

# Democratisering leidt (niet) tot Europese desintegratie

Hans Vollaard

## Inleiding

In 2005 wezen Nederlandse kiezers in een referendum het Europees Grondwettelijk Verdrag af. Zonder inbreng van kiezers aanvaardden de Nederlandse regering en het parlement evenwel enkele jaren daarna het Verdrag van Lissabon, dat inhoudelijk goeddeels overeenkwam met het afgewezen grondwettelijk verdrag. Het Burgercomité-EU beschouwde dat als "landverraad" en "ondermijning van onze democratie". De verdergaande Europese integratie zonder directe instemming van kiezers had het comité namelijk tot de conclusie gebracht, dat soevereine volken niet langer zelf over hun eigen lot kunnen beschikken in de "imperialistische" Europese Unie (EU). Het wilde daarom af van de EU of in ieder geval van het Nederlandse EU-lidmaatschap. Omdat daarover geen referendum mogelijk was, nam het comité in 2015 met succes het initiatief tot een referendum over een Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne. Een nee-stem moest dienen als democratische rem op verdergaande Europese integratie. Toen het in april 2016 daadwerkelijk tot een nee-stem kwam, bleek dat daar in de EU niet snel en effectief invulling aan kon worden gegeven. Het comité had dat voorzien en hoopte dat de frustratie daarover het verzet tegen de EU zou voeden.

Het referendum over het EU-Oekraïne-verdrag is een duidelijk voorbeeld van democratisering, de verruiming van zeggenschap voor kiezers en hun vertegenwoordigers in het parlement en de maatschappij. Niet alleen regering en parlement, maar ook kiezers konden daarin direct hun zegje doen over Europese integratie. Bovendien speelden maatschappelijke organisaties als het Burgercomité-EU een nadrukkelijke rol, terwijl voorheen partijen en regering het publieke debat over Europese integratie hadden gedomineerd. De inzet van het comité was dat die democratisering tot Europese desintegratie zou leiden. Het hoopte dat, net als impéria, de EU niet bestand zou zijn tegen meer democratie. De keuze voor nationale controle over grenzen, immigratie en wetten in het Brexit-referendum in juni 2016 lijkt die hoop te bevestigen. In dat licht is het niet verwonderlijk dat diverse voorstanders van Europese integratie hun reserves tegenover referenda hebben laten blijken. De vraag is echter of democratisering tot het uiteenvallen van de EU leidt. Meer discussie en strijd over de EU zouden juist de betrokkenheid van burgers en maatschappij bij de EU kunnen versterken, zo klonk het bijvoorbeeld na het referendum van 2005. Het referendum zou zo een opstap kunnen zijn tot de verdere vorming van een hechtere Europese politieke unie,

waarin ook tegenstanders van Europese integratie zich kunnen laten horen. Leidt democratisering tot Europese desintegratie of niet? Het antwoord valt in dit essay genuanceerd uit: het hangt ervan af.

## Een opvallend referendum

Het referendum over de Wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne is opvallend. Niet eerder had er binnen de EU een referendum over een EU-kwestie op initiatief van burgers plaatsgevonden (Woude, 2016). In de Nederlandse politieke geschiedenis was er überhaupt nog geen referendum geweest op initiatief van burgers op nationaal niveau. De vorige referenda in de napoleontische tijd en in 2005 waren immers uitgeschreven door de regering of het parlement. De tegenstem maakte het referendum ook opvallend. Referenda over EU-kwesties elders in Europa resulteerden immers in meerderheid in een voorstem (Qvortrup, 2016). Ook het onderwerp van het referendum was opvallend. Referenda over Europese integratie hebben namelijk meestal het lidmaatschap of de inrichting van de EU als onderwerp, niet zozeer kwesties van (buitenlands) beleid (Woude, 2016). Een kwestie als het Europese buitenlandse beleid is ook opmerkelijk in het licht van de Nederlandse politieke geschiedenis, omdat buitenlands en Europees beleid veel minder aanleiding zijn geweest tot politiek engagement. Met uitzonderingen als de Boerenoorlog, de Vlootwet, de annexatie van Duitsland, Nederlands-Indië, mensenrechten, kernwapens en Sre-

brenica is het buitenlandse beleid voornamelijk een aangelegenheid van een kleine kring van diplomaten, ambtenaren, ministers en Kamerleden geweest. Dat geldt tot op zekere hoogte ook ten aanzien van Europese integratie. De betrokkenheid van burgers is daarbij in ieder geval nog altijd beperkt. Bij de Europese verkiezingen laten ze zich maar weinig zien. En hoewel de EU voor het eerst in 2012 in een campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen prominent aan bod kwam, hechtten de kiezers er ook toen weinig politiek gewicht aan (Tillie et al., 2016, pp. 23, 87, 128). Sinds de Europese integratie begon na de Tweede Wereldoorlog, hadden burgers bovendien alleen in 2005 de gelegenheid gehad om zich direct uit te spreken over een EU-kwestie. En nu dus weer met het EU-Oekraïne-referendum.

In het licht van politiek engagement was het referendum ook opvallend, omdat maatschappelijke organisaties zoals het Burgercomité-EU daarin zo'n nadrukkelijke rol vervulden. In tegenstelling tot politieke partijen hadden dergelijke organisaties zich in Nederland weinig uitgelaten over de wenselijkheid van Europese integratie in het algemeen (Berg, 2006, p. 108). Dat was veelal beperkt gebleven tot vakbonden en werkgeversorganisaties, vooral in de eerste jaren van Europese integratie (Berg, 2008; Groenewout et al., 2015). Nederland kende al helemaal weinig maatschappelijke organisaties die zich specifiek richtten op Europese integratie. Dat was tot het begin van de 21ste eeuw goeddeels beperkt tot het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa van Jean Monnet, de Europese Beweging Nederland, een groep academici bezorgd over de invoering van de euro en

het andersglobalistische Eurodusnie. Bij het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag waren er wel enkele maatschappelijke initiatieven, zoals het Comité Grondwet Nee, maar ook toen domineerden politieke partijen het publieke debat. Bovendien onderhield het bovengenoemde comité nauwe personele banden met de SP. Niet zonder reden sprak het *NRC Handelsblad* (Versteegh & de Waard, 2005) van 'de zwijgende meerderheid van maatschappelijke organisaties'.

De toenmalige Nederlandse situatie kwam overigens overeen met het beeld dat nog altijd oprijst uit onderzoek naar europeanisering van het maatschappelijke middenveld in de gehele EU. Weliswaar laten maatschappelijke organisaties zoals ngo's, sociale bewegingen en belangengroepen zich uit over Europese kwesties, maar voornamelijk in de vorm van lobby's bij Europese instellingen over concrete beleidsdossiers. De hoeveelheid EU-protestacties vanuit het maatschappelijke middenveld is beperkt gebleven, in Nederland meer dan elders in Europa (Della Porta & Caiani, 2007, p. 130). De verdergaande Europese integratie heeft daar weinig verandering in gebracht (Della Porta, & Caiani, 2009; Dolezal et al., 2016). Niettemin zijn er maatschappelijke organisaties die op bovennationaal niveau protestacties organiseren om een ander Europa te propageren (Della Porta & Caiani, 2009). Uit spaarzaam onderzoek naar eurosceptis blijkt, dat sommige maatschappelijke organisaties zich actief tegen Europese integratie keren, vooral in de aanloop naar een EU-referendum (FitzGibbon, 2013). Dat bleek in Nederland bij het EU-Oekraïne-referendum bij uitzondering ook het geval.

## Maatschappelijke organisaties en het EU-Oekraïne-referendum

Hoe kwam dat maatschappelijke initiatief tot het EU-Oekraïne-referendum nu tot stand? Mijn interviews met de initiatiefnemers en de Kiesraad, publicaties van voor- en tegenstanders en mediaberichten geven een beeld. Het begon eind 2012, toen Pepijn van Houwelingen en Arjan van Dixhoorn, oud-collega's bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, vonden dat er actie moest worden ondernomen tegen wat zij zagen als de Europese uitholling van de nationale democratie en soevereiniteit. Zij nodigden Thierry Baudet uit, omdat die bekendheid had verworven met zijn standpunt dat Europese integratie de nationale staat ondermijnt. Met z'n drieën vormden ze de kern van wat het Burgerforum-EU zou gaan heten. Dat trad op 26 januari 2013 naar buiten met een opinieartikel in het *NRC Handelsblad*. Daarin kante Baudet zich, samen met een aantal hoogleraren en publicisten zoals Paul Cliteur, Ad Verbrugge, Ewald Engelen, Arjo Klamer en René Cuperus, tegen een Europese federale unie. De verschillen in taal, geschiedenis en cultuur zouden onoverkomelijk zijn om zo'n unie democratische legitimiteit te verschaffen. Met verwijzing naar het recente pleidooi van de Britse premier David Cameron voor een referendum, wensten zij een referendum over de vraag of Nederland onderdeel van een Europese politieke unie wil worden. Het artikel vormde het startpunt voor een burgerinitiatief om zo'n referendum aan te kaarten in de Tweede Kamer. Het weblog GeenStijl (2013) ver-

leende aandacht aan het initiatief, waarna in maart 2013 voldoende handtekeningen ter ondersteuning konden worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Om de reacties op het burgerinitiatief te kanaliseren, maakte Van Houwelingen al snel een e-mailadres aan. Naderhand meldde Beata Supheert zich vrijwillig aan om te helpen bij het opbouwen van een website voor het Burgerforum-EU.

In januari 2014 kwam het burgerinitiatief aan bod in de Tweede Kamer, waar bij Baudet het woord mocht voeren. In de Kamer bleek geen meerderheid voor een referendum bij verdere soevereiniteitsoverdracht aan de EU. De minister verwees wel naar de mogelijkheden die de Wet Raadgevend Referendum zou bieden, die uiteindelijk op 1 juli 2015 in werking zou treden. Daarnaast verzocht de Tweede Kamer de Raad van State de bevoegdheidsoverdracht aan de EU te onderzoeken. Nadat het Burgerforum-EU zijn doel had bereikt om een referendum aan de orde te stellen in het parlement, viel het in de loop van 2014 uiteen. Baudet legde zich met zijn Forum voor Democratie meer toe op publieke debatten over de EU, maar ook over andere onderwerpen. Van Houwelingen en Van Dixhoorn lanceerden met enkele anderen het Burgercomité-EU, dat zich toelagde op politieke actie. Het comité startte – overigens samen met Baudets Forum – een burgerinitiatief om het parlement ertoe te bewegen de invoering van de euro te onderzoeken. In mei 2015 verklaarde het comité wat het tegen de EU had in het *Manifest aan het volk van Nederland: Aanklacht tegen de afschaffing van ons land en de ondermijning van onze democratie door de Europese Unie en een oproep tot grondwet-*

*telijk herstel*. Daarin klonk onder meer het verwijt van landverraad aan het adres van het parlement en de regering van Nederland, omdat die de verdergaande Europese integratie hadden aanvaard zonder directe instemming van het Nederlandse volk.

Het comité hield ondertussen de Wet Raadgevend Referendum in het oog. Nadat die wet op 1 juli 2015 in werking trad, greep het comité het EU-Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne aan om meer aandacht voor zijn verzet tegen de EU te forceren. Zoals het comité openlijk aangaf tijdens de referendumcampagne, was het niet zozeer te doen om dat associatieverdrag, maar wel om het einde van de EU of van het Nederlandse EU-lidmaatschap (Heck, 2016). Op 7 juli 2015 stemde de Eerste Kamer in met het verdrag, waarna het enkele dagen later op de website van de Kiesraad verscheen. Daar konden ondersteuningsverklaringen worden ingediend voor een referendumverzoek, te beginnen met 10.000 handtekeningen in vier weken. Op 3 juli 2015 had het comité het weblog GeenStijl daarvoor om hulp gevraagd. Dat belandde daar in goede aarde. Het zag het niet alleen als “goeie grap om es wat politieke reuring te veroorzaken”. GeenStijl-medewerker Bart Nijman (bekend als blogger Bart van Rossem) beklagde zich al langer over het gebrekige democratische gehalte van de EU en de onhoudbaarheid van de euro. Onder de noemer van GeenPeil had GeenStijl bovendien al in 2014 met vrijwilligers, het zogeheten Leger des Peils, geprobeerd de uitslag van de Europese Parlementsverkiezingen op de dag zelf vast te stellen in plaats van te moeten wachten op de officiële bekendmaking enkele dagen later.

Onder dezelfde noemer wierf het dit keer ondersteuningsverklaringen voor het inleidende referendumverzoek (GeenStijl, 2015).

Toen midden in de zomer de drempel van 10.000 op tijd gehaald werd, raakte GeenStijl veel sterker betrokken bij de campagne om binnen zes weken 300.000 ondersteuningsverklaringen te verwerven voor het definitieve referendumverzoek. Het zag in de campagne een goede manier om onder de aandacht te brengen dat per 1 augustus Jan Roos, voormalig medewerker van PowNews, bij GeenStijl kwam werken. Naast Burgercomité-EU en GeenStijl sloot Baudet zich bij de campagne aan. Samen met Roos werd hij een van de beeldbepalende gezichten van de referendumaanvraag. De inleidende ondersteuningsverklaringen waren op papier aangemaakt en ingediend. ICT-specialist Geert-Johan Riemer bood GeenPeil aan om een webapplicatie te maken, waarmee de ondersteuningsverklaringen digitaal konden worden aangemaakt. Juristen van de uitgever van GeenStijl, onderdeel van het TMG-concern, gingen vervolgens in conclaaf met de Kiesraad. Die liet weten dat de geldende wet- en regelgeving alleen aangeeft hoe verklaringen moeten worden ingeleverd (op papier), maar niet hoe die worden aangemaakt. GeenPeil printte daarom de digitaal ingeleverde verklaringen uit om ze op papier bij de Belastingdienst in Heerlen te kunnen leveren. Die scande ze weer in voor de Kiesraad. De digitaal aangemaakte formulieren stelden de Kiesraad in staat om op tijd de verklaringen afdoende te checken op persoonsgegevens, omdat die beter leesbaar zijn dan met de hand ingevulde formulieren. De Kiesraad

kon niet controleren op de echtheid van de handtekening, omdat er nu eenmaal geen identiteitsbewijs bijgeleverd was. Bovendien zagen ze de handtekeningen alleen op gescande formulieren. De Raad van State deed in het najaar van 2015 geen uitspraak in een zaak waarin een Nederlandse burger vond dat de digitaal aangemaakte verklaringen niet geldig waren, omdat de Raad van State hem niet als belanghebbende beschouwde. Naderhand zou de Kiesraad (2016) in zijn evaluatie van het referendum stellen, dat het goed zou zijn als kiezers hun verklaringen ook digitaal zouden kunnen indienen en beroep zouden mogen aantekenen tegen besluiten in het kader van de Referendumwet.

De webapplicatie van GeenPeil bleek goed om snel handtekeningen te verzamelen. Ook bood die de mogelijkheid om te controleren of mensen meer dan één ondersteuningsverklaring hadden ingediend. De drempel van 300.000 verklaringen bleek echter niet meteen haalbaar. Via de webapplicatie waren alle indieners bekend. Aan de indieners werd vervolgens gevraagd om iemand anders te vragen óók een verklaring in te leveren. Ook gingen vrijwilligers van het Burgercomité-EU op pad. In *De Telegraaf* kwam een paginagrote oproep om het referendumverzoek te ondertekenen. Baudet had daarvoor geld gekregen van het *Initiative for Direct Democracy in Europe*, de denktank van de Europese partij van Nigel Farage, de leider van de UK Independence Party, en (toentertijd) VNL (later bleek dat die subsidie niet verstrekt mocht worden volgens de Europese subsidieregels; Alonso & Heck, 2016). Zodoende lukte het om eind september de benodigde ondersteuningsver-

klaringen te verwerven. Op 14 oktober 2015 maakte de Kiesraad bekend dat er een referendum moest volgen. Al snel daarna liet de Referendumcommissie weten dat er op 6 april 2016 een referendum zou plaatsvinden over de vraag: 'Bent u voor of tegen de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?' De Referendumcommissie was verder verantwoordelijk voor het toekennen van subsidies. Achteraf heeft ze zo'n 300.000 euro teruggevraagd, onder meer vanwege ontbrekende bewijsstukken of niet of anders uitgevoerde activiteiten (Referendumcommissie, 2016).

Ook in de campagne voor en tegen de Associatieovereenkomst speelden maatschappelijke organisaties een prominente rol. Het Burgercomité-EU, GeenStijl en Forum voor Democratie opereerden officieel gezamenlijk onder de noemer van GeenPeil, ook al gingen ze goeddeels hun eigen weg. Het Burgercomité-EU was vooral buiten het beeld van de media actief. GeenStijl voerde ook campagne om de opkomst te bevorderen. Geld kwam binnen via onlineacties (naar eigen zeggen enkele tienduizenden euro's), maar volgens onderzoeksjournalisten ook van een aantal zakenmannen, onder wie Erik de Vlieger (Cochez & Van de Putte, 2016). Daarnaast verkregen de tegenstanders subsidie die de Referendumcommissie te verdelen had. Aandacht voor het referendum kwam er mede door rechtszaken van GeenPeil en Forum voor Democratie tegen gemeenten die minder stemhokjes ter beschikking stelden dan bij de verkiezingen. De Russische regering zag daarin een poging van Nederlandse zijde om de opkomst onder de 30% te houden (NOS, 2016) (de Kies-

raad zou later adviseren om daarover richtlijnen voor gemeenten op te stellen). Baudets Forum spande samen met Erik de Vlieger ook een zaak aan tegen de regering om de voorlopige inwerkingtreding van het verdrag terug te draaien. GeenStijl vormde logischerwijs een belangrijk medium voor de tegenstanders. Met name Roos en Baudet traden daarnaast regelmatig op in de media die aandacht besteedden aan het referendum, zoals *Buitenhof*, *Pauw, Trouw*, *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*. Met steun van Stichting Politieke Academie, bekend om haar gegevens over de locatie van bepaalde kiezers, gingen vrijwilligers van GeenPeil, het zogeheten Leger des Peils, op stap om van deur tot deur mensen te overtuigen om te gaan stemmen. Al tijdens het werven van verklaringen voor het referendumverzoek had GeenPeil het verdrag geframed als een stap op weg naar een EU-uitbreiding met Oekraïne. De voorgeschiedenis van het verdrag gaf daar de interpretatieruimte toe. Het was een effectief frame, omdat uitbreiding het minst populaire onderdeel van de Europese integratie is bij de Nederlandse bevolking. Daarnaast gaf het arme en corrupte Oekraïne aanleiding om te claimen dat Nederland daar economisch niet van zou profiteren, terwijl Nederlanders van oudsher Europese integratie vooral hadden geaccepteerd vanwege de economische voordelen (Holsteijn & den Ridder, 2015).

Het tegenkamp bestond ook uit andere maatschappelijke organisaties, die hun activiteiten eveneens deels konden laten subsidiëren door de Referendumcommissie. Ook kwamen er oproepen om tegen te stemmen van organisaties als het Nederlands Vakbond Pluimveehouders en de

Landelijke Stichting ter bevordering van de Staatkundig Gereformeerde Beginselen (een beweging van mensen die zich niet meer met de SGP kunnen verenigen). Er waren ook politieke partijen actief in het tegenkamp, met name de Socialistische Partij, en op kleinere schaal de Partij voor de Dieren, VNL en PVV. Deels gefinancierd uit eigen middelen, deels door de Referendumcommissie, folderden ze op straat en hingen ze affiches op in stations. Een aantal dagen voor het referendum sprak Nigel Farage op een bijeenkomst die mede georganiseerd was door VNL.

Ook in het ja-kamp waren politieke partijen actief, met name D66 en zelfs GroenLinks, die deels uit eigen middelen, deels uit subsidies van de Referendumcommissie putten. Niettemin waren hier juist maatschappelijke organisaties actief. Het meest in het oog springend was Stem voor Nederland, met de conservatief Joshua Livestro en oud-PvdA-voorzitter Michiel van Hulten als voormannen. Stem voor Nederland zag de associatieovereenkomst vooral als een manier om de vrije markt en democratische waarden verder te kunnen verspreiden. Financiële steun verkreeg het van de Referendumcommissie en van de Open Society Foundation van George Soros. Het was onder meer betrokken bij de organisatie van de manifestatie Maidam, begin april 2016 op het centrale plein van Amsterdam. Een paar honderd aanwezigen konden daar onder meer D66, GroenLinks, maar ook VVD en werkgeversorganisatie VNO-NCW voor het verdrag horen pleiten. Paginagrote advertenties van D66 en van Oekraïners in het *NRC Handelsblad* riepen de kiezers op om voor te stemmen. Er waren nog andere organisaties op ande-

re manieren actief om campagne te voeren voor het verdrag, waaronder de Stichting Oekraïners in Nederland en LGBT-groeperingen. En waar veiligheidsexpert Rob de Wijk zich eerder fel gekant had tegen het referendum, kreeg zijn organisatie subsidie van de Referendumcommissie om neutrale informatie te verstrekken. Uit een uitgelekte nota bleek, dat de regering hoopte dat Rob de Wijk, maar ook Kamers van Koophandel, AEGON, de NS, Nederlandse boeren in de Oekraïne en Pax een voor-campagne zouden voeren. Die laatste waren echter niet of nauwelijks te zien. Ook al waren maatschappelijke organisaties als nooit tevoren actief in discussies over Europese integratie, een fors deel van het maatschappelijke middenveld nam nauwelijks deel aan de referendumcampagne.

### Op weg naar een Europese publieke sfeer?

Niet eerder speelden maatschappelijke organisaties zo'n nadrukkelijke rol in het debat over Europese integratie, al was het een bescheiden begin. De traditionele deelnemers aan dat debat, de regering en politieke partijen, lieten zich veel minder zien. De regering wenste niet actief campagne te voeren, omdat ze dat graag aan de maatschappij wilde overlaten (*De Telegraaf*, 2015). Haar inbreng bleef daardoor goeddeels beperkt tot een enkel opinie-stuk en optredens in praatprogramma's van ministers. Ook Europese leiders waren nauwelijks aanwezig in de campagne. De Oekraïense president Poroshenko verdedigde het verdrag met zijn land in het

najaar van 2015 tijdens een bezoek aan de Universiteit Leiden. De voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, sprak in januari 2016 de vrees uit dat er een continentale crisis zou uitbreken als Nederland tegen zou stemmen. Dat soort dreigende taal kon op weinig waardering rekenen van voor- en tegenstanders van het verdrag (Righton, 2016). Juncker verweet ook partijen dat die zich weinig lieten horen en daardoor, net als in 2005, een nee over zich zouden afroepen. Aan Junckers opmerking lieten de meeste partijen in het voorkamp zich weinig gelegen liggen. Partijen als VVD en CDA voerden niet of nauwelijks campagne, waarschijnlijk in de hoop dat daardoor de kiesdrempel van 30% niet zou worden gehaald. Al met al bleef daardoor de media-aandacht ook beperkt. *Trouw*, *de Volkskrant*, *Pauw*, *Jinek*, *NRC Handelsblad* en *Nieuwsuur* besteedden er weliswaar regelmatig aandacht aan, maar bijvoorbeeld *Hart van Nederland* berichtte alleen in september 2015 en begin april 2016 over het referendum. De opkomst bij het referendum van 6 april was met 32,2% relatief laag (Rosema, 2016). Dat betekende niettemin dat dik 4 miljoen kiezers naar de stembus waren gegaan bij de tweede directe mogelijkheid om zich uit te spreken over een EU-kwestie. Samen met de prominente rol van maatschappelijke organisaties kan dat een voorbode zijn van een groter maatschappelijk engagement met de Europese politiek. De Europese handelsverdragen met Canada (CETA) en de Verenigde Staten van Amerika (TTIP) hebben in Nederland al geleid tot demonstraties en voorbereidingen voor een referendum-aanvraag. Daarbij zijn niet alleen partijen

als SP en Partij voor de Dieren, maar ook maatschappelijke organisaties als platform TTIP-CETA Referendum, foodwatch, Greenpeace, FNV, Milieudefensie, SOMO en Wemos actief.

Het referendum maakt zo deel uit van het proces van politisering dat nu te ontwaren is in de EU (Hooghe & Marks, 2009; Wilde & Zürn, 2012, p. 140). Dat proces omvat de grotere belangstelling voor Europese politiek onder maatschappelijke organisaties en burgers, een groeiend aantal organisaties en burgers dat meer tijd en energie in EU-gerelateerde politieke conflicten steekt en duidelijker en krachtiger standpunten inneemt over die conflicten. Dat proces van politisering kan bijdragen aan de vorming van een Europese publieke sfeer, waarin naast partijen en regeringen maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar debatteren over Europese integratie, over de nationale grenzen heen. In zo'n publieke sfeer kunnen voorkeuren worden gevormd, argumenten worden afgewogen, ideeën worden gegenereerd, en kan op standpunten worden gereflecteerd. In zo'n debat kunnen de deelnemers leren reflecteren op hun eigen en andermans standpunten. Ook kan de kwaliteit van een besluit toenemen, omdat meer gezichtspunten worden meegewogen. Uiteindelijk zouden zo burgers uit de diverse EU-lidstaten steeds meer gezamenlijk over hun lot kunnen spreken en beslissen. Dat vormt de stap op weg naar een Europees burgerschap dat de basis zou kunnen vormen van een Europese democratische gemeenschap (zie Risse, 2014, p. 1213; Statham & Trenz, 2015, p. 290 e.v.). Nederlandse burgers blijken inderdaad al helderder standpunten over



Europese integratie te hebben ontwikkeld als gevolg van het grotere publieke rumoer daarover in de afgelopen jaren (Tillie et al., 2016, p. 85). Daarbij is de bijdrage van eurosceptische partijen (en organisaties) essentieel geweest. Zonder tegenstand is het immers lastig debatteren. Eurosceptis heeft dus noodzakelijk politiek bloed geïnjecteerd in wat lang een technocratisch project was (Leconte, 2015, p. 256).

Stevig Europees is de publieke sfeer nog niet, omdat Europa-debatten vooral in nationaal verband plaatsvinden (zie echter Van der Steeg, 2007, die laat zien dat in verschillende talen wel soortgelijke debatten over EU-kwesties worden gevoerd). Niettemin kunnen overeenkomstige meningsverschillen binnen de diverse lidstaten een opstap zijn naar een groeiend engagement op Europees niveau (De Wilde & Lord, 2016). Waar pro-Europese groeperingen van uiteenlopende snit zich al met elkaar hebben verbonden over de nationale grenzen heen (denk aan de christendemocratische, sociaaldemocratische, liberale en groene partijverbanden), weten eurosceptische partijen en organisaties elkaar nu ook te vinden, van andersglobalistische maatschappelijke groeperingen tot nationalistische partijen als Front National en PVV, in het Europees Parlement. En waar Europese partijen toch vooral van bovenaf zijn gevormd om structuur te geven aan de Europese politieke verhoudingen (Bartolini, 2005), ontspruiten maatschappelijke organisaties van onderop, waardoor het engagement meer aansluit bij de burgers. Maatschappelijke organisaties kunnen bovendien het Europese debat verder aanjagen door partijen uit te dagen zich meer uit te laten over Europese

integratie. Die vermijden dat weleens uit angst een deel van hun verdeelde achterban tegen het hoofd te stoten.

De vraag is echter of de vorming van zo'n Europese publieke sfeer niet zou stuklopen op het feit dat de politisering niet alleen het product is van partijen en organisaties die een andere EU wensen, maar ook door partijen en organisaties die überhaupt geen EU willen. Dat hoeft niet. Al lang geleden schetste de neofunctionalist Philippe Schmitter (1969) het scenario van een verdergaande Europese integratie, waarin controversiële besluiten in het kader van Europese integratie leiden tot politisering. Ministers, ambtenaren en politici zijn veelal positiever over Europese integratie dan de massa. Als zij een besluit nemen om verder te gaan met de Europese integratie, is het geen wonder dat daartegen verzet komt op massaniveau. Dat verzet vergroot echter de kring van betrokkenen bij de Europese politiek. Na een aanvankelijke botsing zouden meer burgers en maatschappelijke organisaties leren hoe ze moeten opereren in Europees verband. In dat licht is politisering vooral een kwestie van gewinning aan nieuwe bevoegdheden en ontwikkelingen op het Europese niveau. En er is nogal wat te wennen geweest in de EU de afgelopen jaren, van uitbreiding en solidariteit in de eurozone tot arbeidsmigratie. Om die reden is het niet opmerkelijk, dat politisering vooreerst niet samen is gegaan met een grotere steun voor Europese integratie (Wilde et al., 2016, p. 6). Politisering via een referendum zou als een nuttige rem kunnen functioneren op de Europese voorkeuren van elites, zodat die niet te ver uit de pas gaan lopen met de

kiezers. Bovendien zou de opkomst van eurosceptische partijen en maatschappelijke organisaties ervoor kunnen zorgen, dat eurosceptische kiezers zich meer thuis gaan voelen in de EU, omdat hun eurosceptis erkend wordt. Het zou niet voor het eerst zijn dat antisysteempartijen zo geleidelijk aan de steun voor het systeem bevorderen, doordat ze de ruimte krijgen binnen het systeem hun kritiek te laten horen. Eerder zijn communistische en fascistische partijen zo ingekapseld in democratische stelsels. Als onderdeel van een proces van politisering zou democratisering dus uiteindelijk kunnen bijdragen aan de verdere vorming van een Europese politieke gemeenschap, inclusief eurosceptische burgers. De initiatieven vanuit het neekamp om deel te nemen aan de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 (met Jan Roos als lijsttrekker van VNL en GeenPeil en Forum voor Democratie als nieuwe politieke partijen) vormen in dat licht een welkome ontwikkeling.

## Het democratische einde van de imperialistische EU?

Democratisering zou volgens het bovenstaande scenario uiteindelijk bijdragen aan de Europese politieke integratie. Dat zal zeker niet de bedoeling geweest zijn van de initiatiefnemers van het EU-Oekraïne-referendum, althans niet van het Burgercomité-EU (anderen zouden Europese politieke integratie wel kunnen accepteren als het volk daar bij referendum mee zou hebben ingestemd). Die mikten er juist op de frustratie over de EU te laten groeien,

in de hoop dat dit zou leiden tot het einde van de EU of in ieder geval van het Nederlandse EU-lidmaatschap. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat democratisering, zoals in de vorm van het referendum, tot verdere frustratie leidt. In de EU is het nu eenmaal ingewikkeld om aan alle wensen te voldoen, al zeker niet die van een eurosceptische aard. De verdragen hebben een rechtspolitieke orde vastgelegd die slechts met instemming van 28 lidstaten gewijzigd kan worden. Dat maakt het lastig om bevoegdheden terug te halen of de macht van het Europese Hof van Justitie of de Europese Centrale Bank te veranderen. Daardoor kunnen wensen tot bijstelling van de economische koers of het herstellen van de soevereiniteit op onoverkomelijke problemen stuiten. De moeite die de Nederlandse regering ondervindt om aan het nee tegen het EU-Oekraïne-referendum invulling te geven, bewijst hoe lastig het is om voor één enkele, relatief kleine speler op het laatste moment nog onderlinge afspraken bij te stellen. Denemarken en Ierland hebben al eerder meegemaakt dat een afwijzing van bepaalde Europese verdragen hoogstens tot een uitzonderingspositie voor henzelf leidde. Ook Griekenland heeft gemerkt dat de speelruimte om af te wijken van de monetaire koers van de eurozone beperkt is. Verandering van Europese integratie is dus moeilijk voor eurosceptici van linkse (tegen liberalisering en een bezuinigingskoers) én rechtse (tegen soevereiniteit delen) huize.

De EU kan frustrerend zijn om effectief te protesteren. De neiging van de nodige regeringen en gevestigde partijen om de directe invloed van kiezers op de EU te beperken, voedt onder hen het idee van

onmacht (Statham & Trenz, 2015, p. 298). Ook als de EU wel tegemoetkomt aan bepaalde eurosceptische kritiek, is dat lastig te ontwaren in de besluitvorming door de compromismachine van 28 lidstaten, de Raad, de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Dat versterkt niet het idee dat de stem van (eurosceptische) burgers invloed heeft. Bovendien is het zeker lastiger (gebleken) voor eurosceptici die om het herstel van de nationale democratie, de soevereiniteit en/of de solidariteit vragen. Het is makkelijker om bondgenootschappen over de nationale grenzen te sluiten voor burgers, partijen en organisaties die een liberaler, groener of christelijker Europa wensen, dan voor diegenen die juist de verschillen tussen de lidstaten willen benadrukken. Dat frustreert het anti-EU-protest nog meer. Die frustratie voedt de EU nog verder door democratie te prediken, niet alleen extern zoals in Oekraïne, maar ook intern. Omdat burgers in de EU vaak democratie omschrijven als de wil van het nationale volk, zal de belofte van democratie dus eerder leiden tot de wens om nationale politieke gemeenschappen meer zeggenschap in de EU te geven (Vollaard, 2012). Dat is lastig in een EU die de afgelopen jaren is uitgebreid en verdiept.

Een gebrekkige stem in het Europese kapittel en eurosceptische frustratie... is dat geen reden voor burgers om de uitgang te zoeken? In zijn bekende analyse van de reacties op ontevredenheid over (politieke) organisaties, had de econoom Albert Hirschman (1970) toch gezegd dat bij gebrek aan *voice* er een *exit* zou komen, zeker als de *loyalty* beperkt is? En een gevoel van loyaliteit met de EU is zeker in de

noordwesthoek van Europa beperkt (Europese Commissie, 2001). In dat licht is het geen wonder dat een land als het Verenigd Koninkrijk pas later toetrad en nu al de eerste stap richting de uitgang neemt met het Brexit-referendum van juni 2016. Laat dat niet zien dat (de belofte van) democratisering toch leidt tot Europese desintegratie?

Op de redenering dat bij gebrek aan een invloedrijke stem en loyaliteit, ongenoegen over de EU leidt tot het einde van het EU-lidmaatschap, is echter wat af te dingen. Dat hangt er namelijk van af, om bij het genuanceerde antwoord van dit essay te komen. Dat hangt ervan af welke mogelijkheden er voor volledige uittreding zijn. In het Verenigd Koninkrijk leeft onder meer mensen het perspectief op een levensvatbaar bestaan buiten de EU. Het Brexit-kamp verwijst daarbij bijvoorbeeld naar de zetel in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, de grootte van de krijgsmacht, de nucleaire wapens, de omvang van de economie en de banden met de Verenigde Staten en het Gemenebest. Daardoor is het doorbreken van politieke en economische banden met de EU op te brengen om zo de nationale controle over grenzen, immigratie en recht te herstellen. Een dergelijk perspectief op een levensvatbaar bestaan buiten de EU kan in kleinere EU-lidstaten op veel minder weerklank rekenen. Dergelijke landen zijn immers geopolitiek en economisch veelal sterker afhankelijk van de EU, hoezeer daar ook frustratie over de EU leeft vanwege de overdracht van bevoegdheden en de afgedwongen bezuinigingen. Als ze, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, wel volledig deel uitmaken van de monetaire unie en de Schengenruimte, zijn de kosten

tot uittreding bovendien hoger. Daarnaast kennen dergelijke landen geen of minder krachtige (ingebeelde) partners buiten de EU waarop ze zouden kunnen rekenen. Zeker met de Brexit zit Nederland bijvoorbeeld vast in de Frans-Duitse oksel, zoals Hans van Mierlo dat als minister van Buitenlandse Zaken ooit eens smakelijk verwoordde. Ook in Griekenland heeft de eurosceptische partij Syriza zich uiteindelijk verzet om uit de EU te gaan, ook al bood Rusland enige steun. Het is om de bovengenoemde redenen geen wonder, dat er geen meerderheid in Nederland is voor een Nexit, een Nederlandse uittreding uit de EU. De afwijzing van het EU-Oekraïne-referendum betekent daarom niet dat een Nexit zou worden omarmd als daar een referendum over zou komen.

Daarmee is niet het hele verhaal verteld. Zonder levensvatbaar perspectief op volledige uittreding kan het ongenoegen over de EU zich wel op een andere manier vertalen, wanneer Europese loyaliteit en een effectieve stem maar beperkt present zijn. Een exit kan ook de vorm krijgen van een *gedeeltelijke* uittreding uit de Europese toedeling van waarden, bijvoorbeeld door minder afdrachten, minder Europese bevoegdheden en minder naleving van regels (Vollaard, 2014). Minder EU in plaats van geen EU is dan de uitkomst. De door eurosceptis aangejaagde, groeiende betrokkenheid van maatschappij en burgers bij de Europese politiek hoeft dus niet tot desintegratie in de vorm van volledige uittreding te leiden. Evengoed hoeft democratisering in een proces van politisering niet per se te leiden tot meer Europese integratie, zoals het eerdergenoemde neo-functionalistische scenario voorspiegelde.

Het hangt er maar van af of de lidstaten perspectief hebben op een betere deal buiten de EU. Zolang dat niet het geval is, heeft de EU de tijd om het bestaande ongenoegen te pareren, door bijvoorbeeld meer zekeringen in te bouwen tegen een hernieuwde bankencrisis en quasi-bankroete regeringen en compensatie te bieden aan burgers en bedrijven die langdurige nadelen ondervinden van de Europese markt. Ook biedt dat tijd voor een politiek-cultureel gewenningsproces aan de EU en al haar nieuwe lidstaten, zoals dat eerder heeft kunnen plaatsvinden tussen Duitsers en Fransen (Klingemann & Weldon, 2013). Zeker wanneer het ongenoegen zich vooral blijft concentreren in kleinere lidstaten en niet in een dragende lidstaat als Duitsland, kan de EU het zo nog even uitzingen.

De tegenstanders van de EU hebben gelijk, dat ze imperiale trekken heeft. Ook Europese politici, zoals voormalig voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso, hebben dat erkend, zoals GeenPeil op campagneposters andermaal onder de aandacht bracht. De EU kenmerkt zich immers door uitbreiding, zoals imperia zich ook steeds verder uitstrekten. Het gezag is niet ingeperkt door een principiële, wederzijdse erkenning van de territoriale integriteit van staten. Het gezag spreidt zich uit zover dat gaat. Dat hangt evenzeer af van de bereidheid en capaciteit van een imperium als van de wens van buitenstaanders om er deel van te zijn. In Oekraïne is duidelijk zo'n praktische afbakening tussen de Russische en Europese uitbreiding aan de gang. Daar vindt de uitbreiding van de Europese invloedssfeer plaats, doordat Oekraïense

elites daarvan willen profiteren, terwijl anderzijds door Rusland ondersteunde groeperingen in Oost-Oekraïne de Russische invloedssfeer proberen te behouden of te herstellen. Een andere typische imperiale trek van de EU is de ongelijke status van de deelnemers, waarbij bepaalde lidstaten aan meer integratietrajecten, zoals de euro, deelnemen dan andere lidstaten, en waar Noorse, Zwitserse en Oekraïense burgers een andere zeggenschap hebben dan burgers van EU-lidstaten, hoezeer ze ook deel uitmaken van dezelfde invloedssfeer. Wat dat betreft, is de EU, net als soortgelijke imperiale structuren, moeilijk te rijmen met democratie, als daaronder de zelfbeschikking van een volk van gelijke burgers wordt verstaan. Dat betekent echter niet dat democratisering zou leiden tot Europese desintegratie, zoals dat bij koloniale stelsels en de Sovjet-Unie het geval was. In de Sovjet-Unie werden dissidente geluiden onderdrukt met geweld, maar in de EU heerst wel de vrijheid om die te laten horen. Het gelijkstellen van de EU met de Sovjet-Unie door Front National-leider Marine le Pen en het Burgercomité-EU is daarom zwaar overtrokken en volstrekt misplaatst. Het is juist de bestaande vrijheid in de EU en haar lidstaten die de gelegenheid biedt om eurosceptis te ventileren. Zolang er geen zicht is op levensvatbare nationale of internationale alternatieven en zolang er, zeker in dragende lidstaten, een afdoende Europese loyaliteit is om de EU te laten functioneren, zal hun wens tot Europese desintegratie niet bewaarheid worden. Sterker nog, ze kunnen onbedoeld bijdragen aan de politisering en daarmee de versterking van de EU.

## Bibliografie

- Alonso, S., & Heck, W. (2016, 25 november). Eurosceptici sjoemelden met EU-geld. *NRC Handelsblad*, p. 3.
- Bartolini, S. (2005). *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Baudet, Th. c.s. (2013, 26 januari). Onherroepelijk richting een federale unie: ook wij eisen een referendum! *NRC Handelsblad*, sectie Opinie & Debat.
- Beekman, M. (2016, 19 februari). Advies aan SGP-mannen: stem tegen bij referendum. *Nederlands Dagblad*, p. 4-5.
- Berg, E. van den. (2006). *De lange weg naar Brussel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berg, E. van den. (2008). Via het middenveld naar Brussel? *Res Publica*, 50(3), 320-325.
- Burgercomité-EU (2015). *Manifest aan het volk van Nederland: aanklacht tegen de afschaffing van ons land en de ondermijning van onze democratie door de Europese Unie en een oproep tot grondwettelijk herstel*. Groningen: De Blauwe Tijger.
- Cochez, T., & Putte, Th. van de. (2016, 3 maart). EU neemt financiering Nederlands referendum GeenPeil onder de loep. *Follow the Money*. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via <https://www.ftm.nl/artikelen/eu-neemt-financiering-nederlands-referendum-onder-de-loep>.
- De Telegraaf (2015, 29 oktober). Geen kabinetscampagne referendum. Geraadpleegd op 4 december 2015 via [www.telegraaf.nl](http://www.telegraaf.nl).
- Della Porta, D., & Caiani, M. (2007). Europeanization from below? Social movements and Europe. *Mobilization*, 12(1), 1-20.
- Della Porta, D., & Caiani, M. (2009). *Social movements & Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Dolezal, M., Hutter, S., & Brecker, S. (2016). Protesting European integration: Politicization from below? In S. Hutter, E. Grande, & H. P. Kriesi (Eds.), *Politicising Europe: Integration and mass politics* (pp. 112-134). Cambridge: Cambridge University Press.
- Europese Commissie (2001). *Perceptions of the European Union (Qualitative Eurobarometer)*. Luxemburg: Europese Commissie.
- FitzGibbon, J. (2013). Citizens against Europe? Civil society and Eurosceptic protest in Ireland, the United Kingdom and Denmark. *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 105-121.
- GeenStijl (2013, 8 februari). Het is tijd voor een referendum over Europa. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via [http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2013/02/vk\\_referendum\\_special\\_vrijdag.html](http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2013/02/vk_referendum_special_vrijdag.html).
- GeenStijl (2015, 10 juli). GeenPeil is terug! We gaan voor een EU referendum. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via [http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2015/07/geenstijl\\_en\\_burgercomite\\_kapen\\_kroonjuwelen\\_d66.html](http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2015/07/geenstijl_en_burgercomite_kapen_kroonjuwelen_d66.html).
- Groenewout, Y. van 't, Harryvan, A., & Harst, J. van der. (2015). Hoe de Nederlandse keuken te klein werd. Belangenbehartiging in Europa. 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* (pp. 317-354). Den Haag: BoomBestuurskunde.
- Heck, W. (2016, 31 maart). 'Oekraïne kan ons niks schelen'. *NRC Handelsblad*, p. 6-7.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.
- Holsteijn, J. van, & Ridder, J. den (2015). Europinie: Nederlandse burgers en houdingen ten aanzien van Europa. 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* (pp. 355-384). Amsterdam: BoomBestuurskunde.
- Kiesraad. (2016). *Advies Kiesraad evaluatie wet raadgevend referendum*. Den Haag: Kiesraad. Geraadpleegd op 23 oktober 2016 via <http://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2016/05/24/advies-kiesraad-evaluatie-referendum>.
- Klingemann, H., & Weldon, S. (2013). A crisis of integration? The development of transnational dyadic trust in the European Union, 1954-2004. *European Journal of Political Research*, 52(4), 457-482.
- Leconte, C. (2015). From pathology to mainstream phenomenon: Reviewing the Euroscepticism debate in research and theory. *International Political Science Review*, 36(3), 250-263.
- NOS (2016, 5 februari). Moskou: Den Haag wil referendum in diskrediet brengen. Geraadpleegd op 22 februari 2016 via [www.nos.nl](http://www.nos.nl).
- Qvortrup, M. (2016). Referendums on membership and European integration 1972-2015. *The Political Quarterly*, 87(1), 61-68.
- Referendumcommissie. (2016). *Tweede evaluatieverslag*. Den Haag: Referendumcommissie.

- Righton, N. (2016, 11 januari). Juncker jaagt politici in de gordijnen. *de Volkskrant*, p. 12.
- Risse, Th. (2014). No demos? Identities and public spheres in the Euro crisis. *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1207-1215.
- Rosema, M. (2016, 25 april). Waarom was de opkomst bij het Oekraïnerferendum zo laag? De Hofvijver. Geraadpleegd op 20 oktober 2016 via [http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vk3fc6loluts/waarom\\_was\\_de\\_opkomst\\_bij\\_het?pk\\_campaign=hofv-1604&pk\\_kwd=links](http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vk3fc6loluts/waarom_was_de_opkomst_bij_het?pk_campaign=hofv-1604&pk_kwd=links).
- Schmitter, Ph. (1969). Three neo-functional hypotheses about international integration. *International Organization*, 23(1), 161-166.
- Stathan, P., & Trezn, H.-J. (2015). Understanding the mechanisms of EU politicization: Lessons from the Eurozone crisis. *Comparative European Politics*, 13(3), 287-306.
- Steeg, M. van der. (2007). Gezamenlijkheid ondanks diversiteit: publiek debat in de Europese Unie. In H. Vollaard & J. Penders (Red.), *De spankracht van de Europese Unie* (pp. 41-66). Utrecht: Lemma.
- Tillie, J., Holsteyn, J. van, Kolk, H. van der, & Aarts, K. (2016). *Rumoer: Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*. Amsterdam: AUP.
- Versteegh, K., & Waard, M. de (2005, 27 januari). De meerderheid zwijgt, ook over de Grondwet: organisaties zijn vóór, maar alleen desgevraagd. *NRC Handelsblad*, p. 6.
- Vollaard, H. (2012). De splijtende kracht van democratie. In P. de Jong & S. de Lange (Red.), *Europa, burgerschap en democratie* (pp. 133-145). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Vollaard, H. (2014). Explaining European disintegration. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1142-1159.
- Wilde, P. de, Leupold, A., & Schmidtke, H. (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3-22.
- Wilde, P. de, & Lord, C. (2016). Assessing actually-existing trajectories of EU politicisation. *West European Politics*, 39(1), 145-163.
- Wilde, P. de, & Zürn, M. (2012). Can the politicization of European integration be reversed? *Journal of Common Market Studies*, 50(S1), 137-153.
- Woude, W. van der. (2016). Nationale referenda over 'de EU'. In A.W. Heringa (Red.), *Het eerste raadgevende referendum* (pp. 23-48). Den Haag: Montesquieu Instituut.