



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van Europa voor de burger naar Europa door de burger. Hoe de Nederlandse kiezer komt meepraten over Europa

Voermans, W.J.M.; Baalen, C. van; Goslinga, H.; Kessel, A. van; Merriënboer, J. van; Ramakers, J.; Turpijn, J.

Citation

Voermans, W. J. M. (2012). Van Europa voor de burger naar Europa door de burger. Hoe de Nederlandse kiezer komt meepraten over Europa. In C. van Baalen, H. Goslinga, A. van Kessel, J. van Merriënboer, J. Ramakers, & J. Turpijn (Eds.), *De Verenigde Staten van Europa* (pp. 83-96). Den Haag: Boom. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20243>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20243>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Van Europa voor de burger naar Europa door de burger

Hoe de Nederlandse kiezer komt meepraten over Europa

Wim Voermans¹

Zomer 2012. Een hete zomer, al regende het dan voortdurend. In het voorjaar viel het kabinet-Rutte door problemen die ontstonden met gedoogpartner pvv over een begrotingsakkoord voor de komende jaren. Problemen die verband hielden met Europese vraagstukken. Europa leek hét centrale thema bij de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september van dat jaar te worden. Dat was eigenlijk voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. De Europese Unie was in het naoorlogse Nederland vanzelfsprekend, als zodanig geen onderwerp van politieke strijd, op dat ene incident na dan: het referendum over de Europese Grondwet in 2005. Maar daarna vielen we wat de EU betrof weer snel in de normale politieke plooi van 'benign neglect'.² 'Europa' was ook niet echt een thema tijdens de verkiezingen van 2006 en 2010.

Maar zomer 2012 werden partijen ineens gedwongen kleur te bekennen over Europese vraagstukken, door de verkiezingsstandpunten van pvv en sp. Het was wennen voor alle traditionele partijen en voor leden van het demissionaire kabinet, die niet zo gewend waren forse standpunten in te nemen over EU-zaken. Want hoe om te gaan met de kritische geluiden van de kiezers en hoe een Eurovriendelijk of Eurokritisch standpunt te verwoorden zonder dat de kiezers wegliepen (of – daar leek al helemaal niemand mee bezig – dat kiezers trok)?

Wat was er dan zo veranderd? De Nederlandse politiek? Of de Europese Unie zelf? De tweede verklaring lijkt de meest logische. Vanouds leverde de EU Nederland, zonder verdere politieke inspanning, klinkend voordeel op. Nu minder en in ieder geval niet meer vanzelfsprekend. De EU wordt de laatste drie jaren geteisterd door een bombardement aan crises. Na de kredietcrisis die in 2008 wereldwijd banken aan het wankelen bracht, volgde in de meeste landen van de eurozone (de landen die de euro als munt hebben) een economische crisis, gevolgd door een schulden crisis. Die laatste bracht hier en daar acute nood.

Landen in de eurozone kunnen onder het Stabiliteits- en Groeipact – in 1997 gesloten om de stabiliteit van de euro te garanderen – een begrotingstekort van hooguit 3 procent van het bruto binnenlands product hebben, en een staatsschuld die niet hoger is dan 60 procent van het BBP. In 2009 bleek dat de Griekse staatsschuld al jarenlang veel hoger was geweest. Dat zond schokgolven door de EU. Griekenland moest te hulp worden geschoten, eerst door een soort gelegenheidsfonds en later via een permanent noodfonds (ESM). Ook Ierland, Cyprus en Spanje moesten aan het infuus vanwege een uit de hand lopend begrotingstekort.

Een vreemde dynamiek ontstaat: landen die in wezen niet zo'n heel grote staatsschuld hebben (als we dat bijvoorbeeld vergelijken met de Verenigde Staten of andere eurolanden) komen de laatste tijd vooral in de problemen omdat de rente die ze moeten betalen op staatsleningen steeds verder oploopt. Financiële injecties lijken niet te helpen. Hoe kan dat zo? Een van de verklaringen is dat de financiële markten in de wereld geen vertrouwen hebben in het politieke vermogen van de Europese Unie om de problemen aan te pakken. Want wie van de

buitenkant naar de EU kijkt, ziet iets wonderlijks: aan de ene kant is er een geïntegreerde markt die in vijftig jaar is opgebouwd. Markten binnen de EU zijn zodanig op elkaar afgestemd dat de Unie als een interne markt functioneert. Het politieke samenwerkingsmodel waarmee op die markt wordt geïntervenieerd hinkt op ten minste twee – zo niet meer – gedachten. De Unie wordt in wezen bestuurd door soevereine staten die een gedeelte van hun soevereiniteit hebben overgedragen. Al is er dan na het Verdrag van Lissabon in de meeste EU-domeinen meerderheidsbesluitvorming mogelijk en kennen we ook een Europese volksvertegenwoordiging in de vorm van het Europees Parlement dat meebeslist, over de kernbereiken van staats-soevereiniteit gaat de EU niet, a: ‘ophalen en besteden van het overheidsbudget’, b: ‘beschikken over het “leven” van onderdanen (defensie et cetera)’, en c: ‘het zelfstandig onderhouden van betrekkingen met andere staten’. Dat zijn ook de kernbereiken van politieke systemen.

Politiek draait in de klassieke duiding van Harold Laswell om de vraag: ‘who gets what, when, and how’. Politieke systemen zijn daarmee distributiesystemen, en in democratische politieke systemen worden distributiebeslissingen genomen met medewerking van de burgers of ingezetenen die deze middelen opbrengen. Belangrijkste randvoorwaarde voor het functioneren van een politiek systeem is echter niet dat burgers of ingezetenen worden betrokken bij besluiten, maar de politieke wil om die besluiten, aldus genomen, te aanvaarden. De belangrijkste motieven voor die aanvaarding zijn de idee van een of andere vorm van lotsverbondenheid (culturele identiteit, nationale identiteit, solidariteit – al dan niet geboren uit het idee van mogelijk eigen voordeel).³ Als we er zo naar kijken is de EU geen (volwaardig) politiek systeem, alleen al omdat zij nauwelijks rechtstreeks ophaalt en distribueert. Er zijn geen EU-belastingen, geen pan-Europese uitkeringen, er is geen EU-defensie en geen exclusief buitenlands beleid. Weliswaar zijn er subsidies (structuurfondsen en dergelijke), maar die worden in wezen als een soort lidstaatcontributie opgebracht en – met een sterke intergouvernementele inslag – uitgekeerd, vaak ook nog met lidstatelijke doorsluizing.

De EU is dus geen volwaardig politiek systeem. En daarover gaat het huidige debat. Volgens sommigen is er alleen redding mogelijk als we de EU ook politiek ‘af’ maken. Zouden we bijvoorbeeld een Europese belasting heffen of gezamenlijke staatsleningen afsluiten (eurobonds) dan zijn naar alle verwachting de problemen van de schulden crisis in één klap grotendeels verdwenen. Het vertrouwen van de financiële markten in de EU en de euro hangt onlosmakelijk samen met het vertrouwen in het politieke systeem van de Unie. Anderen vinden dat we al veel te ver zijn gegaan op het pad van politieke samenwerking en het overdragen van soevereine bevoegdheden. Zij zien de oorzaak van de huidige crisis juist gelegen in een te vergaande en onberaden politieke samenwerking. Verdergaan met die politieke samenwerking is niet alleen gevaarlijk, maar ook onmogelijk omdat het juist aan de politieke wil in de samenwerking ontbreekt: de bevolkingen van de lidstaten, hun economische situaties zijn daarvoor te verschillend.

Wie van deze twee grote kampen gelijk heeft en welke kant het op zal gaan, is moeilijk te voorspellen. Toch zijn er wel interessante tendensen te bespeuren die lijken te wijzen in de richting van een gestage en onomkeerbare *politisering* van de Europese Unie.⁴ Waar de Europese Unie tot ten minste vijftien jaar geleden een voornamelijk intergouvernementele economische exercitie was, gerund door specialisten en gebouwd op basis van juridische instituties, die ver van het bed van gewone burgers bleef, veranderde dat na 1992. Vanaf toen ging de EU over wezenlijk meer dan landbouwbeleid en het in elkaar steken van een gemeenschap-

pelijke markt. Zaken als liberalisering van markten en diensten – met directe nationale gevolgen – wonnen aan belang. En natuurlijk vooral ook die ene beslissing, die iedereen letterlijk in de portemonnee raakte: de invoering van de euro. Het bijzondere bij de introductie was, als we ons tot Nederland beperken, dat zij nauwelijks tot grote politieke debatten leidde. Als gezegd heeft Nederland altijd al voordeel gehad van de EU. Dat leidde tot een politieke cultuur waarin grote politieke investeringen (denk aan weerwerk waarbij de kiezers moeten worden gemobiliseerd) onnodig, ja zelfs onwenselijk werden geacht. Meer dan in enig ander land werd de EU in Nederland gedepolitiseerd. Het rendeerde het EU-bestuur over te laten aan de vakspecialisten en de juristen.⁵ Partijen en politici nemen in Nederland allerlei standpunten in over nationaal beleid, maar Europa wordt vanouds ‘uitgelegd’.

Die cultuur heeft ertoe bijgedragen dat in Nederland er geen sprake was van een geleidelijke politisering van de EU zoals in andere lidstaten, maar van een plotse breuk. In het voorjaar van 2005 raakte de Unie ineens de politieke bodem in Nederland, met een onverwacht resultaat. De traditionele partijen konden geen vorm geven aan het debat, wisten zich niet goed te positioneren. De kiezers raakten op drift, los van hun traditionele partijvoorkeuren. Het voorstel voor het Verdrag voor een Grondwet voor Europa werd verworpen.

In het vervolg van deze bijdrage loop ik het referendum uit 2005 nog eens na. Niet om eenduidig de oorzaak voor het ‘nee’ vast te stellen, maar om te laten hoe via een ‘klare breuk’ met de oude politieke cultuur de EU in Nederland ineens een politiek thema werd, en hoe een hele generatie politici en bestuurders daardoor werd verrast. Die analyse is mogelijk interessant omdat in de aanloop naar de verkiezingen van september 2012 partijen en politici weer moeite lijken te hebben positie te kiezen in het debat over de koers van de EU. Valt er iets te leren uit het recente verleden? Wie weet.

Referendum over de Europese Grondwet

Prelude: 2002-2004

‘Out of the blue’ was er eind 2004 ineens het voorstel voor een referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (verder: Europese Grondwet). De discussie over de inrichting van die Europese Grondwet was goeddeels aan Nederland voorbijgegaan.⁶ In de periode waarin de Europese Conventie onder leiding van de voormalige Franse president Valéry Giscard d’Estaing⁷ werkte aan schetsen voor de Europese Grondwet (2002-2003) werd de publieke discussie in Nederland gedomineerd door de nasleep van de moord op Pim Fortuyn (mei 2002) en de wederwaardigheden van het tumultueuze kabinet-Balkenende I (juli 2002-mei 2003). Na de tekening van het voorstel voor de Europese Grondwet op 29 oktober 2004 in Rome maakte de regering zich op om het verdrag in Nederland zo snel mogelijk te ratificeren.⁸ Veel publieke discussie over de inhoud van die Grondwet was er tot dat moment nog niet geweest. Naar ieders verwachting zou dat ook niet gaan gebeuren. Nederland stond en staat te boek als een loyale en Euro-enthousiaste lidstaat waarvan meer dan driekwart van de bevolking meerjarig positief is over de Europese samenwerking.⁹ Wat goed was voor Europa was ook lang goed voor Nederland, zo luidde het adagium, wat leidde tot een gedepolitiseerde cultuur van Europese zaakbehartiging. Mede daardoor is ook de aandacht voor Europese dossiers in het Nederlandse parlement nog steeds klein.¹⁰ Reken daarbij dat sinds 1918 grondwetsdiscus-

sies in het publieke debat in Nederland nagenoeg zijn uitgedoofd, dan mondde de optelsom die de regering in 2004 maakte, terecht uit in een vermoeden van totale desinteresse bij de bevolking voor die Europese Grondwet. Ook de recente geschiedenis wees in die richting. De ratificatiediscussies in de Tweede Kamer over belangrijke constitutionele EU-verdragen zoals de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice gingen vaak uit als een nachtkaaars.

Dat verklaart waarschijnlijk waarom de regering betrekkelijk rustig of, onaardiger, halfhartig en indirect reageerde op initiatieven om de Europese Grondwet aan een referendum te onderwerpen. Al in 2002 was een motie van Frans Timmermans c.s. aanvaard waarin werd opgeroepen om een referendum over de uitkomst van de Europese Conventie te organiseren.¹¹ Dat initiatief werd in mei 2003 overgenomen door een aantal enthousiaste jonge Kamerleden (Farah Karimi, Boris van der Ham en Niesco Dubbelboer) die een initiatiefvoorstel aanhangig maakten om de goedkeuring van de Europese Grondwet te onderwerpen aan een raadplegend referendum.¹² Het voorstel van de drie kroop als het ware onder de politieke radar van de andere partijen, die hadden ingezet op een parlementaire ratificatie. In 2004 lukte het de drie indieners om steeds meer steun voor hun referenduminitiatief te winnen. Verschillende factoren droegen bij aan dat groeiende draagvlak. Ten eerste was er – heel on-Nederlands – voor het eerst breed levende kritiek op onderdelen van EU-beleid. De gemeenschappelijke munt, ingevoerd per 2001, werd als bron van prijsverhogingen gezien, het niet naleven van de financiële afspraken uit het zogenaamde Groei- en Stabiliteitspact stak, en er waren zorgen over uitbreiding van de Unie met tien nieuwe lidstaten, en het nota bene door de regering aangevoerde verzet tegen de in Nederlandse ogen te hoge bijdragen aan de financiering van de EU.

Daarnaast pleitten inhoudelijke argumenten in het voordeel van het initiatiefvoorstel. Over grondwetten en grondwettelijke normen moet volgens aloude constitutionele doctrine de bevolking rechtstreeks worden gehoord; dat kun je niet louter overlaten aan een volksvertegenwoordiging. Nu was natuurlijk wel het probleem dat eerdere EU-verdragen met fundamentele spelregels over de verhouding tussen de lidstaten en de EU-instellingen steevast slechts parlementair waren geratificeerd. Enkele van de meest fundamentele constitutioneelrechtelijke EU-normen werden zelfs door het Hof van Justitie in Luxemburg vastgesteld, zonder dat de bevolking daarover ooit was geraadpleegd.¹³ Toch ligt het met die Europese Grondwet anders, zo overwoog ook de Raad van State in zijn advies over het initiatiefvoorstel over het grondwetsreferendum. Die Europese Grondwet is een ander document dan de eerdere verdragen, volgens de Raad, vanwege het fundamentele karakter ervan, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de grondrechten die er deel van uitmaken. 'Goedkeuring van het verdrag [de Europese Grondwet, wv] zou men om 'die reden tot op zekere hoogte kunnen vergelijken met een grondwetsherziening', aldus de Raad.¹⁴ Vervolgens was die wel voorzichtig met het doen van een uitspraak over de vraag óf er een referendum over de Europese Grondwet moest komen, maar kon de Raad wel meegaan in de redenering van de initiatiefnemers dat goedkeuring van die Europese Grondwet, vanwege die gelijkenis met grondwetsherziening, op een referendumachtige wijze aan de bevolking moest worden voorgelegd.

Dat advies had in 2004 veel invloed op de politieke verhoudingen. Het werd gelezen als de zegen van de Raad van State aan het grondwettelijke referendum. Dat bracht ook de laatste tegenstanders aan het twijfelen. In de Tweede en Eerste Kamer was begin 2004 nog een rechtse meerderheid van CDA, VVD en de kleine christelijke partijen tegen een referendum. In september 2003 ging regeringspartij VVD betrekkelijk onverwacht om nadat fractieleider Van Aartsen

zich had laten ontvallen dat hij een grondwettelijk referendum met ‘open vizier’ tegemoet zou treden. Op 25 november 2003 werd het voorstel tot een grondwettelijk referendum door de Tweede Kamer aangenomen, en na een jaar lang tegenstribbelen ging op 25 januari 2005 ook de Eerste Kamer akkoord. Voor de spelregels werden de regels van Tijdelijke referendumwet gebruikt, een wet die – nadat er mee was geëxperimenteerd tussen 2002 en 2005 – per 1 januari 2005 expireerde. Die wet werd opnieuw wakker gekust.

Het referendum

De discussie over de inhoud van die als ingewikkeld ervaren Europese Grondwet moest begin 2005 worden losgetrokken. De regering stelde een referendumcommissie in die in onafhankelijkheid het referendum moest gaan voorbereiden. Die commissie bepaalde de dag van het referendum op 1 juni 2005, twee dagen na de Franse volksraadpleging. Achteraf zou dat een misstap blijken. Er werden subsidies verdeeld en folders gedrukt. Het begon allemaal erg lauw. Ook het kabinet zelf maakte geen benen: de vooruitzichten op een positief resultaat waren tot begin april 2005 nog betrekkelijk goed. Op dat moment lieten de peilingen zien dat een meerderheid van de Nederlanders voornemens was voor de goedkeuring van de Europese Grondwet te gaan stemmen (58 procent), en een minderheid (42 procent) tegen, met dien verstande dat 66 procent van de ondervraagden op dat moment te kennen gaf tijdens het referendum niet te zullen gaan stemmen.¹⁵ Al was op dat moment het aantal tegenstemmers groeiende, deze uitslagen waren in lijn met het beeld dat eerdere peilingen lieten zien. Ook binnen de Tweede Kamer bestond op dat moment een meerderheid voor de Europese Grondwet. Alles wees nog in de richting van een kleine overwinning voor het ‘ja’-kamp: er was desinteresse bij de kiezer en op zijn best een lauwe discussie die uit leek te gaan monden in een kleine opkomst.

De oppositiepartijen waren oplettender. SP, Groep Wilders, ChristenUnie en LPF bereidden zich goed voor op het referendum en begonnen vanaf februari heel effectief de ‘nee’-stem te mobiliseren. In hun campagnes werd de Europese Grondwet aansprekend weggezet als een instrument van neoliberale politiek (SP), een bedreiging voor nationale autonomie en nationale identiteit en waarden (ChristenUnie, SP, Wilders en LPF) en als een ondemocratisch, duur en inefficiënt speeltje van het politieke establishment (SP, Wilders en LPF). De mantra uit het ‘ja’-kamp (met de Europese Grondwet een efficiënter, democratischer en rechtvaardiger Unie) bereikte veel minder hoofden en harten. Toen ook enkele vertrouwenwekkende opiniemakers, onder wie toenmalig columnist Ronald Plasterk, zich sterk maakten voor een ‘nee’ begonnen er barsten te ontstaan in het tot dan toe wat kunstmatig bijeengehouden ‘ja’-front. In de boezem van de partijen die zich in de Tweede Kamer hadden uitgesproken voor de Europese Grondwet, groeide het verzet. De media proefden de veenbrand en speelden er handig op in. Het kabinet werd vanaf eind april de regie over de campagne uit handen geslagen en kon vanaf dat moment alleen nog maar reageren. De ene onhandigheid werd daarop op de andere gestapeld.

Een goed voorbeeld van het ongemak van het kabinet is een uitzending van de populaire talkshow van Barend en Van Dorp. Daar werd staatssecretaris Atzo Nicolaï van Europese Zaken aan de tand gevoeld over de Europese Grondwet. Op vragen van de journalisten of de Europese Grondwet nieuwe beperkingen meebracht voor de Nederlandse soevereiniteit en

autonomie antwoordde hij ontkennend, zoals hij ook al in een eerdere uitzending gedaan had. Daarop confronteerden de interviewers hem met het beginsel van de voorrang van EU-recht, zoals verwoord in het voorgestelde artikel 1-10 van de Europese Grondwet. Nicolai – die avond niet op zijn best – gaf een wat ontwijkend antwoord, zeggend dat je dat artikel niet zo letterlijk moest lezen. Onbedoeld droeg hij daarmee bij aan het negatieve beeld over de Europese Grondwet als een duistere machinatie van een ondemocratische, usurperende bestuurslaag. Het hielp niet toen de referendumcommissie, enige tijd later, weer een andere positie dan de staatssecretaris innam over de kwestie van de voorrang van het EU-recht.¹⁶ De voorstanders verkrampden.

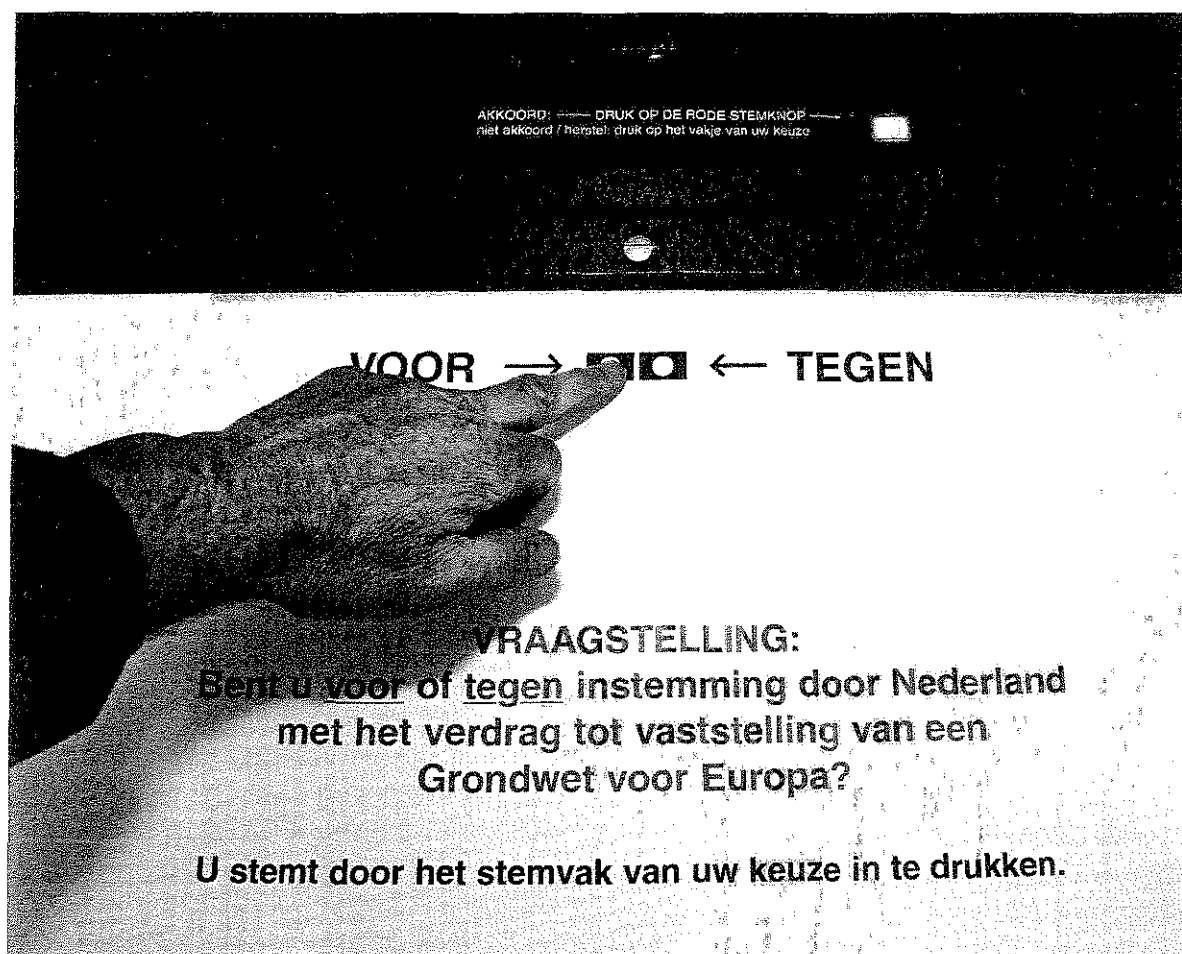
Het kabinet slaagde er, in tegenstelling tot de opposerende partijen, op geen enkel moment echt in de boodschap van de Europese Grondwet adequaat politiek te vertalen. Leden van het kabinet lieten zich hoogst ongelukkig uit over de mogelijke gevolgen van een 'nee', ze trachtten op een te laat moment nog nadere informatie over de Grondwet bij de burgers te krijgen (door het 'nee'-kamp uitgelegd als subsidie voor de 'ja'-stem), en dwongen hun eigen partijprominenten – soms tegen heug en meug – op een laat moment campagne te gaan voeren voor de Grondwet.

Uit alles blijkt dat het kabinet het referendum benaderde als een campagne voor reguliere verkiezingen: de politieke kopstukken en partijleiders werden pas enkele weken voor de verkiezingsdatum zelf in stelling gebracht. Ze bleven te lang buiten het debat. De situatie voor het 'ja'-kamp werd daardoor in de loop van mei 2005 almaar slechter. De uitspraak van de directeur van De Nederlandsche Bank, dat de gulden bij de invoering van de euro ondergewaardeerd was ten opzichte van de D-Mark en de afgang van de Nederlandse kandidaat in de voorronden van het door Oost-Europeanen gedomineerde Eurovisiesongfestival in Kiev droegen verder bij aan de neergang van de populariteit van alles wat met Europa te maken had. Eind mei 2005 was duidelijk dat er voor de Europese Grondwet geen redding meer mogelijk was. In amper drie maanden tijd was een behoorlijke meerderheid van voorstanders in een van de meest Europa-enthousiaste landen veranderd in een meerderheid van 'nee'-stemmers. Toen op 29 mei 2005 de Fransen zich in hun referendum in meerderheid uitspraken tegen de Europese Grondwet, was daarmee ook het lot van de Europese Grondwet in het Nederlandse referendum zo goed als bezegeld.

Het waarom van het 'nee'

Op 1 juni 2005 zei 61,54 procent van de kiezers 'nee' tegen het voorstel om de Europese Grondwet te ratificeren, tegen 38,46 procent 'ja': een klinkende overwinning voor het 'nee'-kamp. En de opkomst was hoog: 63,3 procent van de kiesgerechtigden. De klap kwam hard aan. De Europese Unie zette het grondwettelijke project in de wachtstand. Een jaar bezinning moest inzicht geven in het waarom van de weerstand tegen de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland.

Er werd direct na de uitslag al gespeculeerd over de redenen van het Nederlandse 'nee'. Dat was, wellicht anders dan bij het Franse 'nee', moeilijk te duiden. Er waren geen eenvoudige en eenduidige redenen voor het 'nee'. Een veelheid van uiteenlopende motieven leek een rol te hebben gespeeld. Dat maakte het voor de Nederlandse regering ook lastig om de positie te bepalen na juni 2005. Het mysterie van het 'nee' werd alleen maar groter toen begin juli 2005



*Een stem voor de Europese grondwet, 1 juni 2005. Bij een opkomst van 63,3% stemden 2.940.730 Nederlanders voor en 4.705.685 (61,54%) tegen
[Foto: Hollandse Hoogte – Bert Verhoeff]*

de Eurobarometer – een continue peiling die de EU uitvoert – liet zien dat Nederlanders nog steeds, als vanouds, veel waarde hechtten aan het lidmaatschap van de Europese Unie (77 procent positief) en in meerderheid vond dat Nederland, alles welbeschouwd, voordeel had van de samenwerking (67 procent).¹⁷ Daarmee was Nederland het land met de hoogste tevredenheidsscore van de 25 lidstaten.

Verschillende onderzoeken uit 2005 en 2006 laten zien dat inderdaad een mix van motieven de tegenstemmers heeft bewogen. Uit de onderzoeken wordt duidelijk dat gebrek aan informatie voor 32 procent van de kiezers aan het 'nee' ten grondslag lag, angst voor verlies van nationale soevereiniteit voor 19 procent, 14 procent verklaarde dat de negatieve rol van het kabinet en de politieke partijen uit het 'ja'-kamp een reden voor een tegenstem was geweest, 13 procent vond Europa te duur, 8 procent van de kiezers was in zijn algemeenheid tegen de Europese integratie, en 7 procent van de bevolking vreesde negatieve effecten van de samenwerking voor de werkgelegenheid.¹⁸ Daarnaast waren er nog vele andere – kleinere – oorzaken aan te wijzen.

Het onderzoek *Europese tijden* uit 2005¹⁹ van het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) – dat deze gegevens bovenhaalde – komt dan ook tot de slotsom dat geen van deze factoren zelfstandig bepalend is geweest. De eigen dynamiek van het publieke opinievormingsproces lijkt een beslissende rol te hebben gespeeld en die heeft een cascade van ontwikkelingen teweeggebracht. Het scp komt verder tot de enigszins verwonderlijke conclusie dat per saldo het Nederlandse ‘nee’ weinig te maken had met de inhoud van de Europese Grondwet of met de algemene stemming over Europa.²⁰

Indirecte oorzaken

Misschien lagen er meer indirecte oorzaken aan het ‘nee’ ten grondslag. Nederland heeft geen grondwettelijke referendumtraditie. Het laatste echte grondwetsreferendum, waarbij ‘ja’ of ‘nee’ tegen een hele grondwet kon worden gezegd dateerde alweer van 207 jaar geleden.²¹ Er was ook zeer zeker sprake van een cultuurschok in onze door polderen beheerste coalitie-democratie. Een referendum kent ‘winnaars’ en ‘verliezers’, dat heeft betekenis voor het kiezersgedrag. Niemand wil graag tot de verliezers behoren.

Een tweede achterliggende reden is dat burgers in Nederland tot dan toe niet werkelijk rechtstreeks waren betrokken bij de constitutionele vormgeving van de Europese Unie. Het waren vooral de regeringsleiders en het Europese Hof van Justitie geweest die de afgelopen vijftig jaar het voortouw hebben gehad bij de vormgeving van het constitutionele recht van de EU. Majone noemt dit pakkend ‘integration by stealth’.²² Het stilzwijgen van Kamer en burgers over de voortschrijdende Europese integratie is ook lang – en wellicht ten onrechte – uitgelegd als langjarige publieke steun voor het Europese project (‘permissive consensus’).²³ Grote constitutionele verdragen zoals het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam zijn zonder noemenswaardige publieke discussie door Nederland aanvaard per eenvoudige (dit wil zeggen met een gewone meerderheid)²⁴ parlementaire ratificatie. Het boemerang-effect van die ‘permissive consensus’ kwam naar voren toen de kiezer, voor het eerst in vijftig jaar, naar de eigen mening werd gevraagd om en bloc met het resultaat van vijftig jaar EU-ontwikkeling in te stemmen.

Na het referendum

De reflectieperiode 2005-2007

Na het referendum van 2005 luwde het debat vrij snel. Het direct opgevatte plan om in Nederland te komen tot een brede maatschappelijke discussie over de Europese integratie kwam nooit goed uit de startblokken en sneefde uiteindelijk in het najaar van 2005. Ook het kabinet worstelde met de vraag welke richting het Nederlandse ‘nee’ nu uitwees. Ook andere landen tobden in de eerste reflectieperiode (juni 2005-mei 2006) met de vraag hoe nu verder te gaan met de afgeschoten Europese Grondwet. Er tekende zich een scheidslijn af tussen de landen die al wel ratificeerden en landen die – al dan niet vanwege een niet geslaagd referendum – (nog) niet hadden geratificeerd of de ratificatie hadden opgeschort. Goede raad was duur toen begin 2006 al duidelijk werd dat de ratificatie per 1 november 2006 (de in 2004 overeengekomen deadline voor ratificatie) niet meer haalbaar was. In Nederland was het toen nog steeds erg stil, op wat

oprispingen na waarbij het kabinet ervan werd verdacht onder de gevolgen van het ‘nee’ uit te kruipen door een uitstel-afstel-strategie. Het was allemaal ongetwijfeld het gevolg van de kater die het referendum opleverde, maar ook een bijna wanhopig terugzoeken naar de oude plooi van de gedepolitiseerde benadering van de EU. Ook binnen de EU werd getracht tijd te kopen. Er werd besloten tot een ‘reflectieperiode’ tot aan het voorjaar van 2007.

Het kabinet-Balkenende II worstelde ook in 2006 nog steeds met de vraag hoe om te gaan met de uitslag van het referendum. Vooral met verkiezingen eind november 2006 in het vooruitzicht was het zaak voort te maken, wilde ook niet de ruimte wegsmelten die de verlengde reflectieperiode bood. Staatssecretaris Nicolai besloot daarop een modern instrument in te zetten. Via een internetenquête ‘Nederland in Europa’ werd de burgers zelf naar hun mening gevraagd. De enquête was in verschillende opzichten bijzonder. Het was een groot succes in de zin van respons: meer dan 97.000 enquêtes werden ingevuld. Wat ook opvalt is dat ongeveer twee derde van de vragen geen relatie had met de inhoud van de Europese Grondwet of de institutionele structuur van de Unie, maar een sterk accent legde op vraagstukken van wenselijkheid van de uitbreiding van de Unie (veel landen passeerden de revue), de asielproblematiek en veiligheidsvraagstukken.²⁵ Over grondrechten en de wijze waarop burgers directer betrokken zouden kunnen worden bij de Unie vroeg de enquête nagenoeg niets.

Toch leidde het kabinet later uit die enquête af dat Nederland liever geen grondrechten-catalogus ziet in een nieuw verdrag, ook liever geen Uniesymbolen meer terugziet en voor wat betreft de besluitvorming vooral vertrouwen stelt in een strengere subsidiariteitstoets en een mogelijkheid van nationale parlementen om EU-initiatieven te doen stoppen (gelekaart-procedure). Waar iedereen het in Nederland het per eind 2006 wel over eens was, was dat de naamgeving ‘Grondwet’ een verkeerde keus is geweest.

Dat de enquête en de reactie van het kabinet nauwelijks ingingen op het vraagstuk van meer en rechtstreekser betrokkenheid van Nederlandse burgers is opmerkelijk. De uitslag van het referendum uit 2005 werd op geen enkele manier gelezen als een signaal van ontevredenheid over de – indirecte – Nederlandse wijze van Europese zaakbehandeling, maar kennelijk als een falen van Europese communicatie in de richting van Nederlandse burgers (geen symbolen, geen ‘Grondwet’, geen ‘superstaat’ – wat dat dan ook precies moge zijn – en dergelijke) en falen van Europese onderdelen van Europees beleid (uitbreiding, asielbeleid, bureaucratie, bevoegdheden van instellingen en dergelijke). Dat is temeer verwonderlijk omdat de Raad van State,²⁶ de Nationale Conventie²⁷ en ook Europese commentatoren²⁸ juist in het gebrek aan betrokkenheid het Nederlandse ‘lek’ vermoedden. Meer en rechtstreekse betrokkenheid van de Nederlandse burger, direct en via het Nederlandse parlement, is wat in die studies en commentaren werd aanbevolen.

Het Hervormingsverdrag – later: Verdrag van Lissabon

Vanaf het begin van 2007 werd duidelijk dat ‘doorratificeren’ op basis van de oude tekst voor de Europese Grondwet eigenlijk geen optie meer was. Het stuitte op weerstand bij te veel lidstaten. Dat legde op dat moment op het Duitse voorzitterschap de verantwoordelijkheid en last om een alternatief te zoeken. Dat werd een ‘long and winding road’ met biechtstoelprocedures en ‘sherpa’s’. In tegenstelling tot de Conventie van 2002-2003 was het een weinig transparant proces, een *showcase* van integratie ‘by stealth’. Nederland zette in op punten als afschaffing van

symbolen, de naam Grondwet, het verdwijnen van de idee van een superstaat, geen opname van een Europese grondrechtencatalogus in het verdrag, maar het hamerde juist weer wel op opname van (streng) eisen voor de toetreding van nieuwe lidstaten, duidelijker omlining van Europese bevoegdheden en betere samenwerking op het gebied van milieu, veiligheid en energie. De rechtstreekse relatie tot het Nederlandse 'nee' was maar moeilijk te herkennen in die inzet, maar het werkte wel. Eind juni 2007 slaagden de regeringsleiders er na lang en moeizaam onderhandelen in zich te vinden in een alternatief verdrag, het 'Hervormingsverdrag', dat de bestaande verdragen wijzigde en ook veranderde van naam.²⁹ De meeste van de Nederlandse eisen werden ingewilligd, op de opname van de strenge toetredingseisen (Kopenhagen-criteria) na. En al werden ook eisen van andere lidstaten geacommodeerd, de kern van de afgewezen Europese Grondwet bleef intact. Veel aangebrachte veranderingen uit het Hervormingsverdrag zijn in wezen cosmetisch van aard. Voor Nederland was de uitkomst, die in november met het sluiten van het Hervormingsverdrag in Lissabon werd bezegeld, in wezen geen slecht resultaat, al blijft de vraag of dit resultaat recht doet aan de uitslag van 1 juni 2005.

Geen wederreferendum

Parallel aan de discussie over de inhoud van het nieuwe verdrag werd in Nederland gesproken over de vraag of er, mocht er een aangepaste Europese Grondwet dan wel een nieuw Verdrag komen, niet weer opnieuw een referendum moet worden gehouden. De kiezer kan dan zelf beoordelen of een nieuw resultaat wel voldoet aan zijn of haar wensen. Over de vraag of er weer een referendum moet komen, werd heel verschillend gedacht.

Aan de ene kant van het spectrum werd gevreesd dat een nieuw 'nee' Nederland binnen de Unie in een buitengewoon lastig parket zal brengen. Zeker nu wel vaststaat dat velen in juni 2005 om redenen buiten de Europese Grondwet zelf gelegen 'nee' hebben gestemd. Een complexe materie als de Europese Grondwet leent zich eigenlijk niet voor een referendum. Aan de andere kant waren er groepen en partijen die volgens de logica van het *wederreferendum* redeneren. Zeker nu in 2005 het parlement in meerderheid voor de Europese Grondwet was, en een overgrote meerderheid van de kiezers tegen, kan een nieuwe constitutionele regeling van verhoudingen in Europa niet langs de weg van een eenvoudige parlementaire ratificatie verlopen. Na de verkiezingen van november 2006 en de formatiebesprekingen begin 2007 werd duidelijk dat de coalitiepartners van het kabinet-Balkenende III (CDA, PVDA en ChristenUnie) het over de referendumvraag niet eens waren. De sociaaldemocraten wensten een nieuw referendum en het CDA was daar mordicus tegen omdat bij het afsluiten van het coalitieakkoord van februari 2007 er nog geen precies zicht was op de toekomst van de Europese Grondwet, of het enig alternatief. Er kwam een compromis. De Raad van State werd gevraagd te adviseren over de vraag of een nieuw verdrag een grondwettelijk karakter had of niet. Zo ja, dan lag een nieuwe referendumronde meer voor de hand, zo neen, dan wees dat in de richting van gewone parlementaire ratificatie. Begin juli 2007 werden, nog voordat de werkelijke verdragstekst er lag, de conclusies van het voorzitterschap van de EU al aan de Raad van State voorgelegd ter advisering. Er kwam snel duidelijkheid. In september 2007 stelde de Raad dat het EU-Hervormingsverdrag, zoals voorzien op de top in juni, geen grondwettelijk karakter had.³⁰ De Raad leidde dat af uit zaken die verband hielden met het karakter, de vaststellingsmethode en de inhoud van het Hervormingsverdrag. Daarom moest dat verdrag ook via de normale pro-

cedure worden geratificeerd. ‘Het enkele precedent’ van het referendum uit 2005 ‘is voor het houden van een referendum [over het Hervormingsverdrag, wv] onvoldoende. Daarmee zou materieel een structurele referendumvoorziening (in casu bij goedkeuring van verdragen) ontstaan die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent.’³¹

Dat betekende groen licht voor de regering, die op 13 december 2007 het Verdrag van Lissabon kon ondertekenen. Het verhaal eindigt vervolgens met de goedkeuring van het Nederlandse parlement van het Verdrag van Lissabon bij wet.³² Er was nauwelijks discussie, al werd via een achterdeur een parlementair voorbehoud in de Goedkeuringswet opgenomen.³³ Na nog een aantal spannende momenten in 2009 vanwege aarzelende lidstaten trad het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 in werking.

Lessen?

Als er één ding werkelijk wetenschappelijk vaststaat, dan is het wel dat de geschiedenis zich *niet* herhaalt. Toch is het interessant en verleidelijk een vergelijking te maken tussen het tijdperk van het referendum over de Europese Grondwet en de aanloop naar de verkiezingen van september 2012. Er zijn interessante parallellen. De eerste is wel de voortdurende neiging van partijen en bewindslieden om EU-vraagstukken te depolitiseren.³⁴ In reactie op de pvv, die Europa tot centraal thema van de verkiezingen 2012 heeft gemaakt, zien we ongemak bij andere partijen. De sp heeft een duidelijk standpunt waar het betreft de wijze waarop ze invulling wil geven aan de ‘Europese’ drieprocentgrens voor het begrotingstekort, maar verder blijven partijen steken in de uitleg over de EU en het belang van de Europese samenwerking. Die traditionele wijze van depolitisering is riskant, omdat ze niet leidt tot separate debatten over de vraag waar Nederland zou moeten staan in het Europese debat over hervormingen van de financiële sector, migratiebeleid, onderdelen van het landbouwbeleid, et cetera, maar het debat in wezen binair maakt en verkleint tot de vraag: bent u voor of tegen de EU?

Op de een of andere manier lijkt dat binaire denken over Europa een erfenis te zijn van het referendum uit 2005, waarop in ieder geval één partij in 2012 nog eens probeert te kapitaliseren; omdat we in Nederland niet gewend zijn debat te voeren over afzonderlijke Europese vraagstukken is het ook lastig om, als we het er dan toch over hebben, niet in een eenvoudig schema van voor of tegen de EU te vervallen. Politici moeten daarvoor hun kiezers meenemen in die debatten en niet proberen ze er krampachtig bij weg te houden.

Het lijkt erop dat uit het referendum uit 2005 op dit punt weinig lessen zijn getrokken. De van verschillende kanten naar voren gebrachte analyse dat het ‘nee’ uit 2005 een protest was tegen een wijze van Europese integratie waarbij de Nederlandse burger onvoldoende rechtstreeks wordt betrokken, is nauwelijks terug te vinden in het daarna gevoerde beleid. De wijze waarop het Verdrag van Lissabon tot stand is gebracht, vormt een schoolvoorbeeld van het verder bouwen aan Europa volgens de methode ‘integration by stealth’. Die methode, zo laten alle onderzoeken zien, strijkt veel Nederlanders tegen de haren in. Andere lidstaten hebben zich kritiek op dit punt wel aangetrokken. Daar is men tot het inzicht gekomen dat voor het draagvlak van het *acquis* niet alleen consensus in Brussel nodig is, maar vooral een inhoudelijk nationaal parlementair debat over voorgenomen EU-beleid op een moment dat daar nog iets aan te veranderen valt. Instrumenten als parlementaire voorbehouden zijn op het ogenblik populair in de Europese Unie.³⁵

Waar de *classe politique* in Nederland na 2005 worstelt met Europese vraagstukken, deze voornamelijk ziet als een grote electorale bananenschil en krampachtig probeert te depolitiseren in een poging Europa als vanouds te doen renderen voor Nederland, lijken de kiezers zelf inmiddels verder. De peilingen laten op het ogenblik zien dat de EU als zodanig niet het grote thema voor de aankomende verkiezingen is, maar dat kiezers wel standpunten hebben over de wijze waarop geprobeerd wordt de euro te redden, de steun aan Spanje en Griekenland, de liberalisering van markten.³⁶

Dat is een belangrijk gegeven, want wil de Europese Unie in deze vorm overleven, dan zal er blijvend draagvlak moeten bestaan voor de steeds ingrijpender beslissingen die moeten worden genomen. Het betrekken van burgers bij de vraagstukken, en de politisering daarvan (inzet maken van politieke mobilisatie en verkiezingsstrijd), is de enige mogelijke oplossing, al gaat dat natuurlijk van 'au'. Voor Nederland is dat een uitermate moeizaam proces, maar in de zomer van 2012 lijkt de politisering van Europa in aanloop van de verkiezingen dan toch eindelijk, zij het struikelend en tastend, vorm te krijgen. Dat is bemoedigend, al was het alleen maar omdat daarmee een les lijkt te worden getrokken uit dat bijzondere referendum van 1 juni 2005.

Noten

- 1 Deze bijdrage vormt een bewerking van een eerder als Montesquieu research paper gepubliceerde bijdrage *Verder met Europa. Leren van referenderen* (Den Haag 2008).
- 2 Zie voor een soortgelijke analyse ook Jos de Beus en Jeannette Mak, *De kwestie Europa. Hoe de EU tot de Nederlandse politiek doordringt* (Amsterdam 2009).
- 3 Francis Fukuyama, *The origins of political order. From prehuman times to the French Revolution* (New York 2011).
- 4 Zie ook Tanja A. Börzel en Thomas Risse, 'Revisiting the nature of the beast. Politicization, European identity, and postfunctionalism. A comment on Hooghe and Marks', *British Journal of Political Science* 39 (2008) p. 217-220.
- 5 Zie ook De Beus en Mak, *De kwestie Europa*.
- 6 Zie voor die inschatting ook Raad van State, *Jaarverslag 2006* (Den Haag 2007) p. 24.
- 7 Zie Europese Conventie, 'Ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa', CONV 850/03, 18 juli 2003.
- 8 Volgende de ratificatieprocedure voorzien in artikel 91 van de Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen uit 1994.
- 9 Bron: de Eurobarometer, een sinds 1973 continue vorm van opinieonderzoek waarover de Europese Commissie jaarlijks rapporteert aan de lidstaten van de EU.
- 10 De Raad van State vraagt hier in de jaarverslagen van 2005 en 2006 stelselmatig aandacht voor. Zie ook N.Y. Del Grosso, *Parlement en Europese integratie* (Deventer 2000).
- 11 HTK 2002-2003, Bijl. 21 501-20, Europese Raad, nr. 197, Motie van de heer Timmermans c.s.
- 12 Zie HTK 2002-2003, Bijl. 28 885, Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet).
- 13 Zo is de Europese rechtsorde begin jaren zestig van de vorige eeuw door het Hof van Justitie uitgeroepen en heeft het Hof ook de voorrang van het Europese recht op het nationale recht van de lid-

- staten zelfstandig vastgesteld. Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap, 5 februari 1963, 26/62, *Jurisprudentie* 1963, p. 1-59 (Van Gend en Loos) en HVJEG 15 juli 1964, 6/64, *Jurisprudentie* 1964, p. 1209-1259 (Costa/ENEL).
- 14 Advies van de Raad van State van 14 juli 2003, Wo4.03.0194/I, ook gepubliceerd als HTK 2002-2003, nr. 28 885, A, Advies Raad van State en reactie van de indieners.
- 15 Bron uitzending Nova (NOS) 12 april 2005; cijfers van Interview-NSS/NOVA.
- 16 Die wijst er op dat die regel al sinds 1964 bestaat. Dat doet al evenmin goed.
- 17 Zie o.a. Eurobarometer 63.4 uit 2005.
- 18 Cijfers ontleend aan het rapport van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau *Europese tijden* (Den Haag 2005).
- 19 Zie voor deze cijfers *Ibidem*, tabel 1.1. Die tabel is weer gebaseerd op de peilingen van de Eurobarometer.
- 20 Zie: *Ibidem*, p. 37.
- 21 Het ging om de Staatsregeling van 1798. Zie: Joost Rosendaal (red.), *Staatsregeling 1798 voor het Bataafsche volk. De eerste Grondwet van Nederland* (Nijmegen 2005).
- 22 G. Majone, *Dilemmas of European integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth* (Oxford 2005).
- 23 Zie T.A.J. Toonen, B. Steunenberg en W. Voermans, 'Saying no to an European constitution? Dutch revolt, enigma or pragmatism?', *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3 (2005) p. 611.
- 24 Indien verdragen afwijken van de Nederlandse Grondwet dan is er, zo bepaalt artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet, een tweederde meerderheid nodig in het parlement. Het is overigens de wetgever zelf die bepaalt of er sprake is van een afwijking.
- 25 Zie Syp Winia, 'Wat er niet deugt aan de Europa-enquête', *Elsevier*, 22 mei 2006 (<http://www.elsevier.nl/nieuws/europese_unie/artikel/asp/artnr/99610/index.html> [geraadpleegd op 13 september 2012]).
- 26 Zie Raad van State, *Jaarverslag 2005* (Den Haag 2006) p. 83-89.
- 27 De Nationale Conventie was een commissie die in Nederland in 2005/2006 zocht naar manieren om het gat tussen politiek en burger te dichten. Zie het rapport *Hart voor de publieke zaak* (Den Haag 2006).
- 28 Margot Wallström, vicevoorzitter van de Europese Commissie, merkte op: 'Hoewel tien landen de Grondwet reeds hebben bekrachtigd, vormen het Franse en het Nederlandse referendum een ernstige waarschuwing. Er zijn talrijke redenen waarom de tekst is verworpen en deze verschillen naar gelang van het land. Het economische en sociale klimaat heeft een belangrijke rol gespeeld, maar het is duidelijk dat de dialoog tussen de burgers van de Europese Unie en haar instellingen moet worden verbeterd. Wij hebben in Europa een plan "D" nodig: "D" zoals in democratie en dialoog.'
- 29 Het EG-verdrag heet voortaan Verdrag betreffende de werking van de EU.
- 30 Advies 12 september 2007, nummer wo2.07.0254/B.
- 31 Zie paragraaf 4.2.
- 32 De Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon (*Staatsblad* 2008, 301).
- 33 Artikel 4 van de Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon is een uitvloeisel van de aanneming van een amendement van de Tweede Kamerleden Wiegman-van Meppelen Scheppink en Ten Broeke met daarin een procedure voor een parlementair behandelvoorbehoud met betrekking tot EU-wetgevingsvoorstellen.
- 34 De Beus en Mak, *De kwestie Europa*.

- 35 W.J.M. Voermans, 'Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de buren dat?' *RegelMaat* (2007) p. 150-162.
- 36 Maurice de Hond, *De stemming van 15 juli 2012. Speciaal thema: 'Determinanten van het stemgedrag'* te vinden op <https://n9.noties.nl/peil.nl/>.