

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Solidariteit in de Europese Unie: een middel, een waarde, een doel

Hoe staat het met de solidariteit in Europa anno 2012? De actuele crisis in de eurozone zet de plaats van een van de grondwaarden van onze Unie in het licht. Er wordt voor miljarden euro's voorwaardelijke steun verleend aan economieën in nood, aan Griekenland in het bijzonder. Tot hoeveel solidariteit zijn de bevolkingen in staat? Hoe is de verhouding tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid? En hoe zal dit zich in onze Unie verder ontwikkelen?

door *Herman Van Rompuy*

De auteur is voorzitter van de Europese Raad en voormalig minister-president van België.

DE BELGISCHE POLITIEK FILOSOOF Philippe Van Parijs plaatst het begrip 'solidariteit' tussen twee andere in. Aan de ene kant staat *liefdadigheid* (*charité*): de gift, de steun voor de zwakkeren, een morele kwaliteit, die in diepe bronnen van beschaving put. Aan de andere kant staat de *verzekering*: de inleg in een gezamenlijk fonds met het oog op waarschijnlijke uitkering, dus veeleer een economische notie waarbij kansberekening een rol speelt. Solidariteit heeft aspecten van beide, maar valt met geen samen.

Steun die puur op basis van liefdadigheid wordt verleend is asymmetrisch; de rolverdeling tussen de rijke en de arme, tussen de sterke en de zwakke ligt er welhaast vast. Daarentegen dragen beide andere begrippen een vorm van wederkerigheid in zich. Voor de verzekering is dit evident: het idee van een brandverzekering rust erop dat wie denkt risico te lopen (een beetje) betaalt aan een kas voor getroffen en daar in de toekomst,

indien het onheil hem treft, eveneens een beroep op zal kunnen doen. Bij solidariteit ligt het subtieler. Solidariteit op korte termijn kan lijken op liefdadigheid, op de gift. Maar toch is er een vorm van wederkerigheid in het spel. Ten gronde rust steun op basis van solidariteit namelijk op de overtuiging dat als de rollen tussen de bemiddelde geveer en de hulpbehoevende in de toekomst omgekeerd zouden zijn, de laatste de eerste eveneens zou hebben gesteund – en zou moeten steunen omdat beiden deel uitmaken van dezelfde gemeenschap. Vandaar dat bijvoorbeeld bij de solidariteit in de sociale zekerheid *alle burgers* betalen voor hulpbehoevenden (hetgeen bij particuliere verzekeringen niet het geval is), en zij er ook allen op kunnen rekenen.

Daarom is solidariteit de meest politieke notie van de drie: ze veronderstelt het besef van een politieke gemeenschap, van een gedeelde lotsbestemming *door de tijd heen*. Zo is het ook in de Europese Unie. Ook daar geldt: één voor allen, allen voor één!

DE STICHTERS: HET PAD VAN DE FEITELIJKE SOLIDARITEIT

In de befaamde eerste zinnen van de Verklaring van Schuman van 9 mei 1950 krijgt het begrip solidariteit al zijn sleutelpositie in het Europese bouwwerk toegewezen. ‘L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes *créant d’abord une solidarité de fait*.’ Een ‘feitelijke solidariteit’, dat was het pad dat de Europese stichters verkozen om Europa te maken. Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak en de andere stichters wisten dat, met de oorlog nog zo kort achter hen, het wantrouwen tussen de bevolkingen te groot was om het anders te doen, dat er geen ‘affectieve solidariteit’ voorhanden was. Vertrouwen moest stap voor stap worden herwonnen. Hoe? Door *samen* dingen te ondernemen. *Samen doen* als pad naar *samenhorigheid*. De europeanisering van de kolen- en staalindustrie zou deze feitelijke solidariteit op een beslissend terrein tot stand brengen. Sommigen noemen het een ‘koele’ benadering, omdat ze haar eerste aangrijppingspunt zocht in belang en noodzaak, maar in de situatie getuigde deze van grote staatskunst.

Deze methode was uniek en is succesvol gebleken. In zestig jaar zijn tal van verdere grote en kleine stappen gezet om de economieën van de lidstaten met elkaar te verweven – eerst en vooral door de wederzijdse opening van de markten – en zo indirect de bevolkingen nader tot elkaar te brengen. De feitelijke solidariteit, of interdependentie, is tot op de dag van vandaag beslissend voor de voortgang van Europa, zoals de eurocrisis toont.

Solidariteit was voor de Europese *pères fondateurs* meer dan een *middel*,

meer dan cement voor hun bouwwerk. Ze was er ook de *bestaansgrond* van. Het besef dat de staten op het Europese continent een eigen plaats in de wereld innemen, dat Duitsland, Frankrijk, Nederland, België en de andere bij alle nationale en regionale culturele verschillen toch ook delen in één Europese beschaving, dat was én is een essentiële drijfveer bij het werk aan Europa. De Unie is de politieke uitdrukking van dit gedeelde lot. Wel bestaat er een kloof tussen deze constatering van een objectieve lotsverbondenheid en de mate waarin deze door de publieke opinies wordt ervaren. In die zin is solidariteit – nu niet de belanghebbende en feitelijke, maar de belangeloze en door het publiek gevoelde – voor Europa ook een *doel*.

CONCRETE SOLIDARITEIT IN DE UNIE

Al decennia kennen de Europese Unie en haar voorlopers elementen van een herverdelingspolitiek. Het centrale EU-budget is voor een belangrijk stuk het vehikel ervan. De EU-solidariteit is vanouds het duidelijkst belichaamd in de regiopolitiek: herverdeling van middelen tussen rijkere en economisch minder ontwikkelde regio's van de lidstaten. Deze gelden heten deels 'cohesiefondsen': de naam duidt erop dat het vergroten van de samenhang van de Unie het oogmerk is.

Het gaat hier om Europees geld. In de vroege Europese Gemeenschap rustte er een taboe op doorrekenen wat iedere lidstaat afzonderlijk bijdroeg aan de Europese schatkist. (De Britse premier Margaret Thatcher was een van de eersten die dit taboe doorbrak toen ze begin jaren 1980 tot groot schandaal 'our money back' vroeg.) Tegenwoordig is deze gêne geweken en spreekt men algemeen van 'nettobetalers' en 'netto-ontvangers' van EU-gelden. In deze calculerende benadering – die de aankomende onderhandelingen over het zogenaamde Meerjarige Financieel Kader 2014-2020 weer zal kleuren – blijft het gezamenlijke hogere goed uit zicht. Ook vergeten de zgn. nettobetalers snel (1) dat de regio- en andere fondsen voor een stuk een sociale compensatie zijn voor de opening van de markten die de Europese Unie ook tot stand brengt en (2) dat zij er indirect ook zelf van profiteren. Neem de Duitse of Nederlandse vrachtwagens die producten naar of uit Spanje vervoeren en daarbij dankbaar rijden op met Europees geld aangelegde snelwegen.

Ook van de zijde van de ontvangers mag men de middelen niet onderschatten. Weliswaar bedraagt het totale EU-budget maar ongeveer een procent van het bnp van de Unie als geheel en gaat daarvan ruwweg een derde naar de landbouw en een derde naar de regio's, maar toch heeft een land als Griekenland sinds zijn toetreding in 1981 via verschillende geldstromen jaarlijks meer dan vier procent van het Grieks bnp aan EU-middelen

ontvangen. Het zijn gegevens die in de dezer dagen aan beide zijden soms ongenueanceerde discussies soms ontbreken.

DE EURO: VERANTWOORDELIJKHEID EN SOLIDARITEIT

De crisis van de eurozone zet het debat over solidariteit binnen de Unie momenteel op scherp. Solidariteit met Griekenland als lid van onze club? Ja, natuurlijk, je laat een land met wie je een munt en een geschiedenis deelt niet in de steek. Maar ook solidariteit *van* Griekenland met zijn burens en partners, door zelf te doen wat mogelijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen. In deze crisis hebben we geleerd dat solidariteit in de eurozone noodzaak is. Eén voor allen, allen voor één.

Daarom heb ik als voorzitter van de Europese Raad vanaf het begin van deze crisis ernaar gestreefd het evenwicht tussen twee Europese grondwaarden te waarborgen: solidariteit en verantwoordelijkheid. Sinds mijn eerste top van 11 februari 2010 is dat het leidmotief geweest. Solidariteit van de partners met een land in nood. Die solidariteit is er gekomen, in

In deze crisis hebben we geleerd dat solidariteit in de eurozone noodzaak is. Eén voor allen, allen voor één

de vorm van leningen weliswaar, voorwaardelijke leningen, maar wel leningen van miljarden euro's en niet risicovrij voor de gevers. Op 2 mei 2010 – binnen tien dagen nadat de Griekse premier Papandreou hulp vroeg – hebben de EU-lidstaten steunfondsen kunnen toezeggen

voor een eerste noodpakket van 110 miljard euro, waar dit voorjaar een tweede pakket (deels overlappend) van 130 miljard euro voor in de plaats is gekomen. Wat de Europese landen samen met het IMF hiermee voor de Griekse bevolking op tafel leggen is een bedrag dat correspondeert met twee jaar lang het minimumloon voor elke inwoner van Griekenland, ongeacht de leeftijd. Dat geeft aan dat zeker van solidariteit kan worden gesproken, in de aan het begin aangegeven betekenis. Het betreft immers geen liefdadigheid in de vorm van giften, van een overdracht om niet (of 'transfers'), maar om een steun aan een lid van de politieke gemeenschap waarbij een tegenprestatie in de vorm van engagement om te hervormen billijk is.

Onmiddellijk na het besluit om Griekenland te helpen is in mei 2010 besloten tot de oprichting van een noodfonds of *firewall* ter hoogte van 750 miljard euro. Deze zgn. Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) zal deze zomer worden opgevolgd door het permanente Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM). Met deze laatste hebben de eurolanden hun onderlinge solidariteit, die bij aanvang geen gegeven was, geïnstitutionaliseerd. Het

is een betekenisvolle stap voor de toekomst van de Economische en Monetaire Unie.

Tegelijk hebben we sinds twee jaar gewerkt aan het verstevigen van de eigen verantwoordelijkheid (of *soliditeit*) van iedere lidstaat, met name op het vlak van de begrotingsdiscipline. De zelfdiscipline is versterkt door de afgesproken opname van een ‘schuldenrem’ in nationale wetgeving op constitutioneel of vergelijkbaar niveau. Het begrotingstoezicht is verscherpt met onder meer effectievere sancties tegen overtreding van de tekortregels. Bovendien committeren landen in moeilijkheden zich aan ingrijpende hervormingen. Deze inspanning op het vlak van verantwoordelijkheid is ook in politiek opzicht de tegenhanger van de solidariteit. Landen die hun zwakkere partners te hulp schieten willen enigermate de garantie dat deze ook zelf hun lot verbeteren. En andersom rust de steun voor strengere begrotingsregels mede op het gegeven dat deze voor sommige regeringen en instellingen de politieke ruimte om solidariteit te tonen vergroten. Zowel op het vlak van de discipline als op het vlak van de solidariteit liggen verdere ontwikkelingen in het verschiet.

EEN WELVAARTSSTAAT OP EUROPEES NIVEAU?

De vraag naar de mogelijkheid van een welvaartsstaat op Europees niveau mag in een beschouwing over solidariteit in de Europese Unie niet ontbreken. De welvaartsstaat, als een grotendeels sinds 1945 opgebouwd middel van inkomensgarantie voor elk lid van de politieke gemeenschap, is immers de hoogste uitdrukking van solidariteit *binnen* de lidstaten. Het is de missie van de christendemocratie om deze historische verworvenheid te helpen onderhouden en steeds opnieuw het juiste evenwicht tussen rechtvaardigheid en betaalbaarheid, tussen rechten en plichten, te vinden.

Zelfs binnen onze natiestaten ervaren we al dat de grenzen van de groep waarbinnen solidariteit wordt ervaren en er een beroep op kan worden gedaan, niet van nature zijn gegeven. Denk slechts aan het debat over de toegang tot de sociale zekerheid voor migranten of (in België) aan de niet eenvoudige financieel-politieke verhouding tussen gewesten en gemeenschappen. Het onderhoud of de uitbreiding van solidariteit vergt een politieke en sociale inspanning van leiders en burgers. In dit licht bezien is de vorming van een Europese welvaartsstaat naar het voorbeeld van de bestaande nationale welvaartsstaten, wel niet onmogelijk, maar toch zeker onwaarschijnlijk.

Intussen is mede onder druk van de financiële crisis wel een ander proces gaande. Gezien de economische interdependentie (de feitelijke solidariteit!) tussen de lidstaten kan geen ervan zich nog permitteren *niet* te weten wat bij de burens en partners gebeurt. Een begrotingsoverschrijding

in het ene land, maar ook een hervorming van het pensioenstelsel of de arbeidsmarkt, kan een impact hebben op de werkgelegenheid in een ander land. We gaan toe naar een situatie waar het EU-niveau de budgettaire en macro-economische kaders uittekent en dat daarbinnen elke lidstaat zelf de gewenste verdeling van de inspanning vormgeeft. Hogere belastingen of lagere uitkeringen? Meer geld naar onderwijs of naar gezondheidszorg? Dat blijft aan de nationale politiek. Tekenend is wat de EU de afgelopen twee jaar op het vlak van begrotingstoezicht heeft afgedwongen: sterkere centrale instellingen en maatregelen op het vlak van toezicht op begrotingsoverschrijding (zoals de drieprocentnorm van het Stabiliteits- en Groeipact), simpelweg omdat de kans op herhaling van de crisis die we nu doormaken moet worden uitgesloten, maar daarbinnen is elke lidstaat zelf verantwoordelijk voor zijn keuzes. Op die eigen verantwoordelijkheid rust het politieke leven in de nationale democratieën en dus in de democratie in de Unie. De enige uitzondering is dat die autonomie wordt beperkt als een land de financiële stabiliteit voor de eurozone als geheel in gevaar brengt. Het is dan een soort ‘verplichte’ solidariteit die gevraagd wordt. Dit evenwicht zal zich in de komende jaren verder verfijnen, maar het ligt niet in de verwachting dat het radicaal zal veranderen.

BESLUIT

Vanwege de actualiteit heeft de nadruk in deze bijdrage gelegen op de financiële solidariteit binnen de Unie en tussen de lidstaten. Maar ze is ook elders werkzaam. Denk aan de energiepolitiek, waar we op de Europese Raad van februari 2011 afspraken dat vanaf 2015 geen enkele lidstaat nog geïsoleerd mag zijn op het gas- of elektriciteitsnet. Of denk aan de buitenlandse politiek, waar er meerdere gevallen zijn waar een lidstaat op steun van de partners kon rekenen. Een vroeg en frappant voorbeeld betrof de solidariteit van de (toen) tien lidstaten met Groot-Brittannië, toen dat in 1982 een korte oorlog met Argentinië om de Falklandeilanden uitvocht. Er kwam als vanzelfsprekend een handelsboycot van de eeg tegen het Zuid-Amerikaanse land tot stand, die door niemand anders dan Margaret Thatcher (die er in haar memoires over schrijft) zeer werd geapprecieerd!

Europa is gebouwd op de wil om ‘samen’ te werken, om een gezamenlijke toekomst te bouwen. Het is het omgekeerde van nationalisme waarbij elk zijn weg gaat, van het ‘eigen volk eerst’. In die zin is de Unie gebaseerd op waarden, en die zijn altijd gericht op anderen. Het egoïsme en dus het nationalisme vormen een antiwaarde. Daartegen keert zich de Europese solidariteit, in de feiten en in het gevoel.