

Er wordt veel gepraat over lidstaten die de Europese Unie al dan niet zullen verlaten. Dat zou uitkomst bieden voor de ontevredenheid over de bemoeienis van Brussel en de opstelling van collega-lidstaten. Hoe moeten we die discussies opvatten?

Virginie Mamadouh & Herman van der Wusten

Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies, UvA

Lang geleden introduceerde ontwikkelingseconoom Albert Hirschman de driedeling *voice, exit, loyalty* als gedragsalternatieven op keuzemomenten. Bij 'voice' stelt men zich teweer, bij 'exit' onttrekt men zich aan de situatie, bij 'loyalty' wint de bestaande band met de andere partij het van overige overwegingen en stemt men in met het aangereikte. De typeringen zijn in allerlei contexten gebruikt: in de politiek, bij migratiekwesties en in onderzoek over arbeidstevredenheid.

In werkelijkheid zijn deze alternatieven niet haarscherp te onderscheiden. Voice kan gepaard gaan met de dreiging van exit als er geen genoegdoening komt. Voice kan getemperd worden door loyaliteit. Exit kan gepaard gaan met loyaliteit op afstand. Maar pure uitingvormen zijn er ook: schreeuwen, slaan met de deuren, het hoofd buigen.

Grexit, B

EN HET POST-NATIO

In het huidige Griekse drama wordt veel gesproken over 'exit', in eerste instantie uit de eurozone. Een veel verder gaande Grexit is klaarblijkelijk niet wat de voornaamste partijen in het huidige dispuut nastreven. Wel wordt van verscheidene kanten daarbuiten aangedrongen op vertrek, en velen beschouwen het als onafwendbaar vanwege de starheid van de ingenomen standpunten.

Ook binnen het Verenigd Koninkrijk wordt veel gespeculeerd over het EU-lidmaatschap. Brexit is hier een opengelaten, mogelijke uitkomst van een onderhandelings- en besluitvormings-



FOTO: KARL-JOSEF HILDEBRAND / DPA

Bij Grexit en Brexit wordt de Europese Unie danig op de proef gesteld. Militaire confrontaties binnen de EU zijn echter vrijwel uitgesloten. Dit wordt verbeeld met deze in breiwerk gehulde Leopardtank 1, als vrucht van eerdere oorlogservaringen. Kunstwerk van Barbara Niklas in het Textiel- en Industriemuseum in Augsburg.

door korting, privatisering en efficiënter optreden van het overheidsapparaat – maatregelen die de raad van ministers van financiën van de eurozone, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het IMF absoluut noodzakelijk achten. Met het aantreden van de Syriza-regering in 2015 is een heftige woordenstrijd ontstaan over de koers die Griekenland moet varen. Deze lijkt zich te ontwikkelen in een richting die – hoe ongewenst ook door betrokkenen – geen andere mogelijkheid dan exit laat.

In de Britse politiek, met name binnen de Conservatieve Partij maar ook daarbuiten zoals verwoord door UKIP, is er al lang heftige weerstand tegen het functioneren van de EU, en men verkondigt dat luid en duidelijk in Europese gremia met als doel de EU te hervormen dan wel direct op te stappen. Dit heeft geleid tot diverse voorstellen voor een overgang van voice naar exit om de druk te verhogen. Ook dit kan tot een dynamiek leiden die ongewild eindigt in een exit.

LOYALITEIT

Over 'loyaliteit' is in de dagelijkse woordenstrijd over de te volgen Griekse en Britse koers weinig te horen, maar er zijn wel aanwijzingen dat behoud van de positie binnen de Europese samenwerking in beide landen mag rekenen op aanzienlijke sympathie, hoewel niet per se bij de meerderheid. In het Verenigd Koninkrijk is de bevolking vanaf 2010, op het dieptepunt van de Europese crisis, herhaaldelijk gevraagd wat zij zouden stemmen bij een in/uit-referendum. Lange tijd was er een meestal duidelijke meerderheid voor vertrek (maar altijd meer dan een kwart voor blijven). Vanaf het laatste kwartaal van 2014 is er een duidelijke meerderheid voor blijven (figuur 1 op pag. 22). Al is een flink deel van de stemgerechtigde bevolking onzeker over haar uiteindelijke voorkeur en weten we inmiddels dat de (Britse) *polls* er mijlenver naast kunnen zitten.

In Griekenland is onder de bevolking allang een brede voorkeur voor behoud van de positie binnen de eurozone. Officieel is dit ook het Syriza-standpunt, maar overeenstemming over het aanpakken van de eigen staatshuishouding blijft alsmaar uit en dat maakt de kans dat het ooit zover komt, steeds kleiner. Het Griekse ongenoegen lijkt dan ook te groeien, maar het heeft begin mei nog niet tot grote uitbarstingen geleid. Eind april wilde 73% van de Grieken in de eurozone blijven en 20% terug naar de drachme. Bijna de helft van de Grieken dacht toen dat een Grexit

rexit

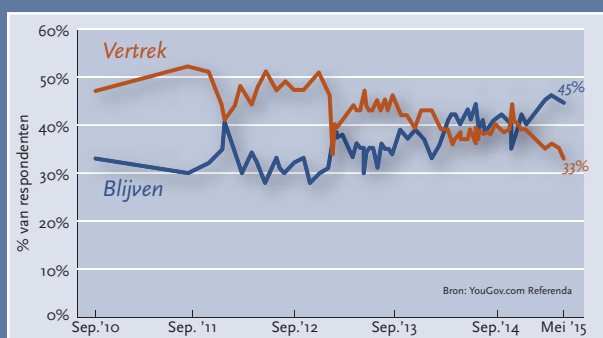
NALE PERSPECTIEF

proces dat de Britten bij voorkeur anders beslist zien. De Conservatieven hebben zich vastgelegd op een referendum na beëindiging van nieuwe onderhandelingen met de EU over een andere vormgeving van de onderlinge relatie, uiterlijk in 2017. Dat lijkt na de verkiezingen het meest waarschijnlijke scenario.

VOICE

'Voice' is er bij alle gepraat over exit zeker ook. De Grieken verzetten zich heftig tegen de sanering van de overheidsfinanciën

Figuur 1: Peiling Brits stemgedrag bij een mogelijk referendum over een Brexit (september 2010-mei 2015)



uit de eurozone ophanden was, 15% hoopte erop, 26% dacht dat er niets ging veranderen en 16% meende dat een Grexit onbestaanbaar was.

VERBONDENHEID

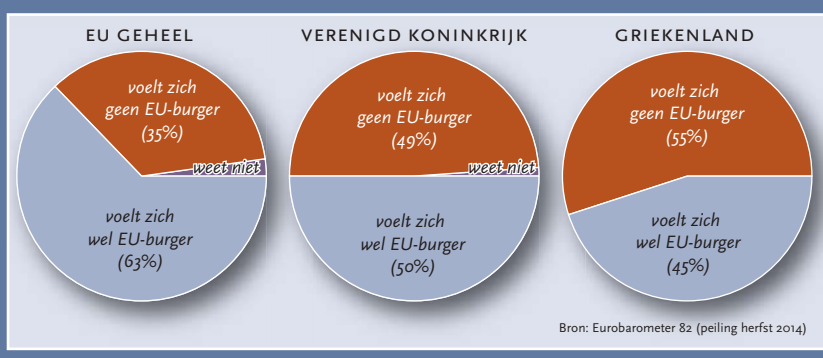
Verdere informatie over hoe de Grieken en Britten denken over het EU-lidmaatschap, is te vinden in de uitslag van de laatste Eurobarometer (nummer 82). De data werden verzameld in de herfst van 2014, dus vóór de Griekse verkiezingen van januari. Er was toen nog geen Syriza-regering en de macro-economische vooruitzichten voor het land zagen er wat gunstiger uit dan in het voorjaar van 2015. Het voordeel van deze al wat oudere data is dat we ze kunnen vergelijken met die van andere lidstaten.

We kijken allereerst naar het gevoel 'burger van de EU' te zijn, en vatten dat hier op als teken van loyaliteit. Het sluit niet uit dat er tevens sprake is van voice, maar die wordt dan in ieder geval enigszins getemperd. Figuur 2 geeft het beeld voor de EU als geheel en voor Griekenland en het Verenigd Koninkrijk (in %).

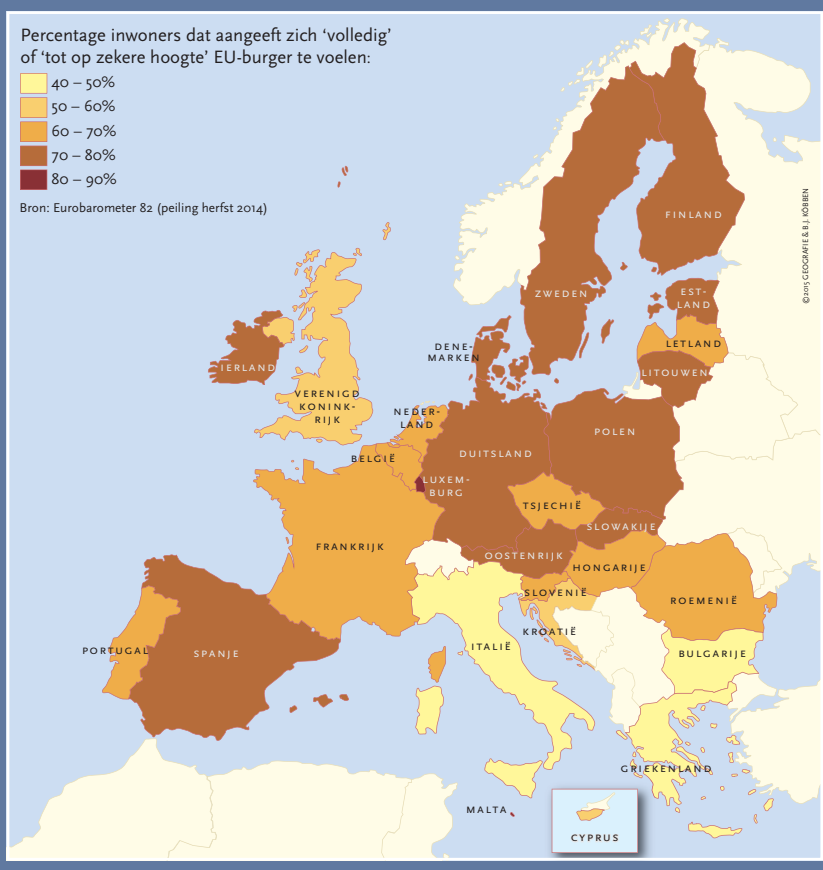
Terwijl in de EU als geheel een duidelijke meerderheid zich EU-burger voelt en daarmee loyaliteit tot een belangrijk onderdeel van de meningsvorming over de institutie maakt, geldt dit in het Verenigd Koninkrijk en vooral in Griekenland minder. Toch is zowat de helft wel deze mening toegedaan. Figuur 3 toont het beeld voor alle EU-landen. Soortgelijke uitslagen zijn er bij vragen over het imago en de toekomst van de EU. Vooral de toekomst van de EU zagen de Grieken eind 2014 somber in.

De publieke opinie vertaalt zich uiteraard niet een op een in

Figuur 2: Voelt u zich EU-burger (1)



Figuur 3: Voelt u zich EU-burger (2)



Altijd op de drempel

Brexit en Grexit mogen dichterbij lijken, de positie van het Verenigd Koninkrijk en van Griekenland is vanaf het begin ongemakkelijk geweest. Zij zijn altijd lastige lidstaten geweest, *awkward partners*, zoals de titel van een bekend boek over het Britse lidmaatschap luidt: onaangepast, onhandig, moeilijk aansluitend bij de EU als geheel. Zij bleven bij de deur staan en kwamen nooit echt helemaal binnen.

GEEN CONTINENTALE STAAT

Winston Churchill zag een verenigd Europa als een goede oplossing voor het vasteland, maar het was geen moment zijn bedoeling dat het Verenigd Koninkrijk daarvan lid werd. Groot-Brittannië was *geen* continentale staat. Het was verbonden met haar overzeese gebieden, en met voormalige koloniën, zoals de Verenigde Staten en de leden van het Gemenebest. Het VK deed mee aan militaire bondgenootschappen met West-Europese geallieerden, maar niet aan economische overeenkomsten.

politieke besluitvorming. Een opinie over een bepaalde kwestie wordt niet automatisch evenredig gerepresenteerd binnen het partijstelsel. Het kiesstelsel en de regeringsvorming (vaak als coalitie) leiden tot verdere vertekeningen. Dat geldt met name in het Griekse en Britse geval, vanwege het districtenstelsel in het Verenigd Koninkrijk, en de zetelpremie voor de grootste partij in de Griekse kieswet. Toch speelt de publieke opinie wel een rol in de politieke besluitvorming. Niet voor niets zijn regeringen en politieke partijen voorname klanten van opiniepeilers.

VERKIEZINGEN EN REFERENDA

In 2014 waren er in de officiële meningsuiting rond de Europese samenwerking twee belangrijke momenten. In mei werden de verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden. Deze gaven stem aan een forse oppositie tegen de Europese samenwerking, maar het bleef bij een aanzienlijke, verbrokkelde tegenstem van misschien een kwart van het electoraat. De opkomst was niet groot, maar in vergelijking met eerdere gelegenheden zeker niet uitzonderlijk klein.

Het Schotse referendum in september was ook met het oog op de Europese samenwerking een belangrijke uitslag, omdat de Schotse SNP een uitgesproken pro-Europese positie binnen het Verenigd Koninkrijk inneemt en daarmee ook in Westminster meeweegt.

Michael Keating, hoogleraar Schotse politiek aan de Universiteit van Aberdeen, meent dat regionale partijen en bewegingen niet langer een gevecht op leven en dood leveren voor een zelf-



In april 2015 bracht de Griekse premier Tsipras een bezoek aan president Poetin. De EU maakte zich toen zorgen dat Athene het Europese sanctiebeleid tegenover het Kremlin zou dwarsbomen in ruil voor Russische steun.

standige staat. Zulke kwesties behoren in toenemende mate tot de dagelijkse politiek waarbij telkens stappen voor- en achteruit gedaan worden in de verwezenlijking van meer of minder onafhankelijk zelfbestuur en meer of minder collectieve input in bestuur op hogere niveaus. Er is sprake van gedeelde soevereiniteit en gedeeld bestuur. Het is niet vreemd de ontwikkeling van Europese integratie in ditzelfde perspectief te bekijken: minder als

Na de oprichting van de EEG door België, West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland probeerden de Britten met andere sceptici zoals de Scandinaviërs een alternatief met de Vrijhandelsassociatie (EVA). Het was echter van meet af aan duidelijk dat de gemeenschappelijke markt die de initiatiefnemers met de EEG wilden oprichten veel groter zou worden. De Britten besloten, toen dit een succes werd, toch het lidmaatschap van de EEG aan te vragen. Toetredingsonderhandelingen werden echter jarenlang door de Franse president De Gaulle belemmerd, omdat hij de Britten als een pion van de Amerikanen zag. Hij was erop gebrand de Europese eenwording te gebruiken om de West-Europese bewegingsvrijheid ten opzichte van de Sovjet-Unie én de VS te maximaliseren. Pas na De Gaulles aftreden werd de Britse kandidatuur door Frankrijk aanvaard.

De Britten werden in 1973 lid, maar lagen van meet af aan dwars binnen de Gemeenschap. De nieuwe Labour-regering, gekozen na de toetreding,

stelde het lidmaatschap ter discussie en schreef na heronderhandeling een referendum uit dat in 1975 met tegenstand uit de eigen achterban en steun van de Conservatieven eindigde in acceptatie van het lidmaatschap. De Britten ageerden ook meteen tegen de hoofdpijler van de EEG, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat hen weinig opleverde en veel geld kostte. Niet alleen wilden de Britten weinig meer dan een vrijhandelsruimte en stonden ze sceptisch tegenover de politieke en culturele dimensie van de eenwording, de portemonnee werd een obsessie van Britse politici. Eerst leidde dat tot de ontwikkeling van regionaal beleid ten gunste van herstructureringsregio's in Groot-Brittannië. Daarna bewerkstelligde premier Thatcher een vermindering van de Britse bijdrage.

De Britten steunden iedere uitbreiding, maar lagen dwars bij elke stap richting verdieping. Het opheffen van controles aan de staatsgrenzen zodat de interne markt geen wassen neus bleef

door lange wachttijden en hoge kosten bij grensoverschrijdingen, wilden ze niet. Dus maakten lidstaten die daar wel voor voelden eerst vrijwillige afspraken, buiten de verdragen om. Een gemeenschappelijke munt wilden de Britten evenmin. In Maastricht kozen zij ervoor om uit de monetaire unie en de eurozone te blijven.

BINNENBOORD HOUDEN

De positie van de Grieken is wezenlijk anders. Het gaat om een kleine staat met weinig politieke of economische macht. Maar ook Griekenland is altijd op de drempel van de Gemeenschap/Unie gebleven. De toetreding werd in binnen- en buitenland gezien als een manier om Griekenland na de militaire dictatuur te verankeren in het vrije Westen. Men wilde al vanaf 1945 vermijden dat

Vervolg op volgende pagina

Griekenland speelt de Russische kaart om de EU tot concessies te dwingen

titanenstrijd met een 'alles of niets'-uitkomst, en meer als een verschuivend evenwicht dat op alle mogelijke manieren kan functioneren.

NUANCES

Dit heeft implicaties voor de kijk op Grexit en Brexit. Deze worden nu meestal voorgesteld als culminatie van een titanenstrijd die het lot van politieke eenheden ingrijpend wijzigt, als echte omslagpunten. In de Europese Unie zijn in/uit-referenda niet aan de orde van de dag, maar de nu zo'n zestig jaar voortschrijdende Europese samenwerking heeft al een aantal van zulke volksraadplegingen beleefd. Deze hadden zeker gevolgen – tot tweemaal toe besloten Noorse kiezers af te zien van toetreding, en Ierse burgers bedongen enkele protocollen voor ze het verdrag van Lissabon alsnog goedkeurden. En ook Denen, Britten, Fransen en Nederlanders spraken zich in referenda uit, met uiteenlopende resultaten. Maar als echte omslagpunten zijn ze niet de historie ingegaan, zelfs niet toen Franse en Nederlandse kiezers het grondwettelijk verdrag in 2005 afwezen.

Grexit en Brexit, allereerst de aankondigingen ervan en mogelijk hun effectuering, zouden we ook kunnen beschouwen als de

zoveelste incidenten in een lange reeks binnen de Europese samenwerking. De constellatie verandert stap voor stap. Besturen op lokaal en regionaal niveau emanciperen zich van het Rijk. Het Europese niveau verzelfstandigt, al is het met een stevige dosis gezamenlijk bestuur van collectiviteiten op lager niveau (met name nationale staten). Het nationaal niveau stelt zich teweer tegen al te veel verlies van bevoegdheden naar boven en naar onderen.

BOTSENDE PERSPECTIEVEN

Maar er is één grote anomalie. Dit post-nationale perspectief wordt verder in de wereld niet gedeeld. Er is sprake van grootmachten, staten die hun veiligheidsdilemma's in de eerste plaats via versterking van de nationale kracht en zo nodig met wapengeweld trachten op te lossen. De combinatie van beide politieke bestaanswijzen lijkt niet goed houdbaar, te meer daar ze op allerlei manieren verstrengeld zijn. Denk aan de Griekse verhouding met Rusland, als troef om de EU onder druk te zetten.

Exit-drama's worden dan geopolitiek en zijn niet langer onderdeel van doorlopende politieke overleggen en onderhandelingen. Het post-nationale perspectief van een flexibel bestuurlijk arrangement dat op verscheidene niveaus tegelijk functioneert met voortdurend ter discussie gestelde hiërarchie zoals we dat steeds meer zien in de EU, verhoudt zich slecht met een rigide stelsel van bestuurlijke eenheden waarin een enkel niveau (meestal het nationale) onbetwist de boventoon voert. Hoe de onderlinge verhouding zich verder ontwikkelt, is van eminent belang voor de Europese wereld en die daarbuiten. •

Vervolg van vorige pagina

de communistische partij aan de macht kwam en het land naar het Sovjet-kamp overliep.

Maar aan de toetreding van Griekenland in 1981 kleefden veel bezwaren: een lidstaat die geen landsgrens had met andere lidstaten en sterk afweek in economisch (veel armer, niet geïndustrialiseerd), cultureel (Grieks-orthodox en niet gesecculariseerd, nationalistisch) en politiek opzicht (een falende overheid en een politiek stelsel gekarakteriseerd door cliëntelisme, corruptie en staatsgrepen). De lidstaten vreesden migratiestromen en een oneindig beroep op subsidies. Ook de taal, met een ander alfabet, gold als een serieuze handicap.

Enmaal toegelaten ontpopten de Grieken zich als dwarsliggers in geopolitieke zaken, zoals de relatie met NAVO-partner Turkije, de des-

integratie van Joegoslavië en de tweedeling van Cyprus. Zo kon de EU alleen Macedonië erkennen onder de naam FYROM – voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië – omdat Griekenland bezwaar maakte tegen de claim op de naam Macedonië. Griekenland sponsorde de toetreding van Cyprus in gescheiden vorm, terwijl de EU de hereniging van het eiland oorspronkelijk als voorwaarde had gesteld.

Ook wist Griekenland zijn toetreding tot de eurozone door te drukken, terwijl de Griekse munt en economie daar overduidelijk te zwak voor waren. Het lukte deels door een creatieve boekhouding om aan de formele eisen te voldoen, en deels door Griekse instemming met de oostelijke uitbreiding duur te verkopen.

De bankencrisis en de daaropvolgende staatsschuldencrisis hebben de positie van Griekenland verder ondermijnd. Op elkaar volgende *bail-outs* boden tijdelijk soelaas, maar het IMF, de Commissie en de Eurogroep legden de

Grieken een straf bezuinigingsbeleid op. De economie implodeerde en publieke uitgaven werden drastisch teruggeschroefd. Tot overmaat van ramp ontvangt Griekenland een groot aantal migranten die uit Syrië en verder weg vluchten, om zo de EU binnen te komen. Ook hier probeerde Griekenland op onorthodoxe manier extra hulp uit Brussel en de overige lidstaten af te dwingen: door te dreigen migranten in grote getallen door te laten.

De komende tijd zullen de EU-instituties veel energie steken in het heronderhandelen van de relatie met de twee lidstaten: er is behoefte aan maatwerk, maar er zijn ook grenzen aan uitzonderlijke posities. Daarnaast spelen dezelfde machtspolitieke redenen nog steeds een grote rol om een exit te voorkomen: Griekenland uit de invloedssfeer van Rusland houden en Europa Atlantisch houden.