Montesquieu research papers, nummer 1

Verder met Europa: Leren van referenderen

Prof. dr. Wim Voermans

MONTESQUIEU INSTITUUT

MONTESQUIEU INSTITUUT

Montesquieu research papers, aflevering 1

VERDER MET EUROPA: LEREN VAN REFERENDEREN?

Wim Voermans[1]

Samenvatting

In dit artikel worden de ontwikkelingen van voor en na het Nederlandse 'nee' tegen het grondwettelijke verdrag geanalyseerd en wordt de recente geschiedenis tot aan de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon besproken. Wat kunnen en moeten we ervan leren?

1. Nederland en nationale referenda: geen gelukkige combinatie

Nederland en referenda, dat wil maar niet boteren. We kunnen inmiddels niet meer zeggen dat we het niet hebben geprobeerd. De afgelopen drie jaar is er volop geëxperimenteerd met dit instrument van volkswil en bestuurlijke vernieuwing, met als voorlopige uitkomst een kater bij politiek, bestuur en samenleving. Na referenda over de Europese Grondwet en echecs bij rechtstreekse burgemeestersverkiezingen in Utrecht en

---

[1] Prof. dr. Wim Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en momenteel als fellow verbonden aan het Montesquieu Instituut. Dit artikel vormt een bewerking van een lezing gehouden tijdens de JUVAT-dag in het najaar van 2007. De Tilburgse juristen alumnivereniging JUVAT publiceert een eerdere bewerking van deze lezing dit najaar (2008) ook in het eigen huisorgaan.

Eindhoven[2] lijkt Nederland referendummoe. Dat komt omdat nationale referenda niet passen bij onze vorm van representatieve democratie, niet bij onze politieke cultuur, [3] zo wordt wel beweerd. Volksraadplegingen zijn ook riskant omdat ze complexe kwesties reduceren tot simpele ja-of-nee-vragen, die demagogen de wind in de zeilen geven, dan wel oppositiepartijen een letterlijke buitenkans bieden. En, vooral, ze destabiliseren frêle coalities in een snel veranderend politiek landschap. Daar wordt wel tegenovergesteld dat referenda meer dan ooit een nuttige correctie vormen op de beslissingen van vertegenwoordigende organen, getuige bijvoorbeeld het succes van lokale referenda in Nederland en de gunstige ervaringen in andere landen.[4] Ik zal hier niet - in academische onthechting - nog eens alle voors en tegens wegen van referenda. Zo de argumenten voor en tegen al objectief te wegen zouden zijn (volgens mij kan dat eigenlijk niet),[5] nieuws zal dat waarschijnlijk niet opleveren. Wat wel interessant is om te bekijken is de vraag hoe het is verlopen met het referendum over de Europese Grondwet van 2005 en de periode die daarop volgde tot aan het nieuwe Hervormingsverdrag. Die casus is om een aantal redenen er interessant en ook leerzaam, omdat de geschiedenis van het grondwettelijke referendum een goed inzicht geeft in de dynamiek van nationale referenda en de ervaringen van kiezers. Het is ook een aardig voorbeeld omdat, daar waar gewone nationale referenda in Nederland vaak omstreden zijn, het houden van een referendum over een Grondwet door velen als bijna vanzelfsprekend wordt ervaren. Sinds 1848 kent de Nederlandse Grondwet een herzieningsprocedure met referendumachtige trekken.[6] Naar bedoeling wordt de bevolking apart gepolst over een voorstel

---

[2] Op 23 januari 2008 werd bij de burgemeestersverkiezing in Eindhoven de kiesdrempel van 30% niet gehaald. Na een soortgelijke ervaring in Utrecht in 2007 was dit voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het signaal om per direct te stoppen met (de financiering van) rechtstreekse verkiezingen van burgemeesters.

[3] 'Deze plant van vreemden bodem te enten op onze constitutie, ware een gevaarlijke proefneming' stelde Staatscommissie Ruys de Beerenbrouck al in 1921. Tweede Kamer der Staten-Generaal, I, 1921-1922, p. 590.

[4] B.F. Steur, *De keuze om te kiezen,* 's-Gravenhage, 2005, met name hoofdstuk 10.

[5] Referenda vormen een soort geloofskwestie, ook binnen de (rechts)wetenschap. Net als bij de vraag of Nederland wel of niet constitutionele toetsing toe moet staan, houden de argumenten die de wetenschap kan vinden en wegen, elkaar in evenwicht. En dan komt het politieke wegen in beeld: je moet er iets van vinden. Wel is opvallend dat er veel onderzoek is gedaan naar de voor- en nadelen van referenda in algemene, constitutionele zin (zie bijvoorbeeld P. Gilhuis, *Het referendum*. Een rechtsvergelijkende studie. Alphen aan den Rijn, 1981, en Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers,* Den Haag, 2004, maar veel minder 'street-level' onderzoek naar de 'burger'-ervaring van referenda in het bijzonder. Voelen burgers zich daadwerkelijk meer betrokken bij het bestuur in geval van referenda, wat vinden kiezers van de vraag die werd gesteld, hoe zit hun tevredenheidservaring over te houden en gehouden referenda in elkaar, etc.

[6] Zie de procedure van de artikelen 137 tot en met 141 van de Nederlandse Grondwet.

tot herziening van de Grondwet. Door het gebruik om deze raadpleging te laten samenvallen met periodieke verkiezingen, raken de herzieningsvoorstellen vaak op de achtergrond, ondergesneeuwd door andere punten. Zo kon het gebeuren dat een majeure grondwetsherziening in 1983 werd doorgevoerd, zonder dat die tot een noemenswaardige discussie leidde gedurende de verkiezingsstrijd van 1981.[7] Ik zal hierna met u kijken naar de aanloop tot het grondwettelijke referendum van 2005, het referendum zelf en de afloop ervan in 2007 en me aan de hand daarvan twee vragen stellen. Heeft het grondwettelijke referendum ons iets geleerd over de wenselijkheid van referenda en, ten tweede, wat heeft het referendum ons geleerd over onze houding ten opzichte van de EU en de manier waarop Nederland deelneemt aan besluitvorming op Europees niveau?

2. De aanloop op het referendum van juni 2005: een rommelige periode

Prelude: 2002-2004

De voorbereiding op het referendum over het Voorstel voor een Grondwet voor Europa (verder Europese Grondwet) was rommelig. Voor veel Nederlanders kwam die Grondwet volstrekt uit de lucht vallen, op het moment dat het voorstel op 29 oktober 2004 in Rome door de regeringsleiders met veel ceremonieel en symboliek werd aangenomen. De discussie over de inrichting van die Grondwet was goeddeels aan Nederland voorbijgegaan;[8] in de periode waarin de Europese Conventie onder leiding van Giscard d'Estaing,[9] werkte aan schetsen voor de 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-januari 2003). Het was een woelige periode waarin door de plotselinge opkomst van een nieuwe volksbeweging – Lijst Pim Fortuyn –duidelijk werd dat de traditionele politieke partijen te weinig voeling hadden (of leken te hebben) met hun electoraat. Bijna onttrokken aan het oog door een bizarre reeks van incidenten en minicrises binnen het LPF-kamp in het kabinet, voltrok zich al in 2003 een generatiewisseling en een koersverandering binnen de PvdA en VVD. Het tweede kabinet Balkenende, dat na de vervroegde verkiezingen van januari 2003 in mei van dat jaar aantrad, zat de schrik van die instabie-

---

[7] De verkiezingen werden op 26 mei 1981 gehouden. Maar liefst 34 voorstellen tot herziening van de Grondwet waren toen aan de orde.

[8] Zie voor die inschatting ook Raad van State, *Jaarverslag 2006*, Den Haag, 2007, p. 24.

[9] Zie Europese Conventie, Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *CONV* 850/03, 18 juli 2003.

le eerdere periode nog duidelijk in de benen. Dat speelde gedeeltelijk in de kaart van coalitiegenoot D'66 die voor 'kloven' tussen burger en politiek het aloude medicijn van bestuurlijke vernieuwing inbracht (gekozen burgemeester, ander kiesrecht, referenda); horreurs voor veel liberalen binnen de VVD, die inmiddels echter al wel in eerdere kabinetten met de D'66-wensen had leren leven. Een bijzonder product van de samenwerking tussen D'66 en VVD onder de paarse kabinetten (1994-2002) was de Tijdelijke referendumwet, een wet die het onder strikte voorwaarden mogelijke maakte een raadplegend correctief referendum te organiseren over wetten die eerder door de Staten-Generaal waren aangenomen. Die Tijdelijke referendumwet was een experiment met een looptijd tussen 2002-2005. Het is tekenend voor het politieke klimaat in Nederland dat in al die jaren geen enkel referendum onder die tijdelijke wet werd georganiseerd; er waren heel weinig initiatieven en die initiatieven die er waren haalden de drempel niet. Eind 2004 liep de houdbaarheidsdatum van de Tijdelijke referendumwet en op kousenvoeten vertrok die wet uit het politieke leven,[10] met overigens nog een interessant nabrandertje.

De beslissing tot het referendum

Na de tekening van het voorstel voor de Europese Grondwet in Rome maakte de regering zich eigenlijk op om het verdrag in Nederland zo snel mogelijk via de normale parlementaire te ratificeren.[11] Al had het hele voorstel Nederland dan wat overvallen; veel publieke discussie over de inhoud ervan was er tot op dat moment nog niet geweest. Nederland staat en stond te boek als en loyale en euro-enthousiaste lidstaat waarvan meer dan driekwart van de bevolking meerjarig positief is over de Europese samenwerking.[12] Verder kennen we in Nederland nauwelijks een eurokritische traditie.[13] Wat goed is voor Europa, is vanzelf ook goed voor Nederland, zo leek lange tijd het devies. De beleidsdoelen van de EU vielen jarenlang ook grotendeels samen met de speerpunten van

---

[10] Een poging van enkele Kamerleden om de Tijdelijke referendumwet van zijn tijdelijkheid te ontdoen, strandde. Zie Voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 551, nr. 4.

[11] Volgende de ratificatieprocedure voorzien in artikel 91 van de Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen uit 1994.

[12] Bron: de Eurobarometer, een sinds 1973 continue vorm van opinieonderzoek waarover de Europese Commissie jaarlijks rapporteert aan de lidstaten van de EU.

[13] Zie hierover ook Th. A. J. Toonen, B. Steunenberg en W. Voermans (2005) , 'Saying No to a European Constitution: Dutch Revolt, Enigma or Pragmatism?', *Journal for Comparative Government and European Policy*, vol. 3, no. 4, pp. 594-619.

Nederlands beleid. Het werken aan een gemeenschappelijke markt bediende de open economie Nederland in het bijzonder. Dat verklaart misschien ook waarom de aandacht voor het Europese dossier in het Nederlandse parlement klein is[14] – het is onnodig veel energie te stoppen in iets wat erg technisch is en toch wel goed loopt. Reken daarbij dat sinds 1918 grondwetsdiscussies in het publieke debat in Nederland nagenoeg zijn uitgedoofd, dan mondt de optelsom die de regering in 2004 maakte uit in een vermoeden van totale desinteresse bij de bevolking voor de Europese Grondwet. Ook de recente geschiedenis wees in die richting. De ratificatiediscussies over belangrijke constitutionele EU-verdragen zoals het Verdrag van Maastricht, Amsterdam en Nice gingen in de Tweede Kamer vaak uit als een nachtkaars.

Die achtergrond verklaart waarschijnlijk waarom de regering betrekkelijk rustig – of onaardiger – halfhartig en indirect reageerde op initiatieven om de Europese Grondwet aan een referendum te onderwerpen. De eerste geluiden in die richting klonken al in 2002 toen een motie van Timmermans c.s. (de staatssecretaris voor Europese Zaken in het kabinet Balkenende IV) werd aanvaard waarin werd opgeroepen om een referendum over de uitkomst van de Europese conventie, de latere Europese Grondwet, te organiseren.[15] 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.[16] Het voorstel van de drie kroop als het ware onder de politieke radar van de partijen door – de meesten daarvan hadden ingezet op een parlementaire ratificatie – en in 2004 lukte het de drie om steeds meer steun voor hun initiatief te winnen. Verschillende factoren droegen bij aan het groeiende draagvlak voor het grondwettelijke referendum. Ten eerste is er – heel on-Nederlands – voor het eerst breed levende kritiek op onderdelen van EU-beleid. De gemeenschappelijk munt euro – ingevoerd per 2001 – wordt als bron van prijsverhogingen gezien, het niet naleven van de financiële afspraken uit het zogenaamde stabiliteitspact door grote lidstaten steekt, er zijn zorgen over uitbreiding van de Unie met 10 nieuwe lidstaten, met name omstreden na de voorgenomen uitbreiding met Turkije en verder is er, door de regering aangevoerd verzet tegen de in Nederlandse ogen te hoge bijdragen aan de financiering van de EU.

---

[14] De Raad van State vraagt hier in de jaarverslagen 2005 en 2006 stelselmatig aandacht voor. Zie ook N.Y. Del Grosso, *Parlement en Europese integratie*, diss. RU Groningen. Deventer, 2000.

[15] Motie-Timmermans c.s. *Kamerstukken II* 2002/03, 21 501-20, nr. 197.

[16] Zie het voorstel 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), *Kamerstukken II* 28 885.

Daarnaast pleitten er inhoudelijke argumenten in het voordeel van het initiatiefvoorstel: over grondwetten en grondwettelijke normen moet de bevolking rechtstreeks worden gehoord, dat kan niet louter worden overgelaten aan een volksvertegenwoordiging.[17] Nu was natuurlijk wel het probleem dat eerdere verdragen daarin fundamentele spelregels over de verhouding tussen EU-lidstaten en instellingen en Europa en haar burgers ook al slechts parlementair waren geratificeerd en enkele van de meest fundamentele constitutioneelrechtelijke EU-normen zijn door het Hof van Justitie in Luxemburg vastgesteld, zonder dat de bevolking daarover ooit werd geraadpleegd.[18] De Raad van State gaat in zijn advies over initiatiefvoorstel in op dit vraagstuk. De Raad overweegt:

> 'Het voorstel van de indieners roept allereerst de vraag op waarom het wenselijk is om het oordeel van de burgers over deze wijziging van de constitutionele Europese verdragen te vragen, terwijl over de oprichtingsverdragen en eerdere belangrijke wijzigingen van die verdragen – de Raad denkt vooral aan de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice – in Nederland geen referendum is gehouden. De Raad meent dat het antwoord op deze vraag kan worden gevonden in het karakter van de Europese Grondwet. Het verschil in betekenis tussen het hier aan de orde zijnde verdrag en de andere genoemde verdragen is echter niet zozeer principieel als gradueel. De Europese Gemeenschappen en de Unie bezitten al geruime tijd een constitutie, en de Europese Grondwet is naar haar inhoud niet volledig nieuw; ze bestaat voor een groot deel uit hercodificatie van bestaande verdragen. Wel wijst de Raad erop dat in de Europese Grondwet het (enigszins uitgebreide) handvest van grondrechten zal zijn opgenomen; deze grondrechten krijgen daarmee ook een bindend karakter, en de rechter zal wettelijke bepalingen daaraan kunnen toetsen. Grondrechten zijn een wezenlijk element van een Grondwet in een democratische rechtsstaat. Voorts komt met de aanvaarding van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa één Europese "Grondwet" tot stand, waarin de (gewijzigde) institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor wat thans nog wordt aangeduid als de eerste, de tweede en de derde pijler op één samenhangende manier

---

[17] De initiatiefnemers Karimi, Dubbelboer en Van der Ham halen een interessant citaat van De Gaulle aan in de toelichting bij hun voorstel. '*Europe will be born on the day on which the different peoples fundamentally decide to join. It will not suffice for members of parliament to vote for ratification. It will require popular referendums, preferably held on the same day in all the countries involved.*'

[18] Zo is de Europese rechtsorde begin jaren '60 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 lidstaten zelfstandig vastgesteld. HvJEG 5 februari 1963,26/62, *Jur.* 1963, 1-59 (Van Gend en Loos) en HvJEG 15 juli 1964, 6/64, *Jur.* 1964, 1209-1259 (Costa/ENEL).

zullen zijn geregeld. Goedkeuring van het verdrag zou men om die reden tot op zekere hoogte kunnen vergelijken met een grondwetsherziening.'[19]

De Raad is erg voorzichtig met het doen van een uitspraak over de vraag óf er een referendum over de Europese Grondwet moet komen, maar kan wel mee in de redenering van de initiatiefnemers dat goedkeuring van die Europese Grondwet vergelijkbaar is met een grondwetsherziening, die in Nederland op een referendumachtige wijze aan de bevolking moet worden voorgelegd. Dit advies heeft in 2004 veel invloed op de politieke verhoudingen. Het wordt gelezen als de zegen van de Raad van State aan het grondwettelijke referendum. Daarmee komt ook het laatste obstakel voor het referendum aan het wankelen. In de Tweede en Eerste Kamer is begin 2004 nog een rechtse meerderheid van CDA, VVD en de kleine christelijke partijen tegen het houden van een referendum. In september 2003 gaat regeringspartij VVD betrekkelijk onverwacht 'om' nadat fractieleider Van Aartsen zich heeft laten ontvallen dat hij een grondwettelijk referendum met 'open vizier' tegemoet zal treden.[20] Op 25 november 2003 wordt het voorstel tot een grondwettelijk referendum door de Tweede Kamer aangenomen en – na een jaar lang tegenstribbelen – gaat op 25 januari 2005 ook de Eerste Kamer akkoord.

Het referendum

Tot 25 januari is er nauwelijks publieke discussie over de inhoud van de Europese Grondwet. Die moet werkelijk los worden ge-trok-ken. De regering stelt een referendumcommissie in, die in onafhankelijkheid het referendum moet gaan voorbereiden. Die commissie stelt de dag van het referendum vast op 1 juni 2005, 2 dagen na het Franse referendum. Achteraf zal dat een misstap blijken. Er worden subsidies verdeeld, en folders gedrukt. Het begint allemaal erg lauwtjes. Ook het kabinet maakt geen benen: de vooruitzichten op een positief resultaat zijn tot begin april 2005 nog betrekkelijk goed. Op dat moment laten de peilingen zien dat een meerderheid van de Nederlanders voornemens is vóór de goedkeuring van de Europese Grondwet te gaan stemmen (58%), en 42% tegen. 66% van de ondervraagden geeft op dat moment te kennen tijdens het referendum niet te zullen gaan stemmen.[21] Al is op dat moment het aantal tegenstemmers al wat aangezwollen, deze uitslagen zijn in lijn met het beeld dat eerdere peilingen

---

[19] Advies van de Raad van State van 14 juli 2003, W04.03.0194/I, ook gepubliceerd als *Kamerstukken II* 2002/03, 28 885, A.

[20] Zie over de wijze waarop de initiatiefnemers Van Aartsen hebben 'bespeeld' om hem over de streep te trekken Steur (2005), p. 135.

[21] Bron uitzending Nova (NOS) 12 april 2005; bron van deze cijfers Interview-NSS/NOVA.

laten zien. Ook binnen de Tweede Kamer bestaat op dat moment een meerderheid voor de Europese Grondwet. Alles wijst op dat moment nog in de richting van een kleine overwinning van het 'ja'-kamp, desinteresse bij de kiezer en op zijn best een lauwe discussie die uit lijkt te gaan monden in een kleine opkomst.

De oppositiepartijen zijn oplettender. De Socialistische Partij (SP), de Groep Wilders (Wilders), Christen Unie (CU) en LPF bereiden zich gezamenlijk goed voor op het referendum en beginnen vanaf februari heel effectief de 'nee-stem' te mobiliseren. In hun campagnes wordt de Europese Grondwet aansprekend weggezet als een instrument van neoliberale politiek (SP), een bedreiging voor nationale autonomie en nationale identiteit en waarden (CU/SP/Wilders/LPF), een ondemocratisch, duur en inefficiënt speeltje van het politieke establishment (SP/Wilders/LPF). De mantra uit het 'ja-kamp' (met de Europese Grondwet een efficiënter, democratischer en rechtvaardiger Unie) bereikt veel minder hoofden en harten. Als ook enkele vertrouwenwekkende opiniemakers, zoals Ronald Plasterk, zich sterk maken voor een 'nee' beginnen er barsten te ontstaan in het tot dan toe wat kunstmatig bijeen gehouden 'ja- front'. In de boezem van de partijen die zich in de Tweede Kamer formeel hebben uitgesproken voor de Europese Grondwet, groeit het verzet. De media proeven de veenbrand en spelen er handig op in. Het kabinet wordt vanaf eind april de regie over de campagne uit handen geslagen, en kan vanaf dat moment alleen nog maar reageren. De ene onhandigheid wordt daarbij op de andere gestapeld. Een goed voorbeeld van het ongemak van het kabinet vormt een uitzending van de talkshow van Barend en Van Dorp. Daar wordt staatssecretaris Nicolaï – de staatssecretaris voor Europese Zaken – aan de tand gevoeld over de Europese Grondwet. Op vragen van de journalisten of de Europese Grondwet nieuwe beperkingen meebrengt voor de Nederlandse soevereiniteit en autonomie antwoordt hij ontkennend, zoals hij ook al in een eerder uitzending gedaan had. Daarop confronteren de interviewers hem met het beginstel van voorrang van EU-recht uit het voorgestelde artikel I-10 van de EU Verdrag. Nicolaï – die avond niet op zijn best – geeft een wat ontwijkend antwoord er toe strekkende dat je dat artikel niet zo letterlijk moet lezen. Onbedoeld draagt hij daarmee bij aan het negatieve beeld over de Grondwet, als een duistere machinatie van een usurperende bestuurslaag. Het helpt niet als de referendumcommissie, enige tijd later, weer een andere positie dan de staatssecretaris inneemt over de kwestie van de voorrang van het EU-recht. Het kabinet slaagt er, in tegenstelling tot de opponerende partijen, op geen enkel moment echt in de boodschap van de Europese Grondwet adequaat politiek te vertalen. Leden van het kabinet laten zich hoogstonge-

lukkig uit over de mogelijke gevolgen van een 'nee',[22] ze trachten 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'), dwingen hun eigen partijen op een laat moment campagne te gaan voeren voor de Grondwet, hetgeen die laatsten – soms met zichtbare tegenzin – dan ook maar doen.

Uit alles blijkt dat het kabinet het referendum benadert als reguliere verkiezingen: de politieke kopstukken en partijleiders worden pas enkele weken voor de verkiezingen zelf in stelling gebracht. De situatie voor het 'ja-kamp' wordt in de loop van mei 2005 al maar slechter. De uitspraak van de directeur van de Nederlandse 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 dragen verder bij aan de neergang van de populariteit van alles wat met Europa te maken heeft. Eind mei 2005 is duidelijk dat er voor de Europese Grondwet geen redding meer mogelijk is. In amper drie maanden tijd is een behoorlijke meerderheid van voorstanders in een van de meest Euro-enthousiaste landen, omgekeerd in een meerderheid van nee-stemmers. Als op 29 mei de Fransen zich in hun referendum in meerderheid uitspreken tegen de Europese Grondwet, is daarmee ook het lot van de Europese Grondwet in het Nederlandse referendum bezegeld.[23]

Het waarom van het 'nee'

Op 1 juni 2005 zegt 61,54 % van de kiezers 'nee' tegen het voorstel om de Europese Grondwet te ratificeren, tegen 38,46% 'ja' : een klinkende overwinning voor het 'nee'-kamp. En de opkomst is hoog: 63,3% van de kiesgerechtigden. De klap komt hard aan. De Europese Unie zet het grondwettelijke project in de wachtstand: een jaar bezinning

---

[22] De toenmalige minister van Justitie Donner voorspelt oorlog en een mogelijke Balkanisering van Europa als het 'nee' zou winnen, volgens de minister van Economische Zaken Brinkhorst betekent een afwijzing in Nederland dat economisch "het licht uit zou gaan" en later in 2005 oordeelt hij dat de Europese Grondwet eigenlijk te ingewikkeld is om burgers te vragen er een oordeel over te hebben, oppositieleider van dat moment Wouter Bos – wel voor de EU Grondwet – maakt een uitglijder door aan te bevelen dat Nederland na een 'nee' snel opnieuw een referendum moet organiseren met dezelfde vraag, en Minister van Buitenlandse Zaken Bot adviseert kiezers om bij twijfel over de Europese Grondwet maar thuis te blijven.

[23] Zie voor een fraai chronologisch overzicht de website Europa nu te vinden onder http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vgvqpnqs5qbn?start_tab0=60 (laatst bezocht op 24 januari 2008)

moet inzicht geven in het waarom van de weerstand tegen de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland.

Er wordt direct na de uitslag veel gespeculeerd over de redenen van het Nederlandse 'nee'. Dat is, wellicht anders dan bij het Franse 'nee', moeilijk te duiden. Er zijn geen eenvoudige en eenduidige redenen voor het 'nee' te geven: een veelheid van uiteenlopende motieven lijkt een rol te hebben gespeeld. Dat maakt het voor de Nederlandse regering ook lastig om de positie te bepalen na juni 2005. Het mysterie van het 'nee' wordt alleen maar groter als begin juli 2005 de Eurobarometer – een continue poll die de EU uitvoert – laat zien dat Nederlanders nog steeds, als vanouds, veel waarde hechten aan het lidmaatschap van de Europese Unie (77% positief) en in meerderheid vindt dat Nederland, alles welbeschouwd, voordeel heeft van de samenwerking (67%).[24] Daarmee is Nederland het land met de hoogste tevredenheidscore van de 25 lidstaten.[25]

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% van de kiezers aan het 'nee' ten grondslag lag, angst voor verlies van nationale soevereiniteit voor 19%. 14% geeft aan dat de negatieve rol van het kabinet en de politieke partijen uit het 'ja-kamp' een reden voor een tegenstem is geweest. 13% Vindt Europa te duur. 8% Van de kiezers is in zijn algemeenheid tegen de Europese integratie, en 7 % van de bevolking vreest negatieve effecten van de samenwerking voor werkgelegenheid.[26] Daarnaast zijn er nog vele andere – kleinere – oorzaken aan te wijzen zoals de (te grote) snelheid van Europese integratie, de invoering van de euro, Brusselse bureaucratie, de aanstaande toetreding van Turkije, maar geen enkele daartussen kan aangewezen worden als een van de hoofdoorzaken.

Het onderzoek *Europese tijden* uit 2005[27] van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCBP) – dat deze gegevens boven haalde – 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

---

[24] Zie o.a. Eurobarometer 63.4 uit 2005.

[25] De interviews van het onderzoek, waar de Eurobarometer betrekking op heeft, zijn gehouden tussen 9 mei en 15 juni 2005. In totaal werden in de 25 lidstaten 24.791 mensen geïnterviewd. Zie voor deze cijfers Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Europese Tijden: de publieke opinie over Europa; arbeidstijden vergeleken en verklaard*, Den Haag, 2005, tabel 1.1. Die tabel is gebaseerd op het onderzoek van de Eurobarometer.

[26] Cijfers ontleend aan Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2005).

[27] Zie voor deze cijfers Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), tabel 1.1. Die tabel is weer gebaseerd op de peilingen van de Eurobarometer.

cascade van ontwikkelingen teweeggebracht. Het SCPB komt verder tot de – enigszins verwonderlijke – conclusie dat per saldo het Nederlandse 'nee' weinig te maken heeft met de inhoud van de grondwet of met de algemene stemming over Europa.[28]

Indirecte oorzaken

Naast directe oorzaken liggen er wellicht ook wat indirecte oorzaken aan het 'nee' ten grondslag. Nederland heeft geen traditie van grondwettelijke referenda. Het laatste echte grondwetsreferendum, waarbij 'ja' of 'nee' tegen een hele grondwet als pakket kon worden gezegd, is 207 jaar geleden.[29] Er was zeer zeker sprake van een cultuurschok in onze door polderen beheerste coalitiedemocratie. Een referendum kent 'winnaars' en 'verliezers', dat heeft betekenis voor het keizersgedrag: niemand wil graag tot de verliezers behoren.

Een tweede achterliggende reden is dat burgers in Nederland tot nu toe niet werkelijk rechtstreeks zijn betrokken bij de constitutionele vormgeving van de Europese Unie. Het zijn 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'.[30] Het stilzwijgen van kamer en burgers over voortschrijdende Europese integratie ('permissive consensus')[31] is lang – en wellicht ten onrechte – uitgelegd als langjarige publieke steun voor het Europese project. Grote constitutionele verdragen zoals het Verdrag van Maa-

---

[28] Zie Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), p. 37. Ook andere onderzoeken, zoals het door Buitenlandse Zaken aanbestede onderzoek 'Kom naar de camping!' komt tot de conclusie dat er geen doorslaggevende hoofdreden, factor of hoofdmotief is aan te wijzen voor het 'nee'. Dit laatste rapport laat aan de hand van onderzoek in focusgroepen zien dat er bij groepen van – vooral – hoger opgeleiden een associatieproces plaatsvindt. Waar hoger opgeleiden zich eerst min of meer, naar hun stand, verplicht voelen voor de Europese grondwet te zijn, laten ze die gêne gedurende de rit naar het referendum varen. Anker Solutions (2005), *Kom naar de camping!*; eindrapport van de focusgroepen Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 2005.

[29] Het eerste echte grondwetsreferendum in Nederland werd gehouden op 8 augustus 1797. Deze raadpleging pakte negatief uit voor het aan de orde gestelde ontwerp-Bataafsche Staatsregeling. Een herzien ontwerp-Staatsregeling werd op 23 april 1798 wederom gereferendeerd: dit maal wel met een positieve uitslag voor het 'ja'-kamp. Zie voor een illustratief en amusant overzicht van het verloop van de beide referenda , M.-H. Klijnsma, '*De* Bataafse referenda', in: B.F. Steur, *De keuze om te kiezen*, 's-Gravenhage, 2005, pp. 27-34.

[30] G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, OUP, Oxford, 2005.

[31] Zie Toonen, Steunenberg, Voermans (2005), p. 611.

stricht en het Verdrag van Amsterdam zijn zonder noemenswaardige publieke discussie door Nederland aanvaardt per eenvoudige parlementaire ratificatie. Het boemerangeffect van die 'permissive concensus',[32] doet zich nu gevoelen op het moment dat de Nederlandse burger – voor het eerst naar zijn eigen mening gevraag – wordt gevraagd 'en bloc' met het resultaat van vijftig jaar in te stemmen.

3. Na het referendum

De reflectieperiode 2005-2007

Na het referendum van 2005 luwde het debat vrij snel. Het plan om 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. Net als veel anderen worstelde het kabinet 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 aangeschoten 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 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. Op 19 mei, net voor de Europese top, komt het kabinet met een brief aan de Tweede Kamer waarin de resultaten van de bezinningsperiode 2005-2006 worden gememoreerd. Het kabinet geeft aan de bezinningsperiode vooral gebruikt te hebben voor het stimuleren van een open debat met burgers, deskundigen en Europese partners over de toekomst van de EU, maar veel is daar niet uitgekomen. Er wordt ingezet op een verlening van de bezinningsperiode met nog een jaar.[33] Die positie wordt in juni 2006 door de Europese Raad overgenomen. Besloten wordt dat door het Duitse EU-voorzitterschap (van januari tot en met juni 2007) een nieuwe 'routekaart' zal worden voorgelegd. De regeringsleiders hopen dat wisselingen van de wacht in Duitsland, Frankrijk en op termijn het Verenigd Koninkrijk de impasse kunnen doorbreken.

---

[32] Zie Toonen, Steunenberg, Voermans (2005).

[33] Notitie *Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode*, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 3030, nr. 20.

Op dat moment worstelt het kabinet nog steeds met de vraag hoe om te gaan met de uitslag van het referendum. Vooral met verkiezingen in het vooruitzicht eind november 2006 is het zaak voort te maken en men wil ook de ruimte die de verlengde reflectieperiode biedt niet weg laten smelten. Staatssecretaris Nicolaï besluit daarop een modern instrument in te zetten. Via een internetenquête 'Nederland in Europa' wordt de burgers zelf naar hun mening gevraagd. De enquête is in verschillende opzichten bijzonder. Het is een groot succes in de zin van respons (meer 97.000 enquêtes worden ingevuld).[34] Wat ook opvalt, is dat ongeveer tweederde van de vragen geen relatie heeft met de inhoud van de Europese Grondwet of de institutionele structuur van de Unie, maar een sterk accent legt op vraagstukken van wenselijkheid van de uitbreiding van de Unie (veel landen passeren met naam de revue), de asielproblematiek en veiligheidsvraagstukken.[35] Over grondrechten en de wijze waarop burgers directer betrokken zouden kunnen worden bij de Unie, vraagt de enquête nagenoeg niets. Toch leidt het kabinet later uit die enquête af dat Nederland liever geen grondrechtencatalogus ziet in een nieuw verdrag, liever geen Uniesymbolen in een nieuw verdrag ziet voor wat betreft de besluitvorming vertrouwen stelt in een strengere subsidiariteitstoets, met een mogelijkheid van nationale parlementen Europese initiatieven te doen stoppen (gele kaart procedure). Waar iedereen het in Nederland het per eind 2006 wel over eens is, is dat de naamgeving 'Grondwet' een verkeerde keus is geweest.

Dat de enquête, noch de reactie van het kabinet nauwelijks ingaan op het vraagstuk van meer, en rechtstreekser betrokkenheid van Nederlandse burgers is opmerkelijk. De uitslag van het referendum uit 2005 wordt op geen enkele manier gelezen als een signaal van ontevredenheid over de – indirecte – Nederlandse wijze van Europese zaaksbehartiging, 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 – e.d.) en falen van Europees onderdelen van Europees beleid (uitbreiding, asielbeleid, bureaucratie, bevoegdheden van instellingen, e.d.). Dat is te meer verwonderlijk omdat de Raad van State,[36] de Nationale Conventie[37] ook Europese

---

[34] Er zijn wel een paar vragen over de betrouwbaarheid. Zelf vulde ik de enquête met verschillende e-mail-aliassen ongeveer tien keer in, zonder dat dit door het systeem werd opgemerkt.

[35] Zie S. 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.

[36] Zie Raad van State, *Jaarverslag 2005*, Den, Haag 2006, pp. 83-89.

[37] De Nationale Conventie was een commissie die in Nederland in 2005/2006 zocht naar manier om het gat tussen politiek en burger te dichten. Zie het rapport *Hart voor de publieke zaak*, Den Haag, 2006.

commentatoren[38] juist daar het Nederlandse 'lek' vermoeden. Meer en rechtstreekse betrokkenheid van de Nederlandse burger, direct en via het Nederlandse parlement, is wat in die studies en commentaren wordt aanbevolen.

Van Hervormingsverdrag naar het Verdrag van Lissabon

Vanaf het begin van 2007 wordt duidelijk dat 'doorratificeren' op basis van de oude tekst voor de Europese Grondwet eigenlijk geen optie meer is. Het stuit op te veel weerstand bij te veel lidstaten zal stuiten. 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, verdwijnen van de idee van superstaat, geen opname van een Europese grondrechtencatalogus in het verdrag, maar juist wel op opname van de Kopenhagencriteria met daarin de eisen voor toetreding van nieuwe lidstaten, duidelijker omlijning van Europese bevoegdheden, en betere samenwerking op het gebied van milieu, veiligheid en energie. De sporen van het 'nee' waren maar moeilijk te herkennen in de inbreng, 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 EU en EG-verdrag wijzigt en ook verandert van naam.[39] De meeste van de Nederlandse eisen worden ingewilligd, op de opname van de Kopenhagen-criteria na. En al worden ook eisen van andere lidstaten geaccommodeerd de kern van de Europese Grondwet blijft intact. Veel aangebrachte veranderingen zijn in wezen cosmetisch van aard. Voor Nederland is de uitkomst, die in november met het sluiten van het Hervormingsverdrag in Lissabon wordt bezegeld, in wezen

---

[38] Margot Wallström, vicevoorzitter van de Europese Commissie merkte in 2005 naar aanleiding van de onderzoeken naar het 'nee' in Frankrijk en Nederland 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.'

[39] Het EG-verdrag zal voortaan Verdrag betreffende de werking van de EU gaan heten. Zie voor de verdere besluiten ook de Conclusies van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie van 21 en 22 juni 2007, *CONCL* 2, 11177/07.

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 wordt 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, wordt heel verschillend gedacht. Aan de ene kant van het spectrum wordt gevreesd dat een nieuw 'nee' Nederland binnen de Unie in een buitengewoon lastig parket zal brengen. Zeker nu wel vast staat 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 zijn er groepen en partijen die volgens de logica van het wederreferendum redeneren. Zeker nu in 2005 het parlement in meerderheid voor de 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 was duidelijk dat de coalitiepartners van de CDA, PvdA en Christen Unie het over de referendumvraag niet eens waren. De sociaaldemocraten van de PvdA wensten een nieuw referendum en de christendemocraten van het CDA waren daar mordicus tegen. Omdat bij het afsluiten van het coalitieakkoord van februari 2007 er nog geen zicht was op de toekomst van de Europese Grondwet, of op enig alternatief. Besloten werd tot een Salomonsoordeel: de Raad van State zou gevraagd worden te adviseren over de vraag of een nieuw verdrag een grondwettelijk karakter had of niet. Zo ja, dan zou een nieuwe referendumronde meer voor de hand liggen, zo neen, dan zou dat in de richting van gewone parlementaire ratificatie wijzen. Begin juli 2007 werden, nog voordat de werkelijke verdragtekst er lag, de conclusies van het voorzitterschap aan de Raad van State voorgelegd ter advisering. Ik heb mij indertijd tegen deze wijze van adviesaanvrage gekant omdat ik meende en meen dat met een dergelijke handelwijze de Raad van State in de positie wordt gebracht van constitutionele rechter. Dat is een positie die de Raad van State in ons constitutionele bestel niet heeft en niet moet willen hebben. En ten tweede ontbeerde de

Raad een objectieve maatstaf om te bepalen wanneer een verdrag wel of niet een grondwettelijk karakter heeft.[40]

Het advies van de Raad van State

In zijn advies van september 2007 stelt de Raad van State dat het EU-hervormingsverdrag, zoals voorzien op de top in juni, geen grondwettelijk karakter heeft.[41] De Raad leidt dat af uit zaken die verband houden met het karakter van de vaststellingsmethode en de inhoud van het hervormingsverdrag. Zo ontbreekt in het hervormingsverdrag bijvoorbeeld de ambitie van verdragsluitende partijen om een grondwet tot stand te brengen, het kenmerkende element van de grondrechten, het ontbreken van grondwettelijke symbolen en een fundamentele wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten. Bovendien trekt het hervormingsverdrag de eerdere verdragen niet in, zoals de Europese Grondwet dat deed. De Raad gaat er, naar mijn smaak, wel wat eenvoudig aan voorbij, dat het hervormingsverdrag als het ware een geheel vormt ('voortbouwt' in de woorden van de Raad) met de voorgaande verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. Samen vormen deze verdragen, met de jurisprudentie van het Hof van Justitie, de 'constitutie' van Europa: toevoegingen aan constitutionele verdragen zijn, zo zou men kunnen beweren, naar hun aard constitutioneel te noemen. Niemand zal, denk ik, durven beweren dat de verandering van de stemverhoudingen in de Raad, de permanente voorzitter van de Raad, de nieuwe rol die de nationale parlementen krijgen, naar hun aard geen constitutionele regels zijn. Het komt wat kunstmatig over hier in het totaal (hervormingsverdrag dat constitutionele verdragen wijzigt) een ander karakter te vermoeden dan in de afzonderlijke regels die van constitutionele aard zijn.

De Raad van State laat het niet bij de beoordeling van de grondwettelijkheid van het hervormingsverdrag, maar gaat nog en stap verder: de Raad spreekt zich uit over de referendabiliteit van goedkeuring van verdragen. De Raad oordeelt dat de Nederlandse Grondwet een gesloten stelsel van goedkeuring van verdragen kent, waarin parlementaire goedkeuring het uitgangspunt vormt. Dat betekent tweeërlei. Ten eerste dat er bij goedkeuring van verdragen geen ruimte is voor bindende referenda, en ten tweede dat voor een raadplegend referendum over de goedkeuring van een verdrag als het (niet grondwettelijke) hervormingsverdrag een bijzondere rechtvaardiging moet bestaan.

---

[40] W. Voermans (2007 a), 'Raad van State heeft geen maatlat', *de Volkskrant*, 19 juli 2007.
[41] Advies 12 september 2007, nummer WO2.07.0254/B.

'Het enkele precedent' zo oordeelt de Raad, 'is voor het houden van een referendum 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.'[42] De Raad ziet een zware bewijslast weggelegd voor een raadplegend referendum ter zake de goedkeuring van een verdrag als het hervormingsverdrag. Zo moet er gekeken worden naar het karakter van een verdrag, en de vraag worden gesteld of een ad hoc referendum een passend en geschikt instrument is om burgers bij besluitvorming te betrekken. Referenda moeten niet verworden tot legitimatiemiddel voor bestuurders ten dienste van het eigen oordeel. Ook moet de vraag worden gewogen of een heldere, eenduidige keuze kan worden geformuleerd en is het van belang of na een niet-bindend referendum de wetgever de facto nog werkelijk ruimte heeft om tot een afwijkende beslissing te komen over de voorliggende goedkeuringswet. Van Praag heeft er op gewezen dat met deze laatste elementen, die min of meer ingaan op het vraagstuk van de wenselijkheid van referenda, zich inmengt met een politiek vraagstuk.[43] Ik vind dat wat overtrokken. Wat de Raad hier doet is het verkennen van de constitutionele ruimte voor referenda bij goedkeuringsbeslissingen, dat is in wezen interpretatie van de Nederlandse Grondwet, iets waartoe de Raad meermalen in staat is gebleken. Met de kwalificatie van het grondwettelijke karakter van het hervormingsverdrag begeeft de Raad zich veel meer op een hellend vlak: we hebben in Nederland noch in het stellige recht, noch in de dogmatiek een grondwettelijkheidsbegrip waaraan de Raad zich op kan trekken.

De goedkeuring van het verdrag van Lissabon

Het loopt, zo bezien, dus met een sisser af. Voor kabinet en parlement was het advies van de Raad van State het signaal om aan te sturen op een parlementaire route voor de goedkeuring van het hervormingsverdrag - na de formele sluiting in december 2007 het Verdrag van Lissabon geheten; Er komt geen nieuw referendum. Vanaf eind 2007 wordt er gewerkt aan het voorstel voor een goedkeuringswet dat op 10 maart 2008 aan het parlement werd voorgelegd. [44]

---

[42] Zie paragraaf 4.2 van het advies.

[43] P. van Praag, 'De dubbele agenda van de Raad van State', *Nederlands Juristenblad* 9, november 2007.

[44] Zie voorstel tot Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocollen en Bijlage (*Trb.* 2008, 11), *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850),

Na een betrekkelijk vlotte en geruisloze procedure is die goedkeuringswet op 9 juli door de instemming van Eerste Kamer dan ook daadwerkelijk aangenomen. Nederland kan verder in Europa en Europa kan verder met Nederland. Hoewel? Boven de Nederlandse ratificatie hing wel de donderbui van de Ieren die een paar weken tevoren in een referendum datzelfde Verdrag van Lissabon met een ruime marge hadden verworpen. Het is de vraag wat dat Ierse 'nee' nu gaat betekenen. Is dit een zoveelste blijk van het verzet tegen het proces van 'integration by stealth'.[45] Het is een van de grootste vragen en uitdagingen waarvoor de Europese Unie zich op dit moment geplaatst weet: hoe betrekken we de bevolking en de volken van Europa bij de Europese besluitvorming. Blijven we dat als vanouds via de gouvernementele lijn doen, aangevuld met de vertegenwoordiging via het Europese Parlement, of is er meer voor nodig om blijvend draagvlak te creëren?

Eén mogelijkheid om te voorkomen dat Europese besluitvorming zich 'loszingt' van de bevolking is om het nationale parlement nog nauwer bij de Europese besluitvorming te betrekken dan nu al het geval is. Dat is ook een langlevende wens van de Raad van State. Aan die nauwere betrokkenheid kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Bijvoorbeeld door nauwere samenwerking tussen het Nederlandse parlement en de Nederlandse afgevaardigden in het Europese Parlement. De Raad van State adviseerde positief over de deelname van Europarlementariërs bij de beraadslagingen van de Tweede Kamer: grondwettelijk ziet de Raad daartoe geen beletselen.[46] Sommigen bepleiten zelfs de herintroductie van een dubbelmandaat waardor het voor een en dezelfde persoon en zitting in het Nederlandse parlement heeft én in het Europees parlement.[47] Ook een betere betrokkenheid van het parlement bij de voorbereiding van Europese regelgeving kan helpen. Veel landen in de EU hebben die betrokkenheid inmiddels vormgegeven via aan zogenaamd behandelingsvoorbehoud, inhoudende dat de regering van een land een (wetgevings)dossier pas in de Raad van Ministers in Brussel bespreekt nadat er met het eigen parlement over is gesproken.[48] Die voorbehouden

---

[45] Zie – wederom - dit door Majone (2005) gemunte verschijnsel.

[46] Zie het advies van de Raad19 juli 2007 samen met het nader rapport afgedrukt in *Kamerstukken II* 2007/08, 31202, nr. 4.

[47] Dat was onder andere het advies van de nationale conventie en het pleidooi dat ex Tweede Kamervoorzitter Frans Weisglas op 16 juli 2008 ten faveure van zijn partijgenoot Hans van Baalen hield. Zie F. Weisglas, 'Van Baalen moet naar Brussel en Den Haag', *de Volkskrant* 16 juli 2008. http://extra.volkskrant.nl/opinie/artikel/show/id/1021/Van_Baalen_moet_naar_Brussel_en_Den_Haag en het eindrapport van de Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, Den Haag 2006.

[48] Zie W. Voermans (2007 b), 'Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de buren dat?' *RegelMaat*, 4, 2007, pp. 150-162.

komen in verschillende soorten en maten. In sommige landen gaat het zelfs gepaard met een schriftelijk onderhandelingsmandaat voor de regering. In Nederland kenden we ook een variant van behandelingsvoorbehoud, het zogenaamde 'instemmingsrecht' voor dossiers op terreinen zoals de strafrechtelijke samenwerking, het vreemdelingen en veiligheidsbeleid in de vroegere derde pijler. Doordat het Verdrag van Lissabon een einde maakt aan de pijlerstructuur van de Unie was tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet voor het Verdrag van Lissabon dan ook de vraag of dat instemmingsrecht eigenlijk ook niet na Lissabon zou moeten worden behouden. De commissie Meijers en Besselink, Curtin en Reestman bepleitten dat.[49] Ook een comité van deskundigen adviseerde in een hoorzitting in juni 2008 de Tweede Kamer unaniem op dat punt: meer invloed van de Kamer op de Nederlandse positiebepaling in Brussel is gewenst. Het parlement heeft echter – na druk van de regering - de kans op grotere invloed niet gegrepen. Slechts een klein gedeelte van het instemmingsrecht is bewaard gebleven op een zeer beperkt aantal specifieke terreinen waar – bij wijze van uitzondering op de gewone Europese wetgevingsprocedure – slechts advies van het Europees Parlement behoeft te worden ingewonnen. Ook een voorstel tot een behandelingsvoorbehoud is slechts in een zeer verwaterde vorm aangenomen. [50]

4. Conclusie: lessen, de lering?

Wat valt er uit de geschiedenis van Nederlands eerste grondwettelijke referendum na 207 jaar te leren? Ten eerste dat het in Nederland op nationaal niveau maar niet goed wil komen met raadplegende referenda. Eens het kroonjuweel van de bestuurlijke vernieuwing, lijkt het nu ineengezegen onder een reeks bittere ervaringen. Of er nog toekomst is voor nationale referenda, is op dit moment moeilijk te voorspellen. Wel is duidelijk dat referenda en frêle coalities in een veranderend politiek landschap moeilijk samengaan.

Een tweede les is een constitutionele en die is tweeledig. Binnen ons grondwettelijke stelsel bestaat ruimte voor referenda over de goedkeuring van verdragen met een grondwettelijk karakter, zij het dat die ruimte klein is (immers er is een gesloten

---

[49] Zie *NJB* 2008, p. 428. Zo ook L.F.M. Besselink, D.M. Curtin & J.H. Reestman, Instemmingsvereiste én behandelingsvoorbehoud voor EU-besluiten!, *NJB* 2008, p. 1349-1350.

[50] *Kamerstukken I* 2007/08, 31 384 (R 1850), A. Het gaat bijvoorbeeld om vaststelling van voorschriften voor reis- en verblijfsdocumenten voor Unieburgers. Zie voor een overzicht van de diverse ingediende (sub)amendementen en moties, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850) en voor de stemmingen hierover *Handelingen II* 2007/08, 93, p. 6619-6620.

stelsel van goedkeuring) en een referendum een bijzondere rechtvaardiging behoeft. Je kunt de redenering ook omdraaien en zeggen dat er sprake is van een staatsrechtelijke regel die gebiedt om in geval van een verdrag met grondwettelijke trekken te onderzoeken of er geen reden is om een referendum over de goedkeuringsbeslissing te overwegen.

De derde les is dat bestuurders hardleers zijn. De van verschillende kanten naar voren gebrachte analyse dat het 'nee' een protest is tegen een wijze van Europese integratie waarbij de Nederlandse burger onvoldoende rechtstreeks wordt betrokken, waarop die onvoldoende greep heeft, is op geen enkele wijze terug te vinden in de oplossing. De wijze waarop het hervormingsverdrag tot stand is gebracht vormt een schoolvoorbeeld van het verder bouw aan Europa volgens de methode 'integration by stealth'.[51] Die methode, zo laten alle onderzoeken zien, strijkt veel Nederlanders tegen de haren. 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 erg populair in de Europese Unie.[52] De Nederlandse regering is op dit punt niet veel verder gekomen dan een zeer moeizaam de hanteren oranje-kaart procedure die een welhaast theoretische mogelijkheid geeft een voorstel van de commissie te stoppen. Kijken of we verder kunnen komen met het betreken van de burger bij de Europese integratie, zou beter recht doen aan het 'nee' van 2005 dan – geschrokken – deze weg te houden uit de Europese keuken, zoals nu gebeurt. Dat is werkelijk gelaten wachten op de terugkeer van de uitgeworpen boemerang.

---

[51] Zie G. Majone (2005).
[52] W. Voermans (2007 b).

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zoiets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)

MONTESQUIEU INSTITUUT