maken? Om – kort samengevat – een doorstart te maken van een Schengen I naar een Schengen II?

Het antwoord op deze vragen is vanzelfsprekend speculatief. Gelet op het verleden kan het evenwel gemakkelijk negatief uitpakken omdat een aantal lidstaten om allerlei redenen – te groot verlies van soevereiniteit, onvoldoende rechtstreeks geraakt door de problemen – niet vlug bereid zal zijn om een algemeen of ‘groot’ Schengen II te maken. Gegeven Schengen I mag echter ook niet zonder meer worden uitgesloten dat de lidstaten in de huidige omstandigheden wel deze belangrijke stap willen zetten. Of althans een beperkte groep van lidstaten en hun ‘klein’ Schengen II op termijn de voorloper zou kunnen worden van een ‘groot’ Schengen II.

De haalbaarheid van een ‘hoog niveau van veiligheid’

Alvorens na te gaan of de vluchtelingen crisis wel een paradigmawisseling in de sfeer van controle en samenwerking op het terrein van de binnenlandse veiligheid teweeg kan brengen, past het om na te gaan hoe realistisch de doelstelling is die op het terrein van de veiligheid voor het eerst duidelijk werd verwoord in het Verdrag van Amsterdam en waar in het Verdrag van Lissabon aan werd vastgehouden, namelijk om ‘een hoog niveau van veiligheid’ te waarborgen in de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht die de Europese Unie wil zijn. In het huidige artikel 67, lid 3, van het ‘Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ staat hoe dit hoge niveau moet worden bereikt:

‘Door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en van racisme en vreemdelingenhaat, maatregelen inzake coördinatie

en samenwerking tussen de politie en justitiële autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en, zo nodig, door de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.¹

Deze zinsneden roepen de nodige vragen op. Ten eerste de vraag: over welke bedreigingen van de veiligheid hebben we het hier? Gelet op de context is deze vraag in abstracto nog redelijk goed te beantwoorden: georganiseerde misdaad, terrorisme, financieel-economische misdaad en spionage in alle soorten en maten.

Het gaat met andere woorden niet direct om sociale veiligheid. Of er ook verkeersveiligheid onder valt is twijfelachtig. Heel duidelijk daarentegen is wel weer – heel belangrijk – dat migratie in dit verband zeker niet als een veiligheidsprobleem is gedefinieerd en dat daarmee migranten of vluchtelingen niet worden gezien als een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid. Dit is in historisch opzicht overigens minder vanzelfsprekend dan het lijkt, omdat landen vreemdelingen traditioneel wel als een dergelijk gevaar beschouwden en hen navenant behandelden. Politieaangelegenheden en vreemdelingenzaken worden traditioneel niet voor niets in nauwe onderlinge samenhang door één en hetzelfde ministerie behandeld, in Nederland door het Directoraat-Generaal van Politie- en Vreemdelingenzaken bij het ministerie van (Veiligheid en) Justitie.

De tweede vraag is al lastiger: wat betekent in dit verband een hoog niveau van veiligheid? Het is heel goed dat de EU – en men mag aannemen: gelijkmatig voor haar gehele grondgebied – op het punt van veiligheid grote ambitie toont. Een (te) laag niveau van veiligheid vormt immers een regelrechte bedreiging voor vrijheid en recht, zoals men dag-in-dag-uit op de televisie kan zien.

Dit laat echter de vraag naar de hoogte van het niveau van veiligheid onverlet. Deze vraag valt in algemene zin niet behoorlijk te beantwoorden. Wat zouden immers de criteria kunnen zijn om vast te stellen welk niveau ‘hoog’ is en wanneer die op het grondgebied van de Unie al dan niet is bereikt? Is dat – om dicht bij huis te blijven – wanneer de illegale wietteelt in Nederland met de hulp van Belgische en Duitse instanties verregaand de kop is ingedrukt en daarmee ook de grootschalige export van deze illegale

drug naar de andere lidstaten? Of wanneer de lidstaten er dankzij intensieve en grootschalige samenwerking in slagen om het aantal georganiseerde autodiefstallen op het grondgebied van de Europese Unie aanzienlijk terug te brengen? Of wanneer met vereende krachten de carrouzels zijn stilgelegd met behulp waarvan op grote schaal vrouwenhandel wordt georganiseerd tussen de grote steden in het Westen van de Unie?

Met de onmogelijkheid om deze tweede vraag te beslechten komt ook het antwoord op de derde vraag over de doeltreffendheid van de in het Verdrag genoemde maatregelen in de lucht te hangen. We kunnen namelijk door de ongrijpbaarheid van het doel immers niet in algemene zin weten wanneer die maatregelen het niveau van veiligheid zullen bewerkstelligen waarop in de verdragen wordt gezinspeeld.

Hierbij moet natuurlijk wel onder ogen worden gezien dat het veiligheidsniveau niet alleen afhangt van de manier waarop en de mate waarin de controle aan de buitengrenzen en de samenwerking in het binnengebied van Schengen zijn georganiseerd. In de constitutionele constructie van de EU is de behartiging van de veiligheid immers eerst en vooral een verantwoordelijkheid van de lidstaten. In deze constructie wordt er dus vanuit gegaan dat de eigen politie- en douanediens in termen van mankracht, bevoegdheden en uitrusting in staat zijn om op eigen grondgebied voor voldoende veiligheid te zorgen. Naast constitutionele zijn hier ook inhoudelijke redenen voor: grensoverschrijdende veiligheidsproblemen hebben nu eenmaal haast per definitie een lokale dimensie. Het zijn met andere woorden in beginsel meestal 'glokale' problemen.

Waar het gaat om georganiseerde misdaad kan het voorbeeld worden gegeven van de synthetische drugs: die worden niet ergens ter wereld geproduceerd respectievelijk gedistribueerd, maar in alle mogelijke panden respectievelijk dansgelegenheden in onder meer Nederland. In het geval van islamistisch terrorisme is er vandaag de dag ook geen gebrek aan voorbeelden om dit vertrekpunt te demonstreren. Met betrekking tot cybercrime zijn er eveneens genoeg voorbeelden: de plegers van dit soort misdaad bevinden zich niet ergens in een ongrijpbare virtuele wereld maar hebben gewoon ergens computers en servers aangesloten op het internet om langs deze weg hun misdaad – diefstal, afpersing et cetera – te kunnen plegen. Er is

ter plaatse slechts een deskundige en integere politie en justitie nodig om er een einde aan te maken.

Deze intrinsiek lokale dimensie betekent overigens niet dat de doeltreffendheid van het optreden van politie- en douanediens ten tegen zulke problemen alleen afhangt van hun eigen operationele vermogen op lokaal en nationaal niveau. Hun doeltreffendheid wordt voor een stuk zeker bepaald door de kwantiteit en kwaliteit van deze diensten in de aangrenzende landen en door de intensiteit van hun samenwerking met instanties op bovennationaal niveau als Europol en Eurojust.

Deze internationale instanties kunnen immers op Europese schaal zowel de grensoverschrijdende ontwikkelingen in het oog houden als de verplaatsing van problemen op nationaal of lokaal niveau volgen en jurisdictiegeschillen helpen oplossen. Neem het hiervoor gegeven voorbeeld van vrouwenhandel of dat van het islamistisch terrorisme. Het komt er daar op aan om het lokale, nationale en internationale niveau te integreren in één enkel samenwerkingsverband. Het politiestelsel van de Verenigde Staten kan hier prima tot voorbeeld dienen. In dit systeem vormt de *Federal Bureau of Investigation* als het ware de ruggengraat van een organisatorisch netwerk dat zich uitstrekt van de eenheden en coördinatiecentra in de grote steden en regio's tot de verbindingsofficieren op de vele ambassades alom over de wereld.

Gelukkig is de EU sinds het Verdrag van Lissabon op dit punt niet helemaal krachteloos. De Europese Raad kan tegenwoordig – zie artikel 68 van het Verdrag – strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vaststellen. Verder er is sinds dat Verdrag een permanent comité (artikel 71) dat de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid binnen de EU bevordert en versterkt.²

Dit is allerm minst een loos mechanisme: via een beleidscyclus waaraan (diensten van de) lidstaten zich hebben geëngementteerd worden voor bepaalde periodes (momenteel voor de periode 2014 – 2017) bepaalde misdaadproblemen zoals mensenhandel en cybercrime tot gemeenschappelijk prioriteiten verheven. De herhaalde persberichten van Europol over omvangrijke, ook wereldwijde, acties tegen onder meer kinderporno en

drugshandel demonstreren dat deze formule voor versterking van de onderlinge samenwerking feitelijk werkt.

Desalniettemin blijft het ook op dit moment nog een pertinente vraag: werkt de controle aan de buitengrenzen en de samenwerking in het binnengebied van Schengen goed genoeg om dat ‘hoge niveau van veiligheid’ te kunnen bereiken? Men kan – zoals gezegd – bij de huidige stand van zaken wel blijven hangen in abstracte bespiegelingen over doelen en middelen maar dit zet geen zoden aan de dijk. In dit stadium is het beter om gericht onderzoek te doen naar de stand van de controle en de samenwerking in het geval van *hard cases* in de binnenlandse veiligheid.

Zo kan worden bekeken of die beheermechanismen de lakmoesproeven met goed gevolg doorstaan. Bij deze *cases* kan men aan diverse veiligheidsproblemen denken. De Italiaanse politie en justitie vraagt al jaren voor een van die problemen aandacht: de verbreiding van de Italiaanse maffia over Europa. Het Europese Parlement heeft niet zo lang geleden zelfs een onderzoekscommissie – de commissie-Alfano – gewijd aan deze kwestie. In hoeverre is dit een feit en in hoeverre een fictie? Omdat die commissie er helaas niet veel van heeft gebakken kan deze vraag nog steeds niet worden beantwoord. Dit vraagstuk zou eindelijk eens door een multinationalaal samengestelde *task force* van deskundigen grondig moeten worden onderzocht.

Een probleem waar men in dit verband natuurlijk niet aan voorbij kan gaan, is het probleem van het islamistisch terrorisme dat zich in de voorbije jaren via zware aanslagen en ernstige bedreigingen in een aantal lidstaten heeft gemanifesteerd. In relatie tot dit probleem wordt bij herhaling gewezen op een gebrek aan tijdige en afdoende samenwerking tussen de inlichtingen- en politiediensten in de EU.

Maar schoot en schiet die samenwerking werkelijk tekort? Bijvoorbeeld tussen de Belgische en de Franse diensten in het geval van de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs? Zo ja, waar lag dit dan aan en wat waren daar de gevolgen van? Hoe zouden de tekortkomingen in de samenwerking kunnen worden ondervangen? Vraagt dit om structurele maatregelen ten aanzien van de wisselwerking tussen de genoemde diensten en instanties als Europol? Of zou het volstaan om de gerezen problemen op bilaterale voet aan te pakken? Extra complicerend is natuurlijk dat het gezien de actualiteit niet mogelijk

is om deze kwestie op een open en grondige manier te analyseren en de resultaten van dit onderzoek op een geloofwaardige manier te publiceren.

Het heeft er alles van dat de islamistische aanslagen in Parijs en Brussel en de hoge dreigingsniveau's in diverse andere hoofdsteden, niet onmiddellijk een structurele herschikking van de voorzieningen bewerkstelligen die op het terrein van de veiligheid zijn geschapen aan de binnengrenzen en buitengrenzen van de Europese Unie. Hiervoor raken deze indringende gebeurtenissen de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaten voor de binnenlandse veiligheid te veel. Bovendien hebben zij ook niet voldoende mobiliserende werking in de lidstaten die tot nu toe gevrijwaard zijn gebleven van zulk soort aanslagen en dreigingen.

Dit wil niet zeggen dat zij geheel zonder effect zijn gebleven of zullen blijven. Het terrorisme heeft nu al geleid tot gedeeltelijke aanpassingen van de bestaande voorzieningen. De meest tastbare voorbeelden hiervan zijn de regeling voor het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor de bestrijding van in het bijzonder terrorisme en de aanscherping van de bestrijding van de illegale wapenhandel. Minder duidelijk zijn de afspraken over de versterking van de uitwisseling van informatie tussen de politie- en inlichtingendiensten onderling en tussen deze diensten en Europol. En bilateraal beweegt er ook een en ander: de Belgische en de Franse regering overleggen momenteel over de versterking van hun wederzijdse samenwerking op dit terrein.

Een paradigmawisseling door de vluchtelingen crisis

Dit ligt heel anders in het geval van de vluchtelingen crisis. Die zou mogelijk wel een wisseling van paradigma in de organisatie en werking van de grensbewaking te weeg kunnen brengen. Daar zijn diverse redenen voor.

Allereerst omdat het een crisis is die aan de buitengrenzen van de Unie door de enorme aantallen vluchtelingen buitengewoon massale en zichtbare proporties heeft aangenomen. Door de indringende beelden en cijfers van de vluchtelingen die zijn verdronken (naar schatting bijna 4.000 in 2015) is zij welhaast tastbaar geworden voor al de inwoners van de EU.

Daarnaast schokt deze crisis de basiswaarden van de Europese Unie ten diepste. Op zichzelf, maar ook door de manier waarop zij in een aantal lidstaten en niet-lidstaten wordt aangepakt. Daarmee is een behoorlijke toepassing van het asielbeleid overboord gezet. Denk bijvoorbeeld aan het grove politiegeweld tegen vluchtelingen in sommige zuidelijke grensgebieden van de Unie en aan het ‘doorwenken’ van vluchtelingen in Hongarije, Slovenië en Oostenrijk richting Duitsland.

Tot slot demonstreert deze crisis overduidelijk dat het bestaande controlestelsel aan de buitengrenzen, inclusief Frontex, niet bestand is tegen *hard cases* en dus grondig moet worden herzien. Alleen met ingrijpende hervormingen kan worden voorkomen dat lidstaten (blijven) proberen om het migratieprobleem op hun eigen manier aan te pakken. En zodoende grote conflicten met andere lidstaten veroorzaken, omdat zij ‘hun deel’ van het probleem immers alleen maar verplaatsen naar andermans grondgebied en het gemeenschappelijk probleem dus niet op een gezamenlijke en solidaire manier oplossen.

Deze laatste conclusie is het afgelopen najaar getrokken door de Europese Commissie en de leiders van een aantal lidstaten. Het meest klinkende bewijs hiervan vormt het voorstel om eindelijk de Europese Grens- en Kustwacht³ op te richten waarop al in het Tampere Programma van 1999 werd gezinspeeld. Concreet behelst dit onder meer:

- » Dat de sterkte van Frontex wordt verdubbeld tot duizend man in 2020. Bovendien wordt er een pool van 1.500 snel (binnen de drie dagen) inzetbare deskundigen met de nodige technische uitrusting in het leven geroepen;
- » Dat de nationale kustwachten deel uitmaken van de Europese Grens- en Kustwacht, voorzover zij grenscontroletaken uitvoeren;
- » Dat de Commissie kan beslissen dat Frontex Europese Grens- en Kustwachtteams aan de buitengrenzen van het Schengengebied inzet waar en wanneer dit door de aanhoudende tekortkomingen in de grensbewaking of door aanzienlijke migratiedruk nodig is;
- » Dat binnen het nieuwe agentschap een terugkeerbureau wordt opgericht dat Europese Interventieteams voor terugkeer kan uitzenden;

- » Dat ter wille van de veiligheid in het Schengengebied de Europese Grens- en Kustwacht samen met andere agentschappen en met internationale organisaties nadrukkelijk ook een rol zal spelen in de preventie van terrorisme;
- » En dat de vergroting van de veiligheid in het Schengengebied met zich meebrengt dat voortaan ook burgers van de EU bij het binnenkomen en het verlaten van dit gebied systematisch worden gecontroleerd.
- » Dit vormt al bij al een ingrijpende ontwikkeling. Vooral het punt dat de Commissie onder omstandigheden daadwerkelijk kan ingrijpen in de grensbewaking door de lidstaten, vormt een radicale omslag in de toedeling van verantwoordelijkheden voor de grensbewaking in het Schengengebied. Ook het punt dat de nationale kustwachten voor een stuk worden geïntegreerd in een Europese Grens- en Kustwacht moet overigens niet worden uitgevlakt. Hier wordt echt wel diep gesneden in de soevereiniteit van de lidstaten. Het gaat dus niet te ver om te stellen dat dit voorstel op het terrein van de grensbewaking in de Europese Unie daadwerkelijk een paradigmawisseling inhoudt.

Natuurlijk kan men de vraag stellen of het voorstel niet nog verder had moeten gaan door ook meteen de politie- en douanediensden die voor zover zij instaan voor de controle aan de landgrenzen te integreren in deze Europese Grens- en Kustwacht. Een belangrijk deel van de huidige problemen aan de buitengrenzen speelt zich immers momenteel in elk geval ook aan deze grenzen af. En dus had het – functioneel gesproken althans – voor de hand gelegen om deze controle eveneens volledig op te nemen in het geïntegreerde stelsel van grensbewaking dat nu vorm wordt gegeven. Het zou kunnen zijn dat de Commissie deze laatste stap niet heeft willen zetten omdat het nu al op forse kritiek van een aantal zuidelijke en oostelijke lidstaten stuit. Een verdergaand voorstel had met andere woorden wellicht helemaal geen kans gemaakt. Hoe dan ook, het huidige voorstel vormt wederom een lakmoesproef voor de daadkracht van de EU op momenten en op terreinen waarop het er werkelijk op aan komt.

Mini-Schengen *second best* oplossing

De vraag is of bovenbedoelde paradigmawisseling plaats zal gaan vinden. Zal men er in slagen om de oprichting van een Grens- en Kustwacht door alle lidstaten juist ook op de gevoelige punten aanvaard te krijgen? Dat dit de inzet was van het Nederlands voorzitterschap kan worden opgemaakt uit de brief die minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders op 23 december 2015 aan de Tweede Kamer stuurde. Hierin wordt immers met zoveel woorden gezegd dat ‘een integrale aanpak van migratie en internationale veiligheid’⁴ in beginsel vraagt om een gemeenschappelijke aanpak. Als onverhoopt blijkt dat dit niet mogelijk is, dan zou – zoals aanbevolen door de Adviesraad Internationale Vraagstukken – kunnen worden overwogen om het via een kopgroep van lidstaten te proberen.⁵ In zijn brief van 4 december 2015 aan de Tweede Kamer noemde Staatsecretaris Klaas Dijkhoff eveneens de mogelijkheid van wat ook wel de optie van een mini-Schengenzone wordt genoemd. Hij schreef toen:

‘Daarbij wordt ook informeel van gedachten gewisseld over onderlinge samenwerking bij eventuele aanvullende maatregelen om Schengen goed te laten functioneren. Dat gaat bijvoorbeeld om versterking van de Schengen-buitengrenzen (zoals bewaking, registratie), verscherpt toezicht aan de binnengrenzen en in de grensregio’s en mogelijkheden tot terugkeer en opvang.’⁶

Wie de Duitse pers volgt, heeft gelezen dat vooraanstaande politici, in het bijzonder Wolfgang Schäuble (CDU) en Sigmar Gabriel (SPD), af en toe ook zinspelen op de vorming van zo’n mini-zone. Hoewel dit idee vooralsnog formeel niet op de agenda staat, wil dat natuurlijk niet zeggen dat er niet over zal of kan worden gesproken. Hoe dan ook, het is een belangrijke vraag of de oprichting van een mini-Schengenzone – in mijn woorden een ‘klein’ Schengen II – wenselijk en doenbaar is of dat zij een *second best* optie vormt ten overstaan van een Schengen II voor alle lidstaten van de Europese Unie.

Gezien de vele moeilijkheden die hierbij komen kijken – denk aan de weigering van Italië om rechtstreeks mee te betalen aan de financiering van de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije – is het wel begrijpelijk dat sommige lidstaten willen proberen om met een zo homogeen mogelijk cluster van gelijkgezinde lidstaten een ‘klein’ Schengen II te maken en langs deze

weg de aanvullende maatregelen te treffen die zij nodig vinden om beter het hoofd te kunnen bieden aan de vluchtelingen crisis. Andere lidstaten kunnen dan op een later tijdstip aansluiting zoeken bij een dergelijke *coalition of the willing*. Gelet op de ontstaansgeschiedenis van Schengen en Prüm, en natuurlijk ook die van de euro, is dit scenario goed denkbaar en klaarblijkelijk ook doenbaar. Het bestuur van de Europese Unie wordt er door dergelijke ontwikkelingen natuurlijk niet overzichtelijker en inzichtelijker op maar boekt op deze manier stapsgewijs misschien toch de vooruitgang die nodig is om stand te kunnen houden in de woelige wereld waarin wij moeten leven.

Naast de kwaliteit en daarmee de legitimiteit van het bestuur van de Unie zijn er echter nog andere goede redenen om niet te gemakkelijk te kiezen voor een ‘klein’ Schengen II met enkele lidstaten maar om te proberen het bestaande Schengen I in één klap te transformeren tot een Schengen II voor alle lidstaten.

De tweede reden is gelegen in de geschiedenis van Schengen en Prüm zelf. Als het op het vlak van de veiligheid kennelijk zo is dat een initiatief van enkele lidstaten vrij vlug wordt gevolgd door haast alle andere lidstaten, omdat zij bijvoorbeeld moeten vrezen anders de dupe te worden van de verplaatsing van problemen in de richting van hun grondgebied, is het dan niet wijs om tot het uiterste te gaan bij het betrekken van alle lidstaten bij zulk een hervorming? In het geval van de vluchtelingen crisis is in elk geval heel zichtbaar wat er gebeurt wanneer enkele lidstaten – en dit zullen bij voorrang de lidstaten zijn die migranten en vluchtelingen op de een of andere manier het meeste te bieden hebben – eenzijdig gezamenlijke maatregelen nemen om vluchtelingenstromen in hun richting zo goed mogelijk af te remmen of zelfs helemaal te stoppen. Dan worden zij met z'n allen onwillekeurig een belegerde veste voor al degenen die formeel geen kans maken om toegelaten te worden maar die om welke redenen dan ook toch hun kant uit willen reizen. Met het gevolg dat zeker de lidstaten die grenzen aan die zone, etappegebied worden voor de mensen die er niet in slagen om de afweermaatregelen van de mini-zone-staten te omzeilen.

Zie wat er al jaren allemaal gebeurt aan de Franse kant van de Kanaaltunnel: lange rijen wachtende vrachtwagens, een gewelddadig kat-en-muis-

spel tussen grote aantallen migranten en politie, de bouw van enorme hekwerken langs de treinsporen en de autowegen, vrachtverkeer dat wordt omgeleid naar oversteekplaatsen in andere lidstaten, en migranten die proberen om via Belgische havens het Verenigd Koninkrijk te bereiken. Zie ook wat er is gebeurd en nog gebeurt aan de zuidelijke en zuidoostelijke buitengrenzen van het Schengengebied. Toen Hongarije de grens met Servië dichtzette met prikkeldraad zwenkte de vluchtelingenstroom naar Slovenië en van daaruit naar Oostenrijk en Duitsland. En zie wat er gebeurde toen Zweden het treinverkeer uit Denemarken afsloot voor migranten en vluchtelingen zonder geldige identiteitspapieren. Niet alleen bleven velen van hen steken in Denemarken (dat echter een zelfde beleid wilde voeren als Zweden en dus de vluchtelingen probeerde te bewegen naar Duitsland terug te keren) maar ook het reguliere treinverkeer tussen de beide landen ondervindt hinder van die maatregel. Staan de – tot nu toe nogal zwijgzame – voorstanders van een mini-Schengenzone stil bij deze verregerende negatieve consequenties van een dergelijk initiatief? Is het dit wat zij willen?

De derde reden sluit hier enigermate op aan. De problemen waarmee de lidstaten vandaag de dag niet alleen in de sfeer van de vluchtelingen crisis maar ook met betrekking tot terrorisme en georganiseerde misdaad te maken hebben, zijn ten gevolge van de Europeanisering van de verkeersinfrastructuur in geografisch opzicht meer Europees van karakter dan zij in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw waren. De uitbouw van een voortreffelijk autowegennet, een verfijnd netwerk van luchthavens en een mobiel communicatienetwerk tot in alle uithoeken van de Unie, heeft het veel gemakkelijker gemaakt om overal op haar grondgebied zowel zwarte markten *just in time* te voorzien van drugs, vuurwapens en andere zaken die het daglicht niet kunnen verdragen, als in hoog tempo migranten en vluchtelingen te verplaatsen. Met andere woorden: hoe effectief kan in deze omstandigheden de bouw van een 'klein' Schengen II ter versterking van de controle aan de betrokken buitengrenzen van de betrokken lidstaten nog zijn? En hoeveel lidstaten zullen in deze omstandigheden werkelijk willen afzien van deelname aan een algemene ingrijpende hervorming van Schengen I als zij zien dat het een kleine groep lidstaten werkelijk menens is om een mini-Schengenzone te realiseren? Mijn inschatting is dat dit er niet veel zullen zijn.

Dan is er nog een vierde, meer fundamentele reden, om op dit punt zeer voorzichtig te zijn: het voortbestaan van de geïntegreerde binnenlandse economische markt en daarmee van de Europese Unie. Zoals hiervoor werd uiteengezet was de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen en haar verplaatsing naar de buitengrenzen van de Unie een uiterst belangrijke strategische voorwaarde om die markt en daarmee deze Unie te kunnen creëren. Als deze controle nu in een deel van het huidige Schengengebied zou worden aangescherpt met structurele controlemaatregelen aan de vroegere buitengrenzen van een klein aantal lidstaten, dan legt men zonder meer de bijl aan de wortel van die eengemaakte markt en dus van de Unie. Dan moet het ergste worden gevreesd voor hun voortbestaan zoals Wolfgang Schäuble en Jean-Claude Juncker naar mijn mening terecht waarschuwen. De herinvoering van systematische controle aan (een deel van) deze Schengen-binnengrenzen betekent immers – hoe slim ook uitgevoerd – altijd een blokkade voor het verkeer en vervoer, dus een ernstige vertraging in productie- en distributieprocessen, dus hoge kosten voor alle marktpartijen, dus een ongelijk economisch speelveld voor bedrijven. Hierom zal een dergelijke maatregel zonder meer leiden tot enorme politieke, economische en juridische conflicten in de Unie. Daarnaast mag niet worden onderschat hoezeer zulke conflicten het geloof in de eendracht en de daadkracht van de Europese Unie zullen ondermijnen.

Hier komt als vijfde reden nog bij dat een klein aantal lidstaten moeilijk voor alleen de beheersing van de migratieproblemen de controle aan de buitengrenzen van de Unie kan aanvullen met verscherpte controle aan hun Schengen-binnengrenzen. Deze controle zal immers onvermijdelijk ook in het teken staan van de bestrijding van het islamistisch terrorisme en van alle mogelijke vormen van grensoverschrijdende misdaad, in het bijzonder mensensmokkel en mensenhandel. Met andere woorden: wie doordenkt op het idee van een mini-Schengenzone komt al vlug tot de slotsom dat een dergelijke zone maar echt kan functioneren als er zowel aan de buitengrenzen als in het binnengebied van een dergelijke zone over de hele linie aanvullende veiligheidsmaatregelen worden getroffen. Maar kunnen en zullen dergelijke maatregelen wel doeltreffend zijn in een EU waarvan de lidstaten inmiddels alleen al qua materiële infrastructuur verregaand met elkaar zijn verweven?

Het moet dus ernstig worden betwijfeld of de vorming van een ‘klein’ Schengen II in het grotere Schengengebied – gelet op de Europeanisering van de veiligheidsproblemen en het Europees karakter van de huidige vluchtelingencrisis – werkelijk doenbaar is. Mede hierom is de vraag gewettigd of het niet zou kunnen zijn dat door sommige lidstaten, waaronder Nederland, de idee van een mini-Schengenzone vooral wordt geopperd om onwillige lidstaten ervan te overtuigen dat het toch echt beter is om in te stemmen met de voorstanders van onder meer de oprichting van een heuse Europese Grens- en Kustwacht. Dit moet bepaald niet worden uitgesloten, gelet bijvoorbeeld op het feit dat Griekenland niet zo lang geleden bereid was om extra hulp van Frontex te aanvaarden toen ermee werd bedreigd dat het anders Schengen moest verlaten. Het dreigement van uitsluiting werkt kennelijk.

Niet de luxe van Canada, wel vergelijkbaar met de Verenigde Staten

Een vraag die in dit verband rijst, is de vraag of voor de versterking van de controle aan de buitengrenzen kan worden volstaan met de oprichting van een Europese Grens- en Kustwacht. Moet men tegelijkertijd niet over gaan tot een vorm van afsluiting van (delen van) deze grenzen, al was het maar om de taakuitvoering van deze instantie te vergemakkelijken?

Deze vragen blijven in het voorstel van de Commissie volledig buiten beschouwing alsof zij het niet met deze moeilijke kwestie wil belasten. Het is echter onvermijdelijk dat die vroeg of laat op tafel komen. Aan de ene kant omdat de afsluiting van de buitengrenzen van de Unie – met messcherpe omheiningen – hier en daar een feit is: aan de grens tussen Spanje en Marokko (bij Ceuta en Melilla), aan de grens tussen Griekenland en Turkije, aan de grens tussen Bulgarije en Turkije, aan de grens tussen Hongarije, Servië en Slovenië, en recentelijk aan de grens tussen Macedonië en Griekenland. Aan de andere kant omdat de EU in relatie tot de migratiestromen uit Afrika en Azië nu eenmaal niet in de luxepositie van Canada verkeert. Dit land grenst in geen enkel opzicht direct aan de landen waar de betrokken vluchtelingen vandaan komen en kan zodoende in Libanon of Jordanië met 500 van haar

eigen ambtenaren naar believen een aantal vluchtelingen – 25.000 in totaal volgens de berichten – aan de poort van de kampen selecteren en kan vervolgens deze uitverkorenen overvliegen naar zijn grote steden.

De Europese Unie kan dit niet omdat zij door haar politiek-geografische ligging in een soortgelijke positie verkeert als de Verenigde Staten van Amerika ten opzichte van de migratiestromen uit Midden- en Zuid-Amerika. En wie deze laatste vergelijking doortrekt, komt eveneens onvermijdelijk voor de vraag te staan of de Unie meer het Amerikaanse voorbeeld moet volgen: stap voor stap een integraal en geïntegreerd grensmanagement ontwikkelen dat niet alleen voor een stuk berust op de materiële afsluiting van (delen van) de – ook in economisch opzicht – zeer belangrijke landgrens tussen de Verenigde Staten en Mexico maar dat ook meer en meer is gebaseerd op de inrichting van infrastructuur en voorzieningen voor een behoorlijke kanalisering van het zeer drukke en veelvormige inkomend en uitgaand verkeer van personen (inclusief vluchtelingen en migranten), goederen, diensten en kapitaal in dit kolossale grensgebied.

Zeker, het tegenwoordige Amerikaanse beleid kent een akelige voor geschiedenis. Die begint in de jaren negentig van de vorige eeuw: grootschalige en eenzijdige beveiliging van de grens met militaire middelen, opbloei van vreselijke smokkelpraktijken aan beide kanten van de grens, meer dan 4.000 doden door geweld en door uitdroging in de Amerikaanse woestijnen in de periode 1994-2008 (let wel: ongeveer hetzelfde aantal migranten als de 3.770 mensen die in de Middellandse Zee in één jaar tijd, in 2014, verdronken!) en ga zo maar door.

Onder de regering Obama is er echter veel veranderd en ook verbeterd. De algemene afspraken die in mei 2010 tussen de Verenigde Staten en Mexico zijn gemaakt om hun gemeenschappelijke grens en de bijbehorende grensgebieden in het belang van beide landen in allerlei opzichten – ook in menselijk en sociaal opzicht – beter te beheren, vormden het vertrekpunt van een belangrijke ommekeer in het beleid. De rapporten van de betrokken Amerikaanse federale diensten over de megaprojecten die in de voorbije en de komende jaren aan de grens zelf en in de grensgebieden zijn en worden gerealiseerd, tonen aan dat het niet bij woorden is gebleven. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat alle problemen hier nu zijn opgelost. Dat zou – gelet op hun

omvang en ernst – ook een volstrekt irreële verwachting of doelstelling zijn geweest. Zo worden er nog steeds vele gezinnen met kinderen (sinds juli 2015 meer dan 4.000 per maand) en ook grote aantallen niet-begeleide jongeren (in oktober 2015 bijna 5.000, ruim twee keer zoveel als in oktober 2014) aan de Amerikaanse zijde van de grens opgepakt. En verschenen er rapporten van onder meer de Inter-American Commission on Human Rights over het migranten- en vluchtelingenvraagstuk aan deze grens waarin zeer kritische vaststellingen staan over bijvoorbeeld de opsluiting van migranten in detentiecentra, over hun mishandeling door ambtenaren, over de oneerlijke toepassing van de asielprocedure, over de collectieve uitzettingen en over het gebrek aan rechtsbijstand. De indringende aanbevelingen die deze belangrijke commissie doet, laten zich raden.⁷

Opmerkelijk is verder dat er volgens *The New York Times* gesprekken gaande zijn tussen de Verenigde Staten, de Verenigde Naties (de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen) en enkele Zuid-Amerikaanse landen over de bouw van centra voor vluchtelingen uit landen als El Salvador, Guatamala en Honduras.⁸ Het zullen medewerkers van de Verenigde Naties in deze centra zijn die zullen bepalen welke vluchtelingen in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus. De Verenigde Staten zouden bereid zijn om jaarlijks 9.000 van deze statushouders op te nemen. Dit – in het Amerikaanse Congres overigens politiek omstreden – vluchtelingenprogramma vloeit voort uit de vaststelling dat in de betrokken landen het geweld van criminele organisaties dusdanige epidemische proporties heeft aangenomen dat veel mensen, jongeren op kop, geen andere keuze hebben dan te vluchten. Bovendien is dit programma de concretisering van het verlangen van het Witte Huis om een einde te maken aan de chaotische toestroom van vluchtelingen en migranten via de Amerikaans-Mexicaanse grens en is het een poging om in de doorgangslanden de criminele netwerken de pas af te snijden die zich op alle mogelijke manieren verrijken ten koste van vluchtelingen die naar de Verenigde Staten willen. Het spreekt bovendien voor zich dat de Amerikaanse autoriteiten al het mogelijke zullen doen om te voorkomen dat er zich criminelen en terroristen onder de uitgekozen vluchtelingen mengen.

Strategische delen van de buitengrenzen afsluiten

Amnesty International heeft in 2014 met recht en reden in het kritische rapport *The human cost of fortress Europe* geschreven wat er gebeurde aan de zuidelijke en zuid-oostelijke buitengrenzen van de Europese Unie.⁹ Haar analyse van de problemen werd in de loop van 2015 uitdrukkelijk bevestigd door onder meer de mensonterende politiepraktijken aan met name de Hongaarse en de Bulgaarse grenzen. Een deel van de kritiek is ondertussen gelukkig voor een stuk ondervangen door het beleid dat de Commissie verleden jaar verder heeft ontwikkeld en dat momenteel onder meer in Griekenland en Italië in daden wordt omgezet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de redding van meer migranten op zee, de inrichting van behoorlijke opvangcentra samen met de stationering van eenheden met asiëdeskundigen ('hot spots'), en de inschakeling van Europol met het oog op de bestrijding van de menssmokkel.

De Commissie is echter de eerste om erop te wijzen dat er nog veel, zeer veel, te doen valt om de crisis te bedwingen. Dat men zich hierbij in het bijzonder laat leiden door indamming van de vluchtelingenstroom en zodoende door verbetering van de grensbewaking, is in dit stadium niet verkeerd. Dit zijn twee zeer urgente en volstrekt legitieme doeleinden. Enerzijds is een geloofwaardige, en dus doeltreffende, controle van het verkeer aan de buitengrenzen van de Europese Unie van uitermate groot belang voor de politiek-economische houdbaarheid van de Europese Unie in haar geheel, zoals hiervoor werd uiteengezet. Anderzijds is een daadwerkelijke inperking van het aantal vluchtelingen noodzakelijk om in en tussen de lidstaten scherpe politieke en sociale conflicten te vermijden. Alleen zo kunnen de lidstaten vluchtelingen behoorlijk opvangen en op termijn een plaats geven in hun maatschappij. De discussies en de maatregelen in Zweden, Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en, natuurlijk, ook in Nederland laten dit, net als de weerstand van een belangrijk aantal lidstaten tegen een meer proportionele verdeling van vluchtelingen tussen alle lidstaten, genoegzaam zien.

Hierom toch opnieuw de niet zo sympathieke vraag of het nodig, wenselijk, aanvaardbaar en mogelijk is om in het kader van zo'n beleid ook strategi-

sche gelegen stukken van de buitengrenzen op de een of andere manier materieel af te schermen. Deze vraag moet – in het licht van de ernst van de vluchtelingen crisis – niet op voorhand tot taboe worden verklaard met het argument dat het geen zin heeft en dat het mensensmokkelaars alleen maar in de kaart speelt. Deze argumenten zijn namelijk niet zo deugdelijk als het lijkt. De sluiting van de Bulgaars-Griekse en de Grieks-Turkse grenzen leidde volgens Amnesty International in 2014 tot een drastische vermindering van de toestroom van vluchtelingen uit Turkije over land. Dat deze maatregel volgens haar (mede) in de hand heeft gewerkt dat die stroom zich vervolgens verplaatste naar de meer gevaarlijke zeeroutes tussen Turkije en Griekenland en dat dit weer de mensensmokkel op deze routes heeft bevorderd, is meer dan aannemelijk.

Bij deze bevinding passen echter wel vier kanttekeningen:

- » De voorbeelden van de vluchtelingen uit Afrika naar Europa en van Centraal-Amerika naar Noord-Amerika laten overduidelijk zien dat (georganiseerde) misdadigers altijd elke gelegenheid aangrijpen om op de meest vreselijke manieren te profiteren, hoe vluchtelingenstromen ook lopen of worden gestuurd.
- » Is dit dan een reden om dit soort smokkelaars op het vlak van (im)migratie de dienst te laten uitmaken in de Unie? Of is dit een reden temeer om ze zo daadkrachtig mogelijk te bestrijden? Voor mij is zowel de goede vraag als het goede antwoord duidelijk.
- » Gegeven de organisatiegraad van de toestroom van vluchtelingen – denk aan de rol van de sociale media – zal elke wijziging van het immigratiebeleid en van het bijbehorende controleregime onmiddellijk leiden tot aanpassing van de routes die vluchtelingen volgen en/of de keuze van de middelen die op die routes worden ingezet. Een overheid die zich (alleen maar) laat leiden door de (on)bedoelde gevolgen van haar beleid, komt er dus nooit uit.
- » En tot slot, waarom zijn strak en goed georganiseerde luchthavens en zeehavens wel aanvaardbaar en ‘landhavens’ niet? Niemand heeft mij tot nu toe de ratio van een dergelijk onderscheid kunnen uitleggen.

Deze tegenargumentatie leidt voor mij niet tot de stelling dat het wenselijk, aanvaardbaar en/of mogelijk is om aan de buitengrenzen van de Europese Unie een ijzeren gordijn te bouwen. Alleen al gegeven de lengte en de grilligheid van deze grenzen is dit een illusie. Om over de politieke, economische en culturele bezwaren nog maar niet te spreken. Mijn punt is wel dat het wenselijk kan zijn, en in een aantal gevallen ook doenbaar (zie wat er nu al op een aantal plaatsen gebeurt: van Marokko en Bulgarije tot aan Calais) strategisch gelegen stukken van deze buitengrenzen af te sluiten om een behoorlijke afwikkeling van het inkomende en uitgaande verkeer van personen en goederen via welbepaalde zeehavens en landhavens mogelijk te maken.

Deze maatregel zal uiteraard wel onderdeel van een weloverwogen migratie- en vluchtelingenbeleid moeten zijn. Een aanpak die zowel de beheersing van de politieke, economische en criminele problemen in de aanliggende continenten tot de oplossing van de vraagstukken die gepaard gaan met de maatschappelijke integratie van vluchtelingen in de lidstaten meeneemt. Dit wil dus zeggen: elke vorm van afsluiting van de buitengrenzen moet meer zijn dan het plaatsen van hekken of het bouwen van muren rondom in- en uitgangen. De Commissie gaat hier in haar *European agenda for migration* van 13 mei 2015 ook vanuit¹⁰, net zoals de Inter-American Commission on Human Rights dat doet voor de aanpak van de migratie- en vluchtelingenproblemen aan de grens tussen de beide Amerika's. De problemen bij de uitvoering van een dergelijk beleid zijn echter niet gering, zoals we vandaag de dag in Europa alle dagen in de volle hevigheid ervaren. Zo hevig dat zelfs de Duitse Bondskanselier Angela Merkel politiek wankelt.

Een van de grootste problemen hierbij is dat de oorzaken van de immense vluchtelingenstromen in de wereld volgens de laatstgenoemde commissie, maar eveneens volgens het Internal Displacement Monitoring Centre¹¹, de International Organization for Migration¹², het Assessment Capacities Project¹³ en, niet te vergeten, de Annual Risk Analysis 2015 van Frontex¹⁴, niet vlug zijn weg te nemen zijn: (burger)oorlogen, corrupte regimes, mislukte staten, zwarte armoede bij hele lagen van de bevolking, grootschalige georganiseerde misdaad en zware milieuproblemen.

De oorlogen en gevechten in Syrië, Irak, Libië en Zuid-Soedan spreken in dit verband boekdelen. Dit wil niet zeggen dat er geen grote inspanningen

moeten worden geleverd om op al die plekken waar het helemaal fout gaat, vrede te stichten, behoorlijk bestuur te bevorderen en welvaart te brengen. Het is echter evident dat door deze complexe en hardnekkige problemen ook de komende jaren honderdduizenden, zo niet miljoenen, mensen wederom weinig of geen andere keuze hebben dan te vluchten. Hierom is het zo belangrijk dat de Europese Unie in het kader van haar migratie- en vluchtelingenbeleid – naar het voorbeeld van wat er lijkt te gaan gebeuren in de beide Amerika's – samen met de Verenigde Naties ruimhartig de bouw en het beheer van behoorlijke ontvangcentra voor vluchtelingen in de betrokken regio's financiert en – in onderlinge samenspraak tussen de lidstaten over aantallen, categorieën en plaatsen – vluchtelingen uit deze centra op een fatsoenlijke manier overbrengt naar haar grondgebied.

In het verlengde van dit punt is het realistisch om ervan uit te gaan dat lang niet alle vluchtelingen via dergelijke vluchtelingencentra naar de Europese Unie zullen kunnen of willen komen, en dat ook tal van andere migranten langs alle mogelijke andere wegen (bijvoorbeeld ook via Rusland) zullen proberen het grondgebied van de Europese Unie te bereiken. Om de toestroom van deze mensen te kunnen beheersen en kanaliseren is het noodzakelijk om aan de buitengrenzen van de Europese Unie zeehavens, landhavens en luchthavens aan te wijzen die de beschikking krijgen over de voorzieningen voor de opvang en selectie van vluchtelingen en migranten die in alle opzichten de toets der kritiek – zoals verwoord door Amnesty International en de Inter-American Commission on Human Rights – kunnen doorstaan. Het plan van de Commissie om op een aantal plaatsen in Italië en Griekenland *hot spots* te bouwen gaat in deze richting maar zal wel met kracht moeten worden uitgevoerd voor de hele Europese Unie.

Het moet verder staand beleid zijn en blijven dat mensen die zonder voorafgaande toestemming van de autoriteiten in de lidstaten willen migreren naar de Europese Unie, zich alleen bij deze speciaal aangewezen doorgangshavens kunnen melden. Wie dit niet doet, kan op geen andere plaats in welke lidstaat dan ook aanspraak maken op een verblijfsstatus. Deze strakke maatregel is belangrijk om te bereiken dat de afsluiting van de buitengrenzen van de Europese Unie kan worden beperkt tot bepaalde strategische plekken.

Tot slot hoort bij een ordentelijk hedendaags Europees migratie- en vluchtelingenbeleid ook dat in die centra – wederom op basis van afspraken tussen de lidstaten – wordt bepaald hoeveel en welke migranten en vluchtelingen naar welke lidstaat of lidstaten kunnen gaan. Het is verder aan die lidstaten om hen op geschikte plekken te herbergen. Een andere aanpak leidt onvermijdelijk tot overbelasting van de ‘meer aantrekkelijke’ lidstaten.

Ook is voor mij duidelijk dat met het treffen van vorenstaande maatregelen nog lang niet alle problemen kunnen worden opgelost. Om de eenvoudige reden dat tal van mensen zullen proberen illegaal naar de Europese Unie te komen en hier zullen moeten zien te overleven door te werken in de illegale en informele economieën of door het plegen van allerlei vormen van criminaliteit. En ook dit probleem is om meerdere redenen niet gemakkelijk terug te dringen. Het is niet zo eenvoudig om deze mensen te traceren en zelfs als dat lukt is het nog maar de vraag of ze terug naar het land van herkomst kunnen worden gestuurd. Veel van deze landen zijn immers niet bereid hun voormalige inwoners terug te nemen.

Hierom zal er enerzijds veel meer werk moeten worden gemaakt van de politieke en economische samenwerking met die landen zodat zij in de toekomst meer perspectief te bieden hebben aan hun bevolking. Anderzijds zullen in de Europese steden maatregelen, ook politiematregelen, moeten worden getroffen, om die illegale en informele economieën zoveel mogelijk in te dammen en om degenen die leven van de misdaad op te sporen en te berechten. Voor berusting in de situatie is in elk geval geen plaats. De incidenten in Keulen van nieuwjaarsnacht 2016 tonen helaas de noodzaak hiervan aan.

Intensivering van de politieke en justitiële samenwerking via gedifferentieerde integratie

Dit laatste punt brengt ons bij de vraag wat er moet gebeuren met de politieke en justitiële samenwerking in het binnengebied van Schengen. Naar mijn mening zou het voor de hand liggen – zie de redenen die hiervoor zijn opgesomd bij de beantwoording van de vraag naar de zin van een mini-

Schengenzone voor een deugdelijker aanpak van de vluchtelingen crisis – om de versterking van deze samenwerking te koppelen aan de versterking van de controle aan de buitengrenzen. Die samenwerking en deze controle zijn zeker heden ten dage zo nauw met elkaar verweven dat zij moeilijk afzonderlijk te organiseren zijn.

In het geval dat een geïntegreerde versterking van beide bestuurlijk-politieke mechanismen wegens het verzet van een aantal lidstaten niet meteen haalbaar is, zou men, in aansluiting op wat het Nederlandse kabinet in de genoemde brief van 23 december 2015 schrijft over de Benelux als ‘laboratorium voor Europa’¹⁵, moeten proberen om die samenwerking in dit deel van het Schengen binnengebied wel verder te versterken. In het bijzonder met het oog op een betere beheersing van een aantal grensoverschrijdende problemen in de sfeer van de zware misdaad, of het nu georganiseerde, financieel-economische of professionele misdaad is dan wel islamistisch terrorisme.

Hierbij kan worden gedacht aan de problemen inzake de illegale wietteelt, de productie van synthetische drugs en de smokkel van cocaïne, en aan de problemen met fraude, in het bijzonder die met de financiële middelen van de Europese Unie. De problemen met (leden van) een aantal motorclubs, de illegale wapenhandel en zware overvallen mogen in dit verband echter ook niet uit het oog worden verloren.

Doordat een deel van de betrokken daders in een ruimer gebied opereren, kunnen al deze problemen nauwelijks op de schaal van de Benelux worden beheerst. Daarom zou moeten worden overwogen om Noordrijn-Westfalen, Noord-Frankrijk en Zuid-Engeland rechtstreeks en volop te betrekken bij deze intensivering van de samenwerking op het terrein van politie, justitie en – complementair hieraan – bestuur. Noordwest-Europa vormt nu eenmaal vanuit crimineel oogpunt één territorium. Dit blijkt duidelijk uit analyses van de wederzijdse rechtshulp: het merendeel van de inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken van Nederland bestrijkt dit deel van West-Europa. Denk echter ook aan de Nederlandse ramkrakers die al maanden in Noordrijn-Westfalen pinautomaten opblazen en aan de islamistische terroristen die opereerden op de lijn Brussel-Parijs.

Bij de versterking van deze politieke en justitiële samenwerking en, niet te vergeten, de douane- samenwerking, kan in dit deel van de Europese Unie

worden voortgebouwd op de vele vormen van samenwerking die op grond van diverse bilaterale en trilaterale akkoorden in de voorbije jaren met name zijn ontwikkeld in de Euregio Maas-Rijn. Dit wil onder meer zeggen:

- » Dat er stelselmatig strategisch overleg wordt georganiseerd tussen de politie, justitie en bestuurlijke autoriteiten in dit gebied. Men zal zich tijdens deze bijeenkomsten moeten baseren op actueel gehouden geïntegreerde analyses van de problemen in de sfeer van de opsporing, de ordehandhaving en crisisbeheersing, die door de nationale en de regionale informatiediensten vervaardigd zijn;
- » Dat het netwerk van politie- en douanecentra sluitend moet worden gemaakt met de oprichting van een (vierde) centrum voor de ondersteuning van de samenwerking in het gebied rondom het Kanaal: Zuid-Engeland, Pas de Calais, Vlaanderen en Zuid-West-Nederland. Deze vier centra zouden via beveiligde verbindingen rechtstreeks met elkaar en met Europol moeten worden verbonden;
- » Dat er in deze vier centra – naar het voorbeeld van het centrum in Heerlen – ook een justitiële component moet worden ingebouwd omdat een belangrijk deel van de grensoverschrijdende opsporing nu eenmaal (ook) langs justitiële kanalen verloopt en het dus belangrijk is dat zowel het openbaar ministerie als de onderzoeksrechters en Eurojust present zijn in deze centra;
- » Dat er complementair aan dat netwerk van politie-, douane- en justitiecentra stelselmatig directe relaties moeten worden opgebouwd tussen de politiekorpsen en de parketten in de grote steden in dit deel van West-Europa. Dit is alleen al nodig om te bewerkstelligen dat men elkaar blindelings kan vinden in tijden van nood. In dit verband zijn een verdere versteviging van de recherchesamenwerking maar ook nauwere samenwerking tussen de mobiele eenheden, de speciale interventie-eenheden en de verkeerseenheden belangrijk. En moeten de bestaande *joint teams* moeten wellicht worden uitgebreid;
- » Dat de gaten die er nog steeds bestaan in de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie tussen alle betrokken instellingen en diensten, moeten worden gedicht. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht

aan de uitwisseling van strafrechtelijke en fiscale informatie met het oog op het treffen van bestuurlijke maatregelen, zoals het weigeren of intrekken van vergunningen in het geval van personen en bedrijven die in crimineel opzicht een ernstig risico vormen;

- » Dat de samenwerking tussen zowel de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als de anti-terrorisme-coördinatoren met het oog op de preventieve en repressieve bestrijding van (grensoverschrijdend) terrorisme structureel naar een hoger niveau moet worden getild;
- » En dat er meer moet worden geïnvesteerd in de vorming van de betrokken diensten en hun personeel op het terrein van de grensoverschrijdende samenwerking en in het verlengde hiervan omtrent de organisatie en werking van politie, justitie en douane in de andere betrokken landen.

Het beste zou zijn als deze en andere maatregelen worden geëncadreerd in een Schengen II. Zodoende wordt immers de boodschap uitgestraald dat andere lidstaten niet worden uitgesloten maar zich – net als bij Schengen I – vroeg of laat kunnen aansluiten bij dit initiatief. Het kabinet zou zich in elk geval sterk moeten maken voor een dergelijke Overeenkomst. Zij is niet alleen nodig om het hoofd te kunnen blijven bieden aan de veiligheidsproblemen in dit deel van Europa maar zij zou ook een grote impuls geven aan de laboratoriumfunctie die de Benelux en de omringende landen sinds de jaren zestig van de vorige eeuw op onderhavig terrein hebben vervuld.

9.

Pak de grondoorzaken van conflicten in de gordel rond Europa aan

Geweld en crisis: het nieuwe normaal in het mediterrane nabuurschap

JAN GRUITERS

Europa is niet langer omringd door een ring van vrienden maar door een ring van vuur. De neergeslagen volksopstanden en bloedige conflicten in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, de opkomst van gewelddadig extremisme en een vluchtelingenvraagstuk van ongekende omvang vormen een formidabele uitdaging voor de Europese buitenland- en veiligheidspolitiek. Een terugblik op het Europese beleid laat vooral een grote kloof tussen beoogde doelstellingen en bereikte resultaten zien. Het realisme in deze oorlogsvluchtelingentijd mag de menselijkheid niet in de weg staan. Dat vergt een veiligheidsstrategie en een nabuurschapsbeleid die humaan zijn op het niveau van doelstellingen en pragmatisch in de uitvoering. Deze ideaal-reaalpolitieke benadering vergt een herziening van de Europese veiligheidsstrategie en het nabuurschapsbeleid.

De Europese Unie heeft zich in het Verdrag van Lissabon verplicht om nauwe en vreedzame betrekkingen te ontwikkelen met de omringende landen. Die betrekkingen zijn in theorie gestoeld op de gemeenschappelijke waarden van de EU en richten zich op het door samenwerking realiseren van veiligheid, welvaart en goed nabuurschap.¹

Maar met het voortdurende geweld van vier oorlogen, de terroristische aanslagen in Frankrijk, België en Duitsland, en een oorlog tegen IS zijn

vreedzame betrekkingen en goed nabuurschap met de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika verder weg dan ooit. In 2002 heeft de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Romano Prodi het nog over het realiseren van een 'ring van vrienden' rondom Europa.² Maar in 2016 is de EU eerder door een ring van vuur omringd: instabiliteit is troef, regimes zijn repressiever dan voorheen en in andere landen woeden bloederige oorlogen. Zowel de politieke ambitie als de reële mogelijkheden om in de periferie van Europa stabiliteit, veiligheid en welvaart te realiseren lijken als sneeuw voor de zon verdwenen.

Lange tijd zag Europa zichzelf als 'een anker van stabiliteit' in een veranderende wereld.³ Maar het zelfbewustzijn, de geloofwaardigheid en de samenhang van de EU zijn inmiddels ernstig ondermijnd: door de bloedige oorlogen in Irak, Libië, Syrië en Jemen en het falen van de internationale gemeenschap daaraan een einde te maken; door het meedogenloze geweld van IS en de angst voor radicalisering en gewelddadig extremisme, ook binnen de Europese samenlevingen; en door de menselijke drama's op de Middellandse Zee en het gebrek aan solidariteit bij de opvang van het nog altijd groeiende aantal vluchtelingen. Veel Europese burgers en politici beschouwen het continent vooral als 'een deprimerende realiteit'⁴, zo schrijft Guy Verhofstadt in *De ziekte van Europa*.

In 2003 getuigt de openingszin van de nieuwe Europese veiligheidsstrategie nog van politiek optimisme: 'Europe has never been so prosperous, so secure and so free.'⁵ De veiligheidsstrategie stelt de lidstaten in staat hun rancuneuze verdeeldheid over de oorlog in Irak te overwinnen en de trans-Atlantische relatie te herstellen.⁶ De Europese visie van een 'ring van vrienden' met gedeelde waarden, democratische beginselen en economische welvaart lijkt in 2003 nog een realistisch politiek perspectief. Zo kort na de beëindiging van de Koude Oorlog zijn de westerse waarden en de liberale democratie nog onaantastbaar. De VN stond op het punt het beginsel van *responsibility to protect* te omarmen. En de EU voelt zich sterk met haar succesvol ingevoerde gemeenschappelijke munt, een nieuwe grondwet in voorbereiding en de uitbreiding in het vooruitzicht.⁷

De gemeenschappelijke veiligheidsstrategie uit 2003 is volstrekt achterhaald. Ook het Europese nabuurbeleid als uitwerking van de veiligheidsstrategie is,

zo luidt de breed gedeelde opinie, ‘op zijn best ineffectief en op zijn slechtst contraproductief.’⁸ De Europese Commissie concludeert zelf: ‘Results (...) in the Southern region are generally positive although quite diverse.’⁹

Ondanks alle inspanningen en investeringen¹⁰ is er in Noord-Afrika en het Midden-Oosten (de MENA-regio) sprake van minder vrede en minder vrijheid. Tunesië vormt daarop een even hoopvolle als kwetsbare uitzondering, zoals bleek uit de aanslagen op het Bardo Nationaal Museum in Tunis en in de badplaats Sousse. Europa bevindt zich in een wereld die volgens Federica Mogherini, Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid van de EU, ‘more complex, more connected but also more contested’ is.¹¹

De urgentie van een gemeenschappelijk Europees optreden is ongekend hoog. Ondanks de brandhaarden aan de Europese grenzen, een vluchtelingen-crisis waarvan het dieptepunt nog moet komen, en de permanente dreiging van terroristisch geweld willen lidstaten vooral hun eigen belangen veiligstellen en is er weinig bereidheid om macht aan Brussel te delegeren.

Dit hoofdstuk gaat in op de formidabele uitdaging voor een nieuwe Europese veiligheidsstrategie die de lidstaten volgens Mogherini ‘midden in de huidige mondiale chaos (...) een gevoel van richting moet geven en in staat stelt keuzes te maken en prioriteiten te stellen’.¹² Tegelijkertijd, en tot op zekere hoogte los daarvan, is door Commissievoorzitter Juncker besloten tot een herziening van het Europese nabuurschapsbeleid.

Kloof tussen beoogde doelstellingen en bereikte resultaten

De Europese veiligheidsstrategie en het nabuurschapsbeleid zijn respectievelijk het fundament en het vlaggenschip van de Europese buitenlandpolitiek. De inzet is vaak hoogdravend pretentief, maar tegenvallende resultaten en veranderende omstandigheden dwingen tot een ingrijpende herziening.

In 2003 presenteert Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid Javier Solana de Europese veiligheidsstrategie. Voor het eerst formuleert de EU een coherente strategische visie op het buitenlandbeleid op mondiaal en regionaal niveau. Het strategische narratief is kernachtig

geformuleerd in de titel: 'A secure Europe in a better world.' Het doel is een veilig Europa, en de inzet voor een betere wereld is de weg daar naartoe.

De veiligheidsstrategie laat zich samenvatten in twee kernzinnen: 'The best protection for our security is a world of well-governed democratic states. Spreading good governance, supporting social and political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order.'¹³

De strategie komt in 2003 tot stand. Dat wil zeggen in een periode waarin de Europese landen hun verdeeldheid over de invasie in Irak nog moeten overwinnen, het Verdrag van Lissabon nog niet bestaat, een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid nog in wording is en de uitbreiding van de EU nog niet plaatsgevonden heeft. Door dit laatste worden de nieuwe lidstaten slechts marginaal betrokken bij de veiligheidsstrategie.¹⁴

De strategie, die Solana met input van experts en lidstaten maakt, benoemt in globale termen enkele mondiale uitdagingen en vijf specifieke bedreigingen: terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, regionale conflicten, falende staten en georganiseerde misdaad. Op basis daarvan identificeert Solana drie strategische doelstellingen voor de EU: bedreigingen bestrijden, veiligheid in het nabuurschap opbouwen en effectieve multilaterale samenwerking bevorderen.

In 2008 ontvouwt de Franse regering onder leiding van Sarkozy een nieuwe defensiedoctrine. Sarkozy neemt afstand van het 'Franse exceptionnalisme', Europa moet een centrale rol spelen met een grotere defensiecapaciteit die door de Verenigde Staten serieus genomen wordt. Parijs dringt ook aan op een herziening van de Europese veiligheidsstrategie. Maar de inzet van de Franse regering stuit op verzet: in Brussel, want *not invented here*, en ook in Londen en Berlijn stuit het voorstel op politieke allergieën. De Britten vrezen dat een nieuwe Europese strategie tot een debat over Europa zal leiden en de Duitsers zijn bang voor een debat over de relatie met Rusland.¹⁵

In deze weerbarstige politieke praktijk komt de noodzakelijke herziening van de veiligheidsstrategie niet verder dan de opstelling van een implementatierapport. Een rapport dat de strategie uit 2003 niet vervangt maar herbevestigt.¹⁶ Een echte evaluatie van de effectiviteit van de Europese veiligheidsstrategie blijft uit. Er zijn enkel nieuwe uitdagingen en

bedreigingen toegevoegd, met name op het gebied van klimaatverandering, energie- en cyberveiligheid.

Nabuurschapsbeleid: engagement voor gedeelde waarden

De totstandkoming van het Europese nabuurschapsbeleid is nauw verbonden met de uitbreiding van de EU in 2004. Aangezien landen toetreden die voor een groot deel bijna een halve eeuw tot de invloedssfeer van de Sovjet-Unie behoorden, is het beleid aan herziening toe: hoe gaat de EU om met haar oosterburen? Hoe te voorkomen dat er nieuwe scheidslijnen in Europa ontstaan? Op die vragen moet het nabuurschapsbeleid antwoord bieden. Pas na aandringen van de zuidelijke lidstaten breidt men het programma uit met tien landen¹⁷ in de MENA-regio en de zuidelijke Kaukasus.

Het nabuurschapsbeleid heeft de ambitie 'een bijzondere bijdrage te leveren tot stabiliteit en goed bestuur in onze onmiddellijke buurlanden [en] een cirkel van goed bestuurd landen ten oosten van de Europese Unie en langs de Middellandse Zee te bevorderen waarmee wij nauwe banden en een goede samenwerking kunnen onderhouden.'¹⁸

De EU kiest voor een benadering die verder gaat dan de traditionele interactie tussen buurlanden op basis van ad hoc-ontwikkelingen en kortetermijnbelangen. Met deze langetermijnbenadering wil Europa bijdragen aan diepe en structurele transformaties van zijn buurlanden. Het draait vooral om bevordering van democratische hervormingen, versterking van de rechtsstaat en ontwikkeling van de markteconomie. Analisten typeren het Europese nabuurschapsbeleid als geopolitiek gebaseerd op vrijwillige inclusie in plaats van opgelegde dwang, een verwijzing naar de politiek ten aanzien van Midden- en Oost-Europa.¹⁹ Op deze wijze hoopt de EU ook haar bijdrage aan 'het bevorderen van de beslechting van regionale conflicten te versterken'.²⁰

De kern van het nabuurschapsbeleid bestaat uit actieplannen die op basis van bilaterale onderhandelingen tot stand moeten komen en steeds een vergelijkbare structuur kennen.

Deze plannen richten zich onder meer op een 'engagement voor gedeelde waarden'. Het strategisch beleidsdocument voor nabuurschap meldt hoopvol

dat betrokken landen hebben ‘ingestemd met een beginselverklaring dat zij overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zullen handelen, en de rechtsstaat en democratie binnen hun politiek systeem zullen ontwikkelen, de mensenrechten en fundamentele vrijheden zullen respecteren en de daadwerkelijke legitieme uitoefening van die rechten en vrijheden zullen garanderen’. Met gevoel voor understatement voegen de beleidsmakers eraan toe: ‘De mate waarin de buurlanden hun verbintenissen in de praktijk omzetten loopt uiteen en er is aanzienlijke ruimte voor verbetering.’²¹ Weinig verwonderlijk aangezien er naast Israël en Palestina ook repressieve landen als Libië, Egypte en Syrië tot het nabuurschapsbeleid behoren.

Het beleid ondergaat later verschillende bijstellingen waarbij de aandacht steeds verlegd wordt: van de institutionele configuratie naar reacties op 9/11 en zorgen over terrorisme, en vervolgens naar de Arabische Lente.²²

Er worden bescheiden resultaten geboekt. Zo heeft de Europese Unie bijgedragen aan verbeteringen van het economisch beleid in Marokko en versterkingen van de staatsstructuur in Jordanië en van de Palestijnse Autoriteit, en met wisselend succes geïnvesteerd in de politieke dialoog tussen antagonistische partijen in Jemen, Tunesië en Egypte. Dat de MENA-regio vervallen is in geweld en crisis is niet de schuld van de EU. Het nabuurschapsbeleid heeft met zijn inzet op inclusie niet kunnen voorkomen dat regeringen hun toevlucht zochten in repressie en geweld.²³ Er is waarschijnlijk geen buitenlands beleid te vinden ‘met een grotere kloof tussen zijn beoogde doelstellingen en zijn feitelijke resultaten.’²⁴ Een pijnlijke constatering, omdat de noodzaak voor de EU om in de MENA-regio haar waarden te bevorderen en haar belangen te beschermen urgenter is dan ooit.

Het falen van de veiligheidsstrategie

Hoewel het Verdrag van Lissabon mede bedoeld is om van Europa een effectievere mondiale speler te maken, wil het maar niet vlotten met de Europese veiligheidsstrategie. Regelmatig klinkt de volgende verzuchting: zet Europeanen in een vergaderzaal met de vraag na te denken over de

plaats van Europa in de wereld en hoe daar het beste van te maken, dan is de consensus: *never again*.²⁵

De eerste poging om een samenhangende veiligheidsstrategie te formuleren wordt weliswaar algemeen verwelkomd, maar experts en analisten zijn vanaf het begin eensgezind in hun kritiek: de scope te breed, het beleid te vaag. Een duidelijke prioritering ontbreekt en richtlijnen voor implementatie van de doelstellingen zijn beperkt aanwezig. Ook na evaluatie in 2008 blijft de veiligheidsstrategie vooral een document dat bedreigingen beschrijft en algemene uitgangspunten benoemt.

Het is niet zo dat de Europese inspanningen om tot een meer coherente en effectievere buitenland- en veiligheidspolitiek te komen geen enkel resultaat hebben gehad. Op een aantal punten zijn de politieke verschillen tussen Europese hoofdsteden afgenomen. Zo heeft Frankrijk een meer trans-Atlantische oriëntatie gekregen en lijkt Duitsland meer bereid om buiten de eigen grenzen militair actief te zijn. Dankzij het Verdrag van Lisabon heeft Europa een buitenlandcoördinator en een diplomatieke dienst die in staat zijn de kloof tussen de middelen van de Europese Commissie en de politieke autoriteit van de Europese Raad te overbruggen. Europese diplomaten zijn terecht trots op het bereikte akkoord over het nucleaire programma van Iran. De consensus over de wijze waarop Rusland tegemoet moet worden getreden is langzaam gegroeid en Europa heeft stappen gezet om zijn energieafhankelijkheid te verkleinen.

Toch is het moeilijk, stellen analisten, om je een soortgelijke multinational voor te stellen die met een vergelijkbaar dramatisch verlies aan marktaandeel, aandeelhouderswaarde en reputatie zijn aandeelhouders probeert te overtuigen dat zijn verouderde strategie nog steeds valide is.²⁶

De relevantie van de veiligheidsstrategie uit 2003 en 2008 is vooral sterk afgenomen door ingrijpende wijzigingen in de strategische omgeving van Europa. Drastische veranderingen in de geopolitieke verhoudingen hebben het functioneren van multilaterale instituties uitgehold. Er is sprake van renationalisering van het buitenlandbeleid waarbij gelijkgezinde staten samenwerking zoeken. Ook binnen de EU stemmen grotere landen vaker hun beleid op elkaar af, buiten het kader van het gemeenschappelijke buitenland- en defensiebeleid.

Maar het tekortschieten van de Europese veiligheidsstrategie is ook te wijten aan de EU zelf. Er bestaat bij de lidstaten geen overeenstemming over de noodzaak, de reikwijdte en de vorm van een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid. De uitbreiding van het aantal lidstaten heeft de toch al precare balans tussen een gemeenschappelijke positie in Brussel en de posities in de hoofdsteden belast. De economische crisis heeft de interne breuklijnen tussen debiteur- en crediteurlanden eveneens verdiept. En de oplopende spanningen aan de grenzen hebben de strategische verschillen van inzicht aan het licht gebracht tussen landen die naar het oosten en landen die naar het zuiden kijken. Juist op momenten dat Europa met één stem zou moeten spreken is er vaak sprake van een kakofonie.

Wel more for more, geen less for less

Ook het Europese nabuurschapsbeleid heeft geen gebrek aan ambities. Waar het vooral aan ontbreekt is politieke wil, capaciteit en crisismanagement om adequaat te reageren op dictaturen, falende staten en opstanden. Daarnaast blijkt de keuze voor een op de Europese uitbreidingspolitiek gebaseerde uniforme aanpak ongelukkig. Want zij is niet afgestemd op de sterke verschillen in de ambities en mogelijkheden van de omringende landen, en sorteert daarnaast minder effect door het ontbreken van toetreding als wenkend perspectief.

Bovendien zijn er inmiddels meer kapers op de kust. Hoewel de EU nog altijd een belangrijke handelspartner en investeerder in het zuidelijke nabuurschap is, neemt haar invloed af. Andere landen zoals de VS, Turkije, Rusland, China, Saoedi-Arabië, Iran en Qatar spelen een eigen rol.

Het nabuurschapsbeleid gaat er verder voetstoots van uit dat de EU en haar partnerlanden in het zuiden niet alleen dezelfde waarden delen, maar ook de politieke wil om deze verder te ontwikkelen en na te leven: voortgang van democratische hervorming, rechtstaatontwikkeling en mensenrechtenuitvoering zouden hand in hand gaan met intensievere samenwerking. Conditionaliteit – *more for more* – is de motor van dit proces.

Deze eurocentrische en mechanistische aanpak werkt in de praktijk niet, omdat hij voorbijgaat aan de gevestigde politieke belangen die im-

muun zijn voor economische en politieke modernisering. De keuze voor het diplomatiek engageren van regimes en soms ook oppositiegroepen is niet verkeerd, maar de EU beschikt niet over de middelen om beslissende invloed uit te oefenen als ontwikkelingen de verkeerde kant uitgaan, zoals in Syrië, Egypte en Libië. Daarbij komt dat Europa vaak meer belang hecht aan politieke stabiliteit, terrorismebestrijding en migratiebeperking dan aan het bevorderen van democratie en mensenrechten. De bilaterale relaties met mediterrane partnerlanden kabbelen voort. Ook al accepteert Brussel daarmee de facto het bewind van corrupte dictators die de mensenrechten schenden en de civiele samenleving muilkorven.²⁷ *Less for less* is de logische consequentie, maar blijft te vaak uit.

In het kielzog van de Arabische opstand, die Brussel volkomen overvalt, besluit men een sterkere nadruk te leggen op democratisering. Maar een strikte toepassing van het conditionaliteitsbeleid betekent dat de EU de relaties met alle landen – met uitzondering van Tunesië – zou moeten bevriezen.

Intussen keren de zuidelijke lidstaten zich gefrustreerd af. Landen die nog enige invloed in de regio hebben, laten zich niet door het nabuurschapsbeleid, maar door hun eigen nationale belangen leiden. Ook dat ondermijnt de geloofwaardigheid en effectiviteit.²⁸

De politieke relevantie van het nabuurschap wordt even breed gedeeld als het besef dat de uitvoering overwegend gefaald heeft. De kortetermijnbelangen op het gebied van stabiliteit, handel, veiligheid en migratie hebben de waarden ondermijnd die het Europese nabuurschapsbeleid juist beoogde te versterken.²⁹ Bovendien heeft het beleid de aspiraties van burgers in het mediterrane gebied te lang genegeerd.

Uitdagingen en bedreigingen in het zuidelijke nabuurschap

De Arabische Lente wekte aanvankelijk grote hoop op een transitie naar meer pluriforme democratische samenlevingen. Inmiddels worden we pijnlijk geconfronteerd met de geruïneerde hoop en de gevaarlijke gevolgen daarvan.

In alle Arabische landen, met uitzondering van Tunesië, zijn politieke hervormingen uitgebleven. In Egypte is er na een militaire coup opnieuw

sprake van een autocratie die zich schuldig maakt aan grove mensenrechtenschendingen. In veel Noord-Afrikaanse en Arabische landen groeit de instabiliteit. In het gedesintegreerde Libië is er sprake van een politiek vacuüm waar IS steeds meer voet aan de grond krijgt. Of de onder druk van de VN gevormde eenheidsregering voldoende steun in de Libische samenleving heeft, moet nog blijken. Jemen en Irak gaan gebukt onder een bloedige sektarische strijd met een grote betrokkenheid van landen in de regio en ver daarbuiten. En in Syrië is het einde van de alles vernietigende oorlog nog niet in zicht; alle hoop is gevestigd op de nog broze politieke onderhandelingen in Wenen.

Op de puinhopen van mislukte militaire interventies en afbrokkelend overheidsgezag zijn nieuwe en bestaande fundamentalistische islamitische bewegingen opgebloeid. IS met zijn zelfverklaarde kalifaat in Syrië en Irak, zijn 35 geaffilieerde groeperingen in Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië en zijn aantrekkingskracht op jonge moslims uit Europese samenlevingen, is daarvan de bekendste en meest gevreesde.

Hoewel elk land zijn eigen conflictdynamiek kent, is steeds sprake van een complexe en dynamische wisselwerking tussen lokale complexe etnische en sociaaleconomische spanningen enerzijds en regionale sektarische verdeeldheid en machtsstrijd anderzijds.

Multilaterale inspanningen van de Verenigde Naties om een einde te maken aan de oorlog in Syrië stranden op een gebrek aan politieke consensus. De opgedane ervaringen met de verdrijving van Khaddafi en de daaropvolgende chaos spelen op de achtergrond een negatieve rol. De ruime interpretatie van VN-resolutie 1973, die militair geweldgebruik machtigde voor de bescherming van burgers tegen de oorlogsmisdaden van Khaddafi, heeft het draagvlak voor *responsibility to protect* ondermijnd en de argwaan van landen als Rusland en China gevoed.

Tijdens de oorlog in Syrië zijn daarom alleen resoluties aangenomen die oproepen tot de beëindiging van aanvallen op burgers, willekeurige arrestaties, ontvoeringen en martelingen, en belegering van steden. De oproepen hebben geen effect. Of de eind 2015 unaniem door de Veiligheidsraad aangenomen resolutie, die oproept tot een staakt-het-vuren en een snelle start van onderhandelingen, een einde zal maken aan de internationale verdeeldheid en machteloosheid, moet nog blijken.

Internationale escalatie

Naarmate de oorlogen langer duren, groeit de internationale betrokkenheid. Te beginnen van landen in de regio. Maar ook de Verenigde Staten, Rusland en Europa zijn zich er meer mee gaan bemoeien. De razendsnelle opkomst en opmars van IS leidt tot een internationale coalitie, die op papier uit 63 staten en twee multilaterale organisaties bestaat.

Het leeuwendeel van de bombardementen in Irak en Syrië wordt echter uitgevoerd door de VS. Binnen de EU zijn vooral het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk militair actief. De coalitie kenmerkt zich verder door gebrek aan cohesie en het ontbreken van een samenhangende politieke strategie. De bombardementen hebben de opmars van IS beperkt en de beweging veel schade toegebracht, maar nog lang niet verslagen.

Een bepalende factor is de opstelling van de Verenigde Staten. President Obama neemt een afwachtende houding aan ten opzichte van de politieke ontwikkelingen en weigert grondtroepen in te zetten in Irak en Syrië. Hierdoor is de internationale coalitie sterk afhankelijk van lokale grondtroepen die een eigen sektarische agenda hebben (Koerden in Irak en Syrië; door Iran gesteunde milities in Irak), die onbetrouwbaar en zwak opereren (Iraakse regeringsleger) of die onderling verdeeld en geradicaliseerd zijn (Syrische oppositie).

De terughoudende opstelling van Washington biedt president Poetin een uitgelezen kans om volkomen onverwacht het strijdtoneel in Syrië te betreden en zijn positie in de onderhandelingen over de toekomst van dat land te versterken. Dat de Russische bombardementen op IS, maar vooral op de gewapende oppositie tegen Assad, risico's meebrengen is onmiddellijk duidelijk. Maar dat NAVO-bondgenoot Turkije een Russisch toestel zou neerschieten had niemand durven denken. Het einde van deze escalatie is nog niet in zicht.

Het directe gevolg van de oorlog is een dramatische toename van het aantal burgerslachtoffers door oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Door het dagelijkse geweld van het regeringsleger van Assad vallen veruit de meeste doden. In Syrië zijn sinds het begin van de oorlog tot november 2015 ruim 180.000 burgers door het regeringsleger gedood: 95,9% van het totaal aantal geregistreerde burgerslachtoffers.³⁰

Niettemin groeit in reactie op de aanvallen in Parijs de roep om eerst IS te bestrijden, zo nodig in samenwerking met de Russische luchtmacht die vooral Assad terzijde staat. Het bombarderen van alleen IS wordt in Syrië ervaren als steun aan Assad. Het leidt niet alleen tot nog meer burgerslachtoffers, het wakkert ook de radicalisering verder aan en drijft daarmee de soennitische gemeenschappen nog meer in de armen van IS.

Vluchtelingen trekken wissel op solidariteit en veerkracht

Door het oorlogsgeweld is één op de twee Syriërs ontheemd en één op de vijf is het land ontvlucht. Zoals bekend wordt het merendeel van de 4,2 miljoen Syrische vluchtelingen opgevangen in de regio: vooral in Turkije (2,1 miljoen), Libanon (1 miljoen), Jordanië (600.000) en Irak (244.000).³¹ Dit is in de eerste plaats een humanitair drama voor de vluchtelingen zelf. De aanwezigheid van enorme aantallen vluchtelingen vormt daarnaast een bedreiging voor de stabiliteit in de regio, in het bijzonder in het toch al kwetsbare Libanon.

Deze instabiliteit heeft ook zijn weerslag op de Europese samenleving. Medio november hebben volgens de UNHCR in 2015 ruim 800.000 mensen hun toevlucht in Europa gezocht.³² De komst van zoveel vluchtelingen trekt een enorme wissel op de door de economische crisis toch al zwaar op de proef gestelde solidariteit tussen de lidstaten en veerkracht van Europese samenlevingen. Extreemrechtse bewegingen binnen Europese samenlevingen profiteren van de onzekerheid.

De reacties van regeringen lopen sterk uiteen. Van ronduit vijandig, met de Hongaarse premier Orbán als meest zichtbare exponent, tot en met gastvrij, met Merkel als invloedrijkste stem. In Europees verband trachten de lidstaten overeenstemming te bereiken over een meer gecontroleerde toegang, opvang en hervestiging van vluchtelingen.

De daarvoor benodigde solidariteit en daadkracht steken echter schril af tegen het urgente besef dat ook in 2016 honderdduizenden mensen hun toevlucht zullen zoeken in Europa. De aanslagen in Parijs hebben misschien de eensgezindheid in de strijd tegen jihadistische radicalisering vergroot, de verdeeldheid over de vluchtelingenopvang is erdoor verdiept.³³

Een ander gevolg van de oorlog in Syrië en Irak is een toename van terroristisch geweld. Dit geweld concentreert zich niet langer in de regio zelf, maar richt zich ook tegen landen die zich in het conflict mengen: Libanon, Turkije, Rusland en Frankrijk.³⁴

Deze dramatische ontwikkelingen zijn nauw met elkaar verbonden, werken op elkaar in en versterken elkaar. Een militaire escalatie van de bombardementen op IS kan leiden tot nieuw geweld in Europa. Nieuw geweld in Europa kan de bereidheid om vluchtelingen op te nemen verder doen afnemen, de jihadistische radicalisering in de Europese *banlieues* aanwakkeren en de populariteit van extreemrechtse bewegingen vergroten.

Het uitblijven van een substantiële verbetering van de opvang van vluchtelingen leidt ertoe dat meer mensen richting Europa willen komen. Hoe langer de oorlog in Syrië duurt hoe meer vluchtelingen zich zullen afvragen waar zij hun kinderen een toekomst kunnen bieden. En ook de kans op radicalisering en destabilisatie neemt toe naarmate de uitzichtloze opvangsituatie in de regio voortduurt.

‘Lange tijd leek de situatie aan de zuidgrens van Europa, in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, geen grote veiligheidsrisico’s voor Europa op te leveren,’ zo constateerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken nog niet zo lang geleden met nauwelijks verholen verbazing.³⁵ Nu blijkt in deze regio een *perfect storm* te zijn losgebarsten die het voortbestaan van de EU bedreigt. ‘Dit is voor het eerst in mijn bewuste beleving van de Europese samenwerking dat ik denk: het zou weleens echt kunnen stranden. Dat heb ik nooit eerder gehad,’³⁶ aldus Frans Timmermans nog voor de aanslagen in Parijs en de ondermijnende effecten daarvan op de Europese consensus voor de opvang van veel meer vluchtelingen.

Van het zelfvertrouwen dat nog spreekt uit de hoofdrol die Europa, in het bijzonder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, speelt bij de instelling van een *no-fly zone* boven Libië en het verdrijven van Khaddafi is weinig meer over. De Europese reactie op de aaneenschakeling van crises laat zich niet in detail beschrijven. Maar de politieke respons op de oorlog in Syrië, Irak en Jemen, de vluchtelingencrisis in de regio, op de Middellandse Zee en vervolgens in de Balkan is veelal te laat, te weinig, inconsistent en vooral verdeeld.

Een tussenbalans

De accumulatie van crises in het nabuurschap van Europa heeft een verwoestend effect op de menselijke waardigheid en de toekomst van miljoenen mensen in de regio. Zo is door de oorlog in Syrië, een land dat tot de categorie lage-middeninkomenslanden behoorde, de levensverwachting met 20 jaar gedaald en is 80% van de bevolking in armoede vervallen.³⁷ Maar ook de politieke *fall-out* is groot. Het is nog te vroeg voor het opmaken van een tussenbalans. Maar de volgende conclusies tekenen zich af.

In de eerste plaats lijken crisis en geweld 'het nieuwe normaal' in het nabuurschap van Europa.³⁸ Het oorlogsgeweld en de regionale machtsstrijd langs de breuklijnen van de Shia-Sunni divide, tussen Saoedi-Arabië en Iran, tussen Turkije en de Koerden zullen voortduren, zo moet worden gevreesd. Ook is het aannemelijk dat autoritaire regimes en instabiele landen voorsnog onderdeel blijven uitmaken van de politieke werkelijkheid.

Ten tweede is meer dan voorheen duidelijk dat externe en binnenlandse veiligheid zeer nauw met elkaar verbonden zijn. De bombardementen op IS kunnen een *blowback-effect*³⁹ hebben op de veiligheid binnen Europese samenlevingen. De voortdurende komst van vluchtelingen naar Europa zal bovendien van invloed zijn op de electorale verhoudingen binnen lidstaten. Rechtsextremistische politiek heeft de wind in de zeilen, en dat compliceert het zoeken naar de zo broodnodige consensus binnen Europa. De reacties op het oorlogsgeweld in het Midden-Oosten en het terroristisch geweld in Europese samenlevingen is bepalend voor de radicalisering van moslims – in de regio zelf, maar ook in de *banlieues* van Europa.

Ten derde zijn de slagkracht en de geloofwaardigheid van de Europese politiek ernstig verzwakt. Europese *soft power* blijft evident noodzakelijk, maar aan de meerwaarde en invloed ervan wordt getwijfeld. Het geloof in militaire oplossingen neemt daarentegen toe, ondanks het desastreuze trackrecord van interventies in Afghanistan, Irak en Libië. De politieke bereidheid om in het kader van *responsibility to protect* burgers in uiterste omstandigheden en onder strikte voorwaarden met militair geweld effectief te beschermen tegen de grootste internationale misdaden (oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, etnische zuivering en

genocide) is zeer gering. Dat geldt in het bijzonder voor de Arabische regio.

Ten vierde is de ruimte voor multilaterale samenwerking door het gebrek aan internationale consensus sterk afgenomen, juist op het moment dat deze hoogst noodzakelijk is. Dit gebrek aan multilaterale samenwerking heeft, als het gaat om het zuidelijke nabuurschap, betrekking op de VN en de EU. Ook de NAVO speelt bij het beteugelen van de oorlog in Syrië, Irak en Jemen geen enkele rol van betekenis. Met de verwijdering van chemische wapens uit Syrië heeft de VN bijgedragen aan het voorkomen van verdere escalatie,⁴⁰ maar verder heeft men vooral machteloos en chronisch ondergefinancierd moeten toekijken.

Tot slot lijken het geweld en de machtsstrijd aan de zuidflank van Europa voeding te geven aan een buitenlandpolitiek die zich enkel door nationale veiligheidsbelangen laat leiden. Zowel Hollande als Cameron motiveert zijn besluit om IS ook in Syrië te bombarderen met een verwijzing naar de veiligheid van hun eigen burgers. Maar welbeschouwd hebben de aanhangers van machtspolitiek nog meer moeite om de realiteitszin van hun benadering rationeel te onderbouwen dan de aanhangers van een waarden-gedreven politiek hebben om hun waarden te verenigen met de grimmige geopolitieke realiteit.

Crisismanagement op basis van politieke strategie

De groeiende instabiliteit binnen het zuidelijke nabuurschap en de groeiende interdependentie tussen Europa en zijn zuidelijke burens vergen een gemeenschappelijk antwoord van Europa. Wat dat antwoord moet zijn, is nog onduidelijk.

Er zal in ieder geval een politiek proces op gang moeten komen dat zich richt op een veilig en inclusief Syrië voor alle Syriërs. Dit politieke proces slaagt alleen als alle internationale en regionale spelers aan tafel zitten, samen met vertegenwoordigers van de Syrische regering en de oppositie.

Een dergelijk proces tekent zich nu af in Wenen, waar landen zich hebben verenigd in de International Syria Support Group. Men zoekt daar sinds het najaar van 2015 naar een politieke oplossing. Wat enigszins hoopvol stemt is

dat Rusland en Iran ook aan tafel zitten en dat zij het zespuntenplan en de Veiligheidsraadresoluties 2042 en 2043 onderschrijven, zoals vastgelegd in het Geneva Communiqué.⁴¹ Daarin staan de bouwstenen voor een politieke oplossing die zijn overeengekomen tijdens de VN-vredesconferentie in 2012. De partijen aan tafel moeten beseffen dat het bereiken van een politieke oplossing van essentieel belang is, ook voor de bestrijding van IS en het oplossen van het vluchtelingenvraagstuk.

Stopzetting van vijandelijkheden tussen regeringstroepen en de gewapende oppositie, met uitzondering van IS en aanverwante groeperingen, is een eerste prioriteit. Ook zal overeenstemming bereikt moeten worden over de samenstelling van een overgangsregering en het houden van verkiezingen.

Het lijkt onvermijdelijk om Assad te betrekken bij het afbouwen van de oorlog, maar het Syrische volk moet zelf de samenstelling van een toekomstige regering en de toekomst van hun land bepalen. En uiteraard moet niet de complete overheidsstructuur worden ontmanteld, zoals eerder wel in Irak gebeurd is.

Een prominente rol voor de EU is, gelet op de nabijheid van het Midden-Oosten en haar evidente belangen, daarbij onontbeerlijk. Brussel ontbrak pijnlijk tijdens voorbereidende gesprekken waaraan de Verenigde Staten, Rusland, Turkije en Saoedi-Arabië deelnamen. Inmiddels is Europa met vijf van de twintig in Genève aanwezige partijen (Frankrijk, Duitsland, Italië, Verenigd Koninkrijk en de EU) gelukkig wel goed vertegenwoordigd.⁴²

De EU zal regionale partijen allereerst moeten bewegen tot concrete stappen die leiden tot de-escalatie van geweld en toegang tot humanitaire hulp, vooral in de belegerde gebieden waar de bevolking doelbewust wordt uitgehongerd.⁴³ Daarbij kan zij gebruikmaken van haar toegang tot Iran, opgebouwd tijdens de onderhandelingen over het nucleaire programma van Iran, en andere landen in de regio. De-escalatie van geweld⁴⁴ is van vitaal belang voor de steun voor en betrokkenheid van de Syrische bevolking bij de onderhandelingen. Dat laatste is essentieel, omdat het uiteindelijke transitieproces bij de Syrische bevolking zelf moet liggen.

Natuurlijk kan de EU ook humanitaire noodhulp bieden en mogelijk een rol spelen bij het monitoren van een (lokaal) staakt-het-vuren. Voorts is er een ambitieus wederopbouwplan nodig voor het land, dat steeds meer weg

heeft van een verwoeste en verlaten ruïne. Uit recente ervaringen in Irak blijkt dat het opstellen van een post-IS-plan essentieel is om te voorkomen dat er na het verdrijven van de terroristische beweging nieuwe conflicten ontstaan over de vraag wie de politieke macht uitoefent en welke bevolkingsgroepen wel of niet mogen terugkeren. De sektarische en etnische dimensies in de oorlog onderstrepen het belang van inclusieve politiek en verzoening.⁴⁵ Tot slot kan de EU haar ervaringen inzetten bij het ontwerpen van dit transitie- en wederopbouwproces waarbinnen decentralisatie van de bestuursmacht een belangrijke rol zal spelen.

Het onderhandelingsproces in Genève is echter bijzonder broos en tegelijkertijd uitermate taai. De Syrische oppositie is sterk versplinterd en de belangen van de verschillende regionale en internationale spelers liggen ver uiteen. Het lijkt schier onmogelijk om de elkaar uitsluitende belangen van landen als Iran, Rusland, de VS, Saoedi-Arabië, Qatar en Turkije met elkaar te verzoenen.

De nucleaire deal met het Westen, de dood van vele pelgrims tijdens de hadj in Mekka en de executie van de prominente sjiiitische geestelijke Nimr al-Nimr hebben de argwaan en spanningen tussen Saoedi-Arabië en Iran doen escaleren. In Teheran is de Saoedische ambassade bestormd, waarna de olie-staat zijn diplomatieke banden onmiddellijk verbroken heeft. Ryaad vreest dat een invloedrijk Iran op de lange termijn schadelijker is dan de terreur van IS.

Deze en vele andere contradicties hangen als een zwaard van Damocles boven de onderhandelingen in Wenen. Tegelijkertijd is geen van de strijdende partijen tot nu toe in staat gebleken een doorbraak te forceren en lijkt het er evenmin op dat iemand de komende tijd gaat opgeven. De militaire impasse is kortom compleet. De oplossing moet daarom politiek zijn en zal aan de onderhandelingstafel gevonden moeten worden.

IS first werkt niet

Ook met een staakt-het-vuren tussen Assad en de oppositie zijn we er nog niet. De bestrijding van IS moet vooral zijn ingebed in een politieke strategie die voorziet in een politieke oplossing in Syrië en een inclusievere politiek

in Irak. Het is cruciaal dat de soennitische gemeenschappen die bij gebrek aan alternatief hun toevlucht zoeken bij IS gaan beseffen dat hun veiligheid en belangen in de toekomst meer verzekerd zijn bij een inclusieve regering in Damascus en in Bagdad.

Militaire escalatie in de vorm van bombardementen kan leiden tot tactische vooruitgang, maar een duurzame overwinning op IS en zijn ideologie is onder de huidige omstandigheden onmogelijk, zeker zonder de massieve inzet van grondtroepen. Intensivering van de bombardementen, met grote risico's op burgerslachtoffers, draagt vooral bij aan de rekruteringspropaganda van IS.

Zodra er een staakt-het-vuren is gerealiseerd en in de onderhandelingen een geloofwaardig perspectief op een inclusief Syrië voor alle Syriërs ontstaat kunnen de partijen die nu vooral elkaar bevechten zich richten op de bestrijding van IS. Lokale grondtroepen die bij het zicht op een duurzame toekomst een gemeenschappelijk belang hebben, zullen daarom het voortouw moeten nemen.

De *IS first*-strategie die zich in reactie op de aanslagen in Europa aftekent is, hoe begrijpelijk ook, zowel politiek als militair onverstandig. Naast een inbedding in de politieke oplossing voor Syrië zal men daarom moeten voorzien in een meer inclusieve politiek in Irak. Zolang sjiieten in Bagdad geen macht afstaan, blijft IS onverminderd aantrekkelijk.

Ook buiten de Syrische en Iraakse grenzen ligt er werk in het verschiep. De bestrijding van IS slaagt alleen als men ook in Europa en de buurlanden de grondoorzaken van radicalisering en gewapend extremisme weet aan te pakken.

Problemen van of problemen met vluchtelingen

Naast het bereiken van een politieke oplossing voor de oorlog in Syrië staat Europa voor de immense uitdaging van het vluchtelingenvraagstuk. Ook hier zijn er geen pasklare oplossingen voorhanden.

De voornaamste redenen voor vluchtelingen om uiteindelijk naar Europa te vluchten zijn bekend: het voortduren van de oorlog, hoge kosten van levensonderhoud en schrijnende armoede, geen mogelijkheid om te wer-

ken, hindernissen bij het vernieuwen van een verblijfsvergunning, weinig mogelijkheden voor onderwijs en gebrek aan bescherming.⁴⁶

Duidelijk is dat een substantiële verbetering van de levensomstandigheden en rechten van vluchtelingen in Turkije, Libanon en Jordanië noodzakelijk is. Europa moet daar alleen al vanuit welbegrepen eigenbelang op inzetten.

Tegelijkertijd is de verleiding groot om met Turkse, Arabische en Afrikaanse leiders tegen hoge politieke en financiële kosten overeenkomsten te sluiten over het beperken van het aantal vluchtelingen. Of deze politiek gericht is op het oplossen van de problemen van vluchtelingen of op de Europese problemen mét vluchtelingen, is de vraag.

De onderhandelingspositie van de EU is echter ronduit zwak. Bepalend is daarom of Europa royaal wil bijdragen aan de hervestiging van vluchtelingen die hier volgens de UNHCR voor in aanmerking komen.⁴⁷ Rekening houdend met politiek en economisch draagvlak moet elke lidstaat daarvoor een quotum vaststellen. Niet alleen de EU, maar bijvoorbeeld ook de Golfstaten en de VS dienen hun steentje bij te dragen aan dit inmiddels mondiale probleem.

Overigens zijn betere screening en selectie aan de Europese buitengrenzen, en strengere bewaking, eveneens belangrijk. Daardoor nemen veiligheidsrisico's af en worden mensen die geen recht hebben op asiel al vroegtijdig tegengehouden. Deze maatregelen moeten wel hand in hand gaan met het creëren van legale en veilige routes. Alleen zo kan Europa de humanitaire drama's op zee voorkomen. Mensensmokkelaars komen door deze routes bovendien buitenspel te staan. De kostbare patrouilles op zee en interceptie van schepen voor de Libische kust zijn daarentegen tot op heden weinig effectief gebleken.

Global Strategy: menselijkheid als uiting van realisme

Naast crisismanagement zal de EU haar beleid meer moeten afstemmen op langdurige crises in het zuidelijke nabuurschap. De herziening van de Europese veiligheidsstrategie in 2016 biedt daarvoor een logisch aangrijpingspunt.⁴⁸ Opmerkelijk is dat kort na de aanslagen in Parijs de Europese Commissie al met een gemeenschappelijke communicatie⁴⁹ over de herzie-

ning van het nabuurschapsbeleid is gekomen. Daarmee loopt de uitwerking van het nabuurschapsbeleid vooruit op de veiligheidsstrategie.

De nieuwe Europese *Global Strategy* zal vooral duidelijk moeten maken wat de EU op het gebied van buitenland- en veiligheidspolitiek anders gaat doen en hoe zij dat denkt aan te pakken.⁵⁰

Ideaal- en reaalpolitiek

Het belang van de Europese waarden moet allereerst veel explicieter dan voorheen naar voren komen. Hierbij is er een onderscheid tussen waarden die de eigen identiteit definiëren en funderen, en waarden die de EU voorbij haar grenzen wil bevorderen.⁵¹ Het bevorderen van deze waarden via het buitenland- en veiligheidsbeleid vloeit voort uit de verplichting vreedzame internationale betrekkingen te ontwikkelen, zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. Met het nakomen van deze verplichting beschermt Europa ook zijn waardenproject en sociale model en draagt het zijn gedeelde waarden uit.

De komende jaren komt de samenhang tussen deze ‘interne, veelal sociale’ en ‘externe’ waarden verder onder spanning te staan. ‘Onze sociale zekerheid is nationaal georganiseerd en moet om de collectieve solidariteit te kunnen dragen, ook nationaal beschermd worden,’⁵² aldus Timmermans. De noodzaak daarvan groeit naarmate het aantal migranten en vluchtelingen dat in Europa welvaart en veiligheid zoekt toeneemt.

Deze ontwikkeling lijkt onvermijdelijk aangezien het aantal jonge mensen in de MENA-regio zonder perspectief op werk en toekomst sterk groeit, en de instabiliteit en het geweld in het Europese nabuurschap vooralsnog chronisch zijn. Dat dwingt Europa tot de bevordering van waarden over de grenzen, maar ook tot bescherming van het eigen sociale model binnen eigen grenzen. Een ongelimiteerde en ongecontroleerde intocht van migranten en vluchtelingen kan de bestaanszekerheid binnen Europa aantasten, de humane opvang bedreigen en het draagvlak voor een solidaire buitenlandpolitiek ondergraven.

Europa kan alleen solidair blijven als het zijn solidariteit begrenst. Het ontleent zijn internationale invloed vooral aan het succes waarmee het zijn eigen waardenproject en sociale model intern realiseert. Dat stelt ook eisen

aan de bescherming van de Europese verzorgingsstaat, aan het terugdringen van werkloosheid onder jonge generaties en aan het beteugelen van ongelijkheid en marginalisering binnen Europa.

Tegelijkertijd is meer solidariteit over de grenzen voor het oplossen van het vluchtelingenvraagstuk noodzakelijk. Alleen zo kan Europa grondoorzaken als armoede, onderdrukking en geweld aanpakken. In plaats van haar eigen waarden op te geven, zal de EU daarom moeten doordenken welke waarden op welke wijze het beste bevorderd kunnen worden in dit tijdperk van grotere ideologische, politieke en economische competitie in zowel het zuidelijke als het oostelijke nabuurschap.⁵³

De ideale *Global Strategy* is een combinatie van dit idealisme en realisme. Humaan op het niveau van doelstellingen en pragmatisch in de uitvoering. Of zoals oud-voorzitter van de Europese Raad Herman van Rompuy het formuleert: 'Europa mag nooit vergeten dat het een continent van waarden is. Het realisme in deze oorlogsvluchtelingentijd mag de menselijkheid niet in de weg staan.'⁵⁴ Wanneer de EU voor een andere koers kiest en haar eigen waarden opgeeft, bestendigt ze enkel de oorlog, repressie en ongelijkheid.⁵⁵

Juist voor het zuidelijke nabuurschap is menselijke waardigheid de meest relevante waarde. De Arabische Lente staat niet voor niets bekend als de *dignity revolution*. Het mislukken doet niets af aan de relevantie van menselijke waardigheid als grondslag voor vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld, maar onderstreept deze juist.⁵⁶

In het verlengde hiervan blijven ook mensenrechten van belang. Opvallend is dat de vrijheid van meningsuiting, de rechten van de civiele samenleving en de rechtsstaat wereldwijd onder druk staan.⁵⁷ De schending van deze rechten is niet toevallig, maar is onderdeel van een doelbewuste strategie van machthebbers die alle interne hervormingsbewegingen willen uitschakelen. Juist deze rechten moeten daarom strategische prioriteit hebben in het EU-beleid ten aanzien van haar burens.

Democratie is een belangrijke Europese waarde, maar het van buitenaf opleggen van een op westerse leest geschoeide democratie is minder vanzelfsprekend geworden. Politieke veranderingsprocessen zijn complex en in essentie het resultaat van endogene krachten. Deze processen verlopen zelden lineair, houden zich niet aan blauwdrukken en kenmerken zich door

tegenslagen en stagnaties. Minder nadruk op instituties en regels en juist meer aandacht voor het onderhandelingsproces tussen staat en samenleving over de aard van het sociaal contract is daarom verstandig. Dat betekent een bredere definitie van democratie die zich richt op verantwoording, transparantie en responsiviteit in de relatie tussen de overheid en haar burgers.⁵⁸

Ijkkpunten voor samenwerking met regimes

Daarnaast moet een waardengedreven *Global Strategy* zich verhouden tot machtspolitiek in het algemeen en autoritaire regimes in het bijzonder. Vanwege strategische belangen is het essentieel dat Europa ook met regimes en extremistische groeperingen die zich weinig aan zijn waarden gelegen laten diplomatieke contacten onderhoudt en de politieke dialoog gaande houdt.

De les van de afgelopen jaren is dat onderdrukte burgers in opstand komen en regimes imploderen of gewelddadig exploderen. Stabiliteit die ten koste gaat van de menselijke waardigheid van burgers is daarom niet duurzaam, of in de woorden van Condoleeza Rice: 'For 60 years, the United States pursued stability at the expense of democracy in the Middle East – and we achieved neither'.⁵⁹

Het gaat dus om de kritische grens in het buitenlands beleid. Dat kan in de vorm van ijkkpunten. Wanneer is de EU niet langer bereid tot economische of militaire samenwerking? De fundamentele mensenrechten zijn daarbij uitgangspunt, 'dus geen politieke of religieuze vervolging, geen standrechtelijke executies, geen martelingen en een eerlijk proces bij justitiële vervolgingen'.⁶⁰ De noodzaak van deze ijkkpunten, die ook door de lidstaten moeten worden uitgevoerd, blijkt uit de hervatting van wapenleveranties aan repressieve landen als Saoedi-Arabië en Egypte.

Conflictpreventie: grondoorzaken aanpakken

Het voorkomen van conflicten verdient eveneens een herwaardering. Deze politiek is door de nadruk op terrorismebestrijding naar de achtergrond gedrongen.⁶¹ Gezien de recente toename van terrorisme en geweld in Afrika

(Libië, Mali, Egypte) en het Midden-Oosten (Syrië, Irak, Jemen) en het vluchtelingenvraagstuk valt niet te ontkennen dat crisismanagement niet volstaat en bovendien zeer kostbaar is.

Onlangs is terrorismebestrijding ondergebracht bij conflictpreventie onder de Europese dienst voor extern optreden. In theorie is dat een hoopvol teken. Maar het is dan wel van belang om met politiek leiderschap, een helder mandaat en voldoende middelen prioriteit te geven aan preventie. Dat veronderstelt ook meer aandacht voor nieuwe vormen van *early warning*, conflictanalyse, bemiddeling en dialoog, met name gericht op conflictueuze en fragiele regio's.⁶² En het vergt eveneens investeringen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en handel die gemarginaliseerde bevolkingsgroepen helpen en toekomstperspectief bieden aan de snel in omvang groeiende jonge generatie.

***Human security*: een mensgerichte benadering van veiligheid**

De EU zou er goed aan doen in haar toekomstige buitenlands beleid een mensgerichte benadering en *human security* te verankeren.⁶³ Het bestrijden van terrorisme, tegengaan van radicalisering en mitigeren van migratie zijn daarbij belangrijke prioriteiten. Bij al deze prioriteiten vormt een *people-based approach* een wezenlijke aanvulling op de benadering die louter (onze) nationale veiligheid centraal stelt, zeker in regio's waar staten fragiel zijn en niet-statelijke partijen een belangrijke rol spelen.

De uitdaging is steeds om de veiligheid van burgers centraal te stellen, ook bij de opbouw van nationale instituties. Dit perspectief legt de prioriteit bij de bescherming van burgers en vergt de inzet van middelen die hun veiligheid garanderen. Bovendien heeft men meer oog voor inclusie van gemarginaliseerde bevolkingsgroepen, sociale cohesie binnen de samenleving en de vaak verstoorde vertrouwensrelatie tussen overheid en samenleving. Een dergelijke benadering, die zich meer richt op de grondoorzaken van radicalisering en gewapend extremisme, klinkt idealistisch, maar is juist nu een vorm van reaalpolitiek.

Hard power: gelijkgezinde staten kunnen in Afrika een verschil maken

Tot slot is het onvermijdelijk dat Europa meer aandacht schenkt aan *hard power*.

De *soft power* blijft van belang, mits meer politiek in plaats van technocratisch en mechanistisch toegepast. Maar Europa kan – met name in de MENA-regio – niet volledig afhankelijk blijven van de Verenigde Staten, die hun aandacht meer naar Azië hebben verlegd.

De EU is sinds 2003 betrokken geweest bij zestien missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, hoewel het merendeel van deze missies beperkt en vooral civiel van karakter was. De geografische focus van deze missies is de laatste jaren verschoven naar Afrika, in het bijzonder naar de Sahel en het gebied ten zuiden daarvan. Deze missies kenmerken zich veelal door het *lead nation*-concept voor de militaire component en een vrij effectieve aanpak van de civiele component door de Europese dienst voor extern optreden.

De EU heeft vooral te kampen met een gebrek aan politieke consensus over militair geweldgebruik. De meningen in Parijs, Londen en Berlijn lopen steevast uiteen. De snelle reactie-eenheden, de *Battlegroups*, zijn mede daarom nog nooit ingezet. En verder kampt de EU met te beperkte capaciteiten en operationele mogelijkheden.

Tegen deze achtergrond is de oproep van Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker om tot een Europees leger te komen opmerkelijk. Zo'n leger komt er waarschijnlijk niet snel, maar zijn oproep maakt wel duidelijk dat er een nieuw momentum groeit voor Europese defensiesamenwerking.⁶⁴ Onder invloed van krimpende defensiebudgetten is de interesse in *pooling and sharing* van defensiecapaciteiten enigszins toegenomen. Studies wijzen op enorme besparingen als lidstaten hun militaire capaciteiten delen.⁶⁵

Meer kansrijk is de mogelijke samenwerking tussen gelijkgezinde landen die onder VN-vlag stabilisatiemissies in Afrika opzetten. Het Verdrag van Lissabon voorziet in de mogelijkheid van militaire samenwerking tussen gelijkgezinde leden (artikel 42 lid 6). Het is dan goed mogelijk dat een land als Frankrijk de rol als *lead nation* speelt, terwijl andere lidstaten zoals Nederland, Duitsland, Denemarken, Italië en Spanje bereid zijn een grotere

verantwoordelijkheid op zich te nemen bij het uitvoeren van stabilisatiemissies met een mandaat van de VN.

Deze missies zijn overigens niet te verwachten in het Midden-Oosten; daar liggen de belangen te ver uiteen en is een VN-machtiging veelal onmogelijk. In Afrika is er meer sprake van gemeenschappelijk belang en neemt de vraag naar stabilisatiemissies in de nabije toekomst niet af.

Nabuurschapsbeleid: de afweging tussen stabiliteit en verandering

De herziening van het Europese nabuurschapsbeleid is vooruit gelopen op de herziening van de nieuwe Europese veiligheidsstrategie.⁶⁶ Zie de *Joint Communication* van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheid met voorstellen voor verbetering van het nabuurschapsbeleid.

De grootste verandering is misschien wel een voorzichtige erkenning dat de EU niet langer het nabuurschap transformeert maar dat de buurlanden Europa veranderen: 'The instability the EU is currently importing from the neighbourhood is changing Europe and threatening important achievements of European integration.'⁶⁷

Uit het gepresenteerde voorstel blijkt dat stabiliteit in de regio door onder meer een veel sterkere samenwerking op het gebied van veiligheid in toekomst prioriteit krijgt. Dat is nieuw. Activiteiten op gebied van hervorming van de veiligheidssector, conflictpreventie, grenscontrole en de bestrijding van terrorisme, radicalisering en georganiseerde misdaad staan daarom naast migratie en mobiliteit meer op de voorgrond.

Verder is er een duidelijke intentie om het beleid beter af te stemmen op de ambities en capaciteiten van de afzonderlijke buurlanden. Daardoor ontstaat er meer engagement en eigendom, is de hoop. Ook wordt er meer flexibiliteit en responsiviteit beloofd. De doelen van het Europese nabuurschap blijven waardengedreven. Het lijkt ook in Brussel te zijn doorgedrongen dat de aanpak meer politiek, pragmatisch en gedifferentieerd moet zijn.

Helaas maakt men ook in deze plannen nauwelijks onderscheid tussen de waarden die Europa funderen en de waarden die het wil bevorderen. Zo

bevat het nieuwe nabuurschapsbeleid geen overtuigende paragraaf over de externe waarden. De passages over mensenrechten en democratie zijn vooral politiek correct en weerspiegelen niet dat ze zowel binnen als aan de randen van Europa onder druk staan. Nieuw is wel dat de duurzame mondiale doelen als *transformative political framework* zijn overgenomen voor het engageren van partners.

Twee factoren bedreigen het nieuwe nabuurschapsbeleid. De betrokkenheid van de lidstaten blijft cruciaal, maar het risico is groot dat lidstaten vooral hun nationale veiligheids- en handelsbelangen blijven nastreven en hoogstens lippendienst bewijzen aan het nabuurschapsbeleid. Dat is zeker niet nieuw, maar tenzij de gemeenschappelijke bedreiging lidstaten in elkaars armen drijft, zal de steun gezien de centrifugale krachten binnen en tussen lidstaten eerder kleiner dan groter worden.

Daarnaast is de kans zeer reëel dat de eigen Europese belangen op het gebied van veiligheid en migratie de uitgangspunten van het nabuurschapsbeleid ondermijnen of zelfs verdringen.

Nu al zoekt de EU om de migratie en mensensmokkel tegen te gaan samenwerking met de regeringen van Egypte, Eritrea en Soedan.⁶⁸

Tegen deze achtergrond is het een enorme uitdaging om de steun aan de burgerlijke veranderkrachten te versterken. De EU 'will look to support citizens' ability to hold governments accountable and will work to improve (...) local media, helping it to act as a forum for public debate and as a catalyst for change in partner countries.' Als het nieuwe nabuurschapsbeleid erin slaagt meer politieke en materiële steun te geven aan burgeractivisten op lokaal en regionaal niveau, dan is dat werkelijk een stap vooruit.

Bondgenoten en tegenwicht

Extremisme en geweld bedreigen de veiligheid van burgers, vooral maar niet uitsluitend bij de Europese burens. Het geweld escaleert, waardoor er meer vluchtelingen naar Europa komen. De idealen staan onder druk en lijken hun vanzelfsprekendheid te verliezen. De geschiedenis is terug en dat is geen comfortabel gevoel. Temeer omdat de politiek zo angstvallig, verdeeld en

verkrampd reageert op de enorme uitdagingen waarvoor het continent staat.

Bondgenoten voor een nieuwe waardengedreven buitenlandpolitiek zijn niet eenvoudig te vinden. Al is er, zo bleek tijdens de *dignity revolutions*, ook binnen samenlevingen in de MENA-regio een breed gedeeld verlangen naar een menswaardig bestaan.

In deze turbulente tijden is er behoefte aan politiek leiderschap. Dat vraagt om politici die *keep calm and carry on* uitstralen en geloven in de kracht van verbinden. Helaas win je daar geen verkiezingen mee. De vanzelfsprekendheid en vastberadenheid die spreekt uit de oorlogsverklaring tegen IS, het bombarderen van Raqqa en de grenzen dicht is daarom maar al te verleidelijk.

Vanaf de zijlijn roepen dat Europa niet werkt is dat ook. Hoewel het belang van Europa in deze multipolaire wereld slinkt, baart zulk populisme zorgen. Naast het feit dat de EU voor Nederland nog altijd de beste optie is om zijn waarden en belangen te behartigen, is het ronduit gevaarlijk.

De veranderkracht die nodig is voor een nieuwe politiek, zal vooral te vinden zijn in de civiele samenleving van Europa en zijn burens in het mediterrane gebied. Mensen blijven verlangen naar een menswaardig bestaan en de veranderkracht van betrokken en georganiseerde burgers is groot. De uitdaging voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties ligt in het opnieuw verbinden van de persoonlijke ervaringen van mensen met de politieke en maatschappelijke missie van hun organisaties.

Gelijkgezinde landen zullen meer dan in het verleden in gelegenheidsallianties en in (internationale) samenwerking met maatschappelijke organisaties moeten optrekken. Daarbij is het belangrijk dat Nederland zich een rol als ‘verbindingsofficier’⁶⁹ toe-eigent, zich sterker laat leiden door het internationaal recht en de kansen die er door de multilaterale samenwerking komen weet te realiseren.

Want als er iets in het verleden is bewezen is het wel dat staten in tijden van grote crises uiteindelijk altijd terugkeren naar internationaal recht en internationale samenwerking. Al duurt het vaak lang, soms te lang, toch vormen deze twee tegenkrachten vaak de ultieme noodrem om oorlogsgeweld tot stilstand te brengen. Ook nu zullen de Europese lidstaten uiteindelijk beseffen dat alleen een gezamenlijk optreden kan bijdragen aan het beëindigen van het geweld en de crisis in de MENA-regio.

Tot het zover is kunnen we hoop putten uit een uitspraak van bondskanselier Willy Brandt tijdens de uitreiking van de Nobelprijs voor de vrede in 1971. Midden in de Koude Oorlog en twintig jaar voor de val van de Berlijnse muur stelde hij: 'Krieg ist nicht die ultima ratio, sondern die ultima irratio. Auch wenn das noch nicht allgemeine Einsicht ist: Ich begreife eine Politik für den Frieden als wahre Realpolitik dieser Epoche.' Dat inzicht heeft ook in deze eeuw niet aan betekenis ingeboet.

10.

*In het voetspoor van Willy Brandt en Olof Palme**Gedeelde verantwoordelijkheid van EU en Rusland voor veiligheid in Europa*

JAN MARINUS WIERSMA & CAMIEL HAMANS

Met de inname van de Krim, het neerhalen van MH17 en de daaropvolgende westerse sancties menen sommigen dat de tijden van Chroesjtsjov en Kennedy weer terug zijn. Een nieuwe Koude Oorlog, maar dan zonder wapenbeheersing. Nu is dat inktzwarte scenario allerm minst onomstreden, maar de hernieuwde spanningen tussen Brussel en Moskou leveren voor sociaal-democraten wel een nieuw dilemma op: houden we vast aan de principes van de Helsinki-akkoorden of aanvaarden we schoorvoetend de nieuwe situatie en komen we Poetin tegemoet?

Wellicht is er een middenweg mogelijk. Een middenweg waar de veiligheid en stabiliteit op het continent worden gegarandeerd door multilaterale afspraken tussen de EU, Rusland en andere lidstaten; waar de banden tussen de Euraziatische Economische Unie en Europese Unie worden aangehaald; en waar de soevereiniteit en democratische rechtsstaat van buurlanden als Oekraïne en Georgië worden gerespecteerd; maar waar over de uiteenlopende waarden tussen de Europeanen en de Russen hoogstens een *agree to disagree* kan bestaan.

Tegelijkertijd zal de EU haar waarden op het gebied van mensenrechten, democratie, rechtsstaat en ook van sociaal beleid in de relatie met de oostelijke buurlanden actief moeten uitdragen. Alleen zo kunnen we de haast permanente instabiliteit aan de oostgrenzen van de EU effectief bestrijden.

De EU dankt haar bestaan aan het streven naar permanente stabiliteit en veiligheid in Europa. De meeste burgers zien vrede als het belangrijkste resultaat van de Europese integratie.¹ Europa wil het consensusmodel dat binnen de gemeenschap geldt ook graag naar buiten uitdragen, getuige de artikelen in de EU-verdragen over de internationale rol.²

De vraag is natuurlijk of zij daarin slaagt. Dat is mede een kwestie van geloofwaardigheid. Naarmate de EU intern beter scoort op waarden als rechtsstatelijkheid en democratie, zal de geloofwaardigheid groter zijn. Die voorbeeldfunctie is vaak gezien als het belangrijkste wapen van de EU, als een instrument van *soft power*. De bijbehorende veronderstelling is dat het Europese model en de waarden van rechtsstatelijkheid, democratie en mensenrechten een universele gelding hebben en overall navolging kunnen vinden. Wie de EU-veiligheidsstrategie van 2003 er nog eens op na leest, vindt mooie voorbeelden van deze universalistische en optimistische houding.³

Anno 2016 is de bodem onder dergelijk optimisme weggeslagen. De rol van de EU als geloofwaardige en effectieve waardengemeenschap staat ter discussie. Om te beginnen binnen Europa zelf. De waarden die de EU buiten haar grenzen bepleit, staan intern onder druk. Zo zijn er in Hongarije wetten aangenomen die de vrijheid van de media aanzienlijk beperken. Ondanks binnen- en buitenlandse protesten gebruikt premier Orbán zijn parlementaire meerderheid om de rechtsstaat naar zijn hand te zetten. En in Polen heeft de regering soortgelijke wetgeving eveneens door het parlement weten te loodsen.

Het gesprek in de Raad van Ministers over de beste aanpak van dergelijke problemen verloopt moeizaam en het door de Europese Commissie opgetuigde rechtsstaatmechanisme moet zich in de praktijk nog bewijzen. Dat heeft negatieve gevolgen voor het gesprek over waarden met derde landen, in het bijzonder met kandidaat-lidstaten.

Het belangrijkste *soft power*-instrument – kandidaat-lidstaten die in het kader van de uitbreiding vrijwillig het EU-regime en de economische en sociale vooruitgang die daarvan verwacht wordt overnemen – is bot geworden. De dynamiek uit het uitbreidingsproces dat letterlijk en figuurlijk tegen zijn grenzen aanloopt is verdwenen. Verdere uitbreiding is op de lange baan geschoven en nieuwe verplichtingen wil de EU niet aangaan.

De meest recente rapportage van de Europese Commissie over de situatie in de kandidaat-lidstaten bevestigt dat veel van deze landen nog een lange weg te gaan hebben.⁴

Integratie van toetredende landen die in economisch, politiek of cultureel opzicht sterk verschillen van de bestaande lidstaten is veel moeilijker gebleken dan verwacht. De verwaarlozing van de sociale dimensie in het toetredingsproces kan de Europese Unie, naar sommige analisten verwachten, duur komen te staan. In de landen die in 2004 en 2007 lid werden van de EU pakt het lidmaatschap voor een aantal groepen veel minder positief uit dan oorspronkelijk gedacht. Hun leven is er lang niet altijd beter op geworden.⁵

De toetreding van lidstaten met een van de *founding fathers* afwijkende politieke geschiedenis heeft daarnaast een negatieve impact op de interne besluitvorming van de EU, getuige bijvoorbeeld de twist over de verdeling van vluchtelingen over alle landen van het Schengenverdrag.

EU tegenover Rusland

Op het continent staat de samenwerking bovendien onder grote druk. De EU en Rusland zijn van partners tegenstanders geworden. De ring van vrienden rond de EU dreigt een gordel van instabiliteit te worden, waar zowel Brussel als Moskou naar invloed dingt. De een biedt EU-associaçãoakkoorden, de ander stelt daar de Euraziatische Economische Unie (EEU) tegenover.

Het conflict speelt zich af op vele fronten: op politiek, financieel, economisch, militair en energiegebied. Strategische communicatie – propaganda in een eigentijds jasje – is belangrijk geworden. Er is sprake van hybride oorlogsvoering, hetgeen betekent dat er diverse middelen ingezet worden om een land te ondermijnen en te ontregelen. De strijd rond Oekraïne is evenmin ten einde. Net als Moskou vindt Brussel het lastig om de juiste houding aan te nemen. Bevroren conflicten leggen bovendien een zware hypotheek op de relaties met Georgië, Moldavië, Armenië en Azerbeidzjan. En tot slot staat de economische samenwerking met Rusland hoofdzakelijk in het teken van sancties met negatieve economische consequenties voor beide kanten.

De huidige toestand leidt tot uiteenlopende scenario's. Sommigen menen dat de tegenstellingen onoverbrugbaar zijn en dat een nieuwe Koude Oorlog dreigt.⁶ Deze vergelijking gaat mank, want de terugkeer naar een stelsel van gesloten blokken zonder enige economische relaties valt niet te verwachten.

Anderen speculeren dat de genoemde spanningen tussen de EU en Rusland door de ontwikkelingen in het Midden-Oosten in belang zullen afnemen. De situatie in Syrië en de dreiging van het islamitisch terrorisme dwingen het Westen en Rusland tot samenwerking.

Helaas is dit scenario vooral snog te optimistisch. Er is hoogstens sprake van een tactisch gemeenschappelijk belang in de strijd tegen IS. De VS en de EU zijn niet van plan de ongeoorloofde inmenging van Rusland in Oekraïne te accepteren vanwege de situatie in het Midden-Oosten. Er zijn ook geen signalen dat Moskou een andere toon aanslaat als het om de situatie in Europa gaat.⁷ Rusland blijft zich onverminderd afzetten tegen de rol van de NAVO en de EU in de gedeelde achtertuin.

Concert van Wenen tegenover universele waarden

Na een periode van relatieve ontspanning zien we sinds het begin van deze eeuw tussen de EU en Rusland weer een duidelijk verschil in de retoriek over het buitenlands beleid en de daarmee verbonden waarden. In toespraken van president Poetin en officiële Russische regeringsdocumenten krijgen interstatelijke betrekkingen veel meer aandacht dan de interne staat van de democratie in landen. Interne aangelegenheden vallen volgens Rusland immers buiten het bereik van de internationale betrekkingen.

Democratische omwentelingen ('kleurenrevoluties') die het Westen politiek en volgens Moskou ook materieel steunt, worden door Moskou gelaakt als strijdig met het principe van non-interventie en de soevereiniteit van staten over hun nationale politieke inrichting. Ook de jongste militaire doctrine van Rusland verwoordt deze opvatting. Er wordt gesproken van 'destructive and unlawful use of soft power'.⁸ Een 'ideologisering' van de internationale verhoudingen wijst Moskou categorisch af.⁹ In het Russische debat wordt vaak verwezen naar het 'illegale' karakter

van militaire interventies gericht tegen officiële regeringen (Servië en Kosovo, Libië, Syrië).

Tegelijkertijd claimt men een speciale verantwoordelijkheid voor de Russische minderheden in – soevereine – buurlanden. Daarbij verwijst Poetin vaak naar het jammerlijke uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Opvallend is ook de verwijzing naar de ‘Russische’ aanpak van mensenrechten – het woord universeel wordt daarbij zorgvuldig gemeden. Een voorbeeld van deze aanpak is het verstrekken van medische middelen aan de separatisten in Oost-Oekraïne, zoals de voorzitter van de officiële Russische mensenrechtenraad onlangs uitlegde. De nadruk bij de Russische methode ligt niet op klassieke rechten zoals vrijheid van meningsuiting, maar op het recht op vrede en op de positie van burgers in gewapende conflicten.¹⁰ Moskou zet zich bovendien af tegen het mensenrechtenbeleid van de Raad van Europa.¹¹

Om de houding van Poetin beter te kunnen begrijpen is het zinvol om deze te duiden aan de hand van het negentiende-eeuwse Duitse onderscheid tussen rechts- en vorstenstaat. In de vorstenstaat heeft de leider het laatste woord. Hij kan dus ook niet toestaan dat anderen, zeker niet buitenlandse krachten, zich bemoeien met het bestuur. De rechtsstaat pretendeert daarentegen niet gebaseerd te zijn op prestige of geweld, maar op principes, zoals democratische inspraak en rechten van individuen. Vanuit een rechtsstatelijke optiek houden inspraak en rechten niet op bij de grens en ligt het daarom voor de hand je te bemoeien met zaken die elders spelen en niet deugen.

Ook met betrekking tot Poetins claim dat Rusland bijzondere verantwoordelijkheden heeft ten opzichte van Russisch sprekenden in andere landen is het nuttig de parallel met het verleden te schetsen. Dit standpunt, irredentisme genoemd, speelde voor het eerst een belangrijke politieke rol bij de negentiende-eeuwse Italiaanse eenwording (*Italia irrendenta* betekent ‘het nog niet teruggewonnen deel van Italië’).

Het duikt, al dan niet voorzien van revanchistische claims, met enige regelmaat op in de Europese natievorming van de negentiende en twintigste eeuw. Het feit dat Poetin dit argument naar voren schuift, maakt eens te meer duidelijk dat zijn programma er een is van hernieuwde natievorming. Dit kan niet genoeg benadrukt worden. Naast zijn streven naar een multipolaire mondiale machtsstructuur is het beleid van Poetin gericht op een nationalistisch

doel. Geen wonder dat West-Europese politieke partijen die het nationalisme hoog in het vaandel hebben sympathie voelen voor het standpunt van Poetin.

Aangezien de EU een voorbeeld van internationalisme is en de intentie heeft om boven het nationalisme uit te stijgen, ligt het voor de hand om een divergentie van waarden of zelfs een confrontatie met Rusland te verwachten. Maar daar stopt het verzet niet. Men zet zich expliciet af tegen een unipolaire wereld (anti-VS en anti-NAVO) en kiest voor een multipolaire. Mede daarom hecht de Russische federatie enorm aan de Verenigde Naties als *equaliser of power*, waar Rusland immers een veto heeft. Het land wijst een geïntegreerde wereld naar westers model af. Het wil niet meer dan samenwerking met en acceptatie door het Westen en andere regio's. Hun optreden maakt ook duidelijk dat ze die strategische onafhankelijkheid door de inzet van *hard power* en zonder het afleggen van enige verantwoording denken te kunnen bereiken.

Europese veiligheidsstrategie

In artikel III lid 1 van het EU-Verdrag staat dat de EU als doel heeft de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. Naast democratische principes moet de EU dus evenzeer opkomen voor de stabiliteit en welvaart van haar burgers. De EU streeft volgens haar verdragen op internationaal terrein naar de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen, en naar integratie van alle landen in de wereldeconomie en naar mondiale duurzaamheid.

Verder wil Europa intensievere multilaterale samenwerking en goed mondiaal bestuur en streeft zij naar goed nabuurschap. Consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht hebben ook prioriteit, alsmede handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid (overeenkomstig het VN-handvest, de Helsinki-akkoorden en het handvest van Parijs). De veiligheidsstrategie van 2003 voegt daar het streven naar een effectief multilateraal systeem,

een op regels gebaseerde internationale orde en een wereld van goed bestuurde staten aan toe.¹²

Wat blijkt is dat de EU – in ieder geval op papier – een meer waarden-gedreven buitenlandse politiek nastreeft dan het meer behoudende, op realpolitiek en op machtspolitiek georiënteerde Rusland. De harde kern van de tegenstelling bestaat uit een verschil in wereldbeeld. Het waardenconflict spitst zich toe op het al dan niet hebben van universalistische pretenties, steun aan ‘kleurenrevoluties’, de rechtvaardiging van militaire interventies in conflictsituaties buiten ‘legitieme’ regeringen (en de Veiligheidsraad) om, het recht op zelfbeschikking van derde landen in de keuze van allianties, en het vraagstuk van territoriale integriteit van landen met aanzienlijke Russische minderheden zoals de Krim.

Ontstaan van de verschillen

Tot 1989 – de val van de Muur – en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 waren de ideologische verschillen in Europa redelijk helder en bleken de uiteenlopende waardenpatronen zeer herkenbaar: democratisch kapitalisme in het Westen tegenover autoritair gestuurde planeconomieën in het Oosten. Een zeer grove indeling overigens die voor het gemak even voorbijgaat aan de economische, culturele en historische verscheidenheid binnen de blokken.

Beide stelsels waren in zekere zin het product van historische omstandigheden en politieke ontwikkelingen die voor een deel ver in de tijd teruggaan. Het westerse model vindt zijn oorsprong in het vooruitgangdenken dat zich vanaf de achttiende eeuw in delen van Europa, maar ook overzee, ontwikkelde, met als kenmerken: rationalisme, burgerschapsidealen, marktgerichtheid, aandacht voor het individu, ontwikkeling van de rechtsstaat en zelfbeschikking.

Niet alle Europese landen kunnen in deze traditie geplaatst worden. De grens loopt in de voormalige Sovjet-Unie ergens door Oekraïne. Ten oosten daarvan ontwikkelden zich andere patronen. Daar doorliep men niet de weg naar moderne democratieën. Dus geen burgerlijke revolutie na 1848 en geen democratische doorbraken in 1917 en 1945. Met name in Rusland verkoos de

in meerderheid conservatieve bevolking in veel gevallen een sterke leiding boven de, al dan niet vermeende chaos van een meer democratisch bestuur.

Beide historische tendensen zijn nog steeds herkenbaar, maar aangezien niets totaal onveranderlijk is gebleken is een al te deterministische interpretatie onverstandig. De impact van cultuur en tradities op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen blijkt evenwel niet onderschat te moeten worden. Verandering daarvan is veel moeilijker maar tegelijk ook veel ingrijpender dan de aanpassing van structuren. Maatschappelijke transformaties en consolidaties zijn daarom vaak zeer moeizame en tijdrovende processen.

Het vervangen van het ene waardenpatroon door een ander blijkt daarnaast niet eenvoudig. In 1989 en daarna werd te gemakkelijk verondersteld dat westerse democratische normen hadden gezegevierd en dat voormalige dictaturen zich snel de nieuwe ideologie eigen zouden maken.¹³ Aanvanke-lijk leek het daar ook op. Al waren de democratische omwentelingen in de zuidelijke Kaukasus en Centraal-Azië vooral cosmetisch van aard en wisten de communistische elites de touwtjes stevig in handen te houden, in Rusland had zich ondanks de chaos een min of meer democratisch regime gevestigd.

Dit positieve beeld verbleekte echter al snel.¹⁴ Democratie was niet de oplossing voor Rusland. De politiek kon de grote veranderingen niet aan en de democratie verloor daardoor snel haar geloofwaardigheid. De economische hervormingen verliepen meer dan chaotisch en terwijl sommigen zich gigantisch konden verrijken, vervielen miljoenen Russen tot armoede. Corruptie tierde welig en criminele organisaties hadden vrij spel. Tot overmaat van ramp ging Rusland in 1998 min of meer failliet.

Veel Russen voelden zich in de steek gelaten door het buitenland, dat de democratische revolutie had aangemoedigd maar vervolgens geen hand naar het arme, nieuwe Rusland had uitgestoken. Integendeel, het was, gebruikmakend van de zwakte van Rusland, de vroegere invloedssfeer van het land binnengedrongen. Dit besef bleek een voedingsbodem voor herlevend nationalisme. Kortom: de opvatting in Moskou was dat democratie niet de oplossing is voor Rusland; dat internationale samenwerking vooral ten koste ging van het nationale belang van Rusland; en dat universele waarden vooral westerse, vaak decadente, waarden zijn.

De landen ten westen van Rusland kenden een gelukkigere geschiedenis. Daarin geholpen door het vooruitzicht van een EU-lidmaatschap ontworstelden de meeste zich aan het communistische en Sovjetverleden. Met name de geslaagde overgang van een geleide economie met enorme tekorten naar een markteconomie die in staat was de consumptieve behoeften te bevredigen van degenen met voldoende middelen, is gezien als een mentale revolutie.

De ‘terugkeer’ naar Europa die hiermee samenhang betekende in zekere zin ook de onomkeerbaarheid van de democratische veranderingen. Ondanks problemen met de rechtsstaat, aanhoudende corruptie, passiviteit van kiezers, gebrek aan economisch perspectief voor velen en een groeiend populisme, lijkt een terugkeer naar de autoritaire verhoudingen van vroeger daar ondenkbaar. Niet dat daarvoor geen draagvlak zou zijn – zie daarvoor het Hongarije van Orbán en de recente ontwikkelingen in Polen – maar het daarmee in de waagschaal stellen van het EU-lidmaatschap willen maar weinigen. Waarin deze landen ook verschillen van de voormalige grote oostelijke broer, is dat er een zekere, zij het beperkte democratische traditie bestaat.

Nationalistische machtspolitiek

De reactie van het Kremlin op de chaos van de jaren negentig was dus niet meer democratie, maar minder. Toen de roep om herstel van het internationale prestige steeds luider werd, ging Poetin niet meer en beter samenwerken, maar koos hij voor een sterk nationalistisch gekleurde machtspolitiek in de eigen regio en daarbuiten, zoals nu in Syrië blijkt. Daarbij schuwt hij de inzet van allerlei militaire middelen en vakkundige propaganda allerminst.

Tegen de stroom van een overheersende neoliberale, marktgeoriënteerde politiek in werkte het Kremlin aan herstel van de greep van de staat op de economie. Mede door sterk toegenomen energie-inkomsten waren zij in staat de inkomenspositie van het merendeel van de Russen aanzienlijk te verbeteren.

Ook in het culturele domein benadrukken de Russen tegenwoordig vooral de verschillen: hun cultuur is meer gericht op de groep, de samenleving of

het collectief, terwijl de nadruk in het Westen op het individu ligt. Russen zouden bovendien eerder spiritueel dan materialistisch geïnteresseerd zijn en hebben sociaal conservatieve denkbeelden, getuige bijvoorbeeld de opstelling ten opzichte van homoseksualiteit.

In de westerse wereld opereren de media niet altijd even optimaal en vrij, maar dat staat in geen verhouding tot de massale, soms angstaanjagende manipulatie van de media in Rusland. Die promoten en bewaken in grote meerderheid het kader dat de overheid aan de Russen wil opleggen. Vrije media als doel op zich heeft afgedaan, want die kunnen contraproductief zijn aan het doel van de 'vorstenstaat'. Media zijn een machtsmiddel van het regime geworden.

Hetzelfde geldt in wezen voor de democratie en rechtsstaat. Ook die worden zodanig gemanaged dat ze het bewind ondersteunen. De experts die het kader bewaken vormen de aparte klasse van de *political technologists*.

Inschattingsfout of onvermijdelijk?

Het is de vraag of deze gang van zaken intern of van buitenaf voorkomen had kunnen worden. Sommigen menen van wel. Wanneer het Westen zich vanaf het begin meer had geëngageerd en meer rekening had gehouden met Russische belangen, had de vijandige patstelling van tegenwoordig voorkomen kunnen worden. We hadden de NAVO en de EU niet zo snel moeten uitbreiden, meer economische steun moeten bieden en meer strategisch geduld moeten tonen voor de interne maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. We hebben te gemakkelijk onze democratische modellen geprojecteerd op landen die daar in de verste verte niet aan toe waren. Bij een andere aanpak hadden we nu misschien ook te maken gehad met een Rusland dat andere keuzes maakt, maar was de veiligheid van Europa niet in het geding gekomen.

Anderen zullen hiertegen inbrengen dat de mogelijkheden om de ontwikkeling van de voormalige USSR te beïnvloeden beperkt waren. De interne dynamiek werd vooral bepaald door de enorme problemen met de transformatie en de culturele en politieke nabranders daarvan en niet te

vergeten door het gevecht binnen de politieke elite. Het was daarom sowieso naïef geweest te veronderstellen dat Rusland zich compleet zou oriënteren op het Westen.¹⁵

Kloof op twee niveaus

De situatie in Europa is dus ingewikkeld en het debat moeizaam omdat internationale normen en afspraken verschillend worden geïnterpreteerd. De kloof manifesteert zich op twee niveaus: intern de eerbiediging van democratische en rechtsstaatnormen, en extern de omgang met de internationale rechtsorde. De EU is geneigd die twee niveaus met elkaar te verbinden. Zeker waar een vorm van integratie het doel van de samenwerking is – zoals bij kandidaat-lidstaten en bij geassocieerde landen – verlangt de EU dat democratische normen worden gehanteerd.¹⁶

De praktijk van die verbinding in relatie met derde landen is vaak taai. Economische belangen van EU-lidstaten spelen evenzeer een grote rol, en een doordacht scenario voor neerwaartse bijstelling van internationale samenwerking bij schending van democratische normen en mensenrechten ontbreekt. Daarmee is de verbinding tussen de twee niveaus ten aanzien van derde landen veelal niet meer dan lippendienst.

Schendingen op het terrein van democratie en mensenrechten worden zelden bestraft met sancties of andere harde maatregelen. Zij staan in de praktijk goede economische betrekkingen niet in de weg, zoals blijkt uit de jarenlange betrekkingen van EU-lidstaten met het Libische regime van Kaddafi en de huidige warme relaties met Saoedi-Arabië, ondanks grove en alom bekende mensenrechtenschendingen. Ook toen de ‘kleurenrevoluties’ van de ‘Arabische lente’ ontvaardden in weinig democratische nieuwe regimes zoals die in Egypte, bleek de Europese Unie geen goed antwoord te hebben.

De verbinding tussen deze twee niveaus is bovendien aanzienlijk minder direct waar het gaat om de relatie tussen de EU en grote landen als Rusland of China. Dat zijn staten waarmee wordt samengewerkt, maar waarbij integratie niet aan de orde is. Het blijft vaak bij een afgezwakte mensenrechtendialoog. We wisten bijvoorbeeld al jaren dat er niet veel meer klopte van

de Russische democratie, maar kwamen als EU of als individuele lidstaten nooit tegen het land in actie. Dat gebeurde pas na de schending van de territoriale integriteit van Oekraïne.

Tegenstellingen binnen de EU

De opstelling van de EU wordt gecompliceerd – en daarmee verzwakt – door tegenstellingen binnen Europa zelf. De wijze waarop de waarden van het EU-Verdrag gerespecteerd worden, verschilt van lidstaat tot lidstaat, en lang niet altijd in positieve zin.¹⁷ Dit speelt met name waar het gaat om de eigen Europese mensenrechtenconventies en rechtsstaatkaders. Discriminatie, extreem populisme, fel nationalisme en autoritaire tendensen bestaan nog steeds, hoewel die ook op grond van de verdragen bestreden zouden moeten worden.

De vraag of de EU naar binnen toe doet wat zij naar buiten bepleit, moet dan ook te vaak negatief beantwoord worden. Helaas is het gesprek over deze zaken tussen de lidstaten gestokt. Het door de Europese Commissie opgetuigde rechtsstaatmechanisme bestaat tot nog toe alleen op papier. Meer structurele monitoring van lidstaten en passend optreden, bijvoorbeeld in de vorm van sancties, zijn gewenst.

Daarbij zal de nodige weerstand overwonnen moeten worden. De EU en met name de lidstaten zijn verslaafd aan het non-interventiebeginsel op het terrein van interne democratische verhoudingen. Terwijl de Europese Commissie elk jaar rapporteert over misstanden in de wereld, laat zij na dit systematisch te doen voor de EU en de lidstaten zelf. De Raad van Ministers is al helemaal huiverig, wat voor een orgaan waar de nationale belangen van lidstaten samenkomen weliswaar begrijpelijk, maar onacceptabel is. Alleen het Europees Parlement durft jaarlijkse rapportages over de stand van de Europese rechtsstatelijkheid aan.

Omdat de Europese Raad in het verleden slechte ervaringen heeft opgedaan met het aanpakken van een Oostenrijkse regering waaraan een extreemrechtse partij deelnam, heeft hij ervan afgezien regeringsleiders als Berlusconi en Orbán aan te pakken. Niettemin is de kwestie urgent. Wan-

neer de EU zich niet keert tegen misstanden en autoritaire tendensen in eigen kring, verliest zij in de ogen van veel burgers gezag. Naar buiten toe eveneens. De Russische president laat vervolgens niet na de EU met cynisch genoeg te wijzen op de balk in het eigen oog.

Dat de EU recht van spreken verliest als zij niet ook op het interne falen wijst, was de kern van het pleidooi van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans voor het ontwikkelen van een Europees rechtsstaatmechanisme. Hij wees er bovendien op dat er onvoldoende ‘nazorg’ is geweest bij een aantal nieuwe lidstaten omdat daarvoor de instrumenten ontbraken. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan de voortdurende discriminatie van Roma in landen als Slowakije en Roemenië of aan die van de Russischtalige minderheden in Estland en Letland.

Inmiddels zijn kleine stappen gezet. Maar een echte rechtsstaatpraktijk bestaat nog niet. De Europese Commissie heeft wel de eerste initiatieven genomen – recentelijk nog met de aanklacht tegen de nieuwe Poolse regering. Nederland ambieert hier een voortrekkersrol in de Raad. Het Europees Parlement en de partijpolitieke Europese families zouden nog meer actief moeten interveniëren, ook en met name binnen de eigen gelederen. Maar een grotere rol van Brussel laat onverlet dat problemen met de rechtsstaat in de lidstaten zelf moeten worden aangepakt. Daar zijn ook de nodige bondgenoten in de politiek en de samenleving te vinden.

Er valt dus nog veel huiswerk te verrichten. Niet alleen op het terrein van de rechtsstaat en democratie, ook op sociaal terrein is er achterstallig onderhoud. Naarmate de EU intern op sociaaleconomisch gebied meer cohesie vertoont, kan zij namelijk zelfverzekerder naar buiten optreden. In het verleden is meermaals gebleken dat het draagvlak onder de burgers voor het integratieproces en het internationale optreden van de EU groter is naarmate de werkloosheid lager is en de mensen er economisch meer op vooruitgaan. Ook ontstaat er dan meer solidariteit tussen burgers en tussen landen.

Van dat laatste is sinds het uitbreken van de eurocrisis weinig sprake geweest: lidstaten probeerden de gevolgen ervan op elkaar af te wentelen; harde bezuinigingen en ingrijpende economische aanpassingen tastten de bestaanszekerheid van velen aan; en sociale waarden zijn op de tocht

komen te staan. Tel daarbij op dat jongeren in veel van de nieuwe lidstaten door de flexibilisering nauwelijks meer aan een vaste baan kunnen komen en zet dit af tegen de weliswaar armoedige, maar zekere arbeidscontracten van het oude systeem en het wordt begrijpelijk dat ook jongeren zich in deze landen afkeren van het ooit zo geliefde nieuwe Europa. Terecht of niet: de achteruitgang of soms zelfs teloorgang van de sociale zekerheid wordt meestal op het conto van de EU geschreven.

Alleen wanneer de EU het voortouw neemt bij het herstel van sociale cohesie en opkomt voor meer en beter werk, zal er weer meer krediet ontstaan voor een eensgezind optreden op andere terreinen. Bovendien zal er in geval van uitbreiding of associatie met nieuwe landen meer aandacht moeten komen voor de sociale gevolgen, zowel die in de EU zelf als bij deze externe partners.

Oosterburen

Met het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) geeft de EU-inhoud aan de betrekkingen met de zuider- en oosterburen. Recentelijk is dit beleid geëvalueerd.¹⁸ Voor ons betoog zijn vooral de relaties met de landen ten oosten van de EU van belang. Deze hangen immers direct samen met de verhouding tussen de EU en Rusland.

ENB Oost heeft betrekking op zes landen die door Brussel als oostelijke partners zijn bestempeld. De verschillen tussen deze nabuurlanden maken ook meteen het spanningsveld zichtbaar. Slechts drie van deze landen hebben een associatieakkoord met de EU gesloten: Oekraïne, Moldavië en Georgië. Wit-Rusland en Armenië hebben zich verbonden aan de door Moskou opgezette EEU en onderhouden ook nauwe banden op het gebied van veiligheid.

En tot slot houdt Azerbeidzjan afstand tot de EU én Rusland. Het land kan zich dat vanwege de vele energiebronnen veroorloven. Kritiek op het gebrek aan democratie en op de slechte mensenrechtensituatie vanuit Europa wimpelt het af, terwijl ook Rusland afgehouden wordt. Poetin steunt namelijk aartsvijand Armenië in het conflict rond de enclave Nagorno Karabakh.

Tegen deze achtergrond kiest de EU voor differentiatie in het nabuurbeleid. Zij wil met alle zes buurlanden zo goed mogelijke banden onderhouden.

Maar aangezien Oekraïne, Moldavië en Georgië duidelijk voor de EU kiezen, wil Brussel wel meer voor en met deze landen doen.

Stabilisatie van de landen krijgt prioriteit. Dit wordt op de bekende EU-manier ingevuld, met nadruk op de aanpak van armoede, corruptie, ongelijkheid, sociale en economische ontwikkeling. Brussel houdt weliswaar vast aan fundamentele waarden zoals goed bestuur, democratie, rechtsstaat en mensenrechten, maar deze lijken een minder prominente positie te krijgen. Samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie is als nieuw thema aan het ENB toegevoegd. Er is daarom meer aandacht voor binnenlandse veiligheid van de betrokken landen, grensbewaking, cybercrime en terrorisme, maar ook voor conflictmanagement.

Van een radicale herziening van het Europees Nabuurschapsbeleid is evenwel geen sprake. Met de nieuwe prioriteiten wil de EU het grootste probleem van de ENB-landen – hun interne zwakte – aanpakken. Op die manier hoopt Brussel hun onafhankelijkheid te versterken.

De kans op succes is klein. Oekraïne slaagt er bijvoorbeeld maar niet in om de zaken op orde te krijgen. Het gaat economisch zeer slecht – Kiev blijft overeind door het IMF en de EU. De aanpak van corruptie verloopt traag en er bestaat nog steeds een immense verwevenheid van zakenleven en politiek: oligarchen proberen hun economische én persoonlijke belangen veilig te stellen door een rol te spelen in de regionale en nationale politiek.

Inzetten op goed bestuur, rechtsstatelijkheid en economische hervormingen ligt in dit verband voor de hand, maar het is de vraag of deze strategie ook het gewenste resultaat zal opleveren. Het is zeer twijfelachtig of de noodzakelijke stabiliteit bewerkstelligd kan worden zolang Moskou in staat blijft als een versturende factor op te treden. De situatie in Moldavië en Georgië is vergelijkbaar.

De betrekkingen met deze landen hangen dus mede af van hun relaties met Rusland. Het kan dus geen kwaad om Poetin daarbij openlijk en direct te betrekken, zoals tevergeefs geprobeerd is bij bepaalde handelsaspecten van het associatieakkoord met Oekraïne.

De EEU wordt in de evaluatie van het ENB niet genoemd. Ronduit bizar is het zelfs dat niet is uitgewerkt hoe Rusland in de relatie van de EU met Armenië en Wit-Rusland betrokken moet worden, terwijl Poetin daar al

de nodige ijzers in het vuur heeft. Om de omgang met deze twee landen te vergemakkelijken dient de EU de EEU op zijn minst als gesprekspartner te accepteren.

Drie opties voor de relatie met Rusland

Het lijkt er niet op dat Rusland zijn houding binnen afzienbare tijd gaat veranderen. Daarom blijven er grofweg drie opties over. De eerste is eenzijdig en onverkort vasthouden aan ‘onze’ waarden en eisen dat het Kremlin inbindt en meer respect toont voor de principes die men via de akkoorden van Helsinki (1975), de herbevestiging daarvan middels het handvest van Parijs (1991) en het Boedapest Memorandum (1994) aanvaard heeft. Zo kan Rusland herinnerd worden aan het feit dat het met dit memorandum in ruil voor nucleaire ontwapening van Oekraïne de nationale integriteit van dat land erkende. In de huidige situatie betekent dit mikken op een ‘regime change’ in Moskou.

Een alternatief is dat we de keuze van Rusland voor een andere koers in Europa als een voldongen feit zien. Daarmee aanvaarden we dat delen van de voormalige Sovjet-Unie tot de invloedssfeer van Moskou blijven behoren, ook als de bevolking (of een deel daarvan) het daar niet mee eens is. Op basis van dit uitgangspunt kunnen we vervolgens de (economische) betrekkingen met Rusland proberen te herstellen. Wel ‘wint’ Poetin in dit scenario en legitimeren we een aantal pertinente misstappen die hij in binnen- en buitenland heeft gemaakt.

Wij opteren evenwel voor de derde mogelijkheid: een combinatie van een praktische en een idealistische benadering die erop gericht is dat het waarden- en belangenconflict de stabiliteit in Europa niet verder ondermijnt en die tegelijkertijd steunt biedt aan de democratische krachten in onze nabuurstaten en dus ook Rusland.

Deze mogelijkheid heeft veel weg van de spagaat waar we tijdens de Koude Oorlog in verkeerden: vrede afwegen tegen mensenrechten, stabiliteit tegen internationale rechtsorde en tegelijkertijd bestaanszekerheid, energiezekerheid en duurzaamheid meewegen. Het gaat dan om betere garanties voor en van Moskou, afspraken over de *frozen conflicts*, de rechten van Russische

minderheden buiten Rusland, herbevestiging van afspraken over grenzen, de rol van de OVSE en de NAVO, conventionele bewapening, en over handel en energie.

Het voorwerk van Brandt en Palme

De noodzaak van samenwerking op het Europese continent blijft evident, ook tussen tegenpolen. Dat geldt ook voor problemen die de grenzen van Europa overschrijden. Sociaal-democraten als Palme en Brandt ontwikkelden daarvoor ooit de concepten en praktijk die nog steeds bruikbaar zijn. De Duitse sociaal-democratische bondskanselier Willy Brandt maakte begin jaren zeventig de weg vrij voor Helsinki, met zijn op verzoening en dialoog georiënteerde *Ostpolitik*, waarin ‘Wandel durch Annäherung’ ofwel ‘verandering door toenadering’ centraal stond.

Door samen afspraken te maken over veiligheid werd de stabiliteit in Europa vergroot. Dat vereiste natuurlijk een dialoog die er met de Helsinki-onderhandelingen kwam. Deze leidden in 1975 tot een omvattend akkoord tussen vijftientig landen gebaseerd op een tiental principes.¹⁹ Democratie en mensenrechten maken daarvan vanzelfsprekend een volwaardig deel uit, maar het respecteren ervan is geen absolute voorwaarde vooraf bij het maken van afspraken op veiligheidsterrein.

Het was de Zweedse sociaal-democraat Olof Palme die in 1982 in een rapport dat hij met zeventien anderen op eigen initiatief opstelde voor de VN voor het eerst de stelling aandurfde dat veiligheid alleen gegarandeerd kan worden als die gedeeld wordt.²⁰ De onveiligheid van het ene land schiept immers automatisch veiligheidsrisico's voor het andere, was zijn conclusie. Deze gedachtegang was in die tijd niet onomstreden, net zoals ook nu sommigen een dialoog met de ‘ondemocratische’ Poetin zonder meer verwerpen.

Met vasthouden aan de principes van Helsinki is het binnen deze derde optie denkbaar dat er een volgorde wordt aangebracht: eerst *security*, daarna *common interest*. Eerst stabilisering van Oekraïne en daarna een Europese dialoog met nadruk op legitieme veiligheidsbelangen en economische samenwerking. Hierbij hoeven overigens de democratische en rechtsstatelijke di-

mensies niet opgegeven te worden. Dat zou ook hoogst onverstandig zijn, want het opgeven van de eigen – universeel geachte – principes van democratie en rechtsstaat impliceert dat die ook niet langer onaantastbaar zijn binnen de EU.

Daar waar de EU onverkort wenst vast te houden aan de eigen uitgangspunten, zullen anderen dit ook willen. Zij zien hun principes als even universeel als wij dit doen. Vandaar dat op dit punt een *agreement to disagree* waarschijnlijk het hoogst haalbaar is. Volledige erkenning en ondersteuning van de democratische onafhankelijkheid van de buurlanden moet daarbij wel verzekerd zijn. De EU moet de investeringen daarin opvoeren, maar dan wel op zo'n manier dat ook de gewenste modernisering mee wordt genomen.

Bovendien zullen we bereid moeten zijn om een discussie te voeren over de rol van de NAVO in Europa en vooral over een mogelijke verdere uitbreiding. Moskou kan geen veto krijgen, maar het is tegelijkertijd onverstandig om Rusland, zoals in het verleden, volkomen te negeren als het gaat over het optreden van de NAVO en de EU in landen van de voormalige Sovjet-Unie. Het resultaat daarvan is vaak een *zero sum* geweest.

Verder kan het door Moskou aangezwengelde debat over de gevolgen van niet door de VN gelegitimeerde militaire interventies buiten regeringen om niet zomaar als hypocriet worden afgedaan. In het verleden zijn in Europa, vooral ook in sociaal-democratische kring, vergelijkbare bezwaren naar voren gebracht met name toen het ging over de inval in Irak. Deze ongeautoriseerde oorlog heeft tenslotte niet alleen geleid heeft tot de val van Saddam Hoessein, maar ook tot – voorzienbare – chaotische toestanden.²¹

Wapenbeheersing moet ook weer op de agenda komen. Zolang afspraken daarover uit het verleden niet werken of niet worden nagekomen, en Rusland zijn militaire uitbouw voortzet, is van EU- en NAVO-zijde voorzichtigheid geboden en is extra aandacht voor de defensieve capaciteiten geboden.

Sociaal-democratische agenda

Dit alles bij elkaar vormt de sociaal-democratische basis voor een hervatting van het Europese gesprek. Inzet voor vrede, bestaanszekerheid voor iedereen en het niet overboord gooien van de internationale rechtsorde, zoals

vastgelegd in de Helsinki-akkoorden, worden met elkaar verbonden. Op deze wijze kunnen we via de EU en de OVSE inzetten op een multilaterale aanpak waarin ook de kleintjes meebeslissen en niet, zoals de Russische president beoogt, op een nieuw 'concert van Wenen'.

Tegelijkertijd zullen we toenadering tot Rusland moeten zoeken. Dat kan onder meer door een bredere economische samenwerking tussen de EU en de EEU op het gebied van handel en energie. Daarnaast zal er in het licht van nieuwe concepten als *human security* en *responsibility to protect* in VN-verband opnieuw een discussie gevoerd moeten worden over de betekenis van het soevereiniteitsbeginsel en de territoriale integriteit in de wereld van nu.

In relatie tot de buurlanden is de EU als onweersproken baken van politieke stabiliteit en van waarden een belangrijk uitgangspunt. Daarvoor is het van belang om binnen de Unie zelf orde op zaken te stellen: er zijn op dit moment nog ernstige tekortkomingen op het terrein van de rechtsstaat, democratie, mensenrechten en niet te vergeten sociale kwesties.

De EU moet een andere koers kiezen ten opzichte van haar buurlanden. De huidige eenzijdige nadruk op de vrijmaking van markten gaat voorbij aan het belang van beter bestuur, inclusieve groei, het bestrijden van ongelijkheid en duurzaamheid. Dat is een les die we helaas hebben geleerd door de uitbreiding van de EU.

Zo'n bredere, op interne stabiliteit en sociale rechtvaardigheid gerichte agenda zal waarschijnlijk nog veel voeten in de aarde hebben, aangezien de transformatieproblemen in deze buurlanden, zeker waar het gaat om de rechtsstaat, behoorlijk hardnekkig zijn. Dat vraagt om geduld en tijd maar ook om meer gedeelde verantwoordelijkheid en waar nodig interventie, want op een gordel van permanent fragiele burens zit de EU geenszins te wachten.

11.

*Interne problemen EU alleen op te lossen door
mondiaal bestuur**Huidige koers EU verslechtert de situatie buiten Europa*

ROLPH VAN DER HOEVEN

Sinds de eeuwwisseling hebben zich op geopolitiek vlak enorme veranderingen voorgedaan. De EU is een kleinere speler op het wereldtoneel geworden.

Tegelijkertijd nam de ongelijkheid toe tussen winnaars en verliezers van economische globalisering, omdat deze niet gepaard is gegaan met bindende internationale afspraken over sociale en politieke kwesties. De EU maakt vooralsnog vaak keuzes die de situatie in ontwikkelings- en opkomende landen eerder verslechteren dan verbeteren. Ontwikkelingsbeleid is meer dan hulp alleen. Wie multinationals stug blijft helpen met het ontduiken van belastingen, bereikt per saldo weinig. Met name op economisch, sociaal en ecologisch gebied valt er nog een hoop te winnen. Het is niet in de laatste plaats een kwestie van eigenbelang. De EU moet beseffen dat de huidige interne problemen waarvoor zij staat het gevolg zijn van de ongeremde globalisering en dat interne maatregelen niet volstaan. De onlangs aangenomen VN-duurzame ontwikkelingsdoelen kunnen hier verandering in brengen, maar alleen als zij deel uitmaken van een systeem van aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid, ook voor ontwikkelingslanden, onder auspiciën van de VN.

Het versterken van het internationale systeem en het geven van meer beleidsruimte aan ontwikkelings- en opkomende landen is de enige levensvatbare optie voor een langetermijnstrategie om problemen als buitensporige migratie en vluchtelingenstromen,

toenemende nationale ongelijkheid en klimaatverandering aan te pakken. Om dit alles te bewerkstelligen is effectief mondiaal bestuur een absolute noodzaak.

In september 2015 presenteerde de VN vol trots zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals, SDG's*). In 2030, zo beloven de VN-lidstaten, behoren armoede en honger tot het verleden, heeft iedere wereldbewoner toegang tot adequate gezondheidszorg en goed onderwijs en vermindert de ongelijkheid tussen de ontwikkelingslanden en het Westen. Veel meer dan de eerder afgesproken millenniumdoelstellingen (*Millennium Development Goals*) ademen deze nieuwe doelen de geest van de Millenniumverklaring van 2000 uit. De sociale, ecologische, economische en algemene doelen zijn veel meer in balans dan voorheen.

De SDG's zijn lovenswaardig en moeten absoluut worden verwezenlijkt. Alleen is het de vraag hoe. Van de millenniumdoelen kwam immers op het gebied van mondiaal bestuur weinig terecht. Telkens blijkt de kloof tussen mooie vergezichten en concrete uitvoering enorm: een effectief mondiaal bestuur ontbreekt vooralsnog.

17 duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's)

1. Geen armoede (sociaal)
2. Geen honger (sociaal)
3. Goede gezondheid (sociaal)
4. Hoogwaardig onderwijs (sociaal)
5. Gelijkheid van vrouwen en mannen (algemeen)
6. Schoon water en hygiënische sanitaire voorzieningen (sociaal)
7. Duurzame en betaalbare energievoorziening (ecologisch)
8. Goede werkgelegenheid en economische groei (economisch)
9. Innovatie en goede infrastructuur (economisch)
10. Ongelijkheid binnen en tussen landen verminderen (economisch)
11. Duurzame steden en gemeenschappen creëren (algemeen)
12. Verantwoord gebruik van hulpmiddelen (ecologisch)
13. Klimaatmaatregelen (ecologisch)

14. Duurzame oceanen (ecologisch)
 15. Duurzaam landgebruik (ecologisch)
 16. Vrede en gerechtigheid binnen landen bevorderen (algemeen)
 17. Samenwerkingsverbanden voor duurzame ontwikkeling versterken (algemeen)
-

De duurzame ontwikkelingsdoelen kunnen niet los worden gezien van de globalisering van de afgelopen twee decennia. Een proces dat niet alleen voor aardverschuivingen in de geopolitieke orde heeft gezorgd, maar dat mondiaal ook tot meer onzekerheid op de arbeidsmarkt en meer ongelijkheid tussen en in (ontwikkelings)landen heeft geleid.

Het breidelen van de huidige globalisering en het streven naar een ander soort globalisering, die verder gaat dan louter economische *survival of the fittest* en ook sociale en ecologische zorgen omvat, zou een belangrijk onderdeel moeten zijn van het Europese ontwikkelingsbeleid. Hulp alleen is niet voldoende. De beleidsmakers moeten gevoeliger zijn voor structurele veranderingen in ontwikkelings- en opkomende landen. Dat kan alleen als men zich hard maakt voor een mondiaal bestuur, waar op internationaal niveau vergaande afspraken worden gemaakt over handel, financiën en beleidscoherentie. Op die manier kan in de ontwikkelingslanden structurele verandering bevorderd worden.

Mondiaal bestuur uiterst zwak

Om een samenhangende ontwikkelingsagenda vorm te geven, is het essentieel om de economische groei te vertalen in betere leefomstandigheden van mensen. Armoede terugdringen door het creëren van meer werkgelegenheid staat daarbij centraal. Daarvoor zijn internationale institutionele mechanismen nodig. Ook op nationaal niveau zal het publiek in actie moeten komen.¹

De VN-Commissie over hervormingen van het internationale monetaire en financiële systeem concludeerde in 2009 dat het mondiale bestuur zwak blijft en onderworpen aan krachtige financiële belangen. Voorzitter

en Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz legde spanningen bloot tussen de besluitvorming op nationaal en internationaal niveau.

Veel landen hebben beperkte ruimte om hun beleid uit te voeren. Door zaken als internationale wetgeving over intellectueel eigendom en handelsregels, en de toegenomen rol van niet-publieke geldstromen en buitenlandse investeringen is het lastig macro-economische stabiliteit te realiseren. Daardoor groeit de werkgelegenheid nauwelijks en is er van sociale vooruitgang evenmin sprake. De beleidsruimte voor met name de minst ontwikkelde landen nam de laatste jaren bovendien alleen maar af.

Ook met de beste bedoelingen worden zwakke broeders overigens slachtoffer van wijzigingen in het mondiale systeem. Zo kan het verbeteren van de samenhang tussen werkgelegenheids-, economisch, sociaal en milieubeleid op nationaal en internationaal niveau tot gevolg hebben dat de belangrijkste internationale spelers gaan samenzweren en hun besluiten aan de rest opleggen.² Kleinere spelers hebben hierdoor minder manoeuvreerruimte. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de jaren negentig met de structurele aanpassingsprogramma's van de internationale financiële instellingen.³

Sinds de financiële crisis van 2008 spelen grote opkomende en ontwikkelingslanden echter een steeds grotere rol in het mondiaal bestuur, waardoor de kans op een dominant ontwikkelingsmodel van de industriële landen is verminderd. Ook werd de G20 opgericht. Hoewel de G20 kan worden beschouwd als een eerste poging om de coördinatie op internationaal niveau te verbeteren, schiet de samenwerking op meerdere terreinen tekort. Zo is het door de VS gedomineerde IMF verantwoordelijk voor het secretariaat en ontbreekt de internationale legitimiteit.

Mogelijke verbeteringen

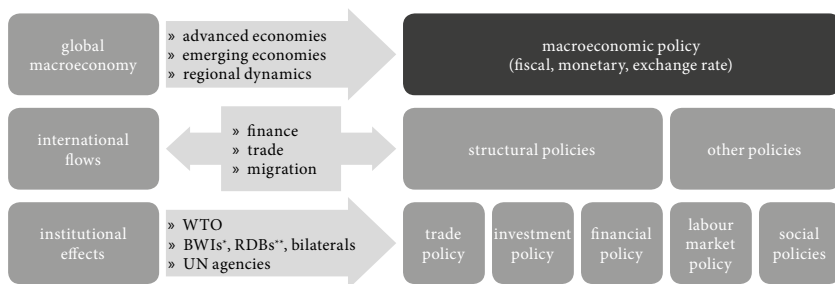
Om de beleidscoördinatie te verbeteren stellen Ocampo & Stiglitz daarom voor om een Global Economic Coordination Council (GECC) te vormen.⁴ Niet het IMF maar de VN-Veiligheidsraad zal de coördinatie van deze raad voor zijn rekening nemen. Op die manier wordt de politieke legitimiteit versterkt. Omdat ontwikkelingslanden eveneens in de raad zitten, kan de

GECC bovendien een ideaal forum zijn om de noodzakelijke samenhang in het internationale beleid te realiseren.

De nationale en internationale crises en de daarmee gepaard gaande instabiliteit van het financieel systeem door beter mondiaal bestuur onder controle krijgen is de belangrijkste taak van de GECC. Daarvoor kan worden gedacht aan ingrijpen op internationaal niveau: een mondiaal sociaal vangnet of meer specifieke beleidsinterventies.⁵ Tegelijkertijd is het onrealistisch om te verwachten dat landen bereid zijn om hun nationale beleidsruimte te veel op te geven. Rodrik pleit daarom voor een systeem van mondiaal bestuur dat de nationale beleidsruimte zoveel mogelijk respecteert. Hierdoor kunnen landen zelf op het gebied van sociaal beleid en sociale bescherming beslissingen blijven nemen.⁶

Een verbeterd mondiaal bestuur kan volgens Martins & Lucci veel betekenen voor de werkgelegenheid.⁷ Alleen in een stabiele wereldeconomie zullen nationale inspanningen om de werkgelegenheid, structurele transformatie en duurzaamheid te verbeteren hun vruchten afwerpen. Macro-economische beleidscoördinatie, vooral tussen grote landenblokken, is daarom van cruciaal belang bij het weer in evenwicht brengen van de wereldeconomie en om systeemcrises op het gebied van de financiën, voeding en brandstoffen te kunnen aanpakken. Juist ontwikkelingslanden zijn bijzonder gevoelig voor deze grilligheden. Daarom zijn er op internationaal vlak maatregelen nodig zoals een anticyclisch belasting- en monetair beleid, een nieuw systeem van mondiale (valuta)reserves en wisselkoerscoördinatie.

In ontwikkelingslanden zelf moeten de obstakels voor inclusieve groei en structurele transformatie worden weggenomen, aldus Martins & Lucci. Zonder het scheppen van fatsoenlijke en productieve werkgelegenheid is de bestrijding van armoede en ongelijkheid onmogelijk. Daarnaast staan tariefmuren en andere belemmeringen de ontwikkeling van deze landen in de weg: de productiecapaciteit kan niet worden uitgebouwd, en hun economieën integreren niet in het wereldhandelssysteem. Door de regels van oorsprong en technische standaarden te vereenvoudigen, de impact van schommelingen op de grondstoffenmarkt te verzachten, de voedselveiligheid te vergroten, het intellectueel eigendomsrecht te hervormen en de handels-hulp te intensiveren kan het tij gekeerd worden (figuur 1).

FIGUUR 1. *Verbeterd mondiaal bestuur en werkgelegenheid*

*Bretton Woods Institutions; **Regional Development Banks

Bron: Martins & Lucci, 2013

De EU en samenhang van internationaal beleid

Het is de vraag of het mogelijk is dat dit proces van meer internationale coördinatie vorm kan krijgen zolang de ongelijkheid tussen landen blijft toenemen. De huidige globalisering kent winnaars en verliezers. Wanneer je de verbetering van de leefomstandigheden van alle wereldbewoners als uitgangspunt neemt, is het naïef om wel te pleiten voor meer beleidssamenhang op mondiaal niveau, maar niet de toenemende ongelijkheid ter discussie te stellen. Toch lijkt de EU juist dit te doen.

In een recente EU-nota over de uitroeiing van armoede en duurzame ontwikkeling na 2015 staat dat ‘for the EU, Policy Coherence for Development is a legal commitment to take development cooperation objectives into account in policies that the EU implements which are likely to affect developing countries. This means both addressing possible negative impacts of domestic policies on third countries and fostering synergies across economic, social and environmental policy areas’.⁸ Op zich is het bemoedigend dat de EU aandacht heeft voor beleidscoherentie. Helaas vult zij die zeer beperkt in: ‘elkaar niet in de weg lopen’ lijkt het belangrijkste doel.

Dat is meer dan jammer, aangezien beleidscoherentie ook als element

van een effectief mondiaal bestuur en partnerschap kan worden beschouwd. Dit mondiale partnerschap zou daarmee een paradigmawisseling van de post-2015 ontwikkelingsagenda op gang kunnen brengen, waarin nationale zeggenschap en verantwoordelijkheid centraal staan. Het is zaak dat alle landen zich gehoord voelen, zodat iedereen zich ermee verbonden voelt en de verantwoordelijkheid neemt om de uitgangspunten in binnenlands beleid te vertalen.

Het universele principe van *common but differentiated responsibilities* uit de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling uit 1992 blijft daarbij overeind. De ontwikkelingen sindsdien nopen echter tot een gerichtere aanpak waarin zowel het universele als het onderscheidende tussen gemeenschappen aan bod komt. Dat kan door rekening te houden met de verschillen in ontwikkelingsniveau en de nationale context.

Eigenbelang Europa voorop

Het blijft als het om mondiaal bestuur gaat dus vooral bij mooie woorden. De lidstaten en de EU doen te weinig om dit streven ook daadwerkelijk te realiseren. Zo zijn er de Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPA's) met ontwikkelingslanden uit Afrika, het Caraïbisch gebied en de regio van de Stille Oceaan. Door deze EPA's hebben de regeringen in deze landen veel minder beleidsruimte. Het logische protest hiertegen heeft ondanks vele jaren onderhandelen niet geleid tot een wijziging van het EU-beleid.

Sterker, ontwikkelingslanden die overwogen om de EPA's op te zeggen, werden serieus onder druk gezet door de EU om dat niet te doen.⁹ Concord, de overkoepelende organisatie van ngo's die zich met ontwikkelingshulp bezighouden, betreurt het dat 'the EU, the largest economic zone in the world, is trying to obtain disproportionate commercial concessions from one of the poorest regions in the world. With this EPA, West Africa will have less policy space to use important tools for the development of certain economic sectors, in order to improve the living conditions of its people. At the same time the EU has not undertaken any formal commitment to allocate additional long term funding that would be needed to enable West

Africa to cope with competition from imported European products, and to compensate for the loss of fiscal revenues. As a result, the EPA is incoherent with the development of West Africa.¹⁰

Daarnaast is het instructief om te kijken naar de totstandkoming van de SDG's. Na de voorbereidende conferentie in Ethiopische hoofdstad Addis Abeba in juli 2015 kwam men weliswaar met een document waarin diverse zorgen worden opgesomd over de toegenomen ongelijkheid, en nationale regeringen worden opgeroepen hier iets aan te doen, maar worden – door intensieve bemoeienis van de EU-lidstaten – tegelijkertijd geen fundamentele veranderingen in het internationale financiële systeem voorgesteld.¹¹

Zulke hervormingen zouden moeten leiden tot minder volatiliteit in de buitenlandse geldstromen. Wanneer dit gebeurt kunnen ontwikkelingslanden hun kostbare buitenlandse valutareserves terugbrengen, die zijn dan immers niet meer nodig om de toenemende volatiliteit het hoofd te bieden. Dit vrijgekomen geld kan vervolgens gestoken worden in binnenlandse investeringen. Joseph Stiglitz heeft zelfs berekend dat het gebruik van de buitenlandse valutareserves voor binnenlandse investeringen in ontwikkelingslanden een grotere bijdrage zou hebben geleverd aan de financiering van de millenniumdoelstellingen dan de huidige ontwikkelingshulp.¹²

Ten tweede hielden de ontwikkelde landen voorstellen tegen om een internationaal belastinglichaam op te zetten. Op die manier zou de illegale uitstroom van geld uit de ontwikkelingslanden via belastingverdragen en *transfer pricing* zijn tegengegaan en zou de begroting van ontwikkelingslanden een enorme *boost* hebben gekregen. In plaats daarvan koos men ervoor om alles bij het oude te houden. De discussie over belastingmaatregelen blijft plaatsvinden binnen de OESO, een organisatie waar het Westen een dominante rol in speelt.

Tot slot werden verstandige voorstellen tegengehouden om een *Sovereign Debt Reduction Mechanism* op te zetten. Met de aanvaarding van dit mechanisme voor de vermindering van staatsschulden zouden de nu vaak ongereguleerde ad-hoc-schuldsaneringen waardoor de financiële situatie van ontwikkelingslanden nog sterker verslechtert tot het verleden behoren.¹³

Ruimte voor verbetering

Om de positie van de EU tegen het licht te houden financiert de Commissie door verschillende Europese ontwikkelingsdenktanks uitgevoerde onderzoeken. In 2013 droeg dit European Report on Development (ERD) de titel *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*.¹⁴ Hierin wordt duidelijk dat het Europese ontwikkelingsbeleid aan herziening toe is en dat vooral het idee van een ontwikkelingsagenda die louter uit hulp bestaat achterhaald is.

Met gevoel voor understatement merkt het ERD op dat er ‘ruimte voor verbetering’ is. De EU legt als handels- en investeringspartner te weinig flexibiliteit aan de dag. Daardoor blijven de belemmeringen die ontwikkelingslanden op het mondiale niveau ervaren overeind en worden illegale kapitaalstromen nauwelijks bestreden. Daarnaast kaart men het onvermogen van de EU en andere mondiale spelers aan om tijdens de Doha-ronde van de WTO-onderhandelingen een overeenkomst met ontwikkelingslanden te sluiten. Ook stranden de pogingen om gezamenlijke standpunten te formuleren te vaak en bespeurt het ERD veel scepsis als het gaat om hervormingsvoorstellen voor het mondiaal bestuur. Tot slot betreurt het ERD de afname van ontwikkelingshulp en andere financiële steun, en de voortdurende fragmentatie daarvan.

Hervorming is daarom volgens het Ontwikkelingsverslag van vitaal belang. De internationale gemeenschap moet een bredere agenda nastreven als zij de armoede werkelijk wil uitroeien. Dit vraagt om economische en sociale veranderingen die werkgelegenheid scheppen, ongelijkheid bestrijden en duurzame oplossingen vinden.

Daarbij is nationale zeggenschap de sleutel. In een nieuw raamwerk moet zorgvuldiger aandacht worden besteed aan hoe mondiale doelstellingen zich verhouden tot nationale beleidsnoden en -doelen. Landen kunnen hun eigen beleid blijven nastreven, en nationale en internationale inspanningen worden op een ondersteunende en flexibele manier met elkaar verbonden. Daarom is het verstandig om te kiezen voor een *mixed design* van nationale en mondiale doelstellingen.

Rijkere landen zullen zich bovendien harder moeten inzetten om de

belangrijkste doelstellingen van de ontwikkelingsagenda te realiseren. Door financieel toezicht, handel, migratie en klimaatverandering op mondiaal vlak sterker te adresseren wordt de ontwikkelingsagenda geholpen. Een flinke zak geld is nodig om zowel het niveau als de effectiviteit van de ontwikkelingshulp te vergroten. Verder moet de samenhang van het internationale ontwikkelingsbeleid in lijn met het principe van beleidscoherentie voor ontwikkeling (Policy Coherence for Development) gebracht worden. Men stemt daarin het beleid dat de ontwikkelingsagenda raakt zo goed mogelijk op elkaar af, waardoor eventuele contradicties in het beleid in een vroegtijdig stadium worden weggenomen. Op die manier worden ontwikkelingslanden het best geholpen en wordt de effectiviteit van de ontwikkelingshulp vergroot.¹⁵

De Zweedse onderzoekers Odén en Wolgemuth vinden dat de aanbevelingen van het Europees Ontwikkelingsverslag op sommige punten scherper kunnen.¹⁶ Aangezien de extreme armoede steeds meer gecentreerd is in door conflicten gescheurde gebieden en in lage- en middeninkomenslanden, zal de humanitaire en ontwikkelingshulp daarop afgestemd moet worden. Voorkomen moet zien te worden dat de verschillende vormen van hulp elkaar in de weg zitten. De humanitaire en ontwikkelingsagenda dienen elkaar aan te vullen.

Verder is het verstandig om te kijken of de overheidsinstanties die de ontwikkelingsagenda moeten coördineren daartoe wel uitgerust zijn. Om de gezamenlijke doelen te bereiken zullen ontwikkelings-, defensie-, handels-, milieu- en buitenlandbeleid geïntegreerd worden in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Het is daarbij echter de vraag of zaken als de organisatievorm en grensoverschrijdende samenwerking tussen de verschillende Europese landen momenteel toereikend is.

De verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelen vraagt tot om een concrete invulling door de afzonderlijke lidstaten. Hoe gaan zij de drie pijlers van duurzame ontwikkeling – economie, sociaal beleid en milieu – verwezenlijken?

Het roer om

De SDG's zijn mooi, maar wanneer de EU haar huidige koers voortzet blijven ze onbereikbaar. Daarom moet de boel op de schop, zo is ook de conclusie in het ERD-rapport uit 2013. De EU zal zich anders moeten opstellen als handelspartner en investeerder, zich sterker moeten profileren als verstrekker van ontwikkelingshulp en zal ten slotte haar vijandige houding ten opzichte van het mondiaal bestuur moeten laten varen.

Op het gebied van de handel is meer flexibiliteit bij de voorbereiding van de EPA's gewenst. Tariefmuren en andere barrières voor de export van ontwikkelingslanden dienen te worden weggenomen en worden vervangen door eerlijke handelsovereenkomsten. Ook zal de EU haar beleid van publiek-private partnerschappen moeten herzien, zodat die overeenkomsten met nationale ontwikkelingsstrategieën, er kleine producenten in de ontwikkelingslanden bij betrokken worden en er klachtenprocedures met betrekking tot de mensen- en arbeidsrechten worden vormgegeven. Bij de totstandkoming van TTIP ontkomt men er evenmin aan om rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden.

Qua ontwikkeling zal de EU moeten blijven vasthouden aan bindende doelstellingen. Om die bindend te houden, zullen de EU-lidstaten periodiek met concrete indicatoren langs de meetlat moeten worden gelegd. Wie doet het goed? En welke landen laten het afweten? Ook aansprakelijkheidsmechanismen van de SDG's moeten in kaart worden gebracht. Het onderzoek daarnaar onder auspiciën van het High Level Political Forum van de VN zal daarom gesteund moeten worden. Daarnaast zijn belastingen op financiële transacties en fossiele brandstoffen absoluut nuttig om innovatieve vormen van financiering te bevorderen. Onderdeel hiervan is ook om nu toch echt werk te maken van het bestrijden van belastingontduiking en illegale overdrachtsbetalingen.¹⁷ Bovendien kunnen de speciale trekkingsrechten ingezet worden als ontwikkelingsinstrument.¹⁸

Ook als het gaat om de rol als mondiale speler moet de EU haar tanden meer laten zien. Zo kan Europa de krachten die het monetaire stelsel willen hervormen nadrukkelijker steunen. Op die manier wordt ontwikkelingslanden meer beleidsruimte geboden en wordt de volatiliteit van het

systeem verder teruggedrongen. Verder dient er een juridisch raamwerk te worden opgetuigd waardoor landen beter dan nu in staat worden gesteld om hun staatsschulden af te lossen en is het verstandig om te kijken hoe de geldzendingen van migranten het beste kunnen worden beheerd en ingezet voor duurzame ontwikkeling.

Helaas is het niet mogelijk de ogen te sluiten voor de huidige crisissituatie binnen Europa zelf. Je zou heel goed kunnen betogen dat die problemen een progressieve ontwikkelingsagenda in de weg staan. Regeringsleiders komen maar al te makkelijk weg met een minder daadkrachtig beleid. Niet alleen laf, maar vooral onverstandig. Het is aan progressieve krachten als wetenschappers en ngo's om deze politici te wijzen op het feit dat veel van de problemen in Europa juist het gevolg zijn van de doorgeslagen globalisering. Niks doen verergert de boel alleen maar, terwijl internationale hervormingen op het gebied van handel, financiën, technologie en intellectuele eigendomsrechten gecombineerd met een effectief mondiaal bestuur, waarin sociale en politieke kwesties even veel aandacht krijgen als economische, wonderen kunnen doen. Europa zal de problemen met migratie, vervuiling, ongelijkheid en werkloosheid alleen op mondiaal niveau te boven kunnen komen.

12.

*Een nieuwe linkse mainstream**Sociaal-democratie moet linkse beweging helpen verbreden*

FRANS BIECKMANN

Sinds de financiële crisis komen in verschillende EU-lidstaten linkse partijen en sociale bewegingen op die streven naar een ander Europa: het Griekse Syriza, het Spaanse Podemos, het Links Blok in Portugal, de Corbynistas in het Britse Labour. Afgezien van de vele verschillen zijn er drie opvallende overeenkomsten: ze pleiten voor een alternatief financieel-economisch model in Europa; ze willen meer zeggenschap en democratie; en hun succes bouwt in grote mate op nieuwe vormen van organisatie. Het zijn eerder sociale bewegingen met een politieke arm dan andersom. Dat heeft ook implicaties voor de rol van de staat en van politieke partijen: die moeten de zelforganisatie, de directe democratie en maatschappelijke en economische diversiteit faciliteren en stimuleren.

Een briesende aanvoerder van de Europese liberale fractie, Guy Verhofstadt, tegenover de ingehouden Griekse premier Alexis Tsipras achter het spreekgestoelte in het Europees Parlement.¹ Om meer dan één reden was het schouwspel op 8 juli 2015 exemplarisch voor de ingrijpende verandingsprocessen die de Europese politiek doormaakt. Het was een spektakel, met passie en emotie, waar de Brusselse politiek normaal overkomt als dor en technocratisch. Het was sowieso een van de weinige keren dat een debat in het Europees Parlement het journaal haalde.

Ook al spatte de arrogantie van de liberale macht ervan af en kreeg Verhofstadt een groot applaus van de gevestigde partijen in het Parlement, voor velen met een links kloppend hart was het een manifestatie dat er weer wat te kiezen valt en dat de politiek terug is in Europa. Eindelijk een nieuw

en veelbelovend links politiek project, dat een eind maakt aan tientallen jaren alleenheerschappij van de slogan van Margaret Thatcher – ‘*There is no alternative*’ voor het huidige financieel-economische model en zijn Europese institutionalisering in de EMU en de interne markt en de verdragen.

Verhofstadt en Tsipras stonden voor twee politieke projecten die Europa, de euro en de financiële crises van de afgelopen jaren benaderen met uiteenlopende analyses, theoretische onderbouwingen, doelstellingen, waarden en oplossingen. Verhofstadt vertegenwoordigt de status quo, Tsipras de nog zoekende aanzet tot een nieuwe linkse visie. De status quo wordt belichaamd door mensen als Schäuble, Dijsselbloem, door de trojka van Europese Commissie, ECB en IMF, oftewel de neoliberalen, de ordoliberalen², de neoklassieke economen en monetaristen waarop zij hun ideologie baseren.

De linkse tegenspelers zijn vooralsnog diffuser, hun project moet nog duidelijker vorm krijgen. Politieke partijen als Syriza, Podemos, de nieuwe Portugese regeringscoalitie van sociaal-democraten, Links Blok en de communistische partij, en de rond Jeremy Corbyn gevormde groepen in het Britse Labour, worden ondersteund door (post- of neo-)keynesianen en heterodoxe economen als Joseph Stiglitz, James Galbraith, Mariana Mazzucato en Ha Joon Chang. Maar het zijn niet alleen intellectuelen en beroeps politici die het succes van de opkomende linkse partijen verklaren. Het onderscheidende in alle gevallen is dat deze partijen gedragen worden – en in zekere zin gemaakt en gebroken worden – door sociale bewegingen bestaande uit een mengelmoes van groepen en achtergronden.

Hervormingsgezinde Tsipras

Ook het Griekse Syriza heeft zijn succes in aanzienlijke mate te danken aan jarenlange sociale strijd van buurtgroepen, studenten, werknemers in de zorg en onderwijs, en delen van de vakbeweging. De grote steun die Syriza in de Griekse samenleving had, toonde zich via het duidelijke ‘nee’ in het referendum dat de regering op 5 juli 2015 organiseerde over het eisenpakket dat de trojka Griekenland had voorgelegd. Tsipras had een negatief stemadvies gegeven, en ondanks een dreiging dat de Grieken daardoor (tegen hun

wil) uit de euro zouden worden gestoten en een agressieve mediacampagne in heel Europa en ook door machtige mediaconglomeraten in Griekenland zelf, stemde 61% van de Grieken inderdaad tegen.

Des te harder was de klap een week later. Op 12 juli duwde de trojka van de Europese Commissie, het IMF en de Europese Centrale Bank Tsipras een vernederend pakket door de strot. #ThisIsACoup twitterden activisten die avond.³ De tweet werd binnen een dag honderdduizenden keren doorgestuurd, en verscheen op de voorpagina's van grote Europese kranten.⁴ Klus geklaard, dacht de trojka. Het bleek inderdaad een serieuze terugslag voor diegenen die geloven dat een alternatief financieel-economisch model in Europa mogelijk is.

De harde aanpak van Syriza had ook als doel om linkse partijen in andere Zuid-Europese landen als Spanje en Portugal de wind uit de zeilen te nemen. De 'capitulatie' van Tsipras deed zijn Syriza-partij splijten – een radicale vleugel splitste zich af – en activisten, studenten en buurtgroepen schreven zich uit als lid. De veenbrand smeult echter door: een continue stroom van kritische onderzoeksrapporten, blogs en bijeenkomsten wordt gekoppeld aan groeiende frustratie bij grote groepen mensen in Zuid-Europese landen. En terecht, want aan de structurele oorzaken van een diepe, aanhoudende financieel-economische crisis in Europa, is niets gedaan.

Syriza is aan de macht gekomen met de belofte nu eens echt de dieperliggende problemen aan te pakken en de strijd met de heersende elites aan te gaan. De partij had met de onconventionele minister van Financiën Yanis Varoufakis, gesteund door gerenommeerde economen als James Galbraith, en een reeks andere Griekse intellectuelen een linkse analyse van de oorzaken van de crisis gemaakt.

Syriza ontkende niet dat hervormingen noodzakelijk waren. Integendeel, het wilde bijvoorbeeld de niet-functionerende belastingdienst vervangen door een apparaat dat er wel in slaagde de grote bedragen te innen die de machtige economische groepen uit Griekenland wegsluitden – onder meer via brievenbusmaatschappijen in Nederland. Moeilijkere dossiers waren ook bespreekbaar: hervorming van de rechterlijke macht, aanpak van de bureaucratie en het ondoorgroondelijke vergunningenstelsel dat vooral gevestigde belangen diende. In zijn toespraak tot het Europees Parlement onderschreef

Tsipras de oproep van Verhofstadt om nu eens met echte hervormingen te komen. Tsipras stelde dat zijn Syriza-regering 47 bladzijden met hervormingsvoorstellen had ingediend, en een stevig begin had gemaakt met het aanpakken van corruptie en het instellen van regels tegen belastingvlucht. Ook andere zaken die tientallen jaren lang niet door Griekse regeringen waren aangepakt moesten sneuvelen, zoals vroege pensionering.

Wel of geen nationale zeggenschap

De botsing met Verhofstadt, en achter hem de technocratische machten in Brussel, had twee aspecten: inhoudelijk en politiek. Syriza en het Brusselse conglomeraat van trojka, eurogroep en dominante ministers van Financiën in een aantal Europese hoofdsteden hadden een tegengestelde visie op de oorzaken van en oplossingen voor de financieel-economische crisis en de inrichting van Europa en de eurozone.

Politiek gezien wilden laatstgenoemden een heel duidelijk voorbeeld stellen: toegeven betekende ook de weg plaveien voor partijen in andere Zuid-Europese landen, in eerste instantie het Spaanse Podemos dat eind december 2015 weleens de verkiezingen in Spanje zou kunnen winnen. In Spanje (en ook Italië, Portugal, Ierland en een aantal Oost-Europese landen) zijn vergelijkbare bezuinigingsprogramma's doorgedrukt, al is de sociale ellende in Griekenland het grootst.

De politieke en ideologische botsing die via propaganda in de media werd uitgevochten gaat dus over wat het beste economische model is voor Europa, maar ook of je daar als bevolking van een lidstaat wat over te zeggen hebt of dat dit beter kan worden overgelaten aan technocraten die er verstand van hebben. Het is een debat over de Europese democratie: in hoeverre hebben mensen nog zeggenschap over hun nationale economische beleid, hun welvaartstaat? Kunnen zij andere prioriteiten of waarden laten prevaleren in hun politieke en bestuurlijke keuzes? En hebben mensen nog greep op hun eigen leven en de maatschappij in een steeds verder langs neoliberale lijnen Europeaniserende economie?

Het politieke spel voltrok zich met harde propaganda, die met valse

beelden subtiel werd gevoed door de eurogroep en die vrijwel kritiekloos werd overgenomen door de meeste grote media⁵: de schulden crisis is veroorzaakt door luie Grieken die veel te veel geld uitgeven, op hun vijftigste met pensioen gaan, een inefficiënte economie hebben met een veel te grote, niet-functionerende en corrupte overheid, versus Noord-Europeanen die hard werken, zuinig en innovatief zijn.⁶ De strijd was ongelijk, mede doordat sociaal-democraten in Europa Tsipras niet te hulp schoten.

Van onderop

Met de verkiezing van Syriza trad er voor het eerst sinds vele decennia een echt linkse regering aan in een Europees land. Wat verklaart dat uitzonderlijke succes? Naast de enorme sociale ellende van de afgelopen jaren en het onvermogen van de gevestigde, zwaar corrupte partijen speelden ook de sociale bewegingen in Griekenland een belangrijke rol. Syriza bouwde in aanzienlijke mate op een grote beweging van onderop. Tienduizenden activisten organiseren in veel steden en ook steeds meer dorpen mensen, betrekken ze bij de lokale politiek, en staan ze bij op gebieden waar de staat dat door de extreme bezuinigingen niet meer kan doen. Een voorbeeld zijn de 'solidariteitsklinieken', waarbij vrijwilligers de honderdduizenden Grieken die uit de zorgverzekeringen zijn geduwd, helpen met gratis gezondheidszorg en sociale hulp⁷. Ook zijn er groepen advocaten en activisten die gezinnen ondersteunen die bedreigd worden met huisuitzetting omdat zij hun hypotheek niet meer kunnen betalen.⁸

De beweging tegen huisuitzettingen is in Spanje eveneens een van de krachtigste fundamenten waarop de begin 2014 opgerichte partij Podemos bouwt. Vergelijkbare groepen, zij het wat minder massaal en langdurig, ontstonden in Portugal in de jaren na de eurocrisis. Ook de zeer verrassende opkomst van Jeremy Corbyn in de Britse Labourpartij werd deels mogelijk omdat twee groepen activisten zich massaal aanmeldden voor de Labourpartij en hem een overwinning in de strijd om het leiderschap bezorgden.

Sociale bewegingen koppelen kapitalismekritiek aan democratie

Donnatella della Porta, toonaangevend onderzoekster van sociale bewegingen, onderscheidt in haar boek *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back Into Protest Analysis*⁹ een nieuwe golf van sociale bewegingen na de financiële crisis in 2007: de ‘indignados’ op de Spaanse pleinen, hun collega’s op het Atheense Syntagmaplein, de Tunesiërs die de Arabische Lente begonnen, de demonstranten op het Tahrirplein, de Occupy-beweging en anderen in Portugal, Turkije, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Tienduizenden mensen kwamen samen op de pleinen en organiseerden zich horizontaal, met roterend woordvoederschap en experimentele vormen van participatieve besluitvorming. Hun eis was zowel politiek als sociaaleconomisch: weg met de corrupte politici en instituties die samen met de top van het grote bedrijfsleven en de financiële sector onder één hoedje spelen en de grote meerderheid van de bevolking buitensluiten.

Het falen van de formele democratie werd het centrale focuspunt van de bewegingen. Tegenover de gecorrumpeerde politieke klasse en in sommige gevallen dictatoriale elites stelden zij vormen van directe democratie. Maar een ander bijzonder element was dat ook een fundamentele systeemkritiek op het neoliberale kapitalisme weer centraal stond. Dat was voor het eerst sinds de jaren zeventig.

Della Porta onderscheidt verschillende golven in de afgelopen eeuw: de oude sociale bewegingen (zoals de vakbonden); de ‘nieuwe sociale bewegingen’ van de jaren zeventig en tachtig (gericht op *single issues* als milieu, woonruimte, gender, vrede of homorechten); de daaropvolgende Global Justice Movement vanaf eind jaren negentig, die zijn hoogtepunt vond in de grote protesten tegen WTO, IMF, Wereldbank en G8 in Seattle en andere steden, en met het alternatieve World Social Forum en continentale pendanten als European Social Forum; en ten slotte de huidige ‘anti-austerity’-bewegingen.

De Italiaanse onderzoekster deelt de vier golven in naar sociale basis, normen en organisatievorm.¹⁰ De sociale basis¹¹ was respectievelijk die van industriearbeiders; de nieuwe middenklasse (mensen in sociaal-culturele beroepen); een coalitie van klassen (maar vooral de nieuwe middenklassen); en nu een brede groep van vooral jonge ‘geprecariseerde’ mensen uit

onder- en middenklassen, dat wil zeggen 'sociale groepen die ofwel sociale bescherming kwijtraken of nooit echt sociale bescherming hebben gekregen in de terugtrekkende welvaartstaat'. Daarbij gaat het in veel landen in Zuid-Europa en daarbuiten nu om grofweg tweederde van de bevolking die niet meer mee kan komen, die ondanks hoge opleiding geen noemenswaardige baan kan krijgen, of daar maar heel weinig mee verdient.

Daarmee staan voor het eerst sinds vele decennia structurele economische kwesties weer prominent op de agenda. Dat gold eerder al voor de Global Justice Movement, maar het verschil is dat die in Europa en de VS gedragen werd door groepen die het moreel onaanvaardbaar en onrechtvaardig vonden dat anderen – in de periferie – het slachtoffer waren van globalisering en vrijhandel, in een tijd dat de meerderheid in de westerse samenlevingen nog in de illusie leefde dat de bomen de hemel in groeiden. Hun kritiek was ideologisch en cultureel: het neoliberalisme brengt 'een ethos van competitie naar het centrum van het menselijk leven'. Zij deden een ethisch appèl op de mondiale machthebbers om het internationale systeem humaner en rechtvaardiger te maken, een pleidooi om de internationale instituties te hervormen. Door de Global Justice Movement werden – in de hoogtijdagen van het neoliberale kapitalisme – kosmopolitisme en bijbehorende idealen van *global governance* gepresenteerd als het enige tegenwicht tegen het mondiale kapitalisme.

De bewegingen van na de crisis bestaan uit grote groepen die zelf direct getroffen zijn door diezelfde neoliberale globalisering, en zijn daarmee sterker gemotiveerd. Zij zetten daarom ook alternatieve solidaire structuren op om elkaar te helpen in maatschappijen die grote groepen buiten sluiten. Ook geloven zij niet meer dat rechtvaardigere internationale instituties haalbaar zijn, en eisen dus de nationale en lokale autonomie op om hun maatschappijen en economieën naar eigen idee in te richten. Die zeggenschap is immers totaal verloren gegaan door globalisering van economie en politiek en de *capture* daarvan door anonieme mondiale machten. Tegenover de privatisering van vrijwel alles wat publiek was door de neoliberale organisatie van economie en maatschappij, zetten de bewegingen een hernieuwde collectiviteit: ze nemen letterlijk de pleinen in bezit. Ze zijn tegelijkertijd ook transnationaal, maar alleen in de connecties tussen die nationale en lokale alternatieve arrangementen.

In haar boek koppelt Della Porta deze veranderingen binnen de sociale bewegingen aan structurele transformaties op de lange termijn. De oude sociale bewegingen ontstonden en groeiden in een vooral nationaal georganiseerd, Fordistisch kapitalisme in de hoogmoderne periode, met een geloof in rationaliteit en langetermijnplanning, grofweg van de jaren twintig tot en met de jaren zestig. De dynamiek daarvan wordt uitstekend beschreven door Polanyi.¹² Terwijl het Fordistische ‘volkskapitalisme’ tweederde van de maatschappij wist te incorporeren – en daarmee het radicale verzet wist te neutraliseren dat kort opleefde in de jaren zestig – waren de nieuwe sociale bewegingen van de jaren zeventig en tachtig het product van de pacificatie tussen de klassen. De sociaal-democratie had ervoor gezorgd dat ook de arbeidersklasse tot de burgerij was gaan behoren en de strijd tussen de klassen was veranderd in een overlegmodel. Emancipatoire strijd ontplooidde zich alleen buiten het economische domein: in de tegenstelling tussen mannen en vrouwen, rond de verwoesting van het milieu, in de onderdrukking van allerhande culturele minderheden. Diversiteit werd geprezen als positieve keerzijde van de toenemende fragmentatie binnen een oprukkende liberale leefwereld, waarin flexibiliteit, mobiliteit, netwerken en meritocratie centraal stonden.

De nieuwe sociale bewegingen uit de jaren tachtig verzetten zich tegen *state intrusion in the society*, de manier waarop de staat probeerde de mensen te vormen en te kneden, en legden met die anarchistische insteek onbedoeld mede de basis voor een liberale tijdgeest.¹³ Daar ligt een belangrijk verschil met de eveneens anarchistisch geïnspireerde bewegingen van de jaren negentig en vooral van de jaren nul. Die verzetten zich, in de woorden van Della Porta, tegen de toenemende economische kolonisatie van leefwerelden, waarbij de staat in veel gevallen gezien wordt als medeplichtig. Het gaat hen dus om het heroveren van de staat op de machtige groepen en hun ideologie die ze nu besturen. Niet minder staatsinterventie zoals in de jaren tachtig, maar andere staatsinterventie.

Daarmee hebben de bewegingen in de afgelopen veertig jaar een cyclus doorlopen die correspondeert met de fasen van het neoliberale kapitalisme. Inmiddels zijn we aangeland in een fase die Della Porta karakteriseert als ‘een legitimiteitscrisis van/in een laat liberaal systeem dat de vorm neemt

van een verantwoordelijkheids crisis'. Met dat laatste doelt zij op 'een drastische daling van het vermogen van de regering om te beantwoorden aan de wensen van burgers', 'gedreven door staatsinterventie ten bate van kapitaal en het gerelateerde ontnemen van burgerlijke, politieke en sociale rechten' en 'corrumpering van de representatieve democratie door het overlappen van economische en politieke macht' door de enorme invloed en omvang van multinationals en financieel kapitaal. Ook het vertrouwen in hervorming van de internationale instituties is verloren gegaan.

De recente bewegingen zijn dus een reactie op een economische én een politieke crisis. Daartegenover zetten zij niet zozeer een eis tot terugkeer naar de liberale democratie van voorheen of het toegang krijgen tot de bestaande publieke instituties, maar proberen ze vormen van directe democratie te scheppen. Della Porta onderscheidt een aantal elementen in dit 'participatory-deliberative model': oriëntatie op het publieke goed, rationale argumentatie, consensus, gelijk(waardig)heid, inclusiviteit en transparantie.

De kracht van de huidige bewegingen is dat zij de traditionele interne fragmentatie die in de linkse bewegingen bestaat tussen allerhande fracties weet te overstijgen door het radicale principe van directe democratie. Dat voorkomt dat dogmatische groeperingen de leiding nemen die zich nog (al dan niet indirect) laten inspireren door communistische 'voorhoede'-ideeën uit de jaren zeventig: de *top-down*-strategie van het strak organiseren van de achterban die bijvoorbeeld de SP, maar ook delen van het Spaanse Verenigd Links (dat voor de laatste Spaanse verkiezingen eind juni 2016 een samenwerkingsverband aanging met Podemos) of de Griekse Communistische Partij (die geen deel uitmaakt van Syriza) hanteren. In de ideologische onderbouwing gaat het erom pragmatisch te putten uit verschillende theorieën en stromingen in plaats van wetenschappelijke of ideologische scherpslijperij, die vaak vooral een verhulling is van politieke ego's, deelbelangen en interne machtsstrijd. Zulke interne strijd verhindert de machtsvorming die nodig is via het samenbrengen van verschillende sociale groepen, cultureel of anderszins gefragmenteerde achterbannen en ook politieke partijen met hun vastgeroeste, naar binnen gerichte cultuur tot een brede beweging.

Della Porta's boek behandelt niet de relatie tot politieke partijen. Waar de 'nieuwe sociale bewegingen' van de jaren tachtig wel een partijpolitieke

vertaling hebben gekregen in de Groenen of GroenLinks, en daarmee een sociaal-liberaal karakter maar niet een echt uitgewerkte systeemkritiek hebben, is een politieke vertaling van de recente bewegingen nog wat diffuser. Het boek werd geschreven voor het ontstaan van het Spaanse Podemos, de eerste politieke partij die uit de nieuwste golf van sociale bewegingen voortkomt.

De nadruk op directe democratie en de horizontale organisatie van de bewegingen botst bijvoorbeeld met de hiërarchische structuur van een standaard politieke partij en het representatieve karakter van de parlementaire democratie. Het tekent de haat-liefdeverhouding van bijvoorbeeld de Spaanse en Griekse bewegingen met Podemos en Syriza. Syriza heeft veel aanhang verloren na zijn 'overgave' aan het dictaat van de Europese instituties. Het recente succes van Podemos is deels verklaarbaar doordat het in grote mate is meegegaan met de decentrale structuur van de Spaanse bewegingen, onder meer door allerlei coalities met regionale en lokale partijen bij de landelijke verkiezingen in december 2015. Een van de centrale eisen in de daaropvolgende onderhandelingen is een 'plurinationaal' Spanje. Daarmee staan ze in eerste instantie tegenover de gevestigde machten in Spanje, maar ook tegenover de linkse groeperingen die voortkomen uit voorgaande periodes, zoals de bestuurlijk geïncorporeerde en in het Spaanse geval deels ook corrupte vakbonden. Die nationale en lokale gerichtheid van Podemos gaat overigens samen met een transnationaal gericht netwerk: de bewegingen lopen over de grenzen vloeiend in elkaar over door persoonlijke (en digitale) contacten, gebaseerd op gezamenlijke ideeën.

Podemos

Podemos betekent letterlijk 'Wij kunnen het'.¹⁴ Daarmee trotseert de nieuwe partij de in Europa heersende mantra van *There is no alternative* voor harde bezuinigingen, flexibilisering van de arbeidsmarkt en privatiseringen in een neoliberal economisch model.

Tijdens de Spaanse verkiezingen van eind december 2015 kreeg Podemos 20,66% van de stemmen (bijna 5,2 miljoen), net iets minder dan de sociaal-

democratische PSOE (22,01%, 5,5 miljoen), de conservatieve Partido Popular (PP) (28,72%, 7,2 miljoen) en ruim voor de D66-achtige nieuwkomer Ciudadanos (13,93%, 3,5 miljoen).¹⁵ Daarmee zette het de opmars voort die nog maar twee jaar eerder begon. Podemos werd in januari 2014 opgericht en haalde in mei dat jaar al 8% van de Spaanse stemmen bij de Europese verkiezingen. In de gemeentelijke stembusgang in mei 2015 werd een coalitie met Podemos de grootste in Barcelona, en een vergelijkbaar samenwerkingsverband haalde slechts één zetel minder dan de grootste partij in Madrid. In beide steden zijn inmiddels hun kandidaten aangetreden als burgemeester. Coalities van aan Podemos gerelateerde lokale initiatieven behaalden overal in het land hoge percentages. Voor de landelijke verkiezingen ging Podemos in verschillende regio's en steden allianties aan met lokale partijen; in Catalonië bijvoorbeeld werd samengewerkt onder de naam Em Comun Podem. Deze coalitie werd de grootste politieke fractie van Catalonië met 24,74% van de stemmen.

Podemos zet zich af tegen de twee gevestigde partijen in Spanje: PP en PSOE. Met de goede score van Podemos en de opkomst van Ciudadanos is hun alleenheerschappij definitief voorbij. De twee partijen wisselden stuivertje sinds het herstel van de democratie in 1978. Door Podemos worden ze ironisch aangeduid met de samenvoeging PPSOE, en samen met de financiële en economische elites van Spanje bestempeld als 'la casta', de kaste die de politieke macht en de economische opbrengsten verdeelt, zichzelf verrijkt, en gezien wordt als drager en enige profiteur van een failliet economisch model.

Het electorale succes van Podemos (net als dat van Syriza in Griekenland) zou kunnen worden gezien als een uitschieter, een wanhopige keuze van een grote groep verarmde Zuid-Europeanen die jarenlang murw gebeukt zijn door economische crisis en bezuinigingen. Een wanhoop die ook om had kunnen slaan naar de andere kant – een dreiging die voor grote delen van Europa nog steeds heel reëel is: de (extrem-)rechtse populistten maken effectief gebruik van de onzekerheid onder grote delen van de Europese middenklasse en zijn beter in het aanspreken en het articuleren van die onzekerheden dan de linkse bewegingen.¹⁶

Maar de stormachtige opkomst van Podemos is niet alleen verklaarbaar uit wanhoop, opportunisme of toeval. Het komt voort uit een beweging

die de afgelopen jaren is gegroeid in Spanje. Sinds de wereldwijde financiële crisis in Spanje toesloeg vanaf 2008, de werkloosheid torenhoog werd en honderdduizenden mensen hun hypotheek niet meer konden betalen, groeide de onvrede. Overal ontstonden lokale burgerinitiatieven, zoals het Platform van Getroffenen door de Hypotheek (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, PAH) dat zich verzet tegen huisuitzettingen en de arme gezinnen hulp biedt.¹⁷ Ook waren er tal van jongerenprotesten, online manifesten en in oktober 2010 een algemene staking tegen de nieuwe arbeidswet van de PSOE-regering. De activisten noemden zich Los Indignados, 'de verontwaardigden'. Later kreeg de beweging de naam 15M: op 15 mei 2011 werd in meer dan vijftig steden in Spanje gedemonstreerd. In die manifestaties ging het niet alleen om lokale grieven, maar werd ook duidelijk de connectie gelegd met het financiële en economische model in Europa, dat volgens de activisten de oorzaak was van de crisis en de grote sociale gevolgen daarvan.

De Spaanse beweging onderscheidde zich van die in veel andere Europese landen door de lange duur, de massaliteit, en ook het feit dat de beweging steeds vreedzaam bleef. Bovendien werd consequent doorgebouwd aan de lokale structuren die zich over alle terreinen van het sociale leven uitstrekken en heel veel mensen weten te organiseren. De lokale 'asambleas' bleven bijeenkomen, en kunnen gezien worden als de voorlopers van de 'circuitos', de lokale autonome afdelingen van Podemos die sinds 2014 zijn opgericht: een soort volksvergaderingen in buurten, dorpen en ook bedrijven waar mensen samen voorstellen bespreken. De circuitos worden ingebracht in de landelijke Podemos-organisatie of resulteren in stedelijke politiek of lokale actie. Het PAH-netwerk is bovendien nog steeds actief tegen huisuitzettingen.

Populisme

De politieke strategie van Podemos is sterk geïnspireerd door twee belangrijke invloeden: de (neo-)Gramsciaanse theorieën van onder meer Ernesto Laclau en Chantal Mouffe, en de ervaringen van een aantal Podemos-oprichters in Latijns-Amerika. De Podemos-strategie wordt vaak als popu-

lisme bestempeld, zowel door de beweging zelf (in positieve zin) als door tegenstanders, die er een harde tegencampagne op baseren.

De jonge partijideoloog Íñigo Errejón heeft veel geschreven over het populisme als inspiratiebron voor Podemos. Hij verzet zich tegen de gangbare definitie van populisme, die geen onderscheid maakt tussen bijvoorbeeld Lega Nord in Italië of de Tea Party in de VS, en de Latijns-Amerikaanse linkse varianten. Volgens Errejón gebruikt het Europese establishment de term populisme om de legitimiteit van democratisch gekozen regeringen in Latijns-Amerika ter discussie te stellen, op dezelfde manier zoals dat ook gebeurt met de geloofwaardigheid van Podemos zelf.

Naar zijn idee is het echter een legitieme methode om politieke scheidslijnen te definiëren. En vooral ook om wat hij noemt de ‘ontkenning van de politiek’ op te heffen, de technocratische benadering die steeds meer publieke kwesties onbespreekbaar maakt omdat ze door een vanzelfsprekende externe dwang (‘de markten’, ‘de veiligheidsdreiging’) zouden worden opgelegd: *There is no alternative*. Podemos wil een eigen ideologisch speelveld bepalen, in plaats van altijd in het stadion en volgens de spelregels – de kleine ideologische marges van het *mainstream*-debat – van de tegenstander te spelen.

Het verwijt dat Podemos ‘anti-politiek’ is, wordt weersproken door filosofiedocent en Podemos-grondlegger German Cano.¹⁸ Hij schrijft dat deze kritiek op Podemos’ populisme vooral bedoeld is om een echte discussie uit de weg te gaan tussen twee tegengestelde politieke projecten. Podemos probeert juist de politiek terug te brengen door een reëel alternatief voor het technocratische discours te presenteren. Zijn strategie ‘heeft een situatie van vormeloze verontwaardiging en ontevredenheid’ politiek gedeblokkeerd en losgetrokken ‘van twee natuurlijke reacties: het cynisme en het zich afwenden’.

Oftewel: het linkse populisme van Podemos zorgt ervoor dat mensen weer betrokken raken bij het vormgeven van hun eigen leven en dus van de politiek, aldus Cano. Daar ligt een belangrijk verschil met wat oppervlakkig bekeken erg lijkt op de discursieve praktijk van de neo-Gramscianen: de *framing* van de politieke boodschap, het zodanig modelleren van de publieke discussie dat die in jouw termen wordt gevoerd. Een praktijk die vrijwel alle politieke partijen in campagnes gebruiken en die bijvoorbeeld

duidelijk wordt in de eenzijdige weergave door de Europese leiders en de *bias* van de mainstream-media over de onderhandelingen tussen Syriza en de trojka over de Griekse schulden.

Framing komt vaak neer op een loskoppeling van de inhoud, het gaat alleen om scoren op de korte termijn. Wat de Podemos-strategen beogen, of in ieder geval pretenderen, is juist het opheffen of verminderen van deze vervreemding door de reële verlangens en emoties van de meerderheid te koppelen aan een politieke expressie. Terwijl de elitaire, technocratische houding van de traditionele politieke partijen daarentegen in hun ogen een vorm van cynisme is.

Errejón draait het argument om. Hij noemt juist de tegenstanders van Podemos anti-politiek. Zij gaan de discussie over waarden, idealen en alternatief beleid voor economie en maatschappij uit de weg, met het technocratisch argument dat zaken als bezuinigingen, deregulering, steun aan de financiële sector en flexibilisering onontkoombaar zijn. Nu het huidige economische model in een existentiële crisis – een ‘regimecrisis’ – is beland moeten alternatieven naar voren worden gebracht.

Errejón stelt dat (extreem-)rechtse krachten in Europa veel succesvoller zijn geweest in het bepalen van een nieuw politiek speelveld. Dus in het tot een nieuw geheel smeden van de gefragmenteerde politieke werkelijkheid langs scheidslijnen die zij zelf bepalen. In het geval van de rechtse populistten gaat het om een positionering van het volk versus de elite die de rechten van de oorspronkelijke bevolking verkwanselt ten bate van nieuwkomers of andere religies. Daar moeten linkse populistten een ander discours tegenover stellen. De echte strijd gaat, zoals Chantal Mouffe in februari 2015 stelde in een gesprek met Pablo Iglesias in *The Guardian*, ‘tussen links en rechts populisme’; in plaats van, zoals in de reguliere media vaak wordt gesuggereerd, tussen populisme en het redelijke centrum dat de logische rationele weg bewandelt.¹⁹

Overigens zet zo’n links narratief zich niet alleen tegen extreem-rechts af, maar vooral tegen het hegemoniale discours van het neoliberalisme dat wordt gedragen door de traditionele centrumpartijen. Dat neoliberale model is aan alle kanten failliet, zo is de analyse, maar nog steeds ideologisch en institutioneel diep verankerd in zowel de politieke en bestuurlijke machtscentra als in de hoofden van veel mensen. Het gaat erom met een links alternatief voor

dat failliete neoliberalisme de wind uit de zeilen van extreem-rechts te nemen. De analyse is dat het door Podemos verafschuwde extreem-rechtse populisme vooral steun krijgt doordat mensen genoeg hebben van het neoliberale model, en dat het er dus om gaat hun een ander, positiever alternatief te bieden.

Radicale democratie

De nauwe betrokkenheid van de bevolking bij de politiek die Podemos nastreeft is een van de twee belangrijkste programmatische uitgangspunten. Het is een beweging met als sleutelbegrip 'radicale democratie'. De essentie van radicale democratie is om Spanjaarden van alle gezindten weer greep op hun toekomst te geven: autonomie, zeggenschap over hun manier van werken, opleiding, het leven in hun dorpen en buurten. Op zo'n manier dat de gemeenschap weer vorm kan krijgen en wordt gedragen door de mensen zelf.

Die greep en controle zijn in de afgelopen decennia verloren gegaan. Soevereiniteit is vervangen door een abstract systeem van globalisering, dat in Spanje het tastbaarst is via het neoliberale Europese economische project. Beslissingen worden ver weg genomen door een 'kaste' van technocraten en uitwisselbare politici die dit systeem van grote bedrijven en financiële conglomeraten dienen, en niet de belangen en verlangens van de mensen die zij zouden moeten vertegenwoordigen.

Door mondiale processen waarin vele miljarden omgaan, die bepaald worden door een onduidelijke groep mensen: de eerdergenoemde technocraten en de leiders en aandeelhouders van multinationale netwerken en financiële woekeraars (*hedge funds*, zakenbanken) die willekeurig schuiven met geld (belastingafdrachten), mensen en producten in een mondiale vrije markt waarin niet het welzijn van de burgers maar de rendementen voor die aandeelhouders vooropstaan. Daarmee is ook de ongelijkheidsdiscussie in beeld, want die rendementen versterken de vermogens van de 1% (of de 0,1%) die het symbool werd van de Occupybeweging.

Daarom moet de globalisering getemperd worden: een omkering van de tendens dat de loop der dingen steeds meer buiten de macht en het gezichtsveld van mensen wordt bepaald.

Partij of beweging?

Podemos en Syriza zijn dus geen traditionele politieke partijen. Het zijn eerder sociale bewegingen met een politieke arm dan andersom, zoals bij de traditionele partijen die hun achterban *top-down* organiseren in verenigingen gericht op door de leiding vastgestelde doelen en geregiseerde verkiezingscampagnes. Hilary Wainwright behandelt de complexe en veranderende verhoudingen tussen sociale bewegingen en linkse politieke partijen in een recente publicatie.²⁰ Zij beschrijft hoe Syriza en Podemos niet slechts om partijpolitieke electorale redenen in zee gaan met bijvoorbeeld de Griekse studentenbeweging, maar volledig deelnemen in die bewegingen.²¹ Veel van de Syriza-leden waren in eerste instantie activisten in allerlei lokale initiatieven. Zij zaten op het Syntagma plein en demonstreerden mee. Zij liepen bijvoorbeeld niet zoals veel traditionele linkse partijen met hun partijvlag, maar sloten zich aan bij het idee om, naar het voorbeeld van de Arabische Lente, vlaggen van landen uit de hele wereld mee te dragen.

Wainwright citeert de jonge Syriza-leider Andreas Karitzis: 'I believe you need state political power but what is also decisive is what you are doing in the movements/society before seizing power. Eighty per cent of social change cannot come through government.' Pas na jaren van protest en sociale actie besloot Syriza in 2012 serieus te gaan voor regeringsmacht en 'to open up a two-way channel of power and energy from the squares and society to parliament and back'.²² Om te voorkomen dat ze in de val zou trappen van andere (linkse) partijen die vervolgens de band met de maatschappij verloren, en dat ze 'de volgende Pasok' zou worden, voerde Syriza een aantal veranderingen door. In plaats van 'schaduwministers' op belangrijke beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld in het Britse Labour, werden open comités opgezet van parlementsleden, experts, ambtenaren en maatschappelijke organisaties die zich publiekelijk bogen over de verrichtingen van de betreffende minister en alternatief beleid voorstelden. Zo probeerden ze de staat en de politiek te democratiseren. Syriza gebruikte de € 8 mln die ze kreeg voor de verkregen parlementszetels – zoals iedere partij – voor het ondersteunen van de buurtgebonden solidariteitsnetwerken die zorgden voor medische zorg en voedsel voor mensen die getroffen waren door de bezuinigingen.

De brede steun voor Syriza resulteerde op 26 januari 2015 in een grote verkiezingsoverwinning. Eenmaal in de regering werd democratisering van de Griekse staat en het elimineren van corruptie en cliëntisme een centrale doelstelling. Door het opzetten van een ministerie voor hervorming van publieke diensten en een centrum voor publieke administratie en lokale overheid, dat ambtenaren opleidt. Maar ook door in de maatschappij zelf te blijven werken met ‘solidaire economische’ netwerken en bewegingen van ambtenaren en gemeenschappen, soms tegen cliëntelistische vakbonden in.

Het is niet zo dat de sociale bewegingen Syriza onvoorwaardelijk steunen. Sterker nog, een flink deel heeft zich het afgelopen jaar afgewend van de regering-Tsipras, niet alleen na het doordrukken van de bezuinigingen door de trojka, maar ook doordat Syriza veel moeite heeft regeren te combineren met het uitbouwen van de aanwezigheid in de Griekse wijken. Op soortgelijke wijze moet Podemos rekening houden met de actiegroepen in Spanje en hun lokale politieke vertakkingen die na de gemeentelijke verkiezingen in september 2015 in veel grote Spaanse steden aan het roer kwamen. Die lokale Spaanse groepen zijn anders dan in Griekenland diep geworteld. Maar tegelijkertijd is een politieke partij meer dan een verzameling activisten. Zij moet ook grote groepen mensen aanspreken die zich niet kunnen, willen of durven manifesteren in sociale bewegingen.

Verkiezingen winnen is niet voldoende

Die spanning tussen politieke partij en sociale beweging hangt samen met wat Wainwright het onderscheid tussen *power as domination* en *power as transformative capacity* noemt. *Power as domination* is staatsmacht die je nodig hebt voor om bijvoorbeeld ‘herverdeling en andere maatschappijbrede institutionele veranderingen’ te bewerkstelligen die nodig zijn voor basiszekerheden als een huis, voldoende inkomen, een baan en fundamentele rechten. Die zekerheden staan steeds meer onder druk, aldus de sociale bewegingen, omdat de staat als gevolg van privatisering, deregulering en globalisering in de greep is van lobby’s van grote bedrijven, en de democratie is gereduceerd tot een formele stembusgang.

Verkiezingen winnen blijft dus nodig. Maar voorbij het realiseren van die basiszekerheden gaat het om maatschappijverandering. Daarbij staan morele doelstellingen voorop, maar dat is niet genoeg, want die huldigen alle partijen, links en rechts. Het gaat er ook niet om tegenover de normloze egocentrische vrijheid van de neoliberale marktmaatschappij een door overheid, partij of andersoortige voorhoede gedreven moralisme op te leggen, conform in voorbije decennia de kerken, de confessionele en ook sociaal-democratische partijen deden. Het is zaak de maatschappij en de cultuur daadwerkelijk te veranderen – de stimuli, de omstandigheden, de mechanismen die het dagelijks leven en de houding en de perceptie van de mensen bepalen. De grote kracht van het neoliberalisme vloeit niet zozeer voort uit de *political capture*, de lobby, de draaideuren of zelfs de corruptie en het politiek-ideologische cliëntisme die ook in Nederland en andere formeel democratische Europese landen zeer diep geworteld zijn; dat wil zeggen het ideologische conformisme dat wordt afgedwongen door subtiele uitsluitingsmechanismen in de machtige bureaucratieën die de smalle ideologische marges bepalen via subsidies, financiële voorwaarden en andere regelgeving. Dat alles is belangrijk, maar het is slechts een versterking en verdere institutionalisering van het neoliberale model.

Het neoliberalisme is vooral zo sterk doordat het zeer diep is doorgedrongen in de *hearts and minds* van de hele maatschappij. Echte verandering betekent dus dat in en door die maatschappelijke structuren de waarden van solidariteit, zeggenschap, gemeenschapsdenken, herverdeling en gelijkheid daadwerkelijk moeten worden geleefd. De staat moet dat niet doen, maar faciliteren.

Politiek gaat er volgens bijvoorbeeld Podemos dus niet meer alleen om ‘aan de macht te komen’ en de problemen voor de mensen op te lossen. De beweging is ‘een methode voor verandering en *empowerment* van de bevolking’, aldus Wainwright. Zij citeert Podemos-woordvoerder Eduardo Maura: ‘Podemos is not a vanguard of the people: it’s the people organising itself, it’s the people doing politics, not delegating, not having to choose between one option and the same.’

Wel kritisch, niet anti-Europa

Naast radicale democratie wil Podemos dus een alternatief bieden voor het neoliberale productiemodel van het kapitalisme dat Europa de afgelopen dertig jaar heeft gevormd, en de ‘economische soevereiniteit weer bij de burgers terug brengen’. Daarvoor wordt in het *Economisch project voor de mensen* een grote hoeveelheid concrete maatregelen opgesomd, en een handelingsmodel ‘gebaseerd op de ethiek en op de verantwoordelijkheid voor de burgerij’ geïntroduceerd.²³

Dat waardengedragen uitgangspunt koppelt Podemos aan een kritische analyse van de huidige fase van het kapitalisme. Dat systeem heeft gezorgd voor een zware en nog steeds voortdurende financiële en economische crisis en zal daarom moeten worden vervangen door een nieuw ‘productiemodel’ dat gericht is op het creëren van meer binnenlandse vraag en grotere investeringen in sociale infrastructuur en menselijk kapitaal. Hiervoor is het noodzakelijk multinationale en nationale financieel-economische kartels, die nu hun winsten wegsluizen en niet zorgen voor meer werkgelegenheid, aan banden te leggen.

Ook is Podemos voorstander van een grondige hervorming van het Europese monetaire systeem. De beweging vaart, anders dan veel andere partijen die kritisch staan ten aanzien van het huidige Europese bestel, geen nationalistische koers en benadrukt keer op keer dat ‘regimeverandering’ alleen mogelijk is in een Europees verband.

Aan de andere kant staat het ook voor de autonomie van Spaanse regio’s. Na de laatste verkiezingen maakte Podemos-leider Pablo Iglesias zich dus hard voor ‘plurinationalisme’: het recht van regio’s als Catalonië en Baskenland om hun eigen toekomst te bepalen binnen het grote geheel van Spanje en Europa.

De nadruk op regionale en nationale soevereiniteit is dus geen pleidooi voor isolement binnen Europa. Integendeel, het past binnen een internationalistische benadering waarin een Europa wordt gecreëerd dat solidair is en ruimte biedt voor kleinschaligheid en pluriformiteit, ook in economische zin. Meer autonomie en decentralisatie, maar wel binnen een context van Europese samenwerking. Podemos realiseert zich, net als Syriza, dat een

Europees alternatief politiek project nodig is. Daarmee onderscheiden ze zich van rechtspopulisten als de PVV, Front National en UKIP, maar ook van de Vijfsterrenbeweging van Beppe Grillo in Italië.

De manier waarop Podemos zich manifesteert levert geen blauwdruk voor de rest van Europa. Podemos zelf blijft onderstrepen dat ieder land een andere sociale constellatie en politieke cultuur heeft; eigen economische structuren, instituties en ontwikkelingspaden kent; en de financieel-economische crisis anders voelt. Daarmee past het ook in de academische stroming die zich richt op *Varieties of Capitalism*.

Perverse cirkel

Maar hiermee levert Podemos gelijk een centraal uitgangspunt voor een nieuw Europees politiek project. De dwangbuis van monetair en vrij-handels-Europa is dermate dwingend dat op nationaal niveau nog maar weinig ruimte voor democratische controle is. Daarom pleit Podemos voor vergaande democratisering van Europa door bijvoorbeeld de Europese Centrale Bank verantwoording te laten afleggen aan het Europees Parlement. Tegenover de eenheidsworst van de Europese vrije markt en de monetaire gelijkschakeling binnen de eurozone ontstaan de contouren van een heterogeen Europa, waarin landen en regio's hun eigen sociaaleconomische en maatschappelijke paden bewandelen. Dit moet het model vervangen waarin inflatiebeteugeling de belangrijkste doelstelling is, waar liberalisering van de economieën geacht wordt grotere efficiëntie en meer welvaart op te leveren, en waarin de verschillende Europese landen geleidelijk naar elkaar toe groeien. Dat model is volgens Podemos failliet, het heeft landen juist uiteengedreven en de welvaart ongelijk verdeeld.

Dit hangt in hun analyse samen met het aanbodgestuurde en neoklassiek geïnspireerde economische beleid in Europa: de export van de Noord-Europese landen kan slechts gefinancierd worden met import door Zuid-Europa. Het tekort van de Zuid-Europeanen is het overschot op de handelsbalans in Duitsland en Nederland. Dat een land als Spanje voor de grote crisis van 2008 toch (de illusie van) groei doormaakte, kwam door de makkelijke

kredieten die Spaanse en ook Noord-Europese banken verstrekten aan huizenbouwers en huizenkopers.

Het was een grote zeepbel die wel moest barsten. De klap was enorm: honderdduizenden huizenbezitters kwamen ‘onder water’ te staan en konden hun hypotheek niet meer afbetalen. Zij werden regelmatig ontruimd door de banken, maar dat leverde onvoldoende op. De wankelende banken die te veel hadden uitgeleend moesten door de Spaanse overheid worden gered, wat enorme schulden opleverde. De schuld van de falende private financiële sector werd daarmee overgeheveld naar de publieke sector. De Spaanse overheid voelt zich sindsdien, op aandringen van de trojka, genoodzaakt gigantisch te bezuinigen en ‘structurele hervormingen’ als privatisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt door te voeren om de schulden aan Noord-Europa te kunnen afbetalen.

En zo is, in de ogen van Podemos en Syriza, een perverse cirkel rond: de Noord-Europeanen en de financieel-economische elites in Spanje en de rest van Europa zijn door het opleggen van een voor het zuiden onvoordelig economisch model en het onverantwoord verlenen van kredieten twee keer zo rijk geworden én leggen nu het model onhoudbaar blijkt de schuld bij de bevolking, die nauwelijks van deze financiële waaghalzerij heeft geprofiteerd.

Economisch project voor de mensen

Er moet dus een nieuw pluriform Europa worden gebouwd met een economisch beleid dat een grotere interne vraag op basis van neo-keynesiaanse theorieën centraal stelt. Concurrentie op (lage) lonen en flexibilisering van arbeidsvoorwaarden worden hierin vervangen door investeringen in menselijk kapitaal, sociale infrastructuur en innovatief onderzoek naar bijvoorbeeld alternatieve energiebronnen. Financieel kapitaal zal zwaarder worden belast en gereguleerd om speculatie en belastingontwijking te voorkomen. Niet de belangen van de grote multinationals, die veel van hun winsten effectief weten weg te sluisen, zijn leidend, maar het midden- en kleinbedrijf dat vooral voor de interne markt produceert en vaak veel meer banen oplevert. Multinationals mogen consumenten dan meer welvaart be-

zorgen omdat zij producten tegen een lagere prijs leveren, zij doen dat door op arbeidskosten te besparen. Dat gaat ten koste van de werkgelegenheid en de hoogte van de lonen. Overheden moeten daarom weer in staat worden gesteld om via bijvoorbeeld devaluatie de eigen economie te beschermen tegen de *race to the bottom* van concurrentie via lage lonen.

Zo'n pluriform en heterogeen Europa behoeft nog steeds veel, misschien wel meer centrale coördinatie. In de overgangsfase moeten alle Europese regels worden aangepast om dit nieuwe model mogelijk te maken en de wurggreep van de financiële markten, de 3%-norm, de schuldenlast en het strakke vrijhandelsjuk op te heffen. De continue asymmetrie binnen de eurozone, het gebrek aan evenwicht, de ongelijkheden en daardoor voortdurende instabiliteit kunnen alleen voorkomen worden door essentiële elementen van dat Europese stelsel te veranderen. Daarbij gaat het om zaken als de introductie van een omvangrijke gezamenlijke Europese begroting, een politieke unie en coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten. Ook zal er een echte centrale bank moeten komen die niet alleen de inflatie controleert, maar ook de werkgelegenheid en het welzijn van alle Europeanen bevordert. En tot slot dient de politiek met een gericht investeringsbeleid zelf het heft in hand te nemen door actief en gecoördineerd de Europese heterogene economie op gang proberen te brengen, in plaats van dat aan de markt over te laten.

Een breed links alternatief

De 'politisering' door Podemos (en Syriza) brengt de tweestrijd tussen twee inhoudelijk verschillende modellen terug in de Europese politiek. Dat heeft vergaande gevolgen voor de huidige sociaal-democratie in Europa: blijft zij voortgaan op de Derde Weg en andere varianten die het bestaande neoklassieke economische model accepteren en zien als de enige mogelijkheid? Of kiest zij voor een alternatief model dat vooralsnog vooral gebaseerd is op neo-keynesiaanse theorieën?

De sociaal-democratische partijen in Europa onderscheiden zich nauwelijks van alle andere partijen die zich achter het huidige model scharen.

Zonder koerswijziging wacht 'pasokisatie' zoals Podemos het zo fijntjes omschrijft naar aanleiding van de decimering van het Griekse Pasok door Syriza. Aan de andere kant zijn de linkse bewegingen nog niet in staat op te boksen tegen de enorme macht van de dominante instituties. Daar hebben ze bondgenoten bij nodig, en de Europese sociaal-democratie is daarvoor de meest geëigende kandidaat.

Het negeren, ridiculiseren of proberen te verpletteren van dit linkse alternatief geniet bij veel sociaal-democratische politici de voorkeur, aangezien Podemos en Syriza hun legitimiteit serieus ter discussie stellen. Die reflex is niet alleen fout, maar berust ook op de illusie dat de sociaal-democratie daarmee weg zal komen. Ten eerste bestaat het gevaar dat het rechtspopulisme steeds meer de overhand krijgt, want de structurele problemen zijn nog niet opgelost. Ten tweede zullen de sociaal-democratische partijen steeds meer wegwijnen, omdat zij zich nauwelijks nog onderscheiden van hun liberale en christen-democratische collega's. Maar het beste argument vormen de overtuigende analyses van veel economen en andere experts over de Europese financieel-economische crises, die allemaal wijzen op de noodzaak van een serieus alternatief.

De sociaal-democratie kan met haar lange historie, brede achterban en netwerken, worteling in de samenleving en bestuurlijke en ambtelijke ervaring het nog rijpende nieuwe linkse project van de nodige diepgang en steun bij operationalisering voorzien.²⁴ Een fundamenteel andere denkwijze is dan wel noodzakelijk. De sociaal-democratie zal zich moeten ontworstelen uit haar geloof in het neoliberale model, en de beperkte manier van economisch denken waar ze sinds de jaren negentig diep in is weggezakt, achter zich moeten laten. De pijn van de extreme marktwerking en financialisering verzachten middels flankerend sociaal beleid is niet voldoende: het gaat om de socialisering van de economie. Bij de noodzakelijke systeemveranderingen is de markt niet meer leidend of zaligmakend, maar staan de waarden en belangen van de onder- en middenklassen centraal.

De sociaal-democratie dient haar verzet tegen hervorming van de neoliberale Europese instituties te staken en zal partij moeten kiezen. Alleen als grote volkspartijen zoals de Europese sociaal-democraten zich achter een links alternatief plaatsen kan het machtsevenwicht veranderen. De ar-

rogante vermorzeling van Syriza toont dat de radicalere linkse partijen het niet alleen kunnen, al groeien zij gestaag door het gebrek aan alternatief.

Wie hoopt dat met de ‘coup’ tegen Syriza de status quo is hersteld, zal bedrogen uitkomen. Mensen zullen zich nog meer tot radicaal links wenden, of waarschijnlijker: tot de rechtspopulisten. Ook het feit dat de ideeën niet allemaal voldragen zijn, legitimeert niet het uitvergroten van de inconsequenties in het denken, maar dwingt juist tot een serieuze en oprechte dialoog en zoektocht naar een alternatief. Want het oude denken is failliet, zoveel staat vast.

Syriza kan het niet alleen. En ook de nieuwe linkse regering in het kleine Portugal heeft bondgenoten nodig in Europa. Daar is eind 2015 een regering aangetreden waarin de sociaal-democratische PS samen met het Links Blok (vergelijkbaar met Podemos maar minder groot) én de communistische partij een coalitie vormt. Aanvankelijk probeerde de Portugese president de vorming van deze regering te dwarsbomen met het argument dat zij ‘anti-Europa’ was, een verkeerd signaal aan de financiële markten gaf en daarmee het beleid dat de vorige, conservatieve regering had ingezet onder druk van de trojka teniet zou doen.²⁵ Inmiddels is de linkse coalitie alsnog aangetreden. Het is te vroeg om te oordelen over de slagingskansen van de samenwerking. Cruciaal zal zijn welke fractie binnen de PS de overhand krijgt: zij die voor voortzetting van het bezuinigingsbeleid en het Europese trojka-dictaat zijn, of de linkervleugel die veel meer op de lijn van het Links Blok zit.

In de eerste maanden van 2016 hebben de vier grootste partijen in Spanje in diverse combinaties met elkaar gesproken om een coalitieregering te vormen. Tevergeefs. Ook gesprekken tussen de Spaanse PSOE en Podemos over een eventuele vorming van een linkse regering zijn vastgelopen. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven op 26 juni, maar leverden een vergelijkbare uitslag op als eind 2015. De voorspellingen dat Podemos de PSOE voorbij zou streven als grootste linkse partij, werden niet bewaarheid: de PSOE werd met nipt verschil de tweede partij van Spanje. De PP groeide weer iets, ten koste van het liberale Ciudadanos.

Griekenland, Portugal en Spanje bevinden zich in de ‘periferie’ van Europa. In het centrum – in Duitsland, Nederland, Oostenrijk, de Scandinavische landen en Frankrijk – tonen zich nog geen vergelijkbare bewegingen

van enige omvang, laat staan politieke partijen. De SP is misschien een uitzondering. Maar hoewel die partij de afgelopen jaren veel activisten heeft aangetrokken, kent ze een ouderwetse centralistische vorm van organisatie zoals de communistische partijen die hanteerden, met een klassiek sociaal-democratisch programma dat meer past bij de jaren zeventig.

Laboratorium Labour

In een ander machtig land met een sterke sociaal-democratische partij is wél een radicaal experiment gaande: Groot-Brittannië. De verrassende winst van Jeremy Corbyn in de interne leiderschapsverkiezingen van Labour vertoont op een aantal terreinen overeenkomsten met de Zuid-Europese bewegingen.²⁶ Corbyns uitverkiezing heeft wortels in drie stromingen binnen de Britse politieke en sociale bewegingen. Een groep oudere partijactivisten die zich in de jaren zeventig en tachtig lieten inspireren door het *'new politics'* initiatief van toenmalig partijprominent Tony Benn. Een flink deel van de kaderleden van de gemarginaliseerde vakbonden. En een groep jongere activisten die sinds de overname van Labour door de Blairites niet eens meer geprobeerd hebben actief te worden via Labour, maar door directe acties probeerden politieke doelen te bereiken.

In 1970 publiceerde Tony Benn een pamflet²⁷ waarin hij pleitte voor internationalisme, maar ook het parlementarisme van Labour bekritiseerde en meer aandacht vroeg voor de protestbewegingen van die tijd. Het streven om Labour langs die lijnen te hervormen, sneuvelde in de jaren tachtig uiteindelijk door tegenwerking van de New Labour-groepen, die later onder Tony Blair de Derde Weg zouden inslaan, en door de gelijktijdige vermorzeling van de vakbonden door Margaret Thatcher. Daarmee leken deze groepen binnen Labour verslagen en veroordeeld tot de achterste bankjes van het Britse Lagerhuis. Ze speelden wel een belangrijke rol in de grote protesten in 2003 tegen Blairs deelname aan de invasie in Irak, die in Groot-Brittannië twee miljoen mensen de straat op brachten. Die mobilisatie kwam tot stand door uitgebreide netwerken die zich op lokaal niveau manifesteerden. Met de onvrede over de Derde Weg en Blair zelf kregen deze weer de wind in

de zeilen. Een tweede stroming bestond uit veel lossere actiegroepen buiten Labour, vergelijkbaar met de ‘indignados’ in Spanje. Zij organiseerden actie-campagnes als UK Uncut (tegen de Britse bezuinigingen), Climate Camp en Occupy London, en waren zeer bedreven in het gebruik van sociale media. Tot slot was er een grote groep vakbondsleden die decennialang zonder veel steun van Labour zijn blijven vechten tegen thatcherisme en de Derde Weg.

Die drie netwerken kwamen veelal op lokaal niveau via de infrastructuren van de oude Labour-activisten en de sociale media van de actiegroepen samen, en wisten de succesvolle campagne te voeren die leidde tot de verkiezing van Corbyn. Het is de vraag of deze hybride beweging Labour kan hervormen. De tegenkrachten zijn immers sterk. Zo opereert een groot gedeelte van de zittende kaders nog volgens het *There is no alternative*-adagium van Thatcher. De harde campagne die de Derde Weg-lijn ontketende om Corbyn zwart te maken – zelfs Tony Blair werd in stelling gebracht – heeft echter vooralsnog niet gewerkt. Sterker: onder Labourleden was Corbyns populariteit verder gestegen tot 66% in december 2015. Maar de strijd wordt keihard voortgezet. De uitslag van het Brexit-referendum werd door de Labour-elite aangegrepen om Corbyn te wippen via mediacampagnes en ook rechtszaken. Maar zelfs nu een aantal Labourprominenten het openlijk opneemt tegen Corbyn, is hij onder leden nog veruit de populairste: medio juli 2016 wees een peiling²⁸ uit dat 54% van de leden Corbyn als leider wilde, tegen 21% voor zijn belangrijkste uitdager. Een van de recente strategieën van het tegenkamp is de beschuldiging dat Labour is geïnfiltrerd door kleine groepen extreem-linkse ‘Trotskyites’: een soort autoritair-linkse coup. Corbyn pareerde deze kritiek met de retorische vraag of alle 300 duizend nieuwe leden van Labour, die zijn verkiezing hebben mogelijk gemaakt, onderdeel van dit extremistische complot waren.

De aantrekkingskracht van Corbyn ligt niet in het Blairachtige *big smile*-charisma van de gladde tv-persoonlijkheid met de goed gekozen oneliners, maar in zijn nabijheid en gewoonheid. Hij staat al decennia tussen de mensen, wordt in zijn Londense district (hetzelfde waar de Blairs wonen) steeds opnieuw gekozen. Zijn *new politics*-methode bestaat onder meer uit de *People’s Question Time* waarbij vragen van gewone mensen in het Lagerhuis worden voorgelegd aan premier Cameron.

Hoewel tegenstanders binnen en buiten Labour Corbyn steevast afschilderen als een naïeve oude idealist, die geen ‘realistisch’ economisch programma heeft voor het Verenigd Koninkrijk, dat mee moet in de vaart der globaliserende volkeren, heeft hij zich de laatste tijd weten te omringen met gerenommeerde internationale economen.²⁹ In zijn Economic Advisory Committee zitten onder meer Mariana Mazzucato, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty, David Blanchflower, Ann Pettifor en Simon Wren-Lewis.³⁰ Zij hebben allen zeer concrete en onderbouwde voorstellen gedaan die sterk aansluiten bij het gedachtegoed van Podemos en Syriza voor alternatief economisch beleid.³¹

Daar waar de economen vooral uitkomen bij een andere rol voor de staat in de economie, en Corbyn zelf in augustus 2016 voorstellen lanceerde voor een gratis National Education Service met daarin onder meer gratis opleidingen en studiefinanciering ook voor volwassenen en gratis kinderopvang, kiezen de bewegingen en de jongere Corbynistas meer voor autonome en kleinschalige alternatieve economische projecten. Ook die behoeven echter machtsvorming en een overheid die dat faciliteert en die regels die nu vooral het grote bedrijfsleven en aandeelhouderswaarde ondersteunen omvormt tot een raamwerk dat een solidaire economie, sociale ondernemingen met coöperatieve eigendomsvormen en nieuwe samenwerkingen rond bijvoorbeeld energieopwekking en voedselproductie bevordert.

Ook in de Britse vakbeweging begint door te dringen dat de tijden veranderd zijn. Werknemers in sectoren met veel deeltijdcontracten of andere vormen van ‘flexibel’ of precair werk organiseren zichzelf buiten de traditionele vakbonden om. Dat is onder meer opgemerkt door de grootste vakbond, Unite, die actief Corbyns kandidatuur ondersteunde. Unite is daarom begonnen met het organiseren van werklozen en richt zich sterk op lokale gemeenschappen, soms gebruikmakend van directe actie om de onderhandelingen met bedrijven kracht bij te zetten.

Of de Corbynistas erin zullen slagen om een meerderheid te krijgen bij de volgende verkiezingen over vier jaar, is zeker gezien de zeer onzekere situatie in Groot-Brittannië na het Brexit referendum nog ongewis. Corbyns campagne – *Momentum* gedoopt – wordt getrokken door de bovengenoemde stromingen van ouwe rotten en nieuwe generaties activisten die directe actie en horizontale organisatievormen voorstaan. Die campagne sluit aan bij de

lokale initiatieven die in veel steden en wijken ontstaan, en gaat dus veel verder dan alleen het veroveren van staatsmacht, zoals de sociaal-democratie gewend is. Daarbij kunnen de Britten veel leren van de Zuid-Europese voorbeelden, en voelen ze zich daar ook daadwerkelijk door geïnspireerd.

Een andere inspiratiebron en duw in de rug voor een grondige hervorming van Labour is de opkomst van de Scottish National Party (SNP) geweest en de gerelateerde 'pasokificatie' van het voordien oppermachtige Schotse Labour. De kiem voor de massale winst van de SNP in de laatste verkiezingen, waarbij vrijwel alle Schotse zetels van Labour verloren gingen ten koste van de SNP (die van 6 naar 56 zetels ging, van 20% naar 50% van alle Schotse stemmen³²) werd tijdens de campagne voor het referendum over de Schotse onafhankelijkheid gelegd. Een hernieuwd referendum, aangekondigd door de SNP nadat vooral de Engelsen zich voor uittreding uit de EU hadden uitgesproken, zou wel eens een nieuwe stimulans kunnen zijn.

De Radical Independence Campaign (RIC) was niet partijgebonden en bracht maatschappelijke organisaties bijeen, zoals het Common Weal³³ dat kleinschalige economische alternatieven in Schotland bepleit. Op die manier werd een grote, voorheen gefragmenteerde groep jonge progressieve ondernemers en creatieve eenlingen tot een politieke beweging verbonden.

Het binden van individualistisch opererende idealisten, die zich nu inzetten via eigen sociale ondernemingen en zelf opgezette ontwikkelings- of gemeenschapsprojecten, aan een politiek en economisch alternatief kan ook werken voor de *Momentum*-campagne van Corbyn (en voor andere linkse partijen in Europa). Dat wil zeggen: het gelijktijdig gebruiken van conventionele campagnetactieken van een politieke partij om staatsmacht te verkrijgen én het versterken van economische initiatieven en maatschappelijke zelfhulpactiviteiten van onderop.

Sociaal-democratie doorslaggevend

Ook het enorme succes van Bernie Sanders in de Democratische voorverkiezingen in de VS toont aan dat overal in de westerse wereld veel mensen genoeg hebben van de eenheidsworst van de centrumpartijen. Zij doorzien

beter dan de politici zelf hoezeer deze vast zitten in het keurslijf van een failliet economisch model met bijbehorende instituties die de democratie gijzelen en die er niet meer in slagen het gebrek aan daadwerkelijke vooruitgang te maskeren met kredieten of andere vormen van virtuele groei.

In veel landen groeien de tegenbewegingen, zowel aan rechter- als aan linkerzijde. In het rijkste, noordwestelijke deel van Europa zijn het vooral de extreem-rechtse populistische partijen die erin slagen de onvrede te kanaliseren langs etnisch-culturele scheidslijnen. Zij vinden bondgenoten in de conservatieve Oost-Europese landen.

In Zuid-Europa, maar nu ook in de Angelsaksische landen, ontwikkelt zich een duidelijk alternatief. Een alternatief dat allesbehalve extreem is, maar er in toenemende mate in slaagt om zichzelf als een nieuwe hoofdstroming te positioneren. De basis van dat succes is dat al die linkse bewegingen zich daadwerkelijk bezighouden met waar mensen en bevolkingsgroepen in het dagelijks leven tegen aanlopen. Zij verzetten zich tegen concrete misstanden, huisuitzettingen, gebrek aan zorg, armoede en verlies van werk. Zij helpen mensen om zich samen in buurten te organiseren en om in eigen bedrijven solidaire netwerken op te bouwen. Zij luisteren naar wat mensen bezighoudt. Zij komen niet zoals de extreem-rechtse populistten met simpele oplossingen, maar koppelen dergelijke grieven aan economische en politieke analyses van financieel-economische processen en de instituties die de werkloosheid, ongelijkheid en onzekerheid in stand houden. Bovenal willen zij de greep van mensen en hun lokale gemeenschappen op hun eigen leven herstellen.

Maar willen die bewegingen en de nieuwe linkse partijen daadwerkelijk verschil kunnen maken, dan zullen de sociaal-democratische partijen hen daarbij moeten helpen. Zij moeten niet, zoals in de Democratische Partij in de VS of het Britse Labour, actief zulke bemoedigende initiatieven en bewegingen tegenwerken ten bate van een status quo die tot verliezen doemt. De keuzes van de sociaal-democratische partijen bij het vormen van coalities zullen doorslaggevend zijn. Blijven zij voortgaan op dezelfde weg of wenden zij de steven om samen met de linkse bewegingen te zoeken naar nieuwe oplossingen?

13.

*De-technocratiseer en repolitiseer de sociaal-democratie!**De Europese sociaal-democratie en de populistische uitdaging*

RENÉ CUPERUS

De Europese sociaal-democratie zit zwaar in de gevarenzone. Zij dreigt ondermijnd en overlopen te worden door progressief-linkse concurrentie en rechts-populistische tegenstanders. De sociaal-democratie is haar onderscheidend profiel verloren in het centrum van de politiek, en fungeert in Grote Coalities als bijwagen bij centrum-rechtse (neoliberale) beleidsdominantie. Wat betreft culturele identiteitsissues als Europese integratie en migratie is de sociaal-democratie het grootste slachtoffer van het 'globaliseringsconflict' tussen hoger en lager opgeleiden. De sociaal-democratie is haar achterban kwijtgeraakt in het 'Europees avontuur', zoals de uitslag van het Brexit-referendum opnieuw dramatisch heeft aangetoond.

Zij zal eerst binnen de nationale democratie het sociaal contract van de verzorgingsstaat moeten herstellen: herstel van vertrouwen in sociaal-economische zekerheid en culturele continuïteit. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor een eveneens noodzakelijk alternatief politiek project voor Europa, waarin de sociaal-democratie 2.0, buiten haar oevers, een bondgenootschap zal moeten aangaan met andere links-progressieve partijen en maatschappelijke bewegingen. Weg uit het technocratische, gouvernementele, neoliberale centrum van de hedendaagse politiek. Terug naar wortels, waarden en het verloren electoraat. Anders dreigt 'pasokificatie', een totale afkalving van alle gevestigde sociaal-democratische partijen in Europa, en een uiterst gevaarlijke opmars van rechts-populisme en rechts-extremisme.

Er waart een onheilspellend spookbegrip door de Europese sociaal-democratie: ‘pasokificatie’¹. Pasokificatie verwijst naar de totale verdwijning van de voorheen oppermachtige PASOK-partij in Griekenland. Deze sociaal-democratische zusterpartij van PvdA, SPD en British Labour (nou ja, ‘the nearest thing to a social-democratic party in that unfortunate country’)² onderging niets minder dan een totale zelfdestructie als gevolg van de eurocrisis.

Nadat PASOK in opdracht van de trojka van Europese Commissie, Europese Centrale Bank en het IMF, en onder zware druk van ‘Noord-Europese’ politici capituleerde voor een zwaar hervormingsprogramma van *austerity politics*, stortte de partij totaal in. Had ze in 2009 nog 43,9% van de stemmen, in 2015 was daar nog maar 4,7% van over. De partij werd vrijwel geheel vervangen door de meer radicaal-linkse Syriza-partij van Alexis Tsipras, de huidige Griekse premier.

De Britse Labour-activist James Doran typeerde de ineenstorting van een klassiek sociaal-democratische partij in combinatie met de opmars van een links alternatief tijdens de landelijke Britse verkiezingen van 2015 als ‘pasokification’. Hij betrok dat begrip toen op de Labour Party in Schotland: ‘Pasokification happened to Scottish Labour’. Die werd namelijk vrijwel geheel weggevaagd door de Scottish National Party (SNP), die de sociaal-democraten steevast wegzette als ‘Red Tories’.

Geen misverstand. Griekenland is een bijzonder geval. PASOK was daadwerkelijk een cliëntelistische en corrupte partij, die alleen al om deze reden weinig gezagsvol en geloofwaardig bleek om een zwaar bezuinigingsprogramma aan de bevolking op te leggen. Temeer ook omdat de Griekse politieke en economische elite niet alleen verantwoordelijk gehouden moet worden voor het disfunctioneren van de Griekse staat (voor en na de eurocrisis), en er ook nog van beschuldigd kan worden zelf grotendeels de bezuinigingsdans te ontspringen door haar geld buiten Griekenland te stallen.

We spreken hier over buitengewone condities die, als ze al toepasbaar zijn, eerder voor Zuid-Europese dan voor Noord- en West-Europa landen gelden. Niet voor niets wordt soms ook wel het begrip ‘psoeficatie’ gesignaleerd, dat verwijst naar de Spaanse sociaal-democratische PSOE. Podemos van Pablo Iglesias richt met succes zijn pijlen op *La Casta*, het PP-PSOE-partijkartel, dat niet zelden zelfzuchtig en corrupt is gebleken. Ook de Vijfsterrenbeweging

van Beppe Grillo in Italië vertegenwoordigt een anti-corruptiestem tegen de gevestigde politiek. In Noord- en West-Europa richten de rechts-populisten weliswaar ook hun pijlen op een zogenaamd falende elite, maar in termen van machtsmisbruik en corruptie zijn er wel degelijk aanzienlijke verschillen met de partijen en politici van Zuid-Europa.

Weerzin tegen *austerity*

Dat het lot van PASOK heel extreem is, laat onverlet dat de sociaal-democratie in heel Europa uiteengereten dreigt te worden tussen links-radicalen en rechts-populistische krachten. Krachten die wel degelijk als pasokificatie gelden, doordat ze een marginalisering van voorheen grote, gevestigde sociaal-democratische partijen met zich mee dreigen te brengen.

Pasokificatie is volgens de Britse politiek commentator Jack Ferguson een existentiële bedreiging voor alle gevestigde sociaal-democratische partijen: 'If they [sociaal-democraten] cannot mount effective opposition to austerity and social crisis, their voting base begins to see them as irrelevant, and not fit for purpose'.³

Het algemeen voorgeschreven en nauwelijks betwiste politieke programma van monetaire *austerity politics* heeft als pervers bijeffect dat de partijen in het politieke midden programmatisch nauwelijks van elkaar verschillen. Als dit cruciale onderscheid tussen (centrum-)links en (centrum-)rechts vervaagt of verdwijnt, dan komt daarvoor een nieuwe scheidslijn in de plaats, namelijk die van het populisme: het 'volk' tegen het establishment, zoals Bart Tromp ons lang geleden al voorhield.

Het zijn aan de ene kant de zogenaamd links-populistische partijen die hiervan profiteren. Links-populistisch: dat is het demoniserende label dat door politieke tegenstanders graag wordt gehanteerd om deze partijen buiten de gevestigde orde te plaatsen. Men kan ook spreken van radicaal-linkse partijen of zelfs van pre-Derde Weg-anti-neoliberale sociaal-democraten. Dat laatste is het zelfbeeld van partijen als de SP of Die Linke.

Verder zijn daar, met name in Zuid-Europa, anti-*austerity*-bewegingen opgekomen, zoals Podemos in Spanje en Syriza in Griekenland. Vaak voort-

gekomen uit *grassroots* sociale protestbewegingen vormen zij in termen van programma, electorale aantrekkingskracht en sociale organisatievormen een geduchte concurrent van de soms corrupte, vaker ‘vertechnocratiseerde’ en uitgebluste sociaal-democratie.⁴

Tot slot zijn momenteel, vooral in West- en Oost-Europa, de zogenaamd rechts-populistische partijen succesvol in hun kritiek op de gevestigde politiek van het brede midden. ‘Populistisch-radicaal-rechtse partijen’ als Front National (FN), PVV, de Scandinavische volkspartijen en de Duitse AfD profileren zich als anti-Europa, anti-migratie, anti-islam, anti-establishment.

Tussen yuppen en Henk & Ingrid

Pasokificatie is inmiddels zelfs van toepassing verklaard op de Zweedse sociaal-democratische partij (SAP).⁵ De SAP, ooit baken en moederpartij van de Europese sociaal-democratie, wordt evenals in de rest van Noord- en West-Europa van twee kanten onder vuur genomen. Haar arbeidersaanhang raakt ze kwijt aan de Zweden-Democraten, die door de vluchtelingencrisis hun *finest hour* beleven, en in steden als Stockholm legt de SAP het af tegen sociaal-progressieve en feministische partijen die attractief blijken voor de grootstedelijke academische professionals. Voorheen sociaal-democratische kiezers wijken dus uit naar de anti-establishment-partijen van het populisme en naar partijen die vooral identiteitspolitiek bedrijven voor academici. De sociaal-democratie lijdt aldus onder een *squeeze* tussen populisme en elitisme.

Eerder hebben Frans Becker en ikzelf dit wel de spagaat van de sociaal-democratie genoemd.⁶ Onder invloed van verzorgingsstaathervorming, globalisering, individualisering, de neoliberale kenniseconomie en migratie staat het naoorlogse sociaal-democratische project van verzorgingsstaat, getemd kapitalisme, Europese eenwording en de cultuur van samenwerking en gemeenschapszin op de tocht. De samenleving kampt met meer sociale ongelijkheid, met een toenemende disbalans tussen kapitaal en arbeid, tussen de belangen van internationaal *corporate power* en het publieke domein, met massale (jeugd)werkloosheid en werkonzekerheid, met grote polarisatie

tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden, en onder druk staande gemeenschapszin in multiculturele, complexe samenlevingen.

Hoewel ongelijkheid dus zienderogen groeit, leidt dat niet tot *out-of-the-box* beleidscreativiteit bij sociaal-democraten. Er ontstaat een meritocratische standensamenleving, met onderwijskansen als nieuwe herverdelers, maar tot werkelijke correcties op deze bijna sociaal-darwinistische trend komt het niet. De democratie wordt geweld aangedaan door autoritaire en anti-democratische tendensen, ook door de EU. De rechtstaat staat onder druk van het rechts-populisme, dat pluralisme afwijst en de gevaarlijke fictie van een 'één en ondeelbaar' (etnisch) volk omhelst, met gelijktijdige uitsluiting van religies en levensovertuigingen. En de sociaal-democraten? Die staan erbij en kijken ernaar.

Politics against markets? Het was ooit een zelfdefinitie van de Scandinavische sociaal-democratie, maar ze blijkt totaal niet meer opgewassen te zijn tegen de belangen en macht van het internationale bedrijfsleven, en doet zelfs eigenstandig mee met de afbraak van het sociale en publieke domein. Geen tegenkracht maar collaboratie. Als gevolg is het klassieke sociaal-democratische electoraat verdeeld en gespleten. Daarmee dreigt de brugfunctie van de van oudsher brede sociaal-democratische volkspartij in te storten.

Deze malaise gaat verder dan de partijen zelf. De allianties waarop de sociaal-democratie lange tijd steunde – arbeiders, intellectuele en professionele middengroepen, vakbeweging, sociale bewegingen – zijn uit elkaar gescheurd of uit elkaar gespeeld. De naoorlogse volkspartijen – en dit geldt van Zweden tot Oostenrijk – zijn meer en meer 'ontvolkt' geraakt. Zoals oud-WBS-directeur Joop van den Berg het onlangs voor de Nederlandse PvdA alarmerend formuleerde: 'De opkomst van SP enerzijds en de comeback van D66 anderzijds heeft laten zien dat de sociaal-democratie als alliantie van intellectuele middenklasse en loonafhankelijke werknemers ernstig riskeert te bezwijken'.⁷

Meeregeren als laatste strohalm

Toch is het bepaald niet alleen kommer en kwel. De Europese sociaal-democratie is, om te beginnen, een grote bepalende speler in het Europees Parlement – de S&D-groep vormt daar nog altijd de twee na grootste politieke formatie. Opgeteld zijn de sociaal-democratische partijen – juist ook omdat ze in zoveel landen zijn vertegenwoordigd – nog altijd een factor van betekenis.

Dat geldt eveneens in veel afzonderlijke landen. In Frankrijk, Italië, Portugal, Zweden, Oostenrijk, Duitsland en Nederland regeert de sociaal-democratie nog altijd. Dat is niet overal een groot succes in termen van sociaal-democratische beleidsuitkomsten of electoraal charisma (*to put it mildly*), maar het nuanceert wel het doembeeld van een wegwijnende sociaal-democratie.

Wat daarbij opvalt is dat het opereren als juniorpartner in een grote coalitie een tamelijk kwetsbaar en problematisch politiek profiel oplevert. Dat geldt voor de SPD in Duitsland, waar Angela Merkel ondanks haar politieke wilde vaart met de vluchtelingen crisis de sociaal-democratische kabinetsdeelname nog altijd in de schaduw stelt. En natuurlijk ook voor Nederland. Zelfs in zo'n mate dat er in de internationale politieke literatuur soms van wordt uitgegaan dat Nederland een centrum-rechtse regering heeft. De PvdA valt helemaal weg, of wordt qua beleid bij centrum-rechts ingedeeld. In Zuid-Europa beschouwt men Jeroen Dijsselbloem als ordoliberalere Duitse pion.

Dit alles speelt regerende sociaal-democraten parten, en dus de sociaal-democratie in het algemeen. Want als men kijkt naar meer objectieve maatstaven, naar criteria om macht en invloed van de Europese sociaal-democratie te meten, dan moet men toch een aanzienlijke positieverzwakking vaststellen.

Het meest recente voorbeeld is het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk. Dat referendum werd ooit uitgeschreven om een permanent conflict over Europa in de Tory Party te beslechten, en om UKIP wind uit de zeilen te nemen, maar de pro-Brexit keuze die in juni 2016 met een kleine meerderheid (52%) uit de bus rolde, bleek ook de Britse Labour Party dwars door midden te klieven. Die partij was al tot op het bot verdeeld tussen de

nieuwbakken partijleider Jeromy Corbyn en zijn jonge, militante achterban aan de ene kant, en de New Labour *Blairite*-vleugel aan de andere kant. Maar daar kwam nu dan nog eens een uiterst pijnlijke verkiezing doorheen, die de kosmopolitische *Guardian*-vleugel van de partij (jongeren in Londen) die massaal voor *Remain* stemden, deden botsen op de oude, verwaarloosde industriële regio's van Noord en Oost-Engeland en Wales, waar oudere Labour-stemmers juist massaal voor Brexit stemden.

Brexit is een symbool van de algehele opstand die gaande is tegen het establishment en de ongelijke gevolgen van de globalisering. Er bestaat groeiend verzet tegen de onrechtvaardige toekomstkoers van de samenleving. Het gaat dan niet alleen om de Europese eenwording, maar ook om de schijnbaar onbeperkte immigratie, en de hyperflexibele kenniseconomie. Veel mensen voelen zich niet senang in de wereld in wording, waarin de naoorlogse sociale zekerheid en bescherming zwaar onder druk staan. Het 'gegarandeerde' pensioen, de hypotheek, de vaste baan, de zorg. De stem tegen Europa is een alarmsignaal. Maar de vervreemding en het protest beginnen al op nationaal niveau. Daar voelen velen zich niet meer vertegenwoordigd door de traditionele partijen.”

De eerste Oostenrijkse presidentsverkiezingen waren wat dat aangaat huiveringwekkend. Die lieten een totaal gespleten en gepolariseerd land zien. 50% tegen 50%. Hoogopgeleid tegenover laagopgeleid. Stad versus platteland. Jongeren tegen ouderen. Vrouwen tegenover mannen. En dat alles in een land waar het politieke midden werd weggevaagd. Establishment en anti-establishment werden aangevoerd door respectievelijk Groenen en halve neo-nazi's.

Wat de Oostenrijkse situatie vooral laat zien, is hoezeer de vluchtelingencrisis als een *amplifier* alle spanningen die er al waren verder op scherp heeft gezet. Het wantrouwen in de gevestigde politiek. De weerzin tegen massamigratie en islam. Het onbehagen over Europa. De toekomstangst van lager- en middelbaar opgeleiden in een globaliserende kennissamenleving. Het heeft, gevaarlijk genoeg, de roep om complexiteitsreductie en herstel van controle versterkt en het autoritair-nationalisme vleugels gegeven. Met de nipte overwinning van Groene Professor Alexander van der Bellen als bondspresident is Oostenrijk alsnog met de schrik vrij gekomen. Totdat bleek

dat er gerommeld was met het tellen van de stemmen, en de verkiezingen weer over moeten..

Die politieke polarisatie in Oostenrijk is interessant omdat het een bovengemiddeld welvarend land is, met een zeer lage werkloosheid, en minder multiculturele integratieproblemen dan Nederland en Duitsland. En toch vindt juist daar een vulkaanuitbarsting van rechtspopulisme plaats. Het laat zien dat sociaal-economische links-rechts-tegenstellingen nog maar beperkte verklaringen bieden. We hebben veeleer met culturele factoren en identiteitspolitieke conflicten vandoen. Een gevecht om grenzen en nationale eigenheid tussen globalisten en nationalisten.

Iets soortgelijks tekende zich eerder ook af bij de laatste regionale verkiezingen in Frankrijk. Decennialang ging het in het Franse kiesstelsel om rechts tegen links. Tot in de tweede ronde, waarin rechts en links de krachten op hun flanken bundelden. Met de doorbraak van het Front National van Marine Le Pen naar het electorale midden dreigt echter een permanente marginalisering van links: 1/3 centrum-rechts, 1/3 rechts-populisme en 1/3 een optelsom van links en centrum-links. De Franse Parti Socialiste (PS) voelde zich in de tweede ronde zelfs gedwongen om zich terug te trekken uit het rode noorden van Frankrijk, om op die manier het Front te blokkeren. Dramatisch. Alsof de PvdA zich uit zijn rode heimat van Noord-Nederland zou moeten terugtrekken om de PVV van de macht af te houden.

Een veeg teken aan de wand is ook de situatie in de Visegrad-landen (Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije). Neem Polen, economisch het meest succesvol. Daar is links geheel uit het parlement weggevaagd, en zijn alleen nog varianten van het nationaal enconservatief populisme overgebleven.

De vergelijkend politicoloog Steven Wolinetz analyseerde recentelijk de verkiezingsuitslagen van de Europese sociaal-democratische partijen in de periode 1950-2015. In de percentages daarvan valt een neergaande lijn te ontdekken. Grosso modo kan men op basis van die cijfers beargumenteren dat sociaal-democratische partijen van 30% tot 40% in de laatste decennia vervallen zijn tot 10% tot 20%.⁸ Dat geldt in het bijzonder voor Oostenrijk, Nederland, Duitsland, Vlaanderen en de Scandinavische landen. Er is sprake van electorale neergang en van afnemende regeringsdeelname.

Met scores in de 10% of 20% worden het zelfbeeld en de zelfidentiteit van de sociaal-democratie in het hart geraakt. Immers, de naoorlogse sociaal-democratie vat zich op als een brede volkspartij, die hoog en laag, provincie en stad, academici en middengroepen met elkaar verbindt, rondom een programma voor de verzorgingsstaat en publieke voorzieningen. Partijen die onder de 30% zakken zijn echter onder de kwantitatieve minimumnorm terechtgekomen die Duitse politicologen voor echt brede volkspartijen hanteren. Kwantiteit bedreigt hier kwaliteit.

Rechts-populisme en sociaal-democratie

De populistische tegenreactie uit zich zoals gezegd op verschillende manieren. Rechts-populisme zou men kunnen zien als een geperverteerde afsplitsing van vooral rechtse partijen. Zo zijn de FPÖ van Haider in Oostenrijk, de PVV van Wilders en de Volkspartij in Denemarken allemaal voortgekomen uit de liberale stroming.

Electoraal en programmatisch vormt het rechts-populisme wel degelijk een probleem en een opgave voor de sociaal-democratie. Deze partijen mobiliseren immers juist de zwaksten in de samenleving, dat wil zeggen de kinderen en kleinkinderen van het oude kernelectoraat van de sociaal-democratie. Het heten de nieuwe arbeiderspartijen te zijn. Zo stemmen er meer laagopgeleiden op het Front National en de FPÖ dan op de klassieke sociaal-democratische Franse en Oostenrijkse partijen.⁹

Deze opmars van het rechts-populisme heeft verstrekkende gevolgen. Allereerst verschuift onder druk van het rechts-populisme de politieke en publieke agenda van sociaal-economisch naar cultureel. Het 'culturaliseert' (islamiseert) alle politieke vraagstukken, en kenmerkt zich door een focus op solidariteit volgens 'eigen volk eerst'.

Daarnaast positioneert en demoniseert het rechts-populisme de sociaal-democratie als establishment: een elite die het volk heeft verraden. 'Minder PvdA', schreeuwden de aanhangers van Wilders voordat ze toe waren aan de beruchte leuze over Marokkanen. Vooral op sociale media tref je een karikaturaal beeld van de 'Partij van de Arabieren' aan. Daarmee vervreemdt

het rechts-populisme doelbewust traditionele kiezersgroepen van de PvdA.

De opmars van het rechts-populisme vergroot bovendien de kans op rechts regeren. De optelsom van centrum-rechts en rechts-populisme marginaliseert in theorie linkse kabinetsdeelnames, tenzij er sprake is van een ‘cordon sanitaire’. Dan worden ‘grote coalities’ van politieke antipoden weer onvermijdelijk. Hetgeen per definitie het links/rechts-onderscheid ondermijnt en zo weer ‘het gelijk’ van het populisme bevestigt dat de gevestigde politiek een *There is No Alternative*-kartel vormt.

Succes rechts-populisme verklaard

In de analyses van het succes van het Front National komt het begrip ‘La France périphérique’ vaak bovendien. FN is sterk in de plaatsen en gebieden die zich buitengesloten voelen van de hoofdstroom van de globaliserende, moderniserende samenleving. Mensen die zich tweederangsburgers voelen met een onzekere toekomst zonder sociale zekerheid en culturele continuïteit.

Dit begrip van het perifere Frankrijk is gemunt door de Franse geograaf Christophe Guilluy. Zijn essay uit 2014 luidt: *La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires*.¹⁰ Ofwel: hoe men de volksklasse, de ‘gewone man in de provincie’ heeft opgeofferd aan de vooruitgang. We raken hier de kern van het falen van de sociaal-democratie in de laatste decennia en van het waarom van het populisme: een verhaal van verweesdheid, in de steek gelaten zijn, niet meegenomen en begeleid zijn in de modernisering van het bestaan.

De Engelse politiek theoreticus en oud-Labour-politicus David Marquand heeft dit laatst scherp onder woorden gebracht in zijn analyse van de inbraak van de Britse UKIP-partij in het kernelectoraat van Labour. Ook hij stelt: ‘The rise of the populist radical right is an epiphenomenon of a profound crisis of the social-democratic left’. Het rechts-populisme dankt zijn grote succes aan kiezers die zich achtergelaten voelen ‘by globalisation, by Europeanisation, by technological change, by the gales of creative destruction which have swept through the global economy, by the associated decay of settled communities and ways of life, by the rise of the super-rich and growth

of inequality, and, not least, by the professionalization and remoteness of mainstream politics'.¹¹

Actuele ontwikkelingen bevestigen deze diagnose. Zo heeft een groeiend deel van de (nieuwe) werknemers niet meer een vaste baan. Dit de facto afschaffen van de vaste baan als toekomstbaken voor jongeren is vloeken tegen de 'rechtsorde van de arbeid' (Banning). Mensen en organisaties worden onderworpen aan een regime van permanente flexibilisering. Bovendien blijken mensen door alle hervormingen en veranderingen de weg te zijn kwijtgeraakt in de verzorgingsstaat, kenmerkt Europa zich door een crisis van zowel input (democratisch tekort) als output (beleidsmatig tekort) en is er sprake van onbeheersbare en slecht begeleide vluchtelingen- en migratiestromen.

Generaal zonder troepen in Europa

Een klassiek sociaal-democratisch programma dat alles zet op hernieuwde sociaal-economische zekerheid en culturele continuïteit, zou een belangrijke remedie tegen de voedingsbodem van het populisme kunnen zijn. Zij zal dan eerst, bij wijze van 'Echternach-proces' – één stap terug, twee vooruit – nationaal het sociaal contract van de verzorgingsstaat moeten herstellen. De uitgebluste sociaal-democratie zal daarvoor een bondgenootschap moeten aangaan met 'links-radicalen' en groene partijen en sociale bewegingen. Om centrum-links weer te verbinden met links en om gewone burgers weer te verzoenen met het Europees Project.

De grote spelbreker van de uitvoering van dit gedroomde links-progressieve zekerheids- en beschermingsprogramma is de Europese eenwording, zoals de Brexit heeft laten zien. De van oudsher innige band tussen Europese Unie en de Europese sociaal-democratie wordt steeds problematischer, omdat zich bij de EU een voor de sociaal-democraten fatale clash voordoet tussen programma en electoraat, tussen waarden en kiezers.

In theorie is de EU het ideale nieuwe schaalniveau waarop de sociaal-democratie zich kan manifesteren en nieuwe controle kan uitoefenen op het ongebreidelde internationale kapitalisme en bovennationale vraagstukken.

Maar het begint er al mee dat de huidige EU, waarvan de sociaal-democratie zich telkens opnieuw een warm en enthousiast pleitbezorger toont, nogal neoliberal en bedrijfsvriendelijk is opgetuigd. De *corporate power lobbies* in Brussel zijn dominant. De EU is meer een doorgeefluik van de neoliberale globalisering gebleken dan een beschermingswal daartegen.

We hebben dit recent gedemonstreerd gezien bij het Brexit-referendum. Ging de Brexit maar niet over ons. Maar zo ligt het niet. Helaas. Brexit: dat zijn we zelf. De krachten die tot de Brexit hebben geleid, zijn dezelfde waaraan samenlevingen op het Europees continent zijn blootgesteld. Het Verenigd Koninkrijk is een verhevigde uitvoering van onszelf. Ga maar na. Wat de Brexit overduidelijk heeft laten zien, is een tot op het bot verdeelde samenleving. Ongeveer 50% om 50%. *Fifty-fifty*. Dat is de zogenaamde globaliseringskloof die hedendaagse samenlevingen uit elkaar scheurt. We zagen die onlangs ook al bij de Oostenrijkse presidentsverkiezingen en bij ons eigen Oekraïne-referendum. En ook nog bij opinieonderzoek van Maurice de Hond, waar het gaat om de steun voor een Nexit-referendum. 64% van de Nederlandse laagopgeleiden zou voor een Nexit stemmen, tegenover 28% van de hoger opgeleiden.

De globaliseringskloof verdeelt de samenleving grofweg in twee helften: een pro-establishment kamp en een anti-establishment kamp. Hoger opgeleide, internationaal georiënteerde jongeren staan tegenover sterk aan tradities hechtende lager opgeleide ouderen. Vrouwen tegenover mannen. Bestuurspartijen tegenover protestpartijen.

Het Verenigd Koninkrijk is vermoedelijk het meest geglobaliseerde land van Europa. Zeker Londen is als metropool mondialer dan Berlijn, Parijs en Amsterdam bij elkaar. Het maakt dat de clash tussen globaliseringswinnaars en globaliseringsverliezers in het VK nog vele malen scherper is dan in een land als Nederland. De globaliseringskloof tussen Londen (massaal anti-Brexit) en de oude, afgedankte industriesteden in Noord-Engeland (massaal pro-Brexit), tussen centrum en periferie, is zo goed als onoverbrugbaar. Het VK is ook sterker dan landen als Frankrijk of Duitsland een postindustriële samenleving geworden. Alle ballen op de financiële sector, op de City of Londen, met een politieke klasse die zich uitleverde aan de belangen van de City. Ook die belangenkongsi van financiële en politieke elite heeft de Brexit als volksopstand over zich afgeroepen.

Hetzelfde kan gezegd worden van de immigratie. Ook op dat gebied ligt in het Verenigd Koninkrijk alles net wat extremer dan bij ons. Vrij verkeer van personen is op zich een prachtig idee. Maar niet in een Europa waar door permanente uitbreiding de sociaal-economische verschillen zo groot zijn geworden, dat hele volksplantingen zijn gaan migreren. Engeland is door zijn taal (elke Litouwer wil een Engelse stage lopen) en neoliberale verzorgingsstaat bovenproportioneel populair bij Oost-Europese migranten. De Europese Unie heeft daar niet met wijsheid en gezond verstand op willen corrigeren. Daarvoor werd het met een Brexit afgestraft.

De 'Brexit-globaliseringskloof' vraagt nationaal en Europees om dwingende actie, willen we niet in maatschappelijk conflict en onbestuurbare chaos verzeild raken. De uiteindelijke verzoening tussen hoger- en lager opgeleiden, jongeren en ouderen, migranten en niet-migrant, zal vooral lokaal en nationaal moeten gebeuren. Maar de manier waarop de EU nu werkt en is ingericht, helpt daarbij niet. Integendeel.

Zoals 'eliteproject' Europa nu functioneert, zet het mensen tegen elkaar op en splijt het onze samenleving in hoog- en laagopgeleiden die tegenover elkaar staan. De Europese Unie wil niets weten van nationale eigenheid, vernietigt elk gevoel van democratische zelfbestemming, en tast de handelsbekwaamheid van de nationale staat aan zonder een geloofwaardig en fair Europees bestuur daarvoor in de plaats te stellen.

De Eurocratie in Brussel heeft een Europese Unie tegen de nationale lidstaten ontworpen. Men heeft geen wijze balans nagestreefd tussen nationale democratieën en Europese samenwerking. Dat is fataal gebleken. We moeten stoppen met de fictie van de eenwording van Europa. Geen *ever closer Union*.

Mede daardoor is de sociaal-democratie in Europa een generaal zonder troepen. Ze heeft haar achterban nooit echt meegekregen in het complexe, elitaire avontuur van *multilevel governance*. Ook omdat men de sociaal-democraten ziet als soldaten die strijden voor de verkeerde partij, die van banken en grote bedrijven in het bijzonder, en rechts in het algemeen.

Rechts speelt dat spel heel slim. Men steunt negatieve marktintegratie, blokkeert tegelijkertijd positieve integratie ('sociaal Europa'), en heeft aldus Europa tot een soort wilde supermarkt omgevormd. Ondertussen profileert

de sociaal-democratie zich graag als meest pro-Europese partijenfamilie – verdediger dus van een neoliberaal, race tot he bottom-Europa, terwijl rechts ook nog eens hypocriet profiteert met zijn licht kritische inslag bovendien van eurosceptis in eigen land.

Dat wordt allemaal extra op scherp gezet door de delicate situatie waarin de EU zich momenteel bevindt.¹² Vriend en vijand van de EU zijn het erover eens dat een *perfect storm* het continent teistert. Het is al bijna een clichématig rijtje aan het worden: de eurocrisis met breuklijnen tussen noord en zuid; de vluchtelingencrisis met breuklijnen tussen oost en west; de sociale malaise als gevolg van neoliberale bezuinigingspolitiek; en als kers op de taart de (nog altijd in de lucht hangende) Grexit- en de op stapel staande Brexit. Daar komen nog ongekennde anti-Europese sentimenten bij, in Noord- en Centraal-Europa. De crisis raakt het hele politieke establishment, en dus zeker het *multilevel governance*-eliteproject van de EU.

De gevestigde politiek wordt in haar Europese ambities niet gevolgd door het brede electoraat. Met name, zoals elk onderzoek en de Brexit liet zien, door de niet-hoogopgeleiden, de niet-academische professionals. De scheidslijn ‘voor of tegen Europa’ splijt de naoorlogse volkspartijen van christen-democratie en sociaal-democratie, en kalft deze dramatisch af. Maar niet alleen lager opgeleiden, ook meer en meer jongeren van de netwerkgeneratie, die op zich sterk internationaal georiënteerd zijn, haken af bij de technocratische top-down-instituties van Brussel.

Europa mocht dan democratisch gezien problematisch zijn, het stond wel min of meer garant voor welvaart, voorspoed en stabiliteit. Met de grote sociale problemen na de eurocrisis in Zuid-Europa en het Europees mismanagement van de vluchtelingencrisis heeft het algehele vertrouwen in de EU schade opgelopen. Een output-legitimitiecrisis.

Kortom, het draagvlak voor Europese politiek is zelden zo broos en kwetsbaar geweest als vandaag de dag. Je hebt de ‘eurofielen’ die de EU als het alfa en omega beschouwen, een geloof, de anti-EU populistten met hun niet door veel kennis en historisch gevoel gehinderde tegengeluid en daartussenin de gematigde meerderheid van de bevolkingen die in zekere vertwijfeling verkeert over de toekomst van het Europees avontuur.

Monnet leeft nog in Brussel en Berlijn

Het is tegen die achtergrond weinig geruststellend dat er nog steeds mensen zijn in Berlijn en Brussel die, conform de lijnen zoals uitgezet in het ‘vijf-presidenten-rapport’, een grote sprong voorwaarts met Europa overwegen en voorbereiden. Symbool hiervoor is de president van het Europees Parlement, Martin Schulz, die direct na de Brexit-referendum-uitslag, tot grote irritatie van nationale regeringsleiders zoals Angela Merkel, voorstelde nu echt door te gaan met de Europese Federalisering, de Europese Commissie om te vormen tot een “Echte Europese Regering” en het EP tot een Echte Assemblee. Met name in Berlijn is het gevecht tussen neo-intergouvernementalisme (Schauble, Merkel) en Hyper-Europeanisering (SPD, Schulz, Juncker) volop uitgebroken. Het is daarom van groot belang te analyseren hoe in Brussel, Berlijn en Parijs de hazen lopen, want in Nederland wordt, zeker in de directe politiek, een weinig op Europa georiënteerd debat gevoerd. ‘Europese politiek is binnenlandse politiek geworden’, heet het vroom, maar dat is bepaald niet de geleefde politieke werkelijkheid. Zo valt in Brussel te vernemen hoe weinig Tweede Kamerleden zich eigenlijk in die stad vertonen. Hoezo ‘deelstaat Nederland’ in Europa? Hoezo hebben nationale parlementen de vinger aan de Europese pols?

Dat is des te ernstiger omdat de beweging naar een totale unie onder druk van eindeloos veel presidenten en commissarissen momenteel aan kracht wint. Er is vooral sprake van stilzwijgende integratie, *integration by stealth*. De ECB en Eurogroep worden brutaal gebruikt als omleidingsmanoeuvres buiten elke vorm van democratische politiek om. Het is niet de vraag of maar wanneer deze giftige combinatie van heimelijke integratie en centralisatie én de steeds sterkere en bredere anti-EU-beweging tot ontploffing komen.

Nederland, de PvdA inclusief, anticipeert veel te weinig op plannen en ambities in andere landen. De ‘stilstand-surplace’-positie van premier Rutte (geen visie maar pragmatiek) lijkt maatgevend voor het Europadebat. Remmen, geen vergezichten. Je laten overvallen door wat er in Brussel en Berlijn wordt bekookstofd, maar vooral geen eigen positie bepalen. Of het nu komt door het ‘nee’ van 2005, de angst voor de eurosceptische populistten of puur vanwege de handelsbelangen, de houding van Nederland laat zich het best omschrijven als afwachtend passief.

Anders dan vele Britten gedacht hadden, heeft ‘vriend’ Rutte geen hand uitgestoken naar Cameron. Noch steunt men de eurocratische avant-gardeposities. Nederland vervult een persoonlijkheidsloze, hybride positie tussen eurosceptis en eurodynamiek in.

Die passiviteit gaat zich wreken nu er in Europa een andere wind waait, en in Berlijn en Brussel een *fast forward*-beweging op gang is gekomen. Enige tijd geleden op de *Bundesparteitag* van de SPD was precies dit geluid bij vrijwel alle sprekers te horen: ‘Juist nu doorpakken met Europa. Verdiepte Europese integratie als vlucht vooruit uit de veelvoudige eurocrisis.’ Inclusief speculaties over nieuwe verdragen of verdragswijzigingen, en de uitkomst van referenda in afzonderlijke lidstaten. En, zoals gesteld, ook na de wake-up call van de Brexit blijft dit geluid dominant in Brussel. EP-voorzitter Martin Schulz: nu, na de Brexit, moet de Europese Commissie zich tot een Echte Europese Regering ontwikkelen. Meer Europa, meer Europese Unie.

De ongemakkelijke kernvraag is waartoe die totale unie precies gaat dienen. Gaan de Duitsers *overruled* worden door de zuidelijke lidstaten, en wordt de Duitse belastingbetaler alsnog een transferunie door de strot geduwd? Werkt men de Oost-Europese weerzin tegen moslimmigranten en de onmin over de vluchtelingen per nieuw verdrag weg? Worden de Zuid-Europese landen door de noordelijke lidstaten gedisciplineerd tot een ordoliberal, Teutoons beheer der overheidsfinanciën? Zegt Brussel Orbàn en Kaczynski per verdragswijziging de wacht aan, en komen Hongarije en Polen op het strafbankje van de rechtstaatverkrachters terecht?

Het lijkt een wel heel groot en gevaarlijk waagstuk. Hoewel Europa ‘more cooperation, integration, risk sharing, and solidarity’ behoeft, zoals de econoom Nouriel Roubini onlangs schreef, is er eerder sprake van een omhelzing van ‘nationalism, balkanization, divergence, and disintegration’.¹³ Het is de vraag of die behoefte aan meer eenheid het best gediend is bij zo’n totale unie. De kans dat het een strijd van allen tegen allen oplevert, waarin de EU schrikbarend snel het onderspit delft, mag niet te laag ingeschat worden.

Een verdeeld en bovenal krakkemikkig huis

De Europese sociaal-democratie bevindt zich ten opzichte van centrum-rechts, brutaal rechts-populisme en linkse concurrentie meer en meer in het defensief. Centrum-rechts is de bovenliggende partij in economische crisistijden vanwege zijn vermeende economische competentie en banden met bedrijfsleven en marktsector. Zie de makkelijke overwinning van Cameron op de Labour Party, en de verhouding tussen CDU/CSU en SPD en tussen VVD en PvdA in Nederland.

De tegenstem daartegen is die van rechts-populisten of radicaal-links, niet die van de sociaal-democratie. De sociaal-democratie fungeert, ietwat theatraal voorgesteld, als amendement, als voetnoot, bij de rechts-liberale hegemonie. Ze is noch in de aanval noch in de verdediging als het gaat om beleidsdynamiek. Zet zich niet schrap om het naoorlogse model van de verzorgingsstaat en de representatieve democratie te verdedigen tegen aanvallen daarop, maar is ook geen avant-garde bij het creatief hervormen en sociaal innoveren van de samenleving.

De Europese sociaal-democratie aarzelt tussen het midden en de onderkant. Wie behoren nog tot de achterban? Hoe te opereren in een verdeeld electoraat van relatief zelfredzame academische professionals, ontevreden middengroepen en lagere middenklasse en migranten?

De sociaal-democratie is ondanks al haar Europese retoriek toch vooral nationaal gericht. Bij de PvdA stellen de meest ambitieuze kandidaten zich bijvoorbeeld niet kandidaat voor het Europees Parlement en laten Kamerleden hun gezicht in Brussel nauwelijks zien. Hoezo kampioen internationalisme?

Men aarzelt ook tussen markt, staat en lokale gemeenschap. Sturing of zelfsturing van en in de samenleving? De sociaal-democratie schaart zich volstrekt onvoldoende achter het publieke domein, de publieke sector en de publieke sfeer (daar waar staatsburgers gelijkwaardig zijn) tegenover het heersende marktfundamentalistische model, de algehele vermarkting en commodificatie van mens en samenleving (daar waar geld en afkomst bepalende factoren zijn).

Het ontbreekt over de gehele linie aan leiderschap dat een richting weet te forceren of mensen daartoe kan verleiden. De Europese sociaal-democratie is een verdeeld huis, aangezien bij velen nationale reflexen prevaleren, de

diepe scheidslijnen na de euro- en vluchtelingencrisis ook het onderlinge gevoel van broederschap belasten en de visies op de gewenste politieke economie behoorlijk uiteenlopen.

Zo zien we dat de premiers Manuel Valls in Frankrijk en Matteo Renzi in Italië bezig zijn met een Derde Weg 'après la lettre'. Zij gedragen zich net zo als hun voorbeelden Blair en Schröder, maken vooral vijanden in eigen kring en vervreemden het traditionele electoraat van zich, dat zo een makkelijke prooi wordt voor rechts-populistische partijen – zeker in deze tijden van islamterrorisme en vluchtelingencrisis.

De Duitse SPD en de PvdA zijn op hun beurt tamelijk onzichtbare en volgzaam juniorpartners in een Grote Coalitie. Financiële soliditeit boven nationale en Europese solidariteit. Ondanks (of juist als gevolg van) de enorme druk van populisme, links-radicalisme (Die Linke, SP, PVV, AfD) en elitisme (Grünen, GroenLinks en D66) opereert men angstig en risicoloos. En tot slot worden de 'corrupte' PSOE en PASOK in meer of mindere mate weggevaagd door Podemos en Syriza.

Toch hoop?

Ondanks enorme tegendruk in eigen land en Europa heeft de Portugese sociaal-democratische PS eieren voor haar geld gekozen. Samen met het Linkse Blok en de communistische partij heeft de partij een regering gevormd die wil proberen het hardvochtige bezuinigingsdictaat van de trojka bij te stellen. Eigenzinnigheid heeft vooralsnog in Lissabon geloond.

En er zijn meer sociaal-democratische lichtpuntjes. Op het laatste SPD-congres in Berlijn was duidelijk een herstel te zien van de relatie tussen partij en Duitse vakbeweging. Voorbij leek even het trauma van de brute verzorgingsstaathervorming van Agenda 2010.¹⁴ In Noorwegen hebben de sociaal-democraten expliciet afscheid genomen van de Derde Weg-koers. De partij is opnieuw lokaal en regionaal van de grond af opgebouwd, en naar men zegt opnieuw zeer vitaal geworden: een lichtend voorbeeld voor Scandinavië.

Sowieso loopt Scandinavië voorop met vergaande verbindingen tussen linkse partijen tegen het rechtse blok. Sociaal-democraten, groenen, femi-

nisten en sociaal-radicalen werken productief en in harmonie samen. Samen hebben ze een meerderheid in steden als Stockholm. Ook onder jongeren.

En zelfs in Nederland kan men voorzichtig hopen. Zo is er het WBS- en partijproject Van Waarde. Daarin is met wisselend succes geprobeerd de PvdA af te helpen van haar fixatie op regeermacht en bestuurlijk-technocratische oplossingen. *Back to the roots*: terug naar het perspectief van burgers en professionals, en naar de sociaal-democratische kernwaarden.

Geen GroenLinks-light, maar brede volkspartij

Uiteraard hebben optimisten, ook sociaal-democraten, volop munitie in handen, want wie wil er nou echt terug naar vroeger? Materieel hebben we het nog nooit zo goed gehad, voor een paar tientjes vlieg je naar de Spaanse kust en vriendschappen onderhoud je via je smartphone. Er is grote vrijheid, welvaart, sociale mobiliteit en internationale oriëntatie. Globalisering en europeanisering hebben onze horizon spectaculair verlegd. Vrouwen zijn gelijkwaardig geworden, migranten zijn in opmars in de steeds diverser wordende samenlevingen. Het wemelt van nieuw ondernemerschap, zie de vele start-ups. Mensen zijn hun eigen baas geworden. We denken internationaler dan ooit, en velen redden zich goed.

Kortom, wanneer men een faire verdeling blijft nastreven en ervoor zorgt dat niemand meer buiten de boot valt, is deze tijd rijk aan mogelijkheden. En toch. Een sociaal-democratische volkspartij kan niet én cultureel én economisch liberaal zijn zonder haar ziel (en achterban) te verliezen. Sociaal-democraten kunnen niet onverkort individualisme zonder solidaire gemeenschapszin omhelzen, het multiculturalisme ten koste van progressivisme en gezond verstand steunen, of een maatschappij die louter marktsamenleving dreigt te worden omarmen.

Neem het gemiddelde PvdA-kaderlid. Die lijkt tegenwoordig over een GroenLinks-wereldbeeld te beschikken, waar op zich helemaal niets mis mee is, maar bij zo'n wereldbeeld hoort helaas wel de omvang van GroenLinks: 8 tot 10 zetels, niet veel meer. Dit is natuurlijk lastig te verenigen met de positie van een brede, in de samenleving gewortelde volkspartij.¹⁵

Wie echt een tegenwicht wil bieden aan de nieuwe ongelijkheid, de slijtende krachten van onze marktsamenleving en de meritocratische standenmaatschappij zal dus opnieuw moeten koersen op een brede alliantie. Van lagere middengroepen en hogere middengroepen en alles daartussenin. Ook een moderne vakbeweging mag daarbij niet ontbreken. Een sociaal-democratische partij die haar rug keert naar de vakbeweging, is als een christen-democratische partij die de kerk vaarwel zegt, of als een conservatief-liberale partij die de afschaffing van multinationals bepleit.

Juist in deze tijden waarin de naoorlogse 'rechtsorde van de arbeid' op springen staat, is een nieuwe wederzijdse oriëntatie van sociaal-democratie en vakbeweging geboden. Opdat de verworvenheden van een eeuw sociale strijd niet op de mestvaalt der geschiedenis belanden. 'Rather than devising "constructive solutions" and acting as capital's loyal opposition where there is no loyal government', zoals de Duitse socioloog Wolfgang Streeck onlangs scherp stelde, 'we should support trade unions, even if they are often not very farsighted; no longer vote for the public relations specialists that are now impersonating political leaders; refuse to believe their professionally crafted excuses and There Is No Alternative rhetoric'.¹⁶

Ook politiek theoretica Chantal Mouffe heeft gelijk als zij stelt dat Europa in een 'post-politieke situatie' terecht is gekomen. Zij wijst daarmee op het feit dat 'there has been the establishment of what I call a "consensus at the centre" between the centre-right and centre-left around the idea that there is no alternative to neo-liberal globalisation.' Daardoor valt er niets meer te kiezen, post-politiek dus. Het meest in het oog springende voorbeeld speelde zich af aan de andere kant van de Noordzee: ¹⁷

Een nieuw pact tegen sociale polarisatie

De enorme veranderingen van de afgelopen decennia hebben een enorme impact gehad op het leven van gewone burgers. Deze wereld in flux heeft de kansen herverdeeld: tussen landen, regio's en personen. Dit alles heeft met name hoogopgeleiden en (kans)rijken begunstigd.

Grosso modo was de sociaal-democratische respons in de afgelopen

decennia er een van aanpassing en accommodatie aan veranderde omstandigheden. De politieke beleidselite, met inbegrip van de sociaal-democraten, maakte van permanente hervorming haar politieke handelsmerk: de grote aanpassing aan de nieuwe mondiale wereldorde. En dus moest alles flexibeler, grootschaliger, zakelijker, efficiënter, internationaler en onpersoonlijker.

De aanpassingsfricties zijn vooral een probleem voor diegenen die niet passen in de nieuwe internationale kenniseconomie: laagopgeleiden, ‘low-skilled’, niet-flexibelen en niet-internationalen. Het populistisch onbehagen en ressentiment hierover dringt tot diep in de middengroepen en in de provincie door en is een van de hoofdoorzaken van de vertrouwens kloof tussen hoog- en laagopgeleiden, en tussen politiek en burgers.

Het grootste risico voor de hedendaagse sociaal-democratie is een totale *meltdown*. Wat dreigt is een fragmentatie in twee kampen: van sociaal-liberale kosmopolitische academici en van meer traditionele vakbonds-sociaal-democraten. Deze splijting zal een *pars pro toto* zijn voor de centrifugale en fragmenterende krachten die in de samenleving als geheel werkzaam zijn. De sociale cohesie en onderlinge solidariteit worden daardoor fundamenteel ondermijnd. Al met al betekent het dus dat de middenklassematenleving die Europa nu is in gevaar komt. Als we niet uitkijken gaan we richting de bikkelharde ieder-voor-zich-maatschappij van de Amerikanen.

Voor sociaal-democraten is het dan ook essentieel de boel bij elkaar te houden – de partijen en bovenal de samenleving. De vraag is natuurlijk hoe dat bewerkstelligd moet worden. Noodzakelijk is allereerst de repolitisering van de sociaal-democratie en van een links alternatief project. Dit om het post-politieke stadium van Mouffe te doorbreken. Men moet een einde maken aan de ‘*There is No Alternative*’-centrumpolitiek onder centrumrechtse leiding met als enige tegenpool de alarmistische en sociale vrede bedreigende demagogie van het rechts-populisme.

Er moet tegenover het doembeeld van het rechts-populisme een positief alternatief geboden worden: herstel van sociale zekerheid en culturele continuïteit; en meer grip en controle over de nabije toekomst. En *last but not least* dient men zich hard te maken voor een alternatief Europees project waarin meer rekening met nationale democratie en culturele variatie wordt gehouden en waarin niet slechts de belangen van internationale elites en

bedrijfsleven worden gediend. Terecht stelt Mouffe dat er niet zozeer een totale crisis van het Europese project is, als wel ‘a crisis of the neo-liberal incarnation of the European project’. Een steeds groter gedeelte van de bevolking gelooft niet meer dat de EU er voor hen is: ‘Europe is neo-liberalism for these people’.¹⁸

Wil de sociaal-democratie de post-politieke realiteit verlaten, dan zal ze eveneens het organisatie- en mobilisatievermogen nodig hebben van haar links-radicalen tegenstanders en concurrenten. Er valt veel naars en vervelends te zeggen over Syriza, Podemos, de SP en de Scandinavische links-radicalen partijen, maar ze herbergen veel sociaal-democratische spijtoptanten, en weten anders dan de gouvernementele, uitgebluste sociaal-democratische partijen mensen (en zelfs jongeren) te raken en van onderop te organiseren. Mensen die wel ideeën aandragen – hoe onvoldragen vaak nog – voor een links-alternatief project tegen bezuinigingen, neoliberalisme, rechts-populisme en Europese technocratie.¹⁹

Blijft zo’n bondgenootschap uit, dan ligt pasokificatie op de loer. En belangrijker: zonder een alliantie met linkse partners komt er geen hernieuwd sociaal pact met aan de ene kant sociaaleconomische zekerheid (verzorgingsstaat-stabiliteit en continuïteit) en aan de andere kant culturele openheid (een tolerante, niet-xenofobe, internationale *mindset* met behoud van nationale democratie). Het doel moet zijn: een hernieuwde alliantie tussen lagere en hogere middengroepen tegen de ontspoorde neoliberale marktsamenleving en de ‘uitsluitingssamenleving’ van het rechts-populisme. Het zal voor veel hedendaagse sociaal-democraten even slikken zijn, maar welk alternatief is er als we de sociaal-democratische erfenis in deze tijd recht willen doen?

Conclusie

Exit of voice?

FRANS BIECKMANN & MONIKA SIE DHIAN HO

Voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Unie is er sprake van dat een lidstaat de EU gaat verlaten. Op 23 juni 2016 kozen 17.410.742 Britten dat ze uit de Europese Unie willen, tegen 16.141.241 landgenoten die willen dat het Verenigd Koninkrijk lid blijft van de EU. 51,9% versus 48,1%, bij een opkomst van ruim 72 procent.¹ Deze schokkende uitslag, voorafgegaan door maandenlange harde campagnes en de politieke moord op de Britse Labour-parlementariër Jo Cox, heeft betekenis ver voorbij de grenzen van het Verenigd Koninkrijk. Het is een gemeenschappelijk Europees politiek moment in verschillende opzichten.

Ten eerste resoneert de Britse uitslag met negatieve evaluaties van de EU in veel andere lidstaten en een roep om ander beleid. In een peiling door Pew Research Center in de aanloop naar het referendum, blijken meerderheden in veel lidstaten ontevreden over hoe de Europese Unie met de grote crises van vandaag om gaat. In acht van de tien onderzochte landen zijn er meer tegenstanders dan voorstanders van de wijze waarop Europa met de economie om gaat. In Nederland keurt 49% van de ondervraagden het beleid af versus 42% die het beleid steunt. In het Verenigd Koninkrijk (55%), Zweden (59%), Spanje (65%), Frankrijk (66%), Italië (68%) en Griekenland (92%) zijn nog meer mensen negatief over het economische beleid.²

Ook over de Europese reactie op de vluchtelingencrisis bestaat in de hele Unie grote ontevredenheid. In alle landen die zijn onderzocht, zijn overweldigende meerderheden daar negatief over. Nederlanders geven nog het meest gunstige oordeel, met 'slechts' 63% van de ondervraagden die het beleid afkeuren. In alle andere landen ligt die afkeuringsgraad hoger, van 67% in Duitsland, tot 88% in Zweden en 94% in Griekenland.³

Een tweede betekenis van de Britse volksraadpleging is dat 'exit' uit de EU een reële politieke optie is geworden, naast 'voice', het via democratische weg proberen de koers van het EU-beleid te veranderen.⁴ Dat de ontevredenheid in het Verenigd Koninkrijk zich manifesteerde in de vorm van een referendum over het verlaten van de EU, laat het continent niet onberoerd. Er heerst scepsis onder de mensen over de mogelijkheid om de Unie democratisch te hervormen. Willen en kunnen partijen die een ander Europa beloven dat werkelijk waarmaken? Of hebben de politici gelijk die beweren dat de enige manier om het beleid in je land te veranderen de draconische stap van een beëindiging van het EU-lidmaatschap is? Feit is dat nationalistische politieke partijen in verschillende EU-lidstaten (Nederland, Frankrijk) deze fundamentele twijfel exploiteren en zullen politiseren in aanstaande nationale verkiezingen.

Het Brexit referendum is ten slotte Europabreed van betekenis doordat het in alle EU-landen tegelijkertijd debatten heeft aangejaagd over de vraag wat de waarde van het EU-lidmaatschap nu eigenlijk is, of wat die zou moeten zijn, en hoe we de Europese samenwerking en integratie beter op die kern-doelstellingen kunnen toesnijden. Een debat waarin sociaal-democraten met een overtuigend verhaal moeten komen, willen zij een politieke factor blijven, en niet vermalen worden tussen de groeiende bewegingen die volstaan met 'Europa nee!' en 'Europa ja!'.

De auteurs in dit boek dragen belangrijke elementen aan voor zo'n antwoord. In de laatste paragraaf brengen we die bij elkaar rond de idee hoe de EU weer meer kan bijdragen aan vitalisering en bescherming van de samenleving die wij wensen. Aan de relatief sterke rechtsstaten, robuuste verzorgingsstaten, pluriforme en duurzame samenlevingen met gematigde inkomensverschillen die onderscheidend zijn voor Europa, maar onder druk staan. Maar eerst laten we zien dat de auteurs de ontevredenheid van burgers staven met hun analyses van verschillende beleidsdomeinen. In de volgende paragraaf brengen we hun hoofdbevindingen samen waar het gaat om de ontwikkeling ten aanzien van een aantal kerndoelstellingen. Vervolgens analyseren we waardoor het zo moeilijk is om iets te veranderen aan de koers van de EU. Ook hier geldt dat de inschatting van de 'exit'-stemmers dat de EU toch wel niet zal veranderen, enige grond vindt in de analyses van de

auteurs in dit boek. Desalniettemin hebben zij allen nog een perspectief op een andere Unie, en wel via ‘voice’, de politieke articulatie van dat andere beleid en het sluiten van bondgenootschappen om die koers binnen het kader van EU-lidmaatschap te realiseren.

Grond voor ontevredenheid

Het Europese project hapert. Het levert niet voldoende financiële stabiliteit, goed werk en bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil, en wordt door velen ervaren als weinig sociaal en onvoldoende activistisch op het gebied van duurzaamheid. De auteurs wijten de tegenvallende prestaties voor een groot deel aan het feit dat de interne markt en het euro-geldsysteem vorm kregen tijdens de hoogtijdagen van het vrijemarktdenken, met een aantal fundamentele weeffouten tot gevolg. Ook maken de toegenomen diversiteit tussen de lidstaten na de diverse uitbreidingen en de grote binnenlandspolitieke gevoeligheid van de terreinen waarop de EU-besluitvorming zich inmiddels beweegt (asielbeleid, sociaal beleid) de Unie er niet besluitvaardiger op. Mede hierdoor ontstaat een discrepantie tussen vrijmaking van markten en nieuwe regels op Europees niveau. De negatieve integratie – afschaffing van nationale regels om belemmeringen van het vrije verkeer binnen de interne markt te elimineren – is inmiddels ver gevorderd. Maar met de positieve integratie – nieuwe regels waartoe de lidstaten gezamenlijk besluiten om de vrijgemaakte krachten op de Europese markt in de richting van gemeenschappelijke sociale en milieudoelstellingen bij te buigen – wordt nauwelijks meer voortgang gemaakt. De kloof tussen winnaars en verliezers van Europese integratie verdiept en daarmee raakt een kerndoel van de Europese integratie – economische en sociale convergentie – uit beeld. Wat we zien is juist toenemende divergentie, zowel tussen lidstaten, als binnen lidstaten, als tussen klassen.

De auteurs in dit boek vertrekken vanuit de vaststelling dat het oorspronkelijke EEG-project een naoorlogs compromis was tussen verzorgingsstaat en vrijhandel, gedragen door een brede politieke consensus. Deze invulling van het Europese project heeft lang ten dienste gestaan van de ontwikke-

ling van een manier van samenleven die onderscheidend was voor west- en noord-Europa. Catelene Passchier stelt: ‘... op nationaal niveau stond de opbouw van de verzorgingsstaat centraal, terwijl de lidstaten internationaal een vrijhandelspolitiek nastreefden. De opbouw van de nationale verzorgingsstaat werd gezien als onmisbaar sociaal stabiliserend tegenwicht voor het internationale liberalisme dat voor de economische basis van de welvaartsstaat moest zorgen.’ In die tijd was vrijhandel nog geen ideologie, schrijft ze ‘... maar een simpel instrument ingebed in een perspectief van stabiele, welvarende en rechtvaardige samenlevingen, die gewoon zouden doorgaan met het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden van hun burgers.’ Ze laat zien hoe de EEG aanvankelijk, in de jaren vijftig, ook nadrukkelijk een sociaal project was, via ‘... maatregelen ter bescherming van lonen en cao’s, inkomensgaranties voor werknemers die als gevolg van herstructurering hun baan zouden verliezen, en begeleiding naar ander werk’.

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is hier iets wezenlijk veranderd. Anton Hemerijck en Annemarijke Nierop beschrijven hoe diepe economische crises in de geschiedenis zijn gevolgd door een verandering van het beleidsparadigma. Het naoorlogse beleidsparadigma stond – in reactie op de ontwrichting van de decennia ervoor – in het teken van stabiliteit door beheersing van internationale kapitaalstromen, en het bezweren van sociale chaos door te streven naar volledige werkgelegenheid en bestaanszekerheid voor iedereen. Het waren de jaren van het Bretton Woods systeem, de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, de uitbouw van nationale verzorgingsstaten, en Keynesiaanse economische politiek. De combinatie van aan de ene kant economische groei door het verwijderen van internationale handelsbeperkingen en aan de andere kant beleidsautonomie voor nationale overheden om hun eigen economisch beleid te voeren en hun eigen versie van de verzorgingsstaat op te bouwen, was een groot succes.

Na het stuklopen van het systeem van Bretton Woods en de oliecrises in de jaren zeventig raakten de ontwikkelde economieën van West-Europa in een diepe recessie, met faillissementen, hoge werkloosheid en grote begrotingstekorten. De bestaande beleidsreceptuur van Keynesiaanse stimulering bood geen oplossing voor het probleem van stagflatie, de combinatie van werkloosheid en inflatie. Tegen deze achtergrond raakte interventionistische

economische politiek uit de mode en wonnen marktgeoriënteerde ideeën snel terrein. De liberalisering en deregulering van markten kreeg momentum door de nieuwe tijdgeest in de economische beroepsgroep, de economische belangen die veel te winnen hadden bij mondiale financiële deregulering, en de ruimte voor extra consumptie voor de mensen gefinancierd door nieuwe financiële producten en particuliere schulden.

Omdat de verdragen die ten grondslag liggen aan de interne markt en het euro-geldstelsel vorm kregen in de jaren negentig, tijdens de hoogtijdagen van dit vrijemarktdenken, is de Europese Unie sinds het verdrag van Maastricht – anders dan de oorspronkelijke EEG – een ‘in de kern liberaal project’ geworden, aldus Rens van Tilburg. De beleidsconsensus werd: markten zijn efficiënt en corrigeren hun eigen excessen, overheidsingrijpen is ineffectief en schadelijk. De auteurs in dit boek zien in deze nieuwe beleidsconsensus een belangrijke oorzaak van de slechte prestaties van de EU op een reeks economische en sociale waarden en kerndoelstellingen.

Dat geldt volgens Van Tilburg in ieder geval voor het geldstelsel en de kerndoelstellingen financiële stabiliteit en bestaanszekerheid. De lange en vaak succesvolle traditie van overheidsinmenging in de economie en de financiële sector heeft geen vertaling gekregen in de Europese verdragen, zo stelt Van Tilburg vast. Door het grote vertrouwen in financiële markten werden onvoldoende veiligheidsmaatregelen ingebouwd: ‘Vanaf de jaren zeventig werden de dijken doorgestoken en de sluizen opengezet die na de Tweede Wereldoorlog juist waren aangebracht om een herhaling van de Grote Depressie van de jaren dertig te voorkomen.’ Het was een tijd waarin ‘... we collectief onze ogen sloten voor de inherente gevaren van het geldstelsel’. Vanaf de jaren negentig zien we een ‘financialisering’ van de Europese economie. De kredietverlening nam sterk toe als gevolg van een besmettelijk optimisme. Huizenprijzen en aandelenkoersen bereikten recordhoogten. Dit nieuwe geld werd echter niet productief ingezet maar consumptief verbruikt of omgezet in besparingen, veelal belegd in het buitenland, en ook daar lang niet altijd op productieve wijze. De private sector werd geen strobreed in de weg gelegd bij het blazen van enorme vastgoedbubbel en een ongekende (private) schuldenberg, want disbalansen in de private sector konden haast per definitie niet bestaan. Dat de euro juist

door private disbalansen in een crisis zou worden gestort was iets dat de beleidsmakers van de jaren negentig zich simpelweg niet konden voorstellen. Zij vertrouwden immers op perfect werkende financiële markten die uit eigen belang wel voor de nodige discipline zouden zorgen. Het geloof in rationele vrije markten die als vanzelf tot sociaal optimale uitkomsten leiden droeg volgens Van Tilburg bij aan een munt die haar gebruikers maar weinig bescherming bood.

Ad Melkert voegt daar het 'structurele tekort van de eurozone' aan toe, waar het gaat om het bevorderen van de werkgelegenheid. De overheid is in de Europese verdragen niet alleen op afstand van de private partijen gezet, maar ook op afstand van de centrale bank. Anders dan al langer bestaande centrale banken als de Bank of England en de Amerikaanse Fed heeft de ECB geen dubbel mandaat om bij te dragen aan enerzijds prijsstabiliteit en anderzijds economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Volgens Van Tilburg kregen de Duitsers in ruil voor hun mark een ECB met een Duits mandaat, een centrale bank met minder mogelijkheid tot politieke inmenging dan de centrale banken die daarin opgingen. Wat een groot verschil deze uiteenlopende mandaten van centrale banken betekenden, bleek in hun beleid na de financiële crisis. Zowel de Amerikaanse en Britse overheden als de centrale banken hebben in de volgende economische depressie veel sterker gestimuleerd. Het herstel is daar veel sterker dan in de eurozone. Ad Melkert laat in zijn hoofdstuk zien dat de werkloosheid na de financiële crisis aanzienlijk hoger is gebleven in de eurozone en in Nederland, '...een tekortkoming die tot op de dag van vandaag de eigen bevolking en economie onnodig treft en mondiaal op achterstand zet. In het bijzonder geldt dit voor de naar schatting 8,5 miljoen mensen in de eurozone die langer dan een jaar (en vaak vele jaren meer) werkloos zijn.'

Hemerijck en Nierop wijzen verder op de gevolgen van de ingrijpende bezuinigingen na de financiële crisis voor de levensstandaard. Met de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie is de ruimte voor nationaal monetair en budgettair beleid sterk ingeperkt. Brussel stelt grenzen aan het overheidstekort, de nationale schuld en inflatie. De sindsdien eenzijdige focus op bezuinigingen frustreert volgens Hemerijck en Nierop een beleid gericht op sociale investeringen dat tegemoetkomt aan de belangrijkste as-

piraties van alle Europeanen – werk, een gezin, een goede opleiding – en dat op de lange termijn juist kan bijdragen aan de productiviteit en economische groei. Zo signaleren zij in de afgelopen jaren in de helft van de Europese landen een daling van de overheidsuitgaven aan onderwijsinstellingen als percentage van het bruto binnenlands product. Vooral Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje hebben bezuinigd op hun onderwijsbudget en openbare voorzieningen. Zo daalden bijvoorbeeld in Griekenland de overheidsuitgaven in de periode 2007-2015 met ongeveer 23 procent.⁵ Dit raakt vooral de mensen met lage en middeninkomens.

Deze onevenredig hevige budgettaire naschokken in de crisistanden en harde gevolgen voor de lage en middeninkomens, betreffen een trend waar economen zoals Joseph Stiglitz en James K. Galbraith al jaren aandacht voor vragen, en dat is het teloorgaan van de belofte van convergentie in Europa. Die belofte hield in dat nominale convergentie (dat is harmonisatie van de *enabling environment* in de lidstaten, zodat een *level playing field* zou ontstaan waarin de markt optimaal zou kunnen functioneren) tot gevolg zou hebben dat er reële convergentie zou optreden. De belofte van reële convergentie houdt niet alleen in dat de zeer uiteenlopende nationale economieën in Europa naar elkaar toe zouden groeien in omvang (van het BNP per capita), in complementariteit en onderling evenwicht, maar ook dat interne en sociale convergentie plaats zou vinden, om zoveel mogelijk Europeanen van het Europese project te laten profiteren en zo het draagvlak ervan te vergroten: afname van de inkomensverschillen, vermindering van de ongelijkheid, meer werk, een groter welzijn voor iedereen.⁶

Deze belofte van convergentie tussen lidstaten is in de eerste decennia van de Europese samenwerking gedeeltelijk ingelost. Ook na de toetreding van de zuidelijke lidstaten in de jaren tachtig, trad in eerste instantie convergentie op tussen noord en zuid. Maar met de financiële crisis werd duidelijk dat de groei in de zuidelijke lidstaten in het voorafgaande decennium vooral was voortgekomen uit een overvloed aan kapitaal in de noordelijke landen van de eurozone. Die investeringen gingen vooral naar de huizenmarkt, en tegelijkertijd stegen de arbeidskosten, zodat de Zuid-Europese industrieën niet meer konden concurreren met de efficiënte noordelijke producenten en de goedkope Oost-Europanen. Hetzelfde scenario dreigt in Midden- en

Oost-Europa. Hoewel het nog te vroeg is om te oordelen, zien we ook daar op zijn minst een stagnatie van de convergentie. Na een korte periode van convergentie na de toetreding van deze landen tot de EU, is de convergentie sinds de financiële crisis gestagneerd, en zelfs omgeslagen naar divergentie.⁷ Binnen de min of meer gesloten Europese economie hebben sterke economieën in Noordwest-Europa een grote voorsprong. Dat heeft geleid tot een structureel handelsoverschot van in het bijzonder Duitsland, met Nederland, Oostenrijk en Finland in het kielzog. Het leeuwendeel van die export werd geïmporteerd door de rest van Europa. Het tekort op de handelsbalans in de zuidelijke landen werd gefinancierd met kredieten van noordelijke banken, om de export uit die noordelijke landen te betalen. De schulden die overbleven na het plotseling opdrogen van de kredieten door de eurocrisis, moesten vervolgens aan diezelfde noordelijke banken (en aan hun regeringen die ze hadden opgekocht) worden terugbetaald. Zo ontstond een middelpuntvliedende kracht die de divergentie tussen kern en periferie verder versterkte.

Ook binnen lidstaten zien we divergentie in plaats van convergentie. Tussen 2007 en 2010 groeide de inkomensongelijkheid volgens de OECD het snelst in Spanje, Ierland, Slovenië, Estland, Griekenland en Frankrijk. Maar ook de inkomens trends over een langere termijn laten een toenemende ongelijkheid zien tussen arm en rijk in alle Europese lidstaten in de afgelopen drie decennia.⁸ Cateleone Passchier wijst in dit kader op de ingrijpende gevolgen van beleidsconcurrentie op de vrijgemaakte markt. Wie er beter dan de burens slaagde de lasten van bedrijven te verlichten profiteerde economisch, was de gedachte. In plaats van noodzakelijke voorwaarden voor gezonde economische concurrentie werden het arbeidsrecht en de sociale zekerheid daardoor ineens als rem op de economische ontwikkeling beschouwd. Die tot *red tape* bestempelde regels stonden de vrije en onbelemmerde mobiliteit van goederen en diensten maar in de weg. In deze periode deed de ideologie van 'flexibele arbeidsmarkten' sluipenderwijs zijn intrede. Ondanks pogingen tot nuancering met een beroep op het Nederlandse of Deense *flexicurity*-concept, is 'hervorming van de arbeidsmarkt' in de vorm van versoepeling van ontslagbescherming, meer flexibele arbeidscontracten en decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming een vast recept gewor-

den. De komst van de euro heeft deze trend nog versterkt. Sindsdien kunnen landen alleen nog concurreren via ‘interne devaluatie’: via verlaging van de lonen en andere arbeidskosten en – voorwaarden.⁹ In de landen die voorop liepen in flexibilisering van hun arbeidsmarkten en loonmatigingsbeleid – Duitsland, Nederland, België en Frankrijk bijvoorbeeld – ontstonden vooral nieuwe banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en via slecht betaald en onzeker ZZP-werk. Geen nieuw werk voor de middenklasse, en daarmee een vergroting van de kloof tussen arm en rijk.¹⁰

Terwijl beleidsconcurrentie met het arbeidsrecht en bezuinigingen op de welvaartsstaat de bodem onder de lage en middeninkomens wegtrokken, maakte beleidsconcurrentie via belastingvoordelen de rijksten nog rijker. Paul Tang beschrijft in zijn hoofdstuk hoe het aandeel van de winstbelastingen in de totale belastinginkomsten fors is teruggelopen, doordat landen proberen elkaar de loef af te steken om buitenlandse investeringen binnen te halen door verlaging van de winstbelasting. Aangezien alleen grote bedrijven en de allerrijksten op papier met kosten en winsten kunnen schuiven, om die daar te laten neerslaan waar de belastingheffing minimaal of afwezig is, draagt de interne markt zo ook aan de bovenkant van de inkomensverdeling bij aan de groeiende ongelijkheid.

Louis Meuleman en Heleen De Coninck wijzen in hun hoofdstuk over duurzaamheidsbeleid ook op de ingrijpende gevolgen van het bezuinigingsbeleid na de financiële crisis. Hoewel Brussel duurzame ontwikkeling inmiddels omarmt als noodzakelijk perspectief, liet de uitvoering op het niveau van de lidstaten door die bezuinigingen veel te wensen over. ‘De afgelopen jaren zijn investeringen in duurzame energie sterk gedaald met 53% in 2013 vergeleken met 2011. In 2014 daalde dit nog verder. De focus op groeiherstel op korte termijn leidde tot stilstand in de uitvoering van wetelijk en beleidsmatig afgesproken milieubeleid. De “Staat van het milieu 2015”, het vijfjaarlijks rapport van het Europees Milieugentschap, laat deze uitvoeringsachterstand duidelijk zien,’ aldus Meuleman en De Coninck.

Ook de grote diversiteit tussen de lidstaten na een reeks van uitbreidingsrondes van de EU, maakt besluitvorming over nieuw sociaal en milieubeleid moeilijker, en draagt ertoe bij dat de implementatie van reeds overeengekomen beslissingen achterblijft. Lidstaten moeten wel mee kunnen doen.

Meuleman en De Coninck stellen vast dat dat vaak veel gevraagd is van de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten, die een enorme inhaalslag moeten maken. Het ontbreekt hen niet zelden aan implementatiecapaciteit, vakkennis en bezetting bij nationale en regionale overheden, aan een geloofwaardig handhavingsbeleid en voldoende politieke prioriteit.

Het haperen van de huidige EU gaat echter verder dan alleen maar capaciteitsproblemen. Lidstaten moeten ook mee willen doen. En dat is steeds minder vanzelfsprekend gezien de hoge binnenlandspolitieke gevoeligheid en directe relatie met de nationale soevereiniteit van veel kwesties die nu aan de orde zijn. Dit geldt in sterke mate voor sociaal-culturele domeinen van de politiek, zoals de politie- en justitiesamenwerking in de EU. Cyrille Fijnaut wijst op de discrepantie tussen de afschaffing van de binnengrenzen voor vrij personenverkeer en het ontbreken van een Europese controle op het verkeer aan de buitengrenzen. Voor de lidstaten was het tot voor kort een onoverkomelijk verlies van soevereiniteit om te aanvaarden dat de controle aan (hun deel van) de buitengrenzen niet alleen door henzelf maar mede door andere staten zou worden uitgeoefend. Pas onder druk van de chaos van meer dan een miljoen irreguliere migranten die in 2014 en 2015 vooral via de Griekse eilanden de EU binnenkwamen, is de bereidheid gegroeid om een Europese grens- en kustwacht in te voeren, en een substantieel gemeenschappelijk beleid tegen irreguliere migratie te ontwikkelen. Maar toen was de vluchtelingeninstroom al een vluchtelingen crisis geworden, met vreselijke consequenties voor de asielzoekers zelf, en ontwrichtende gevolgen voor de gemeenschappen die hen op moesten vangen.

Op de sociaal-culturele dimensie van de politiek wreekt zich tevens een pijnlijk gebrek aan besef dat problemen gemeenschappelijke, Europese uitdagingen zijn. Ook consensus over oplossingsrichtingen en onderlinge solidariteit zijn ver te zoeken. Zo beschrijft Kati Piri hoe Italië en Griekenland de afgelopen jaren langdurig vergeefs aandacht vroegen voor de oneerlijk hoge last die de Dublin-afspraken voor hen impliceerden als eerste land waar steeds meer asielzoekers voet aan Europese wal zetten. Hoe premier Orban van Hongarije ontkende dat de massale stroom asielzoekers die via de Balkan-route de Europese Unie binnenkwam een gemeenschappelijk Europees probleem was – immers, bondskanselier Merkel had de asielzoe-

kers unilateraal uitgenodigd met haar ‘Wir schaffen das’. Hoe Griekenland en Italië er na het sluiten van de EU-Turkije deal en het afsluiten van de Balkanroute wederom pijnlijk alleen voor staan, met volstrekt ontoereikende hulp om de in Griekenland en Italië gestrande asielzoekers over lidstaten te verdelen dan wel om hun asielverzoek in Griekenland en Italië binnen een redelijke termijn in behandeling te nemen. En hoe de bereidheid om vluchtelingen via een legale, veilige luchtbrug in de Europese Unie te ‘hervestigen’ is verdampt nu de politieke druk van duizenden in Europa arriverende asielzoekers per dag is weggevallen.

In de analyses van de auteurs in dit boek vindt men dus wel de nodige grond voor de ontevredenheid van Europese burgers over het gevoerde EU-beleid. Verschillenden van hen verbinden die ontevredenheid ook aan de toenemende euroscepsis en afnemende solidariteit. Volgens Passchier wordt de euroscepsis ‘niet in de laatste plaats veroorzaakt door het gebrek aan een stevig Europees kader voor sociaal beleid dat de globaliserende markten in toom kan houden. [Mensen] ervaren Europa als de aanstichter van de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, de oneerlijke concurrentie met migranten uit Oost-Europa, en de bezuinigingen op publieke diensten en zorg, met als gevolg onzekerheid van werk, inkomen en de oude dag.’ Melkert gaat nog verder en waarschuwt dat de aanhoudend hoge werkloosheid de reputatie van het Europese project aantast en de bijl is aan de wortel van de lotsverbondenheid in Europa. Hemerijck en Nierop en Meuleman en De Coninck zien vooral pijnlijk gemiste kansen: door het uitblijven van substantiële investeringen in EU-kader in een Sociaal Investeringspact en verduurzaming in de Europese lidstaten, mist de Unie de gelegenheid om een positieve bijdrage te leveren aan de moderne aspiraties van heel veel Europeanen.

Verandering is moeilijk

Verschillende auteurs in dit boek hadden verwacht dat de financiële crisis van 2008 een fundamentele herijking van de westerse economie en samenleving zou brengen. Die crisis betekende volgens Melkert verlies aan

geloofwaardigheid van een financiële elite die heeft bijgedragen aan excessieve onevenwichtigheden. En inderdaad, iconen van het vrijmarktgelooft als Alan Greenspan meldden deemoedig dat hun 'ideologie gebrekkig bleek', en regeringsleiders sprake over de noodzaak van 'een nieuw kapitalisme', memoreert Rens van Tilburg. 'Never waste a good crisis', was het motto, en inderdaad werden er in de jaren na de crisis stappen gezet om de markten aan banden te leggen. Bijna een decennium na dato constateren de auteurs echter dat de benodigde financiële hervormingsagenda steun ontbeert en dat de correctie onvoldoende is geweest.

Alle auteurs wijten het gebrek aan verandering aan een robuuste neoliberale beleidsconsensus in de westerse samenlevingen. De meest ingrijpende financieel-economische crisis in bijna honderd jaar, en toenemende economische ongelijkheid, hebben dat beleidsparadigma niet wezenlijk aangetast. Men blijft gevoelig voor argumenten als zou de financiële sector de noodlijdende economie wel weer een zetje kunnen geven. Mits uiteraard de politiek een stapje terug doet met haar eisen. De ECB pompt ongericht honderden miljarden euro's in het financiële systeem, in de hoop dat banken dat geld uitlenen aan Europese bedrijven. Maar in plaats van tot investeringen in de reële economie, leidt dit – wederom – vooral tot stijgende aandelenkoersen, hogere vastgoedprijzen, en het opkopen van eigen aandelen door grote bedrijven. En men blijft werkloosheid zien als de uitkomst van betrekkelijk ongestuurde marktmechanismen, waarbij de rol van de overheid gereduceerd is tot aanbieder van een 'sociaal vangnet'. Hooguit wordt er, via vakopleidingen, gewerkt aan de 'aanbodzijde' van de arbeidsmarkt: werknemers worden omgeschoold, ervan uitgaande dat die er zijn. Maar de 'vraagkant' van arbeid wordt nog steeds aan de markt overgelaten, en daar verdwijnen steeds meer banen.

Capture noemt Frans Bieckmann deze ideologische bias in zijn hoofdstuk. Het neoliberale paradigma is vooral zo sterk doordat het zeer diep is doorgedrongen in de *hearts and minds* van de hele maatschappij: de politiek, de beleidsmakers, de media en een flink deel van de mensen die sinds medio jaren tachtig zijn gaan studeren. Daarnaast werkt politieke *capture* door grote multinationals en financiële belangen verandering tegen. Wetenschappers en maatschappelijke organisaties bemoeien zich weliswaar meer

met de financiële sector sinds de crisis, maar zijn klein vergeleken met de lobby van die sector.

Waar de hardnekkigheid van het liberale beleidsparadigma niet specifiek is voor de Europese Unie, onderscheidt de Unie zich wel doordat kernideeën uit die beleidsconsensus in de Europese verdragen zijn vastgelegd. Dit is het institutionele obstakel voor verandering. Reden tot waarschuwing voor veel verschillende auteurs in dit boek, evenals andere geïnformeerde waarnemers, zoals bijvoorbeeld voormalig rechter bij het Grondwettelijk Hof van de Duitse Bondsrepubliek Dieter Grimm. Hij stelt dat het Europees recht een bijna grondwettelijke status heeft en nadien slechts moeilijk kan worden gewijzigd, terwijl de politieke voorkeuren van burgers wel veranderen: ‘Grondwetten regelen normaliter het politieke besluitvormingsproces, terwijl de besluiten zelf aan de democratische politiek worden overgelaten, zodat het verkiezingsresultaat daar een invloed op heeft. De verdragen beïnvloeden echter onmiddellijk de besluiten zelf. Ze staan vol regels die normaal gesproken niet in de grondwet, maar in wetten staan. Dat verklaart de grote omvang van de verdragen.’ ‘Op basis van die constitutionalisering wordt echter ook de interpretatie van die regels door de Commissie en het Hof een grondwetsinterpretatie. Zelfs als de politieke organen, de Raad en het Europees Parlement, van mening zijn dat de interpretatie ver van hun bedoelingen als verdragsluitende partijen verwijderd is, mogen zij geen correcties aanbrengen via nationale of Europese wetswijzigingen. Die doelstelling zou enkel bereikt kunnen worden via een aanpassing van de verdragen, wat voor zulke doeleinden echter amper mogelijk is.’¹¹

Ook specifiek voor de EU is de situatie die de voormalige directeur van het Max Planck Instituut Fritz Scharpf heeft omschreven als een asymmetrie tussen negatieve integratie (de opheffing van nationale regels door de Commissie en het Hof) en positieve integratie (het maken van Europese regels door een Raadsbesluit en de toestemming van het Europees Parlement). De asymmetrie zit ’m in het feit dat Europese wetten maken moeilijker is dan nationale wetten vernietigen, zeker nu de verschillende uitbreidingen van de EU een grote diversiteit binnen de Unie hebben gebracht. Veel nieuwe lidstaten willen of kunnen op allerlei beleidsterreinen niet meedoen en halen door tegenstribbelen het ambitieniveau van Europees beleid omlaag.

Europese initiatieven op sociaal of milieugebied hebben hier de laatste jaren duidelijk van te lijden. Of in de woorden van Grimm: ‘Hier bevindt zich de wezenlijke oorzaak van het democratisch deficit in Europa. De uitvoerende en rechterlijke instellingen van de EU – de Commissie en het Hof – hebben zich losgekoppeld van de democratische processen in de lidstaten en in de EU zelf en varen een onafhankelijke koers. Zij nemen beslissingen met de zwaarste politieke impact op een niet-politieke wijze en zijn door de constitutionalisering van de verdragen tegen politieke aanpassingen van hun handelwijze beschermd.’¹²

Terwijl al deze factoren de hardnekkigheid van het liberale beleidspadigrama in de EU verklaren, maken ze nog niet inzichtelijk waardoor er geen breed alternatief beleidspadigrama naar voor is gekomen. Waar waren de sociaal-democraten? Die aarzelden, moeten we concluderen, omdat ze verdeeld zijn over de as nationaal – Europees, en over de as Noord – Zuid. Ze zijn ten eerste verdeeld in het zicht van wat de econoom Dani Rodrik het politieke trilemma van de globalisering heeft genoemd, het feit dat economische globalisering, politieke democratie en de natiestaat niet met elkaar te verzoenen zijn. Twee van deze drie elementen is het hoogst haalbare, aldus Rodrik. ‘Democratie valt alleen te verenigen met nationale soevereiniteit als we globalisering inperken. Als we mikken op globalisering en ook de natiestaat willen behouden, moeten we democratie laten varen. En als we democratie plus globalisering willen, moeten we de natiestaat opdoeken, en streven naar meer internationaal bestuur.’¹³ Sociaal-democraten in Europa hebben ingezet op de economische winst van een Europese interne markt, zouden de democratie daar niet voor op willen geven, maar zijn verdeeld over de vraag of sociaal Europa verder moet worden uitgebouwd en het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen verder moeten worden geëuropeaniseerd. Die laatste twijfel leidt er in de praktijk toe dat de democratie en de door burgers gewenste sociale en duurzame veranderingen het onderspit delven.

Europese sociaal-democraten hebben ten tweede geen overtuigend alternatief beleidspadigrama kunnen overleggen, door een schisma tussen Noord- en Zuid-Europese politici. De framing Noord- versus Zuid-Europa is sterker geweest dan de framing links – rechts, zoals duidelijk bleek in de houding van Noordwest-Europese sociaaldemocraten ten aanzien van de

Griekse schuldencrisis. De Duitse SPD stond daardoor bijvoorbeeld dichterbij het beleid van bondskanselier Merkel dan bij de aanzet tot een alternatief beleidsparadigma van de nieuwe linkse beweging Syriza in Griekenland. Pas recentelijk komen er barsten in dit Duitse paradigmatische zelfvertrouwen, nu SPD-voorzitter Sigmar Gabriël bijvoorbeeld vraagtekens zet bij de Sparpolitiek van bondskanselier Merkel. Volgens hem hebben de uitkomsten van deze politiek de opkomst van het Front National in Frankrijk mogelijk in een stroomversnelling gebracht. ‘Dat oogt na twee jaar meeregeren, inclusief medewerking aan de wettelijke verankering van een sluitende begroting, bescheiden en beperkt,’ luidt het oordeel van Melkert in deze bundel. ‘Nu we het zevende jaar zijn ingegaan waarin de werkloosheid in de eurozone boven de tien procent ligt, mag je waarachtig meer verwachten om in eigen kring consensus te bereiken en een poging de mainstream beleidskoers te verleggen. Maar in weerwil van kameraadschappelijke oproepen in PES-verband hebben sociaal-democraten zich langs de Noord-Zuid-scheidslijn in een nationale consensus over beperking van overheidsinterventie en versterking van exportbelangen opgesloten. Gezamenlijke interventies die de werkloosheid drastisch reduceren en Noord- en Zuid-Europa verenigen in deze tijd van grote verdeeldheid blijven daardoor helaas achterwege.’

Melkert waarschuwt nu voor het ontstaan van een merkwaardige anti-Europese coalitie: ‘Aan de ene kant willen de felste verdedigers van de vrije markt het kapitaal zo min mogelijk in de weg leggen en zijn daarom tegen iedere verdere Europese integratie op politiek en sociaal gebied. Deze landen, zoals het VK, willen echter de interne Europese (economische en financiële) markt juist wel verder ontwikkelen. In hun afkeer van verdere Europese (sociale) integratie krijgen zij paradoxaal genoeg steun van diegenen die groot belang zouden hebben bij het aan banden leggen van markt en kapitaal. Maar doordat de EU de afgelopen jaren ten faveure van de interne markt allerlei sociale instrumenten op nationaal niveau heeft ingeperkt, vertrouwen deze mensen Europa niet meer en willen zij minder Brusselse inmenging. Deze onlogische coalitie wordt gecompleteerd met nationalistische groepen en partijen die alles afwijzen wat riekt naar verlies van nationale soevereiniteit en identiteit en het hele Europese project ter discussie stellen.’

Naar een EU van waarde

Getuige de analyses van de auteurs in dit boek zit er dus ook enige grond in het gevoel van mensen dat het beleid van de EU moeilijk te veranderen is. Maar de geschiedenis leert dat verandering van een beleidsparadigma wel degelijk mogelijk is, als daar maar een *politieke* noodzaak toe bestaat, aldus Hemerijck en Nierop, en als er een alternatief beleidsparadigma voorhanden is dat breed politiek gedragen wordt.

De politieke noodzaak is niet alleen gegroeid doordat er sinds de financiële crisis onvoldoende is gecorrigeerd en de financiële stabiliteit nog te wensen overlaat, de werkloosheid nog immer hoog is, en de ongelijkheid nog steeds toeneemt. Die politieke noodzaak doet zich ook urgenter voelen omdat er sinds de financiële crisis nog vele crises bij zijn gekomen. ‘Er is sprake van een polycrisis, om maar eens een goed Grieks woord te gebruiken’, aldus oud-EU-president Herman Van Rompuy. Marc Peeperkorn van *de Volkskrant* sprak met hem na het aangekondigde vertrek van Groot-Brittannië uit de EU; midden in de grootste vluchtelingen- en migratiestroom naar de EU sinds mensenheugenis; na een reeks terroristische aanslagen; tegen de achtergrond van zeer zorgelijke politieke ontwikkelingen in Turkije; en met anti-Europese nationalistisch-populisten hoog in de peilingen in de aanloop naar verkiezingen in Frankrijk en Nederland. ‘Dit is uniek’, zegt Van Rompuy. ‘De EU is niet ontworpen om zulke majeure crises op te vangen.’¹⁴ Het besef dat de onvrede en fundamentele twijfel over de Unie die tot uiting kwam in het Brexit-referendum breder resoneert in Europa heeft de Europese leiders doen besluiten tot een ‘reflectieproces over de toekomst van de Europese Unie’. Een informele bijeenkomst van Europese regeringsleiders en staatshoofden vond plaats in Bratislava en diverse vervolgbijeenkomsten zijn voorzien in de marge van de Europese raden tijdens het Slovaakse voorzitterschap.

De Europese sociaal-democraten doen er goed aan deze reflectieperiode te gebruiken om de elementen van een nieuw beleidsparadigma die de laatste jaren zijn aangedragen te concretiseren en zich te laten inspireren door het nieuwe politieke elan van gelijkgezinde linkse bewegingen. Want ook voor hen is het nu politiek noodzakelijk om met een overtuigend en

onderscheidend beleidsparadigma te komen. Zo schrijft Rene Cuperus in dit boek: ‘De sociaal-democratie is haar onderscheidend profiel verloren in het centrum van de politiek, en fungeert in Grote Coalities als bijwagen bij centrum-rechtse (neoliberale) beleidsdominantie. Wat betreft culturele identiteitsissues als Europese integratie en migratie is de sociaal-democratie het grootste slachtoffer van het “globaliseringsconflict” tussen hoger en lager opgeleiden. De sociaal-democratie is haar achterban kwijtgeraakt in het “Europees avontuur”, zoals de uitslag van het Brexit-referendum opnieuw dramatisch heeft aangetoond.’

De teksten die diverse leiders uitspraken aan het begin van de reflectieperiode, bieden bovendien aanknopingspunten voor een breed gedragen herziening van het Europese beleidsparadigma, maar dan is het belangrijk dat sociaal-democraten die nieuwe concepten ook inhoud geven, samen met gelijkgezinde bewegingen in Europa, op een manier die zich onderscheidt van zowel het bestaande neoliberale paradigma, als het opkomende nationalistisch-populistische alternatief.

Dat geldt ten eerste voor het centraal stellen van ‘*our way of life*’, zoals Juncker dat deed in zijn *State of the Union Address 2016*. Dit sluit aan bij de sociaal-democratische traditie om de kerndoelstellingen van beleid te ontleen aan de door ons gewenste samenleving en de gemeenschappelijke waarden die wij willen realiseren. Een politiek die zich onderscheidt van de neoliberale fixatie op economische groei aan de ene kant, en van het declinistische narratief van de nationalistisch-populistische partijen aan de andere kant. Zo’n hoopvol perspectief betekent overigens niet de ontkenning van de grote zorgen van mensen over de manier waarop ‘onze manier van leven’ dezer dagen onder druk staat. Cruciaal is dat de sociaal-democratische partijen laten zien dat je dat hoopvolle perspectief stap voor stap kunt realiseren, via collectieve actie en met politieke bondgenoten. In Nederland, en in Europa.

De rede van Juncker geeft ten tweede perspectief op een nieuwe consensus doordat Europese samenwerking en integratie weer nadrukkelijk ten dienste van *our way of life* worden gesteld. De Europese Unie zou ‘van waarde’ moeten zijn voor dat breed omschreven samenlevingsproject. Ook dat is een belangrijk uitgangspunt van een nieuw beleidsparadigma, aangezien het

impliceert dat vrijmaking van markten geen doel op zich is, maar een instrument. Juncker sprak in deze context over een 'Europa dat beschermt', een term die terugkeert in veel eerste bijdragen aan het Europese reflectieproces.

Wat met *l'Europe qui protège* wordt bedoeld wordt echter zeer vaag gehouden. Ook hier is een linkse politieke invulling dus van belang. Voor sociaal-democraten betekent bescherming breideling van het kapitalisme. Zij willen sociaal-economisch gezien een correctie op de markt in de richting van bestaanszekerheid voor iedereen (financiële stabiliteit, een *living wage*), goed werk, en duurzame ontwikkeling. Sociaal-democraten willen de binding in de samenleving beschermen en bevorderen. Ze willen niet dat de inkomens- en vermogensverschillen te ver uiteen lopen, dat hoger- en lager-opgeleiden langs elkaar heen leven. Ook vluchtelingen willen zij bescherming bieden in hun gemeenschap, maar anders dan progressief liberalen maken ze duidelijk dat er grenzen zijn die ze bewaken, extern en intern qua waarden, en dat er een grote inspanning nodig is om nieuwkomers in onze gemeenschap te integreren, zodat de binnenlandse solidariteit niet ondergraven wordt.

Het sociaal-democratische project in Europa onderscheidt zich van het nationalistisch-populistisch alternatief doordat sociaal-democraten sociaal-economisch gezien niet alles per se willen beschermen en gevestigde privileges behouden. Zo'n links Europees project heeft ook een investeringsagenda om de economie te laten groeien en verduurzamen, en een sociale investeringsagenda (opleiding, kinderopvang, transitievergoedingen) om mensen voor de moderne tijd te equiperen. Sociaal-cultureel zoeken sociaal-democraten hun collectieve identiteit in bescherming van een door de gehele samenleving gedeeld politiek project (trots op onze sterke verzorgingsstaat, op onze vrijheid van meningsuiting), in plaats van bescherming van onze natie of religie (wij Nederlanders tegen zij de Marokkanen, wij christenen tegen zij de moslims).

Een derde mogelijk element voor een breed gedragen nieuw paradigma is een duidelijke koppeling van Europese en internationale solidariteit aan welbegrepen eigenbelang. Europese en internationale solidariteit zijn belangrijke waarden an sich, maar ook voorwaarden om de Europese manier van samenleven op langere termijn duurzaam te maken. Het is niet alleen een ethisch imperatief om bevolkingsgroepen, regio's of landen in Europa

die niet mee profiteren van economische groei in de vrije Europese markt erbij te houden en te compenseren, maar het levert op de langere termijn ook meer op. Grotere koopkracht, sociale harmonie en een spiraal naar boven zijn uiteindelijk voor alle Europeanen veel meer winstgevend en bevredigend dan een *race to the bottom* en een strijd van allen tegen allen.

En ook de solidariteit met mensen in conflictregio's in Afrika, het Midden-Oosten en Azië is niet alleen een kwestie van altruïsme. Het sluiten van Europese grenzen mag op korte termijn de grootste problemen met ongeregelde migratiestromen oplossen, op de lange termijn zullen de grote spanningen langs de buitengrenzen – de onopgeloste en verder escalerende conflicten zelf én de onhoudbare en uitzichtloze omstandigheden in kampen met tienduizenden vluchtelingen – vergaande consequenties krijgen voor Europa.

Uitdaging voor de sociaal-democratie is dat veel Europese burgers niet meer bereid zijn die solidariteit met anderen op te brengen, als zij binnen hun eigen land steeds minder solidariteit ervaren, door een sinds de jaren tachtig steeds verder afkalvende welvaartstaat. Een alternatief beleidspadigma voor de komende decennia zal dus nationaal veel meer aandacht moeten geven aan de grote groepen met minder kansen op goed werk, zorg en bestaanszekerheid. En Europees zal er ruimte moeten komen om daarvoor de voorwaarden te scheppen: maatregelen bijvoorbeeld om een halt toe te roepen aan belastingvlucht en aan beleidsconcurrentie op lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale investeringen.

Een nieuw paradigma zal ook een duidelijk onderscheid moeten maken tussen vluchtelingen en economische migranten, en het migratiebeleid in functie moeten stellen van de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het asielbeleid. Dit onderscheid loslaten of relativeren – hetgeen zowel ter extreem rechtse als extreem links-progressieve zijde gebeurt – zal onherroepelijk resulteren in een afname van de solidariteit met beide groepen en een ondergraving van het asielrecht. Een nieuwe beleidsconsensus zou veel duidelijker kunnen maken dat slechts een zeer klein percentage van de vluchtelingen in de landen van de EU wordt opgevangen, en dat we met

een geconcentreerde inspanning in staat zullen zijn om grotere aantallen vluchtelingen via een veilige luchtbrug naar Europese lidstaten uit te nodigen en in onze samenleving te integreren.

Een belangrijke voorwaarde voor een nieuw paradigma is dat de Europese sociaal-democratie een fundamenteel discussiepunt beslecht: kiezen we voor nationale coalities, of kiezen we voor Europese linkse samenwerking? Nu sluiten de Duitse, Nederlandse en andere sociaal-democraten zich aan bij coalities met rechtse partijen, om het nationale belang te dienen, waarbij een steeds grotere kloof ontstaat tussen Noord- en Zuid-Europa. Om veranderingen te realiseren zijn evenwel pan-Europese samenwerkingsverbanden nodig die vanuit sociaal-democratische waarden als bestaanszekerheid en goed werk voor iedereen proberen de Europese instituties te hervormen. Op zijn minst moeten de komende jaren gebruikt worden voor een gezamenlijke intellectuele en op concrete beleidsopties gerichte zoektocht met alle onderdelen van de Europese linkse familie, om een perspectief te ontwikkelen dat deze scheidslijnen binnen Europa overstijgt.

Een laatste voorwaarde voor het welslagen van een nieuw beleidsparadigma is dat de politiek er weer toe gaat doen in de Europese Unie, dat aanpassing van beleid op basis van nieuwe beleidsvoorkeuren van burgers of nieuwe inzichten van wetenschappers mogelijk is. Dat staat op gespannen voet met de haast grondwettelijke status van veel Europese regelingen, en met de trend om – in navolging van Duitsland – begrotingsregels te verankeren in nationale wetgeving. Melkert noteert fijntjes dat sinds de eerste versie van het Groei- en Stabiliteitspact uit 1997 is gebleken, dat regels onder druk van wisselende omstandigheden en politieke opportuniteit kunnen worden bijgestuurd en soms zelfs bijgesteld. Maar als we dan toch gaan reflecteren naar aanleiding van de voorgenomen *exit* van een lidstaat, dan verdient het principiële punt van Dieter Grimm dat Europees recht slechts moeilijk kan worden veranderd via *voice* eigenlijk serieuze aandacht.

Meer consensus is er al wel over de mogelijkheden die gedifferentieerde integratie kan bieden om politiek handelingsvermogen te hervinden, in

het geval er sprake is van *deadlock* binnen de Raad door diversiteit in de beleidsvoorkeuren of capaciteiten van lidstaten. De door Scharpf gesignaleerde asymmetrie tussen negatieve en positieve integratie, kan dan door progressieve regeringen worden omzeild, door onderling bijvoorbeeld in groepen van gelijkgezinde landen verdergaande sociale afspraken te maken, of een gezamenlijk investeringsbeleid te voeren, en negatieve beleidsconcurrentie tegen te gaan.

Het besef lijkt eindelijk door te dringen dat we de oorspronkelijke doelstellingen van de Europese integratie en samenwerking weer centraal moeten stellen, en de EU van waarde moeten maken voor de Europese manier van samenleven. Wetenschappers en experts van veel gezindten – zoals de auteurs in dit boek – hebben laten zien dat de EU hapert en dat er fundamentele weffouten zitten in de Europese instituties die vorm hebben gekregen tijdens de hoogtijdagen van het vrijemarktdenken. Zij hebben ook tal van oplossingen aangedragen om het anders te doen. Maar pas zeer recent wordt ook de politieke noodzaak van grondige hervormingen gevoeld, door het Brexit-referendum en het oprukken van rechts-populisten in veel lidstaten. Zo komt ‘de belofte van een ander Europa’ via *voice* pas naderbij, nu de mogelijkheid van een ander Europa via *exit* ook een mogelijkheid is gebleken.

Het is nog niet te laat, getuige ook de laatste cijfers van het Sociaal Cultureel Planbureau over de opvattingen van Nederlanders over de Europese Unie, een peiling die het SCP vier keer per jaar uitvoert.¹⁵ Bij de laatste peiling vond 46% het lidmaatschap van de EU ‘een goede zaak’, waar dit bij de vorige peiling nog 39% was. Het percentage ondervraagden dat een *exit* van Nederland uit de Europese Unie een slecht idee vindt, steeg van 43% naar 50%. Een vijfde van de ondervraagden is nu nog voor een zogenaamde Nexit, bij de vorige peiling was dat nog een kwart. Als mogelijke oorzaak van de opvallende uitkomsten noemt het SCP het nieuws over negatieve gevolgen van uittreden na het Brexitreferendum. Aan de sociaal-democratie en haar bondgenoten nu de opdracht om waar te maken dat ‘greep op het leven’ (control was een van de slogans uit de Brexit-campagne) eerder dichterbij komt via Europese integratie en samenwerking, dan via uittreding uit de EU.

Noten

Inleiding

1. M. Elchardus (2015), *Voorbij het narratief van neergang*, Tiel: Uitgeverij LannooCampus.
2. O. Jones, 'The left must put Britain's EU withdrawal on the agenda', in: *The Guardian*, 14 juli 2015.
3. Zie o.a. Wolfgang Streeck, *Gekochte tijd. De uitgestelde crisis van het democratisch kapitalisme*, Uitgeverij Leesmagazijn, 2015; en Fritz Scharpf, 'Na de crash: een Europese democratie met meerdere lagen', in: L. Van Middelaar en P. Van Parijs, *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*, Tiel: Uitgeverij Lannoo, pp. 147-155.
4. Zie A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard: Harvard University Press, 1970.

1 | Publieke sector moet ingrijpen in financieel stelsel

1. SER (2013), *Nederlandse economie in stabiel vaarwater. Een macro-economische verkenning*, www.ser.nl/~media/files/internet/publicaties/overige/2010_2019/2013/nederlandse-economie-in-stabieler-vaarwater/nederlandse-economie-in-stabieler-vaarwater; Rens van Tilburg en Francis Weyzig (2014), *Een schuldbewust land. Naar een stabiel en duurzaam Nederland*, Sustainable Finance Lab, sustainablefinancelab.nl/files/2014/07/SFL-rapport-Een-schuldbewust-land.pdf; Dirk Bezemer & Joan Muysken (2015), *Dutch financial fragilities*, WRR, www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/dutch-financial-fragilities/.

2. Sustainable Finance Lab (2015) *De Geldkwestie. Een maatschappelijke beschouwing van ons geldstelsel en alternatieven daarvoor*, sustainablefinancelab.nl/files/2015/10/De-Geldkwestie.pdf.
3. Nils Holinski, Clemens Kool & Joan Muysken (2012) *Persistent Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Causes and Consequences*, Federal Reserve Bank of St. Louis Review.
4. David Graeber (2015), *Schuld; de eerste 5000 jaar* en Dirk Bezemer (2012), *Lessen uit de crisis: Waarom we opnieuw moeten nadenken over geld*, www.tpedigitaal.nl/assets/static/6_Bezemer-3-2012.pdf.
5. positivemoney.org/how-money-works/how-did-we-end-up-here/.
6. Zie naast Sustainable Finance Lab (2015), voetnoot 2, ook www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q1prereleasemoneycreation.pdf.
7. Zie de interviews met Ruud Lubbers ('[Delors] wil niet langer wachten, er moet een vervolg komen op de interne markt.') en Wim Kok ('Na het project van de gemeenschappelijke markt was de economische en monetaire unie een logisch gevolg') in Roel Janssen (2012), *De euro; twintig jaar na het Verdrag van Maastricht*, NRC journalist.
8. Het EEG-Verdrag (1957) geeft lidstaten het recht om grensoverschrijdende kapitaalstromen te reguleren. Vrij verkeer van goederen, diensten en arbeid stond centraal, kapitaal had de facto een secundaire status. Nog in 1981 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat volledige vrijheid van kapitaalstromen het functioneren van de interne markt zou kunnen belemmeren. In 1985 pleitte Commissievoorzitter Delors in een Witboek voor verdere liberalisering van kapitaalcontroles. In 1988 werd de *Capital Liberalisation Directive* aangenomen die lidstaten verplichtte hun kapitaalrestricties volledig te ontmantelen. Zie Bart Stellinga (2015), *Europese financiële regulering voor en na de crisis*, Working Paper nr. 15, WRR, www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/europese-financiele-regulering-voor-en-na-de-crisis/.
9. Coen Teulings e.a. (2012), *Europa in Crisis*, Centraal Planbureau.
10. Bart Stellinga (2015).
11. Zie EU-verdrag, Art. 119.

12. Dit citaat heeft nog lange tijd op de tienjarige jubileumwebsite van de Europese Commissie gestaan. Helaas is deze inmiddels uit de lucht gehaald.
13. GroenLinks, *Nieuwe energie voor Europa. Verkiezingsprogramma Europees Parlement 2009–2014*, beunningen.groenlinks.nl/files/EU%20verkiezingsprogram%202009.pdf.
14. Zie Blanchard, O. & D. Leigh (2013), 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', *IMF WP 13/1*. Dell'Erba, S., K. Koloskova & M. Poplawski-Ribeiro (2014), 'Medium-Term Fiscal Multipliers during Protracted Recessions', *IMF WP 14/213*. DeLong, J.B. & L. Summers (2012), 'Fiscal Policy in a Depressed Economy', *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 44(1), pp. 233-297.
15. Paul De Grauwe (2011) *Managing a fragile Eurozone*, VoxEU, 10 May 2011 www.voxeu.org/article/managing-fragile-eurozone.
16. Henri Maurer and Patrick Grussenmeyer (2015), *Financial assistance measures in the euro area from 2008 to 2013: statistical framework and fiscal impact*, ECB www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp7.en.pdf?20d1e385b908f5d99f51de75947f9ef6.
17. Nicolas Veron (2015), *Europe's Radical Banking Union*, Bruegel, bruegel.org/2015/05/europes-radical-banking-union/.
18. Joe Nocera (2011), *Sheila Bairs Bank Shot*, NYT Magazine www.nytimes.com/2011/07/10/magazine/sheila-bairs-exit-interview.html?_r=0.
19. New Economics Foundation (2013), *Strategic QE* www.neweconomics.org/publications/entry/strategic-quantitative-easing; John Muellbauer (2014), *Combatting Eurozone deflation: QE for the people* www.voxeu.org/article/combating-eurozone-deflation-qe-people; Harald Benink en Wim Boonstra (2014), *How Europe could escape deflation* www.omfif.org/analysis/commentary/2014/december/how-europe-could-escape-deflation/; en France Stratégie (2015), *A proposal to finance low carbon investment in Europe*, blog. en.strategie.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/02/BAT-Notes-danalyse-n24-anglais-le-12-mars-17-h-45.pdf.
20. Hugo Rojas Romagosa & Albert van der Horst (2015), *Causes and policy implications of the Dutch current account surplus*, CPB Policy Brief, www.cpb.nl/en/publication/causes-and-policy-implications-of-the-dutch-current-account-surplus.

21. Lev Ratnovski (2013), *How much capital should banks have*, www.voxeu.org/article/how-much-capital-should-banks-have; Sustainable Finance Lab (2012), *Inbreng voor consultatie over systeemrelevantiebuffer*, sustainablefinancelab.nl/files/2012/07/Benink-et-al-inbreng-consultatie-20121018.pdf.
22. Internationaal wordt in Basel gesproken over TLAC ('total loss absorbing capacity'), in Europa over MREL ('minimum requirement for own funds and eligible liabilities').
23. Art. 173 Franse wet inzake energietransitie voor groene groei.
24. Advisory Scientific Committee (2014), *Is Europe Overbanked? European Systemic Risk Board*, www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_4_1406.pdf.

2 | Verschuif de machtsbalans van financiën naar arbeid

1. OESO (2015), *Economic Outlook 11-2015*.
2. Ad Melkert (2014), 'Verander de ideologie van denken en de hiërarchie van doen', in: Ieke van den Burg, Jan Cremers, Camiel Hamans & Annelies Pilon (red.), *Vorbij de retoriek; sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken*. Mijn betoog bouwt voort op dit artikel. Ik wil dit hoofdstuk opdragen aan Ieke van den Burg, scherpzinnig strijdster voor rechtvaardigheid.
3. De economische theorie waarin liberalisering van de markteconomie wordt bepleit door beïnvloeding van 'aanbodfactoren' (zoals de hoogte van lonen, prijzen, rentetarieven, uitkeringen) als basis voor productie en economische groei.
4. Waarbij de praktijk van vrijstelling van sollicitatieplicht niet moet worden verward met het experimenteel introduceren van een basisinkomen, omdat in dergelijke, zeer wel denkbare gevallen de norm nog altijd wordt bepaald door 'werk, tenzij' als elementaire pijler onder het sociale-zekerheidsstelsel.
5. Melkert (2014), pp. 167-179.
6. Martin Wolf (19-12-2007), 'A zero sum economy leads, inevitably, to repression at home and plunder abroad', in: *Financial Times*. Het omgekeerde biedt overigens geen garantie, zoals blijkt in veel landen met dictatoriale regimes bij hoge groeicijfers.
7. Jasper Lukkezen en Clemens Kool (2015), *Lessen uit zeven jaar stagnatie in de eurozone*, CPB policy brief 2015/09, p.10.

8. Frédéric Lemaître (13-12-2015), 'En Allemagne, le SPD utilise la France pour attaquer Angela Merkel', in: *Le Monde*.
9. Reuters (2015), *Italy's Renzi blasts German policies at EU summit*, 18 december.
10. Relevante bepalingen uit het Verdrag van Amsterdam:.

WERKGELEGENHEID

Artikel 109 N: De lidstaten en de Gemeenschap streven overeenkomstig deze titel naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid en in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, opleiding en aanpassingsvermogen van de werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen (...)

Artikel 109 O: 2. Rekening houdend met nationale gebruiken op het gebied van de verantwoordelijkheden van de sociale partners beschouwen de lidstaten het bevorderen van de werkgelegenheid als een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg en coördineren zij hun maatregelen op dit gebied binnen de Raad (...)

Artikel 109 P: 1. De Gemeenschap draagt bij tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen. De bevoegdheden van de lidstaten worden daarbij geëerbiedigd.

2. Bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en de activiteiten van de Gemeenschap wordt rekening gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau.

11. Melkert (2014), pp. 172-174.
12. Ibidem, p. 168.
13. Zie www.ec.europa.eu. Eurocommissaris Katainen op video.
14. Jet Bussemaker (2015), *Brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van verontruste reactie van een groep Nederlandse wetenschappers d.d. 26 mei*.
15. Gevleugelde uitdrukking van Wim Kok ten tijde van de mars van zijn eerste kabinet in de richting van 'werk, werk en nog eens werk'.
16. Commissie-Melkert (2013), *De bakens verzetten: de economie terug naar de mensen, investeren in werk en innovatie*.
17. 'The issue right now is not the lack of discipline in Eurozone economies; it's the financialisation of everything': Saskia Sassen in blogs.lse.ac.uk en in Social Europe, mei 2013.

18. Martin Wolf (18-11-2015), 'The corporate contribution to the savings glut', in: *Financial Times*.
19. Commissie-Melkert, *De bakens verzetten*, pp. 26-32.
20. Ibidem, pp. 63-65.
21. Ibidem, pp. 65-68.
22. De groep van de negentien grootste economieën alsmede de Europese Unie, vertegenwoordigd op het niveau van regeringsleiders en (!) ministers van Financiën en presidenten van centrale banken.
23. Melkert (2014), p. 173.
24. In 1982 kwamen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid het Akkoord van Wassenaar overeen. Onder druk van de oplopende werkloosheid toonden werknemersorganisaties zich bereid tot loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting. Een van de ondertekenaars van het akkoord was Wim Kok, destijds voorzitter van de FNV (bron: Parlement en Politiek).

3 | Veranker de sociale opdracht op Europees niveau

1. Hierbij moet worden opgemerkt dat de linkse bewegingen in Griekenland (Syriza) en Spanje (Podemos) tot op heden juist geen anti-Europese koers hebben gevaren.
2. Stefano Giubboni (2006), *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution: a labour law perspective*, pp. 35-40.
3. Anjo G. Harryvan & Jan van der Harst (2008), *Max Kohnstamm, Leven en werk van een Europeaan*, p. 140.
4. Giubboni (2006).
5. *De voltooiing van de interne markt*, Witboek van de Commissie voor de Europese Raad, Milaan 28/29 juni 1985. Hierin werden enerzijds voorstellen gedaan om ten behoeve van het vrijmaken van die interne markt bevoegdheden over te dragen, anderzijds werden niet minder dan 282 minimumnormen voorgesteld (waaronder ook sociale normen) die het tot stand komen van die interne markt zouden moeten ondersteunen en mogelijk maken.
6. Zoals gelijke behandeling van man en vrouw, en informatie en consultatie van werknemers.

7. Dit gouden decennium van de sociale dialoog eindigde overigens aan het begin van het nieuwe millennium, toen de Europese werkgeversorganisatie BusinessEurope eenzijdig een moratorium op het tot stand komen van nieuw sociaal beleid afkondigde. Sindsdien is het accent verschoven in de Europese sociale dialoog naar sectorale afspraken die zelden tot bindende regels leiden of zelfs door de Europese Commissie terzijde worden geschoven.
8. Robert Kuttner (2015), 'The European Prospect', in: *The American Prospect*.
9. SER (2014), *Advies van de Sociaal Economische Raad over arbeidsmigratie*.
10. Zie de nota van Minister Asscher aan de Tweede Kamer inzake de Staat van de Europese Unie 2015 – 16 november 2015, zie ook www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/16/aanbiedingsbrief-voorzitterschapseditie-staat-van-de-europese-unie-2015.
11. Kuttner (2015).
12. Andrew Martin (1996), *European Institutions and the Europeanisation of Trade Unions: Support or Seduction*, www.etui-rehs.org.
13. Het Britse parlement dreigt momenteel bijvoorbeeld, zonder veel commotie in de andere lidstaten, een anti-vakbondswet aan te nemen.
14. EVV (2005), *Towards free movement of workers in an enlarged European Union*, www.etuc.org/a/1898.
15. Recent is door een aantal sociaal-democratische partijen en vakbonden uit Duitsland, Zweden en Oostenrijk het initiatief genomen om dit nieuw leven in te blazen en tot speerpunt te maken van de Europese sociaal-democraten.
16. Tony Judt (2011), *Het land is moe, een verhandeling over onze ontevredenheid*, p.189.
17. Ibidem, p. 215.
18. Protocol nr. 30 bij de EU-verdragen bevat een aparte regeling voor het VK en Polen ten aanzien van het Handvest en is niet een echte 'opt-out', want het is een interpretatief protocol dat de bepalingen niet wijzigt. Zie curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-411/10.
19. Op basis van het *Memorandum of Understanding* ('Economic Adjustment Programme': ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf) met Griekenland besloot de eurogroep op 2 mei 2010 tot afgifte van leningen voor de periode mei 2010 tot en met juni 2013.

- In 2012 werd deze vervangen door een tweede leningsprogramma door het tijdelijke noodfonds EFSF.
20. Zo wees de Griekse vakbeweging er in 2011 bijvoorbeeld op dat het Griekse hervormingspakket in strijd was met elf geratificeerde ILO-verdragen. Dit vormde aanleiding voor een IAO-missie naar Griekenland, zie het rapport: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/missionreport/wcms_170433.pdf.
 21. Stefan Clauwaert (2015), *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field*, ETUI Background analysis.
 22. Clauwaert onderscheidt acht verschillende categorieën: loon, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenbescherming; arbeidsmarktparticipatie; jeugdwerkgelegenheid; pensioen; sociale zekerheid; armoede onder kinderen; en belasting. Van de landenspecifieke aanbevelingen van 2011 hadden er dertien betrekking op loon en loonvormingsstelsels. In 2012 waren dit er twaalf, in 2013 negen, in 2014 veertien, en in 2015 elf.
 23. Magdalena Bernaciak (2015), *Beyond the CEE 'black box': crisis and industrial relations in the new EU member states*, ETUI Working Paper 05.
 24. Sotiria Theodoropoulou (2014), *Has the EU become more intrusive in shaping national welfare state reforms? Greece and Portugal*, ETUI Working Paper, p. 33.
 25. Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi & Martin Schulz (2015), *De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie*, ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_nl.pdf.
 26. Zie het advies van de Raad van State (RvS), Wo1.12.0457/I van 18 januari 2013 aan de Eerste Kamer. Hierin bevestigt de RvS dat Prinsjesdag een steeds beperktere betekenis krijgt, aangezien de echte beslissingen over de begrotingsruimte al in het voorjaar worden genomen als de regering het stabiliteitsprogramma voor het volgende jaar bij de Europese Commissie moet inleveren. De RvS adviseert dan om de begrotingsbehandeling van de Staten Generaal te herzien.
 27. Thomas Piketty (2015), *De slag om Europa*, p. 167.
 28. Kuttner (2015).
 29. Jörg Flecker (ed.)(2007), *Changing working life and the appeal of the extreme right*, FORBA.

30. Rapport van de vijf voorzitters van de Europese instellingen, ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_nl.pdf.
31. europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-64_en.htm, factsheet 13 January 2016, The European Pillar of Social Rights.
32. Shell (2012), *Forty Years of Shell Scenarios, 1972-2012*, www.shell.com/promos/forty-years-of-shell-scenarios.
33. Better Regulation Package, 19 May 2015: Better Regulation For Better Results – An EU Agenda<image001.gif>(429 kB) <image002.png>; Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook<image001.gif>(3 MB) <image002.png> .
34. Het onderwerp ‘decent work in global value chains’ staat onder andere op de agenda van de ILO-conferentie in juni 2016. De EU onder het voorzitterschap van Nederland kan daarin een belangrijke rol spelen.
35. Judt (2011).
36. Alexander McCall Smith, *The Kalahari Typing School for Men*.

4 | *Maak de democratie weer meester over de markt*

1. Letterlijk zei Merkel: ‘Insofern werden wir Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist’. Zie: www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/09/2011-09-01-merkel-coelho.html.
2. In de ordoliberalen opvatting is de taak van de overheid afgebakend. De overheid moet een economische ordening scheppen, waardoor markten goed kunnen functioneren, maar heeft niet de opdracht direct in het economische leven in te grijpen. Dat laatste sluit bijvoorbeeld een Keynesiaans begrotingsbeleid uit.
3. Daniel Gros en Willem Pieter de Groen denken dat het gemeenschappelijk fonds groot genoeg zou zijn geweest om de klappen van de afgelopen periode op te vangen.
4. Zie Giraud & Kockerols (2015).
5. Zie Blundell-Wignall & Roulet (2013).
6. Zie bijvoorbeeld De Mooij & Nicodème (2007).
7. Dit rapport is verschenen onder de titel *Completing Europe’s Economic and Monetary Union* en is uit naam van vijf presidenten: Jean-Claude Juncker,

Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz. Het stelt als voorwaarde voor risicodeling dat deze niet mag leiden tot permanente of eenzijdige inkomensoverdrachten tussen landen. Desalniettemin springen landen bij als een land door economische teruggang getroffen wordt.

8. Typerend is dat Anthony Giddens, een van de grondleggers van de Derde Weg, zich afvraagt 'What future of Europe' en niet verder komt dan een stapeling van verschillende beleidsthema's. Hoe relevant die thema's ook zijn, de stapeling is bloedeloos en gaat voorbij aan de vraag hoe het politieke, democratische primaat te heroveren is.

5 | *Na het neo-liberalisme? De sociale investeringsstaat!*

1. De werkloosheid is nog altijd hoog; 9,1% van de Europese beroepsbevolking is werkloos, 10,5% in het eurogebied. In Nederland ligt de werkloosheid op 6,8% van de beroepsbevolking; in Griekenland en Spanje op resp. 24,6% en 22,5%.
2. Streeck, W. (2015), *Gekochte tijd. De uitgestelde crisis van het democratisch kapitalisme*, Leesmagazijn.
3. Europese Commissie (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion. Commission Communication, COM (2013) 83 final*, 20 februari 2013.
4. De recente hervormingen in onze Nederlandse verzorgingsstaat – de decentralisatie van taken op het gebied van zorg en de begeleiding naar werk – zijn, als we afgaan op de Memories van Toelichting bij de Wmo 2015, de Wlz, de Jeugdwet en de Participatiewet, voor een belangrijk deel gemotiveerd met het argument van financiële houdbaarheid. De eerdere forse bezuinigingen op de zorg die voortkwamen uit het Kunduz-akkoord (najaar 2012) werden gemotiveerd met het argument dat voldaan moest worden aan de 3%-norm uit het Stabiliteitspact.
5. Wolfgang Streeck stapt in hetzelfde beperkte historisch-deterministische denkkader als Francis Fukuyama begin jaren negentig deed met zijn *end of history*-these van de ultieme overwinning van het kapitalisme en de liberale democratie: Francis Fukuyama (1992), *The End of History and The Last Man*, New York, The Free Press.
6. Zie het werk van neurowetenschapper Daniel Kahneman. Voor de originele toepassing van de vooruitzichttheorie van Kahneman, zie Vis, B. (2010), *Politics*

- of Risk-taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
7. Zie Hall, P.A. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press; Hall, P.A. (1993), 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain', *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
 8. Europese Commissie (2011), *Special Barometer 377: Employment and Social Policy Report*, Brussel; M.R. Testa (2012), *Family Sizes in Europe: Evidence from the 2011 Eurobarometer*, Vienna Institute of Demography of the Austrian Academy of Sciences; Europese Commissie (2014), *Special Barometer 417: European Area of Skills and Qualifications*, Brussel. Ook in het Nederlandse Van Waarde-onderzoek van de Wiardi Beckman Stichting (zie Monika Sie Dhian Ho, *Van Waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*, Van Gennep Amsterdam, 2013) komen vergelijkbare 'waarden' naar voren. Zeer veel geïnterviewden in dit onderzoek begonnen bijvoorbeeld zonder dat daar expliciet naar gevraagd werd over het belang van werk in hun leven.
 9. Zie ESDE (2015), *Employment and Social Developments in the Europe 2014*, Europese Commissie, Brussel; World Bank (2015), *EU Regular Economic Report 2 – Sustaining Recovery and Improving Living Standards*, Washington D.C.: World Bank Group.
 10. OESO (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators* (dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en). Zie ook: CBS, *Uitgaven voor onderwijs 2012. Trends en ontwikkelingen*, webartikel 2013 (www.cbs.nl/NR/rdonlyres/D422C74F-193B-43E5-8089-ACC7Co64797C/o/2013Uitgavenonderwijs2012art.pdf).
 11. CBS, *Uitgaven voor onderwijs 2012. Trends en ontwikkelingen*, p. 3.
 12. Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
 13. OESO (2011), *Doing Better for Families*, Parijs: OESO; OESO (2012), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?*, Parijs: OESO; OESO (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Parijs: OESO; OESO (2015), *All on board: Making inclusive growth happen*, Parijs: OESO; World Bank (2012), *Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development*, Washington D.C., World Bank Group; World Bank (2013), *Creating More and Better Jobs in Europe and Central Asia*, Washington D.C., World Bank Group; Samans, R., J. Blanke,

- G. Corrigan & M. Drzeniek (2015), *The Inclusive Growth and Development Report*, World Economic Forum.
14. Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2008), *The role of cognitive skills in economic development*. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607-668; Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold & Ludger Woessmann (2015), 'Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC', *European Economic Review*, Elsevier, vol. 73(C), pp. 103-113.
 15. Sabel, C.S., J. Zeitlin & S. Quack (2016), Capacitating services and the bottom-up approach to social investment, in: A. Hemerijck, (2016), *The Uses of Social Investment*, Oxford: Oxford University Press.
 16. Zie Hemerijck, A. (2013) *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
 17. Zie Hemerijck, A. (2015) 'The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment', in: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, doi: 10.1093/sp/jxv009.
 18. Zie o.a. Europese Commissie, 'Employment and Social Developments in Europe', 2014. Uit het bijgesloten persbericht (europa.eu/rapid/press-release_IP-14-43_nl.htm): 'Het verslag bevat ook de bevinding dat, anders dan algemeen wordt aangenomen, mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen meer kans maken op een baan dan mensen die geen uitkering krijgen (wanneer alle andere factoren gelijk zijn). Dit is in het bijzonder het geval bij weldoordachte uitkeringssystemen (zoals systemen waarbij de uitkering na verloop van tijd afneemt) waaraan passende voorwaarden verbonden zijn, zoals het vereiste dat een baan wordt gezocht. Zulke systemen zorgen gewoonlijk voor een betere afstemming van de vaardigheden op de behoeften, waardoor kwalitatief betere banen kunnen worden aangenomen. Dit zorgt er dan weer voor dat mensen gemakkelijker uit de armoede raken. Het verslag benadrukt ook dat in sommige landen (zoals Polen en Bulgarije) grote aantallen werklozen buiten de gebruikelijke vangnetten (werkloosheidsuitkeringen, sociale bijstand) vallen en aangewezen zijn op hun familie of informele arbeid. Werklozen zonder werkloosheidsuitkering vinden minder vaak een baan omdat er voor hen minder activeringsmaatregelen van toepassing zijn en zij niet verplicht zijn een baan te zoeken om een uitkering te ontvangen.'

19. Mullainathan Sendhill & Eldar Shafir (2014), *Scarcity. The New Science of Having Less and How It Defines Our Lives*, Picador.
20. SCP (2010), *Steeds meer verstandelijk gehandicapt*, Den Haag.
21. OESO (2011), *Doing Better for Families*. Parijs: OESO; OESO (2012), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?* Parijs: OESO; OESO (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Parijs: OESO; OESO (2015), *All on board: Making inclusive growth happen*, Parijs: OESO; World Bank (2012), *Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development*, Washington D.C., World Bank Group; World Bank (2013), *Creating More and Better Jobs in Europe and Central Asia*, Washington D.C., World Bank Group; Samans, R., J. Blanke, G. Corrigan & M. Drzeniek (2015), *The Inclusive Growth and Development Report*, World Economic Forum.
22. Zie bijvoorbeeld de publicaties van Pieter Hilhorst, Jos van der Lans, Sadik Harchaoui, Eelko Blokker, Albert Jan Kruiter en Harry Kruiter rond hun initiatief 'Goede Gieren Fonds'. Zij berekenden dat het veel geld bespaart als een gezin met schuldenproblematiek op de juiste manier begeleid wordt. Zie o.a. Martin Zuithof, 'Pieter Hilhorst: "We gaan maatschappelijke kosten voorkomen door schulden op te kopen"', Sociale Vraagstukken, 16 oktober 2014.
23. Wolfgang Streeck, *Gekochte tijd*, pp. 45-46.
24. Zie bijvoorbeeld Blanchard, Olivier & Daniel Leigh, IMF Working Paper, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF 2013; OESO (2014), 'OECD Forecasts During and After the Financial Crisis: a Post-Mortum', *Policy Note No. 23*, Parijs: OESO.
25. Verdrag van Lissabon (2007/C 306/01), artikel 2 en 3.
26. Ook de overgang naar het neoliberale beleidsparadigma vond gradueel plaats, behalve in Engeland waar na verkiezingen Thatcher aan de macht kwam en in één klap een monetaristisch beleid werd ingezet. Ook Wolfgang Streeck heeft, in zijn publicatie *Beyond Continuity*, dat hij schreef samen met Kathleen Thelen, beschreven hoe rijke democratieën als de onze institutioneel zo verdicht zijn dat de enige verandering die er is per definitie incrementeel is: zie Streeck, W. & K. Thelen (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
27. Sabel, Charles F. (2012), *Individualized Service Provision and the New Welfare State: Are There Lessons from Northern Europe for Developing Countries?*, in:

Luiz de Mello & Mark A. Dutz (eds.), 'Promoting Inclusive Growth, Challenges and Policies', Parijs: OESO, pp. 75-111.

28. Zie het lopende onderzoek van de Wiardi Beckman Stichting naar de manier waarop de recente decentralisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat uitpakt in het dagelijks leven van mensen op www.vanwaardelokaal.nl.
29. Ibid.
30. Ibid.

6 | Voorbij de vrijblijvendheid in het duurzaamheidsdebat

1. Frans Timmermans (2015), *Speech tijdens de Algemene Vergadering van de VN op 27 september 2015*, Vertaling uit het Engels door auteurs, europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5726_en.htm.
2. Francesca de Chatel (2014), *Vanishing Water Landscapes in the Middle East*, PhD thesis: Radboud University.
3. OESO (2015), *Environmental Performance review of the Netherlands*, www.oecd.org/netherlands/oecd-environmental-performance-reviews-the-netherlands-2015-9789264240056-en.htm.
4. VN (2015), *Sustainable Development Goals. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, sustainabledevelopment.un.org/sdgs.
5. Europese Commissie (2015), *Jaarlijkse groeianalyse 2016 (Annual Growth Survey 2016)*, ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf, p.6.
6. Zie europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm.
7. Europese Commissie, *Jaarlijkse groeianalyse 2016*, p. 13.
8. Zie europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6238_en.htm.
9. Zie www.climateactiontracker.org.
10. Heleen de Coninck (2012), 'Nieuwe ambitie voor het milieubeleid. Naar aanleiding van "Het groene optimisme" van Wijnand Duyvendak', in: *S&D* 2012/1.
11. Zie www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handboek-eu/hoofdlijnen-eu/historische/.
12. Zie ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_416_en.pdf.

13. Zie ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_goods_and_services_sector.
14. Béla Galgóczi (ed.) (2015), *Europe's energy transformation in the austerity trap*, European Trade Union Institute (ETUI).
15. Europees Milieuagentschap (2015), *State of the Environment (SOER) 2015*.
16. Zo wordt veel Europese milieuwetgeving in andere landen overgenomen, vooral in Azië. De flexibele *multi-level*-aanpak met Kaderrichtlijnen zoals voor water en afval wordt in India als *best practice* gezien om de samenwerking tussen centrale regering en de deelstaten te versterken.
17. Zie ec.europa.eu/environment/legal/law/com_improving.htm.
18. Zie ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/com_2008_773_en.pdf.
19. Timmermans (2015).
20. Louis Meuleman (2013), 'Cultural diversity and sustainability metagovernance', in: Louis Meuleman (ed.) (2012), *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, Heidelberg: Springer Verlag, pp 37-81. En zie www.geert-hofstede.com.
21. Louis Meuleman & Ingeborg Niestroy (2015), *Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work*, Sustainability 2015, 7, 12295-12321.
22. Zie www.business-europe.eu/policies/energy-and-environment/circular-economy.
23. Accenture (2015), *Waste to Wealth*, www.accenture.com/t20150916T215126__w__us-en/_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Strategy_7/Accenture-Waste-Wealth-Exec-Sum-FINAL.pdf.
24. Europese Commissie (2015), *Maak de cirkel rond: goedkeuring Commissie voor het ambitieuze nieuwe pakket circulaire economie ter bevordering van het concurrentievermogen, werkgelegenheid en duurzame groei*, europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_nl.htm.

7 | Meer solidariteit enige echte oplossing voor vluchtelingencrisis

1. UNHCR (2015), 2014 World Trend report, www.unhcr.org/558193896.html.
2. Zie data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php.
3. Ibidem.

4. UHNCR (2014), UNHCR urges Europe to do more to help Syrian refugees, www.unhcr.org.uk/news-and-views/news-list/news-detail/article/unhcr-urges-europe-to-do-more-to-help-syrian-refugees.html.
5. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.
6. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.
7. <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/turkish-border-guards-kill-eight-syrian-refugees-reports>.
8. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.
9. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/08/germany-500000-refugees-a-year-clashes-lesbos>.
10. www.nrc.nl/next/2016/02/17/plan-samsom-nadert-zijn-ontknoping-1592866.
11. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160518/communication_third_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.
12. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160518/communication_third_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.
13. Amnesty International (2015), Fear and Fences: Europe's approach to keeping refugees at bay, www.amnesty.nl/sites/default/files/public/fear_and_fences_updated_web_finalv2.pdf.
14. Het aantal asiolverzoekers per maand in EU-28: appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do.
15. Rose Troup Buchanan (17-11-2015), 'We are monitoring every Muslim after Paris attacks, claims Slovakian PM', in: Independent, www.independent.co.uk/news/world/europe/we-are-monitoring-every-muslim-after-paris-attacks-claims-slovakian-pm-a6737851.html.

16. ‘Denemarken wil statuut van vluchtelingen aanpassen aan “huidige situatie”’, in: HLN, www.hln.be/hln/nl/34662/Vluchtelingencrisis/article-detail/2568124/2015/12/27/Denemarken-wil-statuut-van-vluchtelingen-aanpassen-aan-huidige-situatie.dhtml.
17. Niet te verwarren met het concept van ‘veilig land van herkomst’, waartoe de Europese Commissie ook voorstellen heeft gedaan. Als een lidstaat als veilig land van herkomst is aangemerkt, betekent dit dat hun onderdanen in principe niet in aanmerking komen voor asiel, al zal er altijd een (versnelde) individuele toets moeten worden gedaan.
18. Zie nieuws.vtm.be/politiek/156808-250-vluchtelingen-dag-maximum.
19. ‘Deens parlement stemt voor omstreden wet asielzoekers’, in: de Volkskrant, www.volkskrant.nl/buitenland/deens-parlement-stemt-voor-omstreden-wet-asielzoekers~a4232637/.
20. Zie opiniepanel.eenvandaag.nl/index.php/uitslagen/62613/steun_voor_kabinetsplannen_vluchtelingen.
21. De drie sociaal-democratische regeringen die tegen hebben gestemd zijn Slowakije, Tsjechië en Roemenië.
22. Duitsland, Estland, Frankrijk, Ierland, Italië, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

8 | *Pleidooi voor de vorming van een Schengen II*

1. *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT.
2. *Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2012)*, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT.
3. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_nl.pdf.
4. www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2016/01/nationaal-programma-van-het-nederlands-voorzitterschap-2016.html.
5. Alfred van Staden (3 december 2015), ‘Mini-Schengen kan uitweg bieden’, in: *De Volkskrant*.

6. Klaas Dijkhoff (2015), *Antwoorden Kamervragen over de mogelijke oprichting van een mini-Schengen zone*.
7. Inter-American Commission on Human Rights (2015), *Human Rights Situation of Refugees and Migrant Families and Unaccompanied Children in the United States of America*. www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Refugees-Migrants-US.pdf.
8. Julia Preston, David M. Herszenhorn & Michael D. Shear (12-1-2016), 'U.N. to help U.S. screen Central American migrants', in: *the New York Times*.
9. Amnesty International (2015), *The human cost of fortress Europe: human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders*. www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014__Fortress_Europe_complete_web_EN.pdf.
10. European Commission (2015), *European agenda for migration*, ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.
11. Zie www.internal-displacement.org/blog/2015/the-drivers-that-force-people-to-flee/.
12. Zie www.iom.int/.
13. Zie www.acaps.org/en/pages/refugee-migrant-crisis-europe.
14. Frontex (2015), *Annual Risk Analysis 2015*. frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.
15. Zie www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2016/01/nationaal-programma-van-het-nederlands-voorzitterschap-2016.html.

9 | Pak de grondoorzaken van conflicten in de gordel rond Europa aan

1. Vastgelegd in artikel 8 van het Verdrag van Lissabon, 13 december 2007.
2. Adviesraad Internationale Vraagstukken (2015) *Instabiliteit rond Europa. Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*. AIV advies no. 94, Den Haag.
3. Javier Solana (2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussel.
4. Guy Verhofstadt (2015), *De ziekte van Europa. (en de herontdekking van het ideaal)*.

5. European Council (2003), *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*.
6. Mark Leonard (2015), *A Vision for the EU's new foreign policy strategy*, European Council on Foreign Relations.
7. Susi Dennison, Richard Gowan, Hans Kundnani, Mark Leonard en Nick Witney (2013), *Why Europe needs a New Global Strategy*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief.
8. Domhnall O'Sullivan (2014), *The EU in the MENA region: co-founded by the chaos*, Geneva Center for Policy Review, Policy Paper 2014/2.
9. Europese Commissie (2014), *European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013 Overview of Activities and Results*.
10. EC (2014), *European Neighbourhood*. In de periode 2007-2013 is in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid ruim € 9 mrd besteed aan tien mediterrane landen en regionale programma's.
11. *The European Union in a changing global political environment. A more connected, contested and complex world*, 2015.
12. Federica Mogherini (2015), *Keynote Speech at Chatham House by the High Representative*, Londen. Het citaat verwijst ook naar het beleidsdocument dat vooruitloopt op een nieuwe strategie: *The European Union in a changing global environment, A more connected, contested and complex world*, 2015.
13. Europese Raad (2003), *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*.
14. Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament. (2015), *Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global environment*.
15. Olivier de France en Nick Witney (2013), *Europe's Strategic Cacophony*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations.
16. Javier Solana (2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussel.
17. Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestina, Syrië en Tunesië.
18. Europese Raad, december 2003.
19. Kristina Kausch (2015), *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, FRIDE, Madrid.

20. Kausch (2015), *Geopolitics and Democracy*.
21. Europese Commissie (2004), *Europese nabuurschapsbeleid*, Strategiedocument, Brussel.
22. Richard Youngs (2015), *20 Years of Euro-Mediterranean Partnership*, Carnegie Europe.
23. Richard Youngs (2015), *The European Union: inclusion as geopolitics*, in Kristina Kausch, *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, FRIDE, Madrid.
24. Stefan Lehne (2014), *Time to reset the European Neighbourhood Policy*, Carnegie Europe.
25. De France & Witney (2013), *Europe's Strategic Cacophony*.
26. Dennison et al. (2013), *Why Europe needs a New Global Strategy*.
27. Heinrich Böll Stiftung (2015), *EU Consultation: Towards a new European Neighbourhood Policy, A consultation submission by the Heinrich Böll Stiftung*.
28. Stefan Lehne (2015), *Time to reset the European Neighbourhood Policy*, Carnegie Europe, February 2014; Michel Foucher & Gilles Lepasant, *The New European neighbourhood policies require a differentiated and politically driven approach*, Foundation Robert Schuman, European Issues no. 357.
29. Euro-Mediterranean Human Rights Network (2015), *For a 'Human Rights-friendly' European Neighbourhood Policy, EMHRN White Book in view of 2015 ENP Revision*, Kopenhagen/Brussel.
30. Syrian Network for Human Rights (2015), *The Main Conflict Parties Who Are Killing Civilians in Syria. Civilian's Death Toll up to the end of October 2015*.
31. Cijfers gebaseerd op UNHCR *inter-agency information sharing portal* d.d. 17 november 2015.
32. Zie data.unhcr.org/mediterranean/regional.php, bezocht op 22 november 2015.
33. Jacopo Barigazzi (2015), 'Divisions are getting deeper', *Politico*.
34. David Cameron (2015), *Prime Minister's Memorandum to the Foreign Affairs Select Committee*. Premier Cameron spreekt over 40 terroristische aanvallen van IS in twaalf maanden en zeven voorkomen aanslagen in het VK die direct of indirect met IS verbonden zijn.
35. AIV (2015), *Instabiliteit rond Europa, Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*.
36. Frans Timmermans (2015), *Huis van Europa-lezing op 9 november 2015*.
37. 'Syria's war: 80% in poverty, life expectancy cut by 20 years, \$200bn lost', *The Guardian*, 12 March 2015.

38. Nick Witney & Susi Dennison (2015), *Europe's Neighbourhood: Crisis as the new normal*, European Council on Foreign Relations, Policy memo.
39. *Blowback* is in oorsprong een door de CIA geïntroduceerde term voor de onbedoelde effecten van vaak geheime militaire operaties. Deze effecten manifesteren zich veelal als politiek geweld tegen de bevolking.
40. Al leidde de verwijdering van chemische wapens ook tot intensivering van gevechten tussen Assad en gewapende oppositie in de Qalamoun-regio waar Assad wegens met geweld vrijmaakte voor het transport van chemische wapens, waardoor veel mensen naar Libanon zijn gevlucht.
41. Het Geneva Communiqué voorziet in een 'ceasefire and for a Syrian-led process that will, within a target of six months, establish credible, inclusive and non-sectarian governance, and set a schedule and process for drafting a new constitution. Free and fair elections would be held pursuant to the new constitution within 18 months. These elections must be administered under UN supervision to the satisfaction of the governance and to the highest international standards of transparency and accountability, with all Syrians, including the diaspora, eligible to participate.'
42. Julien Barnes-Dacey en Daniel Levy (2015), *Syrian Diplomacy Renewed: From Vienna to Raqqa*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations.
43. Zie www.siegewatch.com.
44. De aandacht richt zich daarbij vooral op zones waarbinnen sprake is van stopzetting van vijandelikheden, stopzetting van het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden en andere vormen van niet-onderscheidend geweld tegen burgers en beëindiging van de *sieges*, militaire omsingeling van gebieden en steden.
45. PAX (2015), *After ISIS, Perspectives of displaced communities from Ninewa on return to Iraq's disputed territory*, Utrecht, en PAX (2014), *Syria & Iraq Alert II: Inclusivity essential to long-term political strategy to counter ISIS*, Syria & Iraq Alert II, Utrecht.
46. UNHCR (2015), *Zeven redenen waarom Syriërs en Irakezen vluchten naar Europa*.
47. Amnesty International schat dat de komende twee jaren 1,45 miljoen meest kwetsbare vluchtelingen voor hervestiging in aanmerking komen.

48. The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2015), *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, Brussel.
49. European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2015), *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy*, Brussel.
50. Richard Youngs (2015), *Will the EU's Global Strategy Meet the Foreign Policy Challenges of the Future*, Carnegie Europe.
51. Marise Cremona (2011), 'Values in EU Foreign Policy', in: Malcom Evans & Panos Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford.
52. Frans Timmermans (2015), *Broederschap. Pleidooi voor verbondenheid*.
53. Susi Dennison, Richard Gowan, Hans Kundnani, Mark Leonard & Nick Witney (2013), *Why Europe needs a New Global Strategy*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief.
54. Herman Van Rompuy (2015), 'Meer Europa, daar is echt alle reden voor', *Trouw*, 27 november.
55. Sven Biscop (2015), *Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and Security Policy*, IAI Working Papers 15, Instituto Affari Internazionali.
56. Preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948.
57. Arch Puddington (2014), *Freedom in the World 2015: Discarding Democracy: A Return to the Iron Fist*, February 2014.
58. European Think Tanks (2014), *Our Collective Interest. Why Europe's problems need global solutions and global problems need European action*.
59. Condoleeza Rice (2005), *Remarks at the American University in Cairo*.
60. AIV (2014), *Nederland en de Arabische Regio. Principeel en pragmatisch*, advies No. 91.
61. Europese Commissie (2001), *Communication on Conflict Prevention*.
62. European Think Tanks (2014), *Our Collective Interest*.
63. Het concept human security staat naast staatsveiligheid en neemt primair de veiligheid van burgers en de gemeenschappen waarin zij leven als uitgangspunt.
64. Andrew Sparrow (2015), 'Jean-Claude Juncker calls for EU army', *The Guardian*.

65. EPSC (2015), *In Defence of Europe, Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment*, Strategic Notes, Issue 4.
66. European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security (2015), *Joint Communication*.
67. Stefan Lehne (2015), 'Toward a European Neighbourhood Realpolitik?', in: *Carnegie Europe*.
68. European Council on Refugees and Exiles (2014), *Khartoum process: EU and African Union launch initiative against smuggling of migrants*.
69. WRR (2010), *Aan het buitenland gehecht. Over verankering van strategie van Nederlands Buitenlandbeleid*.

10 | *In het voetspoor van Willy Brandt en Olof Palme*

1. European Commission (2012), *The Values of Europeans*, Eurobarometer 77.
2. Zie bijvoorbeeld de artikelen 5, 8 en 21 van het Verdrag van de Europese Unie.
3. European Council (2003), *A secure Europa in a better world. European Security Strategy*.
4. European Commission (10-11-2015), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.
5. E. Stetter & C. Reuter (eds.) (2014), *The Social Dimension of EU Enlargement*, FEPS/Solidar, Brussel.
6. Bobo Lo (2015), *Russia and the New World Order*, Royal Institute of International Affairs en Marvin Kalb (2015), *Imperial Gamble. Putin, Ukraine and the New Cold War*.
7. Boris Duregger (2015), *Glibberig als vis*, www.wbs.nl/platform/debatten/5432/glibberig-als-vis.
8. Margarete Klein (2015), *Russlands neue Militärdoktrin Nato, USA und 'farbige Revolutionen' im Fokus*, SWP Aktuell, 12.
9. Zie de speeches van President Poetin bij de veiligheidsconferentie te München (2007), de Valdai club (2013), na de annexatie van de Krim in de Doema (2014) en de VN (2015). Te vinden op de officiële website van het Kremlin (Kremlin.ru). En meest recent: warontherocks.com/2016/01/russias-new-national-security-strategy-familiar-themes-gaudy-rhetoric/.

10. Mr. Fedotov, Presidential Council for Civil Society and Human Rights, tijdens conferentie van S&D-fractie in november 2015 te Brussel.
11. Zie www.volkskrant.nl/buitenland/met-nieuwe-wet-kan-poetin-vonnismensenrechten-naast-zich-neerleggen~a4208048/.
12. European Council, *European Security Strategy*.
13. Francis Fukuyama (1989), *The End of History*.
14. Fareed Zakaria (1997), 'The Rise of Illiberal Democracy', in: *Foreign Affairs*, November/December 1997.
15. Hubert Smeets (2015), *De wraak van Poetin*.
16. Uitgangspunt daarbij zijn de zogenaamde criteria van Kopenhagen uit 1993 waarvan de eerste betrekking heeft op democratie en rechtsstaat.
17. Joyce Hamilton, Annelies Pilon & Jan Marinus Wiersma (2015), 'De weerbarstige praktijk van de Europese rechtsstaat', in: *S&D* 2015/6.
18. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (18-11-2015), *Review of the European Neighbourhood Policy*.
19. Bob Deen & Jan Marinus Wiersma (2015), '40 jaar Helsinki. Geen tijd om te vieren', in: *Internationale Spectator*, www.internationalespectator.nl/pub/2015/6.
20. Olof Palme (1982), *Common Security: a Programme for Disarmament. Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme*.
21. PvdA-projectgroep over internationale vrijheid en veiligheid (2005), *Vreedzaam Veilig*, en: PvdA (2011), *Met het gezicht naar de wereld. Nederland en sociaaldemocratische internationale politiek*.

11 | *Interne problemen EU alleen op te lossen door mondiaal bestuur*

1. Nayyar, D. (2013), 'The Millennium Development Goals Beyond 2015: Old Frameworks and New Constructs', in: *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, pp. 371-392.
2. World Commission on the Social Dimension of Globalization (WCSDG) (2004) *A Fair Globalization, Creating Opportunities for All*, Geneva, ILO; Van der Hoeven, R. (2012), *Emerging Voices: Rolph van der Hoeven on a Global Social*

- Contract to Follow the Millennium Development Goals*, New York, Washington: Council on Foreign Relations (CFR); UN Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) (2010) *World Economic and Social Survey, 2010, Retooling Global Development*, New York.
3. Van der Hoeven, R. (2014). Full Employment Target: What Lessons for a Post-2015 Development Agenda? In *Journal of Human Development and Capabilities* Vol. 15.1.
 4. Ocampo, J.A. & J. Stiglitz (2011), 'From the G20 to a Global Economic Coordination Council', in: *Journal of Globalization and Development* Vol. 2.2.
 5. AIV (Adviesorgaan voor Internationale Aangelegenheden) (2014), *Improving Global Financial Cohesion, The Importance of a Coherent International Economic and Financial Architecture*, Advisory Report 89, Den Haag.
 6. Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox, Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*, Oxford: Oxford University Press.
 7. Martins, P. & P. Lucci (2013), *Recasting MDG 8: Global Policies for Inclusive Growth* Working Paper ODI, Londen.
 8. EU (2015) *A global Partnership, Poverty eradication and sustainable development*, Brussel.
 9. Carbone, M. & J. Orbie (2014), 'Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade-development nexus', in: *Contemporary Politics*; South Centre (2012), 'The EPAs and risks for Africa: local production and regional trade', June 2012, www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/AN_EPA30; AIV (2015a), *ACP-EU cooperation after 2020: Towards a new partnership?* Advisory Report 93, Den Haag.
 10. Concord (2015), *The EPA between the EU and West Africa: Who benefits?*, Brussel
EU (2013) *European Report on Development 2013: Post-2015: Global action for an Inclusive and Sustainable Future*, Brussel.
 11. Montes, M.F. (2014), *Obstacles to development in the global economic system*, Research Papers 51, South Centre, Geneva.
 12. Stiglitz, J. (2006) *Making Globalization Work*, W.W. Norton and Company: New York, p. 249
UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012), *Realizing the Future We Want : Report to the Secretary General*, UNDP/ UN-DESA.
 13. AIV (2014), *Improving Global Financial Cohesion*.

14. EU (2013), *European Report on Development 2013*.
15. Montes, M.F. (2014), *Obstacles to development*.
16. Odén, B. & L. Wohlgemuth (2015), *European aid and development policies in a changing world, Some personal reflections*, Briefing paper 76 ECDPM, Maastricht.
17. AIV (2015b), *Financing the International Agenda for sustainable development*, Advisory Letter 27, Den Haag.
18. AIV (2014), *Improving Global Financial Cohesion*.

12 | *Een nieuwe linkse mainstream*

1. Zie www.youtube.com/watch?v=yB7q14GLwMo voor Verhofstadt en www.youtube.com/watch?v=-XIUuo_9Ymc voor Tsipras.
2. François Denord, Rachel Knaebel & Pierre Rimbert (2015), 'L'ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent', in: *Le Monde Diplomatique*, www.monde-diplomatique.fr/2015/08/DENORD/53518.
3. Zie www.theguardian.com/business/2015/jul/13/greek-supporters-social-media-backlash-germany en www.youtube.com/watch?v=SRjwZvLo_hI (deel 1) https://www.youtube.com/watch?v=5G2T3hWwu_A.
4. Zie on.wsj.com/1M59fsg. De deal die Tsipras moest accepteren 'will go down as one of the most brutal diplomatic démarches in the history of the European Union', aldus *The Wall Street Journal*.
5. Vooral Varoufakis moest het ontgelden. Deze probeerde de verhalen over hem te weerleggen op zijn eigen blog yanisvaroufakis.eu, onder meer door letterlijke transcripties van zijn eigen betogen in de besloten eurogroepvergaderingen.
6. Angel Estrada, Jordi Galí & David López-Salido (2013), 'Patterns of Convergence and Divergence in the Euro Area', in: *IMF Economic Review*, Vol. 61, No. 4. pp. 601-630. Veel verschillende bewoordingen worden gebruikt voor deze simplistische weergave, zoals de door Estrada et al. gebruikte 'virtuous core' versus de 'sinful periphery'. Veel onderzoek verzet zich tegen dit in de publieke opinie overheersende beeld. Zie Esteban Pérez-Caldentey & Matías Vernengo (2012), *The Euro Imbalances and Financial Deregulation: A Post-Keynesian Interpretation of the European Debt Crisis*, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 702, p. 1. 'Conventional wisdom suggests that

- the European debt crisis [...] was caused by fiscal profligacy on the part of peripheral, or noncore, countries in combination with a welfare state model, and that the role of the common currency – the euro – was at best minimal [...] contrary to conventional wisdom, the crisis in Europe is the result of an imbalance between core and noncore countries that is inherent in the euro economic model. Underpinned by a process of monetary unification and financial deregulation, core Eurozone countries pursued export-led growth policies – or, more specifically, “beggar thy neighbour” policies – at the expense of mounting disequilibria and debt accumulation in the periphery.’
7. Zie o.a. dit artikel in *The Guardian*: www.theguardian.com/world/2015/jan/23/greece-solidarity-movement-cooperatives-syriza.
 8. Lees voor meer inzicht in de oorsprong, interne verhoudingen en strategie van Syriza het uitgebreide interview met Stathis Kouvelakis, docent Politieke Theorie aan King’s College in Londen en vertegenwoordiger van de linkervleugel die inmiddels uit Syriza is gestapt: www.jacobinmag.com/2015/01/phase-one/.
 9. Polity Press, 2015: www.politybooks.com/book.asp?ref=9780745688589 (paginanummering in noten gebaseerd op Ereaderversie). Della Porta baseert haar boek op een indrukwekkende hoeveelheid multidisciplinaire bronnen en eigen onderzoek en surveys in heel Europa.
 10. Ibid., Tabel 1.1., p. 57.
 11. Zie ook p. 127 e.v.
 12. Ibid., p. 37 en p. 87.
 13. Die tijdgeest zorgde in de jaren negentig ook bijvoorbeeld voor de ‘lichte gemeenschappen’ (p. 296) die typisch passen bij de fragmentarisering in de hoogtijdagen van het neoliberalisme, met ‘lichte identiteiten, losse verbanden, korte-termijnbetrokkenheid en lage identificatie’ (p. 381).
 14. Frans Bieckmann (2015), ‘Podemos: een ander Europa kan wel’, in: *S&D* 2015/4, pp. 70-79. De informatie over Podemos is – geactualiseerd – afkomstig uit dit artikel. Een uitgebreidere versie daarvan is, ook in het Engels, te lezen op fransbieckmann.nl.
 15. Zie resultados.elpais.com/elecciones/2015/generales/congreso/index.html. Door het kiessysteem is de zetelverdeling anders in het congres: PP 123 zetels, PSOE 90, Podemos 69, Ciudadanos 40 (totaal aantal zetels 350).

16. Evert-Jan Quak (2015), 'Explaining the struggles of the European middle classes', in: *The Broker*, www.thebrokeronline.eu/Articles/Explaining-the-struggles-of-the-European-middle-classes.
17. Zie afectadosporlahipoteca.com.
18. Germán Cano (14-6-2014), 'El fantasma populista. Ver lo que pasa en términos de blanco y negro da alas a la reacción antipolítica', in: *El País*, elpais.com/elpais/2014/06/13/opinion/1402657205_395095.html.
19. Giles Tremlett (31-3-2015), 'The Podemos revolution: how a small group of radical academics changed European politics', in: *The Guardian*, www.theguardian.com/world/2015/mar/31/podemos-revolution-radical-academics-changed-european-politics.
20. H. Wainwright (2015), *Beyond Social Democratic and Communist Parties*, in: Vish Satgar: *Democratic Marxism*. Witz University Press.
21. *Ibid.*, p. 145.
22. *Ibid.*, p. 146.
23. Podemos (2014), *Economisch project voor de mensen. Het democratiseren van de economie om uit de crisis te komen en de gelijkheid, het welzijn en de kwaliteit van leven te bevorderen*. In dit 68 pagina's tellend 'startdocument' worden de economische beginselen van Podemos uiteengezet.
24. Ignacio Sánchez-Cuenca (2015), 'A Left Without Labels', in: *Social Europe*, www.socialeurope.eu/2015/10/a-left-without-labels.
25. Zie www.telegraph.co.uk/finance/economics/11949701/AEP-Eurozone-crosses-Rubicon-as-Portugals-anti-euro-Left-banned-from-power.html. Met dit citaat van de president: 'After we carried out an onerous programme of financial assistance, entailing heavy sacrifices, it is my duty, within my constitutional powers, to do everything possible to prevent false signals being sent to financial institutions, investors and markets.'
26. Een deel van de informatie over Corbyn is afkomstig van informele uitwisseling met Hilary Wainwright en een eerdere versie van een essay van haar in *Jacobin Magazine: The Making of Jeremy Corbyn* (2016) (<https://www.jacobinmag.com/2016/03/tony-benn-corbyn-thatcher-labour-leadership/>). Zie ook haar interview met Corbyn in *Red Pepper*: www.redpepper.org.uk/jeremy-corbyn-interview/.
27. Tony Benn (1970), *The New Politics. A Socialist Reconnaissance*, Fabian Society.

28. uk.businessinsider.com/jeremy-corbyn-labour-leadership-owen-smith-angela-eagle-yougov-poll-2016-7.
29. David Blanchflower, Mariana Mazzucato, Grazia Letto-Gillies et al. (23-8-2015), 'Jeremy Corbyn's opposition to austerity is actually mainstream economics', in: *The Guardian*, www.theguardian.com/politics/2015/aug/23/jeremy-corbyns-opposition-to-austerity-is-actually-mainstream-economics. In deze verklaring weerleggen ruim veertig toonaangevende economen de kritiek dat Corbyn extreem-linkse of ouderwetse economische denkbeelden zou hebben. 'His opposition to austerity is actually mainstream economics, even backed by the conservative IMF.'
30. www.newstatesman.com/politics/economy/2015/09/who-advising-jeremy-corbyn-economics.
31. Mariana Mazzucato (29-9-2015), 'Jeremy Corbyn's Necessary Agenda', in: *Project Syndicate*, www.project-syndicate.org/commentary/corbyn-labour-progressive-economic-agenda-by-mariana-mazzucato-2015-09.
32. David Torrance (21-5-2015), 'The reinvention of the SNP', in: *The Guardian*, www.theguardian.com/politics/2015/may/21/how-alex-salmond-nicola-sturgeon-pulled-off-political-triumph-lifetime.
33. Zie www.allofusfirst.org/what-is-common-weal.

13 | *De-technocratiseer en repolitiseer de sociaal-democratie!*

1. Bale, Tim (10-3-2015), 'Should Labour fear "Pasokification"?', in: *State of The Left, Policy Network*.
2. Marquand, David (9-12-2015), 'Can social democracy rise to the challenge of the far right across Europe?', in: *New Statesman*.
3. Ferguson, Jack (12-5-2015), *Pasokification of British Labour*, www.grenzeloos.org/content/pasokification-british-labour.
4. Butzlaff, Felix, Matthias Micus & Franz Walter (2011), *Genossen in der Krise? Europas Sozialdemokratie auf dem Prüfstand*.
5. Marcal, Katrine (21-3-2015), 'Löfven gets down to governing', in: *State of the Left/ Policy Network*.
6. Becker, Frans & René Cuperus (red.) (2007), *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van 2006*.

7. Berg, Joop van den (2016), 'De langzame ontworteling van de Nederlandse sociaaldemocratie', in: Frans Becker & Gerrit Voerman (red.) (2016), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*.
8. Wolinetz, Steven B. (2016), 'Sociaaldemocratie in tijden van globalisering', in: Frans Becker & Gerrit Voerman (red.) (2016), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*.
9. Lazar, Mark (11-2015), 'Une crise qui n'en finit pas', in: *Situations du socialisme Européen, La Revue Socialiste*, 60, pp. 7-19.
10. Guilluy, Christophe (2014), *La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires*.
11. Marquand (9-12-2015), 'Can social democracy rise to the challenge of the far right across Europe?'
12. Cuperus, René (2016), 'Een Big Bang Referendum voor een Totale Unie?', in: *Beleid & Maatschappij*.
13. Roubini, Nouriel (6-1-2016), 'The Europe Question in 2016', in: *Social Europe Journal*.
14. Cuperus, René (2016a), *Sociaal-democratie zonder vakbond = christen-democratie zonder kerk*, wbs.nl/opinie/blogs/rcuperus/sociaal-democratie-zonder-vakbond-christen-democratie-zonder-kerk.
15. Cuperus, René (2007), 'Populism against Globalisation. A new European Revolt', in: Policy Network (2007), *Immigration and Integration: A new Center-Left Agenda*, pp. 1010-1120. Zie ook: Cuperus, René (11-2015), 'Comment les partis populaires ont (Presque) perdu le peuple? Pourquoi devons-nous écouter le réveil du populisme?', in: *La Revue Socialiste* 60, pp. 57-67.
16. Streeck, Wolfgang & Jerome Roos (23-12-2015), 'Politics in the interregnum: a Q&A with Wolfgang Streeck', in: *Roar Magazine*, roarmag.org/essays/wolfgang-streeck-capitalism-democracy-interview/.
17. EUROPP (16-9-2015), 'Five Minutes with Chantal Mouffe: "Most countries in Europe are in a post-political situation"', in: *EUROPP Blogs LSE*, blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/09/16/five-minutes-with-chantal-mouffe-most-countries-in-europe-are-in-a-post-political-situation/.
18. Ibid.
19. Becker, Frans & René Cuperus (2010), 'Innovating Social Democracy Houdini-style. A Perspective from the Dutch Labour Party (PvdA)', in: *The Future of Social Democracy/Die Zukunft der Sozialdemokratie*, IPG 2010/4, pp. 100-115. Zie

ook: Krouwel, André & Nachson Rodrigues Pereira (2015), 'Gesmolten kern', in: *S&D* 2015/2, pp. 5-13.

Conclusie

1. www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results
2. Pew Research Center, *Euroskepticism Beyond Brexit*, June, 2016, p. 6.
3. Ibid, p. 6.
4. Albert O. Hirschmann, *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, 1970.
5. Joseph Stiglitz, *De euro. Hoe de gemeenschappelijke munt de toekomst van Europa bedreigt*, Amsterdam: Atheneum – Polak & Van Genneep, 2016, p. 98.
6. Galbraith, James K., *Maastricht 2042 and the Fate of Europe. Toward Convergence and Full Employment* (2007). Friedrich Ebert Stiftung
7. Zie onder meer IMF www.wsj.com/articles/imf-warns-eastern-european-income-convergence-has-stalled-1414134496 en Bruegel: <http://bruegel.org/2014/12/central-and-eastern-europe-uncertain-prospects-of-economic-convergence>.
8. OECD, *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, December 2011. And: OECD, *Income Squeezes income and puts pressure on inequality and poverty*, OECD paper, May 2013.
9. Bibow, Jörg: *The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma*. (2012) Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper No. 721.
10. Enrique Fernández-Macías (2012), *Job Polarization in Europe? Changes in the Employment Structure and Job Quality, 1995-2007*, *Work and Occupations XX (X)*, pp. 1–26.
11. Dieter Grimm, 'De kracht van terughoudendheid in de Europese Unie', in: Luuk van Middelaar en Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*, pp. 122-123.
12. Ibid, p. 123.
13. Dani Rodrik, *De globaliseringsparadox. Waarom mondiale vrijhandel, de natiestaat en democratie niet samengaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 9.

14. Marc Peepkorn, 'Minder Europa? Succes'. Interview Herman Van Rompuy, oud-EU-president, in: *de Volkskrant*, 10 september 2016.
15. Zie SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2016/3*.

Over de auteurs

FRANS BIECKMANN is afgestudeerd in de Internationale Economische Betrekkingen en heeft tientallen jaren gewerkt als journalist, publicist van verscheidene boeken en adviseur op het snijvlak van strategisch beleid, politiek en wetenschap. In 2007 oprichter en hoofdredacteur en later directeur van de internationale online denktank The Broker.

RENÉ CUPERUS is Senior Research Fellow van de Wiardi Beckman Stichting. Hij schrijft columns voor de Volkskrant, en blogs voor Social Europe (een aan de London School of Economics gelieerd E-journal) en The State of the Left van de Britse denktank Policy Network. Hij is tevens gastonderzoeker op het Duitsland Instituut van de Universiteit van Amsterdam, waar hij onderzoek doet naar de crisis van Duitse en Nederlandse volkspartijen.

HELEEN DE CONINCK is van huis uit scheikundige en milieukundige, en sinds 2012 Universitair Hoofddocent aan de Radboud Universiteit en sinds 2011 Research Fellow bij de Wiardi Beckman Stichting. Haar onderzoek richt zich met name op de rol van technologieontwikkeling en -overdracht naar ontwikkelingslanden in internationaal beleid over klimaatmitigatie.

CYRILLE FIJNAUT is voormalig hoogleraar criminologie en strafrecht aan de Erasmus Universiteit, de KU Leuven en de Universiteit van Tilburg. Sinds de jaren '70 verricht hij onderzoek naar onder meer de politieke geschiedenis van het politiewezen in Europa (in het bijzonder Nederland en België), de ontwikkeling van de algemene criminologie en haar invloed op

de strafrechtsbedeling in het Westen, en de politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking in de Europese Unie. Binnenkort verschijnen bij Uitgeverij Brill zijn verzamelde Engelstalige opstellen over georganiseerde misdaad en terrorisme.

JAN GRUITERS is algemeen directeur van vredesorganisatie PAX. Hij publiceert regelmatig over vrede- en veiligheidsvraagstukken, is columnist voor OneWorld en schreef het Thijmessay: *Nooit meer oorlog. Winnende missie of verloren visioen?*

CAMIEL HAMANS is Neerlandicus. Sinds 2013 is hij hoogleraar Nederlandse taalkunde aan de Adam Mickiewicz Universiteit te Poznań, Polen. Hij was eerder onder meer directeur van de Anne Vondeling Stichting. Hij werkt momenteel met Jan Marinus Wiersma aan een WBS-Europafonds project over 40 Jaar Helsinki Akkoorden.

ANTON HEMERIJCK is Professor in de Institutionele Beleidsanalyse aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Centennial Professor of Social Policy aan de London School of Economics and Political Science. Zijn hoofdwerk *Changing Welfare States* (2013) is uitgegeven bij Oxford University Press. In 2016 brengt Oxford University Press ook de door Hemerijck geredigeerde bundel *The Uses of Social Investment* uit.

ROLPH VAN DER HOEVEN is ontwikkelingseconoom en gepromoveerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij heeft meer dan 30 jaar in verschillende delen van de wereld voor ILO en UNICEF gewerkt. Sinds 2008 is hij hoogleraar Werkgelegenheid en Ontwikkelingseconomie aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit in Den Haag. Hij is tevens lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

AD MELKERT was minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, PvdA-Kamerlid en partijleider van de PvdA, bewindvoerder bij de Wereldbank, Onder-Secretaris-Generaal bij de Verenigde Naties en Speciaal Vertegenwoordiger van de VN in Irak. Nu is hij onafhankelijk internationaal adviseur.

LOUIS MEULEMAN, milieubioloog en bestuurskundige, werkt bij de Europese Commissie als coördinator vergroening van het Europees Semester en is verbonden aan de VU in Amsterdam en de University of Massachusetts Boston. Zijn artikel in deze bundel is geschreven op persoonlijke titel.

ANNEMARIEKE NIEROP is van huis uit Neerlandica en werkt sinds 2007 bij de Wiardi Beckman Stichting. Op dit moment leidt zij bij de WBS een onderzoek naar de gevolgen van de decentralisatie van de verzorgingsstaat in Nederland.

CATELENE PASSCHIER is vicevoorzitter van de Federatie Nederlandse Vakbeweging FNV, en als zodanig verantwoordelijk voor onder andere internationale zaken, arbeidsrecht en arbeidsmigratie. Ook is ze lid van de Raad van Beheer van de ILO. Zij studeerde rechten in Utrecht, was advocaat in Amsterdam van 1981 tot 1988, en werd toen beleidsadviseur van de FNV. In 2003 werd zij lid van het dagelijks bestuur van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), welke functie zij vervulde tot 2010.

KATI PIRI heeft internationale betrekkingen gestudeerd in Groningen en startte haar carrière als beleidsmedewerker defensie en buitenland bij de sociaal-democratische fractie in Brussel. Na een aantal jaren bij het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD) gewerkt te hebben aan het ondersteunen van democratiseringsprocessen in landen als Burundi en Georgië, is ze sinds 2014 PvdA-lid van het Europees Parlement. Daar houdt ze zich bezig met migratie en buitenlands beleid. Namens het EP is zij rapporteur voor Turkije.

MONIKA SIE DHIAN HO is directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, en doceert aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij was van 2008 tot 2016 directeur van de WBS. Zij leidde daar het project *Van Waarde, sociaal-democratie voor de 21e eeuw* (2013) en paste de kerndoelstellingen en methode uit *Van Waarde* toe op de decentralisatie van de verzorgingsstaat (www.vanwaardelokaal.nl) en de vluchtelingencrisis (www.vanwaardeinternationaal.nl).

PAUL TANG promoveerde in de economie aan de Universiteit van Amsterdam en leidde jarenlang onderzoek bij de rekenmeesters van het Rijk, het Centraal Planbureau. Middenin de kredietcrisis was hij financieel en fiscaal woordvoerder voor de PvdA in de Tweede Kamer tot 2010. Vanuit die ervaring maakte hij een politieke comeback als lijsttrekker bij de Europese verkiezingen. In het Europees Parlement streeft hij naar dienende markten, met gezonde banken en belasting betalende multinationals.

RENS VAN TILBURG is econoom en sinds 2015 directeur van het Sustainable Finance Lab aan de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek en gesprek met financiële instellingen, toezichthouders en beleidsmakers richt zich op zowel de financiële stabiliteit als op de sociale en ecologische opbrengst van de financiële sector.

JAN MARINUS WIERSMA is historicus en voormalig lid van het Europees Parlement voor de PvdA. Thans is hij als research fellow verbonden aan de WBS en het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Hij publiceert regelmatig over Europese veiligheidsvraagstukken en is betrokken bij een onderzoek daarnaar van het WBS Europafonds.

Overzicht jaarboeken voor de sociaal-democratie

- » *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp (red.), 1979
- » *Het tweede jaarboek voor het democratisch socialisme*, Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp (red.), 1980
- » *Het derde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Jan Bank, Paul Kalma, Martin Ros en Bart Tromp (red.), 1982
- » *Het vierde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Jan Bank, Paul Kalma, Martin Ros en Bart Tromp (red.), 1983
- » *Het vijfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Jan Bank, Paul Kalma, Martin Ros en Bart Tromp (red.), 1984
- » *Het zesde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Jan Bank, Paul Kalma, Martin Ros en Bart Tromp (red.), 1985
- » *Het zevende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1986
- » *Het achtste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1987
- » *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1988
- » *Het tiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1989
- » *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1990
- » *Het twaalfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1991
- » *Oost-Europa en de sociaal-democratie. Het dertiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1992

- » *De toekomst van de vakbeweging. Het veertiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Marnix Krop, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1993
- » *Van Troelstra tot Den Uyl. Het vijftiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Martin Ros, Saskia Stuiveling en Bart Tromp (red.), 1994
- » *Nederland in de wereld. Het zestiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Bart Tromp en Marjet van Zuylen (red.), 1995
- » *Inzake beginselen. Het zeventiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Bart Tromp en Marjet van Zuylen (red.), 1996
- » *De inrichting van Nederland. Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Bart Tromp en Marjet van Zuylen (red.), 1997
- » *Om de kwaliteit van het onderwijs. Het negentiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Bart Tromp en Marjet van Zuylen (red.), 1998
- » *Hedendaags kapitalisme. Het twintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler en Bart Tromp (red.), 1999
- » *De toekomst van de democratie. Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), 2000
- » *Zeven jaar paars. Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), 2001
- » *Transnationaal Nederland. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), 2002
- » *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), 2003

- » *Rotterdam. Het vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), 2004
- » *Cultuurpolitiek. WBS jaarboek 2005*, Frans Becker en Wim van Hennekeler (red.), 2005
- » *Vier jaar Balkenende. WBS jaarboek 2006*, Frans Becker en Wim van Hennekeler en Menno Hurenkamp (red.), 2006
- » *Op zoek naar progressief Amerika. WBS jaarboek 2007*, Frans Becker, Menno Hurenkamp en Michael Kazin (red.), 2007
- » *Het ongemak over Europa. Jaarboek 2008*, Frans Becker, Menno Hurenkamp en Monika Sie Dhian Ho (red.), 2008
- » *Lokale politiek als laboratorium. Jaarboek 2009*, Frans Becker en Menno Hurenkamp (red.). Gastredacteur: Pieter Tops. 2009
- » *Onszelf blijven. H.B. Wiardi Beckman, baanbreker van de moderne sociaal-democratie. WBS jaarboek 2010*, Frans Becker, Menno Hurenkamp en Paul Scheffer (red.), 2010
- » *Lessen uit de crash. Een antwoord op de financiële crisis. Jaarboek 2011*, Frans Becker, Menno Hurenkamp en Paul Kalma (red.), 2011
- » *Vooruit. De verzwegen politiek van het dagelijks leven. Jaarboek 2012*, Menno Hurenkamp en Monika Sie Dhian Ho (red.), 2012
- » *De gelukkige onderneming. Arbeidsverhoudingen voor de 21e eeuw. jaarboek 2013*, Frans Becker en Menno Hurenkamp (red.). Gastredacteur: Ronald Dekker. 2013
- » *Omstreden vrijheid. Waartoe een vrije samenleving verplicht. Jaarboek 2014*, Menno Hurenkamp en René Cuperus (red.), 2014
- » *De belofte van een ander Europa. Naar een Europese Unie van waarde. Het zesendertigste jaarboek voor de sociaal-democratie*, Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho (red.), 2016

Europa was een project van hoop, maar vandaag hapert het. Burgers zijn ontevreden over de reactie op de financiële crisis en op de vluchtelingencrisis, en aarzelen of het mogelijk is om het beleid van de Europese instituties bij te sturen in de richting van meer financiële stabiliteit, bestaanszekerheid en goed werk. Sociaal-democraten beloofden de afgelopen jaren ‘een ander Europa’, een Europa dat meer is dan markt en munt, een sociaal en sterk Europa. Dat geloven mensen niet zomaar, zoals onlangs nog bleek bij de Brexit. Maar met een scherpe analyse, wat moed en veel doorzettingsvermogen kan het wel, laten de auteurs in dit boek zien.

Frans Bieckmann, Monika Sie Dhian Ho, Rens van Tilburg, Ad Melkert, Catelene Passchier, Paul Tang, Anton Hemerijck, Annemarieke Nierop, Louis Meuleman, Heleen de Coninck, Kati Piri, Cyrille Fijnaut, Jan Gruiters, Jan Marinus Wiersma, Camiel Hamans, Rolph van der Hoeven en René Cuperus schetsen een inhoudelijk programma voor een ander Europa, via het verleggen van de Europese koers en hoe die verandering politiek te realiseren. Vanuit de overtuiging dat we niet zonder Europa kunnen om onze waarden te beschermen en een rechtvaardiger samenleving naderbij te brengen.

WIARDI
WETENSCHAPPELIJK BUREAU
BECKMAN
VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE
STICHTING

