

Stemmen en regeren in de westerse storm

De Brexit-stem is onderdeel geworden van een in kracht toenemende storm gericht op het westerse politieke en maatschappelijke centrum. Na de stommiteiten en de kater van het referendum krabbelt de Britse regering onder leiding van Theresa May verrassend snel weer op. Door het opeisen van de volle verantwoordelijkheid bestrijdt May de splijtende krachten van populisme en regeringsonmacht. Daar kan men elders in Europa wat van leren.

TOM EIJSBOUTS

Redacteur S&D, hoogleraar Europees recht, UvA

Het Britse referendum was geen toonbeeld van democratische politiek, bij de politici noch bij de campagnevoerders en stemmers. Aan de kant van de politici nam David Cameron, uit louter partijpolitiek motief, de onverantwoorde gok om het referendum uit te roepen, terwijl hij weigerde om een scenario voor de eventuele uitstap te maken. Toen het slecht uitpakte liet hij het opruimen van de rommel over aan zijn tegenstanders, die vervolgens elkaar en zichzelf uitschakelden.

Aan de kant van het referendum waren de campagnes en waarschijnlijk ook de stemmen in belangrijke mate gebaseerd op angst, afkeer en bedrog. De Remain-campagne kon niet duidelijk maken waarom men in de EU wilde blijven, behalve uit angst voor de gevolgen van het alternatief. De exit-campagne appelleerde aan de emotionele afkeer van globalisering, het establishment, immigranten en de Europese

Unie, en was gebaseerd op leugens en mythes. De Leave-stem ten slotte resonanceerde feilloos met Camerons gok: miljoenen kiezers kozen liever voor een riskante en onbekende toekomst dan voor een bekende toekomst zonder veel perspectief. Liever het establishment een stevige hak zetten, ook al kan je dat zelf aardig bezuren, dan die kans laten lopen. Deze keuze is de motor achter elke populistische beweging.

Nu kun je ook bij verkiezingen wel zulke elementen van angst, afkeer, gokken en elkaar een hak zetten aanwijzen, maar die worden dan in toom gehouden doordat je bij een verkiezing altijd vóór iets en iemand moet kiezen. De uitdrukkelijke tegenstem is doorgaans uitgesloten.¹ Bij een referendum kun je uit volle borst tegenstemmen. Dan ligt oververtegenwoordiging van wrok en emotie meer voor de hand. Maar op zulke negatieve input kun je geen politiek baseren en geen centrum in stand houden.

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

De uitslag sloeg inderdaad in als een bom, met allereerst gevolgen voor het Europese establishment in Groot-Brittannië en elders. Ook al is de uitspraak niet bindend, deze heeft wel zeer grote normatieve of dwingende kracht.² Deze zomer werd getekend door een serie van aanslagen in Europa, door een staatsgreep in Turkije en president Erdogans grootscheepse zuiveringen. Donald Trump werd de Republikeinse presidentskandidaat voor de Amerikaanse verkiezingen. Het vluchtelingenprobleem bleef de geesten in Europa scheiden. En er was de dreiging van ineenstorting van het Italiaanse bankstelsel en het komende Italiaanse referendum. Al deze ontwikkelingen samen krijgen de gedaante van een in kracht toenemende storm gericht op het westerse politieke en maatschappelijke centrum.³

In dat licht moet ook het antwoord van Westminster op deze stem worden gelezen. Het zal nog jaren duren voordat dit antwoord in zijn geheel geformuleerd is. Voor de stemming zei Robert Harris, romanschrijver en kenner van de politiek: 'Als het Remain-kamp wint, zullen zelfs veel Leave-stemmers stiekem opgelucht zijn en zal er een collectieve zucht van verlichting klinken. (...) Als we stemmen om de Unie te verlaten wordt het een zeer lang en lastig proces. En de Conservatieve Partij zou heel goed kunnen imploderen.'⁴

Deze redelijke voorspelling geeft achteraf een goed idee van de reële dreiging. Stel je voor dat de Tories inderdaad waren ingestort en dat de bal was komen te liggen bij de diep verdeelde Labour-partij! Dat het direct anders zou lopen dan je mogelijkwerwijs kon voorspellen, dat de Tories in enkele dagen compleet herrezen, bewijst nog eens hoe groot het wendings- en herstellervermogen is van de politiek, als het erop aankomt.

Coup de théâtre

In de ochtend van 24 juni maakte David Cameron vanaf 10 Downing Street bekend dat hij de uitvoering van het referendumbesluit aan zijn

opvolgers zou overlaten. De volgende dag al beschreef een zekere Teebs, blogger voor *The Guardian*, vlijmscherp welke 'coup de théâtre', welke totale omkering van het spel daarmee plaatsvond: 'Gisterenochtend om 9.15 uur vernietigde Cameron in één slag het resultaat van het referendum en vernietigde daarmee de politieke carrières van Johnson en de andere Brexiteers, die hem zoveel leed hadden gekost, afgezien nog van zijn eigen politieke carrière. (...) Het wachten is alleen nog op iemand die het lef heeft om te zeggen dat Brexit niet te verwezenlijken is zonder een ondraaglijke hoeveelheid leed en afbraak.'⁵

Hoe slaagt iemand erin om de draai, de *spin* van de werkelijkheid zo goed en zo snel te vatten, en er een eigen draai aan toe te voegen als Teebs deed? Inderdaad, Johnson zou zich een goede week later terugtrekken als kandidaat-opvolger, en mede-Brexiteers Michael Gove en Andrea Leadsom verdwenen van het toneel. Zelfs UKIP-leider Farage stapte op. Door de verantwoordelijkheid voor het vervolg geheel bij zijn tegenstanders te leggen, had Cameron hun bluf doorzien en doorgeprikt.

Of dat een kwestie van kiene berekening vooraf was, zoals Teebs impliceerde, kan men in het midden laten. Het is ook politieke intuïtie om de zwartepiet, en de verantwoordelijkheid, bij de tegenstander te leggen. Dat was zeker niet wat Cameron had gezegd te zullen doen; eerder het tegenovergestelde. Bij een overwinning van het Brexit-kamp zou hij direct de procedure starten.

Maar waar slaagt men erin zo in te spelen op diezelfde *spin* van de werkelijkheid, als in de politiek zelf? Veel sneller dan gedacht, zelfs door de *Guardian*-blogger, herpakten de Britse Conservatieven zich met de benoeming van Theresa May tot politiek leider van de Tories en tot premier.

Voordat zij op het toneel verscheen werd het gedoe onder de Tories nog als een mengsel van klucht en drama afgedaan. Met May aan het roer was er onmiddellijk rust in de gelederen en kon worden begonnen aan

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

het herstel van het gezag. Haar eerste zetten waren briljant. Eerst maakte ze Johnson onschadelijk door hem wel in het kabinet op te nemen, maar zonder enige zeggenschap over de uittreding. Zijn politieke vuurpost op de flank, de column in *The Telegraph*, moest hij opgeven, inclusief het honorarium daarvoor van £ 250.000 per jaar.⁶

Minister David Davis, die de uittreding moet regelen (en zegt dat graag te doen), heeft op zijn beurt geen zeggenschap over de handelsakkoorden die de EU-relaties moeten vervangen; dat heeft collega Liam Fox. Maar deze heeft weer niets te vertellen over het meest gevoelige punt, migratiebeleid. Dat komt bij een overtuigd Remainer, Amber Rudd, op Binnenlandse Zaken. Deze heeft direct openlijk afstand genomen van de 'reductie met tienduizenden' van de immigratie, een doelstelling uit het Tory-manifest. Bovendien heeft May elk van deze departementen ondergebracht in aparte onderraden van het kabinet die zij zelf voorziet.

Dit staaltje machtsverdeling zorgt ervoor dat niemand zijn eigen plan kan gaan trekken, het verzekert de eenheid van beleid onder de eerste minister en smoort dissidentie. En om te verzekeren dat de uitslag goed kan betijen heeft Theresa May inmiddels met de Schotse premier Nicola Sturgeon afgesproken om artikel 50 (uittreding uit de EU) pas te activeren wanneer er daarover een akkoord is tussen hen. Die afspraak is natuurlijk direct uitgebreid tot Wales en Noord-Ierland. Vervolgens heeft de regeringsadvocaat in de rechtszaak gesteld dat de uittredingsprocedure niet vóór volgend jaar wordt gestart.⁷

De inhoud: 'Make Brexit work for Britain'

Zo wordt de door Cameron verkwanselde politieke verantwoordelijkheid voor de gang van zaken eerst weer opgeëist en dan direct ingezet. En de inhoud? Op gezag van deze eerste 'moves' kunnen we verwachten dat May eruit zal slepen wat er te halen valt. Het zal

haar gaan om de beveiliging en versterking van de eenheid van haar Verenigd Koninkrijk, van zijn rol in de wereld en in Europa. En om de hervorming van het onderwijs en de sociale verhoudingen, als je haar moet geloven. In haar eerste kabinetsbijeenkomst maakte May duidelijk dat het haar ging om 'Britain' en 'om de kansen die uittreding biedt': 'It will be the responsibility of everyone sitting around the Cabinet table to make Brexit work for Britain ... And it will also be their duty to deliver success on behalf of everyone in the

May focust zich op de kansen die uittreding biedt, zoals de hervorming van onderwijs en sociale verhoudingen

UK, not just the privileged few. That is why social justice will be at the heart of my government. (...) We will not allow the country to be defined by Brexit; but instead build the education, skills and social mobility to allow everyone to prosper from the opportunities of leaving the EU.⁸

Je moet het maar verzinnen: laat iedereen profiteren van de kansen van ons vertrek uit de EU. Het belangrijkste dat May zal nastreven is uitdrukkelijke ondersteuning van al haar maatregelen door parlement en publiek. Want haar claim van verantwoordelijkheid moet uiteindelijk worden geaccepteerd door de vertegenwoordigende instanties en door het volk, via wetten en verkiezingen.

Moeten we het nu nog hebben over wat er in detail gaat gebeuren? Of Brexit doorgaat in harde of zachte vorm, met een 'bang' of met een 'whimper', of helemaal niet? Daarover is weinig verstandigs te zeggen. Het hangt allemaal af van de ontwikkeling van de gebeurtenissen en van de onderhandelingen. Boven-

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

dien is het veel belangrijker en interessanter om te zien of en hoe het politieke centrum in het VK zich herstelt van deze populistische dreun. Daarmee kan het ertoe bijdragen dat het Europese centrum elders niet blijft afkalven onder politieke lijdzaamheid tegenover populistten.

De stem en het politieke bedrijf

Al vaak is betoogd dat referenda en andere vormen van directe democratie storend kunnen zijn voor het politieke bedrijf. Dat is evident. Ze werken onverantwoordelijkheid in de hand bij de regering en ze passeren de vertegenwoordigende instantie, het parlement. Maar daarmee zijn ze niet noodzakelijk ondemocratisch. Wat stoort kan heilzaam werken, zowel inhoudelijk als structureel.

Dat geldt ook voor het referendum, maar dan moet het wel goed beantwoord worden door de politiek. Dit is de grootste uitdaging van de referendum-trend voor het politieke bedrijf in heel Europa. En in dat licht moet het vervolg van de gang van zaken in Londen worden gezien. Mits verder goed uitgespeeld, kan Westminster zijn drama tot een les maken: hoe om te gaan met referenda. Althans, hoe je kunt omgaan met de uitslag van een referendum. Wat de politici kunnen doen in de aanloop erheen is een andere kwestie.⁹

Een goed politiek bedrijf beweegt, als een spoel, in een krachtenveld tussen twee polen: die van verantwoordelijkheid en die van vertegenwoordiging. Het handelend deel van het bedrijf, de regering, wordt vooral gedreven door het motief van verantwoordelijkheid, dat wil zeggen de noodzaak en de wens tot handelen in de werkelijkheid. Het wetgevende en controlerende deel van het bedrijf, het parlement, wordt gedreven door het motief van vertegenwoordiging, dat wil zeggen uitdrukking geven aan de belangen, wensen, angsten enz. van het publiek.

De twee polen worden constitutioneel en institutioneel uiteengehouden; dat is goed,

want daartussen draait het politieke bedrijf.¹⁰ Tussen regering en parlement zijn er sterke riemen, in een mechanisch beeld: voor de 'overbrenging' van de krachten in het drijfwerk. De regering wordt in haar handelen gedreven door de eisen en mogelijkheden van de werkelijkheid (vooral gebeurtenissen en crises van allerlei aard) en door haar akkoorden en voornemens. Ze wordt daarin gecontroleerd en geremd door het parlement als vertegenwoordiger. De parlementaire

Het is triest dat de Britse hervormingen alweer van rechts moeten komen

vertegenwoordigers worden op hun beurt gedreven door hun banden met het publiek en geremd door de banden van de meerderheid met de regering. Zo worden de eisen en mogelijkheden van de werkelijkheid vanuit de regering via parlement en partijen naar de bevolking vertaald en, omgekeerd, de wensen van onderop via partijen en parlement overgebracht naar de macht.

Referenda en andere vormen van directe democratie worden doorgaans ingeroepen wanneer politieke partijen intern verdeeld zijn. Zo ook in het VK. Het Britse probleem zit bij de politieke partijen, schrijft John Lanchester in een heel mooi essay in *de London Review of Books*. De kwesties die moeten worden beslist vinden geen uitdrukking in tegenstellingen tussen de partijen. 'The trouble with where we are now is that the configuration of the parties doesn't match the issues which need to be resolved. To simplify, the Tories are a coalition of nationalists, who voted out, and business interests, who voted in; Labour is a coalition of urban liberals, who voted in, and the working class, who voted out.'¹¹

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

Een referendum passeert het drijfwerk van de representatieve politiek en richt zich direct tot de macht. Anderen dan de gekozen vertegenwoordigers gaan dan aan de haal met de belangen van het publiek, geven er hun eigen geluid aan, met versterking van angsten en moralistische impulsen, het drama van de afzonderlijke gebeurtenissen en de emoties in het algemeen, ongeremd door de band van verantwoordelijkheid, en dus ongeremd door de feiten en de werkelijkheid. Vanuit de vleugels van de emotie, de verontwaardiging en het politiek moralisme wordt het centrum uiteengetrokken, in dit geval daarbij stevig geholpen door terreur en vluchtelingendrama's, die ook emoties oproepen.

Het centrum

Het politieke bedrijf heeft de grootste moeite om het centrum – het politieke, maatschappelijke en morele middenveld – vast te houden. Toegeven aan de verleiding van nieuwe referenda, zoals Cameron deed, leidt tot situaties van onmacht en tot nog grotere frustratie bij het publiek. In Zwitserland, waar een oude referendumcultuur bestaat, mag het referendum nooit als instrument worden gebruikt door de politiek. Deze moet zelf de verantwoordelijkheid nemen en vertegenwoordiging afdwingen. Dat gaat het beste via verkiezingen, die door het veelvoud van issues en de koppeling aan regeringsverantwoordelijkheid centrumzoekend zijn.

Je kunt je voorstellen dat je via verkiezingen nu ook de volksuitspraak over de Brexit kunt overrulen. Maar het heeft nu geen zin om direct op verkiezingen over de Brexit aan te sturen. Het zou in de huidige situatie voor beide partijen een recept voor zelfmoord zijn. Er zit dus niets anders op dan rustig te onderhandelen, de tijd zijn werk laten doen in de partijtwisten, en het resultaat van de uittredingsonderhandelingen te zijner tijd bij wet door te voeren, ondersteund door de hervormingen waartoe het referendum aanleiding

geeft. Het is niet onwaarschijnlijk dat May tegen die tijd verkiezingen nodig heeft om haar gezag op te vijzelen en een eigen mandaat van de kiezers te veroveren. Op dat moment zal ze nu al gaan aansturen.

Als dat lukt heeft het oudste politieke stelsel van Europa, het Britse, de heikele kwestie die het zich uit handen heeft laten slaan, toch weer onder controle, en wel via de klassieke middelen. En heeft het aan de rest van Europa laten zien hoe om te gaan met populistische krachten: de verantwoordelijkheid ten volle zelf nemen en de vertegenwoordiging van het electoraat terugwinnen via overtuigende verkiezingen.

Men kan vertrouwen hebben in Theresa May. Niet alleen in de persoon maar eigenlijk nog belangrijker: in het feit dat iemand van dit kaliber uit het politieke midden zo bijna vanzelfsprekend, zij het geholpen door de domigheden van haar collegae, de weg naar de top vond. Dat is een gezondheidsattest van de Britse politiek, in ieder geval aan de rechterzijde. May moet nu proberen de (ouder wordende) rabiaat-nationalistische vleugel van de Tories naar de zijlijn te rangeren.

Voor de linkerkant zijn de vooruitzichten minder gunstig. Corbyn, ongehinderd door regeringsverantwoordelijkheid, neemt de vrije hand om de leden van Labour op te zetten tegen zijn parlementaire fractie. Het lijkt een beetje op wat Trump met de Amerikaanse Republieken doet. In het VK beschadigt dat vooral de zaak van links.

Voor de vele kansarme Britten is het triest dat hervormingen in hun land nu alweer van rechts moeten komen, net als onder Thatcher, en niet van links of uit het midden, zoals in andere Europese landen en bij ons. Je kunt toch beter door links en/of door het midden dan door rechts met de nieuwe (harde) werkelijkheden geconfronteerd worden én hier tegen beschermd worden. Uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zal geen soelaas bieden voor de reële machteloosheid bij die vele Britten, noch voor het verlies

Tom Eijssbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

van welvaart en zekerheden waarvan die stem uitdrukking was.

Make Brexit work for Europe

Het is onwaarschijnlijk dat de trend van het 'neverendum' in Europa snel te stoppen is. De trek vanuit het politieke centrum naar de maatschappelijke vleugels gaat door. We moeten ermee leren leven, maar hoe? Het Britse geval geeft nu al goede indicaties en zal dat hopelijk blijven doen. Les één is helder: de regering moet volle verantwoordelijkheid nemen in elke situatie die zich voordoet, ook al heeft ze die niet gewild. Niet anderen, zoals de EU, de schuld in de schoenen schuiven. Het ontlopen van verantwoordelijkheid door politici is de eerste bron van populisme. Angela Merkel heeft dat het duidelijkst laten zien met haar 'Wir schaffen das' van een jaar

geleden, zojuist op 28 juli demonstratief herhaald. Het is eigenlijk onbegrijpelijk hoe mensen haar dit motto kwalijk nemen. Is het niet vanzelfsprekend dat een regering tegenover een nieuw probleem stelt: we spelen het klaar? Wat anders? Het is ook de houding van Theresa May: Brexit is besloten, we zeuren niet maar maken er iets van: 'Make Brexit work for Britain'. Geen wonder dat deze twee het zo goed kunnen vinden. Ik stel me zo voor hoe Merkel haar nieuwe collega in Berlijn speelt: trakteerde op een eigen, Europese versie hiervan: 'Make Brexit work for Europe!'

Op diezelfde donderdag 28 juli waarop Angela Merkel in Berlijn tegen alle verwachting in haar beroemde motto stoer herhaalde, werd Hillary Clinton in Philadelphia verkozen tot kandidaat voor de Democraten. Merkel, May, Clinton: drie redenen voor westerse hoop in deze bange dagen.

Noten

- 1 Die affirmatieve dwang van de verkiezing is een niet altijd onderkende kracht ervan: je kunt niet tegenstemmen en een partij kan niet de Tegenpartij heten. Zelfs om negatieve gevoelens uit te drukken stemt men toch op iemands verantwoordelijkheid. Een referendum daarentegen kan puur afwijzing van verantwoordelijkheid inhouden.
- 2 Normatieve kracht, of gezag, is heel iets anders dan morele kracht. De normatieve kracht van dit besluit is geweldig groot (ook al is het niet bindend), maar de morele kracht is heel beperkt en in ieder geval onbepaald. Het is vooral een bruto feit, waarvoor nog (morele) betekenis gezocht moet worden. Dit geeft Theresa May enerzijds geen keus om van het besluit terug te komen, zoals ze direct volledig begreep, maar anderzijds

alle mogelijkheid om het haar eigen vorm en politieke, morele, inhoud te geven.

- 3 Getuige alleen de kop van een hoofdartikel in *NRC/H* (16-7-2016): 'Het weefsel van de Europese integratie kan ontrafelen', een echo van de kop op pagina ivan de *International NYT* (27-6-2016): 'Brexit provokes a caustic postwar unraveling'. Maar de *NYT* had het over een ontrafeling van de hele westerse orde, niet alleen de EU.
- 4 In de Franse krant *Libération*, 23-06-2016, p. 7. Harris zag in het Britse referendum een Europese vorm van Trumpisme. Ik vind dat een goede typering.
- 5 'With one fell swoop, yesterday at 9:15 am, Cameron effectively annulled the referendum result, and simultaneously destroyed the political careers of Boris Johnson, Michael Gove and leading Brexiters who cost him so much

- anguish, not to mention his premiership. (...) All that remains is for someone to have the guts to stand up and say that Brexit is unachievable in reality without an enormous amount of pain and destruction, that cannot be borne.', www.theguardian.com/politics/live/2016/jun/25/brexit-live-emergency-meetings-eu-uk-leave-vote#comment-77205935.
- 6 Zie www.mirror.co.uk/news/uk-news/boris-johnson-quits-250000-year-8442212. Johnsons carrière is dus niet vernietigd, zoals Teebz had voorgezegd. Maar hij is wel aardig ingepakt en monddood gemaakt. Voor het afbinden van de nationalistische Tory-vleugel is dat waarschijnlijk net zo effectief.
 - 7 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/19/government-awaits-first-legal-opposition-to-brexit-in-high-court?CMP=share_btn_link.

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

- 8 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/19/brexit-morning-briefing-new-cabinet-theresa-may.
- 9 In zijn editorial voor het komende nummer van de *European Constitutional Law Review* (2016/3) maakt de Zwitserse kenner Andreas Auer een belangrijk onderscheid tussen 'bottom up'- en 'top down'-referenda. Echte 'bottom up'-referenda, zoals die in Zwitserland, zijn grondwettelijk voorgeschreven of worden op volksinitiatief uitgeschreven. Ze zijn bindend.
- 10 'Top down'-referenda, zoals het Britse, worden door regering of parlement uitgeschreven en zijn dus instrumenten in handen van de macht. Zulke referenda lenen zich ruimschoots voor misbruik en moeten eigenlijk worden verboden, vindt hij.
- 11 'Brexiteer Blues,' *LTB* (28-7-2016), p. 5. Artikel eenvoudig te vinden op internet. Lanchester geeft een uitstekende analyse, maar heeft nog niet gezien hoe sterk en handig May opereert. Hij hecht zelfs geloof aan de gedachte dat de hele geschiedenis tot en met haar komst een complot was van de aartsconservatieve Tories, die van Cameron (en Johnson) af wilden, maar Cameron eerst nodig hadden om de verkiezingen te winnen. Zoals de meeste complottheorieën lijkt me ook deze niet waar.