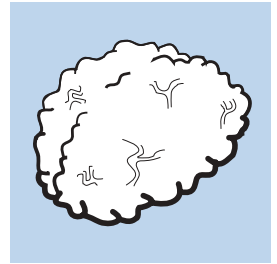


NEEDerland ontLEED



Door Rob Boudewijn en Jan Rood*

Op 1 juni stemde ruim 61% van de Nederlandse bevolking in het raadgevend referendum tegen het Grondwettelijk Verdrag.

Na het Franse 'Non' op 29 mei, waar bijna 55% van de kiezers tegen stemde bij een opkomst van 70%, betekende dit tweede Nee in één van de *founding fathers* van de Unie feitelijk het einde van het Grondwettelijk Verdrag. Op zoek naar de wortels van het nee, verschenen reeds de nodige analyses en commentaren. Zo had de regering direct na de negatieve uitslag haar conclusies al getrokken. In het debat met de Tweede Kamer over de uitslag van het referendum liet zij weten dat de burger met zijn nee-stem had laten weten dat de integratie te snel ging, het werd de burger te veel, inclusief de gestage uitbreiding van de Unie. Nederland diende zich, zo concludeerde de regering, terughoudender op te stellen.

De ironie wil dat de regering zich daarbij bediende van de argumenten die in de aanloop naar het referendum uitbundig door het nee-kamp waren gebruikt.

Belangrijker is natuurlijk de vraag of deze analyse hout snijdt. Is het ogenschijnlijk pro-Europese Nederland anti-Europees geworden; een beeld dat ook met graagte door verbijsterde buitenlandse commentatoren werd opgeroepen. Een beeld dat zich tegelijkertijd moeilijk laat verenigen met het gegeven dat zelfs de meest fervente tegenstanders van het Grondwettelijk Verdrag verklaarden voor Europese samenwerking te zijn. Kortom, hoe moet de uitslag van het referendum worden geduid? Moet een verklaring voor het 'nee', niet in ieder geval deels worden gezocht in het karakter van het referendum zelf? Daarnaast dringt zich natuurlijk de vraag op: hoe nu verder, Quo Vadis Europa? Die vraag raakt aan de relatie tussen de burger en Europa; een relatie die de inzet is van de zogeheten Brede Maatschappelijke Discussie (BMD). Maar de vraag naar de toekomst raakt vanzelfsprekend ook aan het Europese integratieproces zelf: wat betekent dit alles voor de voortgang van dit project?

Nederland: anti-Europees?

Heeft Nederland nu werkelijk de buik vol van het Europees integratieproject en is de afwijzing van de Grondwet hier de uiting van? Daarmee in tegenspraak is in ieder geval dat de Nederlandse kiezer in 2005 sterker pro-

Europees is dan in voorafgaande jaren. Dit blijkt uit de meest recente cijfers van Eurobarometer, waaruit blijkt dat maar liefst 77% van de Nederlanders het EU-lidmaatschap een goede zaak vindt, terwijl het EU-gemiddelde slechts 54% bedraagt.¹ Ook op de vraag of Nederland voordeel heeft van het EU-lidmaatschap antwoord 67% positief, tegen een Europees gemiddelde van 55%.² Dit laatste is in het bijzonder opvallend, aangezien de burger de laatste jaren juist vanuit de politiek bestookt is met de mededeling dat de Europese integratie Nederland teveel kostte en correctie van de Nederlandse netto-positie geboden was.

Kortom, de gedachte dat de Nederlandse burger van opvatting is dat het wel een tandje minder kan met de Europese integratie -zowel qua snelheid als bereik- en dat hij/zij om die reden tegen het grondwettelijk verdrag heeft gestemd, vindt in deze cijfers geen bevestiging. Sterker, uit onderzoek blijkt ook dat de burger voorstander is van een meer gemeenschappelijke Europese aanpak op tal van onderwerpen, in het bijzonder dan die van het buitenlands beleid en de bestrijding van terrorisme. Als er al frustratie over de snelheid van de integratie bestaat, lijkt die op die onderwerpen veeleer het gevolg te zijn van juist het trage tempo van de samenwerking. Een

stelling die aansluit bij de constatering dat snelheid niet het meest opvallende kenmerk is van de Europese integratie. Dat blijkt uit de vele dossiers waar de trage stroperigheid van besluitvorming, binnen een gezelschap van steeds meer lidstaten, haar voorspelbare tol eist in termen van slagvaardigheid en daadkracht. In dit opzicht verdient de beeldspraak van de Unie als voortdurende trein correctie. De Unie is geen 'HSL' maar veeleer 'het boemeltje naar Medemblik'.³

Natuurlijk, het is niet allemaal koek en ei. De burger, w.o. de Nederlandse, maakt zich zorgen over de voortgaande uitbreiding (Turkije), vreest voor behoud van de eigen identiteit, vereenzelvigd de Unie met bureaucratie, en ziet de integratie en dan vooral de Europese vrije markt als een bedreiging voor de verzorgingsstaat (zie de stemming in Frankrijk). Maar al deze reserves mogen zeker niet in Nederland opgevat worden als aanduiding van een breed levend, authentiek anti-Europees gevoel, dat in het referendum de gelegenheid kreeg zich te openbaren. Dat het allemaal wat ingewikkelder ligt, blijkt ook uit de opstelling van het nee-kamp. Ook binnen deze wonderlijke gelegenheidscoalitie van de SP, LPF, Wilders en klein Christelijk rechts, viel te beluisteren dat men niet zozeer tegen Europa was, of beter de Europese Unie, maar wel tegen het Grondwettelijk Verdrag. Sterker, ook daar waren sommigen voor meer Europa: een democratischer en socialer Europa, een streven waaraan de Europese grondwet in onvoldoende mate tegemoet zou komen.

Hoe dan de nee-stem te duiden en te verklaren als deze niet kan worden gezien als een stem tegen de Europese integratie of verklaard kan worden vanuit dieper gewortelde anti-Europese gevoelens? Twee kwesties lijken daarbij een rol te spelen: de opstand tegen de politieke elite en de wijze waarop het referendum is verlopen.

Een stem tegen de politieke elite

Over het elitaire karakter van de Europese integratie is al veel geschreven. De Europese

integratie was een zaak van de politieke elite. En waar die integratie Nederland toch vooral voordeel bracht in zowel economische (handel en groei) als financiële zin (Nederland verdiende aan de Europese begroting), was er voor de burger weinig reden zich te verzetten of hoe dan ook te bemoeien met de Europese samenwerking. Dit al helemaal niet waar het integratieproces verre bleef van die onderwerpen die de burger in zijn dagelijks bestaan raakten: sociale zekerheid, veiligheid, gezondheid, rechtszekerheid, etc.. Wat de burger betreft, was er sprake van *permissive consensus* ten aanzien van dit onderwerp, waarbij burgers zich in hun opvatting over de Europese integratie in belangrijke mate lieten leiden door wat de politieke elite er van vond.

Dat kenmerk van de Europese integratie is veranderd. Met het verdrag van Maastricht als waterscheiding en de introductie van de Euro als *wake-up call* is tastbaar, zichtbaar en voelbaar geworden dat de integratie zich uitstrekt tot terreinen en onderwerpen die de burger wel degelijk direct dan wel indirect raken. De integratie is niet langer het economische project dat zich beperkt tot vrijmaking van de onderlinge handel. De dynamiek van het integratieproces van de jaren negentig heeft tot gevolg gehad dat vele beleidsterreinen linksom (via regelgeving), of rechtsom (via beleidsafstemming en - concurrentie), met de Unie te maken hebben gekregen. Of dat nu de eigen munt betreft, de (toekomstige) ziekteverzekering, aspecten van de sociale zekerheid, de inrichting van de 'publieke diensten' of de kwaliteit van de rechtsstaat, keer of keer blijken deze de burger onmiddellijk rakende kwesties een Europese dimensie te hebben.

Waar nu dergelijke gevoelige onderwerpen op de agenda verschijnen voldoet de, voor het Europese integratie proces zo kenmerkende gedepolitiseerde wijze van besluitvorming, niet langer. Grotere betrokkenheid van burgers en belangengroeperingen – d.w.z. politisering van het eliteproject – leek en lijkt onder die omstandigheden geboden. Zonder dat is er het risico dat de publieke opinie wordt bevangen door onzekerheid en zelfs wantrouwen. Die waarschuwing is niet nieuw. Zo was de vrees dat de Europese integratie als gevolg van onvoldoende (mogelijkheden tot) betrokkenheid van het publiek – het bekende politieke deficit – haar eigen graf zou graven voor Joschka Fischer reden om in zijn befaamde Humboldt-rede van mei 2000 voor een federaal Europa te pleiten. Federaal omdat in die constellatie de burger optimaal bij de Europese besluitvorming zou kunnen worden betrokken.

De ironie wil dat juist de Europese grondwet, zowel in de wijze van voorbereiding (de Conventie) als uitkomsten, een poging was om aan deze behoefte tot politisering tegemoet te komen. Toch werd het document in twee 'oude lidstaten' verworpen. Een deel van de verklaring hiervoor moet in ieder geval gezocht worden in het gegeven dat alhoewel burgers, zoals hiervoor uiteengezet, in algemene zin positief tegenover de EU staan, zij onvrede hebben met de wijze waarop de besluiten over dit project tot stand komen. Te vaak heeft men het gevoel met een voldongen feit te worden geconfronteerd. Of dat nu de Euro, Turkije of de grondwet betreft. Te zeer bestaat de perceptie van de rijdende trein waaraan men willoos is overgeleverd zonder route, eindbestemming of de prijs van het kaartje te kennen.

Dit gevoel heeft zich – zeker in Nederland, maar ook in Frankrijk – gemengd met een groeiende afstand tussen burgers en het politieke establishment in bredere zin. In Nederland vertaalde dat zich tijdens de Fortuyn-revolutie van voorjaar 2002 in een politieke aardverschuiving ten koste van de gevestigde politieke partijen. Een aardverschuiving die niet anders kan worden opgevat als een uitdrukking van achterdocht ten aanzien van de voorheen leidende rol van de politieke elite.⁴ En waar het Europese project een eliteproject bij uitstek is, hoeft het vervolgens niet te verbazen dat de burger de eerste gelegenheid die hij/zij krijgt om zich over Europa uit te spreken, aangrijpt om een

breder gevoel van onbehagen tot uitdrukking te brengen.⁵

Een gevoel van onbehagen dat ook wordt ingegeven door onvrede over de resultaten van de Europese integratie (dure Euro, werkloosheid, etc.) en dat bovendien steun vond en vindt in uitspraken van de politieke elite zelf, in ieder geval een deel ervan: Europa kost Nederland teveel geld, is bemoeizuchtig, bedreigt via uitbreiding onze werkgelegenheid, etc..⁶ Uitspraken die de burger slechts legitimeerden in zijn achterdocht. Het resultaat was een uitslag die de kloof tussen burger en politieke elite haarscherp in beeld bracht: 80% van de Tweede Kamerleden was vóór het Grondwettelijk Verdrag, meer dan 60% van de burgers was tegen. De kloof tussen de politieke elite en de burger was sinds Fortuyn in 2002 niet meer zo duidelijk zichtbaar geweest. Kortom, de grondwet was na Paars als tweede slachtoffer van de opstand tegen het regentendom.

De dynamiek van het referendum

De grondwet viel dus in een losgeslagen, diffuus politiek klimaat. Een klimaat waarin handig politiek ondernemerschap zoveel meer ruimte heeft om verschil te maken. Hetgeen ons voert naar de tweede verklarende variabele: het referendum zelf, met in het bijzonder de campagne als verklaring van het 'nee'. Allereerst is het goed te beseffen dat nooit eerder de Nederlandse burger direct – d.w.z. bij volksraadpleging – was gevraagd zijn mening te



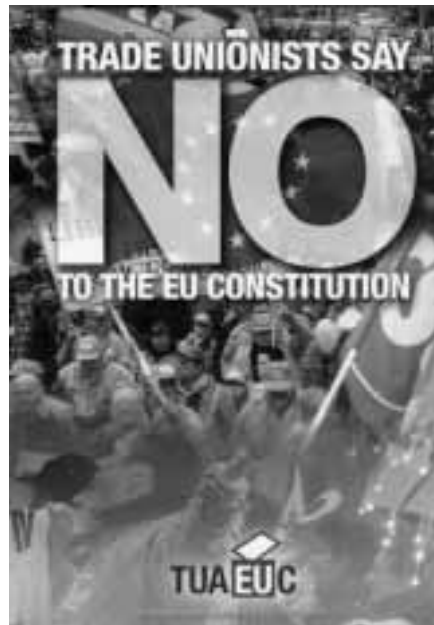
De burgers in Europa eisen zeggenschap over de toekomst van de Europese Unie.

geven over hoe het verder moest met Europa. Noch kan gesproken worden van serieuze pogingen om de bevolking anderszins bij het Europese project te betrekken c.q. daarover te informeren. In het gedepoliteerde Europa van de elite was een dergelijke inspanning overbodig. De grondwet – toch een tamelijk gecompliceerd document – viel m.a.w. op een tamelijk onvruchtbare bodem; dit dan nog los van de vraag of een dergelijk document zich hoe dan ook voor een simpele ja-nee vraag leent.

Deze vraagtekens daargelaten, dit eerste raadgevend referendum was volgens de initiatiefnemers er van, de Tweede Kamerleden Niesco Dubbelboer (PvdA), Farah Karimi (Groen Links) en Boris van der Ham (D66) een groot succes, in ieder geval qua opkomst⁷ en daarnaast een overwinning voor de democratie, zo werd men niet moe te betogen. Het lijkt echter dat de relatief hoge opkomst eerder ondanks, dan dankzij de referendumcampagne bewerkstelligd werd, indien het verloop van de campagne in ogenschouw wordt genomen. De initiatiefnemers beamen in hun artikel ruiterlijk een aantal fouten; fouten die in niet geringe mate hebben bijgedragen aan de negatieve uitslag.

Om te beginnen was ‘de tijd te kort om een effectieve informatiecampagne te voeren’. Een conclusie die gezien het verloop van de campagne niet voor bestrijding vatbaar is, maar die des te pijnlijker is aangezien reeds in 2003 de vraag opgeworpen werd ‘in hoeverre de voorstanders van het referendum zich hebben gerealiseerd dat dit (referendum) noopt tot een weloverwogen allocatie van tijd, personele inzet en financiële middelen’, een vraag die aan de vooravond van het referendum werd herhaald.⁸ Ook door de bedenkers wordt de vraag opgeworpen of een dergelijk complex en technisch onderwerp zich wel zou lenen voor referendum, hetgeen later door andere auteurs ontkennend werd beantwoord.⁹ De andere problemen die reeds in 2003 waren voorzien, worden ook door de initiatiefnemers erkend: de informatiecampagne verliep niet vlekkeloos en het beschikbare budget was té gering. Dit is, zacht gezegd, een understatement, indien het verloop van de campagne in ogenschouw wordt genomen.

Bij dat verloop valt allereerst het tijdsbestek op. Pas op 25 januari 2005 ging de Eerste Kamer akkoord met het instellen van een onafhankelijke referendumcommissie die een maatschappijbreed debat zou moeten helpen entameren via subsidieverdeling aan voor- en tegenstanders. De commissie diende ook een neutrale samenvatting van de Grondwet te produceren. Let wel, binnen een tijdsbestek van



Het Nee-kamp voert ook buiten Nederland een overtuigende campagne.

4 maanden! Het resultaat was dat in de praktijk de campagne in zes weken moest worden gevoerd, omdat toen pas de informatie beschikbaar was en de gelden verdeeld waren. De suggestie die wel gedaan wordt dat in Nederland een langdurig en breed maatschappelijk debat heeft plaatsgevonden in alle geledingen van onze maatschappij moet dan ook bestreden worden. Het debat was niet lang, qua bereik beperkt en vooral van de kant van het ja-kamp warrig, ongeorganiseerd en paniekerig.

Zo voelden kamer noch regering zich in eerste instantie verantwoordelijk voor de ja-campagne, waarmee deze bij gebrek aan *ownership* richting en scherpte miste. Dit werd er niet beter op door gesteggel tussen de verantwoordelijke ministeries. Voor de start van campagne was afgesproken dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk zou zijn voor een opkomst bevorderende campagne en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) voor de ja-campagne. Beide departementen kregen vervolgens ruzie over de kwaliteit van de verstrekte informatie, wat bij de burger op zijn minst de indruk zal hebben gewekt dat de grondwet toch wel een erg ingewikkeld en moeilijk te begrijpen document was. In ieder geval was de claim van ja dat met dit document Europa transparanter zou worden, niet erg geholpen met deze onenigheid.

De zaak werd er niet beter doordat een aantal bewindslieden, waaronder de premier, meenden

hun pleidooi voor de grondwet te moeten aanzetten door hel en verdoemenis te voorspellen mocht Nederland ‘nee’ zeggen. De voorbeelden zijn bekend en behoeven geen herhaling. De bevolking bleek voor deze verkrampte bangmakerij niet gevoelig, zag daarin een volgend bewijs van de onbetrouwbaarheid van de politieke elite, en het gevolg was dat met ieder optreden van het kabinet ten faveure van de grondwet de steun afnam. Een resultaat dat geheel in overeenstemming is met de hiervoor beschreven kloof tussen elite en burgerij.

Het overheersende beeld is vervolgens dat van een campagne waarin het ja-kamp nooit in staat is geweest het initiatief naar zich toe te trekken, de toon van het debat te zetten en de strijd op eigen inhoudelijke argumenten aan te gaan en te beslissen. Hoeveel effectiever was dan wel niet het nee-kamp? Niet alleen omdat het van meet af aan op goed georganiseerde wijze vroegtijdig het initiatief naar zich toe wist te trekken, maar vooral ook omdat de nee-campagne het debat wist te domineren met *oneliners* over de Euro, Turkije, de Europese Superstaat en de bemoeizucht van Brussel. Uitspraken waarmee zij wisten te appellieren aan het beschreven gevoel van onbehagen, onder de twijfelaars in het bijzonder. Waarmee maar is gezegd dat het nee in ieder geval ‘ten dele het resultaat is van behendig politiek ondernemerschap, waarbij het nee-kamp (...) het initiatief naar zich toe trok, de toon van het debat wist te zetten en aldus in het heersende politieke klimaat het pleit al in een vroeg stadium in belangrijke mate had beslist.’¹⁰

Hoe nu verder met Nederland en/in Europa?

In antwoord op het nee hebben kamer en regering tot een Brede Maatschappelijke Discussie besloten teneinde het contact met de burger over Europa te herstellen dan wel aan te gaan. Op het moment van schrijven is nog onduidelijk wat deze BMD gaat inhouden. Ook hier lijkt de vraag naar *ownership* beide partijen verdeeld te houden, met dien verstande dat zowel kamer als regering deze beker liever aan zich laten voorbijgaan. Maar waar de BMD de suggestie in zich draagt dat de politiek het land in trekt om naar de burger te luisteren, lijkt zij toch aan het verkeerde eind van het debat te beginnen. Wie het afgelopen decennium aan Europa-politiek in Nederland overziet, kan immers slechts de conclusie trekken dat het toch vooral de politiek zelf is geweest die de draad kwijt was en het image van de Unie aantastte met selectieve verontwaardiging over dit project. Anders gezegd, de eerste opdracht lijkt te zijn dat Den Haag vooral met zichzelf in debat gaat

over de eigen rol en opvatting ten aanzien van Europa, om vervolgens bij voorkeur niet via een referendum de burger tegemoet te treden en keuzes voor te leggen. Een heldere informatievoorziening, meer Europa in het onderwijs, etc. kunnen hierbij natuurlijk helpen, al was het maar om in de beeldspraak van minister Bot jaren van achterstallig onderhoud te herstellen.

Rest de vraag naar de Nederlandse positie in de Unie en de gevolgen van dit alles voor het integratieproces. Ten aanzien van het eerste is de minste conclusie dat de mythe van Nederland als kampioen van het Europees federalisme nu wel is doorgeprikt. Dat is winst. Een zekere meewarigheid en verbazing die zich van de medelidstaten hoe dan ook sinds Fortuyn meester had gemaakt zal zeker niet zijn afgenomen na 1 juni. Schadelijk wordt het echter pas als Nederland de reputatie van een onbetrouwbare partner zou verkrijgen. Zeker als beseft wordt dat het Nederlandse belang niet gediend is met een Unie waarin opportunisme de boventoon voert.

Dan, tot slot, de integratie zelf. De bescheidenheid gebiedt te zeggen dat een nee van Nederland alleen niet voldoende zou zijn geweest de Europese integratie tot stilstand te brengen. Dat ligt alweer anders nu naast Nederland ook Frankrijk een stevig non heeft uitgesproken. De suggestie om na een bezinningsperiode de grondwet in al dan niet aangepaste vorm weer nieuw leven in te blazen, lijkt na het nee in twee stichterstaten redelijk illusoir. Niet alleen is een nieuw verdrag zonder

deze twee landen moeilijk voorstelbaar, maar bovenal is de kans klein dat het ratificatieproces ongeschonden in de nog volgende lidstaten dan wel in een tweede Frans c.q. Nederlands referendum de eindstreep zal halen; aangenomen dat men die gok hoe dan ook zou willen wagen. De grondwet lijkt dus dood. Het ware verontrustende is echter niet dat de Unie daarmee een document ontbeert dat in een aantal opzichten versterking van de integratie beloofde. Inderdaad, met Nice valt ook te leven.

Conclusie

Wezenlijker is echter dat deze crisis een vervolg is op een al eerder ingetreden lethargie, tot uitdrukking komend in o.a. conflicten over de vereiste begrotingsdiscipline van de lidstaten, een sputterende economie in de Euro-zone, onenigheid op buitenlands politiek terrein, geruzie over geld, etc.. Nu zijn crises eigen aan de Europese integratie. Volgens één opvatting vormen zij zelfs een voorwaarde voor verder eenwording. In dit geval lijkt die verwachting echter te optimistisch. Niet alleen de samenloop van zoveel tegenspoed, maar vooral de opstand van de burgerij, het ontbrekend leiderschap binnen de Unie en het onvermogen tot aanpassing – zowel economisch als politiek – in Frankrijk en Duitsland, doen vermoeden dat deze crisis van langere duur zal zijn. Betekent dat het einde van de integratie? Nee, maar wel dat het proces nóg moeizamer zal gaan.¹¹ ■

* Jan Rood en Rob Boudewijn zijn respectievelijk als hoofd en als senior fellow verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael

Noten

- 1 Op de vraag: EU membership: a good thing? Staat Nederland in 2005 na Luxemburg op de tweede plaats met 77% van de respondenten die het EU-lidmaatschap een goede zaak vinden. In 2004 beantwoorden 75% van de respondenten deze vraag positief. Zie: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_4_en_first.pdf p.10
- 2 idem, p. 15
- 3 Jan Rood, 'Wind gezaaid, storm geoogst. Na het nee, Europa in analyse', in: *Socialisme en Democratie* nr. 6 (2005) p. 19
- 4 Een leidende rol die met de verzuiling achter ons, met de voortgaande individualisering en

- de afnemende partij-ideologische identificatie van de burger hoe dan ook minder vanzelfsprekend is.
- 5 Zie hiervoor bijvoorbeeld: Peter van Grinsven en Jan Rood, 'De ontdekking van Europa. Het Europese onbehagen van Nederland', in: *Internationale Spectator* (maart 2004) p. 119-122
- 6 Een eerste analyse van NRC Handelsblad bevestigde het onbehagen over de ongewenste richting van het integratieproces zoals die ook uit de Eurobarometer naar voren komt. Waar de Eurobarometer met twee aspecten komt waar de Nederlandse burger wél ontevreden over is, namelijk 'te ver' in de zin van verlies van macht voor de kleine(re) lidstaten

- en 'te duur' (Nederland zal steeds meer moeten gaan betalen aan de EU), komen die in uitdrukking in de exit poll van NRC Handelsblad, waarin argumenten als 'we betalen te veel aan de EU' en 'we zijn minder baas in eigen land' met respectievelijk 62% en 56% als belangrijkste reden fungeren om tegen te stemmen. Zie: *NRC-handelsblad*, 2 juni 2005.
- 7 Niesco Dubbelboer, Farah Karimi en Boris van der Ham, 'Referendum over Europa was een succes', in: *de Volkskrant*, 9 juli 2005
- 8 Rob Boudewijn en Mendeltje van Keulen, 'Het EU-referendum als paard van Troje', in: *Staatscourant*, 10 december 2003 en Mendeltje van Keulen en

- Rob Boudewijn, 'Referendum over Europa is vlees noch vis', in: *Trouw* 5 februari 2005
- 9 Zie bijvoorbeeld: Peter Bursens, 'Liever geen referendum over Europese Grondwet', in: *Internationale Spectator* (maart 2005) p. 138-142 en A. van Staden, 'De paradox van het referendum', in: *Internationale Spectator* (juni 2005) p. 293-294
- 10 Rood, Socialisme en Democratie p. 17
- 11 Zie hierover o.a.: Jan Rood en Peter van Grinsven, 'Europe lite of Europe puissance: welk Europa na het nee tegen de grondwet?'. In: *Internationale Spectator* (september 2005) p. 465-470 .