

Het eerste raadgevend referendum

Het EU-Oekraïne Associatieakkoord

Redactie : Aalt Willem Heringa

Met bijdragen van Peter Van Elsuwege, Jos Engelkes, Aalt Willem Heringa,
Peter Kanne, Laurens Klein Kranenburg, Wim Muller, Simon Otjes, Roman
Petrov, Martin Rosema, Jeroen Sprenger, Wytze van der Woude

Deel 7 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Het Montesquieu Instituut publiceert een maandelijks elektronische nieuwsbrief, De Hofvijver, waar u zich via de site op kunt abonneren; ook publiceert het Montesquieu Instituut naast de Hofvijver en de Montesquieu Reeks, policy papers en tal van blogs. Policy papers en blogs worden via de site gepubliceerd.

Voor zijn werk hoopt het Montesquieu Instituut op uw steun te kunnen rekenen: we zien dan ook graag donaties tegemoet op IBAN NL27 INGB 0004921799 ten name van het Montesquieu Instituut onder vermelding van 'donatie'. Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag

070-363 01 05

www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-05-1 NUR-code: 823

© 2016 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1. Het eerste raadgevende referendum in Nederland Aalt Willem Heringa	7
2. Nationale referenda over ‘ de EU’ Wytze van der Woude	23
3. Het EU-referendum van 2005 Jeroen Sprenger	49
4. What does the Association Agreement mean for Ukraine, the EU and its Member States? A Legal appraisal Roman Petrov & Peter Van Elsuwege	71
5. Voorlopige toepassing van het Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne Wim Muller	89
6. Het ‘Oekraïne-referendum’ in de ogen van de kiezers Martin Rosema & Peter Kanne & Laurens Klein Kranenburg	101
7. Stabiliteit en welvaart ter discussie. De posities van Nederlandse politieke partijen over het associatieakkoord met Oekraïne Simon Otjes	129
8. ‘Een kostenefficiënt referendum’: de beschikbaarstelling van maximaal 35 miljoen euro door het kabinet Jos Engelkes	145
9. Slot Aalt Willem Heringa	157
Bijlagen: associatieakkord + EU-referenda	165
Personalia	195

Woord vooraf

Het eerste nationale raadgevende referendum vindt plaats op 6 april 2016. Dat is niet het eerste nationale referendum, want dat vond plaats als raadplegend referendum in 2005, destijds als eenmalige gebeurtenis, over de goedkeuring van de Europese Grondwet. Op 1 juli 2015 trad de referendumwet in werking die structureel het raadgevende, dus niet bindende, correctief wetgevingsreferendum mogelijk maakt. Over die wet, en over het referendum van 6 april 2016, over de goedkeuring van het Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne gaat dit boekje.

In dit boekje dat we uitbrachten voor dat referendum kijken we naar die referendumwet, kijken we terug naar het 2005 referendum, kijken we naar kiezersvoorkeuren en naar wat politieke partijen vinden, kijken we naar het Associatieakkoord en de internationaal-rechtelijke implicaties, en kijken we naar referenda in het algemeen. Het is bedoeld als bijdrage aan de discussie in de opmaat naar 6 april 2016 en om in algemene zin de maatschappelijke discussie over dit referendum en over referenda in Nederland te voeden en te kijken of er lessen zijn en of er verbeteringen kunnen worden aangebracht.

En dat zit uiteraard in de context van mogelijke toekomstige referenda, en in de wetenschap dat er een grondwetsvoorstel aanhangig is om eventueel bindende correctieve wetgevingsreferenda mogelijk te maken.

We hopen inderdaad met deze uitgave van het Montesquieu Instituut zoals met al onze activiteiten een bijdrage aan discussie en debat te kunnen leveren, overtuigd als we zijn van de noodzaak van een debat op argumenten en indachtig de waarde van een parlementaire democratie.

Aalt Willem Heringa
Redacteur

Maastricht 15 februari 2016

Het eerste raadgevende referendum in Nederland

Regels en kwesties

Aalt Willem Heringa

Abstract

Per 1 juli 2015 trad de nieuwe referendumwetgeving in werking. Ik stelde al eens eerder de vraag of de wetten over de decentralisatie van de zorg, of de herziening van het ontslagrecht, of de verhoging van de AOW leeftijd het gehaald hebben als ze na 1 juli 2015 door het parlement zouden zijn aanvaard? Op 1 juli 2015 trad namelijk als gezegd de Wet raadgevend referendum¹ in werking. De totstandkoming van deze wet ging niet over rozen en duurde bijna 10 jaren; de indiening van het initiatiefvoorstel vond plaats in het vergaderjaar 2005/2006² en dus kort na het allereerste referendum in Nederland (het raadplegende referendum over de Europese grondwet van 2005). De wet raadgevend referendum, hierna de referendumwet, maakt het houden van een raadgevend, correctief referendum over wetten en over (stilzwijgende) goedkeuring van verdragen mogelijk. In deze bijdrage zal ik de komst en inhoud van deze wet doorlopen, met uiteraard in de aandacht het op 6 april 2016 te houden eerste referendum onder deze wet. En dat is waarlijk snel.

De inhoud van de wet

Raadgevend referendum

Het referendum dat mogelijk is gemaakt is **raadgevend**, omdat het uiteindelijk aan de wetgever zelf is om de in een referendum verworpen wet in te trekken³. De uitkomst van een referendum kan de wetgever niet

¹ Staatsblad 2015, 122, als gewijzigd bij de Wet houdende opnemings van een opkomstdrempel en een horizonbepaling, Staatsblad 2015, 123.

² 30372, 2005/2006

³ Art. 11.

binden omdat daartoe een grondwetswijziging is vereist. De huidige grondwet bepaalt namelijk nog slechts dat een wet tot stand komt door regering en Staten-Generaal en daarmee zou zich niet verhouden als er buiten de grondwet om een wettelijke referendum mogelijkheid wordt geschapen die de wetgever zou binden! Zo'n grondwetswijziging is wel aanhangig maar nog niet gerealiseerd⁴, als er al een twee derde meerderheid voor zo'n grondwetswijziging zal zijn (in 1999 verwierp de Eerste Kamer al eens een eerder voorstel tot grondwetswijziging teneinde een decisief correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken). Het is verder raadgevend omdat door de bevolking een advies aan de wetgever wordt gegeven; het is niet de wetgever die een referendum organiseert en aldus de bevolking om advies vraagt: in zo'n geval spreken we van raadplegend referendum. Dat was het geval bij het in 2005 gehouden referendum over de Europese grondwet. Qua juridische status van het referendum maakt dat verder geen verschil. Beide soorten referenda zijn consultatief en niet bindend qua uitkomst. De nieuwe referendumwet maakt alleen raadgevende referenda mogelijk, dat wil zeggen laat het houden van een referendum over aan de bevolking en staat niet toe dat de wetgever eigener beweging een referendum organiseert.

Correctief referendum

Verder is de geschapen mogelijkheid voor een referendum **correctief**, omdat een referendum louter iets kan aankaarten dat al door de wetgever is aanvaard: op de wil van de wetgever kan gepoogd worden per referendum een correctie aan te brengen. Er kan met andere woorden niet via een referendum iets op de agenda worden gezet, of een regeling worden gemaakt door het volk. Geen volksinitiatief dus. Kortweg: er kan wel na totstandkoming van een nieuwe Vreemdelingen wet gevraagd worden of men er mee instemt, maar er kan niet aan de bevolking worden voorgelegd of men ja dan nee een wijziging wenst in de bestaande wet. Voor het aankaarten van wensen is de burger dus nog aangewezen op het in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer geregelde burgerinitiatief, zoals

⁴ In eerste lezing al wel aanvaard: 30 174.

dat sinds 2006 bestaat⁵. Het aantal benodigde steunbetuigingen daarvoor is slechts 40.000; maar het rechtsgevolg is niet meer dan dat het onderwerp op de agenda van de kamer wordt geplaatst en besproken.

Referenda alleen over wetgeving

Cruciaal is verder dat de referendumwet louter referenda mogelijk maakt aangaande **wetgeving en stilzwijgende goedkeuring van verdragen**. Andere regels en besluiten kunnen niet aan een referendum worden onderworpen. Dus geen referenda over AMVB's of ministeriële regels, noch over andere Koninklijke Besluiten. Verder zijn er in de referendumwet enkele wetten uitgezonderd. Géén referendum kan worden gehouden over wetten inzake het koningschap en het koningshuis (zoals bij voorbeeld een wet ter goedkeuring van het huwelijk van een troonopvolger); wetten inzake de begroting; wetten tot verandering van de Grondwet; wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties (bij voorbeeld wetgeving waarmee een richtlijn van de EU wordt geïmplementeerd; of waarmee een arrest van het Straatsburgse Hof wordt omgezet); rijks wetten, met als uitzondering rijks wetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden; en verder wetten die worden aanvaard ter uitvoering van een eerder gehouden referendum⁶.

Procedure

Hoe zit nu de procedure in hoofdlijnen in elkaar? Volgens de referendumwet vindt inwerkingtreding van wetten niet eerder plaats dan acht weken na een mededeling in de Staatscourant dat er een 'referendabele' wet door de regering is bekrachtigd⁷. Cruciaal is hier de mededeling in de Staatscourant! Als een wet geen uitstel kan lijden, kan

⁵ Art. 20 RvO TK; zie verder: Reglement van de commissie van verzoekschriften en burgerinitiatieven.

⁶ Zie art. 5. Aangenomen kan worden dat in een op zichzelf referendabele wet specifiek bepaald gaat worden dat over die wet géén referendum kan worden gehouden; dat moet dan wel uitdrukkelijk worden bepaald.

⁷ Art. 7.

inwerkingtreding eerder plaatsvinden, maar wel met behoud van de mogelijkheid van een referendum⁸.

De procedure tot het houden van een referendum start met een inleidend verzoek⁹. Daarvan is sprake als er 10.000 geldige individuele verzoeken zijn gedaan, en wel binnen vier weken na de al eerder gememoreerde mededeling in de Staatscourant. De verzoeken moeten worden ingediend bij de voorzitter van het centraal stembureau, en deze beslist, binnen een week na verstrijken van de vier weken termijn, of het inleidende verzoek wordt toegelaten. Dat wil zeggen of er minimaal 10.000 geldige verzoeken en wel tijdig zijn ingediend. Een en ander kan met een steekproef worden vastgesteld. Deze steekproef is verder geregeld in het Besluit raadgevend referendum. Daarna wordt, als aan de 10.000 geldige verzoeken eis is voldaan, de mogelijkheid geopend voor een definitief verzoek. Daaraan is voldaan als er binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit van de voorzitter van het centraal stembureau dat het inleidende verzoek is toegelaten, 300.000 of meer geldige ondersteuningsverklaringen zijn binnengekomen. Dat wordt wederom met een steekproef onderzocht, die gelijk is aan de steekproef aangaande inleidende verzoeken, en zoals die geregeld is in het Besluit raadgevend referendum. Het centraal stembureau dient te beslissen binnen twee weken na afloop van de zes weken die open staan voor het indienen van ondersteuningsverklaringen. Op de tweede dag na afloop van de twee weken maakt het centraal stembureau zijn besluit bekend. En het besluit tot toelating van een definitief verzoek houdt tevens in de vaststelling dát een referendum zal worden gehouden¹⁰.

Organisatie referendum

Daarna kan het referendum worden georganiseerd, en wel op zijn vroegst na 85 dagen en uiterlijk binnen maximaal zes maanden na het besluit van het centraal stembureau¹¹. Dat besluit, de vaststelling van de datum (een woensdag) van het referendum geschiedt niet door het centraal stembureau maar door de referendumcommissie. Deze commissie stelt ook de precieze

⁸ Art. 12.

⁹ Art. 28.

¹⁰ Art. 50.

¹¹ Art. 55.

vraag vast namelijk of de kiezer voor of tegen de aan het referendum onderworpen wet is, zij het dat de commissie mag vaststellen hoe de wet wordt aangeduid. De tekst van de wet (en als het een goedkeuring van een verdrag betreft) de tekst van het verdrag, is/zijn de vier weken voor de stemming kosteloos verkrijgbaar in ieder gemeentehuis; ook dient de referendumcommissie informatie te verschaffen over een aan een referendum onderworpen wet (inclusief goedgekeurd verdrag indien toepasselijk).

Dus:

Aankondiging 'referendabele' wet in Staatscourant

Binnen 4 weken: 10.000 handtekeningen	4 weken
Binnen 1 week toelating verzoek	5 weken
Binnen zes weken 300.000 handtekeningen	11 weken
Binnen twee weken besluit over referendum	13 weken
Referendum binnen 85 dagen en zes maanden	25 – 39 weken

De uitslag

De uitslag van een referendum geldt pas 'als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitsprekt EN de opkomst bij het referendum ten minste 30% van het totale aantal kiesgerechtigden bedraagt'. Bij een lagere opkomst dan 30% dan wel bij een uitslag waarbij de meerderheid zich voor/niet tegen de voorgelegde wet uitsprekt, houdt na het referendum de procedure op en behoeft er dus NIET ingevolge art. 11 een voorstel van wet te worden ingediend dat strekt tot intrekking van de wet. Dat wil zeggen hoewel het referendum de wetgever niet bindt (raadgevend) is er bij een te lage opkomst dan wel geen meerderheid voor, niet de verplichting voor de Staten-Generaal om over intrekking van het aan het referendum ten grondslag liggende na te denken. En verder, bij een referendum met een opkomst van meer dan 30% én een 'nee' uitslag is er niet de verplichting om de aan het referendum voorgelegde wet in te trekken, want is er alleen de verplichting voor de regering om een voorstel van wet in te dienen dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet, of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet. Dat voorstel gaat de route van ieder wetsvoorstel, dat wil zeggen advies van de Raad van State, Tweede Kamer (die mag amenderen / verwerpen/ aannemen) en Eerste Kamer (alleen als de Tweede kamer heeft aanvaard)

en vervolgens bekrachtiging door de regering. Deze procedure laat het raadgevende karakter zien. De enige verplichting die er is na een negatieve ('nee') uitslag is voor de regering om een wetsvoorstel bij de Tweede kamer in te dienen strekkende tot intrekking van de aan het referendum onderworpen wet. Wat vervolgens de Staten-Generaal met dat voorstel doet is aan de Tweede en Eerste Kamer.

Toekomst en verleden

De referendumwet voorziet er ook al in (de zogenaamde horizonbepaling) dat de referendumwet vervalt indien de Grondwet zal zijn gewijzigd met bepalingen tot opnemering van een correctief referendum, en de daartoe strekkende uitvoeringswetgeving. Als gezegd is er namelijk een voorstel aanhangig tot wijziging van de grondwet teneinde een bindend referendum mogelijk te maken; en inderdaad als die mogelijkheid te zijner tijd eventueel wordt gerealiseerd, ligt het ontwerpen van een nieuwe referendumwet, en dan voor een bindend referendum, voor de hand.

Erg veel ervaring hebben we niet met referenda. Via een speciale wet¹² werd op 1 juni 2005 het bekende referendum gehouden over de Europese Grondwet, waarbij een (grote) meerderheid tegen stemde. Volgens de regels van de referendumwet zou dat referendum inderdaad ook een geldige uitspraak zijn geweest, met een opkomst van 63,3% en een meerderheid van 61,6%. Dat was geen meerderheid van de Nederlandse kiezers/stemgerechtigden; evenmin voorzien de 30% opkomst regeling en meerderheidsregeling zoals die nu zijn vastgelegd in art. 3 dat een wet door een meerderheid van de stemgerechtigden wordt overruled. Minimaal is vereist dat bij een zo klein mogelijke opkomst en een zo klein mogelijke meerderheid er steun is voor het referendum door 15,01% van de stemgerechtigden. Wel is het dan uiteraard aan de wetgever¹³ om te besluiten een zo klein oordeel niet te volgen; het gaat immers om een raadgevend referendum. Dat kan pas anders zijn als er na een grondwetswijziging de mogelijkheid bestaat tot een decisief referendum. Dat kan dan wel weer aanleiding zijn om voor de geldigheid de drempels van opkomst bij voorbeeld te verhogen.

¹² Wet raadplegend referendum Europese grondwet, Staatsblad 2005, 44.

¹³ Art. 11.

Opmerkingen

Van het houden van een referendum is een aantal wetten uitgezonderd: vast te stellen of die uitzonderingen van toepassing zijn zal veelal geen grote problemen opleveren, behalve bij de categorie wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Als een wet niet uitsluitend daartoe strekt, door bij voorbeeld iets meer te regelen dan alleen de minimaal vereiste uitvoering, is er kennelijk wel een referendum mogelijk, voor de gehele wet, ook voor dat deel dat de vereiste uitvoering betreft. Dar kunnen in de toekomst nog wel enkele hobbels liggen.

Ere wie ere toekomt: de referendum wetgeving is tot stand gekomen als initiatief voorstel van de Tweede Kamerleden Dubbelboer (PvdA), Duyvendak (Groen Links) en Van der Ham (D'66) waarbij later het stokje is overgenomen door Fokke (PvdA), Voortman (Groen Links) en Schouw (D66). In beide kamers was er een grote meerderheid, maar bij lange na niet alle fracties stemden voor: in de Tweede Kamer waren de voorstemmers: PvdA, PVV, 50plus, D66, Groen Links, PvdD en SP (dus niet: CDA, CU, SGP en VVD: vandaar mijn twijfels om aan te nemen dat er geen twee derde meerderheid zal zijn voor een grondwetswijziging die een decisief referendum beoogt mogelijk te maken). Er was namelijk voor het raadplegende referendum ook al geen 2/3 meerderheid. De Eerste Kamer liet een parallelle meerderheid zien (aangevuld met OSF).

De drempel van 300.000 handtekeningen lijkt op het eerste gezicht een stevige. Echter, het op 5 april 2016 te houden referendum kreeg binnen de zes weken die ervoor stonden meer dan 400.000 geldige ondersteuningsverklaringen. Cruciaal zijn wel een geoliede machine en een tijdig begin (want voor de 10.000 handtekeningen staat maar 4 weken). Effectief gebruik van media, social media en andere activiteiten lijken cruciaal.

In ieder geval is de wetgevingsprocedure nu verrijkt, of verzaagd dan wel vertraagd, met een extra waarborg. Het is koffiedik kijken of wetgeving en het maken van grote hervormingen daarmee een extra barrière krijgt, na de gewone wetgevingsprocedure en de rol en plaats van de Eerste Kamer. Met daarbij nu al de noodzaak voor een regering om in beide kamers meerderheden te zoeken en vinden. Zal dat gegeven reden zijn om aan te nemen dat daarna referenda minder zullen voorkomen, of juist nog vaker

als laatste redmiddel worden ingezet? One issue groeperingen zullen hun kansen zien. Versnippering van het politieke landschap zal mogelijk leiden tot meer referenda; het afnemende belang van politieke partijen, althans afgemeten aan lidmaatschap daarvan, kan eveneens toename van het aantal referenda stimuleren.

Juridische kwesties

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in najaar 2015¹⁴ in een zaak van appellant die beroep had ingesteld tegen het oordeel van de Kiesraad dat er 427.000 geldige steunbetuigingen waren, en dus was voldaan aan de minimaal vereist 300.000. Hij betwistte de rechtsgeldigheid van handtekeningen. Hij werd in zijn beroep niet ontvankelijk verklaard. De reden was dat de appellant niet rechtstreeks in zijn belang getroffen was door het besluit van de Kiesraad. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit. En dat was volgens de Raad van State niet het geval. Daarmee is er dus wel een lacune. Tegen besluiten dat er voldoende handtekeningen zijn kan dus in wezen niet worden opgekomen, want een ieder die daartegen opkomt loopt het risico niet ontvankelijk te worden verklaard. Andersom kan wel beroep worden ingesteld als de Kiesraad besluit dat er onvoldoende handtekeningen zijn omdat er bij voorbeeld dubbele handtekeningen of ongeldige handtekeningen waren. Dan valt aan te nemen dat de organisatoren wel een objectief en actueel eigen belang hebben. Het is niet zo gek om in referendumkwesties de kring van beroepsgerechtigden wat ruimer te trekken, zoals dat ook her en der in de Kieswet is gebeurd. Zo bepaalt art. S5 daarvan dat iedere kiezer beroep kan instellen; insgelijks art. 117 over besluiten betreffende de geldigheid van kandidatenlijsten. Zulks zou ook nuttig zijn voor referendum besluiten van de Kiesraad. Een rechterlijke controle op de kwaliteit van de handtekeningen is voldoende belangrijk om een uitzondering te maken op / een aanvulling te maken op de normaal geldende eis van het rechtstreeks in zijn belang getroffen zijn.

¹⁴ 26 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3399.

Kortom, iets voor een wijziging van de wet raadgevend referendum. Tegen de uitspraak van de Raad van State stond geen rechtsgang meer open. Het vervolg was dat de referendumcommissie aan zet was en een datum moest bepalen alsmede de vraagstelling diende vast te stellen. En die datum werd gezet op 6 april 2016.

Staatsrechtelijke aspecten

Hoewel het er op lijkt dat grootschalige samenhangende constitutionele vernieuwingen niet gerealiseerd kunnen worden omdat er altijd wel een groep van iets meer dan 1/3 van het parlement tegen een onderdeel van een grote vernieuwing is en dus de vernieuwing tegen kan houden en tegen houdt, is het toch ook wel eens aardig de vraag te stellen naar de balans van het gehele staatsrechtelijke model. Want die balans is vanaf juli 2015 een andere: verstoord zullen sommigen wellicht zeggen; anders en beter, want meer democratisch zullen anderen claimen. Een constitutioneel model is een soort subtiel spel tussen staatsmachten en instellingen en tussen de relevante belangen. Er zijn de waarden van democratie en rechtsstaat, en de belangen dat een staat daarnaast (tevens) effectief kan zijn en het algemene belang daadwerkelijk kan dienen. Kortom, effectiviteit van staatsoptreden, zeggenschap van de burgers en bescherming van de burgers staan in verhouding tot elkaar. Een verschuiving van het accent op een van deze waarden beïnvloedt de uitkomst: in een noodtoestand is dat bij uitstek zichtbaar. Daarin verschuift het accent van individuele bescherming en individuele grondrechten en soms ook van democratie, naar effectiviteit, teneinde de staat de bevoegdheid te geven effectief haar bestaan te verdedigen of geweld tegen staat en burgers te bestrijden. Deze drie waarden zijn niet een of-of, maar een en-en.

Meer democratie door referenda kan bij voorbeeld betekenen dat individuele rechten ondergeschikt worden gemaakt aan een meerderheidsbesluit. Een bekend voorbeeld is het Zwitserse referendum over het minarettenverbod. In dat verband is het bij voorbeeld opvallend dat de Nederlandse referendum wet er niet in voorziet dat geen referendum kan worden gehouden indien de gewraakte wet gemaakt is ter bescherming van individuele vrijheden, of als uitvloeisel van de grondwet. Wel is een referendum uitgesloten als het gaat om een wet die uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties,

zoals art. 5 bepaalt. Maar dit artikel noemt niet wetgeving die ertoe strekt uitvoering te geven aan de grondwet of aan nationale rechterlijke uitspraken.

Daarenboven ware dus te bezien hoe momenteel anno 2015/ 2016 de staatsrechtelijke balans is. Ik opende dit artikel met de vraag of grote stelselherzieningen nog na 1 juli 2015 de eindstreep zouden kunnen halen. Het antwoord is uiteraard speculatief, maar het lijkt voor de hand te liggen aan te nemen dat die kansen kleiner zijn geworden. Ten tweede dient opgemerkt te worden dat het referendum lijkt te dubbelen met de in belang toegenomen rol voor de Eerste Kamer. En de vraag is dan gewettigd of het inderdaad wenselijk is dat een dergelijke zware dubbele barrière bestaat. Allereerst dient een regering en meerderheid te hebben en te zoeken in beide kamers en daarna, als zo'n beetje 2/3 van alle politieke partijen hebben ingestemd kan er ook nog met een referendum worden gewerkt. Ook dient de vraag te worden gesteld of met referenda de rol van politieke partijen niet (verder) wordt ondermijnd. Immers buiten die partijen om kunnen campagnes worden opgezet en belangen worden verdedigd. Politieke partijen konden met hun steun voor referenda wel eens een koekoeksjong hebben binnengehaald. Eveneens is de vraag of na het democratische element in de Tweede Kamer (en indirect in de Eerste Kamer) er nog een democratisch element moet worden ingezet, in plaats van een meer objectieve rechtsbeschermende rol voor de rechter, door (ook of in plaats van het referendum) het rechterlijk toetsingsrecht in te voeren. Dat kan in de vorm van een bevoegdheid wetgeving buiten toepassing te laten of door de bevoegdheid, á la Anglaise, tot het doen van een 'declaration of incompatibility', met vervolgens een 'fast track' procedure voor de wetgever om het laatste oordeel te geven over het instandhouden van de gewraakte regel. Alternatief kan ook zijn om de mogelijkheid te scheppen van een abstract toetsingsrecht, in die zin dat een wet voor haar afkondiging of kort daarna aan een grondwettelijk college kan worden voorgelegd, dat vervolgens op een korte termijn beslist over de grondwettigheid en verenigbaarheid met rechtsbeginselen. Zo'n procedure bestaat in Duitsland en Frankrijk.

Een bevoegdheid tot het beoordelen van de grondwettigheid van wetgeving voor de rechter is te meer van belang daar grondrechten via de doctrine van positieve verplichtingen er ook toe kunnen aanzetten dat de wetgever een

wettelijke regeling maakt of aanscherpt. Wat nu als die vervolgens bij referendum wordt verworpen? Dan ontstaat er de situatie dat de wetgever gehouden is bescherming te bieden maar deze niet kan bieden. Alsdan is het wenselijk dat via rechtspraak die bescherming geboden kan worden en wordt. Stel dat de wetgever een procedure ontwikkelt om levenslang gestraften de mogelijkheid te geven om na x-jaren hun detentie te doen heroverwegen en zo'n regeling wordt bij referendum verworpen? In dat soort gevallen zou ofwel de wetgever de in het referendum gegeven raad kunnen overrulen of de rechter kan alsdan de wetgever houden aan de noodzaak de noodzakelijke eerbiediging van grondrechten te geven. Kortom, hoe men ook moge denken over de verschillende onderdelen, het is nu eenmaal zo dat een balans tussen de staatsmachten en tussen directe democratie en rechtsbescherming en ten aanzien van grondrechten, niet gediend is met een a priori keuze voor het een of het andere.

Grondwettigheidsaspecten

Eind 2015 verklaarden vele Tweede Kamer fracties dat ze de uitslag van het referendum (mits met een opkomst van meer dan 30%) zouden respecteren. Dat is natuurlijk uiteindelijk een valide politieke afweging, maar constitutioneel niet erg of helemaal niet zuiver. Het lijkt een beetje op het 'lemmingen' argument: als de meerderheid iets wil, of liever iets niet wil, waarvoor de meerderheid van de Staten-Generaal willens en wetens had besloten omdat die wet het algemeen belang dient en het verwerpen niet, bij voorbeeld omdat er voor een andere regeling geen steun in het parlement of alternatief onder de bevolking is, dan is nu net het oogmerk van de referendumwet dat aan de Staten-Generaal de vrijheid toekomt om de uitslag niet te volgen. Dat is ook de grondwettelijke plicht van de leden van de Staten-Generaal. Immers het referendum is niet bindend en de Staten-Generaal, en ook de regering bij de vraag of er bekrachtigd moet worden, dienen alsdan de vraag te beantwoorden of intrekking van de goedkeuringswet wijs en in het belang van Nederland is. De procedure daartoe is te vinden in art. 11 Referendumwet en die procedure vloeit voort uit de grondwettelijke definitie van de wetgever (regering en Staten-Generaal) en uit het gebod voor parlementariërs om zonder last te stemmen. Het aankomende referendum kan een goed voorbeeld zijn van de waarde om inderdaad straks, na 6 april 2016, toch geheel zelfstandig en

onvooringenomen naar de situatie te kijken. Zo kan de politieke context aan de Oost-grenzen van de EU toch tot een andere weging nopen, of de consequenties, internationaal of binnen de EU, kunnen dusdanig zijn dat goed bezien moet worden of Nederland er wijs aan doet de goedkeuring aan het EU-Oekraïne Associatieverdrag te onthouden.

De indieners van de referendumwet betoogden in de Memorie van Toelichting¹⁵

Dat het van te voren aangeven dat en wanneer men de uitslag zou gaan respecteren niet maakt dat er de-facto sprake is van een met de grondwet strijdig bindend referendum. Want, zo was hun redenering, iedere partij heeft het recht om af te wijken van een uitslag van een niet bindend referendum en dat kan men ook mede delen aan de kiezers. Inderdaad, formeel is dat het geval, maar feitelijk ontstaat dan, als de (overgrote) meerderheid van te voren verklaart zich gebonden te gaan achten, de situatie dat de Staten-Generaal a priori de uitslag van het referendum volgt, no matter what. En dat lijkt mij niet conform de grondwet en evenmin conform de referendumwet zelf die immers voorschrijft dat de wetgever **na** het referendum zelf dient te beslissen of de uitslag ervan wordt gevolgd. Zo staat in de MvT te lezen: “Aan een raadgevende uitspraak tot afwijzing verbindt dit voorstel de verplichting tot heroverweging.”¹⁶

In het licht van de praktijk nu, is wijziging van de grondwet teneinde het bindend referendum mogelijk te maken eigenlijk een overbodige exercitie. Dat zou het niet hoeven te zijn als het raadgevend referendum inderdaad als raadgevend wordt beschouwd waarbij het parlement niet a priori zegt dat de uitslag wordt gevolgd maar daarover pas uitsluitsel geeft ná het referendum en gedurende de procedure van het wetsvoorstel over intrekking van de betrokken wet. Want wat is nog de betekenis van de grondwet als deze effectief kan veranderen zonder wijziging. Dat laatste zien we uiteraard meer en vaker. Voorbeelden te over: de benoemingsprocedure van burgemeesters; de rol van de Eerste Kamer, de kabinetsformatie. Dit zijn dossiers waar, langs en naast de grondwet, constitutionele kwesties worden opgelost door een combinatie van wetgeving en praktijk. Daarin zit enerzijds de kracht van de grondwet om

¹⁵ 30372, nr 3, p. 3.

¹⁶ 30372, nr. 3, p. 19.

belangrijke processen niet te zeer in de weg te staan en ondanks het rigide karakter ervan toch geleidelijke aanpassingen te laten gebeuren; en daarin zit ook de zwakte, het geen sturing geven en toelaten van ontwikkelingen die haaks staan op eerdere praktijk en op de letter van de grondwet. Dan is de grondwet niet veel meer dan een uitdrukking van de zeggwijze: lees maar er staat niet wat er staat! Of: er staat meer dan er staat!

Staatscommissie

Na de grondwetsherziening 1983, waarbij geleidelijk aan de staatkundige hervormingen van de tafel verdwenen, zijn er daarna weer enkele pogingen ondernomen om naar constitutionele hervormingen te kijken, maar ook vanuit het totaal van het bestaande stelsel¹⁷. Op initiatief van de Eerste Kamer zou een staatscommissie gaan studeren op het parlementaire stelsel, met als aanleiding de rol en plaats van de Eerste Kamer. Als dat al doorgaat na het vertrek van de boogde initiatiefnemer Loek Hermans, zie hier een extra reden: hoe gaat de referendumwet een impact hebben op datzelfde stelsel en op de slagvaardigheid van wetgeving? Conform de referendumwet kan het maximaal zo'n 9 maanden duren voordat helderheid over de invoering bestaat, en als we de procedure ingevolge art. 11 van die wet meerekenen kan de onzekerheid d zelfs nog langer duren. En helemaal als een wet per referendum wordt afgestemd en vervolgens via art. 11 wordt ingetrokken, waarna er een nieuw wetgevingstraject moet worden opgestart teneinde de materie in kwestie te regelen.

Het is natuurlijk nog wel wat erg vroeg om conclusies te trekken, maar is het zo dat onderschat is hoe eenvoudig het is om met de huidige social

¹⁷ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, referendum en volksinitiatief, 1985 (commissie Biesheuvel); Commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, het bestel bijgesteld, 21 427, met vervolgrapport. 26 156 (wijziging grondwet, invoering referendum) werd in 2002 verworpen in de Eerste Kamer. In 2002 werd een tijdelijke referendumwet ingevoerd omdat deze grondwetsherziening was gesneuveld. Deze wet liep zoals beoogd in die wet, op 1 januari 2005 af. Het beëindigen van die tijdelijkheid in 2004 mislukte door het ontbreken daarvoor van een meerderheid. Het referendum van 2005 vond plaats op basis van een aanvaard initiatiefvoorstel (28885 en 29608). Kortom, een al 30 jaar durende discussie, en als we rekenen van de oprichting van D'66, al 50 jaren.

media en technische middelen het vereiste aantal van 400.000 handtekeningen te halen? De criteria qua aantallen zijn aldus de Memorie van Toelichting¹⁸ ontleend aan het rapport van de Commissie Biesheuvel; dat rapport dateert van 1985: dus ruim voor de opkomst van Internet en social media! Zal het zo zijn dat referenda veeleer wetgevingsprojecten in de weg zitten en continue belemmeringen opwerpen, of zal het nog steeds mogelijk blijken ingrijpende wetgeving te stand te brengen? Cruciaal daarbij is te bedenken dat wetgeving, zo laat de huidige praktijk zien, op (wisselende) meerderheden dient te steunen en dus ook op ingewikkelde compromissen. Kenmerk daarvan is dat de kans bestaat dat er groepen tegen zullen zijn, ook al omdat zij in hun belangen zijn aangetast en dan minder vatbaar zijn voor de noodzaak van het zoeken naar en bereiken van een compromis. Kortom, een toename van referenda?

Laten we dan ook nog maar eens, zoals ik al eerder aangaf, het grondwettelijk rechterlijk toetsingsrecht noemen als eveneens verwant onderdeel en als rechtsstatelijk element, naast de perspectieven van indirecte en directe democratie, en we hebben een prachtige cocktail van nationale staatsrechtelijke issues die al decennia op de agenda staan en naar het zich laat aanzien een samenhangende analyse behoeven.

Slot

Nu staat dan op 6 april 2016 de stemming voor de deur in het eerste raadgevende nationale referendum; niet het eerste consultatieve referendum, want dat hadden we al in 2005. Net als toen gaan we stemmen over de goedkeuring van een lang en ingewikkeld verdrag, vooral ook door de vele bijlagen en technische regels. Opvallend genoeg betreft het een verdrag (dat wil zeggen het referendum gaat alleen over de goedkeuringswet van dat verdrag) dat met ruime meerderheden door de Tweede en Eerste Kamer werd aanvaard (met alleen de Partij voor de Dieren, SP en PVV tegen). En verder is het een verdrag waarvan er vele in zijn soort zijn. Kort geleden stemde het parlement ook in met associatieverdragen met Georgië en Moldavië, bij voorbeeld. Het opvallende is dat het een verdrag is dat vooral vele verplichtingen legt op Oekraïne om

¹⁸ 30372, nr. 3 ,p. 12

het overheidsbestuur te verbeteren en verder beoogt wederzijds handelsbelemmeringen te doen wegnemen en handel te bevorderen. Zoals nu eenmaal het geval is zullen voor- en tegenstanders verschillende motieven kunnen hebben voor hun stem. Voorstellers zullen kunnen hechten aan de bepalingen over constitutioneel bestuur in de Oekraïne, of aan de bepalingen over de handel, met mogelijkheden voor de export, of aan de bijdrage van dit verdrag aan veilige Oost grenzen van de Europese Unie, of aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Tegenstanders richten zich op dit verdrag omdat het symbool is voor de EU; of omdat men vreest dat de Oekraïne nu geselecteerd is voor EU-lidmaatschap (wat niet zo is); of omdat men bevreesd is betrokken te raken bij een conflict met Rusland; of omdat men vindt dat de EU geen geld moet uitgeven aan de verbetering van bestuur en rechtsorde van de ons omringende landen; of omdat er onvrede is met hoe de wetgever/ de regering omgaat met de nationale belangen. Inderdaad, niet eenvoudig. De belangen bij dit verdrag zijn minder specifiek en concreet dan veelal het geval is bij wetgeving: afgezien van enkele exportsectoren die kansen zien in de Oekraïne, zijn de belangen abstracter en meer lange termijn. En dus lastig om te concretiseren in win-win voor Nederlandse burgers. Bij een ja-stem of een nee-stem verandert er niet meteen merkbaar iets. In beide gevallen zullen de effecten meer op (de middel)lange termijn optreden. Dat is vooral ook een reden waarom het parlement dat ook tot taak heeft het belang van Nederland en Nederland in de EU op de middellange termijn te dienen, om na de referendum uitslag zich goed te beraden en alle consequenties af te wegen. Het zal het Nederlandse EU voorzitterschap in de eerste helft van 2016 flink in de weg (gaan) zitten als er een nee-uitslag komt en dan tevens duidelijk is dát de (grote) meerderheid in het parlement die uitslag als een automatisme gaat volgen.

Nationale referenda over ‘de EU’

Wytze van der Woude

Abstract

Het Nederlandse referendum over het associatieverdrag met Oekraïne is er één in een lange rij van nationale referenda over de samenwerking binnen wat thans de Europese Unie is. Naar aanleiding van het aankomende referendum zal in deze bijdrage worden stilgestaan bij deze nationale referenda. Hierbij staat een tweetal vragen centraal. De eerste is hoe het aankomende Nederlandse referendum zich verhoudt tot andere nationale EU-referenda. Daarbij zal worden gekeken naar het soort referendum en naar het onderwerp van het referendum. Verder zal een vergelijkend overzicht worden geboden van het soort uitslag dat in het verleden is behaald bij vergelijkbare nationale referenda. Aan de hand hiervan zal de tweede hoofdvraag van deze bijdrage worden behandeld. Deze is: welke betekenis blijken nationale referenda tot dusver te hebben gehad in de ontwikkeling van de EU. Daaraan gekoppeld wordt – uiteraard enigszins speculatief – gereflecteerd op de betekenis die de mogelijke uitkomsten van het aankomende Nederlandse referendum kunnen hebben.

Aanleiding, methode en terminologie

Vergelijkend onderzoek naar referenda wordt vaker verricht, ook binnen de context van de Europese Unie. De werken waarnaar in de bibliografie van deze bijdrage wordt verwezen vormen slechts een beperkte uitsnede van het gehele corpus aan (rechts)vergelijkende referendumstudies. Deze bijdrage is echter niet opgezet als een samenvatting van die literatuur. Veeleer is getracht een eigen overzicht te creëren van de ‘metadata’ van de tot dusver over de EU gehouden referenda op een wijze die een globale vergelijking mogelijk maakt op een manier die voor specifiek het Nederlandse debat zinvol is. Derhalve is een bescheiden dataset opgesteld van alle nationale EU-referenda. Bij de samenstelling daarvan is dankbaar gebruik gemaakt van de database van het Centre for research on Direct Democracy (C2D).

Aan de database van het C2D is tussen 1993 en 2007 gebouwd, toen het C2D verbonden was aan de Universiteit van Genève, dit werk is daarna voortgezet via het Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), dat onder meer verbonden is aan de universiteit van Zürich. Voor zover ik kan overzien is deze database redelijk compleet. Hier en daar bleken niettemin bepaalde referenda te missen,¹ zodat ook via additionele bronnen getracht is tot een zo volledig mogelijk beeld te komen. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van officiële informatie verspreid via overheidswebsites² en websites van wetenschappelijke instituten³, alsmede van wetenschappelijke literatuur.

Een vergelijkend onderzoek valt of staat bij het kunnen hanteren van een in de verschillende landen vergelijkbaar begrippenkader. Het is dan ook van belang op voorhand klare wijn te schenken over de terminologie die hieronder zal worden gehanteerd. Omdat deze bijdrage beoogt bij te dragen aan de Nederlandse gedachtevorming, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de in het Nederlandse debat gangbare typologieën van referenda.⁴ In dat debat worden verschillende onderscheidingen gemaakt.

1 Dit betreft vooral recente referenda. Ik kan niet beoordelen of dat iets te maken heeft met hierboven gememoreerde overgang van het instituut in 2007 of wellicht met achterstanden in de verwerking van updates in de database. Zie voor een overzicht van de in het onderzoek betrokken EU referenda Bijlage 2, achter in dit boekje.

2 Zie bijvoorbeeld de website van de Referendum Returning Officer for referendums in Ireland, www.referendum.ie of de website van de Folketing (het Deense parlement), www.thedanishparliament.dk/Democracy/Elections_and_referendums/Referendums.aspx.

3 Vooral vermeldenswaardig zijn de site van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), www.idea.int en de database van Europese referenda gehouden tussen 1990 en 2012, opgesteld door Norwegian Social Science Data Services (NSD), http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html.

4 Zie ook Dölle (2007).

Bindend – niet-bindend

Het meest in het oog springend is het verschil tussen bindende en niet-bindende (ook wel adviserende) referenda. Dit onderscheid ziet op het rechtsgevolg van een referendum. Indien bij een bindend referendum een geldige uitslag tot stand gekomen is (soms is dit afhankelijk van een vooraf bepaalde opkomstdrempel), leidt deze uitslag tot een rechtsfeit waarvan in beginsel rechtens niet kan worden afgeweken. Bij niet-bindende referenda ontstaat een dergelijk rechtsfeit niet. Bedacht moet echter worden dat in dergelijke gevallen wel degelijk een politiek feit ontstaat dat in de praktijk lang niet altijd genegeerd kan worden.

Obligatoir – facultatief

Een onderscheid dat in het Nederlandse debat niet of nauwelijks voorkomt, is dat tussen obligatoire en facultatieve referenda. Dit heeft alles te maken met de omstandigheid dat referenda van het eerste type in Nederland niet voorkomen. Obligatoire referenda zijn referenda die op grond van wet of (met name) Grondwet moeten worden georganiseerd. Zo zijn referenda in sommige landen verplicht in het kader van grondwetsherziening (Ierland). Ook komt het voor dat in landen verplichte referenda bestaan ten aanzien van wetgeving op specifieke terreinen (Zwitserland). Ook kan het voorkomen dat referenda verplicht zijn indien bepaalde wetgeving niet met een afdoende zware meerderheid is aangenomen (Denemarken).

Facultatieve referenda: raadgevend – raadplegend

Facultatieve referenda zijn referenda die slechts worden georganiseerd indien daartoe een op dat specifieke referendum toegesneden besluit is genomen. Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen ‘raadgevende’ en ‘raadplegende’ (facultatieve) referenda. Dit onderscheid ziet op de vraag hoe het besluit tot het organiseren van een referendum tot stand gekomen is. Bij raadgevende referenda komt het initiatief tot het organiseren van een referendum vanuit de bevolking. De mogelijkheid van dergelijke referenda valt of staat bij een voorafgaande wettelijke regeling die duidelijk maakt over welke onderwerpen referenda kunnen worden aangevraagd, hoeveel ondersteuningsverklaringen (‘handtekeningen’) moeten worden afgegeven om een referendum af te dwingen en binnen welke termijn dit dient te geschieden.

In deze dichotomie heet iets een ‘raadplegend’ referendum (of plebisciet), als het besluit tot het organiseren daarvan door een overheidsorgaan (soms de wetgever) is genomen. Ook voor het organiseren van deze referenda kan een voorafgaande (grond)wettelijke regeling bestaan. Het is echter evenzeer mogelijk dat ‘ad hoc’ tot een raadplegend referendum wordt besloten. Dit vergt dan specifieke op één enkel referendum toegesneden wetgeving. De wet op grond waarvan in Nederland in 2005 een referendum werd georganiseerd over de Europese Grondwet, was een voorbeeld van dergelijke ad hoc wetgeving.⁵

De termen ‘raadgevend’ en ‘raadplegend’ hebben in het reguliere spraakgebruik een meer adviserende connotatie. Van belang is op te merken dat deze connotatie in het juridische debat niet doorklinkt. Met andere woorden: het aanduiden van een referendum als ‘raadgevend’ en ‘raadplegend’ zegt nog niets over het al dan niet bindende karakter daarvan.⁶

Het verschil tussen raadgevende en raadplegende referenda lijkt eenduidig, maar er zijn tussenvarianten. Zo zijn referendumvarianten denkbaar waarbij vanuit de bevolking een bepaald onderwerp kan worden aangedragen, maar het organiseren van een referendum vanwege politiek-inhoudelijke gronden kan worden geweigerd door het betrokken overheidsorgaan. De referendumvoorziening op grond waarvan het Nederlandse referendum over het associatieverdrag met Oekraïne wordt georganiseerd is niettemin zuiver raadgevend van aard.

Nadat werd vastgesteld dat het onderwerp wettelijk gezien ‘referendabel’ was en dat er voldoende ondersteuningsverklaringen zijn afgegeven binnen de daartoe wettelijk bepaalde termijn, bestond voor de betrokken

⁵ Wet van 27 januari 2005, Stb. 2005/44 (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet).

⁶ Zo wordt in de Memorie van Toelichting bij de – onlangs met goed gevolg doorlopen – eerste lezing van grondwetsherziening ter introductie van een bindende referendumvariant veelvuldig gesproken van ‘raadgevende, bindende referenda’ of ‘bindend correctief raadgevend referendum’. Zie TK 30174 nr. 7.

Overheidsorganen geen andere keuze dan het uitschrijven van het referendum.⁷

Het onderscheid tussen raadgevende en raadplegende referenda zal hieronder uitsluitend worden gemaakt ten aanzien van facultatieve referenda. Bij obligatoire referenda heeft een onderscheid naar initiatiefnemers van een referendum weinig toegevoegde waarde.

Correctief – prealabel

Het laatste onderscheid dat van belang is, betreft het referendumonderwerp. Correctieve referenda zijn referenda over besluiten, wetten etc. die in beginsel het gehele traject van reguliere besluitvorming door overheidsorganen hebben doorlopen. Aan burgers wordt dan doorgaans de vraag voorgelegd of zij zich kunnen verenigen met de precieze inhoud daarvan.

Prealabele (ook wel niet-correctieve) referenda zijn referenda over een onderwerp waarover (nog) geen afgeronde besluitvorming bestaat. Deze referenda worden vaak georganiseerd in het kader van volksinitiatieven en staan vaker dan correctieve referenda open voor referendum vragen met meer alternatieven van uitsluitend ‘voor’ of ‘tegen’. De uitkomst van een prealabel referendum moet doorgaans nog ‘vertaald’ worden naar concrete voorstellen ter besluitvorming. Dit vergt een duiding van de referendumuitslag die niet altijd evident is.

Veel voorkomende combinaties

Bovenstaande begrippenparen bieden handvatten voor het typeren van vrijwel alle vormen van referenda. In beginsel zijn alle combinaties van deze begrippenparen denkbaar, zij het dat een aantal combinaties meer voor de hand ligt dan andere. Prealabele referenda zijn bijvoorbeeld doorgaans niet bindend. Het vertalen van de uitkomst van deze referenda vergt nog zoveel afwegings- en beslismomenten van de betrokken

⁷ Zie vooral ook de dwingende formulering van artikel 2 van de Wet raadgevend referendum: “In de in deze wet omschreven gevallen *wordt een referendum gehouden* (curs. WvdW), indien na een inleidend verzoek van ten minste tienduizend kiesgerechtigden ten minste driehonderdduizend kiesgerechtigden daartoe bij een definitief verzoek de wens kenbaar hebben gemaakt.”

overheidsorganen, dat uitkomsten van prealabele referenda doorgaans een minder hard en meer beginselmatig karakter dragen. Obligatoire referenda zijn daarentegen over het algemeen juist wel bindend. Landen waarin het referendum een zodanig vaste plaats in het besluitvormingsproces heeft verworven dat zij in sommige gevallen *moeten* worden georganiseerd, kiezen er namelijk doorgaans voor de uitkomst van dergelijke referenda aan te merken als juridisch bindend.

Nationale referenda over Europese samenwerking: in vogelvlucht

In deze bijdrage staan nationale referenda over samenwerking in EU-verband centraal. Dit betekent dat deze referenda worden georganiseerd voor het voltallige electoraat van een staat⁸ en dat het referendum een vraag betreft naar de wenselijkheid van (verdere) samenwerking met of binnen het verband van de Europese Unie. Met name die laatste afbakening is niet vlijmscherp. In deze bijdrage wordt onder een ‘referendum over Europese samenwerking’ een referendum verstaan waarbij uit de gestelde vraag onomwonden blijkt dat de wenselijkheid van (mogelijkerwijs nieuwe vormen van) Europese samenwerking centraal staat. Een nationaal referendum over een wetsvoorstel dat deels dient ter implementatie van een Europese richtlijn, heeft wellicht een Europese connotatie. Een dergelijk referendum wordt binnen het bestek van deze bijdrage echter niet gezien als een referendum over Europese samenwerking, indien deze Europese connotatie niet onomwonden blijkt uit de gestelde vraag.

Vrijwel alle huidige EU-lidstaten hebben ervaring met referenda als hierboven omschreven (soms nog voordat ze lidstaat van de EU of haar voorgangers waren). Alleen België, Bulgarije, Duitsland en Portugal organiseerden nooit een dergelijk referendum. In Portugal is een referendum over de Europese Grondwet wel aangekondigd. De organisatie

⁸ Het in 1982 in Groenland (onderdeel van Denemarken) georganiseerde referendum over de vraag of het in de EG wilde blijven en het in 1994 in de Åland eilanden (Finland) georganiseerde referendum over de vraag of het – met het moederland – wilde toetreden tot de EU worden in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten. Zie voor meer informatie: Breum (2015), hoofdstuk 12 en Hannikainen & Horn (1997), hoofdstukken 5 en 6.

daarvan is echter uit- en later afgesteld nadat na het Nederlandse en Franse ‘nee’ duidelijk werd dat de Europese Grondwet er – in de voorgestelde vorm – sowieso niet zou komen.⁹ In Cyprus is in de aanloop naar de toetreding tot de Europese Unie een bijzonder referendum gehouden. Dit referendum stond in het teken van het plan-Annan waarin zowel het Turkse als het Griekse deel onderdeel zouden worden van de Europese Unie. Feitelijk bestond dit referendum uit twee referenda in de beide afzonderlijke delen. Hierom en omdat dit referendum uiteindelijk vooral in het teken leek te staan van een ontwikkeling naar Cypriotische eenwording, is dit referendum verder buiten beschouwing gelaten.¹⁰

Als gezegd, in alle overige EU lidstaten is op zijn minst eenmaal een referendum georganiseerd dat voldoet aan bovenstaande criteria. Deze landen zijn goed voor in totaal 40 referenda. Zestien daarvan betreffen referenda over de vraag of het land in kwestie zou moeten toetreden tot de Europese Unie of (bij de ‘oudere’ lidstaten) tot haar voorgangers. Deze referenda – die verder ‘initiële toetredingsreferenda’ zullen worden genoemd – zijn uiteraard gehouden op een moment dat deze landen nog geen lidstaat van de EU waren. Gesproken wordt van *initiële* toetredingsreferenda, omdat referenda over het verdrag van Maastricht (waarbij de Europese Unie werd gesticht) ook voor lidstaten die reeds onderdeel van de Europese Gemeenschappen waren, kunnen worden gezien als referenda over de toetreding tot de Europese Unie, zij het dat dit voor hen niet de initiële toetreding tot deze bijzondere vorm van Europese samenwerking betreft.¹¹ Qua onderwerp zijn dergelijke referenda – samen met referenda over fundamentele herziening van de institutionele structuur van Europese samenwerking – relatief het meest talrijk.¹² Voor een grote

9 Zie voor een meer uitgebreide bespreking A.F.G. Rodrigues, *The referendum in the Portuguese constitutional experience*, Leiden University Press, 2013, p. 444 e.v.

10 Zie verder Tocci (2004).

11 Hoewel Ierland al sinds 1973 onderdeel is van de voorlopers van de EU, werd het Ierse referendum (1992) over de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht ook wel aangeduid als een referendum over de ‘toetreding’ tot de Europese Unie.

12 Het betreft referenda in de volgende lidstaten: Denemarken en Ierland (1973), Zweden, Finland en Oostenrijk (1994), Letland, Malta, Estland, Tsjechië, Polen, Hongarije, Slovenië, Roemenië en Litouwen (2003) en Kroatië (2012). Ook in

meerderheid van de landen dat een referendum over initiële toetreding heeft georganiseerd, geldt bovendien dat dit het enige EU-referendum is dat zij tot dusver hebben gehouden.¹³

Deze bijdrage beoogt vergelijkingsmateriaal te bieden voor het aankomende Nederlandse referendum. Evenals het Nederlandse referendum van 2005 betreft dit geen initieel toetredingsreferendum. Om die reden zullen de initiële toetredingsreferenda hier en daar buiten beschouwing worden gelaten en zal de aandacht specifiek worden gericht op de 24 overige referenda. Deze referenda zijn gehouden in tien lidstaten. Het betreft vooral Noordwest-Europese lidstaten (Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden), alsmede een aantal zuidelijke lidstaten (Griekenland,¹⁴ Italië en Spanje). Het betreft dus vooral een aantal ‘oude’ lidstaten.¹⁵

Voor deze referenda zijn Ierland (8 referenda)¹⁶ en Denemarken (6 referenda)¹⁷ met afstand hofleveranciers. Frankrijk organiseerde een drietal referenda, alle overige landen tot dusver slechts één.¹⁸

verschillende niet-EU lidstaten zijn vergelijkbare referenda gehouden. Gewezen kan worden op Noorwegen (in 1972 en in 1994), Zwitserland (1992) en San Marino (2013). Tijdens deze referenda – die soms over niet veel meer gingen dan de vraag of een land in onderhandeling zou moeten treden over toetreding tot de EU – kon voor deze samenwerking geen meerderheid worden verkregen (Noorwegen en Zwitserland) of werd niet voldaan aan andere drempels (San Marino). Zie over de referenda in Noorwegen verder: Archer (2005), voornamelijk hoofdstuk 3.

¹³ Uitzonderingen zijn Denemarken, Ierland en Zweden.

¹⁴ Ook ten aanzien van het in 2015 georganiseerde referendum in Griekenland, kan de vraag worden gesteld of dit voldoet aan de criteria zoals hierboven gesteld. Het referendum betrof de voorwaarden voor de financiële ‘bail out’ die niet alleen vanuit de EU, maar ook vanuit het IMF afkomstig waren. Omdat dit referendum inhoudelijk zodanig verknoopt was met de verdere samenwerking binnen de gezamenlijke munteenheid, is besloten dit referendum wel mee te nemen in de verdere analyse.

¹⁵ De meest recente toetreders onder deze landen was Zweden. Dit land trad toe in de jaren '90 van de vorige eeuw (1995).

¹⁶ Ierland organiseerde daarnaast ook een initieel toetredingsreferendum.

¹⁷ Denemarken organiseerde daarnaast ook een initieel toetredingsreferendum.

Uitgelicht: initiële toetredingsreferenda

In zestien van de huidige EU-lidstaten (een meerderheid) is de initiële toetreding onderwerp geweest van een referendum. De eerste daarvan werden gehouden in 1972 (Denemarken en Ierland) en leidden tot ruime meerderheden voor toetreding (63% respectievelijk 83%). In Noorwegen werd in datzelfde jaar geen meerderheid bereikt tijdens een toetredingsreferendum. Met 52% van de stemmen wisten de Noorse tegenstanders toetreding te blokkeren. Opmerkelijk genoeg werd ten aanzien van die uitbreiding van de Europese Gemeenschappen eveneens een referendum georganiseerd in Frankrijk, alwaar een ruime meerderheid (67%) voor toetreding van de nieuwe lidstaten bleek.

In 1994 stemde een ruime meerderheid van de Oostenrijkers voor toetreding tot de Europese Unie (67%). Hoewel de meerderheden hiervoor in Zweden (53%) en Finland (57%) kleiner waren, volgden zij niet het voorbeeld van Noorwegen dat in datzelfde jaar wederom een referendum over een voorstel tot toetreding organiseerde, dat met ongeveer dezelfde meerderheid werd verworpen (53%).

De grote uitbreiding van 2004 leidde het jaar daarvoor tot een golf aan toetredingsreferenda. Met name in de voormalige Oostbloklanden bleek het enthousiasme voor toetreding groot (in sommige landen zelfs met meerderheden boven 90%), alleen in Malta (54% 'voor') bleek het enthousiasme lager. Ook in de aanloop naar de toetreding van Roemenië in 2007 en van Kroatië in 2013 zijn referenda gehouden. In Roemenië reeds in 2004, in Kroatië in 2012.

Voorbeelden van landen waar een referendum tot mogelijke toetreding niet leidde tot toetreding (naast het al genoemde Noorwegen) zijn Zwitserland en San Marino. In beide gevallen betrof het de prealabele vraag of überhaupt in onderhandeling zou moeten worden getreden over lidmaatschap. De Zwitsers wezen dit resoluut van de hand (74% 'tegen'); in San Marino stemde een kleine meerderheid 'voor' (50,3%), maar daarmee werd de in dat land vereiste drempel niet gehaald.

¹⁸ Zij het dat Zweden naast het referendum als hier bedoeld, daarnaast ook een initieel toetredingsreferendum organiseerde.

Uitgelicht: Ierland en Denemarken

Dat Ierland en Denemarken zoveel referenda hebben georganiseerd, heeft te maken met hun nationale constitutionele recht.

De overdracht van soevereiniteit aan internationale samenwerkingsverbanden behoeft in Ierland een grondwetswijziging. Bovendien is bij grondwetswijziging altijd een referendum vereist. Om die reden was bij de Ierse toetreding in 1973 een grondwetsherziening en dus een referendum nodig. In de baanbrekende uitspraak van het Ierse Hooggerechtshof *Crotty v. An Taoiseach* (IESC [1987] IR 713) was vervolgens de vraag aan de orde of latere (wijzigingen van de) Europese verdragen opnieuw zouden moeten leiden tot grondwetsherziening (en dus ook tot een referendum). Het Hooggerechtshof gaf aan dat bij herziening van de ‘essential scope and objectives’ van de EU sprake is van nieuwe soevereiniteitsoverdracht. Daarvoor is in het Ierse constitutionele recht alleen plaats als de Grondwet opnieuw wordt gewijzigd. In *Crotty v. An Taoiseach*, maar ook veelvuldig daarna werd aangenomen dat sprake was van nieuwe soevereiniteitsoverdracht. Dit verklaart waarom Ierland bij vrijwel elke majeure verandering in de EU grondwetswijzigingen (en referenda) heeft gekend om dit te accommoderen.

Ook in Denemarken werpt de Grondwet barrières op tegen het overdragen van bevoegdheden aan internationale organisaties. Volgens artikel 20 geschiedt dit bij wet en wordt deze wet (obligatoir) aan een referendum onderworpen als deze niet wordt goedgekeurd door een meerderheid van 5/6 binnen het Deense parlement. Omdat deze verzwaarde meerderheid vaak niet wordt gehaald, worden in Denemarken relatief veel ‘EU-referenda’ georganiseerd. Overigens kent Denemarken ook een raadplegende referendumvariant en ook deze is (eenmaal) ingezet in EU-verband (in het kader van de totstandkoming van de Single European Act).

Het raadgevende referendum over het associatieverdrag met Oekraïne

Raadgevende referenda over Europese samenwerking

De 40 referenda die in dit onderzoek zijn betrokken, zijn te verdelen in 21 obligatoire referenda en 19 raadgevende referenda (plebiscieten). Opvallend is dat zich hiertussen *geen enkel* raadgevend referendum bevindt. Het aankomende Nederlandse referendum is alleen al daarom uniek in zijn soort.

Zoals hierboven aangegeven, valt of staat de mogelijkheid van een raadgevend referendum bij voorafgaande nationale wetgeving waarin een regeling is opgenomen over de wijze waarop vanuit de bevolking een initiatief tot een referendum kan worden genomen. Met uitzondering van Italië¹⁹ bestaat dit referendumtype niet in de tien landen die (ook) referenda hebben gehouden over andere onderwerpen dan de initiële toetreding. Buiten die kring komt het instrument overigens wel sporadisch voor – bijvoorbeeld in Hongarije,²⁰ Litouwen,²¹ Slovenië²², Slowakije²³ – maar is het nooit toegepast ten aanzien van Europese onderwerpen. In de landen die deze variant wel kennen kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen aan het ontbreken van raadgevende referenda over Europese samenwerking. Dit kan te maken hebben met gebrek aan interesse bij het electoraat, met de hoogte van de gehanteerde drempels²⁴ of met uitsluiting van referendabiliteit van bepaalde (meer Europese) onderwerpen. Verder valt op dat de landen die deze referendumvariant kennen (behoudens Nederland en Italië) relatief ‘nieuwe’ lidstaten zijn en aldus nog weinig tijd hebben gehad veelvuldig van dit instrument gebruik te maken in een Europese context.

¹⁹ Artikel 75 van de Italiaanse grondwet.

²⁰ Artikel 28C, vierde lid van de Hongaarse grondwet.

²¹ Artikel 9 van de Litouwse grondwet. Zie verder Somer (2014), p. 119 e.v.

²² Artikel 90, tweede lid, van de Sloveense grondwet.

²³ Artikel 95 van de Slowaakse grondwet.

²⁴ Niet alleen in aantal ondersteuningsverklaringen, maar ook in termijn en in wijze van afgeven (digitaal of niet).

Onderwerpkeuze

Bij raadgevende referenda heeft de overheid van de betrokken lidstaat de keuze van het onderwerp van het referendum niet in eigen hand. Immers, het is aan substantiële minderheden binnen het electoraat om aan te geven welke onderwerpen zij belangrijk genoeg vinden om een stembusgang te rechtvaardigen. Obligatoire referenda verschillen hiervan in zoverre dat het voor de betrokken overheid eenvoudiger is van tevoren in te schatten welke handelingen (bijvoorbeeld een grondwetsherziening) wel en welke niet zullen leiden tot een verplicht referendum. Alleen bij raadplegende referenda (plebiscieten) hebben de betrokken overheidsorganen volledige controle over de onderwerpkeuze.

Tabel 1 Aantal referenda naar onderwerp

Initiële toetreding	16
Fundamentele wijziging institutionele structuur van de EU	16
Introductie Euro (toetreding Eurozone)	2
Maatregelen ter bestrijding financiële crisis	2
Wenselijkheid Europese Grondwet (prealabel) ²⁵	1
Wenselijkheid uitbreiding EU met andere lidstaten	1
Wenselijkheid voortbestaan EU-lidmaatschap	1
Opgeven bepaalde opt-outs (behoud lidmaatschap Europol)	1

Het zou wel eens hierdoor kunnen komen dat het onderwerp van het aankomende Nederlandse referendum bijzonder is vergeleken met de

²⁵ Dit Italiaanse referendum uit 1989 is met opzet niet geschaard onder de noemer 'fundamentele wijziging institutionele structuur van de EU'. Het betrof een (zeer) prealabel referendum over de algemene vraag of een Europese Grondwet een goed idee zou zijn en houdt geen direct verband met het concrete voorstel daartoe dat in 2005 in andere landen onderwerp van een referendum was. Die laatste referenda zijn juist wel geschaard onder de noemer 'fundamentele wijziging institutionele structuur van de EU'.

referenda die in andere lidstaten zijn georganiseerd. Zonder af te doen aan het belang van een associatieverdrag met een niet-lidstaat, valt op dat de 40 eerder georganiseerde referenda onderwerpen betroffen die in zoverre van een andere orde lijken, dat zij meer betrekking hebben op de fundamentele, institutionele inbedding van de onderlinge samenwerking tussen de EU-lidstaten en niet zozeer over samenwerking met niet-lidstaten (die evenmin op het punt staan lidstaat te worden) op specifieke terreinen van het materiële Europese recht.

Om dit te illustreren wordt in tabel 1 een overzicht gegeven van het soort onderwerpen dat tot dusver aan de orde is geweest bij nationale referenda over samenwerking in EU-verband.

Als gezegd zijn initiële toetredingsreferenda en referenda over fundamentele wijzigingen in de institutionele structuur van de EU of haar voorlopers (zie kadertekst hieronder) met afstand het meest talrijk. 32 van de 40 referenda kunnen worden geschaard onder deze categorie. Van de overige acht referenda kan in ieder geval ten aanzien van de referenda over de introductie van de Euro (Denemarken, 2000 en Zweden, 2003), de verstreckende maatregelen ter bestrijding van de financiële crisis (Ierland, 2012 en Griekenland, 2015) en het eerste Brexit-referendum (Verenigd Koninkrijk, 1975) worden gezegd dat ook dit onderwerpen betrof die de wijze van (verdere) samenwerking tussen lidstaten in de kern raakt. Hetzelfde geldt voor het Franse referendum uit 1972 over de op dat moment concreet op handen zijnde uitbreiding van de Europese Gemeenschappen met vier nieuwe lidstaten.²⁶ Alleen het recente Deense referendum (2015) over de vraag in hoeverre bepaalde Deense opt-outs (specifiek met betrekking tot justitiële samenwerking) moeten worden verlaten. Het referendum betrof niettemin – anders dan het referendum over het associatieverdrag – primair een vraag naar wenselijkheid van het voortbestaan en verdiepen van bepaalde vormen van samenwerking tussen de EU-lidstaten. Het onderwerp was bovendien in zoverre fundamenteel dat

²⁶ Het betrof Denemarken, Ierland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Noorwegen zag uiteindelijk af van toetreding naar aanleiding van een eigen referendum over de wenselijkheid daarvan.

een Deens ‘nee’ zou leiden tot uittreding uit de samenwerking in Europol-verband.

Uitgelicht: referenda over fundamentele wijziging van de institutionele structuur van de EU

De eerste fundamentele wijziging van de institutionele structuur van de Europese samenwerking die tot nationale referenda leidde was de totstandkoming van de Single European Act. Het zal niet verbazen dat hierover in zowel Ierland (1987) als Denemarken (1986) referenda zijn georganiseerd. In Ierland was dit referendum juist de inzet van de uitspraak van het Hoogerechtshof in de zaak Crotty v. An Taoiseach. In dezelfde landen werd, evenals in Frankrijk in 1992 een referendum georganiseerd over het verdrag van Maastricht. In Denemarken leidde dit referendum tot een ‘tegen’, hetgeen heronderhandeling tot gevolg had. Ook dit onderhandelingsresultaat – bestaand uit een aantal significante ‘opt outs’ voor Denemarken – is in een referendum aan de Deense bevolking voorgelegd (1993, 57% stemde ‘voor’). Ook het verdrag van Amsterdam leidde tot referenda in Ierland en Denemarken (1998).

Het Deense voorbeeld van een tweede referendum na een verworpen verdragsgoedkeuring werd door Ierland gevolgd na de verwerping van het verdrag van Nice, waarover twee referenda zijn gehouden. In 2001 stemde 54% ‘tegen’; in 2002 stemde 63% ‘voor’.

De meeste referenda zijn gehouden over de Europese Grondwet. Niet alleen in Nederland en Frankrijk (‘tegen’), maar ook in Luxemburg en Spanje (‘voor’) trokken kiezers naar de stembus. Overigens hadden in dit verband meerdere landen reeds een referendum aangekondigd. Dit was – uiteraard – het geval in Ierland en Denemarken, maar ook in Tsjechië, Portugal, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Toen, echter, het Nederlandse en Franse ‘tegen’ leidde tot het definitieve afscheid van de Europese Grondwet hebben deze landen hiervan afgezien.

Tot slot zijn in Ierland twee referenda gehouden over het verdrag van Lissabon. Hoewel het verdrag van Lissabon al kon worden gezien als het resultaat van heronderhandeling na het verlaten van de Europese Grondwet, heeft het Ierse ‘tegen’ (55%) ten aanzien van het verdrag van Lissabon in 2008 wederom geleid tot een heronderhandeling. Pas in een tweede referendum in 2009 stemde de Ieren in meerderheid ‘voor’ (67%).

Eén bijzonder referendum over de mogelijkheid van een fundamentele wijziging van de institutionele structuur van de Europese Unie mag niet onvermeld blijven. In 1989 – nog voordat er ook maar een concept van een Europese Grondwet lag – werd in Italië een referendum georganiseerd over de prealabele vraag of een Europese Grondwet wenselijk zou zijn. Een overweldigende meerderheid van 88% van de Italianen was hier ‘voor’.

Dat gezegd hebbend, is een referendum als het aankomende binnen Europa niet geheel zonder precedent. Daarvoor moet echter niet gezocht worden onder EU-lidstaten, maar daarbuiten. In Zwitserland zijn meerdere referenda georganiseerd over de specifieke vormen van samenwerking met de EU. Dit betrof bovendien in belangrijke mate *raadgevende* referenda.²⁷ Dit betrof onder meer de vraag naar toetreding tot de Europese Economische ruimte (1992, resulterend in een ‘tegen’), maar ook meer sectorspecifieke afspraken over vrij verkeer van personen (in 2004, 2005 en 2008, allen resulterend in een ‘voor’) en een tweetal meer specifieke referenda: één over samenwerking met Oost-Europese landen (2006, resulterend in een ‘voor’) en één over het wegnemen van bepaalde handelsbarrières (2000, resulterend in een ‘voor’).²⁸ Hoewel met name dat laatste referendum doet denken aan het associatieverdrag met Oekraïne, moet dit precedent wel worden gezien in het licht van de Zwitserse context. Volgehouden kan worden dat dergelijke afspraken voor de Zwitsers een

²⁷ Ook in Liechtenstein is een tweetal referenda georganiseerd over samenwerking met de Europese Unie. Beide keren betrof dit toetreding tot de Europese Economische Ruimte (1992 en 1995).

²⁸ Zie verder Kuzelewska (2013).

grotere impact hebben, nu zij niet zijn ingebed in de Europese Unie waarbinnen vergaande handelssamenwerking binnen Europa al aan de orde van de dag is. Dat verklaart wellicht waarom in Zwitserland eerder wordt gekozen voor een referendum over een dergelijk onderwerp, dan in EU-lidstaten. Verder is van belang om vast te stellen dat het referendum in Zwitserland – anders dan in Nederland – een betrekkelijk ‘reguliere’ vorm van besluitvorming is, terwijl dit in Nederland vooralsnog lijkt te worden gereserveerd voor zeer incidentele correcties op de besluitvorming via de reguliere kanalen van representatieve democratie. In die zin blijft het aankomende Nederlandse referendum niet alleen wat betreft het soort referendum, maar ook qua onderwerp bijzonder.

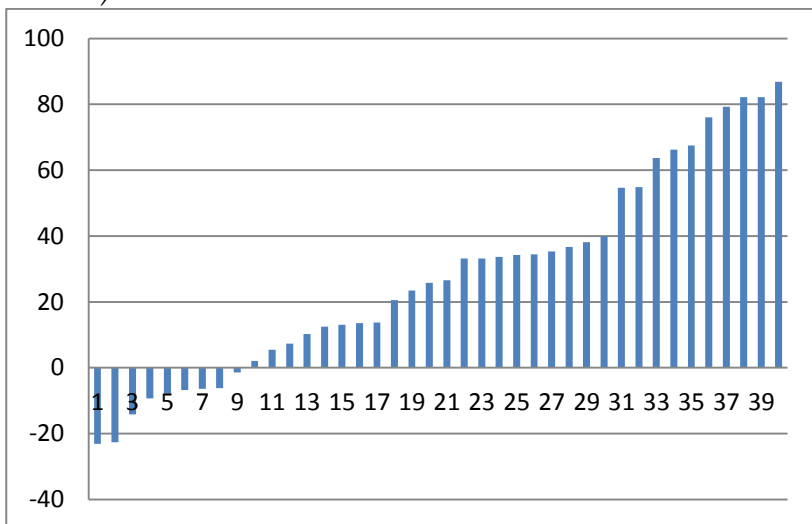
Referendumuitslagen

Wie vluchtig kijkt naar de tot dusver gehouden referenda, kan tot de conclusie komen dat referendumuitslagen in EU-lidstaten zelden negatief uitvalt ten opzichte van Europese samenwerking. Uit grafiek 1 blijkt bijvoorbeeld dat van de veertig referenda die zijn gehouden in landen die thans EU-lidstaat zijn, het aantal stemmen tegen de voorgenomen (of reeds bestaande) samenwerking slechts in negen gevallen hoger uitviel dan voorstemmers. Dit is hieronder tot uitdrukking gebracht door het verschil in procentpunten tussen voor- en tegenstemmers weer te geven. Een negatief verschil duidt op een groter aantal tegenstemmers.

Uiterst links staat wat zou kunnen worden beschouwd als de grootste nederlaag die de EU heeft geleden in nationale referenda. Met 23,08 procentpunten, heeft het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet een net iets groter negatief verschil opgeleverd dan het Griekse referendum over de maatregelen in het kader van de financiële crisis (een negatief verschil van 22,62).

Uiterst rechts in de grafiek staat de grootste referendumoverwinning voor samenwerking in EU-verband. Dit betreft het initiële toetredingsreferendum dat in Slowakije werd georganiseerd, met een positief verschil van 86,88 procentpunten (93,17% voorstemmers minus 6,29% tegenstemmers).

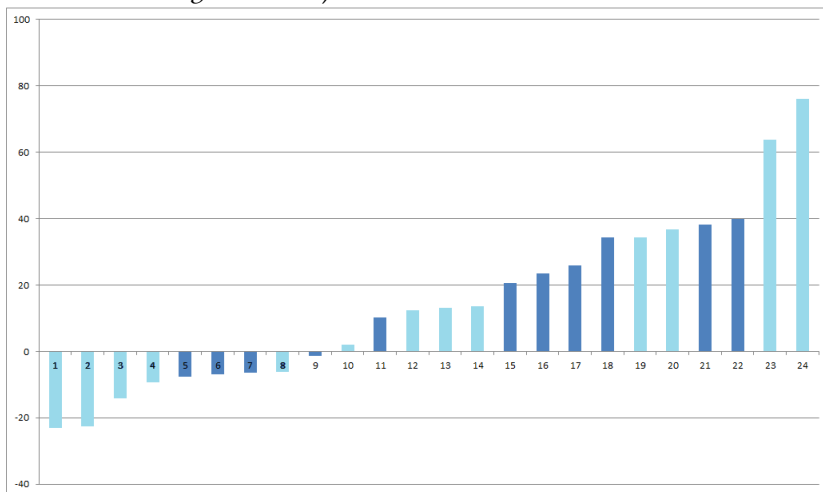
Grafiek 1 Verschil in voor- en tegenstemmen in procentpunten (thans EU-lidstaten)



Deze referenda laten sowieso over het algemeen hoge positieve verschillen zien: van de tien referenda met het grootste positieve verschil, betrof een achtstal een initieel toetredingsreferendum, waarvan zeven landen uit het voormalige communistische gebied.

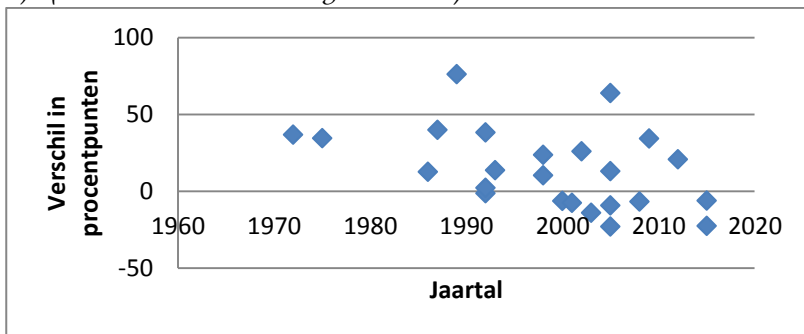
Ook wanneer de initiële toetredingsreferenda buiten beschouwing worden gelaten valt op dat nog steeds een meerderheid van de referendumuitkomsten in het voordeel van Europese samenwerking uitvalt. Van de vierentwintig referenda die overblijven, resulteert nog steeds een vijftiental in een 'voor'. Uiterst links vinden wij nog steeds het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet. Uiterst rechts staat nu het prealabele Italiaanse referendum over de wenselijkheid van een Europese Grondwet uit 1989 (dus nog ruim voordat daarvan ook maar concept op tafel lag). De uitkomst kende daarbij een positief verschil van 76,06 procentpunten. Ook het Spaanse (correctieve) referendum over de Europese Grondwet uit 2005 (dat wel over het concrete voorstel ging) scoorde hoog: een positief verschil van 63,68 procentpunten.

Grafiek 2 Verschil in voor- en tegenstemmen in procentpunten (minus initiële toetredingsreferenda)



In grafiek 2 is eveneens bekeken in hoeverre verschillen in het type referendum zouden kunnen leiden tot verschillende uitkomsten. Hiertoe zijn de raadgelegende referenda in bovenstaande grafiek weergegeven in een lichtere schakering dan de obligatoire referenda.

Grafiek 3 Verschil in voor- en tegenstemmen in procentpunten afgezet in tijd (minus initiële toetredingsreferenda)



Dit blijkt weinig verschil op te leveren ten aanzien van de verhouding tussen de uiteindelijke uitkomsten (voor of tegen), zij het dat opvalt dat de referenda aan de beide uitersten van grafiek 2 gepresenteerde schaal steeds raadplegende referenda (plebiscieten) betroffen.

Ten slotte is gekeken naar de ontwikkeling van deze referendumuitslagen in tijd (zie grafiek 3).

Op zichzelf beschouwd zegt een dergelijke vergelijking uiteraard weinig over de mogelijke uitkomsten van specifieke toekomstige referenda. Elk referendum en elke daarbij behorende campagne kent immers zijn eigen dynamiek. Wat niettemin in algemene zin opvalt, is dat negatieve uitkomsten van referenda in de beginjaren van de Europese samenwerking niet of nauwelijks voorkwamen. Sinds 2000 worden deze echter relatief steeds talrijker. Verder valt op dat referenda sowieso steeds vaker lijken voor te komen (13 referenda in de ruim 15 jaar na 2000 tegenover 11 in de bijna 50 jaar daarvoor).

De stijging van het aantal referenda kan uiteraard te maken hebben met de stijging van het aantal EU-lidstaten, zij het dat de meeste referenda die hier worden besproken (nogmaals: dit betreft alle referenda behalve de initiële toetredingsreferenda) voor rekening komen van lidstaten die reeds ruim voor 2000 tot de EU of haar voorgangers zijn toegetreden. Waarschijnlijker is dat de stijging van referenda te maken heeft met de steeds snellere opvolging van (voorstellen tot) fundamentele wijzigingen in de structuur van de EU, zoals het verdrag van Nice (ondertekend in 2001), de feitelijke invoering van de Euro (in 2002 of voor sommige lidstaten daarna), het voorgenomen Europese grondwettelijke verdrag (ondertekend in 2004) en het verdrag van Lissabon (ondertekend in 2007). Een ander deel van een mogelijke verklaring ligt – in ieder geval voor Nederland – in de ontwikkelingen ten aanzien van het instrument referendum in de lidstaten zelf. Het effect hiervan moet echter niet worden overschat aangezien ook na 2000 de meeste referenda zijn gehouden in Ierland (vijfmaal) en Denemarken (tweemaal), lidstaten waar inzet van referenda ook vóór 2000 zeer gebruikelijk was.

Verklaringen voor het gegeven dat deze referenda steeds vaker lijken te resulteren in “tegen” kunnen verband houden met een veranderende houding ten aanzien van de Europese Unie onder het electoraat in

sommige lidstaten (in Nederland lijkt dit het geval te zijn),²⁹ maar ook met het simpele gegeven dat voor burgers steeds tastbaarder wordt dat er meer op het spel staat, naarmate de Europese integratie verder voortschrijdt.

Een uitslag en dan?

Dit getalsmatige intermezzo verder latend voor wat het is, kan de aandacht worden gericht op de vraag wat in de praktijk het gevolg is van een gehouden referendum. Vanuit een zuiver juridisch perspectief zou kunnen worden betoogd dat dit afhangt van het al dan niet bindende karakter van een referendum. Aan de hand van de praktische gegevens die thans voorhanden zijn kan de vraag worden gesteld of dat in de politieke praktijk ook zo is?

Hoe bindend is een bindend referendum (en hoe correctief en correctief referendum)?

Bij de beoordeling van de verbindendheid van bindende referenda moet een onderscheid worden gemaakt tussen een nationaal en een Europees perspectief. Vanuit een nationaal perspectief geldt dat de uitslag van een bindend referendum – bijvoorbeeld over de vraag of een bepaald verdrag geratificeerd moet worden – concrete gevolgen heeft voor het voorliggende besluit. Bij een ‘voor’ zal het verdrag worden geratificeerd; bij een ‘tegen’ niet.

Vanuit een Europees perspectief ligt het soms niet zo eenvoudig. Dit heeft alles te maken met de omstandigheid dat bij de meest fundamentele wijzigingen en de structuur of de taakopvatting van de Europese Unie verdragswijziging noodzakelijk is. Dergelijke verdragswijziging is uiteraard afhankelijk van alle lidstaten en nooit van de besluitvorming – al dan niet bij referendum – in één daarvan. Dat wil zeggen dat zelfs als de Spaanse en Luxemburgse referenda over de Europese Grondwet bindende referenda waren geweest (hetgeen overigens niet het geval was) deze bindende uitspraken ‘voor’ de Europese grondwet nooit tot gevolg hadden kunnen hebben dat deze er (in weerwil van de Franse en Nederlandse referenda) alsnog gekomen was.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Huijts en De Graaf (2007) en Vollaard e.a. (2015).

Ook ‘tegens’ zijn vanuit Europees perspectief lang niet altijd *de facto* bindend, althans niet op termijn. Als het hierboven gegeven overzicht van referenda over fundamentele herzieningen van de structuur van de EU namelijk iets laat zien, dan is het dat een ‘tegen’ in één van de lidstaten over het algemeen eerder wordt benut als een opmaat voor heronderhandeling dan als een definitieve streep door de rekening. Dit kan worden geïllustreerd door de nasleep van de Ierse ‘tegens’ ten opzichte van de verdragen van Nice en Lissabon en de initiële verwerping van het verdrag van Maastricht door de Deense bevolking. In alle gevallen leidden heronderhandeling tot een pakket dat in een tweede stemming wel door de bevolking kon worden geaccepteerd.³⁰ Het meest recente Deense ‘nee’ tegen het opgeven van bepaalde ‘opt outs’ die waren bedongen na de verwerping van het verdrag van Maastricht zal waarschijnlijk leiden tot de uittreding van Denemarken uit het Europol verband. Het zal dan ook niet verbazen dat de Deense regering prompt na het referendum verklaarde met de EU in onderhandeling te treden over de vraag in hoeverre bepaalde mate van geïnstitutionaliseerde politiesamenwerking in de toekomst alsnog mogelijk blijft.³¹

In die zin zijn bindende referenda misschien wel bindend ten aanzien van het specifiek voorliggende besluit, maar lang niet altijd ten aanzien van de ontwikkeling van de onderliggende materie in de nabije toekomst. Dat zorgt er niet alleen voor dat bindende referenda *de facto* niet altijd bindend zijn, maar ook dat correctieve referenda (bindende referenda zijn over het algemeen correctief, zie paragraaf 1) *de facto* ook een prealabele werking kunnen hebben. Een ‘tegen’ in een correctief, bindend referendum kan namelijk tegelijkertijd ook een voorafgaande standpuntbepaling in de daarop volgende heronderhandeling betekenen.

De vraag in welke gevallen heronderhandeling noodzakelijk is, hangt vanuit Europees perspectief vooral af van de vraag of de medewerking van alle lidstaten vereist is voor verdere samenwerking. Bij de algemene,

³⁰ Zie voor een verklaring hiervoor vanuit politicologisch perspectief Atıkan (2015).

³¹ Zie bijvoorbeeld het Reuters-nieuwsbericht *Denmark to seek EU deal on Europol after 'No' vote on EU rules* (11 december 2015), raadpleegbaar via <http://uk.reuters.com/article/uk-denmark-eu-idUKKBN0TU1Q420151211/>.

institutionele verdragen is dit inderdaad het geval. Immers, een verdragswijziging die nieuwe algemene besluitvormingsprocedures binnen de EU introduceert (of bestaande wijzigt), kan niet functioneren als niet alle EU-lidstaten zich daaraan conformeren.

Een andere vraag is of heronderhandeling altijd mogelijk is. Zeker naarmate er in meerdere lidstaten referenda zijn gehouden die leiden tot wisselende uitkomsten, wordt de kans kleiner dat een nieuw compromis kan worden gevonden. Het is nu eenmaal gemakkelijker aan één land concessies moeten te doen dan aan meerdere. Als in verschillende referenda om verschillende redenen ‘tegen’ een bepaald EU-voornemen is gestemd, kan het voorkomen dat concessies die aan de één moeten worden gedaan, concessies aan de ander uitsluiten. De tijd zal moeten leren of de hierboven zichtbare tendens van groei van het aantal ‘EU-referenda’ tot dergelijke patstellingen zal leiden.

Hoe niet-bindend is een niet-bindend referendum?

Een vervolgvraag is of ten aanzien van niet-bindende referenda een wezenlijk ander beeld opdoemt. Het antwoord op die vraag luidt zonder meer negatief. De mechanismen die hierboven zijn beschreven ten aanzien van bindende referenda doen zich evenzeer voor ten aanzien van niet-bindende referenda. Een ‘tegen’ bij een niet-bindend referendum leidt in de praktijk van de betrokken lidstaten altijd tot verwerping van het voorliggende besluit. Dat was het geval bij de referenda over de Europese Grondwet in Nederland, maar ook die over de introductie van de Euro in Zweden en over de wenselijkheid van toetreding in Noorwegen.

Ook het mechanisme van heronderhandeling na een ‘tegen’ kan bij niet-bindende referenda worden aangetroffen. De Nederlandse (alsmede de Franse) afwijzing van de Europese Grondwet leidde tot heronderhandeling en zelfs tot de totstandkoming van een geheel nieuw verdrag (het verdrag van Lissabon). Na het Zweedse ‘nee’ tegen de Euro gebeurde zulks overigens niet. Daar moet echter in de gaten worden gehouden dat een enkel lidstatelijk ‘tegen’ niet bij alle referenda onoverkomelijk hoeft te zijn. Als het referendum gaat over aspecten van Europese samenwerking waar reeds sprake is van ‘gedifferentieerde integratie’ is heronderhandeling niet altijd noodzakelijk. Met andere woorden: omdat het binnen de EU toch al

gebruikelijk is dat sommige lidstaten de Euro wel introduceerden en andere niet, vormde de Zweedse afwijzing geen al te groot probleem.

Het lijkt erop dat de enige reden om de uitslag van een niet-bindend referendum te negeren, is gelegen in het al dan niet overwinnen van mogelijke geldigheidsdrempels. Waar geldigheidsdrempels niet ongebruikelijk zijn bij bindende referenda, schuilt er iets contra-intuïtiefs in het toepassen van dergelijke drempels bij niet-bindende referenda. Immers, waarom zou een advies ongeldig kunnen zijn? Als een niet-bindend referendum daadwerkelijk een louter adviserend karakter zou hebben, dan zou het niet moeten uitmaken van hoeveel personen dat advies afkomstig is. Het toch verbinden van geldigheidsdrempels aan niet-bindende referenda (zoals het geval is in de Nederlandse wetgeving) lijkt uiteindelijk vooral een impliciete erkenning van de feitelijke bindendheid ervan in die gevallen waarin maar voldoende mensen komen opdagen.

Conclusie

Het aankomende Nederlandse referendum is in verschillende opzichten bijzonder. Het betreft een referendum van een bijzonder type, nu in geen van de EU-lidstaten ooit een referendum over de EU is aangevraagd vanuit de bevolking (de meeste lidstaten kennen deze variant ook niet). Ook het onderwerp is bijzonder. Verdragen over verdragen met ‘derde landen’ komen wel voor, maar dan alleen binnen die derde landen (met name Zwitserland).

Dat de Nederlandse referendumvariant die van een niet-bindende is, is minder zeldzaam. In de praktijk lijkt het overigens nauwelijks uit te maken. De huidige praktijk met zowel bindend als niet-bindende Europese referenda laat zien dat lidstaten de referendumuitslag altijd zullen volgen, zo lang de eventuele geldigheidsdrempels zijn overwonnen.

Verder valt op dat referenda binnen de EU steeds belangrijker worden. Niet alleen groeien ze in aantal, ze laten ook qua uitkomst een steeds gemengder beeld zien. Waar de sporadische referenda in de eerste decennia van de Europese integratie vooral tot instemmend stemgedrag leidden, laten referenda in deze eeuw steeds vaker een voor verdere integratie negatief resultaat zien.

Tot nog toe lijkt dit deze integratie echter niet al te zeer te deren. Als het nodig is blijkt het in de praktijk nog steeds vaak mogelijk tot een enigszins

aangepast verdrag of een verzachtend pakket aan ‘opt outs’ tot compromissen te komen die de Europese samenwerking in het zadel houden.

Bij een Nederlands ‘nee’ tegen het associatieverdrag met Oekraïne zal de vervolgvraag dus waarschijnlijk niet zijn of de wetgever het niet-bindende advies van de bevolking niet alsnog naast zich neer moet leggen, maar of het verdrag ook zonder Nederlandse medewerking uitvoerbaar is. Zo ja, dan resulteert een Nederlandse ‘nee’ in een soort ‘opt out’ en is het dus ook op de iets langere termijn *de facto* bindend. Zo nee, dan zal Nederland per kerende post worden uitgenodigd met de overige lidstaten van de EU in heronderhandeling te treden over een nieuw verdrag. Anders dan bij de transformatie van de Europese Grondwet naar het verdrag van Lissabon, zal het dankzij de nieuwe referendumwet in dat geval aan de kiezers zijn om te bepalen of ze hierover opnieuw een referendum willen zien.

Geraadpleegde literatuur

Archer (2005)

C. Archer, *Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004*, Routledge, London and New York, 2005

Atikcan (2015)

Ece Özlem Atikcan, *The Puzzle of Double Referendums in the European Union*, in JCMS (Journal of Common Market Studies) 2015 Jrg. 53, nr. 5. P. 937–956

Barrett (2011)

G. Barrett, *A road less traveled: Refelctions on the Supreme Court Rulings in Crotty, Coughlan and McKenna (no. 2)*, Gepubliceerd op de website van the Institute of International and European Affairs, raadpleegbaar via: www.iiea.com/publications

Breum (2015)

M. Breum, *The Greenland Dilemma. The quest for independence, the underground riches and the troubled relations with Denmark*, Royal Danish Defence College, 2015

Cahill 2014

Crotty after Pringle: *The Revival of the Doctrine of Implied Amendment*, in: Irish Journal of European Law, Volume 17 (2014) Issue 1

Dölle (2007)

A.H.M. Dölle, Het labyrint van het lokale referendum, in: Gst. 2007, 15.

O'Donovan (2013)

D. O'Donovan, 'The Way of the World', International Economic Law and National Constitutions: Irish Constitutional Sovereignty and the Eurozone Crisis, in: F. De Londras & S. Mullally (eds.), The Irish Yearbook of International Law. Volume 8, 2013, Hart Publishing

Hannikainen & Horn (1997)

L. Hannikainen & F. Horn (Eds.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe, Kluwer Law International, 1997

Huijts en De Graaf (2007)

T. Huijts en N.D.D. de Graaf, *Veranderingen in houdingen van Nederlanders ten opzichte van de Europese Unie*, in: Mens & Maatschappij, jrg. 82 (2007) nr. 3, p. 205-225

Kuźelewska (2013)

E. Kuźelewska, *Do the Swiss not want to join the EU? Swiss referenda on European integration*, in: Przegląd Politologiczny, 2013, afl. 3. Raadpleegbaar via <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2013/11/pp-3-2013-085-098.pdf>

Mendez e.a. (2014)

F. Mendez, M. Mendez en V. Triga, *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press 2014.

Nap en Van der Woude (2000)

M. Nap en W. van der Woude, Federale, deelstatelijke en gemeentelijke referenda. Het referendum in: België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, SOG-reeks nr. 9, Universiteitsdrukkerij Groningen 2000

Somer 2014

E. Somer, Direct democracy in the Baltic States. Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania, PL Academic research, 2014

Tocci (2004)

N. Tocci, EU Accession Dynamics and Conflict Resolution: Catalysing peace or consolidating partition in Cyprus?, Aldershot, Ashgate, 2004

Vollaard e.a. (2015)

Hans Vollaard, Jan van der Harst en Gerrit Voerman, *Van aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2016*, Boom Lemma Uitgevers 2015

Het EU-referendum van 2005

Jeroen Sprenger

Abstract

Het politieke landschap is in 2005 versnipperd. Er zijn 3 partijen nodig – CDA, VVD en D66 – om een regeringscoalitie te vormen. Gezamenlijk hebben ze 78 zetels in de Tweede Kamer, een krappe meerderheid. Voor het Grondwettelijk Verdrag kan het kabinet echter op een riante meerderheid rekenen. Met de regeringspartijen zijn ook de PvdA en GroenLinks, samen goed voor 50 Kamerzetels, er positief over. Daarmee komt het aantal voorstemmers op 128, tegenover de 22 van SP, ChristenUnie, LPF en de Groep-Wilders. Als deze krachtsverdeling ook de stemming in de samenleving vertegenwoordigt, heeft het kabinet niets van een referendum te duchten. De uiteindelijke uitslag is echter 38,5% vóór en 61,5% tegen. De ‘Kamermeerderheid’ heeft zich niet waar kunnen maken. Wat is er misgegaan? Wat valt er voor kabinet en ‘Kamermeerderheid’ van het referendum te leren?

De aanloop naar het referendum

De omschakeling van gulden naar euro bewerkstelligt in januari 2002 een kortstondige ‘euroforie’. De aanpak van de omwisseling en de begeleidende communicatie dragen bij aan het vertrouwen in het vermogen van de overheid zo’n omvangrijke operatie tot een goed einde te brengen. Voor het publiek nauwelijks zichtbaar is dat de consensus die de invoering van de euro heeft mogelijk gemaakt, daarna is opgehouden te bestaan.¹

Het Europese landschap is na de Val van de Muur en het optrekken van het IJzeren Gordijn eind jaren tachtig, begin jaren negentig ingrijpend veranderd. West- en Oost-Duitsland herenigen zich, Joegoslavië valt uiteen en tal van landen, die zich ontworsteld hebben aan de onderdrukking van de eveneens uiteengevallen Sovjet-Unie, ontwikkelen zich naar nieuwe

¹ Idem, pg 12

democratieën. Het is voorspelbaar dat zij daarbij steun zoeken bij West-Europa van waaruit meer dan 50 jaar lang expliciet en impliciet de belofte van vrijheid en democratie heeft geklonken zo gauw ze zich van het communistische juk hebben ontdaan. Uitbreiding van de EU staat onverwacht voor de deur, terwijl de institutionele verdieping – het dichten van onder meer ‘het democratische en het sociale gat’ – nog niet heeft plaatsgevonden. In 2000 / 2001 wordt die draad opgepakt. Op 14 en 15 december 2001, aan de vooravond van de invoering van de euro, wordt de ‘Conventie over de toekomst van Europa’ in het leven geroepen. De opdracht ervan is voorstellen te ontwikkelen ‘voor een meer democratische, transparante en efficiënte Europese Unie’. Een en ander moet worden uitgewerkt in een ‘constitutionele tekst, een grondwet voor de Europese burgers ter vervanging van de bestaande Europese verdragen’.²

Het enthousiasme van Paars II (1998-2002) voor de Conventie is echter minimaal. Het aloude enthousiasme voor Europa bij PvdA en D66 wordt geremd door de groeiende reserves van de VVD. Binnen het kabinet klinkt maar weinig door van de urgentie die in het rapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (de commissie-Wallage) medio 2001 uitstraalt ten aanzien van de ontwikkelingen in Europa. “De Europese Unie (EU) is van toenemende invloed op het Nederlandse (communicatie)beleid en het functioneren van nationale instituties. De politieke en maatschappelijke agenda wordt niet meer alleen in nationale sfeer bepaald. Om het vertrouwen van de burger in de Europese politiek te winnen, is ook hier — zowel op nationaal als Europees niveau — politieke verantwoording richting parlement en samenleving van belang. De kloof tussen burgers en de Europese politiek is aanzienlijk, wat het verwerven van vertrouwen en een goed communicatiebeleid extra van belang maakt.”³

Dit pleidooi aan de vooravond van de invoering van de euro is aan dovemans oren gericht. Het Paarse kabinet weet weliswaar oud-minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo te bewegen de leiding van de Nederlandse delegatie naar de Conventie op zich te nemen. Hij wordt in staat geacht de verschillen tussen PvdA en D66 enerzijds en de VVD anderzijds te overbruggen. Maar het boodschappenbriefje dat later onder de

² Harryvan & Van der Harst, a.w. pg 235

³ Wallage, a.w. pg 14

titel 'Europa in de steigers' door het eerste kabinet-Balkenende (2002-2003) wordt opgesteld, waarin de eurosceptische VVD en LPF het CDA seconderen, kent een minimale inhoud. De nadruk ligt op zaken die door de regering niet wenselijk worden geacht. Van Mierlo is er zo ongelukkig mee, dat hij zijn functie neerlegt. In zijn ontslagbrief noemt hij de toonzetting van 'Europa in de steigers' "van een terughoudendheid, zoals ik die nimmer heb aangetroffen sinds het begin van het integratieproces".⁴ Oud-VVD-staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken, Gijs de Vries, volgt hem als regeringsvertegenwoordiger op in de Conventie en neemt daar plaats tussen 'zwaargewichten' als Giscard d'Estaing (oud-president van Frankrijk) en Jean Luc de Haene (meermalen minister-president van België). Maar De Vries moet met hetzelfde mandaat aan de slag.

Hoewel de inbreng in de beraadslagingen binnen de Conventie vrij bescheiden is geweest, is de Nederlandse regering waarin de eurosceptische LPF inmiddels is vervangen door het pro-Europese D66 over de uiteindelijke uitkomst, die in het voorjaar van 2003 wordt gepresenteerd, redelijk positief. Ook de VVD gaat daarin mee, hoewel de fractie lang blijft aandringen het veto in te zetten om bijvoorbeeld het onheil van een vaste voorzitter van de Raad van Ministers te voorkomen. De kritiek van de VVD-fractie is Gerrit Zalm, net weer op Financiën teruggekeerd en tevens 'leider van het VVD-smaldeel in het kabinet' een doorn in het oog. Hij roept zijn partijgenoten met succes op het positieve kabinetsstandpunt over te nemen.⁵ De resultaten van de Conventie worden verwerkt in een 'grondwettelijk verdrag', dat in de Tweede Kamer de steun krijgt van 128 van de 150 Kamerleden. Onder 'normale' omstandigheden is er voor het kabinet geen vuiltje aan de lucht.⁶

Decennia lang is er in de volksvertegenwoordiging een solide consensus over de Europese ontwikkeling. De auteurs van 'Verloren consensus' constateren dat vanaf de jaren vijftig er een vrijwel Kamerbrede overeenstemming bestaat over verdergaande Europese samenwerking en integratie. De constructie van een supranationaal Europa is daarbij een gemeenschappelijk gedragen ideaal. Die overeenstemming heeft het

⁴ Geciteerd bij Harryvan & Van der Harst, a.w., pg 237

⁵ Idem, pg 240

⁶ Idem, pg 243

karakter van een positief taboe. Ze mag niet door partijpolitieke twisten en tweedrachten worden bezoedeld, Burgers – welwillend dan wel onverschillig – bemoeien zich niet met Europa. Ze laten de beleid makende elite alle ruimte om beslissingen te nemen ten aanzien van Europa. Een meerderheid van de Tweede Kamer ziet in het Grondwettelijk Verdrag echter een goede aanleiding die ‘welwillendheid dan wel onverschilligheid’ van burgers eens aan een test te onderwerpen.

Het referendum

De Nederlandse politieke besluitvorming verloopt via de wegen van de representatie democratie. Burgers kiezen hun vertegenwoordigers, die – behoudens onvoorziene omstandigheden – vier jaar een mandaat hebben om de grote vraagstukken tot een oplossing te brengen. Dat doen ze – zoals Thorbecke het ooit heeft uitgedrukt – ‘in gemeen overleg’, waarin – meestal op initiatief van de uitvoerende macht – aan oplossingen wordt geschaafd, totdat er in de volksvertegenwoordiging een meerderheid wordt gevonden. Met enige regelmaat komen er sentimenten naar boven, die uiting geven aan een ‘groeijende kloof tussen kiezers en gekozenen’. Kiezers voelen zich onvoldoende vertegenwoordigd in sommige oplossingen, die de gekozenen hen aanreiken. Politieke partijen kunnen zich dat wel voorstellen en trachten daaraan tegemoet te komen. Vanaf de jaren zestig komen er inspraakprocedures en wordt er gesproken over referenda, over rechtstreekse volksraadplegingen.

Als na de opstelling van het Grondwettelijk Verdrag publiekelijk de discussie opkomt of het aan een referendum moet worden onderworpen, is er in Nederland op landelijk niveau nog maar beperkte ervaring met inspraakprocedures en volksraadplegingen. De meeste ervaringen zijn regionaal opgedaan. Over tal van onderwerpen worden inspraakprocedures ontwikkeld. In enkele gevallen worden er ook – alleen lokaal - referenda georganiseerd. Meestal voelen de vertegenwoordigers van de uitvoerende en de wetgevende macht zich daarbij in een ongemakkelijke positie. Burgers krijgen de kans hun inzichten tot uitdrukking te brengen over overheidsplannen. In de representatieve democratie zijn volksvertegenwoordigers in debat met de uitvoerende macht. Daar is in de loop der decennia veel ervaring mee opgedaan. Met inspraakprocedures en referenda lijkt er een zeker ongemak te zijn. Wie gaat nu met de burgers in

gesprek? Meestal zit een inspraakprocedure besloten in een besluitvormingstraject. Dan ligt het initiatief bij de uitvoerende macht. Bij referenda liggen de verhoudingen iets anders. Er zijn lokaal tal van onderwerpen aan een referendum onderworpen, die door een belangengroep zijn aangedragen. Dan is er in ieder geval een duidelijke voorstander. In andere gevallen wordt een overheidsbesluit op verzoek van een meerderheid van de volksvertegenwoordiging, al of niet op instigatie van een belangengroep, aan een referendum onderworpen. Dan is het ongemak wat groter. De volksvertegenwoordiging trekt de overheid voor het front van de burgers, maar staat zelf terzijde, kijkend naar hoe de overheid zich weet te redden. In veel gevallen is het gemeentebestuur goed weggekomen doordat de opkomst onder het vereiste minimum is gebleven. Het ongemak is er ook aan de kant van burgers. Ze hebben vaak niet echt het gevoel dat hun bijdrage ertoe doet. De inspraak wordt niet zelden ervaren als een fopspeen. Bovendien merken ze met enige regelmaat dat de inspraak wordt gekaapt door ‘vaste insprekers’, burgers die ongeacht het onderwerp op de inspraakavonden dominant aanwezig zijn. De kloof tussen burgers en bestuurders wordt zo niet echt overbrugd.

Hoewel de ervaringen met inspraakprocedures en (lokale) referenda niet overtuigend zijn, blijft het ideaal van een referendum als aanvulling op de representatieve democratie bij verschillende groepen sluimeren. Over de grenzen van politieke partijen heen. Met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag weten voor- en tegenstanders van het verdrag elkaar te vinden in de gedachte dat dit bij uitstek een onderwerp is dat geschikt is voor een volksraadpleging. Ook in de Tweede Kamer weten ze elkaar te vinden. Voor het kabinet niet geheel verwacht blijken zij zelfs een meerderheid te kunnen vormen als regeringspartij VVD uiteindelijk ook haar steun aan een ‘raadgevend referendum’ verleend. Plots moet het kabinet iets organiseren, waarmee het geen enkele ervaring heeft.

Raadplegend, raadgevend of correctief referendum

In het debat over referenda worden drie soorten onderscheiden: het raadplegend, het raadgevend en het correctief referendum. Voor alle soorten geldt dat ze bindend of niet-bindend kunnen zijn. Achter die termen gaan verschillen in initiatief en in uiteindelijke betekenis schuil.

Een *raadgevend* referendum wordt georganiseerd op initiatief burgers, die van mening zijn dat een bepaald beleidsvoornemen aan het oordeel van burgers moet worden onderworpen. De uitkomst is een advies aan de uitvoerende macht. Een *raadplegend* referendum is een volksraadpleging op initiatief van de overheid. Het bestuur zoekt het advies van burgers over zijn bepaalde beleidsvoornemens. Opkomst en uitslag bepalen of een referendum bindend of niet-bindend is. Blijft de opkomst onder een van tevoren vastgestelde norm, dan heeft de uitslag geen effect op het voorgenomen beleid. Voldoet de opkomst aan de norm dan kan er een correctie op het beleidsvoornemen worden aangebracht, die uiteindelijk nog wel de instemming van de volksvertegenwoordiging behoeft.

Een referendum, van welk karakter dan ook, biedt burgers twee keuzes: vóór of tegen. Bij zo'n 'ééndimensionaal' oordeel, dat wordt gevraagd, is een onderscheid tussen 'raadgevend', 'raadplegend', 'correctief', 'bindend' en 'niet-bindend' van een naïeve subtiliteit. Burgers verwachten dat als ze in voldoende mate opkomen en een helder oordeel vellen, de overheid zich naar de uitslag voegt. In het bijzonder als dat kritisch is over het beleidsvoornemen dat aan een referendum is onderworpen. Burgers doen niet mee aan een fopspeen en stellen daarom aan politici indringend de vraag of ze de uitslag zullen respecteren. Daarmee krijgt feitelijk ieder referendum - als aan de opkomstdrempel is voldaan - een correctief karakter.

In de tabel op de volgende bladzijden zijn de verschillende opvattingen verwerkt van de anno 2005 in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen. Daarbij is getracht die samen te vatten in de ééndimensionale geest van een referendum. Dat is niet in alle gevallen mogelijk geweest, wat als voorbeeld kan gelden voor de onervarenheid van landelijke politici met het fenomeen referendum.

Standpunten mbt het EU-referendum van 2005		Tweede		Kamerfracties
Partij	Standpunt GV	Standpunt referendum	Advies	Uitslag
CDA (regering)	Positief	Tegen	Voor	
VVD (regering)	Positief	Voor	Voor	Eigen afweging
D66 (regering)	Positief, op weg naar sterker, democratische r en slagvaardiger EU	Voor (mede- initiatiefnemer)	Voor	Zwaarwegend advies
PvdA (oppositie)	Positief, maar kritisch over vetorecht financiële perspectieven, beperkte strekking Stabiliteits- en Groei Pact en stemmenwegi ng RvM	Voor (mede- initiatiefnemer)	Voor	Respecteert uitslag
GroenLinks (oppositie)	Positief	Voor (mede- initiatiefnemer)	Voor	‘Leidraad voor beslissing’
SP (oppositie)	Negatief	Voor	Tegen	Respecteert uitslag
LPF (oppositie)	Negatief, GV rijp voor de prullenbak	Voor	Tegen	Respecteert uitslag bij opkomst van >50%

ChristenUnie (oppositie)	Negatief	Tegen	Tegen	
SGP (oppositie)	Negatief	Tegen	Tegen	Advies
Groep- Wilders (oppositie)	Negatief	Voor	Tegen	

Europa-voorlichting

De onverwachte opdracht om een referendum te organiseren over het grondwettelijk verdrag confronteert het kabinet met het achterstallig onderhoud in de Europa-voorlichting. De introductie van de euro is destijds geplaatst in het teken van het omruilen van een nationale munt in een gemeenschappelijke Europese. Die gedachte is tot uitdrukking gebracht in 'De euro wordt van ons allemaal'. De andere eurolanden – anders dan Nederland volop gesubsidieerd door de Europese Commissie - kiezen voor een andere insteek: 'De euro, ons geld'. Waar hier zoveel mogelijk wordt vermeden de omwisseling te duiden als een nieuwe stap in ontwikkeling naar verdere Europese integratie, is men elders beduidend minder terughoudend. Na de invoering heeft de euro-campagne nog maar een kortstondig vervolg. Tot eind februari 2002 geldt nog de oproep prijzen in euro's en guldens aan te geven. Daarnaast wordt er tot 1 april 2002 opgeroepen de oude munten en bankbiljetten bij de eigen bank in te leveren en op de eigen rekening te laten plaatsen. Dat kan tot die datum nog gratis, daarna worden er kosten in rekening gebracht, zoals dat al langer gebruikelijk is bij het omwisselen van wisselgeld.

Tal van communicatiedeskundigen kunnen zich in deze lijn vinden. Mensen kunnen maar beter zo snel mogelijk aan het nieuwe prijsbeeld wennen. Maar los daarvan wordt een 'nazorgcampagne' als zinvol beschouwd. Zo'n campagne blijft echter achterwege.

Enkele maanden na de komst van de euro, in het voorjaar van 2002, slaat de euroforie om. De hoge inflatie die door velen wordt ervaren, wordt toegeschreven aan de euro. 'De prijzen zijn verdubbeld. Winkeliers hebben slechts het gulden-teken veranderd in het euro-teken'. Het kabinet slaagt er niet in – ondanks onderzoeken naar de oorzaak van de meest in het oog

lopende prijsstijgingen in sectoren als de horeca, de platensector en zelfs de lokale overheden - dit sentiment te stoppen.

Hoewel een 'nazorgcampagne' achterwege blijft, wordt er door Buitenlandse Zaken jaarlijks rondom 9 mei, de 'Dag van Europa' op bescheiden wijze aan publieksvoorlichting gedaan. De inspanningen zijn erop gericht de betrokkenheid bij de Europese samenwerking te verhogen en het debat over Europa levend te houden.⁷

In 2003 wordt besloten deze publiekscampagne te intensiveren. Daarvoor zijn verschillende aanleidingen. Per 1 mei 2004 treden tien voormalige Oostbloklanden toe tot de EU⁸. Op 10 juni worden er verkiezingen gehouden voor het Europees Parlement. En in de tweede helft van het jaar is Nederland weer voorzitter van de Europese Unie. Op 25 november 2003 wordt er nog een aanleiding toegevoegd. De Tweede Kamer besluit dan een raadplegend referendum uit te schrijven over het grondwettelijk verdrag. Buitenlandse Zaken selecteert via een Europese aanbesteding een communicatiebureau, dat de publiekscampagne vorm mag geven. Een consortium onder leiding van Ton Elias Communicatie krijgt de opdracht gegund. Hun voorstel voor een de campagne met als *pay off* 'Europa. Best belangrijk' brengt in de gedachtengang van de keuzecommissie het best de doelstelling tot uitdrukking. Op de keper beschouwd kan de 'Europa. Best belangrijk'-campagne gelden als een door 'Wallage' voorgestelde aanpak van communicatie, die aansluit bij de nieuwe dynamiek van de Europese integratie.⁹

De campagne landt echter direct verkeerd. De kritiek komt van alle kanten, ook van de Europa-'gelovigen'. Ze vinden de benadering veel te relativiserend. Ze geeft mede daardoor voedsel aan de toenemende euroscepsis in de samenleving, maar ook in de politiek. Deze ontwikkelingen dragen ertoe bij dat de campagne niet echt van de grond komt. De leuze is slecht ontvangen, maar minstens zo belangrijk is dat BuZa er niet echt leiding aan geeft.

⁷ Zie onder meer <http://www.fasol.nl/?p=1270> en <http://www.fasol.nl/?p=1260>.

⁸ Op 1 mei 2004 zijn Grieks-Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië toegetreten tot de Europese Unie.

⁹ Zie Wallage, a.w. pg 14

De meningsverschillen binnen Buitenlandse Zaken, die Michiel van Hulten in zijn scriptie ‘*The short life and sudden death of the Dutch draft treaty on European Union*’ in 1991 heeft gesignaleerd en geanalyseerd, zijn nog steeds aanwezig. De invoering van de euro heeft er niet onder geleden. De communicatie erover is volledig in handen van Financiën, geheel in de geest van de stelregel ‘*command-control-communication*’. Die stelregel wordt bij de ‘Best Belangrijk-campagne en later bij het referendum onvoldoende gerespecteerd.

Voor zover landelijke politici in Nederland ervaring hebben met campagnes, zijn het verkiezingscampagnes van hun eigen partij. Meestal hebben die campagnes een heldere structuur en een eenduidige boodschap. “In tegenstelling met verkiezingscampagnes”, schrijft de Amsterdamse hoogleraar Communicatiewetenschap Claes de Vreese in 2004, “is de informatie die politieke partijen bij een referendum verstrekken vaak verwarrend en voor meerdere uitleg vatbaar. Politieke partijen kunnen intern verdeeld zijn over het onderwerp van het referendum. Aan de andere kant kunnen politieke partijen die tegenover elkaar staan in het ideologische spectrum, ongebruikelijke coalities gaan vormen. Met andere woorden, partijen die elkaar bij parlementsverkiezingen bestrijden, kunnen elkaar plotseling aan dezelfde kant van het voorstel tegenkomen, zoals dat in 1994 is gebleken bij de referenda in de Scandinavische landen over toetreding tot de EU.”¹⁰

Op grond van zijn studie van eerdere referenda voorspelt De Vreese in 2004 al een negatieve uitslag. “In een economisch klimaat dat gekenmerkt wordt door recessie en stagnatie, een voortgaande situatie van het sociale en het politieke belang van immigratie en integratie thema’s, en – deels een gevolg hiervan – een aanhoudende electorale populariteit van populistische en anti-immigratie partijen, kan met een zekere slag om de arm worden gesteld dat de voorwaarden aanwezig zijn voor burgers van Europa om het grondwettelijk verdrag te verwerpen.”¹¹

¹⁰ Claes de Vreese, European constitution and referendums, <http://claesdevreese.wordpress.com/research-projects/european-constitution-and-national-referendums/>

¹¹ Claes de Vreese, Why European citizens will reject the European Constitution, 2004, pg 16.

De Vreese waarschuwt. “Overwegende de omvang van anti-immigratie gevoelens en de inschatting van economische vooruitzichten moeten regeringen die een referendum uitroepen zich realiseren dat ze erg populair moeten zijn om tegenover de negatieve impact van het economisch pessimisme en anti-immigratie gevoelens overeind te blijven teneinde het voorstel goed naar de eindstreep te loodsen.”¹²

Zijn promovendus Andreas Schuck zal later in zijn proefschrift ‘Referendum Campaign Dynamics’ attenderen op het merkwaardige verschijnsel van ‘reversed mobilisation’, waarbij burgers positief bedoelde signalen negatief oppakken. Ze zien daarin een bevestiging van risico’s die – bijvoorbeeld met de aanvaarding van het grondwettelijk verdrag – worden gelopen. “Kiezers die tegen het referendumvoorstel waren en die blootgesteld werden aan positieve news framing werden gemobiliseerd om ook daadwerkelijk te gaan stemmen en dan tegen te stemmen. Uit onze bevindingen blijkt dat het voorleggen van positief nieuws over het referendumvoorstel als negatief ervaren wordt door tegenstanders van het referendum en hen ertoe aanspoort te gaan stemmen en op die manier de – voor hen - ongewilde uitkomst te voorkomen.”¹³

Nog onbekend, begrijpelijkerwijs, met deze waarschuwingen buigen beleidsambtenaren en overheidsvoorlichters zich over de aanpak van het referendum. Ze putten enig optimisme uit de nog steeds hoge steun voor Europa in Nederland. Daartegenover ervaren ze de scepsis die onder andere in de boezem van Buitenlandse Zaken bestaat. Een betrokken ambtenaar zegt: “We gingen aan de slag ‘tegen beter weten in’ en met de moed der wanhoop. Een maand voor het referendum wordt in een vergadering moedeloos de vraag gesteld of er iemand nog een goed idee heeft.”¹⁴

Uit voorafgaand onderzoek leiden de betrokken ambtenaren af dat het EU-lidmaatschap nog steeds positief wordt gewaardeerd, maar dat betrokkenheid bij en kennis over Europa laag is. De ‘Europa. Best belangrijk’-campagne en de opkomstbevorderingscampagne bij de verkiezingen voor het Europees Parlement hebben daarin weinig kunnen

¹² Idem, pg 17

¹³ Andreas Schuck, *Referendum Campaign Dynamics - News media, campaign effects and direct democracy*, Amsterdam, 2009, pg 183

¹⁴ Persoonlijke mededeling aan de auteur van Peter Fasol, 21 juli 2014

veranderen. Kritisch is het publiek over de grote afstand van de EU tot de burgers, over de hogere kosten van levensonderhoud door de euro en de grote bureaucratie in Brussel. Bijna driekwart vindt het daarom een goed idee dat ze zich in een referendum kunnen uitspreken over het grondwettelijk verdrag.¹⁵

De uitkomst van de beraadslagingen is, dat er vanuit de overheid drie campagnes gehouden gaan worden. Een campagne wordt gevoerd door de neutrale referendumcommissie die het publiek informeert over de inhoud van het referendum. Net als bij andere verkiezingen gaat BZK campagne voeren ter bevordering van de opkomst. De derde campagne, ten slotte, is de 'ja-campagne' van het kabinet. De bedoeling is de drie campagnes ten opzichte van elkaar te markeren door een eigen huisstijl. Het beginsel van 'command-control-communication' is daarmee al vanuit de overheid bij de opzet van het referendum verlaten. Buiten deze overheidscampagnes zijn er tal van kleinere en grotere campagnes, die – gesubsidieerd door de referendumcommissie - oproepen voor of tegen te stemmen.

Communicatie is niet alleen maar zenden. Ze begint bij het zich verplaatsen in de 'ontvangers' van wie in dit geval een 'ééndimensionaal' oordeel wordt verwacht. Het mag – zeker met het voordeel van terug te kunnen kijken – naïef worden genoemd dat zij het onderscheid tussen de ene en de andere overheidscampagne kunnen zien. Een eigen huisstijl helpt daar niet bij. Ook de indieners van het referendum-voorstel tonen zich enigszins naïef. Zij zijn van mening "dat de regering in het geval van opkomstbevordering een taak heeft te vervullen. Zij kan neutraal wijzen op de procedures, wie er mag stemmen, wanneer het referendum plaatsvindt, etc. Zo'n neutrale opkomst bevorderende informatiecampagne staat los van de mogelijkheden die de regering heeft om haar eigen standpunt over de Europese Grondwet uit te dragen."¹⁶ Voorbijgegaan wordt aan het feit dat het kabinet, anders dan bij parlementsverkiezingen nu direct partij is. Het heeft belang bij de uitkomst van het referendum, waaraan ze de deelname moet bevorderen. In de functie van de minister van BZK komt die spanning

¹⁵ Communicatieplan referendum Europese grondwet, 15 november 2004, pg 7

¹⁶ Campagneplan Informatie en opkomst, referendum Europees Grondwettelijk Verdrag, 8 december 2004

het duidelijkst tot uitdrukking. Hij is zowel opkomstbevorderaar als deelnemer aan de ja-campagne.

De verschillen in aard, strekking en doelstellingen van de verschillende campagnes krijgen een vertaling in de projectorganisatie, waarin de volgende onderdelen worden onderscheiden:

- Een politieke regiegroep onder voorzitterschap van de minister-president
- Een ambtelijke werkgroep onder leiding van de plaatsvervangend secretaris-generaal van AZ
- Een werkgroep Communicatie onder leiding van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD)
- Een werkgroep Woordvoering, onder leiding van de directeur-generaal RVD, waarvan verder woordvoerders van BuZa, BZK en Financiën deel uitmaken
- Een projectgroep Referendum met een daarvoor aan te trekken projectleider
- De ‘neutrale’ referendumcommissie, onder leiding van de eigen voorzitter.¹⁷

De werkgroep Woordvoering krijgt later een andere samenstelling. Er wordt voor gekozen de woordvoerders en de politiek assistenten van de premier en de vicepremiers regelmatig bij elkaar te brengen. Daarmee is de politieke samenstelling van het kabinet – CDA, VVD en D66 – beter weerspiegeld. Wat zich op papier goed laat zien komt niet vanzelfsprekend op burgers ook zo over. De communicatieadviseurs stellen daarom een ‘Catshuisberaad’ voor, waarin de bewindslieden in een enigszins informele sfeer met elkaar praten over het referendum, de eigen inzet daarbij en de afzonderlijke rollen die ze kunnen vervullen.¹⁸ Om zo te bevorderen dat bewindslieden in de vrije publiciteit naar voren treden “met één verhaal waarin zij telkenmale uitleggen en toelichten wat het Europees grondwettelijk verdrag inhoudt, waarom het goed is voor de burgers van Nederland en waarin zij de burgers motiveren om het kabinet te steunen.”¹⁹ Dat advies wordt niet gevolgd.

¹⁷ Idem, pg 18

¹⁸ Idem, pg 15

¹⁹ Communicatieplan referendum, a.w., pg 10

Het publiek leert in de campagne een gemotiveerde minister-president kennen, die invulling geeft aan zijn eigen woorden: “We moeten ons inzetten voor de eenheid van alle Europeanen. De grondwet voor Europa biedt de garantie dat toekomstige beslissingen zo dicht mogelijk bij burgers zullen worden genomen.”²⁰ De andere bewindslieden doen wat hun goeddunkt. Hun bijdragen zijn bijna altijd aangevertjes voor het neen-kamp om er een karikatuur van te maken, om die vervolgens met enig genoegen een kopje kleiner te maken.

Vicepremier Brinkhorst (D66) maakt zich tot één van de koppen van Jut door in het VNO-NCW-blad Forum te zeggen: “Er is best wat te zeggen voor referenda, maar niet over de Europese Grondwet. Want onderbuik gevoelens voeren nu de boventoon”. De oppositie vertaalt deze opmerking in: ‘D66 vindt het volk te dom voor referenda over Europa’.²¹

Minister Donner (CDA) krijgt de wind van voren als hij aangeeft dat de kans op oorlog in Europa toeneemt als het grondwettelijk verdrag wordt afgewezen. “Wie de toekomst op het spel wil zetten moet vooral tegenstemmen bij het referendum”. Niet iedereen aanvaardt de conclusie van zijn redenering, die erop neer komt dat de eenwording van Europa heeft bijgedragen aan vrede en veiligheid en dat dus beëindiging van de investering erin zal leiden tot vergroting van het risico op oorlog en onveiligheid.

In een tv-spot gaan VVD-Europarlementariërs nog een stapje verder. Indirect leggen zij een verband tussen de Holocaust en een eventuele negatieve uitslag van het referendum.²² VVD-minister Verdonk waarschuwt op haar beurt in De Telegraaf dat als die Grondwet er niet komt de toestroom van migranten 'vele malen groter gaat worden', waardoor Nederland 'het afvoerputje' van Europa wordt. Elsevier-journalist Syp Wynia komt tot een andere conclusie. “De Europese wetgeving beperkt

²⁰ Geciteerd in Communicatieplan, a.w., pg 3

²¹http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Forum/Pages/Minister_Brinkhorst_vr_Grondwet_maar_tgen_referendum_Zonder_Europesemarkt_kan_Nederland_niet_functioneren_5654.aspx?source=%2FPages%2FZoek.aspx%3Fstart%3D2009%26k%3Dcriminaliteit#.U667KLHW1A

²² Andreas Schuck, a.w. pg 13 en <http://www.youtube.com/watch?v=ghETDuhhDRs>

Nederland juist in het nemen van maatregelen die de problematische migratie naar Nederland kan inperken.”²³

Ook Zalm (VVD) weert zich namens het kabinet in het Ja-kamp, maar vermoedt later dat hij met zijn inbreng het tegenovergestelde heeft bereikt. Waarmee hij de stelling van Schuck over *reversed mobilisation* bevestigt.²⁴ Het grondwettelijk Verdrag bevat in zijn ogen een verbetering van de onderhandelingspositie over de Europese begroting. “Niet alleen wordt het vetorecht gehandhaafd, er is ook bepaald dat zolang er geen overeenstemming over nieuwe Financiële Perspectieven²⁵ is, de begroting van de EU wordt bevroren. Voor een zuinig land in de positie van nettobetalers is het nieuwe Verdrag een verbetering. Tijdens de campagne over het referendum, waarin ik een actieve rol vervul, breng ik dit argument naar voren. Vermoedelijk hebben veel tegenstanders van de onevenredige financiële bijdrage van Nederland aan de EU, een tegenstem uitgebracht.”²⁶ Terwijl de tegenstanders van het grondwettelijk verdrag vaak aan één aspect voldoende hebben om te laten weten waarom het ‘neen’ moet worden, struikelen de voorstanders over de mitsen en maren, waarmee ieder zijn ‘ja’ inkleedt. Ze zijn daardoor in het debat een makkelijke prooi voor tegenstanders. Tegenover het ‘neen-front’ is het ‘ja-front’ gefragmenteerd. En dat is in een eendimensionale vraagstelling van een referendum fataal. Het referendum is niet alleen door de Kamer opgedrongen, zij zit het kabinet ook op de lip bij elke stap die wordt gezet. De Kamer is bijvoorbeeld niet genereus in het aan de regering gunnen van middelen. Uiteindelijk wordt er een budget bijeen gebracht van bijna €30 miljoen. Wat weinigen zich realiseren is dat €23 miljoen naar de gemeenten gaat om stemlokalen in te richten en verkiezingsborden te plaatsen. Het overblijvende budget moet gelijkelijk door de referendumcommissie over voor- en tegenstanders worden verdeeld. €1,5 miljoen daarvan gaat op aan een folder die op 7,5 miljoen huisadressen wordt bezorgd. Dat is tweedubbeltjes per folder...²⁷

²³ <http://forum.fok.nl/topic/700129/3/50>

²⁴ Andreas Schuck, pg 148

²⁵ Financiële perspectieven – Ook Meerjarig Financieel Kader genoemd, geeft een inzicht in het EU-budget voor een periode van 5 jaar.

²⁶ Gerrit Zalm, a.w. pg 334

²⁷ Zie voor meer over de financiering van het referendum het artikel in deze bundel van Jos Engelkes.

Er is geen ervaring, er is geen geld, er is geen eenduidige strategie in het Ja-kamp merkbaar. Bovendien is 'het positieve taboe' op meningsverschillen over Europa geheel verdwenen. In de campagne blijkt daarnaast het overheersende instrument van 'vrije publiciteit' erg kwetsbaar. In de werkgroep Woordvoering worden tal van mogelijkheden door gesproken. Intensief wordt er gezocht naar 'slots'²⁸ in de radio- en tv-programmering waar bewindslieden hun verhaal kunnen doen. Of proberen in te spelen op debatten en media-events die door organisaties in het maatschappelijk middenveld, soms gesubsidieerd door de referendumcommissie, worden georganiseerd, waaruit de eenduidige wil van alle kabinetsleden moet blijken. Het succes is niet overtuigend.

Een onhandige bijdrage aan het debat komt ook van De Nederlandsche Bank (DNB). Directeur Henk Brouwer²⁹ zegt in een interview met Het Parool, dat op Koninginnedag 2005 verschijnt, dat de gulden te goedkoop in de euro is opgegaan. Voor iedere 100 gulden heeft de Nederlandse burger in 2002 €45,38 gekregen, terwijl hij eigenlijk €47,52 zou hebben moeten krijgen. De te lage omwisselwaarde is goed voor de export, maar maakt – aldus Brouwer - de import duurder. Hij schrikt van de ophef die ontstaat, komt erop terug, maar het kwaad is al geschied. Voor de tegenstanders is het koren op de molen. De SP beschouwt dit als een welkom startschot van hun Nee-campagne, die op 1 mei begint. Zalm weet binnen de Tweede Kamer de gemoederen wel te bedaren, maar daarbuiten niet.³⁰

Het gebrek aan ervaring met een referendum en de afhankelijkheid van 'vrije publiciteit' hoeven geen onoverkomelijke handicaps te zijn, als de bestaande ervaringen met verkiezings- en publiekscampagnes goed zouden zijn ingebracht. Zo kent een succesvolle campagne een krachtig begin, een *kick off*, een media-event waarin de eensgezindheid en de vastbeslotenheid wordt benadrukt. Waar ook de betekenis van het inhoudelijke programma

²⁸ *Slot of time slot*, ontleend aan het Engels, een tijdsdeel in een tv- of radioprogramma

²⁹ Henk Brouwer – Van 1997 tot 2011 directeur bij DNB, onder meer belast met het toezicht op de bankensector.

³⁰ Andreas Schuck, a.w. pg 12-13

kan worden benadrukt. Het geeft de gelegenheid op voorhand al veel kritiek af te vangen. En biedt vervolgens de mogelijkheid steeds weer te verwijzen naar de informatie die al eerder is verstrekt. De kracht van de informatie zit immers in de herhaling. Zo'n *kick off* is er nooit geweest.

In plaats daarvan wordt er vanuit de campagnestaf aangedrongen op gemeenschappelijke activiteiten van alle leden van het kabinet. Overwogen is ze op het strand bij het Kurhaus gezamenlijk te laten folderen. Dat blijkt agendatechnisch en logistiek niet te organiseren. Later wordt het idee omgevormd tot het uitdelen van folders op het Plein, na afloop van de vrijdagse ministerraad. Dan zijn ze allemaal bij elkaar, dan kunnen ze even een rondje langs de terrassen en het winkelend publiek. Iedereen van de werkgroep Woordvoerders en politiek assistenten kan zich erin vinden. Maar er wordt buiten de interne ergernissen gerekend die inmiddels zijn ontstaan door partijpolitiek gestook van enkele politiek assistenten. Dat leidt ertoe dat Zalm zijn medewerking weigert. Hij wil niet in één optocht ter meerdere eer en glorie van Balkenende.

De campagne verwordt door het gebrek aan samenhang tot een serie optredens van individuele bewindslieden in media en debatbijeenkomsten, die door geïnteresseerde groepen zijn georganiseerd. Ieder vertelt zijn of haar verhaal, maar het is bijna altijd en overal een reactie op kritiek die door de interviewende journalisten inmiddels uit de samenleving is opgepikt. De journalistiek nagestreefde balans in de berichtgeving plaatst het kabinet steeds in het defensief, omdat het heeft verzuimd het eigen verhaal goed op orde te brengen. Daarnaast is het feit dat de campagne zelf ook onderwerp van discussie is, een structurele handicap. Het budget, het 'onleesbare foldertje', op bijna elk onderdeel komt kritiek. Zo geruisloos als de introductiecampagne de euro in 2002 heeft kunnen laten landen, zo luidruchtig wordt de referendumcampagne. De uitslag – 61,5% tegen, 38,5% voor – wekt dan uiteindelijk ook geen verbazing. Opvallend is de opkomst, 63,3%. Die is in vergelijking met de nog geen 40% opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement betrekkelijk hoog. Bij deze opkomst kan de uitslag niet worden genegeerd.

In zijn proefschrift laat Andreas Schuck zien dat van januari tot begin april 2005 een meerderheid van de stemmers overweegt positief te gaan stemmen, hoewel ongeveer een derde nog niet weet wat ze gaat stemmen.

Na de uitlatingen van Donner, het interview met Brouwer en de start van de Nee-campagnes van SP en groep-Wilders³¹ kantelt het beeld. Vanaf de laatste week van april laten de opiniepeilingen zien dat het aantal tegenstemmers groeit en dat het aantal stemmers dat het nog niet weet, daalt. Tegelijkertijd groeit de aandacht voor het referendum in de media. Het Ja-kamp heeft daarbij, volgens Schuck, niet te klagen. “De voorstanders domineerden het publieke debat. Zij waren drie maal zo vaak in beeld, dan vertegenwoordigers van het Nee-kamp. Hun optreden werd echter als zwak en negatiever beoordeeld dan het optreden van de vertegenwoordigers van de Nee-campagne. Schuck voegt daaraan toe, dat “de nieuwsmedia het referendum-voorstel overwegend positief tegemoet traden, in weerwil van hun kritische beoordeling van de uitvoering van de officiële campagne.”³²

Schuck complimenteert de media voor hun rol in de campagne. Nooit eerder is er zoveel aandacht besteed aan Europese onderwerpen. “Referendums blijken des te beter te kunnen bijdragen aan het publieke debat naarmate meer voor- en tegenstanders bereid zijn daaraan deel te nemen en zich niet achter strategische overwegingen verschuilen.”³³ Ook geeft hij aan dat men tegen deze achtergrond niet bang moet zijn voor nieuwe referenda. “Zelfs een mislukt referendum vervult de belofte van directe democratie, namelijk door de kloof tussen de EU en zijn burgers te verkleinen. Ze raken meer betrokken, waardoor de legitimiteit van de Unie wordt versterkt. Vanuit deze invalshoek kan het Nederlands referendum over het grondwettelijk verdrag als een succes worden beschouwd. Het heeft zijn doel gediend.”³⁴

Na het referendum

Drie jaar na de euroforie, die heeft bijgedragen aan het publiek vertrouwen in het kabinet, brengt het referendum daaraan een flinke slag toe. Is er een verband? Zijn er lessen te trekken? Nog in 2005 vatten de communicatiedeskundigen Guido Rijnja en Huib van Wersch hun bevindingen kort en

³¹ Geert Wilders is in september 2004 uit de VVD-fractie getreden.

³² Andreas Schuck, a.w., pg 14

³³ Idem, pg 152

³⁴ Idem, pg 154

krachtig samen. “Je ziet een korte campagneperiode, zich slecht geïnformeerd voelende burgers, politieke partijen die campagne voerden als ging het om verkiezingen, een kabinet dat vaker het nieuws haalde met schrikbeelden dan met nut-en-noodzaakargumenten en een debat van oneliners en zwartmakers. We zagen dat persaandacht het won van officiële zenders en dat je ruis creëert met de dubbele boodschap, kom vooral te stemmen, en als u stemt, stem dan vóór.”³⁵ Een volgende keer zegt Rijnja, nu samen met Hanne Bikker, moet het kabinet ‘de vier succesfactoren voor een sterk en geloofwaardig corporate verhaal’ voor ogen houden.³⁶ “Consistent handelen, transparant en authentiek zijn, onderscheidend vermogen hebben en op een creatieve manier intelligent zijn.”³⁷

Europa gaat na het referendum gewoon door. De debatten over Europese aangelegenheden lopen hoog op als de economische crisis zich aan dient. Oude ergernissen over de bureaucratie en bemoeizucht van Brussel krijgen steeds weer nieuwe voeding. In die periode roept Frans Timmermans, dan staatssecretaris van Europese Zaken in het vierde kabinet-Balkenende, de Cocohan³⁸ en de VoRa bij elkaar, de hoogste ambtenaren die zich op de departementen met Europese aangelegenheden bezig houden en de directeuren Voorlichting. De staatssecretaris vraagt medewerking bij het versterken van het draagvlak voor de EU. De aanwezigen zijn daartoe bereidheid. Maar hem wordt wel gezegd dat het dan zou helpen als zijn collega's met een positieve instelling naar Brussel gaan en terugkomen. Niet met tegenzin, niet met scepsis over de onderwerpen die daar ter discussie staan. En ook niet naar Den Haag terug komen met reacties in de zin van ‘we hebben er gelukkig de scherpste kantjes vanaf kunnen vijlen’. Timmermans zegt het te begrijpen. Het is er echter (nog) niet van gekomen...

³⁵ Guido Rijnja en Huib van Wersch, Wat doen we met het cadeautje van 1 juni? In: Comma, juli 2005

³⁶ Guido Rijnja en Hanne Bikker, Hoogste tijd voor communisprudentie, leren we echt van zo'n Grondwetreferendum?, in: C, uitgave van Logeion, nr. 4, mei 2006

³⁷ Idem

³⁸ Cocohan - Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op Hoog Ambtelijk Niveau

Het politieke landschap is anno 2016 ten opzichte van 2005 verder versnipperd. Het kabinet steunt op 76 zetels in de Tweede Kamer, voor een meerderheid in de Eerste Kamer zijn vijf partijen nodig. Desondanks is er een solide meerderheid voor het EU-verdrag met Oekraïne. De voorstanders hebben een forse uitdaging die meerderheid bij het referendum te verzilveren.

Geraadpleegde literatuur

Laurens Jan Brinkhorst

Voor Grondwet maar tegen referendum, zie http://www.vno-ncw.nl/-Publicaties/Forum/Pages/Minister_Brinkhorst_vr_Grondwet_maar_tegen_referendum_Zonder_Europese_markt_kan_Nederland_niet_functioneren_5654.aspx?source=%2FPages%2FZoek.aspx%3Fstart%3D209%26k%3Dcriminaliteit#.U667KLHW1A

Binnenlandse Zaken

Campagneplan Informatie en opkomst, referendum Europees Grondwettelijk Verdrag, 8 december 2004

Binnenlandse Zaken

Communicatieplan referendum Europese grondwet, 15 november 2004
Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie-Wallage), 'In dienst van de democratie', Den Haag 2001

Anjo G. Harryvan & Jan van der Harst (red)

Verloren consensus, Europa in het Nederlandse parlementair-politieke debat 1945-2013, Boom Amsterdam, 2013

Michiel van Hulten

The Short Life and Sudden Death of the Dutch Draft Treaty on European Union, Lelystad

Fred van Raaij

Heimwee naar oude prijzen, in Clou, themanummer Drie jaar euro, Amsterdam, februari 2005, pg 16-18

Guido Rijnja en Huib van Wersch

Wat doen we met het cadeautje van 1 juni? In: Comma, juli 2005

Guido Rijnja en Hanne Bikker

Hoogste tijd voor communisprudentie, leren we echt van zo'n Grondwet-referendum?, in: C, uitgave van Logeion, nr. 4, mei 2006

Andreas Schuck

Referendum Campaign Dynamics - News media, campaign effects and direct democracy, Amsterdam, 2009

Frits Spits

Er is nog een soort nazorgcampagne nodig, in Van gulden naar euro in 21 interviews, de voorlichtingscampagne, a.w. pg 202-203

Claes de Vreese

European constitution and referendums, zie <http://claesdevreese.wordpress.com/research-projects/european-constitution-and-national-referendums/>

Claes de Vreese

Why European citizens will reject the European Constitution, 2004

Gerrit Zalm

De romantische boekhouder, Amsterdam 2009,

Gerrit Zalm

Weblog>minister Zam_2003/2007, bundeling van weblogs, aangeboden bij afscheid, Den Haag, februari 2007

What does the Association Agreement mean for Ukraine, the EU and its Member States?

A Legal appraisal

Roman Petrov and Peter Van Elsuwege

Abstract

This paper analyses the EU Association Agreement (AA) with Ukraine. It argues that this new legal framework, the objective of which is to establish a form of close political association and economic integration, is important for several reasons. First, the AA replaces the outdated Partnership and Cooperation Agreement and includes a comprehensive agenda for bilateral cooperation covering all areas of common interest. Second, it contains binding, rules-based provisions aiming at the export of EU rules and values. Third, the AA provides an ambitious agenda for Ukraine's political and economic reform.

Introduction

Association Agreements between the EU and third countries are one of the most important and traditional tools of the EU's external policy. Already in the Treaty of Rome of 1957, it was foreseen that the at that time European Economic Community "may conclude with a third state, a union of states or an international organisation agreements establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedures".¹ Apart from certain procedural amendments, involving *inter alia* a greater role for the European Parliament, this provision has never been substantially amended and is now to be found in Article 217 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

¹ Article 238 of the EEC-Treaty.

In the history of the European integration process, association agreements have been concluded with a wide number of third countries. One of the oldest examples is the Ankara Agreement concluded with Turkey in 1963. More recently, the EU concluded a network of bilateral association agreements with the countries of the Western Balkans region (so-called Stabilisation and Association Agreements) and with the countries of the Southern Mediterranean (so-called Euro-Med Association Agreements). Significantly, the instrument of association is not limited to the European continent or its direct neighbourhood since the EU has also association agreements with countries such as Chili or South Africa.² Although all association agreements differ in terms of their exact content and objectives, the common denominator is the ambition to establish a legal and institutional framework for the development of privileged relations involving close political and economic cooperation.

The Association Agreement between the EU and Ukraine builds upon this well-established tradition. It essentially aims to deepen the political and economic relations between Ukraine and the EU through the establishment of an enhanced institutional framework and comprehensive provisions on regulatory and legislative approximation. Of particular significance is the ambition to set up a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), leading to “Ukraine’s gradual integration in the EU internal market” without formal membership of the EU. In order to fully understand the implications of this arrangement, it is necessary to first analyse the background of the bilateral relations between the EU and Ukraine. Subsequently, this contribution spells out the objectives and specific features of the EU-Ukraine Association Agreement.

Background of EU-Ukraine relations: From Partnership and Cooperation to Association

The AA replaces the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), which was signed in 1994 and entered into force in 1998, as the basic legal

² For an analysis of the practice of association agreements, see: M. Maresceau, ‘Bilateral Agreements concluded by the European Community’, *Hague Academy of International Law, Recueil des cours* 309 (2004), 311-422.

framework of EU-Ukraine relations.³ Due to internal developments in both the EU and Ukraine, several provisions of the PCA were out of date and no longer adapted to the current ambition of the bilateral relationship. The preamble and Article 1, for instance, referred to Ukraine as “a country with an economy in transition”, which is no longer appropriate after the country’s accession to the World Trade Organization (WTO) in 2008. Moreover, the agreement included general and broadly defined provisions on economic co-operation but stopped short of any regional trade integration. The minimalistic approach of the PCA was particularly well-illustrated as regards the objective of approximating Ukraine’s existing and future legislation to that of the EU. While recognizing that this process of legislative approximation is an important condition for strengthening the economic links between the parties, Article 51 PCA proclaimed that Ukraine “*shall endeavour to ensure* that its legislation be gradually made compatible with that of the Community [now Union]”.⁴ This could hardly be regarded as a formal legal commitment. Its vague and open-ended formulation gave the Ukrainian authorities a large freedom to define the time-schedule and methods of implementation. There was only an obligation to act but without a requirement to achieve particular results or a sanction in case the approximation of laws obligation was not fulfilled. Moreover, the approximation clause included a long list of ‘priority areas’ for legislative action but failed to provide clear guidelines on the scope and content of the EU laws to be taken as the basis for approximation nor did it include a link with the objective to establish a Free Trade Area (FTA) in the future.⁵ Proceeding from the identified limits of the PCA and taking into account the implications of the EU’s eastward enlargement, the European Commission proposed a significant revision of the bilateral EU-Ukraine legal relations in the context of the so-called European Neighbourhood Policy (ENP). This policy, which was formally launched in 2004, essentially aims at the export of the EU’s norms and values to its neighbouring countries in order to establish an area of security, stability and prosperity

3 Art. 479 EU-Ukraine AA.

4 Art. 51 EU-Ukraine PCA, emphasis added.

5 R. Petrov, ‘Recent Developments in the Adaptation of Ukrainian Legislation to EU law’, 8(1) European Foreign Affairs Review (2003), 125-141, at 131.

beyond the formal borders of the Union. For this purpose, the participating countries are offered a significant degree of economic integration in return for concrete progress in terms of legal approximation.⁶ In the short term, an ENP Action Plan – adopted with Ukraine in 2005 for a period of three years – laid down political and economic priorities for reform whereas the negotiation of a new bilateral framework agreement to replace the PCA was considered to be a long term objective.⁷

Against the political background of the Orange Revolution, Ukraine was the first ENP country to start negotiations on a new Association Agreement in March 2007. Ukraine's road towards the signature of the agreement in June 2014 was extremely dramatic. Due to mounting economic and political pressure from Russia, the government of Ukraine decided to suspend the process of preparation for signature of the EU-Ukraine AA on 21 November 2013.⁸ Following this news, hundreds of thousands of Ukrainians went to the streets. The *Maidan* revolution, which claimed more than a hundred victims, resulted in the dismissal of President Victor Yanukovich on 22 February 2014 and the election of a new pro-European president Petro Poroshenko on 25 May 2014. In the meantime, the territory of Crimea was annexed by the Russian Federation and separatist leaders installed the unrecognised People's Republics of Donetsk and Luhansk in the Eastern part of Ukraine. These dramatic events illustrate how the AA had become

6 European Commission, 'Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours', COM (2003) 104 final, 11 March 2003.

7 In November 2009, the EU-Ukraine Action Plan was replaced by a bilateral Association Agenda (EU-Ukraine Cooperation Council, 'Recommendation on the implementation of the EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement', UE-UA 1057/0923, 23 November 2009).

8 The Ukrainian government's decision cannot be disconnected from the Russian proposal to establish a Eurasian Union building upon the already existing Customs Union between Russia, Belarus and Kazakhstan. On the background of this initiative and its implications for the EU-Ukraine relations, see: G. Van der Loo and P. Van Elsuwege, "Competing Paths of Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space: Legal and Political Dilemmas for Ukraine", 37 *Review of Central and East European Law* (2012), 421-447.

much more than just a bilateral agreement between the EU and Ukraine. For a large part of the Ukrainian population, it is a symbol for change including an agenda for political, economic and legal reforms in line with European norms and values.

Objectives and specific features of the EU-Ukraine Association Agreement

The AA between the EU and Ukraine is one of the most ambitious and voluminous among all EU Association Agreements with third countries.⁹ It is a comprehensive framework agreement which embraces the whole spectrum of EU activities, from trade to foreign and security policy and cooperation in justice and home affairs. Of particular significance is the ambition to set up a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), leading to the gradual and partial integration of Ukraine into the EU Internal Market. This implies a far-reaching liberalisation of trade in goods and services and the abolition of non-tariff barriers through regulatory convergence with regard to issues such as the protection of intellectual property rights, competition law, rules of origin, labour standards and environmental protection. In order to ensure the effective implementation of those commitments, the AA is based upon a strict conditionality approach. Broadly speaking, two different forms of conditionality can be distinguished. On the one hand, the AA includes several provisions related to Ukraine's commitment to the common values of democracy, rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms.¹⁰ On the other hand, the part on the DCFTA is based on an explicit 'market access conditionality' implying that additional access to a section of the EU Internal Market will only be granted if the EU decides, after a strict monitoring procedure, that the legislative approximation commitments are

⁹ The agreement counts around 2,140 pages in the Official Journal including 7 titles, 28 chapters, 486 articles, 44 annexes, 3 protocols and a joint declaration.

¹⁰ N. Ghazaryan, 'A New Generation of Human Rights Clauses? The Case of Association Agreements in the Eastern Neighbourhood' *European Law Review* 40 (2015) 391-410.

adequately implemented.¹¹ In what follows, the most significant features of the AA and its implications for Ukraine, the EU and its Member States are briefly explained.

The AA does not pursue the objective of Ukraine's membership in the EU but aims at closer political, economic and legal integration with the EU

The conclusion of association agreements with European countries is often perceived as a stepping-stone towards EU membership.¹² For example, after the signing ceremony on 27 June 2014, the heads of State or Government of the three associated countries linked the conclusion of the AAs with their (long-term) EU membership aspirations.¹³ However, there is no automatic link between association and accession prospects. The AA with Ukraine carefully avoids any direct reference to future membership perspectives for Ukraine but somewhat diplomatically observes that “the European Union acknowledges the European aspirations of Ukraine and welcomes its European choice”. It does not entail any legal or political commitment towards further enlargement on behalf of the Union. The AA is thus not a pre-accession agreement such as the Stabilisation and Association Agreements (SAAs) with the Western Balkan countries.¹⁴ However, hypothetically, it neither completely excludes a membership perspective. In this view, the preamble states that “this Agreement shall not prejudice and leaves open future developments in EU-Ukraine relations.”¹⁵ In addition,

¹¹ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege and R. Petrov, ‘The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument’, *EUI Working Papers Law* 2014/09, 13; available at: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32031> accessed 10 January 2016.

¹² D. Phinnemore, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?* (Sheffield Academic Press, 1999).

¹³ A. Rettman, ‘Georgia, Moldova and Ukraine cement EU ties’, *EUobserver*, 27 June 2014, available at <<http://euobserver.com/foreign/124792>> accessed 10 January 2016.

¹⁴ The SAAs explicitly refer to the Western Balkan countries’ status as “a potential candidate for EU membership”. Also the Association Agreement with Turkey is conceived to “facilitate the accession of Turkey to the [Union] at a later date”.

¹⁵ As a reaction to the turbulent ‘Maidan protests’ and the following events, the Council emphasised on several occasions that “the Association Agreement does

the parties explicitly recognize that “Ukraine as a European country shares a common history and common values with the Member States of the EU and is committed to promoting those values.” The parallels with the first sentence of Article 49 TEU are obvious. Moreover, it is noteworthy that several provisions reflect the formulation of the Copenhagen pre-accession criteria. Political criteria such as stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and fundamental freedoms are not only defined as ‘essential elements’ of the AA,¹⁶ they are also an integral part of the established political dialogue¹⁷ and cooperation in the area of freedom, security and justice.¹⁸ At the economic level, the establishment of a DCFTA is regarded as an instrument “to complete [Ukraine’s] transition into a functioning market economy”.¹⁹ Last but not least, the entire agreement is based on Ukraine’s commitment to achieve “convergence with the EU in political, economic and legal areas”.

Nevertheless, the AA does not aim at the preparation of Ukraine’s accession to the EU but at the establishment of “close and privileged links”.²⁰ In other words, the key objective of the AA is to ensure Ukraine’s partial integration in the EU without offering any concrete membership perspective. For this purpose, the AA contains so-called ‘evolutionary’ and ‘conditionality’ clauses. These are provisions with specific objectives (for instance, granting a visa-free regime, access to certain freedoms of the EU Internal Market), the attainment of which is conditional either on certain actions on behalf of Ukraine (such as the elimination of trade barriers and uncompetitive practices) or the effective functioning of democratic and market-economy

not constitute the final goal in EU-Ukraine cooperation” (e.g. Foreign Affairs Council Meeting, ‘Conclusions on Ukraine’, 10 February 2014). Also at the signing ceremony on 27 June 2014, H. Van Rompuy stated that “these agreements are not the final stage of our cooperation”. These statements can be considered as a careful attempt by the (European) Council to support the pro-EU forces in Ukraine with an EU-perspective while avoiding explicit references to EU accession.

¹⁶ Preamble EU-Ukraine AA.

¹⁷ Art. 6 EU-Ukraine AA.

¹⁸ Art. 14 EU-Ukraine AA.

¹⁹ Art. 1(2)d EU-Ukraine AA.

²⁰ Art. 1(2)(a) EU-Ukraine AA.

standards (such as free and fair elections and fighting corruption). It is well known that such a process raises significant challenges in terms of the EU *acquis* export and, in particular, for the uniform interpretation and application of the shared legal framework within legal systems of third countries. For this purpose, the AA with Ukraine introduces a reinforced institutional framework, enhanced forms of conditionality and sophisticated mechanisms for legal approximation and dispute settlement which are distinct from other existing models of integration without membership.²¹

The EU may closely influence the progress of reforms in Ukraine through the mechanisms of conditionality and monitoring

The AA is based upon a strict conditionality approach, which links Ukraine's performance and the deepening of its integration with the EU. The preamble to the agreement explicitly states that "political association and economic integration of Ukraine within the European Union will depend on progress in the implementation of the current agreement as well as *Ukraine's track record in ensuring respect for common values, and progress in achieving convergence with the EU in political, economic and legal areas.*"²² This link between the third country's performance and the deepening of the EU's engagement is a key characteristic of the European Neighbourhood Policy (ENP). Whereas this principle has so-far been applied on the basis of soft-law instruments such as Action Plans and the Association Agenda, it is now encapsulated in a legally binding bilateral agreement.²³

In addition to the standard reference to democratic principles, human rights and fundamental freedoms as defined by international legal instruments (Helsinki Final Act, the Charter of Paris for a New Europe, the

²¹For a comprehensive analysis, see: G. Van der Loo, *The EU Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area* (Leiden-Boston: Brill) 2016, forthcoming.

²² Emphasis added.

²³ See e.g. the EU-Ukraine Association Agenda (EU-Ukraine Cooperation Council, 'Recommendation on the implementation of the EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement', UE-UA 1057/0923, 23 November 2009, updated in 2011).

UN Universal Declaration on Human Rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms),²⁴ the AA contains common values that go beyond classic human rights and also include very strong security elements, such as the “promotion of respect for the principles of sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence, as well as countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials and their means of delivery”.²⁵

Apart from the more general ‘common values’ conditionality, the AA contains a specific form of ‘market access’ conditionality, which is explicitly linked to the process of legislative approximation. Hence, it is one of the specific mechanisms introduced to tackle the challenges of integration without membership. Of particular significance is the far-reaching monitoring of Ukraine’s efforts to approximate national legislation to EU law, including aspects of implementation and enforcement.²⁶ To facilitate the assessment process, the government of Ukraine is obliged to provide reports to the EU in line with approximation deadlines specified in the Agreement. In addition to the drafting of progress reports, which is a common practice within the EU’s pre-accession strategy and the ENP, the monitoring procedure may include “on-the-spot missions, with the participation of EU institutions, bodies and agencies, non-governmental bodies, supervisory authorities, independent experts and others as needed”.²⁷ Arguably, the latter option is a new and far-reaching instrument introduced precisely to guarantee that legislative approximation goes beyond a formal adaptation of national legislation.

The results of the monitoring activities are to be discussed within the joint bodies established under the AA. Such bodies may adopt recommendations on the basis of unanimity but it is only the Association Council (or the Trade Committee) which shall decide on further market opening if the parties agree that the necessary measures covered within the DCFTA part of

²⁴ Arts. 2 EU-Ukraine.

²⁵ Art. 2 EU-Ukraine AA.

²⁶ Art. 475 (2) EU-Ukraine AA.

²⁷ Art. 475 (3) EU-Ukraine AA.

the agreement have been implemented and are being enforced.²⁸ Significantly, recommendations or decisions of the joint institutional bodies as well as a failure to reach such recommendations or decisions cannot be challenged under the specific DCFTA dispute settlement procedure.²⁹ In other words, the ‘market opening’ conditionality is very strict. From a legal point of view, it requires the agreement of both parties to proceed. Of course, in practice, Ukraine will be the requesting party which places the EU in a powerful position to decide on the pace and scope of market opening.

Ukraine will be required to pursue comprehensive domestic legal reforms in order to ensure the effective implementation of the AA

The AA is not just an ordinary international agreement, but a complex legal framework containing not only specific norms governing the functioning of the relations between the EU and Ukraine but also envisaging the export of a significant part of EU rules within the legal system of Ukraine.³⁰ The scope of the so-called EU *acquis* to be applied by Ukraine covers not only primary and secondary EU legislation but also EU legal principles, common values, and even case law of the ECJ, as well as specific methods of interpretation of the relevant EU *acquis* within their legal systems. Hitherto, the Ukrainian legal system has not faced the necessity to implement and effectively apply the dynamic legal heritage of an international supranational organisation.³¹ Subsequently, adherence of

28 Art. 475 (5) EU-Ukraine AA Sometimes, the decision about market accession is specifically endowed to the Trade Committee. This is, for instance, the case with regard to services and establishment (Art. 4 Annex XVII) and public procurement (Art. 154).

29 Art. 475(6) EU-Ukraine AA.

30 For more on application of ‘pre-signature’ and ‘post-signature’ EU *acquis* in the EU external agreements, see R. Petrov, Exporting the *acquis communautaire* through EU External Agreements (NOMOS, Baden-Baden, 2011).

31 May be with exemption of the application of the EU sectoral “energy” *acquis* under the framework of the Energy Community which Ukraine joined in 2010. See R. Petrov “Energy Community as a Promoter of the European Union’s ‘Energy Acquis’ to Its Neighbourhood”, 38(3) Legal Issues of Economic Integration (2012), 331-35.

Ukraine to the dynamic EU *acquis* via the AA will encapsulate a plethora of challenges to its national legal order.

One of the serious challenges to be faced by Ukraine is the reluctance of the judiciary to apply and effectively implement international law sources in their own judgments.³² In practice, the Ukrainian courts refer mainly to the international agreements which are duly signed and ratified by their national parliaments and which are self-executing within the Ukrainian legal system. Even in these cases, the correct application of international agreements is not guaranteed. It happens because one of the most important impediments for the application of international law by the Ukrainian judiciary is the correct understanding of these international conventions by national judges. The application of the AA by the Ukrainian judiciary will increase through increasing familiarity with the AA and the EU legal order as well, due to claims on behalf of the Ukrainian nationals, based on provisions of the AA and the EU *acquis*.³³

The objective of effective implementation and application of the AA may be achieved by issuing a special implementation law that will clarify all potential conflicts of provisions of this agreement with Ukrainian legislative acts. For example, Ukraine has already gained some experience in ensuring the implementation and application of the European Convention of Human Rights (ECHR), which was ratified in 1997. This took place by means of two laws. The first law was the law on ratification of the ECHR, wherein Ukraine recognised the jurisdiction of the European Court on Human

32 R. Petrov and P. Kalinichenko, "The Europeanization of Third Country Judiciaries through the Application of the EU Acquis: The Cases of Russia and Ukraine", 60 International & Comparative Law Quarterly, (2011) 325-353. This happens mainly due to: 1) the belief that international case law is not relevant to civil law systems; 2) the translation of case law and jurisprudence; 3) the lack of translation of case law into Ukrainian to help judges adjust their decisions to best European standards. Furthermore, the Verkhovna Rada of Ukraine is not always expedient in solving conflicts between ratified international agreements and national legislation.

33 More on judicial activism and voluntary application of the EU *acquis* in the eastern neighbouring countries see P. Van Elsuwege and R. Petrov (eds.), *Legal Approximation of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the EU: Towards a Common Regulatory Space?*, (Routledge Press, 2014).

Rights (ECtHR).³⁴ The second law was a special law on application of case law of the ECtHR in Ukraine. It imposed on Ukraine a duty of mandatory and timely execution of all judgments of the ECtHR related to this country.³⁵ In accordance with these laws, judgments of the ECtHR are being formally accepted by the national judiciary as sources of law and Ukrainian judges frequently refer to the ECtHR judgments in their decisions. However, the rate of effective application of the ECtHR case law in Ukraine is considered as unsatisfactory and lags far behind other European countries³⁶.

The special law on implementation of the AA may solve much more complicated issues than the Ukrainian law on ratification of the ECHR in 1997. For instance, this law will face the necessity to clarify how binding decisions of the Association Councils should be applied in Ukraine. Direct applicability of the Association Councils' decisions will depend on their undisputed acceptance by national judiciaries. The special law on implementation of the AA must clarify whether the ECJ case law constitutes a part of the EU sectoral *acquis* contained in the AA's annexes. This issue is of prime importance for the Ukrainian governmental agencies and the judiciary which will deal with the interpretation of various elements of the EU sectoral *acquis* within their national legal orders. Another challenge is to clarify how the EU directives listed in the annexes to the AA should be implemented into the legal system of Ukraine.

The (lack of) direct effect in the legal orders of the EU Member States

The issue of direct applicability of the EU-Ukraine AA not only concerns the constitutional system of Ukraine but is also of particular importance within

³⁴ Law of Ukraine "On Ratification of the European Convention on Human Rights 1950, First Protocol and protocols № 2, 4, 7 and 11" of 17th July 1997, № 475/97-BP.

³⁵ Law of Ukraine "On Execution of Judgments and Application of Case Law of the European Court of Human Rights" of 23rd February 2006, № 3477-IV.

³⁶ See the Annual Report of the Committee of Ministers 'Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights' in 2014. Available at < https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_ann_report2014_en.pdf > accessed 10 January 2016.

the legal order of the EU. Over the years, the European Court of Justice has developed a consistent practice of accepting the direct effect of bilateral agreements on the condition that the provisions invoked are clear and unconditional.³⁷ Only if the agreement contains a formulation excluding the direct applicability of the agreement or the direct effect of some its provisions, the situation is different. The latter is the case for the EU-Ukraine AA. For instance, chapter 14 on the specific dispute settlement mechanism in relation to the DCFTA part of the agreement explicitly provides that “[f]or the avoidance of doubt, this Title shall not be construed as conferring rights or imposing obligations which can be directly invoked before the domestic courts of the Parties.” Arguably, the introduction of such a statement was deemed necessary to ensure consistency with the multilateral dispute settlement mechanism of the World Trade Organisation (WTO), which does not have direct effect in the EU’s legal order.³⁸ The same logic applies with regard to the inclusion of references that certain specific commitments laid down in annexes to the agreement “shall have no self-executing effect and thus confer no rights directly on natural or legal persons.”³⁹ This practice, which can also be observed in other recently concluded EU free trade agreements, avoids the possibility to circumvent the non-direct effect of WTO commitments.⁴⁰

³⁷ M. Maresceau, “The Court of Justice and Bilateral Agreements”, in: A. Romas, E. Levits and Y. Bot (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty years of Case-law*, (Asser Press, 2013), 693-717.

³⁸ Case C-377/02, *NV Firma Leon Van Parys v. Belgisch Interventie- en Restitutiebureau* [2005] ECR I-1465.

³⁹ This reference is included in annex XVI-A to chapter 6 ‘EU party reservations on establishment’, annex XVI-B to chapter 6 ‘list of commitments on cross-border services’ and annex XVI-C to chapter 6 ‘reservations on contractual services suppliers and independent professionals’.

⁴⁰ See, for instance, the Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, *OJ*, 2001, L 127/6. For comments on this practice, see: A. Semertzi, “The Preclusion of Direct Effect in the Recently Concluded EU Free Trade Agreements”, *Common Market Law Review* 51 (2014), 1125-1158.

Significantly, in addition to the specific clauses precluding direct effect of the AA's trade dispute settlement mechanism and the WTO-like commitments in the field of establishment and services, the Council Decisions on the signing and provisional application of the AA unequivocally provide that "[t]he Agreement shall not be construed as conferring rights or imposing obligations which can be directly invoked before Union or Member State courts or tribunals."⁴¹ The question arises to what extent such a unilateral declaration, which is not part of the agreement itself, precludes the direct effect of the AA's clear and unconditional provisions. This issue is particularly relevant with regard to the non-discrimination clause of Article 17(1) EU-Ukraine AA, which provides that "[s]ubject to the laws, conditions and procedures applicable in each Member State and the EU, treatment accorded to workers who are Ukrainian nationals and who are legally employed in the territory of a Member State shall be free of any discrimination based on nationality, as regards working conditions, remuneration or dismissal, compared to the nationals of that Member State". In the *Simutenkov* judgment, the Court of Justice concluded that an identically worded provision of the PCA with Russia "has direct effect, with the result that individuals to whom that provision applies are entitled to rely on it before the courts of the Member States."⁴² Precluding a similar right for Ukrainian nationals would, therefore, lead to a very paradoxical situation. It would imply that an old PCA with Russia having relatively limited ambitions of partnership would have more far-reaching direct legal implications than a far more ambitious association agreement with Ukraine.⁴³

The AA supports the Ukrainian security and territorial integrity and encourages peaceful settlement of regional conflicts

⁴¹ See: Art. 5 of Council Decision 2014/295/EU (OJ 2014 L61/1) and Art. 7 of Council Decision 2014/668 (OJ 2014 L278/1).

⁴² Case C-265/03, *Simutenkov v. Real Federacion Española de Fútbol* [2005] ECR I-02579, para. 29.

⁴³ In this respect, it also noteworthy that the AAs with Georgia and Moldova do not even include a comparable provision on the non-discrimination of legally employed workers.

The principles of good neighbourliness, peaceful settlement of regional conflicts and territorial integrity were given a prominent place among the essential elements of the AA.⁴⁴ Furthermore, these principles are encapsulated in the provisions on regional stability, where it provides that ‘the Parties shall intensify their joint efforts to promote stability, security and democratic development in their common neighbourhood, and in particular to work together for the peaceful settlement of regional conflicts’.⁴⁵

Taking into account that the text of the EU-Ukraine AA was already initialed before the Russian annexation of Crimea and the outbreak of violence in the eastern part of Ukraine, this issue is not explicitly addressed in the agreement. Nevertheless, the EU-Ukraine Association Council confirmed the parties’ “commitment to a political and peaceful solution to the conflict in eastern Ukraine based on the respect for Ukraine’s independence, sovereignty and territorial integrity.”⁴⁶ It is also noteworthy that the question of territorial integrity is more explicitly dealt with in the AAs with Moldova and Georgia, which also face the phenomenon of ‘breakaway regions’. For example, the article on regional stability in the EU-Moldova AA contains the commitment of the Parties ‘to a sustainable solution to the Transnistrian issue, in full respect of the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Moldova’.⁴⁷ A similar provision in the EU-Georgia AA underlines that the Parties ‘shall work towards peaceful settlement of the

⁴⁴ Article 2 EU-Ukraine Association Agreement (n 33), the EU-Georgia AA and the EU-Moldova AA provide that ‘Promotion of respect for the principles of sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence, as well as countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials and their means of delivery also constitute essential elements of this Agreement’.

⁴⁵ Article 9 EU-Ukraine Association Agreement, Article 8 of the EU-Georgia Association Agreement, Article 8 of the EU-Moldova Association Agreement.

⁴⁶ Joint Press Release following the Association Council Meeting between the European Union and Ukraine, 7 December 2015, available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/07-joint-press-release-eu-ukraine-association-council/> accessed 10 January 2016.

⁴⁷ Article 8 EU-Moldova Association Agreement (n 37).

unresolved conflicts in the region'⁴⁸ implying thereby the frozen conflict between Georgia and Russia over Abkhazia and South Ossetia. However, the AAs are nowhere near to providing any firm commitments from the EU to provide any sort of military, financial or technical assistance in case of escalating security threats to the parties to the agreements.

Even though the dispute between Russia and Ukraine is formally not dealt with in the framework of the AA, several initiatives had been developed in the margins of this agreement.⁴⁹ Of particular importance is the so-called trilateral dialogue between the EU, Ukraine and Russia which was installed in the context of the Minsk peace arrangement and the de-escalation process for the Eastern Ukraine crisis. The first trilateral negotiations of June 2014 resulted in an important compromise solution. On the one hand, the EU and Ukraine agreed to postpone the provisional application of the DCFTA until 1 January 2016. Simultaneously, the EU promised to continue the application of its unilateral trade preferences to Ukraine until the same deadline. On the other hand, the Russian Federation did not suspend its existing free trade arrangement with Ukraine. This compromise essentially aimed to buy time for technical negotiations in response to a list of Russian concerns about the impact of the EU-Ukraine DCFTA. Three issues are significant in this respect. First, Russia claims that its domestic market will be flooded by EU products re-exported via Ukraine and thus circumventing the customs tariffs applicable in EU-Russia trade relations. Second, Russia's exports to the Ukrainian market are expected to suffer from increased competition with EU products. Third, Ukraine's commitments under the DCFTA to adopt EU technical product standards and sanitary and phytosanitary standards (SPS) may collide with the standards applicable in the Eurasian Economic Union and as such further complicate the export of Russian products to the Ukrainian market.

⁴⁸ Article 8 EU-Moldova Association Agreement (n 37). The text of the AA is available on the website of the EU External Action Service
<http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>
last accessed 20 September 2014.

⁴⁹ P. Van Elsuwege, 'EU-Russia Relations and the Crisis in Ukraine: How to Proceed?', *JTIBlog*, 15 June 2015, available at:
<http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/06/eu-russia-relations-and-the-crisis-in-ukraine>
(accessed 20 January 2016).

None of the identified economic concerns are inherently problematic in the sense that they can be addressed on the basis of effective customs cooperation, controls on rules of origin and arrangements on regulatory convergence and/or the principle of mutual recognition. This is precisely where the trilateral negotiations can make a difference. More problematic, of course, are the underlying (geo)political considerations and attempts to more fundamentally revise the EU-Ukraine AA. In this respect, the European Commission has drawn some clear red lines: it is absolutely impossible to change the text of the agreement and the entry into force of the DCFTA cannot be further postponed after 1 January 2016 irrespective an earlier Russian request to do so. In a counter-reaction, the Russian Federation decided to unilaterally suspend its free trade agreement with Ukraine and introduced heavy trade restrictions on Ukrainian exports to Russia. These measures are currently contested at the level of the World Trade Organisation.⁵⁰

Conclusion

Taking into account the comprehensive nature of the agreement, the underlying conditionality approach and the complex mechanisms for legislative approximation and dispute settlement, the EU-Ukraine AA occupies, together with the Moldova and Georgia AAs, a unique position within the network of bilateral agreements concluded between the EU and third countries. As such, it offers an ambitious agenda for reform in a region where endemic corruption is hampering economic development and political stability. The obligation to share the EU's common democratic values based upon regular monitoring by the EU institutions should prevent the Ukrainian government from undemocratic practices. In addition, the establishment of a DCFTA is expected to boost the bilateral economic relations. Despite the rather unstable situation in the region, exports from Georgia and Moldova to the EU significantly increased in the first 12 months of the implementation of the DCFTA provisions and a

⁵⁰ "WTO shares Ukraine's complaints about Russia's trade discrimination with WTO members", 16 January 2016, available at: <http://en.interfax.com.ua/news/econoic/317920.html> (accessed 20 January 2016).

similar positive evolution is expected for Ukraine.⁵¹ Of course, the context for the full and successful implementation of the EU-Ukraine AA is particularly challenging. Apart from the unstable military situation in the east of Ukraine, the country faces a considerable constitutional reform. Moreover, the scope of the EU *acquis* to be adopted by Ukraine is massive and covers not only EU laws but also fundamental EU principles, doctrines and the ECJ case law. Ukrainian civil servants and judges will require in-depth training in EU law in order to be able to apply those norms in their everyday activities. For the EU and its Member States, on the other hand, the EU-Ukraine AA provides an opportunity to export its norms and values abroad.

⁵¹ European Parliament Resolution of 21 January 2016 on Association Agreements/Deep and Comprehensive Free Trade Areas with Georgia, Moldova and Ukraine, P8_TA(2016)0018. It is noteworthy that the DCFTAs with Moldova and Georgia provisionally entered into force on 1 September 2014 whereas the provisional application of the DCFTA with Ukraine only started at 1 January 2016 (as a result of a compromise deal reached in the context of the trilateral EU-Russia-Ukraine dialogue).

Voorlopige toepassing van het Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne

*Wim Muller**

Abstract

Hoewel het Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne pas officieel van kracht wordt nadat het door alle lidstaten is goedgekeurd, is een groot deel van de bepalingen inmiddels al in werking getreden. Voorlopige toepassing van Associatieverdragen is geen onbekend fenomeen; sterker nog, vrijwel alle bestaande Associatieverdragen – niet alleen met kandidaat-lidstaten, maar ook met andere landen – traden tenminste al ten dele in werking voordat het betreffende verdrag door alle lidstaten was geratificeerd. Het onverwachte referendum heeft deze praktijk nu een nieuwe politieke lading gegeven, getuige ook de ophef die hierover is ontstaan in delen van Nederlandse media. Deze bijdrage plaatst de voorlopige toepassing van het Associatieverdrag in de context van de externe betrekkingen van de EU en de praktijk met betrekking tot eerdere verdragen. Daarop volgt een korte analyse waarin wordt toegelicht welke bepalingen nu al worden toegepast, welke bepalingen op moeilijkheden zouden stuiten bij een eventueel ‘nee’, op welke manier het verdrag al dan niet kan worden uitgevoerd bij een negatieve uitslag die gevolgd wordt door de Nederlandse regering en een korte conclusie over de wenselijkheid daarvan.

Inleiding

Door het referendum over het Associatieverdrag tussen Nederland en Oekraïne staan enkele technische aspecten van het externe beleid van de Europese Unie plotseling in de publieke en politieke schijnwerpers in

* Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven. De auteur dankt Koen Orbons voor enige nuttige verwijzingen.

Nederland. Eén daarvan is de voorlopige uitvoering van het verdrag, een gebruikelijke praktijk bij EU-Associatieverdragen die nu door vertegenwoordigers van de nee-campagne als een flagrante schending van democratische beginselen wordt gepresenteerd.¹ Tegenstanders van het verdrag hebben zelfs een kort geding tegen de Nederlandse staat aangekondigd nu de regering niet op hun eis is ingegaan de voorlopige uitvoering stil te leggen tot het referendum heeft plaatsgevonden.² In deze bijdrage wordt kort uiteengezet op welke manier voorlopige uitvoering van het Associatieverdrag in een reeds lang bestaande praktijk van de EU past en wat hiervoor de juridische en beleidsmatige gronden zijn. Daarna volgt een korte analyse van de manier waarop het verdrag nu al wordt toegepast, gevolgd door een bespreking van de consequenties van een mogelijke negatieve uitkomst.

Voorlopige uitvoering van Associatieverdragen in de bestaande praktijk

Zoals in meer detail besproken in andere bijdragen v, zijn associatieverdragen een vast onderdeel van het instrumentarium dat de EU in haar buitenlands beleid ter beschikking staat om nauwe betrekkingen met niet-lidstaten aan te gaan, vooral op economisch maar ook op politiek gebied. Hoewel sommige van deze verdragen zijn gesloten als eerste stap in het proces van toetreding van een kandidaat-lidstaat, is dat met veel andere duidelijk niet het geval en in andere gevallen is het nog maar de vraag. Voorbeelden hiervan zijn de associatieverdragen met Turkije, dat al in 1963 werd gesloten, en met onder meer Tunesië (1995), Israël (1995), Noorwegen (1993), Marokko (1996), de Palestijnse autoriteit (1997) en zelfs Chili (2002) en Afrikaanse en Caribische staten (2000 en 2005).³

Vanuit het perspectief van het internationaal publiekrecht leidt de bijzondere aard van de Europese rechtsorde tot een ietwat ingewikkelde structuur van door de EU gesloten verdragen. De EU heeft een eigen internationale rechtspersoonlijkheid en daarmee gepaard gaande

¹ Baudet en De Vlieger (2016).

² Obbema (2016).

³ Zie <http://eeas.europa.eu/association/> (bezocht op 1.2.2016); Van Vooren en Wessel (2014), pp. 63-65.

bevoegdheid internationale verdragen te sluiten op die gebieden waarop de zij exclusieve competentie heeft, met name op het gebied van handel. De lidstaten spelen in die beslissingen een rol door middel van hun deelname in de EU-instituties, met name in de Raad. Omdat op andere gebieden bevoegdheden worden gedeeld door de EU met de lidstaten en op weer andere de lidstaten hun bevoegdheden niet hebben overgedragen aan de Unie, zijn de meeste verdragen en zeker associatieverdragen zogenaamde gemengde verdragen of mixed agreements, die zowel door de Unie als door de individuele lidstaten met de derde staat worden aangegaan. Om volledig van kracht te worden, is het dan ook nodig dat deze verdragen zowel door de EU als door alle lidstaten zijn geratificeerd. Omdat dit in de praktijk kan leiden tot vertraging, doordat een groot aantal - inmiddels 27 - lidstaten de nationale constitutionele procedure moet doorlopen, is het in de loop der jaren gebruikelijk geworden dat verdragen, inclusief

associatieovereenkomsten of onderdelen daarvan, al van kracht worden voordat de volledige ratificatie van het verdrag een feit is.⁴

De beleidsoverwegingen achter voorlopige uitvoering zijn duidelijk: met name bij economische bepalingen kan het onwenselijk zijn dat gewacht moet worden tot wat meestal slechts een formaliteit is om te kunnen beginnen met de uitvoering van het verdrag. Meestal zijn de bepalingen die al worden uitgevoerd ook niet politiek controversieel. Daarnaast is de praktijk van voorlopige uitvoering van verdragen niet alleen bekend binnen het recht van de Europese Unie, maar ook binnen het algemeen verdragenrecht.

Voorlopige uitvoering binnen het verdragenrecht

In het internationaal verdragenrecht is voorlopige uitvoering van verdragen een reeds lang bestaande praktijk. Voorlopige uitvoering moet daarbij overigens wel worden onderscheiden van voorlopige inwerkingtreding of het louter treffen van voorbereidende maatregelen om implementatie van een verdrag te bespoedigen. Voorlopige uitvoering kan een uitkomst zijn wanneer bijvoorbeeld een verdrag wordt gesloten om een internationale crisis tot een einde te brengen. Wanneer snelle actie vereist is, kan het wenselijk zijn om zelfs voordat alle partijen daadwerkelijk tot ratificatie zijn

⁴ Zie Van Vooren en Wessel (2014). Zie ook Koutrakos (2015) pp. 146-147.

overgegaan alvast tot uitvoering van het verdrag over te gaan. Voorbeelden hiervan zijn de *Pacte d'Entente Balkanique* uit 1934, het OESO-verdrag uit 1974 waarin een Internationaal Energieprogramma werd opgezet in reactie op de oliecrisis en de in 1986 onder auspiciën van het Internationaal Atoomagentschap gesloten conventies met betrekking tot de vroegtijdige notificatie alsmede assistentie bij nucleaire ongelukken, die volgden op de Tsjernobyl-ramp. Een andere reden zijn dat snelle uitvoering van verdragsbepalingen kan dienen ter bevordering van het wederzijds vertrouwen, zoals de GATT in 1947 na beëindiging van de Tweede Wereldoorlog of bepaalde verdragen die kort na het einde van de Koude Oorlog werden gesloten. Hoewel verdragen soms expliciete bepalingen bevatten met betrekking tot voorlopige uitvoering, worden de redenen daarvoor meestal niet uitdrukkelijk vermeld, waardoor er ruimte is voor speculatie over de werkelijke reden.⁵ Voorlopige uitvoering kan lang duren. Het spectaculairste voorbeeld is de GATT, die in afwachting van de nooit tot stand gekomen Internationale Handelsorganisatie decennia lang voorlopig werd uitgevoerd totdat hier met de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie in 1994 een einde aan kwam.⁶ De juridische basis voor voorlopige uitvoering van verdragen kan worden gevonden in artikel 25 van het Weens Verdragenverdrag uit 1969. Dit artikel luidt:

- 1. A treaty or a part of a treaty is applied provisionally pending its entry into force if:
 - (a) The treaty itself so provides; or
 - (b) The negotiating States have in some other manner so agreed.
- 2. Unless the treaty otherwise provides or the negotiating States have otherwise agreed, the provisional application of a treaty or a part of a treaty with respect to a State shall be terminated if that State notifies the other States between which the treaty is being applied provisionally of its intention not to become a party to the treaty.⁷

⁵ Lefeber (2011), par. 1 en 2.

⁶ Bartels (2012), p. 112.

⁷ UNTS 1155, p. 331. Zie ook artikel 25 van de Weense Conventie over verdragen tussen staten en internationale organisaties en tussen internationale organisaties, UN Doc. A/CONF.129/15. Dit laatste verdrag is nog niet in werking

Uit artikel 1 blijkt dat verdragen die zich lenen voor voorlopige toepassing doorgaans specifieke bepalingen bevatten die dit mogelijk maken en details verschaffen over de manier waarop. Artikel 2 biedt de mogelijkheid om de voorlopige toepassing van een verdrag te staken wanneer een staat de andere verdragspartijen informeert over haar intentie om geen partij bij het verdrag te worden. Mocht een staat in eerste instantie dus het voornemen hebben gehad zich bij een verdrag aan te sluiten en zelfs tot voorlopige uitvoering van (een deel van) het verdrag over te gaan, dan bestaat er in het algemene internationale verdragenrecht nog steeds een weg terug. Dit laat onverlet dat een staat bij ondertekening van een verdrag gehouden is niet te handelen in strijd met '*object and purpose*' van dit verdrag op grond van artikel 18 WVV.

Hoewel de beleidsmatige en andere redenen waarom het soms wenselijk kan zijn al tot de uitvoering van een verdrag over te gaan voordat het volledig is geratificeerd, roept deze praktijk natuurlijk wel principiële vragen op. Wat is tenslotte de meerwaarde van de ratificatie van een verdrag als het al kan worden toegepast voordat alle verdragspartijen het geratificeerd hebben? Wat is het verschil tussen ondertekening van een verdrag dat voorziet in voorlopige uitvoering en de ratificatie? Waarom zou je als land een constitutioneel zwaardere procedure hebben om een verdrag te bekrachtigen als de handtekening van een gevolmachtigde al zorgt voor een gedeeltelijke effectieve inwerkingtreding? Wordt de wetgever hiermee niet buitenspel gezet? Gaat het niet ten koste van het democratische toezicht? Er zijn ook technische vragen: is de overeenkomst om een verdrag uit te voeren een aparte overeenkomst dan het verdrag? Is het een unilaterale handeling of is reciprociteit noodzakelijk? Zijn er verdere voorwaarden waaraan voldaan moet worden alvorens een staat zich kan terugtrekken uit de eerder aangegane verplichting een verdrag voorlopig uit te voeren?⁸ Hoewel een fundamentele antwoord op dergelijke vragen buiten het bestek van deze bijdrage valt, dient opgemerkt te worden dat de

getreden. In het algemeen wordt aangenomen dat deze bepalingen het internationaal gewoonterecht weergeven.

⁸ Zie Lefeber (2011) en Bartels (2012). Zie ook Permanent Hof van Arbitrage, *Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. AA 227.

kritische kanttekeningen die in de doctrine bij voorlopige uitvoering kunnen worden gezet, met name wat betreft het passeren van de democratische controle en het verminderen van het belang van constitutionele procedures, aansluit bij de kritiek die door het nee-kamp in het referendum is geuit.

Voorlopige uitvoering van verdragen: de praktijk binnen de EU

Zoals eerder opgemerkt, kan het proces van totstandkoming van verdragen tussen de EU enerzijds en niet-lidstaten anderzijds ingewikkeld zijn. Afhankelijk van de materie waar het verdrag over gaat, roept het proces vragen op met betrekking tot wie de EU vertegenwoordigt, welke EU-instituties betrokken moeten worden in het onderhandelingsproces en wie het verdrag namens de EU kan ondertekenen, alsmede de juridische gevolgen van ondertekening door de EU-vertegenwoordiger.⁹ Sinds het Verdrag van Lissabon is de juridische basis voor Associatieverdragen artikel 217 VWEU:¹⁰

“De Unie kan met één of meer derde landen of internationale organisaties akkoorden sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures”

De procedure zelf wordt geregeld in artikel 218 VWEU.¹¹ Lid 5 biedt expliciet de mogelijkheid tot voorlopige uitvoering; lid 6 bepaalt dat daarvoor in het geval van onder meer associatieovereenkomsten de goedkeuring van het Europees Parlement is vereist. Op het niveau van de Unie wordt de democratische controle op het proces van totstandkoming van het verdrag en de voorlopige uitvoering ervan derhalve door het Parlement uitgeoefend.

⁹ Europese Commissie (2011), pp. 37-46.

¹⁰ oud art. 310 EG

¹¹ oud art. 300 EG

Voorlopige uitvoering van het Associatieverdrag EU-Oekraïne

De Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne¹² is op 27 juni 2014 getekend en op 16 september 2014 geratificeerd door het Europees Parlement en het Oekraïense parlement (Verkhovna Rada). De voorlopige uitvoering van het verdrag is in twee stadia gegaan. Op 4 november 2014 zijn belangrijke delen van het verdrag in werking getreden, 13 gevolgd door het van start gaan van de Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), de vrijhandelszone tussen de EU en Oekraïne, op 1 januari 2016.¹⁴

In de eerste fase van voorlopige uitvoering ging het om de secties van de Associatieovereenkomst die betrekking hebben op respect voor de rechten van de mens, fundamentele vrijheden en de rechtstaat, politieke dialoog en hervormingen alsmede justitie, vrijheid en veiligheid. Daarnaast betrof het samenwerking op het gebied van onder meer energiebeleid, het milieu en klimaat, vervoer, financiële diensten en samenwerking op financieel gebied, onder meer de bestrijding van fraude, landbouw, natuurbeheer en visserij, consumentenbescherming en *civil society*.¹⁵

¹² Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (met bijlagen, protocollen, gezamenlijke verklaring en slotakten); Brussel, 21 maart 2014 / 27 juni 2014, Trb. 2014, No. 160.

¹³ EU Delegation to Ukraine, Joint Statement by the Presidents of Ukraine, the European Council and the European Commission on the occasion of the beginning of the provisional application of the Association Agreement, 4 november 2014.

http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2014/2014_11_01_1_en.htm

¹⁴ EU Delegation to Ukraine, The trade part of the EU-Ukraine Association Agreement becomes operational on 1 January 2016, 8 januari 2016.

http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2016/2016_01_08_en.htm

¹⁵ EEAS, Fact Sheet: EU-Ukraine relations,

http://eeas.europa.eu/factsheets/news/eu-ukraine_factsheet_en.htm (bezocht op 1 februari 2016)

Beide vormen van voorlopige uitvoering zijn voorzien in artikel 486 van het verdrag zelf en door relevante secundaire wetgeving van de EU.¹⁶ De voorlopige uitvoering van Titel IV van het verdrag met betrekking tot de DCFTA werd tot 1 januari 2016 uitgesteld in een later besluit wegens de politieke omstandigheden.¹⁷

Effectief betekent dit dat de belangrijkste onderdelen van het verdrag inmiddels van kracht zijn. In alle andere EU-lidstaten is het verdrag inmiddels geratificeerd. Alleen Nederland moet nog definitief instemmen.

Juridische gevolgen voor Nederland

Uit de manier waarop de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne tot stand is gekomen, blijkt duidelijk dat de praktijk is gericht op snelle implementatie van het verdrag als het eenmaal tot stand is gekomen en de nationale ratificatie eerder als een formaliteit wordt gezien dan als een moment voor de lidstaten om nog eens goed te overwegen of deze overeenkomst nu moet worden aangegaan. Het zwaartepunt voor deze politieke afweging ligt binnen de EU-instituties: de Raad, de Commissie en het Europees Parlement. De voorlopige uitvoeringsmaatregelen maken het nog moeilijker, maar niet onmogelijk, om nog op deze al eerder genomen beslissingen terug te komen. In theorie had de Nederlandse regering de uitvoeringsmaatregelen kunnen blokkeren in de Raad in afwachting van de uitkomst van het referendum. Dit ligt echter om meerdere redenen niet voor de hand. Om te beginnen zijn de bepalingen met betrekking tot voorlopige uitvoering al in de onderhandelingsfase opgenomen in de overeenkomst tussen de EU en Oekraïne en waren deze destijds niet controversieel, maar een weergave van een bestaande praktijk. Ook de relevante secundaire EU-wetgeving is al in 2014 aangenomen, lang voordat er sprake was van een referendum, terwijl ook in Nederland de goedkeuringswet al succesvol door beide Kamers was gelooft.¹⁸

¹⁶ Raadsbesluit 2014/668/EU, OJ 2014 L 278 1.

¹⁷ Raadsbesluit 2014/691/EU, OJ 2014 L 298 1.

¹⁸ Wetsvoorstel 34.116. Zie

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34116_goedkeuring

De vraag is derhalve of de Nederlandse regering gehouden is bestaande maatregelen al terug te draaien voordat de uitkomst van het referendum bekend is. Op dit moment is Nederland op basis van zowel internationaal als Europees recht gebonden aan de regels die de voorlopige uitvoering van het verdrag mogelijk maken. Nu al maatregelen nemen om deze uitvoering terug te draaien lijkt enigszins voorbarig en is wellicht in strijd met de rechtszekerheid. Ook zijn de mogelijkheden die de Nederlandse regering ter beschikking staan beperkt. Zo lijkt op EU-niveau een besluit van de Raad om uitvoeringsmaatregelen stil te leggen of terug te draaien praktisch onhaalbaar, omdat andere lidstaten daar dan mee zouden moeten instemmen. Wat meer voor de hand ligt is dat een politieke impasse ontstaat waarin het verdrag voor een langere termijn dan voorzien voorlopig wordt uitgevoerd.

Een kort geding?

Uit het bovenstaande blijkt dat een kort geding tegen de Nederlandse Staat een weinig reële manier is om de Nederlandse regering te dwingen de voorlopige uitvoering van het verdrag te staken. Voor wat betreft de beleidsterreinen waarop de EU exclusieve bevoegdheden heeft, kan Nederland eigenlijk niets doen – sterker nog, de Nederlandse regering is zelf onderdeel van de Europese instellingen die de beslissingen hebben genomen over de voorlopige uitvoering van het verdrag. Deze zijn ook vastgelegd in zowel het verdrag zelf als in de secundaire wetgeving. De juridische grondslag voor voorlopige uitvoering van een verdrag is stevig verankerd in het internationaal verdragenrecht en in het Europees recht en een vast onderdeel van de rechtspraktijk. Zelfs als de voorzieningenrechter een mogelijkheid voorziet om de voorlopige uitvoering van het verdrag te laten staken, zal deze daartoe waarschijnlijk eerst prejudiciële vragen stellen bij het Europees Gerechtshof in Luxemburg. Het is niet waarschijnlijk dat de Europese rechter dan wel een reden zal vinden om de voorlopige uitvoeringsmaatregelen terug te draaien.

Conclusie: de juridische consequenties van ‘nee’

Het is uiteraard precies de bedoeling van het raadgevend referendum om het mogelijk te maken te elfder ure in te grijpen in gevallen waarin

doorgaans het tot stand komen van wetgeving of een verdrag slechts een formaliteit lijkt. Dit is dan ook wat hier gebeurd is. De bestaande praktijk, die stevig is verankerd in zowel het internationaal verdragenrecht als in het Europees recht, betekent echter dat zowel in praktisch als in juridisch opzicht een negatieve uitkomst van het referendum leidt tot het terugdraaien van processen die al in gang zijn gezet. Het betekent ook dat Nederland zal moeten onderhandelen met de rest van de EU over het buiten toepassing laten van de bepalingen die al voorlopig in werking zijn getreden. De Nederlandse regering heeft hiermee ingestemd door haar deelname aan de bestaande procedures; mocht er geen overeenstemming worden bereikt in dergelijke onderhandelingen, dan blijft Nederland dus gebonden aan de voorlopige uitvoering. Het uitgangspunt is dus dat de voorlopige uitvoeringsmaatregelen van kracht blijven en iedere verandering door Nederland middels EU-procedures bereikt dient te worden.

Dit past ook bij de aard van verdragen als een juridisch instrument: hoewel de totstandkoming van verdragen zelf ook een proces is waarin partijen nader tot elkaar moeten komen en overeenstemming moeten bereiken over veelal gevoelige en lastige moeilijke kwesties, is er vaak al enige mate van politieke consensus bereikt alvorens zelfs maar tot het begin van het sluiten van een verdrag wordt overgegaan. Dat is bij de totstandkoming van de Associatie-overeenkomst tussen de EU en Oekraïne niet anders. Het referendum biedt het Nederlandse electoraat de mogelijkheid tot reflectie en middels directe democratie terug te komen op een beslissing die door de procedures en instituties van een representatieve democratie al is genomen en in stand is gezet. In juridisch opzicht betekent dit dat bij een 'nee' zal worden teruggekomen op bepaalde verbintenissen en verplichtingen die al zijn aangegaan of waarvan het vertrouwen is gewekt – bij Oekraïne en bij de andere EU-lidstaten – dat deze zullen worden aangegaan. De voorlopige uitvoering van het verdrag is hier een uitdrukking van. Een dergelijke uitkomst zal, ongeacht de politieke gevolgen, echter wel een procedurele en juridische legitimiteit hebben omwille van het simpele feit dat de ratificatie van het verdrag niet is voltooid. Tegelijkertijd betekent een negatieve uitslag wel dat de Nederlandse regering zich zal moeten inspannen om deze

processen terug te draaien. Voordat de uitslag bekend is, is er echter geen reden om daar al mee te beginnen.

Geraadpleegde literatuur

Bartels, Lorand (2012)

‘Withdrawing Provisional Application of Treaties: Has the EU Made a Mistake?’, *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 1 (2012) pp. 112-118

Baudet, Thierry en Erik de Vlieger (2016)

‘Rutte stelt kiezers voor voldongen feit’, *de Volkskrant*, 18 januari 2016, p. 18 (online ‘Europese Unie heeft lak aan Geen Peil-referendum’, <http://www.volkskrant.nl/opinie/-europese-unie-heeft-lak-aan-geen-peil-referendum~a4226146/>)

Europese Commissie (2011)

Vademecum on the External Action of the European Union, SEC(2011)881/3

Koutrakos, Panos (2015)

EU International Relations Law, Oxford: Hart

Lefeber, René (2011)

‘Treaties, Provisional Application’, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press (opil.ouplaw.com)

Obbema, Fokke (2016)

‘Nederlandse staat voor de rechter om Oekraïne-verdrag’, *de Volkskrant*, 4 februari 2016 (<http://www.volkskrant.nl/binnenland/nederlandse-staat-voor-de-rechter-om-oekraïne-verdrag~a4238476/>)

Van Vooren, Bart en Ramses A. Wessel (2014)

EU External Relations Law. Text, Cases and Materials. Cambridge, Cambridge University Press.

Het ‘Oekraïne-referendum’ in de ogen van kiezers

Martin Rosema, Peter Kanne en Laurens Klein Kranenburg

Abstract

Het tweede landelijke referendum in Nederland sinds de invoering van het algemeen kiesrecht zal gaan over het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne. Hoe de bevolking tegen dit referendum aankijkt hebben we onderzocht op basis van een enquête onder ongeveer 3.500 kiezers. Zij zijn verdeeld over de vragen of dit referendum wenselijk is en of de politici in Den Haag de uitslag moeten volgen. Veel kiezers hadden enkele maanden voor de stemming al een stemintentie, zonder veel te weten van de inhoud van het verdrag, en een meerderheid was van plan om ‘tegen’ te stemmen. De stemvoorkeur is primair afhankelijk van het oordeel over Europese integratie in het algemeen, waar veel kiezers sceptisch over zijn. Als dit patroon in de campagneperiode niet gaat veranderen, dan wordt het voor de voorstanders van het verdrag moeilijk om de achterstand in te lopen.

Inleiding

Ruim tien jaar na het roemruchte referendum over de Europese Grondwet mag de Nederlandse bevolking zich binnenkort opnieuw uitspreken over een Europese kwestie. Op 6 april 2016 is de vraag aan de orde of Nederland het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne moet ratificeren. Het is de eerste volksstemming die wordt gehouden op basis van de referendumwet die sinds 1 juli 2015 van kracht is. Dit referendum zou het begin kunnen markeren van een nieuw hoofdstuk in de Nederlandse democratie, waarbij de bevolking vaker de kans aangrijpt om in het stemhokje te laten weten hoe zij oordeelt over specifieke besluiten van de beleidsmakers in Den Haag.

In dit hoofdstuk beschouwen we het aankomende referendum vanuit het perspectief van kiezers. Hierbij maken we gebruik van enquête-onderzoek naar de opvattingen van Nederlandse burgers over het Oekraïne-referendum, wat we hebben uitgevoerd voor aanvang van de campagne (zie appendix). We gaan achtereenvolgens in op de wenselijkheid van het referendum, de te verwachten opkomst, de stemkeuze (voor of tegen) en factoren die deze bepalen, en de vraag of regering en parlement de referendumsuitslag moeten volgen in hun besluitvorming. We sluiten af met een beknopte reflectie.

Is een referendum wenselijk?

Het referendum en de representatieve democratie

De wenselijkheid van het referendum als democratisch instrument binnen de representatieve democratie wordt al langer bediscussieerd dan menigeneen zich realiseert. Bijna een eeuw geleden, in de tijd dat algemeen kiesrecht werd ingevoerd voor achtereenvolgens mannen (1917) en vrouwen (1919), vond al discussie plaats over de vraag of kiezers de mogelijkheid moeten hebben om de besluiten van hun volksvertegenwoordigers via een referendum tegen te houden. Een staatscommissie onder leiding van toenmalig minister-president Charles Ruijs de Beerenbrouck oordeelde in 1920 echter negatief over de mogelijkheid om het referendum in de grondwet op te nemen en het gebeurde niet. De woorden uit het rapport van de commissie spreken boekdelen: “Deze plant van vreemden bodem te enten op onze constitutie, ware een gevaarlijke proefneming. Als de Staten-Generaal gesproken hebben, is voor eene nadere beslissing van het kiezersvolk geen plaats.”¹ De commissie vond het referenduminstrument niet passen binnen een representatieve democratie.

Verscheidene andere staatscommissies bogen zich later opnieuw over het onderwerp, waarbij het referendum soms wel positief werd beoordeeld. Dat gold in het bijzonder voor de Commissie-Biesheuvel, die in 1985 positief

¹ Commissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 5. De enige situatie waarin volgens de commissie een referendum te rechtvaardigen zou kunnen zijn, is bij verandering van staatsvorm en bij de tweede lezing van grondwetswijzigingen die de benodigde tweederdemeerderheid van de stemmen in het parlement niet behalen.

adviseerde over een ‘facultatief beslissend wetgevingsreferendum’. In de argumentatie ging de commissie onder meer in op het afnemend besef bij burgers van medeverantwoordelijkheid voor het politieke proces, de behoefte aan sterkere legitimatie van belangwekkende besluiten, en de mogelijkheid dat de coalitievorming leidt tot besluiten waar geen meerderheid van de kiezers achter staat. Er bleek echter onvoldoende politieke steun voor dit voorstel en het referendum werd wederom niet in de wet opgenomen.

Het referendum is ook daarna nooit in de grondwet terechtgekomen, maar dat moment was eenmaal wel dichtbij. Het voorstel tot invoering van een bindend correctief referendum van het eerste kabinet-Kok (PvdA, VVD, D66) sneuvelde echter in mei 1999 bij de tweede lezing in de Eerste Kamer.² Om het leed voor coalitiepartner D66 te verzachten en een kabinetsbreuk te lijmen werd de *Tijdelijke Referendumwet* tot stand gebracht, die een niet-bindend correctief referendum mogelijk maakte en geen grondwetswijziging vereiste. Deze wet was van kracht van 2002 tot en met 2004, maar leidde niet tot een landelijk referendum.

In 2005 kwam het dan toch tot het eerste landelijke referendum sinds de invoering van het algemeen kiesrecht. Op initiatief van de Tweede Kamer werd een volksraadpleging gehouden over het verdrag inzake een Europese Grondwet, vanuit het idee dat een zo ingrijpend politiek besluit een sterke legitimering vereist. Blijkbaar vond ook een meerderheid van de kiezers het onderwerp van voldoende belang om de gang naar het stemlokaal te maken, want de opkomst bedroeg 63 procent. Een ruime meerderheid (62 procent) stemde tegen deze grondwet. De regering en het parlement volgden de uitslag en ratificeerden dit verdrag niet. Twee jaar later bereikten de Europese regeringsleiders overeenstemming over het Verdrag van Lissabon, wat inhoudelijk niet sterk van de Europese Grondwet afweek, en dit verdrag werd door Nederland wel geratificeerd (zonder voorafgaande volksraadpleging) en uiteindelijk – na twee referenda in Ierland – door alle EU-lidstaten.

De *Tijdelijke Referendumwet* en het referendum over de Europese Grondwet legden de basis voor twee initiatiefwetten die in 2005 werden ingediend door Tweede Kamerleden Wijnand Duyvendak (GroenLinks),

² Van Merriënboer 1999.

Niesco Dubbelboer (PvdA) en Boris van der Ham (D66). De *Wet correctief referendum* voorziet in een bindend referendum en vereist derhalve een grondwetswijziging. Deze wet is in eerste lezing aangenomen door het parlement, maar of na de volgende verkiezingen bij de tweede lezing de benodigde tweederdemeerderheid in beide kamers wordt behaald valt te bezien. De andere initiatiefwet is de *Wet raadgevend referendum*, die opnieuw een landelijk niet-bindend correctief referendum mogelijk maakt en die sinds 1 juli 2015 van kracht is.³ In de Memorie van Toelichting halen de initiatiefnemers niet alleen argumenten aan uit eerdere discussies, maar wijzen zij ook expliciet op de wens van kiezers zelf om via referenda invloed op de politieke besluitvorming uit te oefenen. Dat zou niet alleen blijken uit de opkomst bij het referendum over de Europese Grondwet, maar ook uit opinieonderzoek. In de argumentatie om het referendum wettelijk mogelijk te maken wordt sterker dan voorheen ook het perspectief geïntegreerd van de kiezer, die tegenwoordig mondiger en beter opgeleid is dan vroeger en dus ook voldoende toegerust zou zijn om deze publieke taak op zich te nemen.

Wenselijkheid van het referendum volgens kiezers

Een meerderheid van de Nederlandse bevolking staat tegenwoordig positief tegenover het referendum als democratisch instrument. In het rapport *Meer democratie, minder politiek*,² van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) worden verscheidene studies besproken waaruit naar voren komt dat er onder burgers duidelijk steun is voor het houden van referenda. In een grootschalig onderzoek uit 2011 blijkt bijvoorbeeld dat op dat moment 54 procent van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder het eens was met de stelling dat het referendum een geschikt middel is om besluiten te nemen over belangrijke kwesties, terwijl slechts 13 procent het daarmee oneens was (de overigen stelden zich neutraal op of hadden geen mening).⁴ De auteurs van het SCP-rapport concluderen dat Nederland hiermee in de pas loopt met het buitenland, want in veel andere Westerse landen staat de

³ 'Raadgevend' betekent dat het initiatief vanuit de bevolking komt (in tegenstelling tot 'raadplegend') en dat de uitslag voor het bestuursorgaan niet bindend is.

⁴ Coffé & Michels 2014, geciteerd door SCP 2015.

bevolking eveneens positief tegenover referenda. Het idee dat het referendum in een behoefte voorziet, wordt ondersteund door de ervaring op gemeentelijk niveau. Bij ongeveer 60 procent van de vele referenda die de afgelopen eeuw op lokaal niveau zijn gehouden, maakte een meerderheid van de burgers de gang naar het stemlokaal.⁵

Het feit dat een meerderheid van de bevolking positief oordeelt over referenda in algemene zin, betekent vanzelfsprekend niet dat ze een referendum over elk onderwerp een goed idee vinden. Hoe zit dat met het verdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne? In december 2015 hebben we ongeveer 3.500 kiezers de vraag voorgelegd of zij het een goed idee vinden dat over dit onderwerp een referendum wordt gehouden. Kiezers die positief en negatief oordeelden, hielden elkaar redelijk in evenwicht: 40 procent vond het ‘wel een goed idee’ en 37 procent ‘niet een goed idee’; de overige 23 procent gaf aan het niet te weten. Kortom, hoewel de meeste kiezers voorstander zijn van het referendum in het algemeen, lopen over het referendum over dit onderwerp de meningen nogal uiteen. Als we kijken naar verschillen ten aanzien van geslacht, leeftijd en opleiding dan blijkt de laatste factor het meest relevant: terwijl lager en middelbaar opgeleiden dit referendum in meerderheid een goed idee vinden, oordeelt een meerderheid van de hoger opgeleiden negatief (zie tabel 1 op de volgende bladzijde). Dat heeft mede te maken met het feit dat lager opgeleiden negatiever oordelen over Europese integratie.

In vergelijking met het referendum over de Europese Grondwet in 2005 valt op dat er voor het Oekraïne-referendum beduidend minder steun is. Indertijd gaf voorafgaand aan het referendum namelijk 66 procent van de kiezers aan dat ze het een goed idee vonden om over de Europese Grondwet een referendum te houden, terwijl slechts 14 procent dat niet goed vond; na afloop van dat referendum was zelfs 79 procent positief over het houden van dit referendum.⁶

⁵ Van der Krieken 2015, p. 35.

⁶ Aarts & Van der Kolk 2005, p. 161.

Tabel 1: Wenselijkheid van het Oekraïne-referendum: antwoord op de vraag “Vindt u het een goed idee dat over dit onderwerp een referendum wordt gehouden, of vindt u dat geen goed idee?”

	Lager opgeleiden	Middelbaar opgeleiden	Hoger opgeleiden	Allen
Wel een goed idee	47%	48%	34%	40%
Niet een goed idee	23%	25%	48%	37%
Weet ik niet	30%	27%	18%	23%
Totaal	100%	100%	100%	100%
(N)	(568)	(1040)	(1859)	(3467)

Bron: I&O Research, december 2015

De initiatiefnemers van het Oekraïne-referendum⁷ hebben het gepresenteerd als een instrument om de onvrede te uiten over de Europese integratie en het gebrek aan invloed hierop van burgers. In het verlengde daarvan kan men verwachten dat vooral kiezers die negatief oordelen over de Europese integratie het referendum verwelkomen. Dat is inderdaad precies wat we zien. Van kiezers die de stelling onderschrijven dat ‘de Europese integratie te ver is gegaan’ en een oordeel geven over de wenselijkheid van dit referendum, oordeelt een meerderheid (68 procent) *positief* over het referendum, terwijl bij kiezers die de stelling niet onderschrijven een meerderheid (66 procent) *negatief* oordeelt. De verschillen worden nog groter als we kijken naar het voorgenomen stemgedrag bij het referendum: van kiezers die positief oordelen over het verdrag noemt slechts 25 procent het een goed idee dat dit referendum wordt gehouden, terwijl van de tegenstanders van het verdrag 78 procent die mening is toegedaan.⁸ Hoewel de meeste kiezers kunnen aangeven of zij het referendum over het verdrag met Oekraïne wenselijk vinden of niet, blijkt dat oordeel niet

⁷ De benodigde driehonderdduizend ondersteuningsverklaringen werden (digitaal) verzameld en (uitgeprint) ingediend bij de Kiesraad door actiegroep *GeenPeil*, een samenwerkingsverband van weblog *GeenStijl*, *Forum voor Democratie*, en *Burgercomité EU*. Hun bekendste woordvoerders waren Jan Roos en Thierry Baudet.

⁸ In deze cijfers zijn ook respondenten meegenomen die antwoordden niet van plan zijn te gaan stemmen, maar bij een vervolgvraag wel antwoordden hoe ze zouden stemmen als dat verplicht zou zijn.

gestoeld op veel kennis over het onderwerp. Ongeveer een kwart (26 procent) zei in december te weten welke onderwerpen in de associatie-overeenkomst aan de orde komen, maar zij komen vervolgens meestal niet veel verder dan een 'vrijhandelsverdrag'. Een substantieel deel denkt dat het gaat over de eerste stappen tot toetreding van Oekraïne tot de EU, terwijl anderen weten te melden dat het daar juist niet over gaat.⁹ Het is goed te beseffen dat deze cijfers betrekking hebben op een moment dat de campagne nog nauwelijks op gang was gekomen. Hoeveel kiezers weten van de inhoud en relevantie van het verdrag op het moment dat ze gaan stemmen, en hoe ze na afloop van het referendum denken over de wenselijkheid ervan, zal tegen die tijd moeten blijken.

Opkomst bij het referendum

Wordt de opkomstdrempel gehaald?

Het referendum leidt uitsluitend tot een geldig advies van de bevolking bij een opkomst van minimaal 30 procent van alle kiesgerechtigden. Indien de opkomst lager is, dan wordt sowieso overgegaan tot ratificatie van het verdrag door Nederland, omdat regering en parlement dit besluit al hadden genomen. Dat gebeurt ook wanneer de opkomstdrempel wordt gehaald en een meerderheid zich uitspreekt vóór goedkeuring van het verdrag. Alleen wanneer de opkomstdrempel wordt gehaald én een meerderheid van de opgekomen kiezers 'tegen' stemt, staan de regering en het parlement voor de keuze of ze het verdrag toch ratificeren, dan wel in lijn met de referendumuitslag hun goedkeuring intrekken. Vanwege deze bepalingen in de referendumwet is de opkomst op 6 april 2016 van cruciaal belang. Een indicatie van de te verwachten opkomst kan worden verkregen door kiezers eenvoudigweg te vragen of ze zullen gaan stemmen. Deze vraag hebben we daarom opgenomen in de vragenlijst. In december 2015 was 28 procent 'zeker' van plan om te gaan stemmen en in januari was dat aandeel gestegen naar 34 procent. Daarnaast zei gaf in beide enquêtes 33 procent aan 'waarschijnlijk wel' te gaan stemmen. De andere ondervraagden stelden dat zij 'waarschijnlijk niet' of 'zeker niet' gingen

⁹ Voor meer details over de kennis van burgers van het referendum, inclusief wie de initiatiefnemers waren, zie Kanne, Klein Kranenburg & Rosema 2016.

stemmen, of het niet wisten.¹⁰ Doorgaans is in dergelijke peilingen de categorie ‘zeker wel’ een goede voorspeller van daadwerkelijk gedrag, maar aangezien er een sterk verband bestaat tussen stemmen bij verkiezingen en deelnemen aan opinieonderzoek (ook wanneer zelfaanmelding door respondenten is uitgesloten) is een lagere opkomst waarschijnlijk. Aan de andere kant: het is aannemelijk dat media-aandacht voor het referendum tussen het moment van deze enquête en 6 april meer burgers zal stimuleren om te gaan stemmen. Wat de opkomst zal zijn, blijft tot die datum ongewis. Het zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de aandacht die media in de laatste weken van de campagne aan het referendum besteden en het beeld dat kiezers uiteindelijk hebben van wat er op het spel staat.

Factoren die deelname aan het referendum beïnvloed

De mate waarin burgers geneigd zijn om te gaan stemmen bij het referendum is gerelateerd aan hun demografische kenmerken. Onder mannen is het percentage kiezers dat zei zeker te gaan stemmen hoger dan onder vrouwen (35 tegenover 21 procent), terwijl vrouwen relatief vaak zeiden het nog niet te weten (25 procent tegenover 11 procent van de mannen). Hoewel lager opgeleiden het vaker een goed idee vinden dat er een referendum wordt georganiseerd, zijn zij minder geneigd daadwerkelijk te gaan stemmen dan hoger opgeleiden (zie tabel 2). Maar liefst 47 procent van de lager opgeleiden vond het een goed idee dat er een referendum komt over het verdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne, maar slechts 25 procent zei zeker te gaan stemmen. Onder hoger opgeleiden is dit verval veel kleiner (34 versus 30 procent). Daarnaast bestaan er verschillen tussen de leeftijdscategorieën, maar die zijn beperkt in omvang.

¹⁰ Deze cijfers zijn beduidend lager dan de percentages die in ongeveer dezelfde periode werden gepresenteerd door televisieprogramma *EenVandaag* (53 procent zei ‘zeker’ te gaan stemmen en 13 procent ‘waarschijnlijk’). Dat heeft vermoedelijk onder meer te maken met de wijze van rekrutering (zelfaanmelding) van respondenten in dit panel. Zie Kas 2016.

Tabel 2: Verwachte opkomst bij het Oekraïne-referendum: antwoord op de vraag “Bent u van plan om te gaan stemmen bij dit referendum over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?”

	Lager opgeleiden	Middelbaar opgeleiden	Hoger opgeleiden	Allen
Zeker wel	25%	28%	30%	29%
Waarschijnlijk wel	29%	35%	34%	34%
Waarschijnlijk niet	17%	14%	13%	14%
Zeker niet	8%	5%	6%	6%
Weet ik niet	<u>20%</u>	<u>17%</u>	<u>16%</u>	<u>17%</u>
Totaal	100%	100%	100%	100%
(N)	(556)	(1007)	(1852)	(3415)

Bron: I&O Research, december 2015

In het publieke debat wordt geregeld beweerd dat bij referenda vooral tegenstanders van een voorliggend besluit gaan stemmen en dat voorstanders vaak thuisblijven. Uit empirisch onderzoek blijkt dat er inderdaad verschillen zijn in de opkomst onder beide groepen, maar die zijn kleiner dan wordt gedacht.¹¹ Bij het Oekraïne-referendum speelt dat thema in versterkte mate, omdat de referendumwet voorstanders een stimulans geeft om thuis te blijven. Immers, door te gaan stemmen kunnen zij eraan bijdragen dat de opkomstdrempel wordt gehaald, wat tegenstanders in de kaart kan spelen.¹² Onderzoek heeft uitgewezen dat dergelijke opkomstbepalingen een negatief effect hebben op de hoogte van de opkomst.¹³

Om te kunnen inschatten hoe groot deze effecten zijn bij het aankomende referendum, hebben we aan respondenten die zeiden waarschijnlijk of zeker niet te gaan stemmen gevraagd hoe ze zouden stemmen als dat verplicht zou zijn. Van alle kiezers die vervolgens een standpunt innamen ten aanzien van het associatieverdrag, zijn de tegenstanders inderdaad

¹¹ Rosema 2005, p. 75.

¹² Het zou derhalve logischer zijn geweest om een ander soort, of helemaal geen, opkomstdrempel in de wet op te nemen. Zie Rosema 2006; Pauly 2010.

¹³ Aguiar-Conraria & Magalhães 2010; Pauly 2010.

sterker geneigd om te gaan stemmen: het percentage dat zegt dat ‘zeker wel’ bedraagt 47 procent bij de tegenstanders en 33 procent bij de voorstanders. Of de campagne in de aanloop naar 6 april hier verandering in brengt, zal moeten blijken.

Voor of tegen de associatieovereenkomst?

Opvattingen van kiezers (en hun partijen) over het verdrag

Kiezers staan niet alleen voor de keuze of ze bij het referendum gaan stemmen of niet, maar als ze dat doen ook voor de keuze welk antwoord ze geven op de referendumvraag: *Bent u voor of tegen de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?* Hoewel enkele maanden voor de datum van het referendum de campagne nog op gang moest komen en kiezers nog weinig wisten over de inhoud van het verdrag, was voor ongeveer twee derde van de kiezers die dachten zeker of waarschijnlijk te gaan stemmen al wel duidelijk hoe ze zouden stemmen. Beduidend meer kiezers waren in december van plan ‘tegen’ te stemmen (41 procent) dan ‘voor’ te stemmen (25 procent). Als we de groep kiezers die aangaf het nog niet te weten (34 procent) buiten beschouwing laten, dan zou dat neerkomen op een uitslag van 62 procent tegen en 38 procent voor de ratificatie van het verdrag door Nederland. Bij onze meting in januari was de voorsprong van de tegenstanders teruggelopen, maar nog steeds was een meerderheid van plan om tegen het associatieverdrag te stemmen.¹⁴ Opnieuw zien we verschillen tussen de groepen kiezers wat betreft demografische kenmerken. Vrouwen zeggen tweemaal zo vaak niet te weten hoe ze zullen stemmen dan mannen (49 tegenover 24 procent) en ook bij leeftijd zien we zo’n verschil: in de leeftijdscategorie 18-35 jaar weet 46 procent niet hoe ze zullen stemmen en dat percentage neemt af tot 26 procent bij kiezers van 65 jaar en ouder. De sterkste verschillen ten aanzien van de inhoud van de stemkeuze zien we bij opleiding. Lager en middelbaar opgeleiden waren in december beduidend negatiever over het verdrag met Oekraïne dan hoger opgeleiden. Bij deze categorieën zijn veel meer kiezers tegen dan voor het verdrag, terwijl bij hoger opgeleiden beide groepen

¹⁴ In januari zou 56 procent voor stemmen en 44 procent tegen stemmen, waarbij we kiezers die het niet wisten buiten beschouwing laten. Bron: Kanne, Klein Kranenburg & Rosema 2016.

elkaar redelijk in evenwicht houden (zie tabel 3). Bij onze meting in januari, toen de achterstand van de voorstanders enigszins was teruggelopen, was onder de hoger opgeleiden het aantal voorstanders zelfs iets groter dan het aantal tegenstanders.¹⁵

Tabel 3: Stemintentie bij het Oekraïne-referendum: antwoord op de vraag “Stel dat u vandaag zou moeten stemmen in het referendum, zou u dan voor of tegen de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne stemmen?”

	Lager opgeleiden	Middelbaar opgeleiden	Hoger opgeleiden	Allen
Voor	20%	17%	31%	25%
Tegen	54%	47%	34%	41%
Weet ik niet	26%	36%	34%	34%
Totaal	100%	100%	100%	100%
(N)	(301)	(635)	(1198)	(2134)

Bron: I&O Research, december 2015. Opmerking: Deze vraag is uitsluitend gesteld aan respondenten die bij de voorafgaande vraag zeiden ‘zeker’ of ‘waarschijnlijk’ te gaan stemmen bij het referendum.

Ook bij het referendum over de Europese Grondwet was dit patroon aanwezig: hoger opgeleiden stemden toen vaker voor deze grondwet dan lager opgeleiden.¹⁶ Dit valt goed te begrijpen vanuit de ideeën over wie er profiteren van Europese integratie en voor wie het eerder een bedreiging is. Het zijn immers met name de lager opgeleiden die bijvoorbeeld door goedkope arbeidskrachten uit Oost-Europa hun positie op de arbeidsmarkt in gevaar zien komen, terwijl hoger opgeleiden vaker positieve effecten van de toegenomen mobiliteit op de arbeidsmarkt en andere aspecten van de

¹⁵ In januari zou 56 procent voor stemmen en 44 procent tegen stemmen, waarbij we kiezers die het niet wisten buiten beschouwing laten. Bron: Kanne, Klein Kranenburg & Rosema 2016.

¹⁶ Aarts & Van der Kolk 2005.

Europese eenwording ervaren. Om die reden is de houding ten aanzien van de Europese Unie onder lager opgeleiden steevast meer negatief.¹⁷

Het referenduminstrument wordt beschouwd als middel om besluiten in het representatieve stelsel te corrigeren wanneer het stelsel niet langer representatief is, dus wanneer een besluit niet kan rekenen op instemming van de meerderheid van de kiezers. Het is derhalve interessant om te bekijken in welke mate de voorkeuren van de Tweede Kamerleden overeenkomen met de opvattingen van de burgers die zij vertegenwoordigen. Daarom hebben we respondenten uitgesplitst op basis van de partij waarop zij bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen in 2012 hebben gestemd.¹⁸ We vergelijken hun stemvoorkeur bij dit referendum met het stemgedrag in de Tweede Kamer, waar de wet die het verdrag met Oekraïne goedkeurt op 7 april 2015 werd aangenomen met 119 stemmen voor en 31 stemmen tegen. De oppositiefracties van PVV, SP en Partij voor de Dieren stemden tegen de goedkeuringswet en de regeringspartijen VVD en PvdA en de andere oppositiefracties stemden er voor.¹⁹

Indien we de stemvoorkeur bij het referendum bezien in relatie tot de partijkeuze bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2012, dan blijken de PVV-kiezers het meest eensgezind. De kiezers van deze partij zijn in groten getale tegen de associatieovereenkomst (zie tabel 4). Ook bij kiezers van VVD, SP, SGP, Partij voor de Dieren en 50PLUS zien we in december een meerderheid die tegen dit verdrag is. Bij de kiezers van PvdA, CDA, D66, ChristenUnie en GroenLinks, daarentegen, is een meerderheid vóór het verdrag. Deze cijfers suggereren dat als alle fracties in de Tweede Kamer hadden gestemd conform de voorkeur (in december) van de kiezers die zij

¹⁷ Hix 2008.

¹⁸ Deze informatie was al bekend voor de respondenten uit het I&O Research panel. Voor de extra geworven respondenten (zie bijlage) is hiernaar gevraagd in de vragenlijst in december 2015. In een ander rapport laten we zien wat de cijfers zijn als we naar de huidige partijvoorkeur kijken (Kanne, Klein Kranenburg & Rosema 2016).

¹⁹ De Kamerleden die zich hadden afgescheiden van hun oorspronkelijke fractie stemden net als die fractie, met uitzondering van voormalig PVV'er Roland van Vliet. Bron: Handelingen Tweede Kamer 2014-2015, nr. 72, item 11 (vergaderdatum 7 april 2015) en de stemmingsuitslagen op de website van de Tweede Kamer.

vertegenwoordigen, het verdrag met Oekraïne was verworpen met 72 stemmen voor en 78 stemmen tegen.²⁰ Een vraag die na afloop van het referendum beantwoord zal moeten worden, is of bij eventuele toegenomen kennis over de inhoud en relevantie van dit associatieverdrag de opvattingen van kiezers en de parlementariërs die hen vertegenwoordigen meer congruent zijn.

Tabel 4: Relatie tussen stemgedrag bij vorige Tweede Kamerverkiezingen en stemvoorkeur bij het Oekraïne-referendum (percentage dat in december van plan was om voor of tegen de associatieovereenkomst te stemmen).

	VVD	PvdA	PVV	SP	CDA	D66	ChristenUnie	GroenLinks	SGP	Pv/dD	50PLUS
Voor %	35	64	6	27	58	62	59	75	24	31	24
Tegen %	65	36	94	73	42	38	41	25	76	69	76
(N)	(437)	(408)	(204)	(131)	(133)	(130)	(34)	(36)	(25)	(26)	(34)

Bron: I&O Research, december 2015. Opmerking: In deze tabel zijn ook respondenten opgenomen die een stemvoorkeur kenbaar maakten bij de vraag hoe ze zouden stemmen indien het verplicht zou zijn om te gaan stemmen.

Factoren die de stemkeuze bij het referendum beïnvloeden

Wanneer kiezers bij een verkiezing of referendum beslissen hoe ze gaan stemmen, maken ze doorgaans geen intensieve inventarisatie van alle voor- en nadelen van het voorliggende besluit, maar gebruiken eenvoudige beslisregels of laten zich leiden door symbolische

²⁰ In de Eerste Kamer zou op deze basis de stemverhouding 37 voor en 37 tegen zijn geweest, en zou het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF), die tegen stemde, de doorslag geven.

attituden.²¹ Bij het referendum in 2005 over de Europese Grondwet speelden verschillende factoren een rol.²² Kiezers bleken hun stemkeuze primair te baseren op hun oordeel over het proces van Europese integratie in het algemeen, en dus niet zozeer op de precieze inhoud van die grondwet. Dit kwam in vrijwel elk onderzoek als belangrijkste verklarende factor naar voren. Het oordeel over de zittende regering speelde ook een rol, maar dat effect was veel minder sterk. Daarnaast volgden kiezers tot op zekere hoogte het oordeel van de politieke partij waarmee zij zich verwant voelden.

De initiatiefnemers van het referendum, met Jan Roos van GeenPeil en Thierry Baudet van Forum voor Democratie als bekendste woordvoerders, hebben er geen geheim van gemaakt dat het hen niet zozeer was te doen om de inhoud van het associatieverdrag met Oekraïne. Ze grepen dit onderwerp aan om via een referendum onvrede te kunnen uiten over de (in hun ogen) te vergaande Europese integratie en het gebrek van democratische invloed hierop van burgers. Tegen deze achtergrond ligt het in de lijn der verwachting dat de meningen van kiezers over Europese integratie van invloed zijn op de voorgenomen stemkeuze bij het Oekraïne-referendum. En hoewel in de associatieovereenkomst de namen van Rusland en president Vladimir Poetin geen enkele keer voorkomen, moge het duidelijk zijn dat het verdrag ook een rol speelt in de geopolitiek op het Europese continent. Het tekenen van dit verdrag impliceert dat Oekraïne in zekere zin Rusland de rug toekent en de uitgestoken hand van de Europese Unie accepteert.²³ Kiezers zouden bij het referendum zich dus ook kunnen laten leiden door hun attitude ten aanzien van Rusland (in de appendix staat hoe we deze hebben gemeten).

We verwachtten dat een negatieve houding tegenover Rusland gepaard gaat met meer steun voor het verdrag van de Europese Unie met Oekraïne, maar deze verwachting blijkt maar ten dele correct. De groep die het meest positief over Rusland oordeelt, is inderdaad het vaakst van plan om tegen de

²¹ Hobolt 2007. Zie ook Kahneman, Slovic & Tversky 1982; Rosema 2004.

²² Aarts & Van der Kolk 2005; Lubbers 2008; Schuck & De Vreese 2008; Hobolt & Brouard 2011.

²³ Duk 2016.

associatieovereenkomst te stemmen: 71 procent van deze groep kiezers stelt ‘tegen’ te gaan stemmen. Maar de verschillen met de kiezers die het meest negatief over Rusland oordelen zijn beperkt, want bij deze groep bedraagt het percentage tegenstemmers 58 procent. Het zijn, tot onze verrassing, de kiezers die ten aanzien van Rusland een middenpositie innemen die het minst zijn geneigd om tegen te stemmen: 54 procent is dat in december van plan. Kort samengevat kunnen we stellen dat de attitude ten aanzien van Rusland voor aanvang van de campagne geen al te belangrijke rol speelde.

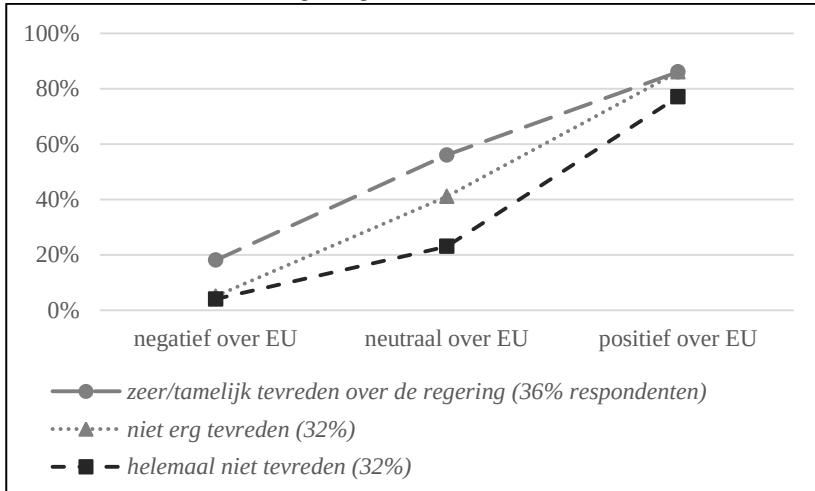
Wanneer we onze aandacht verleggen naar twee andere factoren, de opinie over Europese integratie en het oordeel over de zittende regering, dan zijn de te verwachten patronen wel duidelijk zichtbaar. Naarmate kiezers meer negatief over de Europese integratie oordelen (zie de appendix voor details), zijn zij veel vaker geneigd om tegen de associatieovereenkomst te stemmen. Hoe tevreden kiezers zijn over de regering speelt ook een rol, maar dat effect is beduidend minder sterk.²⁴ Omdat deze twee factoren met elkaar correleren (kiezers die negatief oordelen over de Europese integratie zijn vaker ontevreden over de regering), is het zinvol het effect van beide factoren in samenhang te analyseren.

Figuur 1 op de volgende bladzijde toont dat kiezers die het minst tevreden zijn over de regering én negatief oordelen over Europese integratie, in groten getale van plan zijn om tegen het verdrag stemmen (slechts 4 procent stemt voor). Wanneer we dit vergelijken met kiezers die net zo ontevreden zijn over de regering maar positief zijn over de Europese integratie (een relatief zeldzame combinatie), loopt het percentage voorstanders van het verdrag op tot 77 procent. Op een vergelijkbare wijze loopt het percentage voorstanders van het verdrag bij kiezers die tevreden zijn over de regering op van 18 procent onder de kiezers met de sterkste

²⁴ Hierbij gebruiken we de vraag “Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met wat het huidige kabinet-Rutte (VVD, PvdA) in de afgelopen jaren heeft gedaan?”. De antwoordmogelijkheden waren: ‘zeer tevreden’, ‘tamelijk tevreden’, ‘niet erg tevreden’, en ‘helemaal niet tevreden’. In de analyse zijn de eerste twee samengevoegd, omdat weinig respondenten het eerste antwoord kozen.

euroscopsis tot 86 procent onder de kiezers die het meest positief over de Europese integratie oordelen.

Figuur 1: Percentage kiezers dat van plan was om bij het referendum 'voor' te stemmen in relatie tot het oordeel over Europese integratie en de tevredenheid over de regering.



Bron: I&O Research, december 2015

De tevredenheid over de regering is relatief nog het meest van invloed op het stemgedrag van kiezers die een minder uitgesproken standpunt innemen over Europese integratie. We kunnen uit deze figuur afleiden dat voor aanvang van de campagne de opinie over Europese integratie veel meer gewicht in de schaal legt dan het oordeel over de regering, omdat de stijging van de drie lijnen (in procentpunten) beduidend groter is dan de verticale afstand tussen de bovenste en onderste lijn (in procentpunten). In de ogen van de kiezers is het referendum de facto primair een keuze tussen 'meer' of 'minder' Europese integratie.

Consequenties van de uitslag

De uitslag van het referendum is niet bindend. Mocht de opkomstdrempel van 30 procent worden gehaald én een meerderheid stemt tegen, dan moeten regering en parlement volgens de wet nog steeds een eigen

afweging maken. De vraag rijst derhalve wat zij met de uitslag moeten doen. Om de mening van burgers hierover in kaart te brengen is de volgende tekst voorgelegd aan de respondenten: “Het referendum is geldig bij een opkomst van minimaal 30 procent. De uitslag is echter niet bindend. De Nederlandse regering beslist zelf of zij wel of niet instemt met de Associatieovereenkomst.” Daarna is de vraag gesteld “Stel dat de opkomst bij het referendum 30 procent of meer is, vindt u dat de regering de uitslag van het referendum dan moet volgen, of moet de regering zelf een beslissing nemen?”²⁵

Bij de antwoorden op deze vraag zien we grote verdeeldheid, waarbij respondenten iets meer neigen naar ‘de regering moet de uitslag dan volgen’ (48 procent) dan ‘de regering moet zelf een beslissing nemen’ (41 procent); 12 procent heeft hierover geen mening. De opvattingen van burgers over het al dan niet volgen van de uitslag hangen samen met hun opleidingsniveau. Lager en middelbaar opgeleiden vinden per saldo dat de regering de uitslag moet volgen; hoger opgeleiden vinden dat in meerderheid niet (zie tabel 5).

Tabel 5: Opvattingen over de consequenties van de uitslag: antwoord op de vraag “Stel dat de opkomst bij het referendum 30 procent of meer is, vindt u dat de regering de uitslag van het referendum dan moet volgen, of moet de regering zelf een beslissing nemen?”

	Lager opgeleiden	Middelbaar opgeleiden	Hoger opgeleiden	Allen
De uitslag volgen	56%	57%	40%	48%
Zelf een beslissing nemen	29%	30%	50%	41%
Weet ik niet	15%	13%	10%	12%
Totaal	100%	100%	100%	100%
(N)	(568)	(1040)	(1859)	(3467)

Bron: I&O Research, december 2015

²⁵ Omwille van de begrijpelijkheid en eenvoud van de vraag werd hier gesproken over ‘regering’ en is de rol van het parlement niet expliciet benoemd.

Dit patroon kan voor een deel worden verklaard door de samenhang tussen opleidingsniveau en stemvoorkeur bij het referendum. Bij de tegenstanders van het verdrag met Oekraïne vindt namelijk een ruime meerderheid (75 procent) dat de regering de uitslag moet volgen, terwijl bij de voorstanders een ruime meerderheid (69 procent) vindt dat de regering zelf een beslissing moet nemen. Vooral onder tegenstanders van het verdrag die verwachtten dat een meerderheid tegen zal stemmen, is de opvatting dat de regering deze uitslag niet naast zich neer mag leggen populair (83 procent). Het idee dat het parlement de wil van de meerderheid van de kiezers moet volgen wijkt overigens af van de opvatting over politieke representatie die volksvertegenwoordigers doorgaans hanteren. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen drie rolopvattingen, die overeenkomen met het antwoord op de vraag of Kamerleden zichzelf vooral zien als vertegenwoordigers van de leden van hun partij, van de kiezers van hun partij, of van alle kiezers.²⁶ De tweede opvatting was toen dit onderzoek werd uitgevoerd in Nederland het meest populair, maar bij een referendum wordt parlementariërs als het ware gevraagd of ze die rolopvatting dan tijdelijk willen inruilen voor de derde rolopvatting en rekening willen houden met *alle* kiezers, in plaats van de kiezers van wie zij het mandaat hebben ontvangen. Hoeveel Kamerleden bereid zijn dat te doen als de opkomst meer dan 30 procent bedraagt en een meerderheid tegen stemt, zal na de stemming op 6 april moeten blijken.

Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat kiezers nogal verschillend denken over vier vragen ten aanzien van het referendum over het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne: of het referendum wenselijk is, of het referendum de gang naar het stemlokaal waard is, of het verdrag door Nederland moet worden geratificeerd, en of de regering de referendumuitslag zou moeten volgen bij een geldig negatief advies van het electoraat. Bij al deze vragen blijken er verschillen te zijn tussen de opvattingen van lager opgeleiden en hoger opgeleiden, wat strookt met het idee dat opleiding tegenwoordig een relevante factor is bij het thema politieke representatie.²⁷

²⁶ Thomassen, Van Schendelen & Zielonka-Goei 1992.

²⁷ Bovens & Wille 2011.

Bij onderwerpen die door burgers als belangrijk worden gepercipieerd lijkt er brede steun te zijn voor het houden van een referendum en zo'n onderwerp is het verdrag van de Europese Unie met Oekraïne niet. Kiezers oordelen over de wenselijkheid van dit referendum minder positief dan zij tien jaar geleden deden met betrekking tot het referendum over de Europese Grondwet. Het animo om te gaan stemmen was in december 2015, dus voor aanvang van de campagneperiode, ook niet overweldigend. Het blijft derhalve afwachten of tijdens de stemming op 6 april de opkomstdrempel van 30 procent gehaald gaat worden. Al met al lijkt het onderwerp in de ogen van kiezers niet een zó belangwekkend besluit dat legitimering via een referendum wenselijk is, wat een belangrijk motief was om de mogelijkheid van een volksraadpleging in de wet op te nemen. Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat het referendum ook niet wordt afgewezen door een meerderheid van de bevolking. De stelling dat het onderwerp zich volstrekt niet leent voor een referendum, hetgeen in het publieke debat wel eens is gesteld, wordt door de meeste kiezers niet onderschreven.

Een tweede motief om burgers de mogelijkheid te geven een referendum te houden, is dat het hun de mogelijkheid geeft om besluiten van hun volksvertegenwoordigers tegen te houden wanneer die niet kunnen rekenen op de steun van de meerderheid van de bevolking. In de Tweede Kamer werd de wet ter goedkeuring van het verdrag met Oekraïne door een ruime meerderheid aangenomen (119 stemmen voor, 31 stemmen tegen). We hebben dit vergeleken met de opvattingen van hun kiezers. In december had twee derde van de kiezers die verwachtten te gaan stemmen bij het referendum al een stemintentie gevormd. Wanneer de fracties hadden gestemd in lijn met de opvattingen van (de meerderheid van) de kiezers van wie zij bij de vorige verkiezingen het mandaat hadden gekregen, dan zou het verdrag door een krappe meerderheid zijn afgekeurd (72 stemmen voor, 78 stemmen tegen). Tegenstanders van het verdrag waren vaker geneigd om te gaan stemmen dan voorstanders, waarbij het soort opkomstdrempel in de referendumwet een rol kan hebben gespeeld. Wanneer het referendum in december was gehouden, zou mede hierdoor een ruime meerderheid van de kiezers het verdrag hebben afgekeurd (38 procent voor en 62 procent tegen); in januari waren de marges kleiner, maar keken de

voorstanders nog steeds tegen een achterstand aan (44 procent voor, 56 procent tegen).

Verder is gebleken dat de eurosceptis, die zich in 2005 manifesteerde in een 'nee' bij het referendum over de Europese Grondwet, opnieuw een vruchtbare bodem is om kiezers te mobiliseren tegen te stemmen. De stemvoorkeur hing sterk samen met de algemene opvatting over de Europese integratie, wat betekent dat de initiatiefnemers er uitstekend in lijken te zijn geslaagd om het referendum op die manier te 'framen'. De mate van tevredenheid over de regering speelde ook een rol, maar veel minder sterk. De mening over het Rusland van Poetin speelde geen noemenswaardige rol. Eén van de interessante vragen voor de komende periode is of deze patronen onder invloed van de campagne zullen veranderen.

Kiezers oordelen verschillend over de vraag of de regering en het parlement de uitslag van het referendum moeten overnemen, indien de opkomstdrempel van 30 procent wordt gehaald. De stemvoorkeur van kiezers speelt hierbij een belangrijke rol: bij de voorstanders van het verdrag vindt een ruime meerderheid dat de regering zelf een beslissing moet nemen, terwijl bij de tegenstanders een ruime meerderheid vindt dat de regering de uitslag moet volgen. Wanneer bij het referendum een meerderheid tegen zou stemmen en de politici in Den Haag besluiten desalniettemin om het verdrag te ratificeren, dan zullen veel kiezers vermoedelijk teleurgesteld zijn en wordt het vertrouwen in de politiek geschaad. Dat is ironisch, omdat voorstanders van het referenduminstrument het juist zien als een manier om vertrouwen te herstellen en de zogenaamde 'kloof' tussen burger en politiek te verkleinen. Interessant is verder dat de partijen die de referendumwet initieerden nu vóór het associatieverdrag zijn, waarbij hun kiezers dat standpunt delen en vinden dat de regering een eventueel negatief advies van het electoraat niet hoeft te volgen. Hoe gaan deze partijen in zo'n situatie het eventueel wel volgen van de negatieve uitslag aan hun kiezers uitleggen?

De belangrijkste conclusie is dat de tegenstanders van het verdrag van de Europese Unie met Oekraïne voor aanvang van de campagne als het ware een dubbele voorsprong hadden. Om te beginnen hadden in december al veel kiezers hun mening gevormd en was een meerderheid van plan om tegen het verdrag te stemmen. Bovendien was het referendum toen al sterk

‘geframed’ als een stemming over ‘meer of minder Europese Unie’. Hierdoor is het voor de voorstanders extra moeilijk om die achterstand in te lopen. Op 6 april 2016 zal blijken of zij desalniettemin in die lastige opgave zijn geslaagd.

Appendix: Onderzoeksverantwoording en schaalconstructie

De onderzoeksgegevens in dit hoofdstuk zijn verzameld op basis van twee vragenlijsten die door I&O Research zijn voorgelegd aan de leden van haar online panel (geen zelfaanmelding). In statistische analyses zijn de data gewogen, zodat de respondenten representatief zijn voor Nederlanders van 18 jaar en ouder met betrekking tot geslacht, leeftijd, provincie en stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012. De eerste meting vond plaats van donderdag 3 december tot en met zondag 20 december 2015. In totaal hebben in deze periode 3.490 Nederlanders aan het onderzoek deelgenomen. Hiervan bestond een deel (19 procent) uit nieuw geworven respondenten, die via een schriftelijke brief waren uitgenodigd om de vragenlijst online in te vullen. De tweede meting vond plaats van dinsdag 12 tot donderdag 21 januari 2016. Hier deden 2.550 respondenten aan mee. Voor meer details, zie ons rapport uit januari 2016 (Kanne, Klein Kranenburg & Rosema 2016).

In de analyses zijn voor het meten van het opleidingsniveau de oorspronkelijke antwoorden tot drie categorieën teruggebracht: laag opgeleid (basisonderwijs, lbo, vmbo, mavo), middelbaar opgeleid (mbo, havo, vwo, mms, hbs), en hoog opgeleid (hbo, wetenschappelijk onderwijs). Bij leeftijd maken we onderscheid tussen vier categorieën: 18-34 jaar, 35-49 jaar, 50-64 jaar, en 65 jaar en ouder.

Om de attitude van respondenten ten aanzien van Europese integratie en hun attitude ten aanzien van Rusland te meten, zijn acht stellingen voorgelegd (zie tabel 6 op de volgende bladzijde). De antwoordcategorieën waren ‘helemaal mee eens’, ‘grotendeels mee eens’, ‘niet mee eens, maar ook niet mee oneens’, ‘grotendeels mee oneens’, ‘helemaal mee oneens’ en ‘weet ik niet’. De volgorde van de stellingen was binnen beide blokken gerandomiseerd. In de tabel zijn de antwoorden vereenvoudigd weergegeven door beide ‘(on)eens-categorieën’ samen te voegen. Een zogeheten factoranalyse toont dat deze acht stellingen feitelijk twee attitudes meten (zie tabel 6 op de volgende bladzijde).

Tabel 6: Publieke opinie ten aanzien van Europese integratie en Rusland

	Eens (%)	Neutraal (%)	Oneens (%)	Weet niet (%)	Factor 1	Factor 2
De Europese integratie is te ver gegaan	49	20	23	7	0.84	0.02
De instellingen van de Europese Unie hebben te veel macht	48	25	19	8	0.75	0.01
Oekraïne moet ooit lid kunnen worden van de Europese Unie	27	29	35	9	-0.74	-0.06
Turkije moet ooit lid kunnen worden van de Europese Unie	21	22	51	6	-0.75	0.06
Rusland vormt een bedreiging voor de vrede in Europa	52	27	15	5	0.02	-0.78
Rusland is verantwoordelijk voor de onrust in Oekraïne	69	18	6	7	0.00	-0.71
De economische sancties tegen Rusland moeten worden opgeheven	25	29	37	9	0.12	0.79
Nederland moet nauwere politieke en culturele banden aanhalen met Rusland	32	35	26	7	-0.05	0.71

Bron: I&O Research, december 2015. Opmerking: De cijfers in de laatste twee kolommen zijn de resultaten (factorladingen) van een factoranalyse (varimax rotatie; *pairwise deletion*; aantal factoren op basis van *scree plot*).

Op basis van de antwoorden op deze acht stellingen is voor elke van beide attitudes een schaal geconstrueerd. De antwoorden zijn eerst genummerd van 1 tot en met 5 ('weet ik niet' is buiten beschouwing gelaten). Vervolgens is voor elke attitude een aparte index-score berekend door het gemiddelde van de waarden van de derde en vierde stelling af te trekken van het

gemiddelde van de waarden van de eerste en tweede stelling (7 procent van de respondenten kreeg geen score, omdat zij bij meerdere items geen mening hadden, waardoor de score niet berekend kon worden). Daarna is deze score zó teruggebracht tot drie categorieën, dat het aantal respondenten in elke categorie zo gelijk mogelijk was. Dit betekent dat wanneer we ergens spreken over een houding die ‘positief’ of ‘negatief’ is ten aanzien van de Europese integratie of Rusland, dat in vergelijking met andere respondenten is.

Geraadpleegde literatuur

Aarts, Kees, Henk van der Kolk, red., 2005

Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet. Amsterdam: Bert Bakker.

Aguiar-Conraria, Luís, Pedro C. Magalhães, 2010

Referendum design, quorum rules, and turnout. *Public Choice*, 144(1), 63-81.

Bovens, Mark, Anchrit Wille, 2011

Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. Amsterdam: Bert Bakker.

Coffé, Hilde, Ank Michels, 2014

Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies*, 35, 1-11.

Commissie-Biesheuvel, 1985

Relatie kiezers–beleidsvorming: referendum en volksinitiatief (Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming). Den Haag: Staatsuitgeverij.

Commissie-Ruijs de Beerenbrouck, 1920

Verslag van de Staatscommissie ter voorbereiding van eene herziening van de grondwet. Den Haag: Algemeene Landsdrukkerij.

Duk, Wierd, 2016

Brussel trok met associatieverdrag Oekraïne veel te grote broek aan. *ThePostOnline* [<http://politiek.tpo.nl>], 6 februari 2016.

Hix, Simon, 2008

What’s wrong with the European Union and how to fix it. London: Polity Press.

Hobolt, Sara Binzer, 2007

Taking cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums on European integration. *European Journal of Political Research*, 46(2), 151-182.

Hobolt, Sara Binzer, Sylvain Brouard, 2011

Contesting the European Union? Why the Dutch and the French rejected the European Constitution. *Political Research Quarterly*, 64(2), 309-322.

Kahneman, Daniel, Paul Slovic, Amos Tversky, red., 1982

Judgment under uncertainty: heuristics and biases, Cambridge: Cambridge University Press.

Kanne, Peter, Laurens Klein Kranenburg, Martin Rosema, 2016

Het referendum over de Associatieovereenkomst met Oekraïne. Enschede: I&O Research.

Kanne, Peter, Martin Rosema, 2016

Ja-kamp Oekraïne-referendum heeft beter verhaal nodig. Joop [<http://www.joop.nl>], 2 februari 2016.

Kas, Annemarie, 2016

‘Drie kwart kiezer zegt nee tegen verdrag met Oekraïne’, NRC Handelsblad, 9 januari 2016.

Krieken, Koen van der, 2015

Het lokale referendum in Nederland: Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tilburg: Tilburg University.

Lubbers, Marcel, 2008

Regarding the Dutch ‘nee’ to the European Constitution. *European Union Politics*, 9(1), 59-86.

Merriënboer, Johan van, 1999

Carambole! De nacht van Wiegel in de parlementaire geschiedenis. In: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 1999* (C. C. van Baalen e.a., red., pp. 59-71). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Pauly, Marc, 2010

Het quorum bij lokale referenda. *Openbaar Bestuur*. Tijdschrift voor Beleid, Organisatie en Politiek, 20(11), 2-5.

Rosema, Martin, 2004

The sincere vote: A psychological study of voting (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.

Rosema, Martin, 2005

De stemming in Zwolle: Evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomatenhallen. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving.

Rosema, Martin, 2006

De stemming in Leeuwarden: Evaluatie van het referendum op 24 mei 2006 over het project Nieuw Zaailand. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving.

Schuck, Andreas R. T., Claes H. De Vreese, 2008

The Dutch No to the EU Constitution: Assessing the role of EU Skepticism and the campaign, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(1), 101-128.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015

Meer democratie, minder politiek?

Een studie van de publieke opinie in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Thomassen, J. J. A., M.P.C.M. van Schendelen, M.L. Zielonka-Goei, red., 1992.

De geachte afgevaardigde... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement, Coutinho, Muiderberg.

Bijlage: Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksgegevens in dit hoofdstuk zijn verzameld op basis van twee vragenlijsten die door I&O Research zijn voorgelegd aan de leden van haar online panel (geen zelfaanmelding). In statistische analyses zijn de data gewogen, zodat de respondenten representatief zijn voor Nederlanders van 18 jaar en ouder met betrekking tot geslacht, leeftijd, provincie en stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012. De eerste meting vond plaats van donderdag 3 december tot en met zondag 20 december 2015. In totaal hebben in deze periode 3.490 Nederlanders aan het onderzoek deelgenomen. De tweede meting vond plaats van dinsdag 12 tot donderdag 21 januari 2016. Hier deden 2.550 respondenten aan mee. Voor meer details, zie Kanne, Klein Kranenburg en Rosema, 2016.

In onze analyses zijn voor het meten van opleiding de oorspronkelijke antwoorden tot drie categorieën teruggebracht: laag opgeleid (basisonderwijs, lbo, vmbo, mavo), middelbaar opgeleid (mbo, havo, vwo, mms, hbs), en hoog opgeleid (hbo, wetenschappelijk onderwijs). Bij leeftijd maken we onderscheid tussen vier categorieën: 18-34 jaar, 35-49 jaar, 50-64 jaar, en 65 jaar en ouder.

Om de attitude van respondenten ten aanzien van de Europese Unie en hun attitude ten aanzien van Rusland te meten, zijn acht stellingen

voorgelegd (zie tabel 6). De antwoordcategorieën waren ‘helemaal mee eens’, ‘grotendeels mee eens’, ‘niet mee eens, maar ook niet mee oneens’, ‘grotendeels mee oneens’, ‘helemaal mee oneens’ en ‘weet ik niet’. De volgorde van de stellingen was binnen beide blokken gerandomiseerd. In de tabel zijn de antwoorden vereenvoudigd weergegeven door beide ‘(on)eens-categorieën’ samen te voegen.

Tabel 7: Publieke opinie ten aanzien van de Europese Unie en Rusland

	Eens	Neutraal	Oneens	Weet niet
De Europese integratie is te ver gegaan	49	20	23	7
De instellingen van de EU hebben te veel macht	48	25	19	8
Oekraïne moet ooit lid kunnen worden van de EU	27	29	35	9
Turkije moet ooit lid kunnen worden van de EU	21	22	51	6
Rusland vormt een bedreiging voor de vrede in Europa	52	27	15	5
Rusland is verantwoordelijk voor de onrust in Oekraïne	69	18	6	7
De economische sancties tegen Rusland moeten worden opgeheven	25	29	37	9
Nederland moet nauwere politieke en culturele banden aanhalen met Rusland	32	35	26	7

Opmerking: In de vragenlijst werd Europese Unie (EU) voluit geschreven.

Op basis van de antwoorden op deze stellingen zijn twee indices geconstrueerd voor beide attitudes. De antwoorden zijn genummerd van 1 tot en met 5 (respondenten die ‘weet ik niet’ antwoordden zijn buiten beschouwing gelaten). Vervolgens is voor beide attitudes een afzonderlijke index-score berekend door scores van de derde en vierde stelling op te tellen en de scores van de eerste en tweede stelling daarvan af te trekken. Daarna

is deze index-score zó teruggebracht tot drie categorieën, dat het aantal respondenten in elke categorie zo veel mogelijk gelijk was.²⁸

²⁸ De screeplot van een factoranalyse met varimax-rotatie laat zien dat deze twee factoren kunnen worden onderscheiden; alle variabelen hebben een factorlading van 0,7 of hoger op de ene factor en 0,1 of lager op de andere factor. Een negende stelling, die ging over het sluiten van vrijhandelsverdragen, had minder hoge ladingen en betrekken we daarom niet in de analyse. Zie ook Kanne, Klein Kranenburg & Rosema, 2016.

Stabiliteit en welvaart ter discussie

De posities van Nederlandse politieke partijen over het associatieakkoord met Oekraïne

Simon Otjes

Abstract

Dit artikel brengt het partijpolitieke debat over het associatieakkoord met Oekraïne vóór het begin van de referendumcampagne in beeld. Het toont dat het debat over het akkoord geenszins slechts langs de lijnen van voor- en tegenstanders van de verdere Europese integratie verloopt. Dit artikel schetst een sociaaleconomische discussie tussen voor- en tegenstanders van globalisering en daarnaast een parallel debat met een geopolitiek karakter dat in de kern gaat over hoe partijen oordelen over de mogelijkheid dat de Europese Unie met haar buitenlandpolitiek stabiliteit, democratie en mensenrechten elders kan beschermen.

Inleiding

Het associatieverdrag met Oekraïne leidde niet tot een brede politieke discussie. In de Eerste en de Tweede Kamer was het verdrag aanvankelijk als hamerstuk aangemerkt. Op aanvraag van de PVV en de SP is goedkeuring in beide Kamers onderwerp geweest van een debat. Dit was echter wel een gecombineerd debatten met vergelijkbare akkoorden met Georgië en Moldavië. Aan deze debatten namen lang niet alle partijen deel en voor veel partijen was het geen *Chefsache*. Er ontstond pas politiek rumoer toen GeenStijl handtekeningen ging verzamelen om het verdrag te laten onderwerpen aan een referendum. Na deze actie ‘bruist [het neekamp] van energie’; het ja-kamp oogt volgens journalisten ‘futloos’ of ‘weinig geestdrift[ig]’.¹ Een inventarisatie van de posities van Nederlandse politieke

¹ Niemantsverdriet, T. ‘Negeren als campagnestrategie’ *NRC.next* 30 oktober 2015; Hendriks, F. ‘De tamelijke hopeloze positie van het ja-kamp’ *De Volkskrant* 3 oktober 2015.

partijen over het associatieakkoord en van de benaderingen die partijen in de debatten hebben gehanteerd, is aan de vooravond van het referendum nuttig omdat hier nog zo weinig over bekend is.

Bovendien is het waardevol omdat het verdrag verschilt van eerdere Europese besluiten die grote aandacht kregen: het verdrag betreft anders dan het Europees Grondwettelijk Verdrag uit 2005 geen verdere overdracht van soevereiniteit; ook betreft het verdrag geen verdere uitbreiding van de Europese Unie. De posities van politieke partijen ten aanzien van zo'n associatieverdrag hoeven niet per sé het traditionele pro-Europese kamp (VVD, D66, GL, PvdA en CDA) van de Eurosceptici (CU, SGP, PVV, SP, PvdD) te scheiden. Bovendien kunnen partijen het thema op een andere manier benaderen: het debat over de Europese Unie betreft vaak de sociaaleconomische voor- en nadelen van een gedeelde markt en munt; maar dit verdrag raakt ook bijvoorbeeld hoe partijen de Nederlandse relatie met Rusland beoordelen.

Posities van Nederlandse partijen over het associatieakkoord met Oekraïne

In de argumentatie van de Nederlandse politieke partijen voor en tegen het akkoord zijn twee lijnen te herkennen. De eerste lijn beziet het verdrag vanuit een perspectief dat vaak gehanteerd wordt om Europese economische integratie aan te bevelen of te bekritisieren: de economische, financiële en sociale kosten en baten voor Nederland. Draagt dit akkoord door het bevorderen van vrijhandel bij aan welvaart in Nederland of komt de Nederlandse werkgelegenheid juist onder druk? Bij de voorstanders spelen Nederlandse ondernemers de hoofdrol. Oekraïne is voor hen een potentiële goudmijn. Het akkoord zal leiden tot meer handel en dus meer welvaart in Nederland; afwijzing is slecht voor de Nederlandse economie. Bij de tegenstanders staat de gewone man in Nederland centraal (als belastingbetaler of als werknemer). Oekraïne is volgens hen een corrupt buitenland. Als het akkoord geratificeerd wordt verliezen Nederlanders hun werk en hun belastinggeld aan Oekraïners. Als het wordt afgewezen houden Nederlanders hun werk en hun geld.

Het conflict tussen sociaaleconomische voor- en tegenstanders van het associatieakkoord lijkt sterk op de tegenstelling tussen winnaars en verliezers van globalisering (Kriesi et al. 2008): de partijen nemen het op

voor verschillende groepen die voordeel hebben van meer globalisering of daar met name nadelen van ondervinden.

In de tweede plaats zijn in de Tweede Kamer partijen die het verdrag wel of niet steunen vanwege de geopolitieke implicaties: draagt het verdrag bij aan stabiliteit in Oekraïne, of brengt het deze juist verder in gevaar? Zal Rusland de ratificatie zien als een provocatie of een teken van kracht? De Europese Unie en de Russische regering zijn de belangrijkste actoren in dit perspectief. Oekraïne is het onderwerp van een potentieel conflict tussen beide. Zowel voor- als tegenstanders stellen waarden als stabiliteit, democratie en mensenrechten centraal. Volgens de tegenstanders daagt de Europese Unie met dit associatieakkoord Poetin uit en kan het conflict zo verder escaleren waarmee democratie en mensenrechten in Oekraïne in gevaar gebracht worden. Als het associatieakkoord niet geratificeerd wordt, wordt deze escalatie voorkomen. Volgens voorstanders moet de Europese Unie juist een grens stellen aan Poetin's expansiedrift om democratie en mensenrechten in Oekraïne te beschermen. Als het associatieakkoord niet geratificeerd wordt, zal Rusland dit zien als een teken van zwakte.

Geopolitieke voor- en tegenstanders hebben allebei het belang van de bevolking van Oekraïne voor ogen. Hun inschatting van de effecten van Europese inmenging in Oekraïne verschilt echter sterk. Aan de ene kant heb je optimistische interventionisten, die denken dat de Europese Unie democratie in Oekraïne kan en moet stimuleren en beschermen, en aan de andere kant heb je pessimistische isolationisten, die denken dat Westerse inmenging in Oost-Europa alleen maar tot verdere escalatie kan leiden. Hier betreft het dus niet zo zeer de traditionele verdeling tussen pro- en anti-Europese partijen maar de verdeling die we in het buitenlandbeleid zien: kiezen partijen voor een actieve opstelling om mensenrechten buiten Nederland te beschermen, of hebben ze meer aarzeling bij actieve inmenging in andere landen?

De geopolitieke en sociaaleconomische argumenten kunnen ook tegenover elkaar worden afgewogen: een discussie tussen geopolitieke voorstanders en sociaaleconomische tegenstanders gaat in essentie om de vraag of het verdrag met name getoetst moet worden aan de positieve gevolgen die verwacht worden voor Oekraïne of op de negatieve gevolgen voor Nederland. Tegenovergesteld gaat de discussie tussen geopolitieke tegenstanders en sociaaleconomische voorstanders om de vraag of

negatieve gevolgen voor Oekraïne opwegen tegen de sociaaleconomische baten voor Nederland.

We zullen de posities van de partijen hierna verkennen. De partijen zijn geordend naar de benadering die zij het meest nadrukkelijk gebruiken. Het is belangrijk op te merken dat voor- en tegenstanders gebruik kunnen maken van verschillende benaderingen en dus niet perfect in deze schematische indeling passen. We kijken hierbij naar de parlementaire debatten over het associatieakkoord. Het CDA heeft aan debatten in de Eerste en Tweede Kamer deelgenomen, als mede aan het debat in het Europees Parlement. De PVV, PvdA, SP en D66 hebben in Eerste en Tweede Kamer bijgedragen aan de goedkeuringsdebatten; de VVD alleen in de Tweede Kamer en het Europees Parlement; GroenLinks alleen in de Eerste Kamer en het Europees Parlement; en de PvdD slechts in het Europees Parlement. Voor de ChristenUnie is gebruik gemaakt van de website van die partij en de SGP is per mail gevraagd om hun argumenten kenbaar te maken. Tabel 1 toont een schematische indeling van partijen en de basisstructuur van de door de partijen gehanteerde benaderingen.

Sociaaleconomische tegenstanders

Er is één tegenstander van het associatieakkoord met Oekraïne die hier met name sociaaleconomische argumenten tegen heeft: de Partij voor de Vrijheid. De PVV is een voorstander van vrijhandel. Zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer benadrukken de PVV-woordvoerders dat.² Toch verzet de partij zich tegen het verdrag. De PVV kijkt naar wat het akkoord voor Nederland betekent. Het verdrag is in de ogen van de PVV niet enkel een vrijhandelsverdrag maar het is uitgebreid met onwenselijke elementen, zoals ontwikkelingssamenwerking en versoepeling van de migratieregels.

² Handelingen II 2014/15 70-4 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20142015-70-4.html>; Handelingen I 2014/15 37-9 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20142015-37-9.html>

Tabel 1: Frames in het debat over het associatieakkoord met Oekraïne

Benadering Voor/Tegens- tander	Sociaaleconomisch		Geopolitiek	
	Voorstander	Tegenstander	Voorstander	Tegenstander
Waarde	Welvaart	Welvaart	Stabiliteit Democratie Mensenrech- ten	Stabiliteit Democratie Mensenrecht en
Hoofd- persoon Tegenspeler	Nederlandse ondernemers -	Nederlandse werknemers Buiten- landers	Europese Unie Poetin	Europese Unie Poetin
Oekraïne	Kans	Bedreiging	Een ontluikende democratie	Een regime dat mensenrecht en schendt
Als aangenomen	Nederlandse ondernemers creëren welvaart	Nederlandse werknemers verliezen hun welvaart aan buitenlander	De EU stelt een grens aan Poetin's expansie- drift en bevordert democratie en mensen- rechten in Oekraïne.	De EU daagt Poetin uit en brengt zo de democratie en mensenrecht en in Oekraïne in gevaar.
Als afgewezen	Nederlandse ondernemers creëren minder welvaart	Nederlandse werknemers houden hun welvaart.	Poetin voelt zich in Oekraïne niet langer beperkt door de EU	De EU en Poetin laten elkaar met rust.
Primair gehanteerd door	SGP VVD	PVV	CDA CU D66 GL PvdA	PvdD SP
Secundair gehanteerd door	CU D66 PvdA	PvdD SP	SGP VVD	CDA

Ontwikkelingssamenwerking is de PVV een doorn in het oog, zoals Harm Beertema in de Tweede Kamer vraagt: ‘waarom moeten Nederlandse ondernemers en hardwerkende burgers hun zuurverdiende geld afstaan zodat Brussel hervormingen kan doorvoeren in [Oekraïne] in het kader van onder meer milieu en cultuur?’¹ Dat geld kan volgens Beertema beter besteed worden ‘aan de opbouw van onze eigen rechtsstaat, onze eigen politie en ons eigen onderwijs’.² In de ogen van de PVV is dit een transfer van Nederlandse welvaart naar ‘de randen van Europa’.³ De PVV voelt geen verbondenheid met deze regio, ‘waar corruptie in alle haarvaten van de samenleving zit’.⁴ Tevens is er een versoepeling van het visumvereiste in het verdrag opgenomen. Daarom stelt Beertema: ‘[d]it is de realiteit (...) van de associatieverdragen voor die Nederlandse burger in de lagere inkomensgroepen: verdringing op de arbeidsmarkt door nog meer arbeidsmigranten dan er nu al zijn’.⁵

De argumentatie tegen het verdrag volgt de lijn die de PVV altijd tegen Europese economische integratie inzet. De toetssteen die de PVV hanteert is of Nederland er in de ogen van de partij sociaaleconomisch op vooruitgaat. Ook in discussies over het lidmaatschap van de eurozone en de Europese Unie is dit het perspectief dat de partij hanteert: ‘[o]nze kiezers, dat zijn de slachtoffers van deze gigantische herverdelingsoperatie die de Unie eigenlijk is.’⁶ De PVV heeft een hard-Eurosceptische positie: Nederland zou er sociaaleconomisch voordeel van hebben als zij niet langer gebonden is aan bijvoorbeeld Europese begrotingsregels, maar als soevereine staat, net als Zwitserland, een eigen associatieovereenkomst met de Europese Unie heeft en vrij handel kan drijven.

¹ Handelingen II 2014/15 70-4

² *ibid.*

³ *ibid.*

⁴ *ibid.*

⁵ Handelingen II 2014/15 71-12 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20142015-71-12.html>

⁶ *ibid.*

Sociaaleconomische voorstanders

De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en Staatkundig Gereformeerde Partij zijn voorstander van het associatieakkoord met Oekraïne en gaan primair uit van het sociaaleconomisch perspectief. Volgens VVD-woordvoerder Han ten Broeke is de associatieovereenkomst 'een aangeklede vrijhandelsovereenkomst'.⁷ Handel is goed voor Oekraïne: '[v]oor alle Oekraïners geldt dat een samenwerkingsovereenkomst met de grootste markt van de wereld, de Europese markt, veel voordelen kan bieden.'⁸ Maar juist ook voor Nederland: 'Nederland is de tweede investeerder in Oekraïne en de verdieping van de handelsrelatie is dus nadrukkelijk in ons belang.'⁹ De afspraken in het verdrag over de rechtsstaat zorgen voor 'de voorspelbaarheid en stabiliteit die ondernemers nodig hebben om te kunnen investeren.'¹⁰

Deze benadering sluit naadloos aan bij de opstelling van de VVD over Europese integratie, die door Vollaard en Voerman (2015) gekenmerkt wordt als 'europragmatisch'. De VVD beziet Europese samenwerking vooral vanuit de bijdrage die deze levert aan de Nederlandse welvaart. Europese integratie is wenselijk zolang deze bijdraagt aan liberalisatie en harmonisatie van de Europese markt, die de handelsmogelijkheden van Nederlandse ondernemers vergroot.

Ten Broeke heeft ook oog voor de geopolitieke argumenten: de ratificatie vindt plaats in de context van 'oorlog, van het vertrappen van grenzen en van het destabiliseren van internationale orde en veiligheid'.¹¹ Volgens de VVD moet het verdrag niet worden afgewezen vanwege mogelijke Russische reacties: de vraag is, wat Ten Broeke betreft 'of wij de Russische chantage rondom dit traject accepteren en of wij staan voor de soevereiniteit en de zelfbeschikking van [Oekraïne]'.¹² De VVD heeft een grote voorkeur voor economische diplomatie boven militair ingrijpen 'waar sommige landen groene mannetjes over de grens sturen om landen hun normen op

⁷ Handelingen II 2014/15 70-4

⁸ *ibid.*

⁹ *ibid.*

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *ibid.*

¹² Handelingen II 2014/15 71-12

te leggen, sturen wij een paar duizend zwart-witte pagina's vol voorschriften die variëren van voedselhygiëne tot zekerheid over intellectueel eigendom.¹³ De SGP heeft niet deelgenomen aan de debatten over het associatieakkoord maar wel vóór gestemd; opvallend want de SGP is traditioneel een tegenstander van verdere verdieping van de Europese Unie. Navraag leert dat de SGP het akkoord met name vanuit een sociaaleconomisch perspectief evalueert: '[a]ssociatieverdragen zijn met name bedoeld om handelsbelemmeringen geleidelijk weg te nemen. Daar heeft de SGP geen bezwaren tegen. Dergelijke verdragen hebben we met tientallen landen over de hele wereld gesloten, ook met landen die nimmer lid van de EU zullen worden.'¹⁴ Maar de partij wil ook democratie en mensenrechten in Oekraïne versterken: '[d]aarnaast wil de EU de buurlanden van Rusland met zachte hand tot democratische en economische hervormingen dwingen. In de tekst zijn daarom ook bepalingen over rechtstaat, mensenrechten en democratie opgenomen.'¹⁵

Geopolitieke tegenstanders

Er zijn twee partijen die hun weerstand tegen het associatieakkoord primair geopolitiek motiveren: de Socialistische Partij en de Partij voor de Dieren. De SP beziet het associatieakkoord met name vanuit 'het internationale getouwtrek tussen de Europese Unie en Rusland om Oekraïne', een 'geopolitieke strijd om invloedssferen'.¹⁶ Volgens SP Tweede Kamerlid Harry van Bommel is Oekraïne een verdeeld land met een oostelijke regio met een Russische oriëntatie en een westelijke regio met een Europese oriëntatie. Een conflict tussen deze regio's ontvlamde over dit associatieakkoord. Van Bommel vreest dat ratificatie van het verdrag bijdraagt aan 'verdeeldheid en mogelijke spanning die leidt tot conflicten (...) aan de grens van Europa, met alle consequenties van dien'.¹⁷ Zeker omdat het akkoord in Oekraïne volgens Van Bommel wordt gezien als een stap richting lidmaatschap van de Europese Unie; een mogelijkheid die het

¹³ Handelingen II 2014/15 70-4

¹⁴ Persoonlijke communicatie Henri Krooneman, beleidsmedewerker buitenlandse zaken SGP-Tweede Kamerfractie.

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ Handelingen II 2014/15 70-4

¹⁷ Handelingen II 2014/15 71-12

pro-Russische Oosten en het pro-Europese Westen sterk verdeeld. Met dit verdrag draagt de Europese Unie niet bij aan de stabiliteit van de regio maar versterkt het juist de problemen die Oekraïne al heeft. Een Russische tegenreactie, voorspelt Van Bommel, kan een groot effect hebben op de economie van Oekraïne.

In de ogen van de SP is het conflict in die regio geen conflict tussen goed en kwaad. Tiny Kox noemt Rusland in de Eerste Kamer 'het grootste land van de wereld, dat daar doorgaans een niet prijzenswaardige rol in speelt.'¹⁸ Hij vindt wel dat de Europese Unie moet begrijpen 'hoe het gedachteproces zich daar ontwikkelt' en op moet passen het conflict met Rusland niet verder te laten escaleren. Bovendien heeft ook de Oekraïense regering geen schoon blazen in de ogen van Kox; hij spreekt over 'gruwelijke martelmethodes' en 'dagelijks[e] standrechtelijke executies'.¹⁹ Hij verwacht niet dat het akkoord tot een verbetering van de mensenrechten zal leiden: 'je kunt alles op papier zetten, maar het is de vraag of het in de praktijk ook wordt waargemaakt.'²⁰ Kox wil dat Nederland zich niet verder in het conflict mengt en een realistische buitenlandse politiek bedrijft: 'idealisme zonder voldoende begrip voor realisme heeft in de buitenlandse politiek vaak voor grote problemen gezorgd'.²¹

In het Kamerdebat over de buitenlandbegroting noemt de SP wel sociaaleconomische argumenten tegen het associatieakkoord: in het bijzonder de problematiek van de vrachtwagenchauffeurs. Deze groep zit volgens Van Bommel 'niet op dit associatieakkoord te wachten, want zij verwachten dat hun banen op de tocht komen, net zoals dat eerder gebeurde bij landen die lid geworden zijn van de Europese Unie'.²²

Traditioneel verzet de SP zich tegen verdere Europese integratie op wat 'zacht-Eurosceptische' gronden wordt genoemd (Voerman en Vollaard 2015, p.152). Het beleid van de Europese Unie is voor de socialisten een probleem;

¹⁸ Handelingen I 2014/15 37-12 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20142015-37-12.html>

¹⁹ *ibid.*

²⁰ *ibid.*

²¹ *ibid.*

²² Handelingen II 2015/16 26-5

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34300%20V/h-tk-20152016-26-5.html>

niet zo zeer het idee om samen te werken. Het neoliberale beleid van de Europese Commissie zou volgens de SP alleen maar de belangen van grote bedrijven dienen (Voerman en Vollaard 2015, p.148). Het verdedigen van de belangen van Nederlandse werknemers is secundair in de argumentatie van de SP tegen associatieakkoord. Dit ondanks het feit dat de SP hoopt tijdens de referendumcampagne ‘dezelfde koorts [te] veroorzaken als in 2005’.²³ Wat veel centraler staat, is de traditionele scepsis die de SP heeft over buitenlandse avonturen. De partij verzette zich tegen bijna al het militair optreden van Nederland in het buitenland: militaire betrokkenheid van Nederland in Kosovo, Afghanistan en Libië kon niet op de goedkeuring van de SP rekenen. In haar programma uit 2010 schreven de socialisten: ‘[d]enken dat we met militair ingrijpen problemen kunnen oplossen, is meestal een grote vergissing die geen levens redt, maar kost’ (SP 2010, p.41). In de betogen van Kox en Van Bommel is een opvatting zichtbaar die als isolationistisch gekenschetst kan worden. De kern hiervan is dat zij het vermogen van Westerse landen om zij het met harde of zachte hand landen op het ‘juiste pad’ te krijgen niet groot achten.

In het Europees Parlement liet de Partij voor de Dieren-Europarlementariër Anja Hazekamp weten waarom zij tegen het associatieverdrag stemde: ‘de houding van de Europese Unie ten opzichte van Oekraïne heeft grote geopolitieke consequenties en dit is in mijn opinie de belangrijkste aanleiding van de escalatie van het conflict in Oekraïne.’²⁴ Wat haar betreft zijn de bescherming van ‘internationale veiligheid, mensenrechten en democratie (...) belangrijker dan kortzichtige handelspolitiek.’²⁵

In het Kamerdebat over de landbouwbegoting benadrukte de PvdD sociaaleconomische aspecten van het verdrag, namelijk de negatieve gevolgen die het kan hebben op de kwaliteit van producten op de Nederlandse markt, in het bijzonder eieren: ‘[w]e hebben in Europa een verbod op legbatterijeieren; inmiddels zijn alle boeren in Nederland omgeschakeld’ terwijl in het ‘associatieverdrag met Oekraïne (...) wordt

²³ Niemantsverdriet (2015).

²⁴ European Parliament Minutes 2014/9/16.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20140916+ITEMS+DOC+XML+Vo//EN&language=EN>

²⁵ *ibid.*

vastgelegd dat de legbatterijeieren uit Oekraïne op de Nederlandse markt kunnen komen'.²⁶ Thieme waarschuwt voor oneerlijke concurrentie en zo het 'om zeep helpen van onze pluimveehouderij'.²⁷ Waar de PVV zich zorgen maakt over het effect op de arbeidsmarkt, heeft de PvdD zorgen over de producten die in Nederlandse supermarkten verkocht mogen worden. De Partij voor de Dieren heeft net als de SP een zacht-Euroscptische positie (Voerman en Vollaard 2015, p.173). Tijdens de campagne tegen het Europese Grondwettelijk Verdrag koos de partij het stierenvechten, expliciet getolereerd door dat verdrag, als teken van het dierenvriendelijke karakter van de Europese Unie, nu heeft het legbatterije een dergelijk potentieel.

Geopolitieke voorstanders

De meeste andere partijen hanteren primair een geopolitiek perspectief om voor het associatieakkoord te pleiten.²⁸ D66 is vóór het verdrag: de partij omarmt de vrijhandel, maar ziet ook positieve effecten voor democratisering en de rechtsstaat in Oekraïne, zoals Sjoerdsma stelt: '[w]e sluiten deze akkoorden juist om de internationale orde te verstevigen, om economieën te stimuleren, maar ook om te laten zien dat landen en volkeren zelf hun lot mogen bepalen en dat Rusland geen veto heeft over met wie de Europese Unie samenwerkt'.²⁹ Dat de tegenstanders van het akkoord de verantwoordelijkheid voor het conflict in Oekraïne bij de Europese Unie leggen is volgens Sjoerdsma 'grote onzin'.³⁰ Rusland in de schuldige: 'Poetin [vindt] Oekraïne namelijk geen land. Hij vindt het uiteenvallen van de Sovjet-Unie de grootste tragedie van deze eeuw.'³¹

²⁶ Handelingen II 2015/16 32-3

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/34300-XIII/h-tk-20152016-32-3.html>

²⁷ *ibid.*

²⁸ Dat geldt ook voor de Onafhankelijke Senaatsfractie, de Eerste Kamerfractie gesteund door provinciale partijen, die zich ook haar geluid heeft laten horen in het debat in de Eerste Kamer. Senator Ten Hoeve liet daar weten 'ik geloof dat [Oekraïne] het recht [heeft] deze keuze voor Europa te maken'. Handelingen I 2014/2015 37-9

²⁹ Handelingen II 2014/2015 71-12

³⁰ Handelingen II 2014/2015 70-4

³¹ *ibid.*

Ook voor de Partij van de Arbeid, bij monde van woordvoerder Servaes, is het een geopolitieke keuze: ‘in essentie gaat [de keuze voor of tegen het akkoord] om het soevereine recht van landen om in vrijheid te beslissen welke toekomst zij kiezen.’³² De sociaaldemocraten zien zowel geopolitieke als sociaaleconomische voordelen: ‘meer politieke stabiliteit, veiligheid en handel’ en ‘daarmee zorgt [het akkoord] voor een veiliger en welvarender Europa.’³³ Ook Servaes maakt zich zorgen over Rusland: dit land ‘zal proberen meer landen in de Russische invloedssfeer te krijgen en dat zal tot onrust in Europa leiden.’³⁴ Daarom moet de Europese Unie haar waarden verdedigen: ‘vrijheid, de democratische rechtsstaat, zelfbeschikking en stabiliteit.’³⁵

Ook GroenLinks ziet het associatieakkoord primair vanuit een geopolitiek perspectief. In het Europees Parlement lieten Bas Eickhout en Judith Sargentini weten: ‘[w]e willen het Oekraïense volk ondersteunen en helpen in de strijd om echte democratie, tegen oorlog en geweld, en voor het behoud van de soevereiniteit.’³⁶ In de Eerste Kamer sprak GroenLinks-senator Strik de verwachting uit dat het associatieakkoord zou leiden tot ‘hervormingen in [Oekraïne] in de richting van meer democratie en rechtsstaat, maar ook meer welvaart en stabiliteit.’³⁷ Geopolitieke overwegingen om het akkoord niet te tekenen deelt Strik niet: ‘[v]an stopzetting van deze samenwerking (...) zou misschien zelfs een verkeerd signaal uit kunnen gaan, namelijk dat je met intimidatie en geweld de koers van een land of zelfs van de Europese Unie kunt beïnvloeden.’³⁸

GroenLinks, D66 en de PvdA behoren tot de grootste voorstanders van verdieping en uitbreiding van de Europese Unie; alhoewel GroenLinks pas in dit millennium tot dit gezelschap is toegetreden en de PvdA in de laatste jaren Europragmatischer is geworden (Vollaard en Voerman 2015, pp.136-137). In hun steun voor dit akkoord komt dit maar ten dele terug: alle drie menen dat het akkoord bij kan dragen aan welvaart in de Europese Unie.

³² *ibid.*

³³ *ibid.*

³⁴ Handelingen II 2014/2015 71-12

³⁵ *ibid.*

³⁶ European Parliament Minutes 2014/9/16

³⁷ Handelingen I 2014/15 37-9

³⁸ *ibid.*

Dit zijn ook de enige drie partijen die overigens toetreding van Oekraïne tot de Europese Unie niet uitsluiten. Voor de drie is het associatieakkoord met name een instrument van buitenlandpolitiek; een middel om democratie en rechtsstaat elders te bevorderen. Deze drie partijen zijn ook de belangrijkste voorstanders van een op het beschermen van mensenrechten gerichte buitenlandpolitiek – zelfs als dit om de inzet van militaire middelen vraagt. Het CDA is een kritische voorstander van het verdrag: de christendemocraten veranderden tussen 2013 en 2015 van tegen- in voorstanders. Hierbij speelde de nieuwe democratische en hervormingsgezinde regering in Kiev een belangrijke rol. Alhoewel dit voor senator Knapen wel nog ‘dun ijs’ is.³⁹ Maar ook de burgeroorlog in Oekraïne beïnvloedde de christendemocratische overwegingen. Volgens Europarlementariër Esther de Lange ‘vechten en sterven mensen [in Oekraïne] om te kunnen leven in vrede en volgens Europese waarden. Die mensen ondersteunen wij. En dus steken wij onze hand uit en ratificeren wij deze associatieovereenkomst.’⁴⁰

Het CDA heeft wel meer dan andere geopolitieke voorstanders begrip voor de Russische weerstand tegen verdere uitbreiding van de Europese invloedssfeer. Het verdrag heeft volgens Knops ‘voor veel spanningen gezorgd’ en ‘[zal] mogelijk tot nog meer spanningen leiden.’⁴¹ Wat Knops betreft is de mogelijke escalatie van de Russisch-Europese verhoudingen een reden om het Europees gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid te versterken. Om verdere escalatie te voorkomen staat het CDA open het associatieakkoord aan te passen als Rusland dat wil. Alhoewel het CDA een voorstander van het verdrag is, komt het in zijn kritiek en zijn benadering soms dicht bij de argumentatie van geopolitieke tegenstanders.

Net als D66, PvdA en GroenLinks is het CDA een overtuigd voorstander van Europese integratie. Dit is in dit debat slechts zichtbaar in het streven naar sterker Europees veiligheidsbeleid. De kritische houding die het CDA inneemt ten aanzien van het akkoord met Oekraïne vertoont gelijkenissen met de tegenstand die het CDA in 2007 tentoonspreidde tegen Roemeense

³⁹ Handelingen I 2014/15 37-12

⁴⁰ European Parliament Minutes 2014/9/16

⁴¹ Handelingen II 2014/15 70-4

en Bulgaarse toetreding tot de Europese Unie. De partij bekritiseerde toen het gebrek aan hervormingen om bijvoorbeeld corruptie in deze landen aan te pakken. Het CDA hanteert dus hoge standaarden voor landen om toe te treden tot de Europese familie.

De ChristenUnie heeft zich afzijdig gehouden bij de parlementaire behandeling van het associatieakkoord. Net als de SGP is de ChristenUnie Eurosceptisch maar heeft de partij toch voor het associatieakkoord gestemd. Op haar website liet de ChristenUnie weten dat ze voor heeft gestemd om 'goede betrekkingen met buurlanden (...) die grenzen aan de EU' te stimuleren. Volgens de partij is dit 'niet alleen (...) goed voor de Nederlandse export, ook biedt het [verdrag] kansen voor ondersteuning op het gebied van bijvoorbeeld mensenrechten- en anti-corruptiebeleid.'⁴² Voor de ChristenUnie is het verdrag geen voorportaal voor lidmaatschap van de Europese Unie: zij wil de campagne in gaan met de slogan: 'samenwerken ja, toetreden nee'⁴³ Een vergelijkbaar perspectief hanteert de partij ook voor Europese samenwerking. De ChristenUnie is geen tegenstander van Europese samenwerking, als deze zich met name richt op vrijhandel ('samenwerken ja'), maar verzet zich met name tegen verdere afdracht van verantwoordelijkheden aan de Europese Unie ('superstaat nee').

Conclusie

We hebben gezien dat het debat over het associatieakkoord op twee verschillende schakelvelden plaats vindt. Sommige voor- en tegenstanders hanteren met name een sociaaleconomisch perspectief op samenwerking met Oekraïne. Voor hen is instemming met het akkoord in de eerste plaats afhankelijk van de inschatting of het zal bijdragen aan welvaart in Nederland. Andere voor- en tegenstanders kijken in het bijzonder naar de bijdrage van het akkoord aan stabiliteit, democratie en mensenrechten aan de oostgrens van de Europese Unie. Partijen verschillen hier van inschatting over de effecten van ratificatie voor de geopolitieke verhoudingen: is dit een provocatie van Rusland of is het wenselijk om kracht te tonen tegen de Russen?

⁴² ChristenUnie (2016) 'Referendum associatieverdrag Oekraïne op de website van de ChristenUnie' geraadpleegd 9 januari 2016
<https://www.christenunie.nl/nl/associatieverdrag>

⁴³ Niemantsverdriet, T. (2015)

Het zou onjuist zijn om het debat over het verdrag alleen maar te zien in de lijn van de discussie over meer of minder Europese integratie. Nederland geeft met het associatieakkoord geen verantwoordelijkheden weg aan de Europese Unie. Het associatieakkoord scheidt daarom partijen ook niet precies langs dezelfde lijnen als eerder bijvoorbeeld het Grondwettelijk Verdrag: de ChristenUnie en de SGP behoren bij dit referendum tot het 'voor'-kamp, maar waren tegen het Grondwettelijk Verdrag. Een aspect van de bestaande discussie over Europese integratie is herkenbaar in de discussie tussen sociaaleconomische voor- en tegenstanders. Deze tegenstanders zien het verdrag als een zoveelste Europese afspraak die ten koste gaat van Nederlanders als werknemers, belastingbetalers en consumenten. Deze voorstanders zien het juist als een kans voor Nederlandse ondernemers. Hier zijn we duidelijk de winnaars en verliezers van globalisering tegenover elkaar staan.

Hier eindigen de gelijkenissen met het debat over verdieping van Europese integratie. Het geopolitieke debat over het verdrag gaat over de vraag wat het buitenlandbeleid van de Europese Unie vermag. Geopolitieke tegenstanders vrezen dat door deze inmenging in Oost-Europa de Europese Unie de verdeeldheid in Oekraïne en het conflict met Rusland zal versterken. Zij denken niet dat de Europese Unie met haar inmenging in Oekraïne stabiliteit, mensenrechten en democratie kan bevorderen. Dit zijn juist de waarden die geopolitieke voorstanders met het verdrag hopen te stimuleren. Zij willen de prille democratie in Oekraïne beschermen tegen inmenging van Rusland. Deze discussie volgt niet de lijnen van voor- en tegenstanders van Europese integratie maar lijkt veel meer op de debatten over buitenlandpolitiek, zoals humanitair ingrijpen. Geopolitieke tegenstanders staan veel sceptischer tegenover het vermogen van het Westen om met militaire middelen democratie en mensenrechten te verspreiden. Deze discussie scheidt partijen die een isolationistische buitenlandpolitiek willen en van partijen die een meer interventionistische politiek voorstaan.

Geraadpleegde literatuur

Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2008)

West European politics in the age of globalization Cambridge: Cambridge University Press.

SP 2010

Een beter Nederland voor minder geld. Programma SP 2011-2015 SP: Rotterdam.

Vollaard, H., & Voerman, G. (2015)

“De Europese opstelling van politieke partijen.” In H. Vollaard, J. van der Harst, & G. Voerman (red), *Van Aanvallen! naar verdedigen? : De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2015*. Den Haag: Boom. pp. 99-182.

‘Een kostenefficiënt referendum’: de beschikbaarstelling van maximaal 35 miljoen euro door het kabinet

Jos Engelkes

Abstract

Democratie kost geld. Veel geld. Volgens een onderzoeksrapport van Sira Consulting kostte de gemeentelijke organisatie en uitvoering van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen meer dan 42 miljoen euro.¹ Een zeer serieuze kostenpost voor de gemeente. In het bijzonder als dat bedrag vermenigvuldigd wordt met het aantal verkiezingen van de afgelopen jaren. Nu het ook mogelijk geworden is voor burgers om raadgevende referenda aan te vragen, maken gemeenten zich zorgen: krijgen zij wel voldoende geld van de Rijksoverheid om referenda te financieren?

Voor het referendum over de associatieovereenkomst met Oekraïne trekt het kabinet maximaal 35 miljoen euro uit, waarvan maximaal 30 miljoen euro wordt overgemaakt naar de gemeenten.² Een aantal parlementariërs was verontwaardigd: in vergelijking met de kosten van Tweede Kamerverkiezingen is die beschikbaarstelling veel lager, terwijl de organisatie- en uitvoeringstaken volgens hen dezelfde zijn.³ Vooral eind 2015 leidde dat tot veel heibel.⁴ Het kabinet was toen voornemens om in totaal niet meer dan 20 miljoen euro naar de gemeenten over te maken.⁵ Een vergelijking van de kosten van referenda en Tweede

¹ Sira Consulting (2013). Onderzoek naar de kosten van gemeenten bij de organisatie en uitvoering van verkiezingen. Opgevraagd van <http://www.siraconsulting.nl>

² Kamerstukken II, 2015/16, 34270, nr. 5

³ Handelingen II 2015/16, 19-5, Vragenuur

⁴ GeenStijl (2015). Minister Plasterk weigert te betalen voor GeenPeil. Opgevraagd van <http://www.geenstijl.nl>

⁵ Handelingen II 2015/16, 19-5, Vragenuur

Kamerverkiezingen gaat echter mank. Parlementariërs trokken, wellicht opgejaagd door de media, te snelle conclusies.

De onduidelijkheid over de kosten van het referendum lijkt het gevolg te zijn van de gebrekkige onderbouwing van de kosten van het referendum door de initiatiefnemers van de Wet raadgevend referendum.⁶ Om een volledig beeld te krijgen van het kostenplaatje van het referendum wordt in dit artikel daarom aandacht besteedt aan de wijze van financiering van het referendum en de kostenverschillen met eerdere landelijke stemmingen. Verder gaat het artikel dieper in op de zorgen over de financiering van onder andere GeenPeil en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Afsluitend volgt een blik op de toekomst: hoe moet de Rijksoverheid omgaan met de kosten van meerdere referenda per jaar?

Financiering van het Rijk en de gemeenten

De Rijksoverheid betaalt verkiezingen en referenda. Zo is er door het Rijk een centraal stembureau en een referendumcommissie (uiteeraard alleen bij referenda) aangesteld en bekostigd. Maar een groot aantal organisatie- en uitvoeringstaken ligt bij de gemeente. Het zijn de gemeenten die voor onder andere stembureaus en haar leden moeten zorgen. Daarvoor krijgen gemeenten een tegemoetkoming van de Rijksoverheid.

In de Financiële-verhoudingswet (Fvw) wordt de financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden geregeld.⁷ Conform artikel twee worden gemeenten voor bepaalde kosten die zij maken gecompenseerd volgens de daarvoor geldende criteria. Via het Gemeentefonds stelt het Rijk financiële middelen beschikbaar voor gemeenten om hun taken uit te voeren. Aan de hand van onder andere het aantal inwoners, vierkante kilometers en woonruimten van de gemeente wordt het precieze bedrag per gemeente berekend. Ook wordt er gekeken naar de hoeveelheid belasting die een gemeente jaarlijks kan innen (de belastingcapaciteit).⁸

⁶ Ibidem

⁷ Financiële-verhoudingswet (Fvw). Opgevraagd van <http://www.wetten.overheid.nl>

⁸ Rijksoverheid (2016). Gemeentefonds. Opgevraagd van <http://www.rijksoverheid.nl>

De algemene uitkering uit het Gemeentefonds is ongebonden. Gemeenten zijn dus vrij om te bepalen waar het geld aan wordt besteed.⁹ Uit deze algemene uitkering (specifieker: uit het subcluster Bevolkingszaken) worden onder andere de gemeentelijke basisadministratie, de burgerlijke stand maar ook de verkiezingen door gemeenten bekostigd. Financiële middelen die deel uitmaken van het subcluster Bevolkingszaken zijn jaarlijks gelijk, en zijn dus onafhankelijk van of er wel of geen verkiezingen worden gehouden. Ofwel; de organisatie van verkiezingen door gemeenten kent geen geoormerkt budget.

Voor referenda is zo'n geoormerkt budget er wel. In tegenstelling tot verkiezingen is de organisatie van referenda een vrij onbekende taak voor gemeenten. Referenda worden daarom separaat door de Rijksoverheid bekostigd. Voor het aankomende referendum wordt de algemene uitkering uit het Gemeentefonds met een éénmalige beschikbaarstelling van 20 miljoen euro verhoogd. Als vervolg op de zogenoemde Decembercirculaire Gemeentefonds wordt het geld voor het referendum over het associatieverdrag met ingang van de eerste week van januari 2016 in 50 wekelijkse delen aan de gemeenten uitgekeerd.¹⁰ Als uit een nog te houden onderzoek (na het referendum) blijkt dat gemeenten meer dan 20 miljoen euro hebben uitgegeven, worden die kosten tot een maximum van 10 miljoen euro vergoed door de Rijksoverheid.¹¹ De gemeenten krijgen dus maximaal 30 miljoen euro voor haar organisatie- en uitvoeringstaken.

Vergelijking met kosten van Tweede Kamerverkiezingen

Voor het referendum over de associatieovereenkomst met Oekraïne maakt het kabinet in totaal maximum 35 miljoen euro vrij. Naast een maximum van 30 miljoen euro in het Gemeentefonds, is vijf miljoen euro bestemd voor de referendumcommissie en het centraal stembureau.¹² Van het geld wordt door de commissie twee miljoen euro verstrekt ten behoeve van maatschappelijke initiatieven om het debat over het referendum te

⁹ Schaap, L. (2015). Lokaal bestuur. Convoy Uitgevers BV, Dordrecht. p. 121

¹⁰ Navraag bij de Rijksoverheid

¹¹ Kamerstukken II, 2015/16, 34270, nr. 5

¹² Ibidem

bevorderen. Deze subsidies worden evenwichtig verdeeld tussen mensen en organisaties die vóór of tegen zijn, of die neutrale activiteiten organiseren.¹³ Deze beschikbaarstelling is in de aanloop naar het referendum vaak ter sprake gekomen. Het bedrag dat het kabinet oorspronkelijk wilde uittrekken was namelijk veel lager. Eind 2015 werd er nog maar 25 miljoen euro (waarvan 20 miljoen euro in het Gemeentefonds) vrijgemaakt voor het referendum. Dat zorgde destijds voor veel heisa.¹⁴ Volgens Tweede Kamerlid Ronald van Raak (SP) riekt het bedrag zelfs naar ontmoedigingsbeleid van het kabinet.¹⁵ Hij trok samen met andere Kamerleden regelmatig een vergelijking met de kosten voor het houden van Tweede Kamerverkiezingen. Deze kosten (zo'n 42 miljoen euro) werden een paar jaar eerder, in 2013, berekend door Sira Consulting in opdracht van de commissie Van Beek.¹⁶ Het verschil tussen 42 en 20 miljoen euro was voor Kamerleden genoeg reden om diverse Kamervragen, moties en amendementen in te dienen.

De stelling van diverse politici dat een referendum evenveel kost als Tweede Kamerverkiezingen is echter te simpel en gaat mank. De gemeentelijke kosten van een referendum zijn namelijk niet te vergelijken met de 42,2 miljoen euro die Tweede Kamerverkiezingen voor gemeenten kosten. Er zijn diverse redenen waarom de organisatie en uitvoering van referenda goedkoper zijn:

- Het stemmen bij een referendum is eenvoudiger omdat het een ja-neevraag betreft, waardoor je kortere rijen krijgt bij het stembureau en dat neemt minder beslag op tijd en ruimte. Het aantal stembureaus op treinstations of in gemeentehuizen zou bijvoorbeeld

¹³ Wet raadgevend referendum. Opgevraagd van <http://www.wetten.overheid.nl>

¹⁴ Algemeen Dagblad (2015). Gemeenten: te weinig geld voor referendum GeenPeil. Opgevraagd van <http://www.ad.nl>

¹⁵ Handelingen II 2015/16, 19-5, Vragenuur

¹⁶ Kiesraad (2016). Rood potlood en elektrisch stemmen. Opgevraagd van <http://www.kiesraad.nl>

naar beneden bijgesteld kunnen worden. Daar staan soms wel drie stembureaus om de drukte op te vangen.¹⁷

- Na het sluiten van de stembureaus is het telproces eenvoudiger en gaat daardoor sneller. Stembureauleden hoeven niet rekening te houden met voorkeursstemmen voor bepaalde kandidaten onderaan het stembiljet. Deze versimpeling zorgt er voor dat het kabinet inschat dat het tellen van de stemmen alleen gedaan kan worden door de stembureauleden zelf.¹⁸ Er hoeven dus door gemeenten geen speciale tellers worden ingeschakeld.
- Er hoeven bij referenda geen groot aantal (verschillende) lijsten met heel veel kandidaten bij kiesgerechtigden thuis worden bezorgd. Dit gebeurt bij Tweede Kamerverkiezingen wel. De kosten voor het drukwerk en de verspreiding daarvan zijn voor gemeenten dus veel lager.¹⁹
- Gemeenten verwachten net als bij Provinciale Statenverkiezingen en Europese Parlementsverkiezingen een lagere opkomst bij het referendum en kiezen ervoor om minder stembureaus te openen.²⁰ Dat betekent dat er minder locaties worden afgehuurd die niet de hele dag bezet hoeven te worden. Daardoor zijn ook de totale kosten voor de vergoedingen en catering voor stembureauleden veel lager dan bij Tweede Kamerverkiezingen.

Het is dus onjuist van diverse media en politici om de uitvoering, organisatie- en uitvoeringskosten van Tweede Kamerverkiezingen en referenda met elkaar te vergelijken. Veel relevanter is het om een blik te werpen op de kosten van een voorgaand nationaal referendum, en niet op de kosten van Tweede Kamerverkiezingen.

¹⁷ Gemeente Rotterdam (2014). Burgemeester Aboutaleb bezoekt stembureaus op 19 maart. Opgevraagd van: <http://www.persberichtenrotterdam.nl>

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34270, nr. 4

¹⁹ Handelingen II 2015/16, 19-5, Vragenuur

²⁰ De Gelderlander (2016). Minder stembureaus bij referendum GeenStijl. Opgevraagd van <http://www.gelderlander.nl>

De kosten van het referendum over de Europese Grondwet

Uit diverse eindverslagen en evaluaties blijkt dat het referendum over de Europese Grondwet in 2005 meer dan 30 miljoen euro heeft gekost. Begin 2016 zouden die kosten neerkomen op een bedrag van 35,4 miljoen euro. De gemeenten kregen destijds, omgerekend in huidige koopkracht, een vergoeding van ongeveer 29 miljoen euro.²¹

De kosten voor gemeenten vielen destijds veel hoger uit dan werd verwacht. In de Memorie van toelichting van het voorstel voor de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (WrrEG) werd nog gesproken van een bedrag van 16 miljoen euro voor gemeentelijke kosten.²² De initiatiefnemers van het wetsvoorstel verwezen in deze Memorie naar een financieel rapport van het Rijk, IPO en de VNG die in het kader van de totstandkoming van de Tijdelijke referendumwet de gemeentelijke kosten van een nationaal referendum berekende. Dat werd gedaan in 1999 en 2000.²³

Belangenbehartiger VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) achtte eind 2004 de kostenberekening uit 1999 en 2000 niet meer adequaat. Daarom vonden er gesprekken plaats tussen het ministerie en de belangenbehartiger. Binnen een paar maanden werd er overeenstemming bereikt over een bedrag van 22,3 miljoen euro voor de gemeentelijke uitvoeringstaken. Naast de verhoging van het bedrag werden ook afspraken gemaakt over een vergoeding als de werkelijk gemaakte kosten meer dan 10 procent zouden afwijken van het bedrag van 22,3 miljoen euro. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deed Deloitte Consulting onderzoek naar de werkelijke kosten. Volgens het consultancybureau gaven gemeenten 22,7 miljoen euro uit aan het referendum.

De kosten voor communicatie, de referendumcommissie en organisatiekosten van het referendum over de Europese Grondwet waren begroot op 6,9 miljoen euro. Iets meer dan een derde van het bedrag zou worden uitgegeven aan de opkomstbevorderende campagne van de Rijksoverheid

²¹ Berekend met cijfers van het CBS (jaarcijfer 2005 = 113,1 en jaarcijfer 2015 = 133,58. De stijging is $133,58/113,1 \times 100 - 100 = 18,1\%$)

²² Kamerstukken 2002/03, 28885, nr. 7

²³ Ibidem

zelf. Daarnaast deelde de referendumcommissie een miljoen euro subsidies uit aan personen en rechtspersonen. Andere kosten zouden zitten in onder andere het drukken en verzenden van de samenvatting van de Europese Grondwet.

Ook dit bedrag viel hoger uit. De Rijksoverheid heeft naar schatting meer dan 9 miljoen euro uitgegeven.²⁴ Omgerekend naar de huidige koopkracht is dat een veel hoger bedrag dan dat het kabinet uittrekt voor het referendum over het associatieverdrag. Dat kan te maken hebben met het raadplegend karakter van het referendum destijds. Het parlement wilde van de kiesgerechtigden weten wat zij van de Grondwet vonden en de Rijksoverheid moest mensen oproepen om naar de stembus te gaan. Die rijksoverheidstaak is bij raadgevende referenda minder belangrijk: het volk heeft immers zo'n referendum zelf aangevraagd.

Opvallend genoeg was er, net zoals in de aanloop naar het aankomend referendum, veel discussie over de vraag of het kabinet wel genoeg geld uittrok voor het referendum over de Grondwet. Diverse parlementariërs lieten zich kritisch uit over de beschikbaarstelling van voldoende geld. Voormalig Tweede Kamerlid Hans van Baalen (VVD) stelde dat het op de markt brengen van een pak wasmiddel meer kost dan het geld dat het kabinet in totaal uittrok voor het referendum.²⁵ Het kabinet ging niet mee in de kritiek. Er werd niet meer geld beloofd aan de gemeenten of aan de Rijksoverheid.

De sabotage-beschuldiging

De initiatiefnemers van GeenPeil, de drijvende kracht achter het referendum, spraken eind 2015 schande van de beschikbaarstelling van (destijds) 20 miljoen euro voor de gemeenten.²⁶ Het kabinet zou volgens de website GeenStijl groot belang hebben bij het saboteren van het referendum.²⁷ Om dat standpunt kracht bij te zetten, verwees het

²⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29993, nr. 23

²⁵ Handelingen II 2004/05, 29993, nr. 5

²⁶ GeenStijl (2015). Minister Plasterk weigert te betalen voor GeenPeil. Opgevraagd van <http://www.geenstijl.nl>

²⁷ GeenStijl (2015). PvdA en VVD saboteren GeenPeil-referendum. Opgevraagd van <http://www.geenstijl.nl>

populistische blog naar een brief van de VNG. Deze belangenbehartiger stelde namelijk eind oktober 2015 dat de kosten van Tweede Kamerverkiezingen en referenda vergelijkbaar zijn.²⁸ Eerder in dit hoofdstuk is achter die vergelijking een aantal vraagtekens gezet. De stemlokalen zouden volgens GeenPeil het meest lijden onder de ‘sabotage’ van het kabinet. Het kabinet zou bewust te weinig geld beschikbaar stellen, zodat mensen verder moeten reizen naar het stembureau. Dat zou het halen van de verplichte 30 procent opkomst niet goed doen. Daar is tegenin te brengen dat gemeenten al jarenlang niet altijd dezelfde hoeveelheid stemlokalen opent. Elke gemeente maakt zelf een afweging tussen enerzijds de kosten en anderzijds de toegankelijkheid tot het referendum. Uit een evaluatierapport van de laatste samengevoegde Provinciale Statenverkiezingen en Waterschapsverkiezingen van 2015 blijkt dat destijds bijna een vijfde van de gemeenten minder stemlokalen opende in vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.²⁹ In een brief van de VNG gericht aan het kabinet wijst de belangenbehartiger op de consequenties van onvoldoende budget om een referendum te financieren: minder stemlokalen en langere wachtrijen.³⁰ Dat is opmerkenswaardig, omdat in het geval van plotselinge Tweede Kamerverkiezingen door bijvoorbeeld een kabinetscrisis de gemeentelijke uitvoerings- en organisatie kosten ook niet direct worden vergoed.³¹ Die kosten vallen dan zelfs hoger uit dan de kosten van een referendum. Ook als het referendum dus iets meer kost dan zij vergoed krijgen, moet dat financieel eigenlijk geen probleem zijn voor een gemeente. Extra gemaakte kosten (tot een maximum van 10 miljoen euro) worden namelijk bij het referendum vergoed.

²⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). Landelijk referendum: toegankelijkheid in het geding. Opgevraagd van <http://www.vng.nl>

²⁹ TNS-NIPO (2015). Evaluatie gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen 18 maart 2015. Opgevraagd van: <http://www.rijksoverheid.nl>

³⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). Landelijk referendum: toegankelijkheid in het geding. Opgevraagd van <http://www.vng.nl>

³¹ Handelingen I 2015/16, 12, item 3 (HEK20152016-12-3)

Een Kamerbrief: 10 miljoen euro extra

Drie maanden nadat het kabinet liet weten maximaal 20 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de gemeenten, stuurde minister Ronald Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) begin januari 2016 opnieuw een Kamerbrief over de financiering van het referendum. Het kabinet besloot terug te komen op de beschikbaarstelling, en besloot om de kosten die samenhangen met de voorbereiding en uitvoering tot een maximum van 30 miljoen euro voor de rekening van het Rijk te nemen.³² Een verhoging van 10 miljoen euro. Dit geld komt pas beschikbaar voor gemeenten als na afloop van het referendum blijkt dat de kosten hoger zijn uitgevallen.

Het is maar de vraag of het kabinet gezwicht is voor de kritiek. Dat het kabinet 10 miljoen euro extra uittrekt, voelt wellicht als overwinning voor de initiatiefnemers van GeenPeil, maar kan beter gezien worden als het gevolg van (al eerder geplande) gesprekken tussen de minister en de VNG.³³

Oorzaak van de onduidelijkheid over de kosten

De onduidelijkheid over de kosten van het referendum lijkt het gevolg te zijn van de gebrekkige onderbouwing van de kosten van het referendum door de initiatiefnemers van de Wet raadgevend referendum. Zowel de Kiesraad, die advies uitbracht over het wetvoorstel, als de Tweede Kamerfractie van het CDA misten tijdens de behandeling van de Wet raadgevend referendum een goed onderbouwde schatting. Zij vroegen daarom om meer inzicht.³⁴ ³⁵ Dit vonden de initiatiefnemers niet nodig. Er werd tegen de kritische CDA-Kamerleden gezegd dat een vergelijking met de kosten van het referendum uit 2005 voldoende was.³⁶ Zo'n tien jaar later werd, volgens minister Stef Blok (als plaatsvervanger van minister Ronald Plasterk tijdens een vragenuur), het kabinet daardoor geconfronteerd met 'een wetsvoorstel dat geld kostte, maar dat geen dekking gaf'. Hij stoorde zich in de Tweede Kamer overduidelijk aan de

³² Kamerstukken II, 2015/16, 34270, nr. 5

³³ Ibidem.

³⁴ Handelingen II, 2006/07, 30372, nr. 14

³⁵ Kamerstukken II, 2005/06, 30372, nr. 5

³⁶ Kamerstukken II 2007/08, 30372, nr. 15

ontbrekende professionele financiële dekking bij de Wet raadgevend referendum. Over de (destijds) beschikbaarstelling van 20 miljoen euro voor gemeenten hoefde de Kamer volgens minister Stef Blok niet badinerend te doen. Opvallend was deze 20 miljoen euro wel. Minister Ronald Plasterk beaamde een paar jaar eerder bij een parlementaire behandeling nog dat de gemeentelijke kosten getaxeerd waren op 25 miljoen euro per referendum.³⁷ Waarom het kabinet later zo'n 5 miljoen euro afsnoept van dat bedrag, is onbekend. In het vragenuur kwam het in ieder geval niet ter sprake. Het kostenplaatje van een referendum was in ieder geval duidelijker geweest als de initiatiefnemers van de Wet raadgevend referendum, net als bij de Tijdelijke referendumwet, de kosten gedetailleerder hadden uitgezocht.

Naar de toekomst toe: de kosten van meerdere referenda per jaar

De actiegroep GeenPeil heeft aangetoond dat het mogelijk is om 300.000 rechtsgeldige handtekeningen te verzamelen om een raadgevend referendum aan te vragen. De kans is groot dat de komende jaren door actiegroepen zoals Greenpeace of het Wereld Natuur Fonds (WNF) ook verzoeken voor referenda worden ingediend. Zij hebben veel (politiek) actieve leden en weten de traditionele media even goed, of zelfs beter te bereiken dan bijvoorbeeld GeenPeil.

Naar mate er meer referenda georganiseerd gaan worden zal de roep om kostenefficiënte referenda nog luider klinken. Elke gemeente organiseert op haar eigen manier een referendum, dus is het vooral de taak voor gemeenten om met elkaar rond de tafel te gaan zitten om ervaringen uit te wisselen. De vele onverwachte Tweede Kamerverkiezingen hebben in diverse gemeenten al geleid tot een efficiëntere organisatie en uitvoering. Zo bespaarde de gemeente Den Haag in 2012 op onder andere de catering, de publicatieborden en de vergoedingen voor ambtelijke stembureau-leden.³⁸ Ook is het inschakelen van uitzendkrachten als stemmentellers goedkoper in de huidige arbeidsmarkt.

³⁷ Handelingen II 2012/13, 30174, 73-11

³⁸ Gemeente Den Haag (2012). Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2012.

Opgevraagd van: <http://www.denhaag.nl>

De grootste kostenbesparende maatregel is echter het organiseren van twee stemmingen op één dag. De Wet raadgevend referendum schrijft voor dat indien er andere verkiezingen worden gehouden in de periode waarin een referendum georganiseerd moet worden, beide stemmingen op dezelfde dag moeten plaatsvinden.³⁹ Zo'n combinatie kan naast een aanzienlijke kostenbesparing ook zorgen voor een hogere opkomst. Dat waren in 2013 dan ook redenen voor het kabinet om de verkiezingen van de Waterschappen en Provinciale Staten in 2015 te combineren.⁴⁰ Het leidde tot bijna een verdubbeling van de opkomst voor de waterschapsverkiezingen.⁴¹ In referenda-vriendelijke staten als Zwitserland worden ook meerdere referenda op één dag georganiseerd. Zo konden Zwitserse kiesgerechtigden op 11 mei 2012 voor vijf verschillende referenda naar de stembus.⁴²

Minister Ronald Plasterk heeft aangegeven bereid te zijn om na het referendum over het associatieverdrag een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren over welke kosten gemaakt moeten worden om een adequaat referendum te organiseren.⁴³ Dit is naar wens van de VNG. In november 2015 stelde de belangenbehartiger al voor om de Algemene Rekenkamer als onafhankelijke partij te vragen.⁴⁴ Pas na het onderzoek wordt bekend wat een referendum in 2016 in Nederland daadwerkelijk kost.

Conclusie

Het eerste raadgevend referendum in Nederland wordt 'kostenefficiënt' georganiseerd. Dat was wellicht eerst iets te efficiënt, omdat het kabinet uiteindelijk terugkwam op een eerdere beschikbaarstelling van maximaal 25

³⁹ Wet raadgevend referendum. Opgevraagd van <http://www.wetten.overheid.nl>

⁴⁰ Rijksoverheid (2013). Verkiezingen waterschappen en Provinciale Staten van maart 2015. Opgevraagd van <http://www.rijksoverheid.nl>

⁴¹ Kiesraad (2015). Evaluatie van de eerste gecombineerde verkiezingen. Opgevraagd van <http://www.kiesraad.nl>

⁴² Neue Zürcher Zeitung (2012). Stimmbürger befinden über mehr Ferien und fixe Buchpreise. Opgevraagd van <http://www.nzz.ch>

⁴³ Handelingen I 2015/16, 12, item 3

⁴⁴ Trouw (2015). Plasterk wil kostenefficiënt referendum. Opgevraagd van <http://www.trouw.nl>

miljoen euro voor het referendum. Na gesprekken met belangenbehartiger VNG wordt het budget voor gemeenten met maximaal 10 miljoen euro verhoogd als blijkt dat gemeenten meer hebben uitgegeven dan zij in het Gemeentefonds krijgen (20 miljoen euro). Dat lijkt voldoende, gezien het referendum over de Europese Grondwet in 2005 voor gemeenten, na indexatie, in 2016 ongeveer 29 miljoen euro zou kosten. Er wordt bij het referendum over het associatieverdrag wel minder geld uitgetrokken voor de overheidsvoorlichting. Het is immers een raadgevend referendum. Subsidies voor particulieren en rechtspersonen zijn daarentegen wel verdubbeld.

Vergelijkingen die door parlementariërs werden getrokken tussen de kosten van referenda en Tweede Kamerverkiezingen waren overhaast. Zowel het stemmen als de stemmentelling verloopt vlotter, en is daardoor goedkoper. Ook hebben gemeenten minder kosten aan het drukken en verspreiden van bijvoorbeeld kandidatenlijsten. Op sommige plaatsen kan het aantal stembureaus van drie terug worden gebracht naar één.

De onduidelijkheid over de kosten van nationale referenda is te herleiden naar de gebrekkige onderbouwing van de initiatiefnemers van de Wet raadgevend referendum. Het kabinet werd geconfronteerd met ‘een wetsvoorstel dat geld kostte, maar dat geen dekking gaf’. In tegenstelling tot bij de behandeling van de Tijdelijke referendumwet werden bij de Wet raadgevend referendum de gemeentelijke kosten niet berekend door het Rijk, IPO en de VNG. Dat blijkt achteraf een gemiste kans. Het is mogelijk dat gemeenten uiteindelijk toch meer moeten uitgeven aan het referendum dan de vergoeding die zij krijgen. Dat hoeft niet per se een ramp te zijn. Ook bij plotselinge Tweede Kamerverkiezingen door een aftredend kabinet moeten gemeenten de kosten tijdelijk voorschieten. Een referendum maakt van een financieel gezonde gemeente geen Artikel 12-gemeente.

Slotbeschouwing

Aalt Willem Heringa

Wat zijn zoal conclusies en lessen die we kunnen afleiden uit de voorgaande artikelen? Ik rangschik ze in een paar groepen. Allereerst zijn er enkele opmerkingen te maken over het fenomeen referendum. Daarover schreven Van der Woude en Heringa.

Daarnaast zal ik iets specifiekers zeggen over de relatie EU en referenda, waarover Van der Woude schreef. In de derde plaats passen enkele opmerkingen over de rol van regering en parlement, de politiek in het algemeen, in relatie tot referenda. Daarbij heb ik het oog op de artikelen van Sprenger, Engelkes, Otjes en Rosema, Kanne & Klein Kranenburg. En tenslotte passen enkele opmerkingen over het onderwerp van het onderhavige referendum van 6 april 2016, te weten het EU-Oekraïne referendum (of eigenlijk de goedkeuringswet). Dat betreft de artikelen van Muller en Petrov & Van Elsuwege.

Referenda

Referenda zijn een eendimensionaal of digitaal fenomeen: het antwoord op een referendumvraag is ja of nee, voor of tegen, maar het moet toegegeven, dat is de finale stemming in het parlement over een wetsvoorstel ook. Uiteindelijk moeten alle argumenten gewogen worden in een voor of tegen. Dat argument, complexe vragen worden gereduceerd tot een ja of nee, is dus niet echt een argument dat een referendum diskwalificeert. Wat referenda wel een lastig fenomeen maakt is dat ze betrekking hebben op geïsoleerde onderdelen van beleid. Er wordt een aspect uit het totale pakket van overheidsmaatregelen gelicht en aan kiezers voorgelegd, terwijl er mogelijk sprake is van een onderdeel dat in samenhang moet worden beschouwd. Zo zit het associatieakkoord met de Oekraïne in een EU traditie van vele associatieakkoorden met vele landen; het is de opvolger van een eerder akkoord met de Oekraïne, en het past in het buitenlands beleid van de EU met de landen ten oosten en ten zuiden van de EU. Is het dan

passend om er één steentje uit te lichten? Toegegeven ook in het parlement kan dat gebeuren, maar daar ligt het toch meer voor de hand dat er een consistente lijn wordt gevolgd en om associatieakkoorden op dezelfde wijze te beoordelen. Dat gebeurde in 2015 tenslotte ook, want tegelijkertijd met het akkoord met de Oekraïne werden er ook twee associatieakkoorden met Moldavië en Georgië goedgekeurd. Inderdaad fungeert nu het verdrag met de Oekraïne meer en vooral als symbool, om te belichten dat ofwel de gehele Associatieakkoorden politiek niet deugt, of om een stem te geven aan een afkeer tegen de EU, of tegen Associatieakkoorden en handelsakkoorden in het algemeen. Maar het heeft iets gewrongens om op die manier een onderdeel uit een totale politiek van associatieakkoorden er uit te lichten en aan een referendum te onderwerpen, wetende dat daarmee niet zozeer of niet alleen dat onderdeel, maar het geheel wordt aangekaart. Want als we dat zouden willen, zou het dan niet reëler zijn om referenda over dat soort algemene vragen te houden? Dat kan in de huidige situatie van correctieve wetgevingsreferenda niet, dus zullen we het moeten doen met het instrument zoals dat er nu is.

Maar als het cruciaal is om te weten wat de kiezer vindt, dan zou het voor de hand liggen de vragen die voorgelegd worden precies te stellen zodat de kiezersvoorkeuren helder worden, zoals we dat ook doen in enquêtes. Zodat we preciezer zicht hebben op wat de voor- en tegenstemmers beweegt en hoe ze onderverdeeld kunnen worden. En dat geldt uiteraard voor- en tegenstemmers. Subvragen en deel vragen, in plaats van de nu simpele voor of tegen zouden dan verhelderend kunnen werken. Bijvoorbeeld door te vragen met een paar alternatieven naar het waarom van het voor en tegen. Dat zou de wetgever ook kunnen helpen bij het interpreteren en wegen van het antwoord van de kiezer, daar immers het huidige referendum een raadgevend referendum is. En kan ook de wetgever voor de toekomst houvast bieden.

Het zoals door vele politieke partijen aangekondigd onverkort overnemen van een consultatieve referendumuitslag is naar mijn mening wel politiek verklaarbaar maar niet zuiver. Immers, het hangt toch ook van de motieven af en van het waarom wat de wetgever het beste kan doen met een uitslag. En mogelijk ook van opkomst en consequenties van het een of het ander. Een consultatief referendum is in dat perspectief eigenlijk een raar ding. In de huidige wet krijgt de wetgever advies, maar spreken vele fracties zich al

uit en kondigen aan dát de uitslag gevolgd gaat worden. Dat is politiek mogelijk begrijpelijk, maar grondwettelijk gewrongen. Zo'n praktijk maakt de aanhangige grondwetswijziging die beoogt een bindend referendum mogelijk te maken, eigenlijk overbodig, en men omzeilt nu in zekere zin daarmee de eisen die gesteld zijn aan het wijzigen van de grondwet. Constitutioneel is het dan ook niet zuiver om al bij voorbaat of standaard een consultatieve referendumuitslag te volgen.

EU en referenda

Over de EU, zo laat Van der Woude zien, zijn in diverse landen al vele referenda gehouden, meestal bij de toetreding of bij de goedkeuring van nieuwe EU verdragen, of zoals recent in Denemarken over een toetreding tot het justitiepakket. Of in Griekenland over de euro. In 2016 komt er waarschijnlijk ook voor het eerst een referendum over uittreding: het aangekondigde Brexit referendum. De EU weet met andere woorden de gemoederen te raken. Dat heeft enerzijds, zoals Van der Woude laat zien, te maken met nationale constitutionele orders, zoals in Ierland, die referenda voorschrijven iedere keer bij een nieuw EU verdrag. Daarnaast zijn er de stelsels waar grondwettelijk al voorzien is in de mogelijkheid van een referendum, maar waar het houden ervan niet is voorgeschreven (voorbeeld: Frankrijk); verder zijn er de landen waar geen algemene grondwettelijke regel of praktijk bestaat over nationale referenda, maar ze desondanks een enkele keer mogelijk gemaakt en georganiseerd zijn (voorbeelden VK in 1975 en Nederland in 2005); en tenslotte zijn er de landen zonder referendum. Verder wijst Van der Woude (terecht) op de veranderde houding van burgers ten opzichte van de EU en het feit dat steeds tastbaarder wordt dat er bij een voortschrijdende integratie veel op het spel staat. Die scepsis speelt, zo laten Rosema et al zien, ook bij het onderhavige referendum. En, zou ik er aan willen toevoegen, dat de EU een legitimiteits probleem heeft, zowel wat betreft de input kant als aan de output zijde. Weliswaar is het Europees Parlement (EP) qua bevoegdheden aanzienlijk belangrijker geworden, maar er staat tegenover dat het EP nog steeds niet op alle terreinen van de EU (vooral niet betreffende de euro) een echt parlement is en verder bij voorbeeld het recht van initiatief mist. En de tweede grondslag van de EU legitimiteit, te weten die via de nationale parlementen, heeft evenmin goed vorm gekregen. En daarnaast is het aan

de output kant zo dat gewezen kan worden op de vele verworvenheden van de Europese integratie, maar tevens dat besluitvorming en implementatie afstuiten op gebrekkige samenwerking en taaie processen. En waar de problemen diep ingrijpen (financiële crisis, immigratie) en effectieve besluiten uitblijven en als ze genomen worden geen effect lijken te hebben of niet echt gezamenlijk worden uitgevoerd, is wantrouwen snel gezaaid. En dan is de EU een dankbaar object om met argumenten over nationale soevereiniteit en democratie haar legitimiteit aan de kaak te stellen. Want als soevereiniteit wordt afgestaan dan op zijn minst wel ten faveure van een eveneens democratisch en legitiem stelsel dat effectief de haar overgedragen bevoegdheden gebruikt en de overstijgende problemen oplost. Het lijkt dan op een vicieuze cirkel: door terug te vallen op de eigen soevereiniteit wordt de taak van de EU moeilijker en komt haar legitimiteit meer in het geding en lijkt er dus meer reden om terug te vallen op de eigen soevereiniteit. En nationale referenda zijn daarvan de ultieme uitdrukking.

Regering en parlement en referenda

Mede door de onwennigheid is er een haat-liefde verhouding tussen referenda en de politiek. Politieke partijen die voor het verdrag hebben gestemd voeren nu campagne tegen. De regering was in 2005 wat lauw en ongelukkig in de campagne, zo beschrijft Sprenger, en dat lijkt zich nu te herhalen, hoewel in 2005 en nu de premier mede ondertekenaar was van het aan een referendum voorgelegd verdrag. Dan zou je toch minstens een sterke campagne verwachten. Maar dat ligt dus genuanceerder en lastiger. Sprenger wijst enkele problemen aan en geeft samenhangende oplossingen. Engelkes wijst op de relatie financiën en referenda en hoe zeer we zoekende zijn naar de goede balans tussen beide. Dat aspect is in het nieuws begin februari ook al uitgebuit vanuit Russische zijde door te wijzen op vermeende nalatigheid van de Nederlandse regering om het referendum een goede kans te geven.

Een van de lessen die nu (wederom) geleerd kan worden is dat het goed is om na te denken over wat met een referendum wordt beoogd. Waarom zou het bij voorbeeld ongepast zijn als de regering actief campagne voert? De regering voert het nationale buitenlands beleid, en is betrokken, via de Europese Raad en de Raad van Ministers, bij het buitenlands beleid van de

EU; in voorjaar 2016 is Nederland toevalligerwijs tevens voorzitter van de EU, en verder heeft de regering het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag ingediend, en na aanvaarding door de Staten Generaal, ondertekend. Dat zijn evenzovele redenen om campagne te voeren, inderdaad met het risico op verlies.

En de politieke partijen? Wel, voor de coalitiepartners geldt in zekere zin hetzelfde als voor de regering, en dat geldt ook voor de andere partijen die bij de behandeling van het goedkeuringswetsvoorstel daarmee hebben ingestemd. Dat kan anders zijn als er sprake is van een raadplegend voorstel, en als de 'politiek' aangeeft graag te willen profiteren van en varen op het advies van de bevolking.

Bij het aanhangige initiatief voorstel tot wijziging van de grondwet teneinde een bindend raadgevend referendum mogelijk te maken, zijn dit eveneens onderwerpen die besproken dienen te worden. Immers, één ding is wel zeker: als bij een min of meer controversiële kwestie de regering verdeeld is en niet helder campagne voert, ligt verwarring op de loer.

De bijdrage van Rosema, Kanne en Klein Kranenburg laat aardig zien dat er steun is voor het houden en hebben van referenda, alsmede dat het onderwerp Associatieakkoord de kiezers niet erg doet warmlopen. Het is voornamelijk de scepsis ten opzichte van de EU, en in veel mindere mate het mindere vertrouwen in de regering, dat een rol speelt. Die conclusie is voor campagne voerders van belang. Als het gaat om EU scepsis, en wanneer het zo is dat voorstemmers minder geneigd zijn om te gaan stemmen, is het zaak de voorstemmers te mobiliseren (tenzij men gokt op het niet halen van de opkomstdrempel van 30%): zowel de voorstemmers die wat minder met de EU ophebben als de voorstemmers die ook pro-EU zijn.

In dat verband van de gehanteerde argumenten en voorkeuren heeft Otjes de standpunten van de Nederlandse politieke partijen geanalyseerd. Hij onderscheidt daarbij overwegingen van internationale politiek en (nationale) sociaal economische overwegingen. Wat mij opviel bij lezing daarvan is hoe weinig al die redeneringen onderbouwd zijn. Wat zal de impact zijn op de in- en uitvoer? Zal het werkelijk zo zijn dat vrachtwagenchauffeurs onder dit associatieverdrag gaan lijden? Wat is het verband tussen dit akkoord en de vrede en veiligheid aan de Oostgrenzen van de EU? Lezing van het verdrag laat mij concluderen dat het gericht is op

versterking van de staat en samenleving en rechtsstaat Oekraïne, en op het opbouwen van een interne markt. Dat laatste is in EU verband iets waar Nederland over het algemeen bij heeft gewonnen. En het eerste, stabiele samenlevingen en staten om de EU, is in het licht van de immigratie eveneens een voor de hand liggend beleid.

Het associatieakkoord

Het akkoord, waarvan de goedkeuringswet dus bij het referendum voorligt, gaat over veel dingen die er in worden gelezen niet en gaat wel over die zaken die we ook in veel andere associatieverdragen met andere landen hebben neergelegd: handel en opbouw van een stabiele democratie en effectieve rechtsstaat. Het verdrag gaat niet over toetreding tot de EU en niet over toetreding tot de NAVO. Het gaat wel over interne markt, maar niet over ongelimiteerd vrij verkeer van personen. Het gaat er indirect wel over dat de EU een politiek voert om in de omringende landen te komen tot bevriende stabiele kwalitatieve handelspartners. En daar hebben we uiteindelijk zo is de gedachte profijt van. Stabiele burens, welvarende burens, nabij en iets verder weg, en effectieve handelsbetrekkingen zijn de beste garanties voor onze en hun welvaart. Petrov en VanElsuwe laten in een uitgebreide analyse zien wat het verdrag wel en vooral ook wat het verdrag niet is. Het is een verdrag dat een ambitieuze agenda omvat voor hervorming van een land teneinde te komen tot stabiliteit en economische ontwikkeling. Er wordt een stelsel opgebouwd van monitoring door de EU en training door de EU van de juridische sector en de ambtenarij. Het perspectief van het opzetten van vrije handel tussen EU en Oekraïne beoogt economische groei en welvaart. En verder zitten er in de overeenkomst tal van mechanismen om voortgang te meten en beide partijen aan afspraken te houden. En, evenzeer van belang, het associatieakkoord belet Oekraïne er niet van om ook met Rusland handelsakkoorden te sluiten. En het akkoord is er één in een reeks met andere voorheen Soviet Republieken. Het is de voortzetting van een eerder akkoord tussen EU en Oekraïne, en het past in een consistente EU politiek. Zoals daar ook in paste om in 1994 met Rusland een partnerschap en samenwerkingsovereenkomst te sluiten. In dat verband bespreekt Muller het bij associatie akkoorden gebruikelijke fenomeen van voorlopige toepassing van verdragen. Een rechtsfiguur die nu conflicteert met het referendum en een mogelijke ongedaan maken van

de goedkeuringswet. Daar zitten jinteressante uridisch haken en ogen aan, zoals Muller laat zien.

Slot

De bedoeling van dit boekje is om een aantal ontwikkelingen te documenteren, om een bijdrage aan de discussie over referenda te leveren, en om informatie te verschaffen over het referendum van 6 april 2016. We geven uiteraard geen stemadvies, noch advies over de vraag of men moet gaan stemmen. Dat laatste kan immers ook licht gezien worden als onderdeel van een voor of tegen stem, afhankelijk wat men van de uitslag verwacht. Het is evenzeer legitiem om niet te gaan stemmen en te proberen de opkomst onder de drempel van 30% te houden, als om voor of tegen te stemmen. Alle drie tactieken zijn legitieme pogingen om de uitslag dan wel de binding ervan te beïnvloeden.

Het 'voordeel' van een tegen campagne is dat de campagne en de argumenten mee kunnen liften op EU scepsis, en dat er gebouwd is aan het frame dat dit akkoord deel uitmaakt van een onderneming om de EU uit te breiden en nog weer machtiger te maken. Het voor kamp heeft tot taak uit te leggen wat de bredere inbedding is van dit akkoord; dat Europa en dus ook Nederland baat hebben bij vreedzame handelsrelaties met de burens en bij burens aan onze buitengrenzen die bijdragen aan stabiliteit.

Het is onze hoop dat we met dit boekje bijdragen aan het maatschappelijke debat over het 6 april referendum én aan het debat na 6 april in de wetgever hoe om te gaan met de referendumuitslag, én aan het debat over de vraag naar de wenselijkheid van het referendum en naar eventuele nieuwe referenda, en over de vraag naar de politieke en regeringscampagnes en ter beschikking gestelde budgetten, en over de vraag of in deze tijd van IT niet geavanceerdere vraagstellingen dan alleen voor of tegen (ja of nee) wenselijk zouden zijn. Pas dank an er echt sprake zijn van een 'raadgevend' referendum.

Kortom, we hebben datgene willen doen waar het Montesquieu Instituut en zijn partners voor staan: het bevorderen van kennis over en begrip van democratie en parlementaire stelsels, gelet op de waarde van een open democratie en een rationeel en beargumenteerd debat.

Bijlage 1: Belangrijkste bepalingen van het verdrag

TEKST ASSOCIATIEVERDRAG EU-OEKRAÏNE Tractatenblad 2014, 160

Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (met bijlagen, protocollen, gezamenlijke verklaring en slotakten);
Brussel, 21 maart 2014 / 27 juni 2014

Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds

Rekening houdend met de nauwe historische betrekkingen en de steeds nauwere banden tussen de partijen, en met hun wens om de betrekkingen nog uit te breiden en te versterken op ambitieuze en innoverende wijze;
Belang hechtend aan nauwe en duurzame betrekkingen op basis van gemeenschappelijke waarden als eerbiediging van de democratische beginselen, de rechtsstaat, goed bestuur, mensenrechten en fundamentele vrijheden, ook de rechten van personen die behoren tot nationale minderheden, niet-discriminatie van personen die behoren tot minderheden, respect voor diversiteit en menselijke waardigheid en gehechtheid aan de beginselen van de een vrijemarkteconomie, waardoor Oekraïne gemakkelijker kan deelnemen aan Europees beleid;

Zich ervan bewust dat Oekraïne als Europees land een gezamenlijke geschiedenis en gemeenschappelijke waarden deelt met de lidstaten van de Europese Unie en bereid is deze waarden te bevorderen;

Opmerkend dat Oekraïne belang hecht aan zijn Europese identiteit;

Rekening houdend met de krachtige steun van het volk in Oekraïne voor de Europese koers van het land;

Bevestigend dat de Europese Unie de Europese ambities van Oekraïne erkent en de keuze voor Europa toejuicht, ook inzake de verbintenis om een duurzame democratie en een markteconomie uit te bouwen;

Erkennend dat de gemeenschappelijke waarden waarop de Europese Unie is gebouwd – democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat – ook essentiële elementen zijn van deze overeenkomst;

Erkennend dat de politieke associatie en de economische integratie van Oekraïne in de Europese Unie zullen afhangen van de vooruitgang bij de uitvoering van deze overeenkomst en de mate waarin Oekraïne kan zorgen dat de gemeenschappelijke waarden worden gerespecteerd, en van de vooruitgang bij de afstemming op de EU op politiek, economisch en juridisch vlak;

Zich ertoe verbindend uitvoering te geven aan alle beginselen en bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), met name de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa, de slotdocumenten van de conferenties van Madrid en Wenen van 1991 en 1992, het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa van 1990, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties van 1948 en het Europees Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950;

Strevend naar meer internationale vrede en veiligheid, en zich inzetend voor efficiënt multilateralisme en de vreedzame oplossing van conflicten, met name door nauw samen te werken binnen het kader van de Verenigde Naties (VN), de OVSE en de Raad van Europa;

Zich inzetend voor onafhankelijkheid, soevereiniteit, territoriale integriteit en onschendbaarheid van de grenzen;

Strevend naar het nader tot elkaar brengen van standpunten inzake bilaterale, regionale en internationale vraagstukken van wederzijds belang, rekening houdend met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie, met inbegrip van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB);

Herinnerend aan de internationale verplichtingen van de partijen, tot de bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens en de

overbrengingsmiddelen daarvoor en tot samenwerking inzake ontwapening en wapenbeheersing;

Strevend naar vorderingen in de hervormingen en het toenaderingsproces van Oekraïne om zo bij te dragen tot de geleidelijke economische integratie en de verdieping van de politieke associatie;

Overtuigd van de noodzaak voor Oekraïne om de politieke, sociaal-economische, juridische en institutionele heroveringen door te voeren die nodig zijn om deze overeenkomst efficiënt uit te voeren en bereid deze hervormingen in Oekraïne resoluut te ondersteunen;

Strevend naar economische integratie, onder meer met een diepe en brede vrijhandelsruimte (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) die integraal deel uitmaakt van deze overeenkomst, met inachtneming van de rechten en plichten die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) van de partijen, en met een uitgebreide aanpassing van de regelgeving;

Erkendend dat een dergelijke diepe en brede vrijhandelsruimte in combinatie met het bredere proces van de aanpassing van de regelgeving, zal bijdragen tot verdere economische integratie in de interne markt van de Europese Unie, als beoogd in deze overeenkomst;

Zich inzetend voor de ontwikkeling van nieuw klimaat dat bevorderlijk is voor de economische relaties tussen de partijen en vooral ook voor de ontwikkeling van handel, investeringen en concurrentie, factoren die essentieel zijn voor de economische herstructurering en modernisering;

Zich inzetend voor meer samenwerking op energiegebied, op basis van het engagement van de partijen om het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap uit te voeren;

Zich inzetend voor de continuïteit van de energievoorziening, de vergemakkelijking van de ontwikkeling van geschikte infrastructuur, betere marktintegratie en aanpassing van de regelgeving aan kernaspecten van de Europese regelgeving, de stimulering van energie-efficiëntie en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, evenals het zorgen voor meer nucleaire veiligheid;

Zich inzetend voor meer dialoog – op basis van de fundamentele beginselen solidariteit, wederzijds vertrouwen, medeverantwoordelijkheid en partnerschap – en samenwerking inzake migratie, asiel en grensbeheer, via een integrale aanpak met aandacht voor legale migratie en voor

samenwerking bij het aanpakken van illegale migratie, mensenhandel en de doeltreffende uitvoering van de overnameovereenkomst;

Erkendend dat het van belang is op termijn een visumvrije regeling in te voeren voor de burgers van Oekraïne, mits aan alle voorwaarden voor een goed beheerde en veilige mobiliteit wordt voldaan;

Zich inzetten voor de bestrijding van georganiseerde misdaad en witwaspraktijken, tot het verminderen van de vraag naar en het aanbod van drugs en tot meer samenwerking bij terrorismebestrijding;

Zich inzetten voor meer samenwerking inzake milieubescherming en tot de beginselen van duurzame ontwikkeling en de groene economie;

Strevend naar meer contacten van mens tot mens;

Zich inzetten voor de bevordering van grensoverschrijdende en interregionale samenwerking;

Strevend naar geleidelijke afstemming van de wetgeving van Oekraïne op die van de Unie volgens de bepalingen van deze Overeenkomst en naar concrete uitvoering;

In aanmerking nemend dat deze Overeenkomst geen afbreuk zal doen aan de betrekkingen tussen de EU en Oekraïne en ruimte laat voor verdere ontwikkelingen;

Bevestigend dat de bepalingen van deze overeenkomst die binnen het toepassingsgebied van deel III, titel V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vallen, binden het Verenigd Koninkrijk en Ierland als afzonderlijke overeenkomstsluitende partijen, en niet als deel van de Europese Unie, totdat de Europese Unie tezamen met het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland Oekraïne ervan in kennis heeft gesteld dat het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland gebonden zijn als deel van de Europese Unie, overeenkomstig Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht. Indien het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland niet langer gebonden zijn als deel van de Europese Unie overeenkomstig artikel 4 bis van Protocol nr. 21 of artikel 10 van Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen, die aan de Verdragen zijn gehecht, moet de Europese Unie tezamen met het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland Oekraïne onmiddellijk in kennis stellen van iedere wijziging in hun positie; in dat geval blijven zij op persoonlijke titel gebonden door de bepalingen

van de overeenkomst. Hetzelfde geldt voor Denemarken, overeenkomstig Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat aan die verdragen is gehecht, zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1 Doelstellingen

1. Er wordt een associatie tot stand gebracht tussen de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.
2. Deze associatie heeft ten doel:
 - a. geleidelijke toenadering tussen de partijen te bewerkstelligen op basis van gemeenschappelijke waarden en nauwe en geprivilegieerde banden, en de associatie van Oekraïne met het EU-beleid en de deelname aan programma's en agentschappen te vergroten;
 - b. een passend kader voor een versterkte politieke dialoog tot stand te brengen over alle zaken van wederzijds belang;
 - c. vrede en stabiliteit te bevorderen, bewaren en versterken, zowel op regionaal als op internationaal niveau, in overeenstemming met de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en van de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa en met de doelstellingen van het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa van 1990;
 - d. de voorwaarden te scheppen voor versterkte economische en handelsrelaties in het licht van de geleidelijke integratie van Oekraïne in de interne markt van de EU, onder meer door het opzetten van een diepe en brede vrijhandelsruimte als bepaald in titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) van deze Overeenkomst, en de inspanningen van Oekraïne te ondersteunen om de overgang naar een goed functionerende markteconomie te voltooien, onder meer door de wetgeving geleidelijk af te stemmen op de EU-wetgeving;
 - e. de samenwerking te versterken op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, om zo de rechtsstaat en het respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te versterken;
 - f. de voorwaarden te scheppen voor steeds nauwere samenwerking op andere gebieden van wederzijds belang.

TITEL I ALGEMENE BEGINSELEN

Artikel 2

De eerbiediging van de democratische beginselen, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, inzonderheid als vastgelegd in de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa en het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa van 1990, alsmede de relevante mensenrechteninstrumenten, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties en het Europees Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en het respect voor de rechtsstaat, vormen de grondslag van het binnenlands en buitenlands beleid van de partijen en zijn een essentieel onderdeel van het partnerschap en van deze Overeenkomst. De bevordering van respect voor de beginselen van soevereiniteit en territoriale integriteit, onschendbaarheid van de grenzen en onafhankelijkheid, evenals de strijd tegen massavernietigingswapens, daarmee samenhangende materialen en de overbrengingsmiddelen daarvoor, vormen essentiële elementen van deze Overeenkomst.

Artikel 3

De partijen erkennen dat de beginselen van een vrijemarkteconomie aan hun betrekkingen ten grondslag liggen. De rechtsstaat, goed bestuur, corruptiebestrijding, de strijd tegen de verschillende vormen van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en terrorisme, de bevordering van duurzame ontwikkeling en efficiënt multilateralisme zijn van wezenlijk belang om de betrekkingen tussen de partijen uit te bouwen.

TITEL II POLITIEKE DIALOOG EN HERVORMING, POLITIEKE INTEGRATIE, SAMENWERKING EN CONVERGENTIE OP HET VLAK VAN BUITENLANDS- EN VEILIGHEIDSBELEID

Artikel 4 Doelstellingen van de politieke dialoog

1. De politieke dialoog tussen de partijen over alle gebieden van wederzijds belang zal verder worden ontwikkeld en versterkt, als ondersteuning voor de geleidelijke convergentie op het vlak van buitenlands beleid en veiligheid, zodat Oekraïne nog meer wordt betrokken bij de Europese ruimte van veiligheid.
2. De doelstellingen van de politieke dialoog zijn:
 - a. een diepere politieke associatie en meer convergentie en doeltreffendheid op het vlak van politiek en veiligheidsbeleid;

- b. meer internationale stabiliteit en veiligheid, op basis van efficiënt multilateralisme;
- c. meer samenwerking en dialoog tussen de partijen over internationale veiligheid en crisisbeheer, met name om wereldwijde en regionale problemen en fundamentele bedreigingen aan te pakken;
- d. meer resultaatgerichte en praktische samenwerking tussen de partijen om te komen tot vrede, veiligheid en stabiliteit op het Europese continent;
- e. meer respect voor de democratische beginselen, de rechtsstaat en goed bestuur, de mensenrechten en fundamentele vrijheden, ook de rechten van personen die behoren tot nationale minderheden, niet-discriminatie van personen die behoren tot minderheden en respect voor diversiteit, en consolidering van binnenlandse politieke hervormingen;
- f. verdere dialoog en meer samenwerking tussen de partijen op het vlak van veiligheid en defensie;
- g. bevordering van de beginselen van onafhankelijkheid, soevereiniteit, territoriale integriteit en de onschendbaarheid van de grenzen.

Artikel 5 Fora voor de politieke dialoog

- 1. De partijen voeren regelmatig een politieke dialoog op topbijeenkomsten.
- 2. Op het niveau van de ministers vindt een in overleg vast te stellen politieke dialoog plaats binnen de in artikel 46o van deze overeenkomst bedoelde Associatieraad en in het kader van regelmatige vergaderingen tussen vertegenwoordigers van de partijen op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken.
- 3. De politieke dialoog wordt ook gevoerd in de volgende vormen:
 - a. regelmatige bijeenkomsten op het niveau van de directeurs politieke zaken, het politiek en veiligheidscomité en de deskundigen, ook over specifieke gebieden en kwesties, tussen vertegenwoordigers van de Europese Unie en van Oekraïne;
 - b. optimaal en tijdig gebruik van alle diplomatieke en militaire kanalen tussen de partijen, met inbegrip van passende contacten in derde landen en binnen de Verenigde Naties, de OVSE en andere internationale fora;
 - c. regelmatige bijeenkomsten zowel op het niveau van hoge ambtenaren als op dat van deskundigen van de militaire instellingen van de partijen;
 - d. andere vormen, onder meer bijeenkomsten van deskundigen, die kunnen bijdragen tot een betere en duurzame dialoog.

4. De partijen kunnen in onderlinge overeenstemming besluiten tot andere procedures en mechanismen voor politieke dialoog, waaronder buitengewone raadplegingen.

5. Op parlementair niveau vindt de politieke dialoog plaats in het kader van het in artikel 467 bedoelde Parlementair Associatiecomité.

Artikel 6 Dialoog en samenwerking inzake binnenlandse hervormingen

De partijen werken samen om te waarborgen dat hun binnenlands beleid gebaseerd wordt op de gemeenschappelijke beginselen van de partijen, met name stabiliteit en doeltreffendheid van de democratische instellingen en de rechtsstaat, en het respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder als bepaald in artikel 14 van deze Overeenkomst.

Artikel 7 Buitenlands en veiligheidsbeleid

1. De partijen intensiveren hun dialoog en samenwerking en ondersteunen de geleidelijke convergentie op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), en besteden bijzondere aandacht aan conflictpreventie en crisisbeheer, regionale stabiliteit, ontwapening, non-proliferatie, wapenbeheersing en wapenuitvoercontrole en aan een betere dialoog over ruimtevaart, die van wederzijds belang is. Samenwerking wordt gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en gezamenlijke belangen, is gericht op meer convergentie en doeltreffendheid van het beleid, en stimuleert de gezamenlijke beleidsplanning. De partijen gebruiken hiervoor bilaterale, internationale en regionale fora.

2. Oekraïne, de EU en de lidstaten bevestigen hun gehechtheid aan de beginselen van respect voor onafhankelijkheid, soevereiniteit, territoriale integriteit en onschendbaarheid van de grenzen als bepaald in het Handvest van de Verenigde Naties en in de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa, en dat zij deze beginselen ondersteunen in de bilaterale en multilaterale betrekkingen.

3. De partijen pakken de problemen die met betrekking tot deze beginselen rijzen, tijdig en op coherente wijze aan, op alle relevante niveaus van de politieke dialoog als bepaald in deze Overeenkomst, ook op ministerieel niveau.

Artikel 8 Internationaal Strafhof

De partijen werken samen aan de bevordering van vrede en internationale gerechtigheid door het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof

van 1998 en de bijhorende instrumenten te ratificeren en ten uitvoer te leggen.

Artikel 9 Regionale stabiliteit

1. De partijen voeren hun gezamenlijke inspanningen op voor meer stabiliteit, veiligheid en democratische ontwikkeling in hun gemeenschappelijk nabuurschapsgebied, en in het bijzonder om samen te werken aan een vreedzame oplossing voor de regionale conflicten.
2. Deze inspanningen verlopen volgen de gezamenlijke beginselen voor handhaving van internationale vrede en veiligheid als bepaald in het Handvest van de VN, de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa en andere relevante multilaterale documenten.

Artikel 10 Conflictpreventie, crisisbeheer en militair-technische samenwerking

1. De partijen intensiveren de praktische samenwerking op het vlak van conflictpreventie en crisisbeheer, in het bijzonder met het oog op versterkte deelname van Oekraïne aan civiele en militaire operaties inzake crisisbeheer onder leiding van de EU en aan oefeningen en opleidingen, ook die in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB).
2. Samenwerking op dit gebied wordt gebaseerd op regelingen en afspraken tussen de EU en Oekraïne over raadpleging en samenwerking op het vlak van crisisbeheer.
3. De partijen onderzoeken mogelijke samenwerking op militair of technologisch vlak. Oekraïne en het Europees Defensieagentschap (EDA) onderhouden nauwe contacten over de verbetering van de militaire capaciteit, ook op technologisch vlak.

Artikel 11 Non-proliferatie van massavernietigingswapens

1. De partijen zijn van oordeel dat de verspreiding van massavernietigingswapens, daarmee samenhangende materialen en overbrengingsmiddelen daarvoor, onder zowel staten als niet-statelijke actoren, een van de ernstigste bedreigingen voor de internationale stabiliteit en veiligheid vormt. De partijen komen derhalve overeen samen te werken en een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens, daarmee samenhangende materialen en de overbrengingsmiddelen daarvoor, door de volledige naleving en de

uitvoering op nationaal niveau van de verbintenissen die zij zijn aangegaan in het kader van de internationale verdragen en overeenkomsten op het gebied van ontwapening en non-proliferatie, alsmede van hun andere internationale verplichtingen op dat gebied. De partijen komen overeen dat deze bepaling een essentieel element van deze overeenkomst vormt.

2. De partijen komen bovendien overeen samen te werken en bij te dragen aan de strijd tegen massavernietigingswapens, daarmee samenhangende materialen en de overbrengingsmiddelen daarvoor:

a. door maatregelen te nemen, gericht op de ondertekening of de ratificatie van alle andere internationale instrumenten ter zake, of, in voorkomend geval, op aansluiting daarbij, en op de volledige tenuitvoerlegging daarvan;

b. door verdere verbeteringen aan het systeem van nationale exportcontroles, voor een efficiënte controle op de uitvoer en doorvoer van goederen die betrekking hebben op massavernietigingswapens, met inbegrip van een controle op eindgebruik als massavernietigingswapen van technologieën voor tweërlei gebruik, alsmede effectieve sancties op overtreding van de exportcontroles.

3. De partijen stellen een regelmatige politieke dialoog in ter begeleiding en consolidatie van deze elementen.

Artikel 12 Ontwapening, wapenbeheersing, wapenuitvoercontrole en de strijd tegen illegale wapenhandel

De partijen ontwikkelen hun samenwerking op het vlak van ontwapening, ook inzake de vermindering van hun voorraad overtollige handvuurwapens en lichte wapen en inzake de gevolgen voor de bevolking en voor het milieu van niet ontploft achtergelaten materieel als bedoeld in titel V, hoofdstuk 6 (Milieu) van deze overeenkomst. Samenwerking inzake ontwapening omvat ook wapenbeheersing, wapenuitvoercontrole en de strijd tegen illegale wapenhandel, met inbegrip van handvuurwapens en lichte wapens. De partijen bevorderen de universele onderschrijving en naleving van de relevante internationale instrumenten en streven naar efficiëntie, ook door de tenuitvoerlegging van de relevante resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

Artikel 13 Bestrijding van terrorisme

De partijen komen overeen samen te werken op bilateraal, regionaal en internationaal niveau om terrorisme te voorkomen en te bestrijden, in

overeenstemming met het internationale recht, de internationale mensenrechten, het vluchtelingenrecht en het humanitair recht.

TITEL III JUSTITIE, VRIJHEID EN VEILIGHEID

Artikel 14 De rechtsstaat, respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden

Bij de samenwerking op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid schenken de partijen bijzondere aandacht aan de consolidering van de rechtsstaat en institutionele versterking op alle niveaus, bij de overheid in het algemeen en bij politie en justitie in het bijzonder. De samenwerking is er met name op gericht het justitiële apparaat te versterken, de doeltreffendheid ervan te verbeteren, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen en corruptie te bestrijden. Respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden is de leidraad voor alle samenwerking inzake justitie, vrijheid en veiligheid.

Artikel 15 Bescherming van persoonsgegevens

De partijen komen overeen samen te werken om de bescherming van persoonsgegevens op gepaste wijze te waarborgen, in overeenstemming met de hoogste Europese en internationale normen, met inbegrip van de relevante instrumenten van de Raad van Europa. De samenwerking inzake de bescherming van persoonsgegevens kan onder meer de uitwisseling van informatie en deskundigen inhouden.

Artikel 16 Migratie, asiel en grensbeheer

1. De partijen herbevestigen het belang van het gezamenlijk beheer van migratiestromen tussen hun grondgebieden en verdiepen de brede dialoog over alle kwesties in verband met migratie, waaronder illegale migratie, vluchtelingenstromen, mensensmokkel en mensenhandel; het thema migratie moet worden geïntegreerd in de nationale strategieën voor economische en sociale ontwikkeling van de gebieden van herkomst van de migranten. Deze dialoog is gebaseerd op de fundamentele beginselen van solidariteit, wederzijds vertrouwen, medeverantwoordelijkheid en partnerschap.
2. Overeenkomstig de desbetreffende EU- en nationale wetgeving is de samenwerking in het bijzonder gericht op:
 - a. de grondoorzaken van migratie, waarbij actief wordt gezocht naar samenwerkingsmogelijkheden met derde landen en op internationale fora;

- b. de gezamenlijke opzet van een doelmatige en preventieve aanpak van illegale migratie, smokkel van migranten en mensenhandel, alsmede de vraag hoe netwerken en criminele organisaties van handelaars en smokkelaars kunnen worden bestreden en de slachtoffers van deze praktijken kunnen worden beschermd;
- c. de ontwikkeling van een uitgebreide dialoog over migratie en in het bijzonder over aspecten van de praktische tenuitvoerlegging van het verdrag van Genève van 1951 inzake de status van vluchtelingen en het Protocol inzake de status van vluchtelingen van 1967 en andere relevante internationale instrumenten, evenals het respect voor het beginsel van non-refoulement;
- d. de toelatingscriteria, de rechten en de status van toegelaten personen, en de eerlijke behandeling en integratie van legale buitenlandse ingezetenen;
- e. de verdere ontwikkeling van operationele maatregelen inzake grensbeheer;
- i. samenwerking inzake grensbeheer houdt onder meer in: opleiding, uitwisseling van goede praktijken, ook over technologische aspecten, uitwisseling van informatie in overeenstemming met de geldende regels en, waar nodig, uitwisseling van verbindingsofficieren;
- ii. inspanningen van de partijen op dit gebied zijn gericht op de efficiënte tenuitvoerlegging van het beginsel van geïntegreerd grensbeheer;
- f. betere beveiliging van documenten;
- g. de ontwikkeling van een efficiënt terugkeerbeleid, ook de regionale aspecten ervan; en
- h. de uitwisseling van standpunten over informele werkgelegenheid voor migranten.

Artikel 17 Behandeling van werknemers

1. Met inachtneming van de in de lidstaten en in de EU geldende wetten, voorwaarden en bepalingen, worden werknemers die onderdaan zijn van Oekraïne en legaal op het grondgebied van een lidstaat werkzaam zijn, wat arbeidsvoorwaarden, salaris en ontslagregeling betreft, niet gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit.
2. Onverminderd de in Oekraïne geldende wettelijke regelingen, voorwaarden en procedures, behandelt Oekraïne ook onderdanen van een lidstaat die legaal op het grondgebied van Oekraïne werkzaam zijn, op de wijze zoals bepaald in lid 1 van dit artikel.

Artikel 18 Mobiliteit van werknemers

1. Rekening houdend met de arbeidsmarktsituatie in de lidstaten, hun wetgeving en de voorschriften die in de lidstaten en in de EU gelden op het gebied van de mobiliteit van werknemers:
 - a. dienen de door de lidstaten in het kader van bilaterale overeenkomsten verleende werkgelegenheidsmogelijkheden voor Oekraïense werknemers behouden te blijven en zo mogelijk te worden verbeterd;
 - b. dienen de overige lidstaten de mogelijkheid van het sluiten van soortgelijke overeenkomsten te overwegen.
2. De Associatieraad onderzoekt of op andere gebieden gunstiger regelingen tot stand kunnen worden gebracht, zoals bijvoorbeeld toegang tot beroepsopleiding, overeenkomstig de in de lidstaten en in de EU geldende wettelijke regelingen, voorwaarden en procedures en met inachtneming van de arbeidsmarktsituatie in de lidstaten en de EU.

Artikel 19 Verkeer van personen

1. De partijen zorgen voor de volledige tenuitvoerlegging van
 - a. de Overnameovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne van 18 juni 2007 (via het Gemengd Comité overname dat wordt opgericht bij artikel 15 van de overeenkomst);
 - b. de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne inzake de versoepeling van de afgifte van visa van 18 juni 2007 (via het Gemengd Comité voor het beheer van de overeenkomst dat wordt opgericht bij artikel 12 van de overeenkomst);
2. De partijen streven naar meer mobiliteit van burgers en vooruitgang met de visumdialog.
3. De partijen blijven geleidelijk evolueren in de richting van een op termijn visumvrije regeling, mits aan alle voorwaarden voor een goed beheerde en veilige mobiliteit wordt voldaan, als bepaald in het uit twee fasen bestaande actieplan voor visumliberalisering dat tijdens de top tussen de EU en Oekraïne van 22 november 2010 werd gepresenteerd.

Artikel 20 Witwassen van geld en terrorismefinanciering

De partijen werken samen om witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden. Hiertoe voeren de partijen hun bilaterale en internationale samenwerking op dit gebied nog op, ook op operationeel vlak. De partijen zorgen voor de tenuitvoerlegging van de relevante internationale normen, met name die van de Financial

Action Task Force (FATF) en normen die gelijkwaardig zijn aan die van de Unie.

Artikel 21 Samenwerking bij de bestrijding van drugs, voorlopers ervan en psychotrope stoffen

1. De partijen werken samen op het gebied van illegale drugs, op basis van gezamenlijk afgesproken principes overeenkomstig de relevante internationale verdragen, alsmede de politieke verklaring en de speciale verklaring inzake richtsnoeren om de vraag naar drugs te verminderen, die zijn aangenomen door de twintigste speciale zitting inzake drugs van juni 1998 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.
2. Deze samenwerking is gericht op de bestrijding van illegale drugs, het beperken van het aanbod aan, de handel in en de vraag naar illegale drugs, waarbij de gevolgen voor de gezondheid en de maatschappelijke consequenties van drugsgebruik worden aangepakt. Zij is tevens gericht op het doeltreffender voorkomen dat chemische stoffen onrechtmatig worden gebruikt voor de illegale productie van drugs en psychotrope stoffen.
3. De partijen gebruiken de samenwerkingsmethodes die nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken met het oog op een integrale en evenwichtige aanpak.

Artikel 22 Bestrijding van misdaad en corruptie

1. De partijen werken samen bij de voorkoming en bestrijding van al dan niet georganiseerde criminele en illegale activiteiten.
2. De samenwerking betreft onder meer:
 - a. smokkel van en handel in mensen, wapens en drugs;
 - b. illegale handel in goederen,
 - c. economische criminaliteit, ook inzake belastingen;
 - d. corruptie, zowel in de openbare als in de particuliere sector;
 - e. vervalsing van documenten;
 - f. computercriminaliteit.
3. De partijen verbeteren daarom de bilaterale, regionale en internationale samenwerking, ook met Europol. De partijen ontwikkelen ook hun samenwerking op vlakken als:
 - a. de uitwisseling van goede werkmethoden, ook op het vlak van onderzoekstechnieken en misdaadonderzoek;
 - b. de uitwisseling van informatie volgens de geldende regels;

c. capaciteitsopbouw, met inbegrip van opleiding en indien nodig personeelsuitwisseling;

d. slachtoffer- en getuigenbescherming.

4. De partijen verbinden zich tot de effectieve tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad van 2000 en de drie protocollen daarbij, het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie van 2003 en andere relevante internationale instrumenten.

Artikel 23 Bestrijding van terrorisme

1. De partijen komen overeen samen te werken aan preventie en bestrijding van terroristische daden in overeenstemming met het internationaal recht, het internationaal recht inzake de mensenrechten, het vluchtelingenrecht en het humanitair recht, en de respectievelijke wet- en regelgeving van de partijen. De partijen komen met name overeen samen te werken op basis van de volledige tenuitvoerlegging van resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 2001, de mondiale strategie voor terrorismebestrijding van de Verenigde Naties van 2006 en andere relevante resoluties van de Verenigde Naties, internationale afspraken en instrumenten.

2. Zij doen dit in het bijzonder door het uitwisselen van:

a. informatie over terroristische groeperingen en de hen ondersteunende netwerken;

b. ervaringen en informatie over terroristische tendensen en over middelen en methodes om terrorisme te bestrijden, ook op het gebied van techniek en opleiding;

c. ervaringen met betrekking tot de voorkoming van terrorisme.

Alle uitwisseling van informatie vindt plaats in overeenstemming met het internationale en het nationale recht.

Artikel 24 Juridische samenwerking

1. De partijen komen overeen de juridische samenwerking in burgerlijke en strafzaken verder te ontwikkelen, daarbij ten volle gebruik te maken van de geschikte internationale en bilaterale instrumenten en zich te baseren op de beginselen van rechtszekerheid en het recht op een eerlijk proces.

2. De partijen komen overeen juridische samenwerking tussen de EU en Oekraïne in burgerlijke zaken te vergemakkelijken op basis van de toepasselijke multilaterale rechtsinstrumenten, met name de verdragen van

de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op het gebied van internationale juridische samenwerking en procesvoering alsmede de bescherming van kinderen.

3. Wat de juridische samenwerking in strafzaken betreft, streven de partijen naar verbetering van de regeling inzake wederzijdse juridische bijstand en uitlevering. Waar nodig impliceert dit de toetreding tot en uitvoering van de relevante internationale instrumenten van de Verenigde Naties en de Raad van Europa, en het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof van 1998 als vermeld in artikel 8 van deze overeenkomst, en nauwere samenwerking met Eurojust.

TITEL IV HANDEL EN DAARMEE VERBAND HOUDENDE AANGELEGENHEDEN

HOOFDSTUK 1 NATIONALE BEHANDELING EN MARKTTOEGANG VOOR GOEDEREN

AFDELING 1 GEMEENSCHAPPELIJKE BEPALINGEN

Artikel 25 Doel

Gedurende een overgangsperiode van maximaal 10 jaar die aanvangt bij de inwerkingtreding van deze overeenkomst), stellen de partijen geleidelijk een vrijhandelszone in, overeenkomstig het bepaalde in deze overeenkomst en in overeenstemming met artikel XXIV van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel 1994, hierna de „GATT 1994” genoemd.

Artikel 26 Toepassingsgebied en betrokken producten

1. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de handel in goederen²⁾ van oorsprong uit de grondgebieden van de partijen.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden als „van oorsprong” beschouwd de goederen die voldoen aan de oorsprongsregels in protocol I bij deze overeenkomst (betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong” en methoden van administratieve samenwerking).

AFDELING 2 AFSCHAFFING VAN DOUANERECHTEN, VERGOEDINGEN EN ANDERE HEFFINGEN

Artikel 27 Definitie van douanerechten

Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden onder „douanerechten” verstaan alle rechten en heffingen ter zake van of in verband met de invoer of uitvoer van goederen, met inbegrip van alle aanvullende belastingen of

heffingen ter zake van of in verband met dergelijke invoer of uitvoer. Onder „douanerechten” worden niet verstaan:

- a. heffingen gelijkwaardig aan interne belastingen die overeenkomstig artikel 32 van deze overeenkomst worden opgelegd;
- b. rechten die overeenkomstig hoofdstuk 2 (Handelsmaatregelen) van titel IV van deze overeenkomst worden opgelegd;
- c. vergoedingen en andere heffingen die in overeenstemming met artikel 33 van deze overeenkomst worden opgelegd.

Artikel 28 Indeling van goederen

De indeling van goederen in het handelsverkeer tussen de partijen geschiedt overeenkomstig de respectieve tariefnomenclatuur van elk van beide partijen, in overeenstemming met het geharmoniseerde systeem, hierna „GS” genoemd, dat is ingesteld bij het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen van 1983, en latere wijzigingen daarvan.

Artikel 29 Afschaffing van invoerrechten

1. Elk van beide partijen komt tot verlaging of afschaffing van de douanerechten op goederen van oorsprong uit de andere partij in overeenstemming met de lijsten die zijn opgenomen in bijlage I-A bij deze overeenkomst, hierna „lijsten” genoemd.

Onverminderd de eerste alinea schaft Oekraïne voor oude kleren en dergelijke artikelen, bedoeld bij post 6309 00 00 van het douanewetboek van Oekraïne, de douanerechten bij invoer af in overeenstemming met de voorwaarden die zijn opgenomen in bijlage I-B bij deze overeenkomst.

2. Voor elk goed is het basisdouanerecht waarop ingevolge lid 1 van dit artikel de achtereenvolgende verlagingen moeten worden toegepast, het recht dat in bijlage I bij deze overeenkomst is vermeld.

3. Indien een partij na de inwerkingtreding van deze overeenkomst op enig tijdstip het door haar toegepaste meestbegunstigingsrecht verlaagt, dan geldt dat recht als basisrecht indien en zolang het lager is dan het overeenkomstig haar lijst berekende douanerecht.

4. Vijf jaar na de inwerkingtreding van deze overeenkomst overleggen de partijen, indien een van hen daarom verzoekt, om te bezien of douanerechten ter zake van handel tussen hen versneld en in ruimere mate kunnen worden afgeschaft. Wanneer het Associatiecomité in handelsbezetting zoals bedoeld in artikel 465 van deze overeenkomst,

hierna „Handelscomité” genoemd, bijeenkomt en besluit de douanerechten op een goed versneld te verlagen of af te schaffen, komt dat besluit in de plaats van de douanerechten of afbouwcategorieën die voor dat goed overeenkomstig hun lijsten zijn vastgesteld.

Artikel 30 Status-quo

Geen van de partijen mag bestaande douanerechten verhogen of nieuwe douanerechten vaststellen op een goed van oorsprong uit het grondgebied van de andere partij. Dit sluit niet uit dat elk van beide partijen:

- a. een douanerecht na een eenzijdige verlaging kan verhogen tot het in haar lijst vastgelegde niveau; of
- b. een douanerecht kan handhaven of verhogen als toegestaan door het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de Wereldhandelsorganisatie, hierna „WTO” genoemd.

Artikel 31 Uitvoerrechten

1. De partijen stellen geen douanerechten, belastingen of andere maatregelen van gelijke werking in en handhaven deze evenmin, ter zake van of in verband met de uitvoer van goederen naar elkaars grondgebied.
2. Door Oekraïne toegepaste bestaande douanerechten of maatregelen van gelijke werking, zoals vermeld in bijlage I-C bij deze overeenkomst, worden gedurende een overgangsperiode uitgefaseerd in overeenstemming met de lijst in bijlage I-C. Ingeval van een actualisering van het douanewetboek van Oekraïne blijven aangegane verplichtingen in het kader van de lijst in bijlage I-C van kracht, op basis van overeenstemming van de beschrijving van de goederen. Oekraïne kan vrijwaringsmaatregelen instellen wat uitvoerrechten betreft, zoals aangegeven in bijlage I-D. Dergelijke vrijwaringsmaatregelen vervallen aan het einde van de voor het desbetreffende goed in bijlage I-D aangegeven periode.

Artikel 32 Uitvoersubsidies en maatregelen van gelijke werking

1. Na de inwerkingtreding van deze overeenkomst zal geen der partijen uitvoersubsidies of andere maatregelen van gelijke werking ten aanzien van voor het grondgebied van de andere partij bestemde landbouwproducten handhaven, invoeren of opnieuw invoeren.
2. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder „uitvoersubsidies” hetzelfde verstaan als in artikel 1, onder e, van de Overeenkomst inzake de landbouw, die is opgenomen in bijlage IA bij de WTO-overeenkomst,

hierna „Landbouwovereenkomst” genoemd, met inbegrip van alle wijzigingen van dat artikel van die overeenkomst.

Artikel 33 Vergoedingen en andere heffingen

Elk van beide partijen draagt er in overeenstemming met artikel VIII van de GATT 1994 en de aantekeningen erop zorg voor dat alle vergoedingen en heffingen van welke aard ook - niet zijnde douanerechten of andere maatregelen als bedoeld in artikel 27 van deze overeenkomst - ter zake van of in verband met de invoer of de uitvoer van goederen worden beperkt tot, bij benadering, de kosten van de verleende diensten, en geen indirecte bescherming van interne goederen of een belasting op de invoer of de uitvoer voor fiscale doeleinden vormen.

AFDELING 3 NIET-TARIFAIRE MAATREGELEN

Artikel 34 Nationale behandeling

Elk van beide partijen behandelt de goederen van de andere partij als nationale goederen, in overeenstemming met artikel III van de GATT 1994, met inbegrip van de aantekeningen erop. Hiertoe worden artikel III van de GATT 1994 en de aantekeningen erop in deze overeenkomst opgenomen en maken zij hier integraal deel van uit.

Artikel 35 Invoer- en uitvoerbeperkingen

Geen van beide partijen mag verboden, beperkingen of maatregelen van gelijke werking invoeren of handhaven ter zake van de invoer van een goed uit de andere partij of van de uitvoer of verkoop ten uitvoer van een goed dat voor het grondgebied van de andere partij is bestemd, tenzij in deze overeenkomst anders is bepaald of zulks in overeenstemming met artikel XI van de GATT 1994 en de aantekeningen erop is. Hiertoe worden artikel XI van de GATT 1994 en de aantekeningen erop in deze overeenkomst opgenomen en maken zij hier integraal deel van uit.

AFDELING 4 SPECIFIEKE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT GOEDEREN

Artikel 36 Algemene uitzonderingen

Geen enkele bepaling in deze overeenkomst wordt uitgelegd als beletsel voor de goedkeuring of handhaving door een partij van maatregelen overeenkomstig de artikelen XX en XXI van de GATT 1994 en de aantekeningen erop, die hierbij in deze overeenkomst worden opgenomen en daarvan integraal deel uitmaken.

AFDELING 5 ADMINISTRatieve SAMENWERKING EN COÖRDINATIE MET ANDERE LANDEN

Artikel 37 Bijzondere bepalingen inzake administratieve samenwerking

1. De partijen zijn het erover eens dat administratieve samenwerking van essentieel belang is voor de tenuitvoerlegging van en de controle op de preferentiële tariefbehandeling die op grond van dit hoofdstuk wordt verleend, en zij benadrukken dat zij gebonden zijn om onregelmatigheden en fraude te bestrijden op het gebied van douaneaangelegenheden betreffende de invoer, uitvoer of doorvoer van goederen en de plaatsing daarvan onder andere douaneregelingen of -procedures, met inbegrip van verbods-, beperkings- en controlemaatregelen.

2. Wanneer een partij op basis van objectieve gedocumenteerde informatie tot de bevinding komt dat geen administratieve medewerking is verleend en/of dat zich onregelmatigheden of fraude binnen het kader van dit hoofdstuk vanuit de andere partij hebben voorgedaan, kan de betrokken partij de desbetreffende preferentiële behandeling ten aanzien van het betrokken product of de betrokken producten in overeenstemming met dit artikel tijdelijk schorsen.

3. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder het niet verlenen van administratieve medewerking bij het onderzoek naar onregelmatigheden of fraude in douaneaangelegenheden onder meer verstaan:

a. het herhaaldelijk niet nakomen van de verplichting om de oorsprongsstatus van het betrokken product of de betrokken producten te controleren;

b. het herhaaldelijk weigeren een controle achteraf van het bewijs van oorsprong uit te voeren en/of de resultaten daarvan mede te delen, of onredelijke vertraging daarbij;

c. het herhaaldelijk weigeren van toestemming voor missies in het kader van de administratieve samenwerking ter controle van de echtheid van documenten of de juistheid van gegevens die van belang zijn voor het verlenen van de desbetreffende preferentiële behandeling, of onredelijke vertraging bij het verlenen van toestemming.

Voor de toepassing van dit artikel kunnen onregelmatigheden of fraude onder meer worden vastgesteld wanneer de invoer van goederen snel stijgt, zonder dat daarvoor een bevredigende verklaring is, die invoer de gebruikelijke productie- en uitvoercapaciteit van de andere partij te boven

gaat, en de stijging in verband kan worden gebracht met objectieve informatie betreffende onregelmatigheden of fraude.

4. Voor een tijdelijke schorsing moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

a. de partij die op grond van objectieve informatie tot de bevinding is gekomen dat geen administratieve medewerking is verleend en/of dat zich onregelmatigheden of fraude vanuit de andere partij hebben voorgedaan, stelt het Handelscomité onverwijld in kennis van zijn bevindingen en van de objectieve informatie, en treedt op basis van alle relevante informatie en objectief vastgestelde bevindingen binnen het Handelscomité in overleg om een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden. Gedurende de hierboven bedoelde overlegperiode wordt aan het betrokken product of aan de betrokken producten de preferentiële behandeling toegekend;

b. wanneer de partijen zoals hierboven beschreven binnen het onder a) bedoelde Handelscomité in overleg zijn getreden en niet binnen drie maanden na de eerste bijeenkomst van het Handelscomité tot overeenstemming over een aanvaardbare oplossing zijn gekomen, kan de betrokken partij de preferentiële behandeling voor het betrokken product of de betrokken producten tijdelijk schorsen. Het Handelscomité wordt van deze tijdelijke schorsing onverwijld in kennis gesteld;

c. tijdelijke schorsingen op grond van dit artikel blijven beperkt tot wat nodig is om de financiële belangen van de betrokken partij te beschermen. Geen tijdelijke schorsing duurt langer dan zes maanden. Een tijdelijke schorsing kan echter worden hernieuwd. Tijdelijke schorsingen worden onmiddellijk na goedkeuring ervan ter kennis gebracht van het Handelscomité. Binnen het Handelscomité vindt hierover periodiek overleg plaats, met name met het oog op beëindiging van de schorsingen zodra de voorwaarden voor toepassing ervan niet meer aanwezig zijn.

5. Tegelijk met de kennisgeving aan het Handelscomité overeenkomstig lid 4, onder a), van dit artikel publiceert de betrokken partij in haar bronnen voor officiële bekendmakingen een bericht aan de importeurs. In dit bericht wordt aangegeven dat zij voor het betrokken product op grond van objectieve informatie tot de bevinding is gekomen dat geen administratieve medewerking is verleend en/of dat er sprake is van onregelmatigheden of fraude.

Artikel 38 Handelwijze bij administratieve fouten

Indien de bevoegde autoriteiten bij het beheer van de preferentiële uitvoerregelingen een fout hebben gemaakt, met name bij de toepassing van de bepalingen van het protocol bij deze overeenkomst betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong” en de methoden van administratieve samenwerking, en deze fout gevolgen heeft voor de invoerrechten, kan de partij die met deze gevolgen wordt geconfronteerd, het Handelscomité verzoeken na te gaan of passende maatregelen kunnen worden genomen om de situatie te herstellen.

Artikel 39 Overeenkomsten met derde landen

1. Deze overeenkomst belet niet de handhaving of oprichting dan wel invoering van douane-unies, vrijhandelsgebieden of regelingen betreffende grensverkeer, tenzij hierdoor de in deze overeenkomst neergelegde handelsregelingen worden ondermijnd.
2. De partijen voeren in het Handelscomité overleg over overeenkomsten waarbij douane-unies of vrijhandelsgebieden worden opgericht dan wel regelingen betreffende grensverkeer worden ingevoerd, alsmede desgevraagd over andere belangrijke aangelegenheden met betrekking tot hun respectieve handelsbeleid jegens derde landen. Dergelijk overleg zal in het bijzonder plaatsvinden ingeval een derde land tot de Europese Unie toetreedt, opdat wordt gewaarborgd dat rekening wordt gehouden met de wederzijdse belangen van de EU-partij en Oekraïne zoals weergegeven in deze overeenkomst.

HOOFDSTUK 2 HANDELSMAATREGELEN

AFDELING 1 ALGEMENE VRIJWARINGSMAATREGELEN

Artikel 40-41

AFDELING 2 VRIJWARINGSMAATREGELEN TEN AANZIEN VAN PERSONENAUTO'S

Artikel 44 - 45

AFDELING 4 ANTIDUMPINGRECHTEN EN COMPENSERENDE RECHTEN

Artikel 46 - 50

AFDELING 5 OVERLEG

Artikel 50

AFDELING 6 INSTITUTIONELE BEPALINGEN

Artikel 51 Dialoog betreffende handelsmaatregelen

1. De partijen komen overeen een dialoog betreffende handelsmaatregelen op deskundigenniveau op te zetten, als forum voor samenwerking in aangelegenheden betreffende handelsmaatregelen.
2. De dialoog betreffende handelsmaatregelen wordt gevoerd met het oogmerk:
 - a. de kennis van een partij over en haar inzicht in de wet- en regelgeving inzake handelsmaatregelen, het handelsbeleid en de handelspraktijken van de andere partij te vergroten;
 - b. na te gaan hoe het met de tenuitvoerlegging van het bepaalde in dit hoofdstuk staat;
 - c. de samenwerking tussen de voor aangelegenheden betreffende handelsmaatregelen verantwoordelijke autoriteiten van de partijen te verbeteren;
 - d. internationale ontwikkelingen op het gebied van handelsbescherming te bespreken;
 - e. bij andere aangelegenheden betreffende handelsmaatregelen samen te werken.
3. De bijeenkomsten van de dialoog betreffende handelsmaatregelen worden ad hoc gehouden, op verzoek van een van beide partijen. De agenda van elke bijeenkomst wordt vooraf gezamenlijk overeengekomen.

AFDELING 7 GESCHILLENBESLECHTING

Artikel 52 Geschillenbeslechting

HOOFDSTUK 3 TECHNISCHE HANDELSBELEMMERINGEN

Artikel 53 -58

HOOFDSTUK 4 SANITAIRE EN FYTOSANITAIRE MAATREGELEN

Artikel 59 -74

HOOFDSTUK 5 DOUANE EN HANDELSBEVORDERING

Artikel 75 - 84

HOOFDSTUK 6 VESTIGING, HANDEL IN DIENSTEN EN ELEKTRONISCHE HANDEL

Artikel 85 - 96

AFDELING 4 TIJDELIJKE AANWEZIGHEID VAN NATUURLIJKE PERSONEN VOOR ZAKELIJKE DOELEINDEN

Artikel 97 - 102

AFDELING 5 REGELGEVINGSKADER

Artikel 103 - 138

AFDELING 6 ELEKTRONISCHE HANDEL

Artikel 139 - 140

AFDELING 7 UITZONDERINGEN

Artikel 141 - 143

HOOFDSTUK 7 BETALINGS- EN KAPITAALVERKEER

Artikel 144 - 147

HOOFDSTUK 8 OVERHEIDSOPDRACHTEN

Artikel 148 - 156

HOOFDSTUK 9 INTELLECTUELE EIGENDOM

Artikel 157 - 253

HOOFDSTUK 10 MEDEDINGING

Artikel 253 - 267

HOOFDSTUK 11 HANDELSGERELATEERDE ENERGIE

Artikel 268 - 281

HOOFDSTUK 12 TRANSPARANTIE

Artikel 281 - 288

HOOFDSTUK 13 HANDEL EN DUURZAME ONTWIKKELING

Artikel 289 - 302

HOOFDSTUK 14 BESLECHTING VAN GESCHILLEN

Artikel 303 Doel

Het doel van dit hoofdstuk is geschillen tussen de partijen over de toepassing van de in artikel 304 van deze overeenkomst bedoelde bepalingen van deze overeenkomst te goeder trouw te vermijden en te beslechten en zoveel mogelijk een onderling overeengekomen oplossing te vinden.

Artikel 304 Toepassingsgebied

De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op geschillen over de interpretatie en toepassing van titel IV van deze overeenkomst, behalve voor zover uitdrukkelijk anders is bepaald.

Artikel 305 Overleg

1. De partijen streven ernaar elk geschil over de interpretatie en toepassing van de in artikel 304 van deze overeenkomst bedoelde bepalingen op te

lossen door te goeder trouw overleg te voeren, teneinde een onderling overeengekomen oplossing te vinden.

2. Een partij verzoekt de andere partij schriftelijk om overleg, met kopie aan het Handelscomité, waarbij zij aangeeft om welke maatregel het gaat en welke van de in artikel 304 van deze overeenkomst bedoelde bepalingen van deze overeenkomst volgens haar van toepassing zijn.

3. Het overleg wordt binnen 30 dagen na de datum van ontvangst van het verzoek gehouden en vindt, tenzij de partijen anders overeenkomen, plaats op het grondgebied van de partij waartegen de klacht gericht is. Het overleg wordt 30 dagen na de datum van ontvangst van het verzoek geacht te zijn afgesloten, tenzij beide partijen overeenkomen het overleg voort te zetten. Alle tijdens het overleg verstrekte informatie wordt vertrouwelijk behandeld.

4. Overleg over urgente kwesties, zoals over aan bederf onderhevige waren of seizoensgebonden goederen, vindt plaats binnen 15 dagen na de datum van indiening van het verzoek en wordt 15 dagen na de datum van indiening van het verzoek geacht te zijn afgesloten.

5. Wanneer het overleg betrekking heeft op het vervoer van energiegoederen via netwerken en een partij oplossing van het geschil urgent acht wegens een volledige of gedeeltelijke onderbreking van het vervoer van aardgas, olie of elektriciteit tussen Oekraïne en de EU-partij, wordt dit gehouden binnen drie dagen na de indiening van het verzoek en wordt het drie dagen na de datum van indiening van het verzoek geacht te zijn afgesloten, tenzij beide partijen overeenkomen het overleg voort te zetten. Alle tijdens het overleg verstrekte informatie wordt vertrouwelijk behandeld.

6. Indien het overleg niet binnen de in lid 3 of lid 4 van dit artikel genoemde termijnen plaatsvindt, of indien het overleg is afgesloten zonder dat een onderling overeengekomen oplossing kon worden bereikt, kan de klagende partij overeenkomstig artikel 306 van deze overeenkomst verzoeken om de instelling van een arbitragepanel.

AFDELING 1 ARBITRAGEPROCEDURE

Artikel 306 - 310

AFDELING 2 NALEVING

Artikel 311 Naleving van de uitspraak van het arbitragepanel

Elk van beide partijen neemt de nodige maatregelen om de uitspraak van het arbitragepanel te goeder trouw na te leven; zij streven ernaar

overeenstemming te bereiken over de termijn waarbinnen zij de uitspraak zullen naleven.

Artikel 312 - 316

AFDELING 3 GEMEENSCHAPPELIJKE BEPALINGEN

Artikel 317 - 322

AFDELING 4 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 323-326

HOOFDSTUK 15 BEMIDDELINGSMECHANISME

Artikel 327 - 336

TITEL V ECONOMISCHE EN SECTORALE SAMENWERKING

Artikel 337 - 452

TITEL VI FINANCIËLE SAMENWERKING EN FRAUDEBESTRIJDING

Artikel 453 - 459

TITEL VII INSTITUTIONELE, ALGEMENE EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 460 – einde

Lijst van Bijlagen en protocollen

Bijlage 2 EU-referenda

EU-lidstaat	jaartal	onderwerp	soort referendum	Opkomst %	voor %	tegen %
Denemarken (1973)	1972	Toetreding Europese Gemeenschap	obligatoir	90	63	37
	1986	Single European Act	raadplegend	75	56	44
	1992	Verdrag van Maastricht	obligatoir	83	49	51
	1993	Herzien verdrag van Maastricht	raadplegend	86	57	43
	1998	Verdrag van Amsterdam	obligatoir	76	55	45
	2000	Introductie Euro	obligatoir	88	47	53
	2015	Opgeven bepaalde opt-outs (Europol)	obligatoir	73	47	53
Estland (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	obligatoir	64	67	33
Finland (1995)	1994	Toetreding tot de Europese Unie	raadplegend	71	57	43
Frankrijk (1952)	1972	Uitbreiding Europese Gemeenschap	raadplegend	60	68	32
	1992	Verdrag van Maastricht	raadplegend	70	51	49
	2005	Europese Grondwet	raadplegend	69	45	55
Griekenland (1981)	2015	Europese bail out-voorwaarden	raadplegend	63	39	61
Hongarije (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	obligatoir	46	84	16
Ierland (1973)	1972	Toetreding Europese Gemeenschap	obligatoir	71	83	17
	1987	Single European Act	obligatoir	44	70	30

EU-lidstaat	jaartal	onderwerp	soort referendum	Opkomst %	voor %	tegen %
Ierland(1973)	1992	Verdrag van Maastricht	obligatoir	57	69	31
	1998	Verdrag van Amsterdam	obligatoir	56	62	38
	2001	Verdrag van Nice	obligatoir	35	46	54
	2002	Verdrag van Nice (nogmaals)	obligatoir	49	63	37
	2008	Verdrag van Lissabon	obligatoir	53	47	53
	2009	Heronderhandeld Verdrag van Lissabon	obligatoir	59	67	33
	2012	Fiscal Compact	obligatoir	51	60	40
Italië (1952)	1989	Wenselijkheid Europese Grondwet	raadplegend	81	88	12
Kroatië (2013)	2012	Toetreding Europese Unie	obligatoir	44	66	34
Letland (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	obligatoir	73	67	33
Litouwen (2004)	2003	Toetreding Europese unie	obligatoir	63	91	9
Luxemburg (1952)	2005	Europese Grondwet	raadplegend	90	57	43
Malta (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	raadplegend	91	54	46
Nederland (1952)	2005	Europese Grondwet	raadplegend	63	38	62
Oostenrijk (1995)	1994	Toetreding Europese Unie	obligatoir	82	67	33
Polen (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	raadplegend	59	77	23
Roemenië (2007)	2003	Toetreding Europese Unie	obligatoir	56	91	9
Slovenië (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	raadplegend	60	90	10
Slowakije (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	raadplegend	52	93	7
Spanje (1986)	2005	Europese Grondwet	raadplegend	42	82	18

EU-lidstaat	jaartal	onderwerp	soort referendum	Op- komst %	voor %	tegen %
Tsjechië (2004)	2003	Toetreding Europese Unie	obligatoir	55	77	23
Verenigd Koninkrijk (1973)	1975	Blijven binnen de EU?	raadplegend	64	67	33
Zweden (1995)	1994	Toetreding Europese Unie	raadplegend	83	53	47
	2003	Introductie Euro	raadplegend	83	43	57

Niet-lidstaat	jaartal	onderwerp	soort referendum	Opkomst %	voor %	tegen %
Liechtenstein	1992	Toetreding Europese Economische ruimte	raadplegend	87	56	44
	1995	Toetreding Europese Economische ruimte	raadplegend	82	56	44
Noorwegen	1972	Toetreding Europese Gemeenschap	raadplegend	79	46	54
	1994	Toetreding Europese Unie	raadplegend	89	48	52
San Marino	2013	Onderhandelen over toetreding Europese Unie?	raadgevend	44	50	50
Zwitserland	1972	Overeenkomst met EGKS	obligatoir	53	73	27
	1992	Toetreding Europese Economische ruimte	obligatoir	79	50	50
	1997	Onderhandelen over toetreding Europese Unie?	raadgevend	35	26	74
	2000	Toetreding tot sectorale overeenkomsten met de EU	raadgevend	48	67	33
	2004	Goedkeuring bilaterale Schengen en Dublin akkoorden	raadgevend	57	55	45
	2005	Vrij verkeer voor onderdanen nieuwe EU-lidstaten?	raadgevend	54	56	44
	2006	Samenwerking met Oost-Europese landen	raadgevend	45	53	47
	2008	Vrij verkeer voor onderdanen nieuwe EU-lidstaten?	raadgevend	51	60	40

Personalia

PETER VAN ELSUWEGE is hoogleraar EU Recht aan het European Law Institute (GELI) te Gent

JOS ENGELKES is werkzaam bij het PDC, één van de partners van het Montesquieu Instituut

AALT WILLEM HERINGA is hoogleraar (vergelijkend) staats- en bestuursrecht aan Maastricht University, en verbonden aan het Montesquieu Instituut

PETER KANNE werkt als senior onderzoeker bij I&O Research

LAURENS KLEIN KRANENBURG werkt als onderzoeker bij I&O Research

WIM MULLER is universitair docent Internationaal Publiekrecht, Universiteit Maastricht. Associate Fellow, International Law Programme, Chatham House.

SIMON OTJES is verbonden aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen

ROMAN PETROV bekleedt de Jean Monnet Chair in EU Law, en is Hoofd van het Jean Monnet Centre of Excellence aan de National University of Kyiv-Mohyla Academy, Oekraïne

MARTIN ROSEMA werkt als universitair docent politicologie aan de Universiteit Twente

JEROEN SPRENGER is oud-directeur Communicatie van het Ministerie van Financiën (1999-2009), actief betrokken bij de invoering van de euro, lid van de Werkgroep Woordvoering bij het EU-referendum

WYTZE VAN DER WOUDE is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Universiteit Utrecht en fellow van het Montesquieu Instituut.

Montesquieu reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema.



De Commissie-Juncker: Laatste kans voor Europa?

Hoe heeft het Team-Juncker het gedaan in het eerste jaar nadat het op 1 november 2014 van start ging? In deze maken verschillende auteurs onder eindredactie van Gerrit Voerman en Jan van der Harst de balans op. (2015)



Het 'probleem' Eerste Kamer

Deze bundel gaat in op aspecten die bij de discussie over het tweekamerstelsel een rol spelen. Vanuit een politicologische visie over de toekomst van de Eerste Kamer, naar de rol van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie. (2015)



'Halverwege?'

Wikkend en wegend maakt het Montesquieu Instituut in deze bundel een tussenbalans op van het tweede kabinet onder leiding van premier Mark Rutte. (2014)



Het nieuwe formeren

Op 17 december 2012 organiseerde het Montesquieu Instituut een symposium waarbij wetenschappers stilstonden bij de formatie. In dit 3e deel van de Montesquieu Reeks zijn in bewerkte vorm deze inleidingen verzameld. (2013)



Koning, Kamers, Kabinetsformatie

Preadviezen over de rol van de Tweede kamer, de Eerste Kamer en de Koning bij de kabinetsformatie. Uitgebracht in het kader van een Parlementaire Conferentie over de kabinetsformatie, georganiseerd door het presidium van de Tweede Kamer. (2012)



De erfenis van Pim Fortuyn

Wetenschappers en (oud) - politici hebben hun licht laten schijnen over de politieke en parlementaire erfenis van Pim Fortuyn. In het eerste deel van de Montesquieu Reeks zijn deze bijdragen gebundeld. (2012)