



---

# Na de Brexit-bom: quo vadis Europa?

---

STEVEN VAN HECKE

---



*De auteur is docent Europese en vergelijkende politiek aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven en als onderzoeker verbonden aan het Instituut voor de Overheid*

Het stof is al wat gaan liggen. Voor het opmeten van de exacte schade is het wellicht nog te vroeg. Maar dat de Brexit-bom voor een schokgolf heeft gezorgd, in de eerste plaats in het Verenigd Koninkrijk, maar ook in de rest van de Europese Unie, staat inmiddels buiten kijf. Tijd om een eerste balans op te maken van de brokstukken. Met tien vragen als leidraad.

**(1) WAAR WAS DIT REFERENDUM VOOR NODIG?**

Toch eerst even in herinnering brengen: Europa en referenda, dat is een lastige combinatie. De kans dat het slecht afloopt, is redelijk groot. Hoe komt dat? De initiatiefnemers gebruiken EU-referenda voor binnenlandse doeleinden. Als dat de regering is, ruikt de oppositie haar kans en mobiliseert ze massaal om de zittende meerderheid af te straffen. Soms is een referendum ook gewoon tegen de regering gericht. Denk aan het referendum in Nederland over het EU-Oekraïne-Associatieverdrag. Het eerste onderwerp waarover een referendum kon worden georganiseerd, nadat de Wet Raadgevend Referendum in werking was genomen, werd door GeenPeil aangewend om het establishment in Den Haag een ferme neus te zetten. Resultaat: een negatieve uitslag en een dreun voor Europa. Bij gebrek aan 'echte' Europese referenda (referenda die georganiseerd worden in de ganse EU), lijkt een dergelijke instrumentalisering bijna onvermijdelijk.<sup>1</sup>

David Cameron heeft zelf een sprekend voorbeeld afgeleverd. Om zijn eurosceptische *backbenchers* de mond te snoeren en zich van hun steun te verzekeren, beloofde hij al in januari 2013 een referendum over het Britse EU-lidmaatschap als hij de parlementsverkiezingen van 2015 zou winnen. Die *backbenchers* hadden hun buik vol van de pro-Europese *Liberal Democrats* met wie Cameron sinds 2010 een coalitieregering vormde. Tot verbazing van velen won Cameron een absolute meerderheid bij de verkiezingen van 2015, dus was het alleen een kwestie van tijd vooraleer hij zijn belofte zou inlossen. UKIP, die bij de Europese parlementsverkiezingen van 2014 de grootste partij van het Verenigd Koninkrijk was geworden, bleef intussen inbeuken op de eurosceptische vleugel van de Conservatives. Na lange en moeizame onderhandelingen met de andere 27 EU-lidstaten bereikte Cameron begin 2016 een zogenaamde *Better Deal for Britain* waarmee hij zijn kiezers zou overtuigen om bij de

**Dat Cameron altijd op de eerste rij stond om kritiek te uiten op Europa, heeft zich als een boemerang tegen hem gekeerd.**

EU te blijven. Op 23 juni 2016 was het dan eindelijk zover. En weten we dat het EU-referendum ook bij Cameron fout is afgelopen.

**(2) WAS HET DE EERSTE KEER?**

Neen, want in 1975 konden de Britten zich al min of meer over dezelfde kwestie uitspreken, al is de huidige EU moeilijk vergelijkbaar met de toenmalige Europese Gemeenschap (want die bestond toen nog grotendeels alleen uit de interne markt). O, ironie: destijds was het *Labour* dat voor de verkiezingen een referendum had beloofd, die stembuslag ook won en haar belofte moest waarmaken. *Labour* was intern sterk verdeeld maar premier Harold Wilson liet niet toe dat de regeringsleden openlijk campagne voerden tegen de partijlijn. Bij Cameron was dissidentie van binnenuit wel toegelaten, met alle gevolgen vandien. Bij een opkomst van 64% in 1975 stemde ruim twee derde voor het lidmaatschap. Opmerkelijk: de *Conservatives* voerden een succesvolle pro-campagne onder leiding van haar toenmalige partijleider en dat was, jawel, Margaret Thatcher.

Ook binnen de EU was het geenszins de eerste keer. De teller staat intussen op 55.<sup>1</sup> Het eerste referendum werd in 1972 georganiseerd, nota bene over de vraag of de Britten mochten toetreden tot de Europese Gemeenschap. De Fransen stemden toen massaal ja, nadat president de Gaulle het Verenigd Koninkrijk gedurende een gans decennium op afstand had gehouden. Volgens de generaal zou het perfide Albion Europa als een



■ Bij een opkomst van 64% in 1975 stemde ruim twee derde voor het lidmaatschap. De Conservatives voerden een succesvolle pro-campagne onder leiding van haar toenmalige partijleider en dat was, jawel, Margaret Thatcher.

paard van Troje van binnenuit verzwakken. Wat er ook van zij, de meeste referenda gingen over verdragswijzigingen en toetredingen. Enkele werden ook buiten de EU georganiseerd, zoals in Noorwegen en Zwitserland. Referenda over specifieke beleidskwesaties, zoals de euro of het vrij verkeer van personen, winnen recentelijk aan populariteit. Zo handelt het eerstvolgende referendum over het plan van de Europese Commissie om de vluchtelingen over de ganse EU te spreiden. Afspraak op zondag 2 oktober in Hongarije. Met dank aan premier Viktor Orban.

### **(3) ZIJN REFERENDA DAN PER DEFINITIE ONGESCHIKT?**

Omwille van de overwinning van het *Leave*-kamp, struikelden de critici van referenda bijna over elkaars voeten. Hoe kan zo'n belangrijke beslissing nu worden voorgelegd via een simpele vraag aan de ganse bevolking? Is daar geen tweederde meerderheid voor nodig? Wel, ik betwijfel of veel van deze critici een gelijkaardige redenering hadden opge-

bouwd mocht het *Remain*-kamp het referendum hebben gewonnen. Ik heb diezelfde critici ook niet gehoord toen de lidstaten die sinds 1995 zijn toetreden allemaal een referendum hebben georganiseerd. Als een referendum kan om toe te treden, dan toch ook om uit de Unie te stappen? En waarom plots zo'n hoge drempel? In Zweden en Finland stemden in 1994 respectievelijk 52,3 en 56,9 procent van de bevolking voor EU-lidmaatschap. Is dat ondemocratisch? Een referendum is geenszins het toppunt van democratie maar een beetje consequent redeneren wordt toch geapprecieerd. Men verwerpt toch ook niet het principe van verkiezingen wanneer plots de 'verkeerde' partij wint?

### **(4) DEED DE CAMPAGNE MEER KWAAD DAN GOED?**

Net zoals bij verkiezingen kan een referendum niet zonder campagne. En net zoals bij verkiezingen gebeurt er één en ander dat volgens normale democratische standaarden niet door de beugel kan. Fraai was het niet, in de aanloop naar 23 juni. Bij de genomineerden voor 'absoluut dieptepunt' zat

bijvoorbeeld Justitieminister Michael Gove: “*I think people in this country have had enough of experts*”. Tja. En dan zwijgen we nog over alle halve onwaarheden en hele leugens die werden verkondigd. De kater was er nadien niet minder om. Trouwens, iemand nog iets vernomen van de berekening van de verkiezingsprogramma's in de aanloop naar de Belgische stembusslag van mei 2014? En de verhoging van de pensioenleeftijd stond toch in geen enkel partijprogramma? Wat zich over het Kanaal heeft afgespeeld de laatste maanden deed geregeld vreemd aan, maar sommige eigenaardigheden bleken bij nader toezien toch redelijk vertrouwd.

Maar fundamenteler voor de Brexit is de geloofwaardigheid van de hoofdrolspelers tijdens de campagne. En daar zat het bij Cameron meteen grondig fout. Als premier had hij zich sinds zijn aantreden in 2010 nooit laten betrappen op een goed woord over Europa. Veel collega-regeringleiders zijn in hetzelfde bedje ziek – de EU is de boeman voor alles wat nationale politici niet goed uitkomt – maar Cameron was ongetwijfeld de kampioen. Zo kantte hij zich in 2014 als enige tegen de voordracht van Jean-Claude Juncker als nieuwe voorzitter van de Europese Commissie. Hoe kan nu iemand met zo'n palmares voldoende geloofwaardig zijn om een kiespubliek dat al niet erg pro-Europees is en jarenlang de desinformatie van de tabloids over zich heen heeft gekregen te overtuigen om alsnog in die vermaledijde EU te blijven? Een premier schuif je ook niet zomaar aan de kant als boegbeeld van het *Remain*-kamp. Het *Leave*-kamp daarentegen was intern verdeeld maar had tenminste het voordeel dat het meerdere boegbeelden kon uitspelen, al naargelang het thema en het segment van het beoogde kiespubliek. In het *Leave*-kamp was Cameron een blok aan het been.

Dat hij altijd op de eerste rij stond om kritiek te uiten op Europa, heeft zich dus als een boemering tegen hem gekeerd. Voor een campagnebeest als Cameron – hij werkte een tijd in de media en

**Net zoals bij verkiezingen gebeurde er één en ander dat volgens normale democratische standaarden niet door de beugel kan. Fraai was het niet, de aanloop naar het referendum.**

ook als lobbyist – was dit een bittere pil om slikken. De geschiedenis zal wellicht terecht streng over hem oordelen. Met het Brexit-referendum nam hij onnodig een zeer groot risico voor zijn land en de ganse Unie, louter en alleen om interne partijproblemen op te lossen. Externaliseren van de kosten, heet zoiets. Maar dus niet onschuldig. Cameron hoopte de geschiedenisboeken in te gaan als de premier die het euroscepticisme definitief de genadeslag zou toebrengen en zijn land definitief liet verzoenen met Europa. Dankzij de Brexit dreigt zijn ganse palmares in het niets te verzinken. Alleen in het Amerikaanse lezingencircuit kan hij nog het mooie weer maken en munt slaan uit de Brexit, ook letterlijk uiteraard.

#### **(5) HOE VERDEELD STEMDE HET VERENIGD KONINKRIJK?**

De uitslag was duidelijk: 48,11 procent stemde voor en 51,89 procent stemde tegen EU-lidmaatschap. Zoals bij elke verkiezing verhult zo'n algemene uitslag allerlei onderliggende tendensen. Die zijn intussen gemeenzaam bekend. Ten eerste was er de geografische verdeeldheid: *Leave* haalde een meerderheid in Wales en op het Engelse platteland terwijl *Remain* zich tot winnaar kon uitroepen in Londen, Noord-Ierland en Schotland. Uitschieter was Gibraltar waar ruim 95 procent koos om te blijven. Ten tweede werd er verschillend gestemd naargelang de scholingsgraad: hoe hoger geschoold, hoe meer kans op een stem voor het behoud van het Britse EU-lidmaatschap. Zo haalde *Leave* een ruime meerderheid in de universiteits-

steden Oxford en Cambridge. Ten slotte waren er opmerkelijke verschillen tussen de verschillende leeftijdscohortes (generaties): jongeren stemden gemiddeld meer voor *Remain* terwijl ouderen door *Leave* werden bekoord. De tabel van peilingsbureau YouGov waarin ook de toekomstige levensjaren aan de cijfers werden toegevoegd, bleek overigens een grote hit op sociale media in de uren en dagen na de bekendmaking van de uitslag (zie tabel). Opgeteld: jongere hooggeschoolde stedelingen leken lijnrecht te staan tegenover oudere laaggeschoolden op het platteland. Met andere woorden: de duale samenleving had zich manifest in het kieshokje getoond.

Toch verdienen deze populaire analyses enige nuancering. En ook hier verschilt het Brexit-referendum niet van andere referenda of 'gewone' verkiezingen. In België blijft het meestal buiten onze radar wegens de opkomstplicht maar het aantal kiezers dat komt opdagen op de dag van de stembus is sterk meebepalend voor de uitslag. Dat was dus op 23 juni met een hoog opkomstcijfer van zo'n 72 procent niet anders. Neem nu de jongeren die 'massaal' voor *Remain* hadden gestemd. Sympathiek, uiteraard, maar ze vormen wel de leeftijdscategorie met de laagste opkomstcijfers. De ouderen daarentegen trokken in grote getale naar de kieslokalen. Een patroon dat bekend is bij de Britse parlementsverkiezingen. Voorzichtige hypothese: mochten er meer jongeren aan het referendum hebben deelgenomen, dan lag wellicht de score voor het *Leave*-kamp opmerkelijk hoger.

## (6) HOE MOET HET NU VERDER MET HET VERDEELDE KONINKRIJK?

Het Verenigd Koninkrijk is openlijk een verdeelde samenleving (regio's, opleiding en leeftijd) gebleken en daar kan, moet zelfs elke rechtgeaarde politicus mee aan de slag. Maar dat is uiteraard een werk van lange adem. Geen uniek Brits probleem maar wellicht scherper dan in veel andere landen van Europa. Terzijde: de cohesie versterken is ook een enorme uitdaging voor het maatschappelijk middenveld.<sup>2</sup>

Londen is gedwongen zich eerst en vooral om het Schotse probleem te bekommeren. Zoals voorspeld verschijnt een tweede onafhankelijkheidsreferendum aan de horizon van zodra de Brexit een feit is. Net zoals de Brexit zelf, is *Scottish independence* geen eenvoudige zaak, vooral niet op financieel-economisch vlak. En in Noord-Ierland al evenmin, waar het broze bestand tussen katholieken en protestanten op de helling dreigt te komen van zodra de hereniging van het ganse Ierse eiland op tafel komt. Met de Brexit dient het Verenigd Koninkrijk ook zijn externe betrekkingen onder de loep te nemen. Blijven de Britten de geprivilegerde partners van de Verenigde Staten? En is het Britse Gemenebest een alternatief voor de EU of wordt omwille van de Brexit de *Commonwealth* net minder interessant voor een aantal aangesloten landen? Stel dat Schotland onafhankelijk wordt, is het dan ook afgelopen met Queen Elisabeth als staatshoofd en zal dit de republikeinen in pakweg Australië opnieuw op ideeën brengen? In plaats van een hernieuwde *Commonwealth* heb-

Leeftijdsgroep	Mediaanleeftijd	Remain	Leave	Levensverwachting	Gemiddeld aantal jaren te leven met beslissing
18-24	21	64%	24%	90	69
25-49	37	45%	39%	89	52
50-64	57	35%	49%	88	31
65+	73	33%	58%	89	16

*Polling Data = YouGov. 1652 people. 17-19th June 2016*

ben de hoofdzakelijk Engelse kiezers via de Brexit mogelijks de genadeslag gegeven aan het *British Empire*.

#### **(7) WELKE BRITTEN SPINNEN GAREN BIJ DE BREXIT?**

Elk referendum heeft, net zoals bij verkiezingen, winnaars en verliezers. Voor Cameron was het zijn politieke zwanenzang. En een aantal van zijn medestanders gingen mee de politieke afgrond in. Behalve minister van Binnenlandse Zaken Theresa May die zich als enig geloofwaardig alternatief aan het hoofd van de *Conservatives* kon opwerpen. Merk trouwens op dat alleen de parlementsleden van de meerderheid een zeg hadden in de keuze van een nieuwe partijleider die automatisch premier werd: een knap staaltje van de zogenaamd superieure nationale democratie *à la Westminster*. Daardoor is May een lange zomer van interne strijd bespaard gebleven maar eerder vroeg dan laat zal ze toch wat meer in haar kaarten moeten laten kijken: welk scenario heeft ze met het Verenigd Koninkrijk in petto? Hoe zal ze de interne problemen aanpakken en wat zal haar strategie zijn ten aanzien van Brussel? Afspraak begin oktober in Birmingham op het jaarlijkse partijcongres van de *Conservatives*.

Het mag voor haar een troost zijn dat de Brexit haar politieke tegenstanders nog meer heeft verzwakt. Sinds Nigel Farage bedankte als leider van UKIP hangt de partij in de touwen. Op links is de situatie al niet veel rooskleuriger. De Labour-parlementsleden verwijten Jeremy Corbyn dat hij te lauw voor EU-lidmaatschap campagne heeft gevoerd en daardoor de blanke, oudere en laaggeschoolde kiezers in de handen van het *Leave*-kamp heeft gedreven. Sindsdien zijn ze in een bittere strijd met elkaar verwickeld. De uitslag van de voorzittersverkiezingen kennen we op 24 september.

#### **(8) WELKE SCHADE BEROKKENT DE BREXIT AAN UNIE?**

Afgezien van het vertrek van de Britten zelf en de onzekerheid over welke relatie het Verenigd Koninkrijk met de EU zal ontwikkelen, is er eerst en vooral

**Merk trouwens op dat alleen de parlementsleden van de meerderheid een zeg hadden in de keuze van een nieuwe partijleider, Theresa May, die automatisch premier werd: een knap staaltje van de zogenaamd superieure nationale democratie *à la Westminster*.**

de reputatieschade – een groot en belangrijk Europees land houdt bij voor bekeken – en in het kielzog daarvan de schade aan het zelfbeeld van de Unie. De idee dat de eenmaking onomkeerbaar is, mag op de vuilnisbelt. In de plaats komt: *‘What’s in for me?’*. De impact daarvan op de huidige maar ook op de toekomstige EU-lidstaten valt moeilijk te overschatten.

De Brexit verstoort ook het interne evenwicht binnen de Unie. Voor de Ieren wordt de EU minder belangrijk en Duitsland wordt nog dominanter. Ook binnen de instellingen verandert er een en ander. En daar zijn ook winnaars en verliezers bij. De N-VA verliest de grootste groep europarlementsleden in haar fractie terwijl de kans groot is dat Europese Volkspartij haar positie zal kunnen versterken.

Of de Brexit ook een precedentwaarde heeft? Die vrees lijkt momenteel eerder ongegrond, op de euforie bij Le Pen, Wilders en co. na. De Denen bijvoorbeeld zullen toch tweemaal nadenken vooraleer ze zich aan zo'n referendumavontuur wagen. Zeker zolang de Brexit-gevolgen op financieel-economisch vlak nadelig blijken voor het Verenigd Koninkrijk. In dat verband: het slechtst mogelijke scenario dat de EU nu kan overkomen is dat haar economie blijft slabakken terwijl de Britse economie een hoge vlucht neemt. Dan is het in Brussel en Frankfurt einde verhaal.

### (9) SPEELDE DE MIGRATIECRISIS IN DE KAART VAN DE BREXIT?

Niet ondenkbaar dat we na enkele jaren zullen terugblikken op de Brexit met de volgende conclusie: “*It’s the migration, stupid!*”. Het ene heeft nochtans nauwelijks iets met het andere te maken. Enerzijds is arbeidsmigratie binnen de EU voor het Verenigd Koninkrijk een *hot issue*<sup>3</sup>. Denk aan de kritiek op de ‘toevloed’ aan Polen en Roemenen die de arbeidsplaatsen van de Britten ‘inpikken’. Anderzijds vangen de Britten naar verhouding weinig Syrische oorlogsvluchtelingen op. Maar het debat ging over Syriërs, niet over Polen en Roemenen. Het thema was alomtegenwoordig, zoals het ook binnendringt in allerlei andere discussies in veel EU-lidstaten, soms terecht, soms onterecht.

Eurosceptische partijen proberen er garen uit te spinnen. Maar ook hier is blijvend succes niet gegarandeerd. Veel waarnemers gaan er immers van uit dat een Brexit het migratievraagstuk in het Verenigd Koninkrijk niet zal oplossen. Opstappen uit de EU helpt dit probleem niet uit de wereld, integendeel.

### (10) NEVER WASTE A GOOD CRISIS: LEVERT DE BREXIT EUROPA OOK IETS GOED OP?

Ja, want de uitzonderingen die Cameron had bedongen en die in werking zouden treden mochten de Britten bij de EU blijven moeten nu niet worden toegepast. De Unie is zo al complex genoeg. En met de toepassing van het fameuze artikel 55 van het Verdrag van Lissabon zijn de juristen aan het Schumanplein sowieso een hele tijd zoet.

Rest er dan niets buiten het status quo minus de Britten? Sommige pleiten voor meer macht voor Brussel want het moment is aangebroken om de Unie te versterken. Anderen willen de rol van de

**Of de Brexit ook een precentwaarde heeft? Die vrees lijkt momenteel eerder ongegrond, op de euforie bij Le Pen, Wilders en co. na.**

lidstaten aanscherpen, verwijzend naar het signaal dat de Britse kiezers hebben gegeven. Voor beide groepen is *business as usual* uitgesloten. Prima, maar maak dat eens concreet – in welke beleidsdomeinen, op welke termijn – en vergeet vooral niet de landen op te sommen die zo’n operatie steunen. Zonder de steun van een ruime meerderheid van de lidstaten maakt meer of minder integratie geen schijn van kans.

Enige scepsis over de uitkomst van allerlei goedbedoelde initiatieven – van het trio Merkel-Hollande-Renzi tot de informele bijeenkomst van de EU27 op 16 september in Bratislava – is op zijn plaats want, helaas, de lidstaten zijn onderling erg verdeeld. De grootste stokebrand verdwijnt mogelijk binnenkort van het toneel maar dat betekent niet dat de andere hoofdrolspelers nu spontaan in elkaars armen vallen.

Om echt een antwoord te kunnen bieden aan de verzuchtingen van de Brexiteers is een geloofwaardig sociaal en fiscaal beleid nodig op het niveau van de EU. Maar zolang de lidstaten niet bereid zijn die bevoegdheid af te staan, blijft het behelpen. Dat betekent de schade vaststellen, brokstukken opruimen, waar nodig herstellingen aanbrengen. Kortom, naar best vermogen de gevolgen beperken van de Brexit-bom. ■

1. European Parliamentary Research Service, Referendums on EU issues, Briefing, May 2016, 11p. (<https://epthinktank.eu/2016/05/19/referendums-on-eu-issues/>)  
2. Wouter Wolfs, *De instrumentalisering van EU-referenda*, Res Publica, 2016, nr. 3, pp. 341-357.  
3. Over het verband tussen Brexit, globalisering, ongelijkheid en publieke dienstverlening, zie bijvoorbeeld Kevin O'Rourke, *The lesson from Brexit is that too much market and too little state invites a backlash*, LSE EUROPP blog: <http://bit.ly/2aPzRhu>.