

Vergaderjaar 2004–2005

29 993

Referendum Europese Grondwet

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2005

Hierbij bied ik, mede namens de minister-president, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken, bijgaande notitie aan inzake de opstelling van de regering in de aanloop naar het referendum en de financiële middelen die zijn geraamd voor een communicatiebeleid¹. Hierbij meen ik te voldoen aan hetgeen is toegezegd tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken op donderdag 27 januari jl. In de notitie zijn tevens de antwoorden verwerkt op de schriftelijke vragen van de Kamerleden Wilders (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 883) en Van Bommel (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 884). De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal een aparte brief aan Uw Kamer doen toekomen over de organisatorische aspecten van het referendum.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken op donderdag 27 januari jl. zijn door verschillende fracties vragen gesteld omtrent de activiteiten die de regering in de aanloop naar het referendum over het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* (hierna: Grondwettelijk Verdrag) overweegt te ondernemen en in het bijzonder welke financiële middelen daarvoor beschikbaar worden gemaakt.

De regering meent dat de toekomst van het Koninkrijk ten nauwste verbonden is met de toekomst van de Europese Unie. Zij hecht dan ook grote waarde aan een ratificatie door ons land van het Grondwettelijk Verdrag. Dit verdrag is immers onontbeerlijk voor een slagvaardige en democratische Unie die de uitdagingen waar Europa voor staat met succes het hoofd kan bieden. De belangen die voor ons land op het spel staan bij het referendum zijn groot. Daarom zal de regering zich actief opstellen in het debat, teneinde een zo groot mogelijk aantal kiezers te overtuigen van het belang van een «ja-stem».

In de communicatie over het referendum en het Grondwettelijk Verdrag kunnen drie separate sporen worden onderscheiden: de neutrale opkomstbevordering (onder verantwoordelijkheid van de minister van BVK), de neutrale informatievoorziening door de referendumcommissie en de communicatie door het kabinet als geheel, gericht op het voor het voetlicht brengen van het belang van een «ja-stem».

Aan het communicatiebeleid van de regering m.h.o.o. het referendum liggen twee oogmerken ten grondslag. In de eerste plaats hecht de regering aan een succesvol verloop van het referendum, tot uitdrukking komend in een goede opkomst en een eerlijk en geïnformeerd debat over het referendum-onderwerp, te weten het Grondwettelijk Verdrag. Ten tweede wil de regering haar motieven ten gunste van ratificatie door Nederland helder over het voetlicht brengen.

In deze brief zal allereerst worden ingegaan op enige algemeen aanvaarde, door Uw Kamer onderschreven en in dit verband relevante principes van overheidscommunicatie. Vervolgens zal worden aangegeven op welke wijze de regering haar rol wenst te spelen in het referendum-debat, met inachtneming van deze principes. Daarna zal worden ingegaan op de status en omvang van de specifieke bedragen die recentelijk in perspublicaties en ook in het Algemeen Overleg aan de orde zijn geweest.

De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) heeft in haar rapport «In dienst van de democratie» verscheidene criteria aangegeven waaraan voorlichting door de overheid over (nog) niet-aanvaard beleid dient te voldoen. Zo dient de communicatie feitelijk van aard en zakelijk van toon te zijn, dient de overheid herkenbaar te zijn als afzender en dient gecommuniceerd te worden in redelijke verhouding tot de communicatie van anderen, zowel qua budget als bereik (principe van proportionaliteit). Zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wallage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 387, nr. 12) is aangegeven, onderschrijft de regering bovenstaande criteria. Als lijn dient te worden aangehouden «dat de overheid, bij de communicatie over nog niet door het parlement aanvaard beleid, in beginsel dezelfde communicatiemiddelen moet kunnen inzetten als andere partijen in de discussie die gebruiken voor het uitdragen van hun standpunten over het betreffende beleidsvoornemen». Het parlement heeft in 2002 met de kabinetsreactie ingestemd en daarmee boven beschreven lijn onderschreven.

De regering heeft gedurende de Conventie (via de regeringsvertegenwoordiger, die nauw samenwerkte met de parlementaire leden van de Conventie) en de daarop volgende Intergouvernementele Conferentie onderhandeld over het Grondwettelijk Verdrag. Zij heeft het resultaat van dit proces met overtuiging aanvaard, ten blijke waarvan zij zonder reserves het Grondwettelijk Verdrag op 29 oktober 2004 in Rome heeft ondertekend. Overeenkomstig het verdragenrecht heeft zij door deze ondertekening zich verplicht ten opzichte van de overige lidstaten al het mogelijke te zullen doen teneinde ratificatie van het verdrag door Nederland te bewerkstelligen. Nog afgezien van deze inspanningsverplichting, symboliseert de ondertekening van het Grondwettelijk Verdrag het feit dat de Nederlandse regering er ten diepste van is overtuigd dat het Grondwettelijk Verdrag een goede, gewenste en zelfs noodzakelijke stap voorwaarts is die het belang dient van Nederland en Europa.

De regering zal haar opvattingen over het verdrag actief uitdragen in de aanloop naar het referendum: de regering staat voor haar handtekening. De kiesgerechtigden hebben bovendien het recht te vernemen van de regering wat haar bewogen heeft het onderhandelingsresultaat te onderschrijven en wat haar appreciatie is van dat onderhandelingsresultaat. De regering zal dus met overtuiging pleiten voor een «ja-stem».

De regering zal dat doen met inachtneming van bovengenoemde principes: met feitelijke argumenten die zakelijk van toon zullen zijn en daarnaast in redelijke verhouding tot de communicatie van anderen. Het principe van proportionaliteit brengt de regering tot het uitgangspunt dat zij bij het overbrengen van haar boodschap gebruik maakt van zogenaamde «free-publicity», zoals ingezonden opinie-artikelen of deelname van bewindslieden aan debatten en discussie-programma's. De regering zal dus in beginsel geen campagne voeren met behulp van betaalde zendtijd of advertentieruimte.

Indien de tegenstanders van het Grondwettelijk Verdrag op grote schaal gebruik zouden gaan maken van betaalde communicatiemiddelen, zal nader bezien moeten worden wat het eerder genoemde uitgangspunt «communicatie in redelijke verhouding tot de communicatie van anderen» voor de regering moet betekenen. De regering hecht er aan te benadrukken dat een eventuele inzet van middelen alsdan alleen reactief plaatsvindt en bovendien met inachtneming van het principe van proportionaliteit, d.w.z. slechts in de mate waarin anderen dat ook doen. De regering is er zich terdege van bewust dat iedere aanwending van financiële middelen harerzijds publieke gelden betreft. Dat beweegt de regering tot grote terughoudendheid en strikte inachtneming van bovengenoemde principes.

Met betrekking tot de concrete bedragen die recentelijk in de media hebben gecirculeerd, dient allereerst het volgende te worden opgemerkt. In een ambtelijke notitie t.b.v. de Ministerraad («Communicatieplan Referendum Grondwettelijk Verdrag») is geschat welke bedragen nodig zouden kunnen zijn voor communicatie door de regering in de aanloop naar het referendum. Deze schattingen zijn vervolgens door de Ministerraad als zodanig aanvaard. Deze bedragen zijn slechts ramingen: er heeft vooralsnog op geen enkele wijze een reservering plaatsgevonden op de rijksbegroting. Zulks dient te geschieden bij de Voorjaarsnota. Dan zal in alle openheid worden aangegeven welke bedragen naar het inzicht van de regering op de begroting moeten worden gereserveerd voor communicatiebeleid in de aanloop naar het referendum. Het staat de Kamer bij de behandeling van de Voorjaarsnota vrij daarop commentaar te geven en eventueel amendementen in te dienen.

Kosten organisatie referendum

Verreweg het grootste gedeelte van de middelen die worden voorzien is bestemd voor de organisatie van het referendum. Naast onderstaande bedragen voor communicatiebeleid is een bedrag geraamd van 22,3 miljoen euro voor vergoedingen aan de gemeenten en 1,45 miljoen euro projectkosten in verband met de organisatie van het referendum en de ondersteuning van de onafhankelijke referendumcommissie.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de specifieke bedragen voor communicatiebeleid uit voornoemde ambtelijke notitie.

Onderzoekskosten: 250 000 euro

De regering meent dat kiezersonderzoek een belangrijke rol kan spelen bij het welslagen van het referendum. Uit dergelijk onderzoek kan belangrijke informatie worden verkregen omtrent de bekendheid van het electoraat met het plaatsvinden en de aard van het referendum, de kennis over het Grondwettelijk Verdrag en de intentie van stemgerechtigden om al dan niet naar de stembus te gaan. Deze informatie is waardevol voor de onafhankelijke referendumcommissie, voor de regering en voor degenen die campagne wensen te voeren voor of tegen het Grondwettelijk Verdrag. De regering heeft in januari reeds een eerste onderzoek («nulmeting») laten uitvoeren, waarvan de voorlopige resultaten bij deze brief zijn gevoegd. Het gehele onderzoek kan worden teruggevonden op de internetsite www.regering.nl. Deze nulmeting is gefinancierd uit het reguliere budget van de Directie Voorlichting en Communicatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat een aanzienlijk deel van de ondervraagden geen of slechts summiere kennis heeft van het Grondwettelijk Verdrag: zo denkt bijvoorbeeld bijna eenderde van de ondervraagden dat het Grondwettelijk Verdrag de Nederlandse grondwet zal vervangen. Ook bestaan er misverstanden over de oorsprong van het referendum: slechts 3% van de respondenten wijst de Tweede Kamer aan als initiatiefnemer. Hoe meer van dit soort misverstanden door objectieve informatievoorziening uit de weg worden geruimd, des te beter dat is voor het welslagen van het referendum. De regering is dan ook voornemens in de aanloop naar het referendum regelmatig vervolgonderzoek te laten uitvoeren en de uitkomsten daarvan openbaar te maken. Degenen die actief campagne wensen te voeren in de aanloop naar het referendum (hetzij voor een «ja-stem», hetzij voor een «nee-stem») hebben ook in campagne-technische zin baat bij de uitslagen van het kiezersonderzoek. Dit onderzoek laat immers duidelijk zien welke thema's in verband met Europa en het Grondwettelijk verdrag leven bij het electoraat. Dit stelt alle betrokken partijen, inclusief de regering, in staat hun communicatie-strategie en de daarbij behorende kernboodschappen mede af te stemmen op de informatiebehoefte van de kiezers.

Free Publicity 200 000 euro

In voornoemde ambtelijke notitie is 200 000 euro geraamd voor de ondersteuning van de communicatie van het regeringsstandpunt. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat dit (tentatieve) bedrag wordt aangewend voor het kopen van zendtijd of advertentieruimte. In de notitie wordt immers als uitgangspunt gehanteerd dat de regering in beginsel slechts gebruik maakt van communicatie-middelen die niet gekocht hoeven te worden. Het geraamde bedrag is bedoeld voor uitgaven die het voeren van een communicatie-strategie door de regering in de aanloop naar het referendum met zich mee kan brengen. Zo is het denkbaar dat de regering

bijeenkomsten in de informatieve sfeer organiseert (debatten, conferenties, «townhall meetings») indien blijkt dat daaraan een behoefte bestaat waarin op andere wijze niet voorzien kan worden. Ook extra kosten voor projectmanagement en interne coördinatie van de communicatie zullen hieronder vallen, zoals het eventueel van buitenaf aantrekken van een projectleider.

Reserve opschaling 1 500 000 euro

De genoemde ambtelijke notitie anticipeert op de mogelijkheid dat vanuit de samenleving een intensieve «nee-campagne» met betaalde middelen wordt gevoerd. In dat geval moet de regering over de middelen kunnen beschikken om in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere partijen in het maatschappelijke krachtenveld over haar standpunt te communiceren. Vooraf is niet te voorzien wat in dit geval onder «redelijke verhouding» moet worden verstaan, omdat ten tijde van het opstellen van de ambtelijke notitie de brede discussie over het Grondwettelijk Verdrag immers nog niet was gestart. Daarom is een globale inschatting gemaakt, inhoudende dat een bedrag van 1,5 miljoen euro nodig zou kunnen zijn om het regeringsstandpunt met behulp van betaalde middelen uiteen te zetten. Het gaat hier dus niet om een «geheime geldpot», maar om een tentatieve raming voor het geval additionele communicatie nodig blijkt te zijn die beantwoordt aan het beginsel van de proportionaliteit. Zoals hierboven reeds gesteld, zal via de Voorjaarsnota en parlementaire behandeling daarvan een beslissing genomen moeten worden over de te reserveren bedragen waaronder de onderhavige 1,5 miljoen en zal de regering openheid betrachten indien zij overgaat tot het aanwenden van deze financiële middelen.

Opkomstcampagne 1 500 000 euro

Het onderwerp waarover de kiezers zich bij het aanstaande referendum kunnen uitspreken is van groot belang voor Europa en Nederland. Daarnaast wint het advies dat de kiesgerechtigden door middel van de referendum-uitslag aan het parlement geven aan gewicht, naarmate er meer stemmen worden uitgebracht. Om deze redenen hecht de regering bijzonder aan een goede opkomst. Zoals te doen gebruikelijk bij reguliere verkiezingen (de «U komt toch ook?» campagnes), is zij dan ook – mede op verzoek van Uw Kamer – voornemens, een opkomst-campagne te voeren. Deze campagne is neutraal van aard ten aanzien van de inhoudelijke standpuntbepaling aangaande het Grondwettelijk Verdrag en bedoeld om stemgerechtigden te informeren over het instrument referendum (datum, tijdstip, vraagstelling, aard van het referendum) en motieven aan te dragen om hun stem uit te brengen. De campagne valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK en wordt gevoerd via Postbus 51.

Neutrale informatievoorziening 400 000

De Referendumcommissie stelt de feitelijke samenvatting van het Grondwettelijk Verdrag vast. Daarnaast zal de referendumcommissie willen communiceren over de feitelijke achtergrond van het referendum (tijdstip, vraagstelling, aard van het referendum, etcetera) en de subsidieregeling voor de uitvoering waarvan zij verantwoordelijk is. Voor deze neutrale informatievoorziening door de onafhankelijke referendumcommissie is een bedrag geraamd van 400 000 euro.