

Rob Boudewijn en Mendeltje van Keulen  
Drs. Rob Boudewijn  
Directeur Boudewijn European Affairs en Europa-instituut.nl

## Op zoek naar de wortels van NEEderland

Origineel gepubliceerd in: *Openbaar Bestuur*, nummer 8, augustus 2005, p. 24-28

**De mislukking van de Europese top in juni 2005 legde pijnlijk de vertrouwenscrisis in de EU bloot. Regeringsleiders die niet met elkaar door één kunnen waren niet in staat aan te tonen dat Europa over slagkracht beschikt. De scepsis over deze slagkracht was al enkele weken eerder door de Franse en Nederlandse burger verwoord in een krachtig ‘nee’ tegen het voorgestelde grondwettelijke verdrag. Wat ging er mis in het ogenschijnlijk zo pro-Europese Nederland?**

De opmerking dat ‘een referendum wel altijd een antwoord oplevert, maar zelden op de gestelde vraag’ wordt toegeschreven aan de Franse president Mitterand. Een analyse van de uitslag van het eerste Nederlandse referendum in 150 jaar maakt duidelijk hoe profetisch deze woorden zijn. Howel de analyses van het *nee* uiteenlopen, zijn de critici het erover eens dat het niet de (inhoud van de) Grondwet zelf is die burgers tegen de borst stuitte. Een door *NRC Handelsblad* aangehaald onderzoek noemt de inmiddels overbekende kritiekpunten: we betalen te veel aan de EU (62%); we zijn minder baas in eigen land (56%) en verliezen onze identiteit (53%).<sup>i</sup> De korte maar heveige campagne had overigens weinig invloed op deze relatief stabiele percentages. Volgens de *Eurobarometer* voedde vooral het gepercipieerde gebrek aan informatie en kennis over Europa de *nee*-stem.<sup>ii</sup>

Welk argument uiteindelijk ook de doorslag gaf, het ging de tegenstemmers wel degelijk om Europa, in plaats van de nationale politiek. Hoe kan het dat in een land met ruim vijftig jaar ervaring in Europees beleid en politiek het referendumdebat volkomen stuurloos was en kennisgebrek als belangrijkste reden voor een tegenstem wordt gezien?

### Op zoek naar een verklaring

Op zoek naar de wortels van het *nee* stuiten we op de karakteristieken van ons nationale Europabeleid. Tot voor kort was bij ons de Europese integratie het exclusieve domein van een kleine, zakelijk-politieke elite die, nadat de Franse Senaat in 1954 de plannen voor een politiek-militaire integratie had getorpedeerd, de kaarten zette op het bespoedigen van de economische integratie en slechting van de binnengrenzen ten faveure van onze open economie en onze status als distributieland. Ten onrechte draagt Nederland het etiket *federaal* – waar wij in het verleden kozen voor *supranationaal* bestuur, was dat een keuze tussen twee kwaden. Om niet overschaduwd te worden door de ‘groten’, werden bevoegdheden aan de Commissie en – later – het Europees Parlement overgedragen. Nederland bleef ook in de jaren daarna terughoudend en schoorvoetend als het ging om het overdragen van bevoegdheden.

Een van de verklaringen voor ons pro-Europese imago is dat de burger zich in het verleden bij gebrek aan politiek debat in het verzuilde systeem braaf schaarde achter het partijstandpunt. Met onderlinge nuanceverschillen steunen al deze partijen op hoofdlijnen immers verdere integratie. Dat het schort aan publiek debat blijkt ook uit recente media-analyses: de hoge mate van plolitisering in Frankrijk – waar de Grondwetten de weken voor het referendum de boekhandels uitvlogen – klinkt luid door in de nationale pers, waarmee vergeleken het in Nederland oorverdovend stil bleef.<sup>iii</sup>

## Brussel als kop van jut

Daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag waarom Europa geen strijdpunt is in het nationale politieke debat. Is dit het gevolg van desinteresse, onwetendheid of moedwillig zwijgen?

Ten eerste de *desinteresse*. Een eerste verklaring voor het hoge ‘ver-van-mijn-bedgehalte’ van het *Europadebat* ligt hierin, dat slechts een smalle bovenlaag van de samenleving van de Europeanisering en mondialisering profiteert en daarin actief participeert. Waar politici, ambtenaren en zakenmensen regelmatig op en neer reizen om internationale collega’s te ontmoeten en, niet onbelangrijk, de spelregels en het gangbare jargon kennen, kunnen zij actief participeren en profiteren van de geglobaliseerde samenleving. Voor de gemiddelde burger ligt dit ver weg. De burger heeft niets met Letten of Kroaten en deelt daarmee zeker geen toekomstideaal.

Ten tweede de *onwetendheid*, volgens de Eurobarometer een doorslaggevend argument voor de ‘neestem’. Is het niet de taak van de politicus om de burger voor te lichten en argumenten te bieden, zoals over al die nationale strijdpunten waar men zonder voorkennis ook weinig voeling mee heeft? Hier begint het te wringen. Immers, waar het gaat om eerlijke voorlichting over Europa dragen onze volksvertegenwoordigers inmiddels – om in het EU-jargon te blijven – een flinke boterberg op het hoofd. Is Europa ons welgevallig, dan heet het een nationaal succes; waar Brussel ons tegenwerkt, mogen ministers graag verhalen hoe ze werden *overruled* door de grote machten en de Brusselse technocratie. Hoeveel jaren hoort de kiezer niet reeds uit Den Haag dat de baten van de integratie niet opwegen tegen de lasten, een van oorsprong liberaal standpunt dat overigens in de Kamer breed wordt egdragen? Zelden gehoord is daarentegen het argument dat het in Brussel niet vaak gaat om stempunten maar om kracht van argumenten in de voorfase, die bij het falen van de belangenbehartiging klaarblijkelijk niet overtuigend genoeg waren,<sup>iv</sup> noch dat Nederlandse diplomaten en ambtenaren te allen tijde aan de onderhandelingstafel zijn vertegenwoordigd, sterker nog, van veel nieuw beleid mede-initiator zijn. Waar de Tweede Kamer het openen van de onderhandelingen met Turkije in december 2004 nog als een succes van het fletse Nederlandse voorzitterschap wilde zien,<sup>v</sup> gaan nu in dezelfde Kamer stemmen op dat de uitbreiding toch eigenlijk veel te snel gaat.

Vanuit politiek perspectief is het natuurlijk gemakkelijk scoren via de directere nationale band, die meer controle biedt op de (gewenste) uitkomst, dan in het Europese onderhandelingsproces tussen 25 heterogene partners, waarvan de uitkomsten hoogst ongewis en ons bovendien soms onwelgevallig zijn. In een land waar Europa nog geen automatisch onderdeel uitmaakt van het gemiddelde lespakket en de Europese Raad en de Raad van Europa ook door kwaliteitskranten regelmatig door elkaar worden gehaald, is het zaadje van ‘Europa als boze buitenwereld’ snel gezaaid. De Poolse loodgieter, die sneller en goedkoper kon ingrijpen dan zijn collega uit West-Europa, werd zo in de afgelopen maanden de verpersoonlijking van het schrikbeeld hoe Brussel Nederland had *overruled*. Dat politici nu het negatieve resultaat van de stelselmatige ontkenning van het belang en de merites van de EU voor Nederland betreuren, is op zijn minst ongeloofwaardig, want ‘wie de wind van Eurosceptis zaait, zal storm oogsten.’<sup>vi</sup>

Naast het feit dat de burger mondiger is geworden, is ook het Europees integratieproces zelf in de afgelopen decennia van karakter veranderd. De verstrekkende consequenties van een aantal gemeenschappelijke besluiten, zoals het eenvormige arrestatiebevel, zorgden voor nationale hoofdbrekens in de diverse lidstaten. Pogingen de lidstaten op één te krijgen over een gezamenlijk buitenlands beleid dreigden de door sommigen gekoesterde transatlantische relatie te verstoren. Het is een Unie die steeds verder af komt te liggen van zijn kern, een gemeenschappelijke markt. De interne verdeeldheid tussen nationale politici over bijvoorbeeld verdere communautarisering van het strafrecht is debet aan het derde manco in het debat, namelijk het moedwillig zwijgen van politici over zaken ‘waarover men niet praten wil.’ Dat Den Haag als gevolg van deze onenigheid de afgelopen jaren zoekende was in het *nieuwe Europa* en een consistente strategie en heldere prioriteiten ontbeert, zowel voor wat betreft de beleidsvorming als de daaropvolgende implementatie van EU-beleid, hebben analytici reeds vaker opgemerkt.<sup>vii</sup> Het moge vervolgens geen verbazing wekken dat de oplettende krantenlezer, wanneer hij in de referendumcampagne wordt aangesproken met termen als ‘waardengemeenschap’ en ‘ruimte van vrede en veiligheid’ dwars door deze ronkende Europropaganda heen kijkt.

## Missers in de campagne

Voorzagen de peilingen aanvankelijk een gemakkelijke overwinning voor het *ja-kamp*, in de aanloop naar het referendum in zowel Frankrijk als Nederland kwam de antistemming aan het licht. Hoewel de verschillen tussen de twee referenda uitgebreid zijn belicht, luidde in beide landen de boodschap: minder macht naar Brussel. Het is aanlokkelijk dit te vertalen als boud *Euroscepticisme*, maar de nuance is belangrijk.

De onvrede richt zich niet zozeer op de idee van Europese samenwerking – minder dan een jaar geleden stond de Nederlander nog in de Europese top drie als gevraagd werd naar hun steun voor het lidmaatschap van hun land van de EU.

75% van de Nederlanders steunt EU lidmaatschap, bij een EU gemiddelde van 56%. Deze cijfers worden alleen overtroffen door Luxemburg en Ierland. Bron: *Eurobarometer* 62, najaar 2004.

De zorgen richten zich op een aantal aspecten van het integratieproject: te ver, te snel, te duur en te bemoeizuchtig.<sup>viii</sup> De paradox is dat dit juist zaken waren waar de Grondwet met meer macht voor het Europees Parlement en een helderdere bevoegheidsverdeling een oplossing voor pretendeerde te bieden. Waar voor de elite de Grondwet het middel was om de burger met Europa te verzoenen, zag diezelfde burger in dat document een zoveelste bewijs dat ‘hij moet betalen voor een reis waarvan prijs noch eindbestemming hem bekend zijn’.<sup>ix</sup> Het electoraat greep met beide handen de kans aan om de sluimerende onvrede te ventileren over het gevoel onvoldoende bij alle grote besluiten uit het verleden die hem wel direct raken, betrokken te zijn geweest. Overigens was dit een gevaar dat staatssecretaris Nicolai in de aanloop naar het referendum al volmondig erkende:<sup>x</sup>

‘Als mensen niet weten waar het over gaat, dan staan ze open voor onzinverhalen en die worden nu al verkondigd. Er wordt een verband gelegd met Turkije, wat geen fluit te maken heeft met die Grondwet, er wordt een verband gelegd met de euro, die er werkelijk geen snars mee te maken heeft.’

Deze uitspraak is saillant, omdat het stillen van de informatiehonger juist *niet* de inzet was van de veelbekritiseerde campagne, die in het licht van voornoemde problemen een typisch geval was van *too little too late*. Met het gemak van het terugblikken kunnen er drie missers worden onderscheiden: het late tijdstip van aanvang, de onduidelijkheid over de inhoud van het verdrag en ten derde het ongecoördineerde karakter van de ja-campagne.

### *Het tijdsbestek*

Eind januari ging de Eerste Kamer akkoord met het instellen van een onafhankelijke referendumcommissie, die voor de taak stond in slechts luttele weken tijd honderden subsidieaanvragen voor voor- en tegencampagnes te beoordelen. De tijdsdruk wreekte zich ook bij de opdracht een neutrale samenvatting van de Grondwet te produceren. Hoe moeilijk dit was, kwam tot uiting in de voortwoekerende ruzie tussen staatssecretaris Nicolai en de voorzitter van de referendumcommissie, staatsrechtgeleerde Tijn Kortmann. Geschilpunt was dat in de samenvatting, onder het kopje ‘wat verandert er door het nieuwe Verdrag?’ was opgenomen dat ‘het recht van de EU gaat boven het recht van de lidstaten’. Dit is al decennialang een gevestigde praktijk, bevestigd door jurisprudentie van het Hof van Justitie en in de ogen van Nicolai dus geen verandering. Kortmann c.s. stelden zich echter op het standpunt dat dit voor het eerst met zoveel woorden in het nieuwe Verdrag was vastgelegd. Het schetst het dilemma van de referendumcommissie: hoe met beperkte middelen een maatschappijbreed debat te entameren over een document dat dermate complex is dat experts elkaar hierover publiekelijk in de haren vliegen?

### *De inhoud*

Het debat over de defensieparagrafen – vrij parafraserend: de EU zal de gezamenlijke defensie-inspanningen versterken – is een goed voorbeeld dienaangaande. In het nee-kamp interpreteerde de SP deze tekst als een oproep tot verhoging van het defensiebudget. De voorstanders concludeerden daarentegen dat juist efficiëntiewinst kon optreden door meer internationale samenwerking en

standaardisering. Verschil in interpretatie bestond er zelfs binnen het ja-kamp, waar Groen Links en de VVD publiekelijk een geheel andere interpretatie aan het Verdrag gaven.

Ook de invulling van de functie van Europees minister van Buitenlandse Zaken was voor velerlei uitleg vatbaar. Waar de voorstanders deze innovatie roemden vanwege de versterking van het *communautaire* karakter van Europa, betoogden tegenstanders dat dit juist het *intergouvernementele* karakter van de Unie zou versterken, aangezien deze minister als pion uit de Raad als vice-voorzitter van de supranationale Commissie zou fungeren.

### *De ongecoördineerde campagne*

Tot overmaat van ramp had ook de referendumcampagne te lijden onder de beruchte fragmentatie van het Nederlandse openbaar bestuur en de departementale autonomie die afstemming over Europese zaken bemoeilijkt.<sup>xi</sup> De officiële campagne ondervond ernstige hinder van een competentiestrijd tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat van Buitenlandse Zaken. Het eerste zou zorgdragen voor een hoge opkomst, Buitenlandse Zaken diende het ja te bevorderen. Niet voor het eerst raakten de departementen in een concurrentiestrijd verwickeld: wie zou als eerste de burger informeren? De onder BZK ressorterende *referendumcommissie* voorzag een samenvatting van de Grondwet in de derde week van april. Veel te laat, naar het oordeel van Buitenlandse Zaken, die daarop een eigen Grondwetkrant produceerde. De samenvatting van de Grondwet, door Buitenlandse Zaken snierend het *garnalenkrantje* genoemd vanwege de gestileerde R op de voorkant, volgde na tien dagen. Vervolgens kwam Buitenlandse Zaken enkele dagen voor eht referendum met een derde informatiefolder, op Binnenlandse Zaken snierend de *Zwitsalfolder* genoemd vanwege de blijde baby op de derde pagina. Ook diverse publieke uitspraken van politici deden het ja-kamp geen goed. Minister Brinkhorst die verklaarde dat dit onderwerp zich eigenlijk niet voor een referendum leende, aangezien eht te moeilijk zou zijn voor het volk, minister Bot die dezelfde hautaine toon aansloeg toen hij verklaarde dat men beter niet kon gaan stemmen als men toch niet wist waarover, zijn slechts twee voorbeelden van de valse noten die in de aanloop van de campagne werden geuit. Vanzelfsprekend versterkte dit de positie van de voorstanders niet. De kiezer kon, zeker na de korte, hevige en verwarring, door de bomen het bos niet meer zien. De tot een *ja* geneigde doorzetter probeerde bevestiging te vinden in de taaie Grondwetkrant, af te halen bij de benzinepomp, of in de samenvatting door de referendumcommissie. Maar over de belangrijkste vraag, namelijk *what's in it for me*, gaven deze documenten geen uitsluitsel.

### **Hoe nu verder?**

En nu is er het Nederlandse nee, door Balkenende vertaald in een harde opstelling op de Europese top. Dit leidde tot openlijk gemor onder collega's en droeg bij aan het mislukken van de Raadsvergadering. Balkenende had niettemin, in tegenstelling tot zijn Luxemburgse collega, al ruim voor *R-day* aangegeven geen persoonlijke consequenties van een nee te zullen aanvaarden. Deze opmerking brengt een ongemakkelijke spagaat aan het licht.

Onze politici worden gekozen op basis van een nationaal mandaat, in verkiezingen staan binnenlandse problemen centraal zoals veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs. Dit zijn beleidsterreinen waar Europa niet of nauwelijks op inbreekt, maar hoogstens de randvoorwaarden stelt. De indirecte en sluipende Europeanisering van het nationale beleid noopt er echter toe dat politici in toenemende mate worden afgerekend op het succes van dit voorwaardenstellende, Europese beleid, waar zij wel degelijk aan bijdragen.

In plaats van drukverbanden als maatschappelijke debatten en Europees *discours* kan deze spagaat derhalve alleen bij de oorsprong worden opgelost: door Europa terug te brengen in de nationale politiek. Over deze gemeenplaats is al het nodige gezegd. Zeker, het gaat allemaal om politisering van Europa. Politieke partijen moeten de Europa-paragrafen in de programma's nadrukkelijker over het voetlicht brengen en politici moeten het aandurven niet langer te praten met meel in de mond, maar eerlijk communiceren over de pro's en de contra's van samenwerking. Deze kennis en informatie, gevoegd bij de

merites van geleidelijke politisering van het vaderlandse Europadebat, zullen hopelijk de ingrediënten zijn voor een structurele publieke meningsvorming over dit zo belangrijke onderwerp. Er moeten bij dit nobele streven echter tegelijkertijd twee problemen worden onderkend.

Het eerste probleem is dat de tegenstanders wel weten welk Europa men niet wil, maar dat omstreden blijft waar men vóór is. Dit had Joschka Fischer in mei 2000 goed in de gaten, toen hij in zijn beroemde *Humboldt-rede* opriep tot een debat over de finaliteit, vrij vertaald: het einddoel van Europa. De *ever closer union* was tot nog toe een verre in nevelen gehulde top aan de einder. Ook wat Nederland precies met de EU wil, is onduidelijk.

In dit artikel is uiteengezet dat Nederland traditioneel inzette op economische integratie, maar vooralsnog – mede als gevolg van interne verdeeldheid – geen antwoord heeft op de geleidelijke ontwikkeling naar meer politieke samenwerking tussen de lidstaten. Maar, zoals door één der commentatoren na het referendum werd verwoord: zonder ideaal geen unie.<sup>xii</sup> Waar het in de kern van de zaak nu om gaat is het bieden van leiderschap, verbeelding en bezieling over het doel en richting van de Europese integratie en de rol van Nederland daarin. Wil het kabinet in Brussel iets bereiken, dan moet het de brij van Europese regelgeving vertalen in idealen, visie, strategie en prioriteiten, in deze volgorde.

Het tweede – en misschien nog wel prangender – probleem is echter: wie moet dit verwoorden? Uit de pijnlijke blunders van kabinetsleden in de campagne blijkt immers dat het succesvol ‘verkopen van Europa’ voor de huidige politieke elite een bijkans onmogelijke opgave is. Deze taak rust derhalve op de schouders van de jongere generatie politici, onder wie de initiatiefnemers van dit referendum. Sommigen van hen deden reeds ervaring in het Brusselse op. Voor deze groep lijken knellende partijbanden ook een stuk minder relevant. Of het de opzet was ware te betwijfelen, maar voor het bespoedigen van deze machtsoverdracht tussen generaties is de uitslag van het referendum wellicht een *blessing in disguise*.

---

<sup>i</sup> *NRC Handelsblad*, 2 juni 2005

<sup>ii</sup> ‘The European Constitution, post-referendum survey in the Netherlands’, *Flash Eurobarometer*, Brussel: DG Press and Communication juni 2005

<sup>iii</sup> B. Pfetsch, *Media Opinion in European Public Debate: An Empirical Study of Newspapers Editorials in Seven Countries*, Paper presented at the international Communication Association, New York 2005

<sup>iv</sup> Uit analyse van de Raadsbesluiten blijkt dat stemmen zelden voorkomt: gemiddeld spreekt slechts bij een op de zes beleidsvoorstellen een lidstaat een nee uit. M. Mattila & J.E. Lane, ‘Why Unanimity in the Council?’, *European Union Politics* 2001, p. 31-52

<sup>v</sup> M. van Keulen, ‘Ambitie zonder bezieling. Een terugblik op het Nederlandse EU-voorzitterschap’, *Internationale Spectator* maart 2005, p. 121-2

<sup>vi</sup> J.Q.Th. Rood, ‘Afscheid van Europa? Nederland en de Europese integratie na het nee’, *Socialisme en Democratie* 2005-6, p. 16-20

<sup>vii</sup> B. Hoetjes, ‘The Netherlands: a former founding father in search of control’, in: W. Wessels e.a., *Fifteen Into One: The EU and its Member States*, Manchester: MUP 2003

<sup>viii</sup> Aldus de brief aan de Tweede Kamer over het Nederlandse standpunt voor de Europese Raad 16 en 17 juni, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 juni 2005, p. 3

<sup>ix</sup> Vrij naar P. van Grinsven en J. Rood, ‘Nederland is zoekende, maar niet alleen’, *GPD pers*, 3 juni 2005

<sup>x</sup> Staatssecretaris Nicolai over de Europese Grondwet: ‘Wij zijn unaniem voluit en volmondig vóór’, *VNO-NCW Forum*, 6 april 2005

<sup>xi</sup> M. van Keulen, ‘Retour Brussel-Den Haag. Nederlands openbaar bestuur worstelt met Europa’, *Openbaar Bestuur* 2003-12, p. 8-12

<sup>xii</sup> Michaël Zeeman in *De Volkskrant*, 6 juni 2005