

# De toekomst van Europa

## EEN ESSAY OVER SCHULD, MORAALE EN SOLIDARITEIT<sup>1</sup>

Sinds enkele jaren verkeert Europa in de ernstigste crisis uit haar bestaan. Die crisis is niet alleen financieel, maar vooral politiek van aard. Het ontbreekt aan een voorziening die in geval van ‘brand’ voorziet in dekking en snelle afhandeling van de schade. In feite ontbreekt het in Europa aan de drijfveer om ‘solidariteit’ te betrachten; een drijfveer die nodig is om de problemen het hoofd te bieden. Nu is solidariteit een moreel geladen begrip, zoals er in de debatten over de eurocrisis wel meer morele en levensbeschouwelijke termen gebruikt worden: schuld, boete, verantwoordelijkheid, vertrouwen. Maar is solidariteit alleen een morele aangelegenheid, of zijn er ook andere perspectieven mogelijk? Waar doen we in Europa goed aan?

Sinds enige tijd open ik mijn spreekbeurten over Europa met de vraag: ‘Wie vindt dat Spanje er een rotzooi van gemaakt heeft?’ De reactie van de zaal varieert. Soms gaan vol overtuiging alle vingers omhoog, maar meestal houdt men zich op de vlakte. Misschien is dat uit onzekerheid. Dat lijkt me een verstandige reactie: zelf verkeer ik in ieder geval in twijfel. Maar waarschijnlijker is dat de zaal vermoedt na een overenthousiaste blijk van instemming voor joker te worden gezet. Ze willen graag antwoorden dat de Spanjaarden uitvreter zijn, maar durven dat niet te zeggen omdat ze het retorische karakter van mijn vraag voorvoelen. Want bij het begin van de financiële crisis in 2008 stond Spanje er goed voor. Het land voldeed aan alle criteria van het Verdrag van Maastricht en het Spaanse banktoezicht werd zelfs geroemd. Nu pas weten we dat Spanje leed onder een huizenprijsbubbel. Veel te veel mensen werkten in de bouw. Voor stenen stapelen hoef je niet zoveel te leren om toch veel te kunnen verdienen, dus nam de *drop-out* in het onderwijs toe. Nu de bouw is ingestort, geldt hetzelfde voor het toekomstperspectief van veel jongeren. Ze zijn ongeschoold werkloos en moeten alsnog een vak gaan leren. Dat is een recept voor jarenlange ellende.

Het is echter niet in de sterren geschreven dat dat lot louter is voorbehouden aan landen ten zuiden van Parijs, of ten westen van Londen. Neem



Prof. dr. Coen Teulings is hoogleraar economie aan de University of Cambridge en parttime hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Nederland. Wat was er in 2008 in de eerste maanden na de ondergang van Lehman Brothers gebeurd als ABN AMRO niet toevallig net op tijd was overgenomen door Royal Bank of Scotland? Nu zit de Britse belastingbetaler op onze blaren. Of wat was er gebeurd als ons land eerder gedwongen was geweest om af te boeken op commercieel vastgoed? Dan was Nederland er mogelijk niet veel beter aan toe geweest dan Spanje. Of neem Duitsland – nu de trotse leider van Europa. Wie herinnert zich nog dat rond de eeuwwisseling dit land nog werd aangeduid als de zieke man van Europa, een reus op lemen voeten? Kortom: het kan verkeren. Het is niet altijd noord tegen zuid. De hoogvlieger van vandaag valt morgen uitgeput ter aarde. Dat noopt tot bescheidenheid.

Europa verkeert in de ernstigste crisis uit haar bestaan. Als ik nogmaals een beroep op u zou doen en zou vragen naar de aard van die crisis, dan zou ‘financieel’ waarschijnlijk het meest genoemde adjectief zijn. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar toch is het in mijn ogen onjuist. Deze crisis is een *politieke* crisis: Europa blijkt de politieke structuur te missen om de onvermijdelijke gevolgen van de instabiliteit van financiële markten te kunnen opvangen. Als je wateroverlast hebt omdat je het dak niet op tijd hebt gerepareerd, dan kun je de regen de schuld geven. Je kunt ook toegeven dat je wist dat het een keer zou gaan regenen en dat je dus bijtijds het dak had moeten repareren. Zolang dat niet gebeurt, is het gebrekkige dak de reden van de wateroverlast, niet de regen.

De monetaire unie is er – terecht of onterecht – nu niet meer relevant. Zoals ter zake kundige economen al twintig jaar geleden hebben aangegeven, vereist een dergelijke unie meer gemeenschappelijke Europese bevoegdheden dan waarin in het Verdrag van Maastricht werd voorzien (Eichengreen, 1992; vgl. Teulings, Bijlsma, Gelauff, Lejour, & Roscam Abbing, 2011). De Europese leiders van die dagen – Kohl, Mitterand en onze eigen Lubbers – hebben echter doelbewust een gok genomen: de monetaire unie werd als katalysator gebruikt voor verdere Europese integratie. Of we die beslissing van toen nu nog kunnen appreciëren, is twijfelachtig, maar zoals gezegd beperkt relevant. Nu staan we voor de vraag: de unie ontbinden, of meer bevoegdheden overdragen aan Europa.

Waarom vereist een monetaire unie meer gemeenschappelijke bevoegdheden? Een monetaire unie brengt het risico op een uitslaande brand met zich mee. Dat risico ervaren we momenteel van dag tot dag. Brandvoorschriften helpen. Dat vermindert het risico op nieuwe brand. Voor de monetaire unie betekent dat strikte voorwaarden waaraan landen en banken zich moeten houden. De geschiedenis laat zien dat het risico op een brand echter nooit volledig kan worden uitgebannen. Daarom is ook een brandverzekering nodig die de schade in ieder geval deels vergoedt als er zich toch brand voordoet. Die brandverzekering heet in dit geval ‘bankenunie’, dan heeft u weer de aansluiting tussen mijn betoog en de analyses die u dagelijks in de krant leest.

Een brandverzekering, dat is de moderne invulling van het begrip solidariteit. Degenen die gedreven worden door het streven naar solidariteit, staan voor elkaar in als zij het moeilijk hebben, net zoals de staten in Amerika dat doen. Ook daar betalen de rijke staten in het noordoosten en het westen voor de arme staten in het zuiden. En zij doen dat nu al decennialang, zonder morren. Wij hebben onze mond altijd vol over Amerikaanse toestanden, maar ondertussen krijgen wij niet georganiseerd wat daar wel kan. Europa, de bakermat van de verzorgingsstaat, van de solidariteit binnen het eigen land, wil geen solidariteit tussen landen.

Solidariteit is een moreel begrip. Voor het moment onthoud ik me echter van een moreel oordeel, niet omdat ik morele oordelen ongepast vind voor een econoom; moraliteit is van groot belang voor het functioneren van de economie, getuige bijvoorbeeld de bevindingen van de *European Values Study* ([www.europeanvaluesstudy.eu](http://www.europeanvaluesstudy.eu); vgl. Teulings, 2008). Maar behalve een moreel begrip is solidariteit ook een kwestie van welbegrepen eigenbelang. Het heeft gewoon geen zin landen tot op de laatste cent te willen uitwringen voordat we ze een paar broodkruimels toewerpen. Daarom zijn morele begrippen niet louter een kwestie van moreel gelijk.

Er is een bekende wijsheid over de relatie tussen de bank en de kredietnemer. Als de bank een vordering heeft van een ton, dan heeft de kredietnemer een probleem. Als de bank een vordering heeft van 10 miljoen, dan heeft de bank een probleem. Noord-Europa is nu zo'n bank met een vordering van 10 miljoen, alleen we willen het niet weten. John Maynard Keynes heeft daar een prachtig boek over geschreven: *The Economic Consequences of the Peace* (1919). De geallieerden probeerden in het verdrag van Versailles een veel te hoge vordering op Duitsland te incasseren. *L'histoire se répète*. Europa is met ongeëvenaard geweld de fouten van bijna een eeuw geleden aan het herhalen. De Nederlandse intelligentsia staat erbij en kijkt ernaar, sterker nog, ze juicht het toe. 'Je moet de druk erop houden, anders wordt er in het zuiden nooit hervormd.'

Dat is overigens wel een beetje waar. De invoering van een brandverzekering is gevaarlijk omdat zij uitvretergedrag oproept. Het verzekeren van de brandschade nodigt landen uit om brandgevaarlijker te bouwen. Dat 'moreel gevaar' is een serieus risico (vgl. Bovenberg, Teulings, & Van Dalen, 2005, pp. 66-76). Vanuit dat perspectief bezien zijn de huidige problemen de schuld van Zuid-Europa. 'Hadden ze maar minder brandgevaarlijk moeten bouwen. Dat is niet gebeurd, dus moeten ze ook zelf de schade betalen!'

Zo verschaft de retoriek van schuld en boete Noord-Europa een alibi om niet over de invoering van een brandverzekering te hoeven spreken. Men kan op basis van deze retoriek schijnbaar veilig achteroverleunen. Schijnbaar, want het is inderdaad schijn. Alle landen houden hun kaarten tegen de

borst in de hoop dat de rekening naar de burens gaat, maar het eindresultaat van dit uitstelgedrag, de stap-voor-stap benadering, is dat de rekening uiteindelijk veel hoger uitvalt. Dat is de les van Versailles, zo treffend verwoord in Keynes' prachtige boek. De schuldenaar moet een prikkel houden om zijn schuld af te lossen. Dat kan alleen door de schuld niet te zeer te laten oplopen, of waar nodig, de schuld deels kwijt te schelden, zoals in Griekenland.

Tegenover de retoriek van schuld en boete staat dus een retoriek van en diensgevolge het streven naar samenwerking en solidariteit. De reden dat schuld en boete in de praktijk vaak prevaleert, is meestal gelegen in een gebrek aan vertrouwen. Waar wantrouwen heerst, zullen leden van een groep niet bereid zijn samen te werken en voor elkaar in te staan. Toch is juist dat uiteindelijk in ieders belang.

Beide retorieken hebben dus hun legitimiteit. Zowel brandverzekering als brandvoorschriften (en de handhaving daarvan) zijn nodig. De ene dient het gemeenschappelijk belang en daarmee het eigenbelang, de ander beteugelt het moreel gevaar. Welke van de twee retorieken de aandacht moet krijgen in een specifieke situatie, is op voorhand moeilijk te zeggen. Vaak gaat het om een moeilijk dilemma. In Europa wordt momenteel de taal van wantrouwen gesproken. De balans is ver doorgeslagen naar de retoriek van schuld en boete. Daarmee brengen we ook het eigen, welbegrepen belang van Noord-Europa in gevaar.

Zoals gezegd, is de huidige crisis vooral een politieke crisis. Politieke besluitvorming kenmerkt zich hierdoor dat een gemeenschap een beslissing neemt die bindend is voor de leden. Dat vereist dus dat de groep zichzelf inderdaad als een *gemeenschap* ziet en dat de leden van de groep de bevoegdheid van de gemeenschap erkennen om over het voorliggende agendapunt een beslissing te nemen. Het schort op dit moment vooral aan het tweede – heeft Europa de bevoegdheid? – met de dreiging dat dit op termijn gevolgen heeft voor het eerste – voelen we ons nog wel deel van de Europese gemeenschap?

De pijnlijke ervaring uit vele eerdere financiële crises is dat wij steeds opnieuw te laat die les tot ons door laten dringen, omdat een snelle aanpak politiek moeilijk verkoopbaar is. Zie Zuid-Amerika in de jaren tachtig, zie Mexico, zie de *Savings and Loan*-crisis in de Verenigde Staten, zie Japan en, *last but not least*, zie het Europa van de afgelopen jaren. Bij een vroegtijdige aanpak van de Griekse crisis waren wij veel goedkoper uit geweest. Vanwege deze verleiding, uitstel, ontaarden financiële crises bijna altijd in politieke crises.

De enige weg daaruit is een gesprek over moraliteit: onderlinge solidariteit. Dat ik hier allereerst aandring op een gesprek, en niet op specifieke maatregelen

len, is geen vlucht in vaagheid. Het heeft meer te maken met het heersende wantrouwen in Europa: de eerste stap is om dát te bestrijden. Nu wordt elke overdracht van bevoegdheden met argwaan bekeken. Ook de bankenunie, hoewel deze beide 'retorieken' in zich verenigt: toezicht en beslissingsbevoegdheid in geval van problemen, maar ook onderlinge solidariteit. Er is dus een gevoel van gezamenlijkheid nodig, van wederzijds vertrouwen, ook in de gemeenschappelijke besluitvorming.

Daarnaast is er misschien een moedige stap nodig om voor een kentering te zorgen. Dat is eerder gebeurd. Begin jaren negentig verkeerde Europa in een zeer moeizame fase. George Soros had de Britten gedwongen het pond sterling uit het Europese wisselkoersmechanisme terug te trekken. De lire en de peseta kampten met grote problemen. Denemarken wees het oorspronkelijke Verdrag van Maastricht af. Er heerste veel wantrouwen. Toch hakten Europese regeringsleiders in december 1995 een belangrijke knoop door: 'We gaan het gewoon doen.' De euro kreeg zijn naam en er kwam een duidelijk tijdpad voor de invoering ervan. Soms is het een kwestie van politieke wil en leiderschap.

Het dilemma tussen de retoriek van schuld en boete en de retoriek van solidariteit en samenwerking treedt overal aan de dag. In internationale relaties (Europese Unie), maar ook in bedrijven en organisaties, en in het persoonlijk verkeer. Een kant-en-klare gebruiksaanwijzing bestaat niet. Wel zijn er aandachtspunten. Bijvoorbeeld: Waar op het continuüm tussen verantwoordelijkheid en solidariteit bevindt de organisatie zich eigenlijk? Welk van de twee uitersten moet worden versterkt: eigen verantwoordelijkheid of solidariteit? Cruciaal is verder de aandacht voor de bedrijfscultuur. In de praktijk komt juist solidariteit niet gemakkelijk van de grond. Kennelijk is samenwerken lastig. De kunst is dus om te werken aan een gevoel van gemeenschappelijke urgentie. Leiderschap betekent in zulke situaties niet dat je zaken afdwingt, maar dat je een cultuur creëert waarin de vraag naar het gemeenschappelijk belang steeds meer leidend wordt, in plaats van elkaar de loef af te steken.

Vaak geldt: solidariteit is niet alleen een morele aangelegenheid, maar het correspondeert – voorzien van de juiste waarborgen – ook met ons welbegrepen eigenbelang. Komt dat even goed uit.

## Noot

1. Dit essay is een bewerking en uitbreiding van een eerdere publicatie in *NRC Handelsblad* van dezelfde auteur (Teulings, 2013).

## Literatuur

- Bovenberg, L., Teulings, C.N., & Van Dalen, H. (2005). *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*. Amsterdam: Amsterdam University Press. doi:10.5117/9789053568170. Geraadpleegd op: <http://www.oopen.org/download?type=document&docid=340194>.
- Eichengreen, B. (1992). *Should the Maastricht Treaty be Saved?* Princeton Studies in International Finance, 74. Princeton NJ: Princeton University. Geraadpleegd op: [http://www.princeton.edu/~ies/IES\\_Studies/S74.pdf](http://www.princeton.edu/~ies/IES_Studies/S74.pdf).
- Keynes, J.M. (1919). *The Economic Consequences of the Peace*. New York (NY): Harcourt, Brace, and Howe.
- Teulings, C.N. (2008, 2 februari). Markt en moraal gaan hand in hand, alleen aan jezelf denken loont niet in de evolutie. *NRC Handelsblad*, p. 11.
- Teulings, C.N. (2013, 22 november). Europa herhaalt de fouten van Versailles. *NRC Handelsblad*, p. 16 (Opinie). Geraadpleegd op: <http://www.nrc-reader.nl/artikel/3202/europa-herhaalt-de-fouten-van-versailles>.
- Teulings, C.N., Bijlsma, M., Gelauff, G., Lejour, A., & Roscam Abbing, M. (2011). *Europa in crisis*. Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de Eurozone. Amsterdam: Balans.