

Britse emotie versus economische rationaliteit bij het Brexit-referendum

De Brexit-discussie lijkt een puur Brits fenomeen, maar is dat niet. Het Verenigd Koninkrijk heeft zich altijd afgekeerd van al te sterke EU-integratie. Maar anders dan in eerdere Britse discussies over de EU, spelen economische thema's nu ook een belangrijke rol. De opbrengst van de interne markt valt tegen en de euro leidt tot een vorm van Europese samenwerking waar geen steun voor is. Dit referendum is niet toevallig tijdens de eurocrisis opgekomen. De Britse discussies lopen daarmee gelijk op met de groeiende weerstanden in andere lidstaten.

ADRIAAN SCHOUT

Coördinator Europa bij het Instituut Clingendael

Binnen een jaar na de Britse toetreding in 1973 gold het Verenigd Koninkrijk (VK) al als *awkward partner*. De Britten werd verweten dat ze te pragmatisch en onvoldoende compromisbereid waren. Volgens George (1990) is de Britse onderhandelstrategie veelal sectoraal en minder gericht op het sluiten van package deals of compromissen in het belang van Europese integratie. Direct na het lidmaatschap dwarsboomden de Britten bijvoorbeeld een gezamenlijk Europees antwoord op de energiecrisis, omdat het VK zelf bezig was olie-exporteur te worden. Ook de weerstand tegen de *ever closer union* zat er bij de Britten vanaf het begin in. De Britse premier Callaghan meende in 1977 dat het VK zeer voor uitbreiding met Griekenland, Spanje en Portugal was omdat *'the dangers of an over-centralized, over-bureaucratized and over-harmonized Community will be far less with twelve than with nine'* (quote via George, 1990). De Britten hebben inmiddels opt-outs op grote beleidsterreinen zoals Schengen, monetaire integratie en fundamentele rechten (Hübner, 2014) en willen geen ambitieus Europees project.

De vraag is belangrijk of het referendum een typisch Britse eigenaardigheid is. Onzekerheid overheerst op tal

van terreinen als het gaat over het Britse referendum. Ook het 'waarom' is onduidelijk. Om de juiste lessen te trekken uit de Britse discussies voor het Europese integratieproject is het nodig te weten of de exit-discussie ook in andere landen zo gevoerd wordt. Deze bijdrage bespreekt het debat over het referendum aan de hand van de vraag of het met name om een emotionele, Britse afkeur van Europese integratie gaat, of dat deze ook een economische basis kent die evenzeer elders speelt. Als het referendum een veralgemeenseerbare economische basis heeft, dan roept dat de vraag op of Europese beleidsmakers voldoende doorhebben dat er twijfels zijn aan de waarde van de economische integratie en aan de manier waarop dit verwezenlijkt moet worden. Naast beschikbare literatuur en mediabronnen zijn voor dit artikel een aantal achtergrondgesprekken gevoerd met EU-experts in het VK en met ambtenaren die betrokken zijn bij de Europese onderhandelingen.

HET TYPISCH BRITSE DEEL VAN HET EU-DEBAT

Het referendum raakt de Britse samenleving in al zijn geledingen en de posities zijn sterk verdeeld (kader 1). Eurobarometers tonen al jaren dat er veel steun is voor een Europees aanpak van jeugdwerkloosheid, voor milieubeleid en voor veiligheid (zie de peilingen van YouGov), maar EU-instituties worden amper vertrouwd – overigens zijn ook de scores voor de Britse overheid vergelijkbaar laag (Schout, 2015). Desalniettemin is de EU zeer omstreden en de weerstand grenst aan haat. De Britse onrust is niet eenduidig te verklaren. Borjes en Menon (2016) sommen de discussie op met: Britse burgers willen soevereiniteit voor hun parlement (legitimiteit op basis van democratische controle) en ze zijn teleurgesteld in de Europese resultaten (legitimiteit op basis van bewezen voordelen). Dit lijkt terecht maar neemt niet weg dat verklaringen nodig zijn waarom de Europese afkeur zo diep gaat.

Een beperkt aantal onderwerpen staat centraal in de literatuur over het Britse ongenoegen (Liddle, 2014). Ten

eerste zijn noch *Labour* noch de *Conservative Party* overtuigde pro-Europese partijen. De populaire media maken het politici ook niet makkelijk om pro-Europees te zijn, zodat voor politici geldt dat 'Europe is something better not talked about' (Liddle, p. xxxiii). Ten tweede leeft in het VK het internationale wereldbeeld zoals Churchill het samenvatte met drie cirkels: het Britse Rijk, de speciale band met de Verenigde Staten en, als laatste, Europa. Ten derde ziet het VK zich als ongeslagen koninkrijk. Na de Tweede Wereldoorlog was het continent een ruïne maar het VK was een overwinnaar. 'Europa' moest orde op zaken stellen en de elite van de in puin liggende landen op het continent zoals Nederland, België, Italië en Duitsland was ervan overtuigd dat ze onderlinge grenzen moest slechten. Deze 'nooit meer oorlog'-overtuiging is aan de Britten voorbijgegaan. Ten vierde wordt de toon van elk politiek debat bepaald door het Britse tweepartijstelsel, waardoor de compromiscultuur die typerend is voor de EU niet aansluit bij de Britse aanpak. De laatste constante in de discussies over specifiek Britse kenmerken zijn de diepgewortelde Britse tradities van parlementaire soevereiniteit, constitutionele flexibiliteit en liberale waarden (Siedentop, 2000). In de Britse politieke cultuur heerst een sterke beleving van 'Britain invented representative government' (Siedentop, p. 64). Hun democratie gaat terug tot de middeleeuwen en boven de wetgeving van het parlement staat niets, ook geen constitutioneel hof. Dit botst met de groeiende concurrentie van het Europees Parlement, de bindende Europese wetgeving en het Europees Hof van Justitie.

Dit verklaart de emoties die verder nog worden opgezweept door rancuneuze politici en de Britse pers (Hannay, 2016). Het EU-debat in het VK is al decennialang emotioneel. Op het continent is dat anders - daar heeft het besef geheerst van *nooit meer oorlog*, van de noodzaak van het slechten van grenzen, en van het creëren van instituties boven de nationale politieke en juridische organen. Op het continent wordt schouderophalend gesproken over de soevereiniteit van open economieën terwijl in het VK soevereiniteit geldt als traditie. Twijfels over de voortschrijdende Europese integratie zijn op het continent van veel recenter datum. In Nederland, bijvoorbeeld, opende de afwijzing van de Europese Grondwet in 2005 pas echt de ogen voor de groeiende emoties rond Europese eenwording.

Het zou de huidige Britse discussies te kort doen om het bij deze schets van emoties te laten. Er is een economische lading bijgekomen die het Britse debat vergelijkbaar maakt met discussies die nu hier opbloeien.

ECONOMISCHE VERKLARING VAN DE BRITSE WREVEL

Europese integratie is grotendeels een project geweest van economische integratie opgebouwd rond de vier vrijheden van de interne markt: vrij verkeer van kapitaal, arbeid, goederen, en diensten. Sinds 2002 is daar de euro bijgekomen. Discussies en twijfels over de werkelijke kosten en baten van Europese integratie komen in elke lidstaat voor en zijn niet typisch Brits. De Europese Commissie heeft meerdere keren rooskleurige inschattingen gepresenteerd van EU-beleid of van de interne markt, zie bijvoorbeeld Cecchini *et al.* (1988). In Nederland heeft Teulings gesteld dat het

CPB te optimistisch was in de schattingen van de voordelen van de euro. Het Britse debat legt bloot in hoeverre de economische onderbouwing van Europese integratie wordt betwist. Dat zowel aan de interne markt als aan de euro wordt getwijfeld, betekent een serieuze ondermijning van de EU. Als in andere landen in/out-referenda gehouden zouden worden dan is het waarschijnlijk dat deze economische twijfels elders evenzeer zouden blijken. De economische onderbouwing van het EU-project is de achilleshiel van integratie.

DE INTERNE MARKT

Beide kampen in het Brexit-debat grossieren in economische en geopolitieke argumenten. Elke uitspraak en elk rapport wordt overladen met tegenargumenten en fact checkers, zie kader 2. De *Financial Times* is bijvoorbeeld kritisch op rapporten van de Britse overheid over de (grote) schade die het gevolg zou zijn van Brexit. Wat betreft marktwerking moet Boris Johnson wel met een extra koreltje zout genomen worden met zijn Europees 'verbod' op sterke stofzuigers en op kromme bananen. Het anti-EU-

Opiniepeilingen en het Britse debat

KADER 1

Opiniepeilingen gaan op en neer, maar recent lijkt een lichte meerderheid voor 'blijven' te ontstaan. Iets meer dan 47 procent wil blijven, iets minder dan 42 procent is voor Brexit en 11 procent twijfelt (bron: consensusvoorspelling van www.ncpolitics.uk/euref/ op 25 mei). Op hetzelfde moment gokt een overweldigende meerderheid van 81 procent bij bookmakers op Brein (bron: *ibid.*). Echter, bookmakers zitten waarschijnlijk vooral in Londen waardoor zij het pro-Europese Londense klimaat weerspiegelen. Daarbij kan een lichte neiging tot 'remain' makkelijk tenietgedaan worden omdat jongeren eerder geneigd zijn niet te gaan stemmen en er problemen te verwachten zijn met studenten die in de stad van hun studie geregistreerd zijn, terwijl de vakanties net voor 23 juni beginnen.

Anders dan in andere EU-landen is het VK altijd sterk verdeeld geweest. De strijd heerst binnen de politieke partijen, tussen regio's (stad versus platteland; Schotland en Noord-Ierland versus Engeland), tussen generaties, en tussen sociale lagen. Het bedrijfsleven is ook verdeeld met partijen die hopen op deregulering buiten de EU of juist op continuïteit binnen de interne markt. De oudere generatie is meer eurosceptisch, hoewel dat ook de generatie is die in 1975 'voor' stemde. Vooral Engeland is eurosceptisch, maar Londen is juist weer pro-EU. De verklaringen hiervoor zijn de financiële sector, de hogere opleidingsgraad en het feit dat de meerderheid van de Londenaren bestaat uit migranten of diens afstammelingen uit het voormalige Britse rijk, en andere migranten, en dat die zich eerder met Britten dan met Engelsen identificeren.

Met de verdeeldheid in en binnen actoren slingeren ook de onderwerpen alle kanten op, zoals vrees voor de houdbaarheid van de National Health Service, geopolitieke stabiliteit of terrorisme. Argumenten rond deze onderwerpen worden naar believen ingezet. De toegang tot de National Health Service (NHS) bleek de angst in het Schotse referendum aan te wakkeren en daarom wordt de EU nu door Brexiteers opnieuw afgeschilderd als bedreiging voor de NHS. Dat verklaart tevens waarom ouderen nu eurosceptischer zijn. Cameron stelde de gevaren voor pensioenen hiertegenover om ouderen binnenboord te houden. Veel draait om angst zaaien, zoals de verwijzing van Boris Johnson naar Hitler. De campagnes maskeren zodoende het zicht op waar het echt om draait. Voorzichtigheid met deze gevechten via de voorpagina's van de kranten is geboden.

kamp schat de kosten van Europese marktregulering hoog in en rekt op flinke besparingen op het EU-budget bij een Brexit. EU-regulering zou 33 miljard pond kosten terwijl andere berekeningen daar 59 miljard pond aan besparingen tegenoverzetten. Brexiteers zijn optimistisch over eventuele heronderhandelingen om na een *leave*-uitkomst toch een betere deal met de EU te krijgen en over de snelheid waarmee handelsakkoorden gesloten kunnen worden. 'Brexit The Movie' van het leave-kamp beschrijft de EU als een 'Fort Europa' door de handelsbescherming die het niet-competitieve Europese ondernemingen biedt.

economische twijfel is de achilleshiel van de Europese integratie

Het meest gevoelige onderwerp is arbeidsmigratie. Hoewel veel werknemers uit Oost-Europa komen, komt nog steeds het grootste deel van de arbeidsmigranten uit andere werelddelen (Clark en Drinkwater, 2014). In 2015 zijn 225.000 arbeidsmigranten uit de EU het VK binnengekomen op een totaal van 630.000 migranten (bron: Office for National Statistics). Europeanen vragen echter veel minder het staatsburgerschap aan (Somerville *et al.*, 2009). Cameron wil de totale netto-migratiedruk onder de 100.000 houden, maar dat cijfer staat voor 2015 al op 333.000. Brexiteers willen vooral zelf kunnen besluiten wie het land binnenkomt. Migratiediscussies worden gevoed door rapporten over kosten en baten van migranten, bijvoorbeeld voor gezondheidszorg (Somerville, 2016). Over het algemeen levert de Europese migratiestroom een beperkt positief effect op voor de Britse economie, hoewel de kosten en baten per sector verschillen (Ruhs en Vargas-Silva, 2015). Om te voorkomen dat andere lidstaten, waaronder Nederland, ook uitzonderingen op het vrij verkeer van personen gaan vragen, stellen de EU Commissie en overige lidstaten zich hard op tegen de Britten wat betreft migratie. Als de Britten hun zin krijgen dan wordt het vrij verkeer als hoeksteen van Europese integratie aangetast.

Ook de Europese bankenregulering wordt door het VK met argusogen gevolgd. De concessies die Cameron gekregen heeft (Europese Raad, 2016), hebben deels betrekking op de mogelijkheid om het VK buiten de regels voor het vrije financiële verkeer te houden. Het Britse bankwezen staat op deregulering en wil bonussen zelf kunnen reguleren, maar het wil ook toegang tot de Europese markten en is daardoor verdeeld over wat belangrijker is. De effecten van

uittreding zullen afhangen van hoe de ECB de Britse financiële toegang tot de EU zal reguleren na de eventuele Brexit.

Het vrije verkeer van diensten komt minder voor in de discussies omdat dienstenliberalisatie binnen de EU traag verloopt. Duidelijk is wel dat de Britten het gevaar lopen uitgesloten te worden van openbare aanbestedingen (Piris, 2016).

De Britse discussies leggen het wantrouwen bloot tegen de vier pijlers van de Europese integratie. Burgers zijn onvoldoende overtuigd van de economische voordelen van de interne markt. Deze discussies hebben evidente parallellen in andere landen. Economische voordelen worden betwist en als ze wel duidelijk zijn dan willen de burgers, niet alleen in het VK, dat ze worden afgewogen tegen andere waarden, zoals zelfbeschikking.

DE EURO

In Britse politieke kringen wordt de euro gezien als iets waar het VK niets mee te maken heeft. Cameron benadrukt in zijn Bloomberg-speech dat de eurozone verdergaande stappen moeten zetten en dat het VK een verdiepte integratie van de eurozone niet in de weg zal staan. De Britse regering vindt verdiepte integratie in de eurozone inclusief een fiscale unie een *remorseless logic* (dixit: George Osborne) waar ze zelf van gevrijwaard wil blijven. Toch speelt de euro een belangrijke rol in het Britse debat, zij het indirect. In de eerste plaats heeft de EU een reputatie van permanente crises met de tegenvallende groei in de lidstaten, onbetrouwbare banken, vluchtelingenruzieën en Europese instellingen die macht verwerven zonder draagvlak. Dat de EU niet levert, is niet alleen iets dat Juncker (2015) zorgen baart, want ook de Britten associëren de EU met falen (Borjes en Menon, 2016). Vooral de eurocrisis heeft de Europese integratie een negatief imago gegeven.

Ten tweede heeft de eurocrisis belangrijke weeffouten blootgelegd en het EMU-rapport van de vijf presidenten heeft de vervolgstappen geschetst die vereist zijn, inclusief een Europese minister van financiën en dus een grotere rol voor het Europese parlement (Europese Unie, 2015). De *ever closer union*, zoals genoemd in het Verdrag, lag altijd al gevoelig maar de verdiepte euro-integratie heeft de 'ever

Verder lezen

KADER 2

Fact checking

infacts.org/

blogs.ec.europa.eu/ECintheUK/

ukandeu.ac.uk/

Het hoe en wat van uittredingsgesprekken

theconversation.com/how-would-post-brex-it-trade-deals-actually-work-55168

www.cer.org.uk/

Een film van de brexiteers

www.brexitthemovie.com/

closer union' tastbaar gemaakt. Een meer concrete 'ever closer union' heeft ook in Nederland weerstanden opgeroepen. Frans Timmermans heeft als minister van Buitenlandse Zaken gesteld dat de tijd van een 'ever closer union' in de Europese Unie op alle mogelijke beleidsterreinen voorbij is en dat de lidstaten weer belangrijker moeten worden. Binnen de eurozone zijn zoektochten gestart naar een nieuwe 'verhaal' nu protestpartijen machtsfactoren zijn geworden. Zelfs in lidstaten als België en Italië, die vanaf het eerste uur voor politieke federalisering waren, domineren euro-kritische partijen (Kassim en Schout, 2016). Voor de Britten geldt vooral het verhaal van de opt-out uit de 'ever closer union'. De euro heeft ook de Britten een zetje richting uitgang gegeven.

Ten derde lijdt de Britse betalingsbalans onder de onderwaardering van de Duitse en Nederlandse producten binnen de eurozone. Boris Johnson noemt de euro daarom een instrument van oneigenlijke concurrentie. Niet alleen zijn Britse producten duur ten opzichte van Nederlandse en Duitse, het VK kent ook vraaguitval door uitblijvende daadkracht van de eurozoneleiders (Sandbu, 2015).

CONCLUSIES

In de voortdurende Britse EU-discussies zitten typisch Britse elementen. Dat neemt niet weg dat het Britse referendum niet los gezien kan worden van grote twijfels aan de economische voordelen van integratie, zowel met betrekking tot de interne markt als de eurozone. De economische voordelen vallen óf tegen, óf het publiek ziet ze onvoldoende, óf de preferenties van het publiek liggen toch minder bij economische voordelen. Daarbij, ook al zitten de Britten niet in de euro, de steeds sterkere integratietendensen stoten hen af. Deze economische twijfels en de consequenties van de euro gelden ook meer algemeen. Frankrijk zit met hervormingsdiscussies en de opkomst van het Front National. Italië kampt met uitblijvende groei en frustraties over gebrekkige Europese solidariteit. In Nederland neemt de onvrede toe over het Europese pappen en nathouden, en over dreigende, meer diepgaande integratie. In Polen blijft de animo voor de euro achter bij de formele verplichting om toe te treden tot de eurozone. Et cetera. Gemeenschappelijk zijn de twijfels over de voordelen en de vormgeving van het economische integratieproject. Het Britse referendum gebiedt daarom na te denken over het

belang van economische integratie en over hoe zo'n project vormgegeven kan worden. Juist economen mogen de discussies niet af doen als *typically British*.

LITERATUUR

- Cecchini, P., M. Catinat en A. Jacquemin (1988) *The European challenge 1992: the benefits of a single market*. Aldershot: Wildwood House.
- Clark, K. en S. Drinkwater (2014) Labour migration to the UK from Eastern partnership countries. *IZA Journal of European Labor Studies*, 3(15).
- Europese Raad (2016) *Conclusies van de Europese Raad van de bijeenkomst op 18 en 19 februari 2016*. Brussel: Europese Raad.
- Europese Unie (2015) *The five presidents' report: completing Europe's economic and monetary union*. Brussel: Europese Commissie.
- George, S. (1990) *An awkward partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Hannay, D. (2016) Britain's contribution to the EU: an insider's view. In: *Britain and Europe: a new settlement?* Brussel: European Policy Centre, 12–17.
- Hübner, D. (2014) *Shifting EU institutional reform into high gear: report of the CEPS High-level Group*. Brussel: CEPS.
- Juncker, J.-C. (2015) *State of the Union 2015: time for honesty, unity and solidarity*. Straatsburg, 9 september 2015.
- Kassim, H. en A. Schout (2016) *National narratives and the EU: towards deeper union or dis-union?* Te verschijnen.
- Liddle, R. (2014) *The Europe dilemma*. New York: Palgrave.
- Borjes, L. en A. Menon (2016) Still the odd man out?' In: V. Pertusot (red.), *The European Union in the fog*. Parijs: Institut Français des Relations Internationales, 219–223.
- Piris, J.-C. (2016) *If the UK votes to leave*. Londen: Centre for European Reform.
- Ruhs, M., C. Vargias-Silva (2015) *The labour market effects of immigration*. Oxford: Migration Observatory.
- Sandbu, M. (2015) *Europe's orphan: the future of the euro and the politics of debt*. Princeton: Princeton University Press.
- Schout, A. (2015) Europa zonder lidstaten. *Internationale Spectator*, 69, 5–16.
- Siedentop, L. (2000) *Democracy in Europe*. Londen: Penguin Press.
- Somerville, W., D. Sriskandarajah en M. Latorre (2009) *United Kingdom: a reluctant country of immigration*. Washington: Migration Policy Institute.
- Somerville, W. (2016) *Brexit: the role of migration in the upcoming EU referendum*. Washington: Migration Policy Institute.

In het kort

- ▶ Het Brexit-referendum weerspiegelt twijfels in heel Europa over de voordelen van Europese integratie
- ▶ De economische voordelen vallen óf tegen óf het publiek ziet ze onvoldoende óf de voorkeuren van het publiek liggen niet zozeer bij economische voordelen
- ▶ De economische onderbouwing van het EU-project is de achilleshiel van Europese integratie en economen kunnen de Brexit-discussie niet afdoen als typisch Brits