

Communicatie door de regering in de aanloop naar het referendum over het grondwettelijk Verdrag:  
Verslag van werkzaamheden van de ambtelijk projectleider

## Evaluatie referendum Europees Grondwettelijk Verdrag (EGV)

### Inhoudsopgave

- 0.0    Introductie
- 1.0    Doel campagne
- 2.0    Werkwijze
- 3.0    Campagnestrategie
- 4.0    Onderzoek
- 5.0    Campagnetactiek
- 6.0    Campagnemiddelen
- 7.0    Evaluatie en aanbevelingen
- 8.0    Financiële verantwoording
- 9.0    Samenstelling Taskforce Referendum

Rotterdam, 26 september 2005

## **0.0.    Introductie**

In deze notitie evalueert de externe campagneleider van het kabinet de campagne, zoals deze onder zijn leiding tussen 10 februari en 1 juni 2005 voorbereid en gevoerd is. Hij werd in het dagelijkse Haagse leven ‘PL’ (projectleider) genoemd. Waar nodig wordt deze afkorting gebruikt.

De evaluatie is geheel voor rekening van de PL en kwam tot stand zonder ruggespraak met de politiek verantwoordelijke bestuurder, staatssecretaris van Europese Zaken Atzo Nicolai en de politiek verantwoordelijk regiegroep onder voorzitterschap van de minister-president.

## **1.0    Doel campagne**

Centrale doelstelling van de kabinetscampagne was een ‘ja’ van de Nederlandse bevolking bij het nationale referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag (EGV/Europese Grondwet) op 1 juni 2005.

## **2.0    Werkwijze en organisatie**

Alvorens ik mijn opdracht aanvaardde, bracht ik enkele wensen naar voren. Die betroffen een ruimer budget om de Nederlandse bevolking enigszins adequaat te informeren over de inhoud van het EGV, een groter dan voorzien budget (€ 250.000) voor publieks- en opinieonderzoek en in de derde plaats de wens zelf een team samen te kunnen stellen waarin de kabinetsbrede opgave ook in personele zin goed in tot uitdrukking zou komen. Deze wensen zijn door de staatssecretaris van Europese Zaken, respectievelijk Politieke Regie Groep gehonoreerd. Brede samenstelling van het team (de taskforce) was naar mijn mening noodzakelijk om de campagne voor het EGV zoveel mogelijk uit de ‘hoek van Buitenlandse Zaken te halen’. In de taskforce (zie 9.0) zijn naast medewerkers van Buitenlandse Zaken (BZ) ook seniormedewerkers van Algemene Zaken (AZ), Financiën (Fin), Economische Zaken (EZ) en Bestuurskundige Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) opgenomen. Elk van hen had direct toegang tot de betrokken minister, die op hun beurt in de Politieke Regie Groep waren vertegenwoordigd.

De taskforce was gevestigd in één ruimte in het departement van BZ en rapporteerde, los van de bestaande hiërarchische lijnen, direct aan de staatssecretaris van Europese Zaken. Om het contact met en de deskundigheid van de directeur-generaal Europese Zaken (DGES), evenals de directeur Europese Integratie (DIE) te benutten, namen deze twee topambtenaren veelvuldig deel aan het overleg van de leiding van de taskforce met de staatssecretaris. Zij vertegenwoordigden BZ ook ambtelijk in de Politieke Regie Groep. Het plaatsvervangende hoofd van de taskforce, Van der Plas, begeleidde mij in de Politieke Regie Groep en fungeerde er als plaatsvervangend secretaris.

De taskforce besprak de dagelijkse gang van zaken eerst wekelijks, daarna twee tot driemaal per week met de staatssecretaris. Bij deze overleggen waren zijn particulier secretaris, politiek assistent en woordvoerder ook steeds aanwezig. In maart heeft de taskforce in ruimere samenstelling (met DGES en DIE) een dagdeel gesproken over te volgen strategie. Bijna elke

ochtend was er binnen het team kort voltallig overleg over de actualiteit. Direct na elke vergadering van de Politieke Regie Groep werd de taskforce gebriefd over het verloop van die vergaderingen. Na 18 maart verzorgde de taskforce wekelijks een actueel document over het verloop van de campagne ten behoeve van de Ministerraadsvergadering.

Om het voltallige kabinet optimaal te betrekken bij en te motiveren voor de campagne heb ik op 18 maart uitleg over de campagneopzet en –middelen verzorgd voor het kabinet. Op een enkele uitzondering na, waren alle bewindspersonen in die bijeenkomst vertegenwoordigd, ook de staatssecretarissen.

Ter verdere ondersteuning van de campagne-uitvoering is half april een ‘mediateam’ geformeerd; dat team bestond uit de dg en plaatsvervangend dg RVD, de directeuren Voorlichting van Fin en EZ, de politiek assistenten van MP en vice-premiers, alsmede enkele medewerkers van de taskforce. Het mediateam kwam vanaf dat moment éénmaal per week bijeen en vergaderde elke ochtend telefonisch. Kerntaak van het mediateam was het benutten van vrije publiciteit voor bewindspersonen en het ondersteunen van de gewenste eenheid in kabinetsoptreden. Met datzelfde doel had ik enkele malen een bespreking met de Voorlichtingsraad en nam ik deel aan het wekelijkse woordvoerdersoverleg ter voorbereiding op de Ministerraad.

Om de op 18 maart vastgestelde campagnestrategie intern op de departementen zo goed mogelijk te laten beklijven, heb ik veel tijd besteed aan contacten met relevante beleidsdirecties van de meeste ministeries. Ik schat in, dat zo’n 70 % van mijn werktijd in de campagneperiode in ‘het proces’ is gaan zitten.

### **3.0 Campagnestrategie**

De opzet van de campagne is vanaf medio februari ontwikkeld, begin maart in de politieke regiegroep vastgesteld en op 18 maart in een voltallige bijeenkomst van het kabinet door MP, staatssecretaris en mijzelf gepresenteerd. Deze presentatie viel goed. Dat gold echter niet voor alle kernboodschappen (over Europa en het EGV) en deelboodschappen (Europese onderwerpen vanuit departementaal perspectief). Hoewel deze set (‘de plastic kaartjes’) in nauwe samenwerking met alle departementen was ontwikkeld, vonden enkele bewindslieden dat zij op onderdelen te positief waren, te ambtelijk of soms innerlijk tegenstrijdig. De set kern- en deelboodschappen is opnieuw geredigeerd en aan alle bewindslieden ter beschikking gesteld.

Campagnestrategie en –tactiek zijn op 7 april vastgesteld in de Politieke Regie Groep.

Kern van de strategie bestond uit de volgende elementen:

- Het informeren van de bevolking (april)
- Betrekken van het maatschappelijk middenveld (15 maart tot 1 mei)
- In eenheid met passie uitdragen van het EGV (20 april tot 1 juni)

Vanaf het begin was het evident dat ‘wij’ laat waren, in het bijzonder laat omdat het EGV zelfs in hoofdlijnen totaal onbekend was bij de Nederlandse bevolking. De Conventie ter

voorbereiding op het concept-EGV, discussies in de Tweede Kamer en de ondertekening van het verdrag op 20 oktober 2004 in Rome, waren louter kwesties voor bestuurders en politici. Niet voor burgers. Wij waren ook laat, omdat dit eerste nationale referendum een onderwerp betrof, dat ver van de gemiddelde burger af staat. Al met al stond het vast, dat het een lastige opgave zou worden om Nederland op 1 juni zich positief over het EGV te laten uitspreken; ondanks redelijk positieve peilingen in maart. Ondanks een geweldige meerderheid (128 tegen 22) vóór in de Tweede Kamer.

Het Europa van de instituties heeft altijd ver van de Nederlandse bevolking af gestaan, zelfs voor de meeste Nederlandse parlementariërs is Europa een ‘dossier’ dat aan enkele gespecialiseerde collega’s wordt overgelaten. Ten slotte waren wij ook laat, omdat het de eerste keer in de Nederlandse parlementaire geschiedenis was, dat een coalitie vóór één onderwerp campagne moest gaan voeren. Dat zijn we niet echt gewend.

Ook een complicerende factor was de mate, waarin het kabinet zich voorstander mócht tonen van het EGV en aan informatievoorziening over het verdrag mocht werken. In discussies met de Tweede Kamer had het kabinet zich vastgelegd op een summier budget. Enkele tonnen voor informatievoorziening en onderzoek en daarnaast een bedrag van € 1,5 mln voor het geval het ‘tegenkamp’ proportioneel tegemoet getreden zou moeten worden. Inhoudelijk kwam daar nog bij dat het kabinet zich vrij laat mentaal op een campagne in stelde. De belangen waren immers groot: Nederland kon zich als een van de oprichters van de Unie geen ‘nee’ veroorloven. En was ook nog een Frans referendum in het vooruitzicht dat mogelijk vóór het Nederlandse zou worden gehouden. Dat werd uiteindelijk zondag 29 mei.

Ter afsluiting van de campagnecontext een laatste complicerende factor. Als uitvloeisel van de parlementaire discussie over het referendum werd een onafhankelijke commissie ingesteld met als belangrijkste taken:

- Vaststellen van een datum voor het referendum
- Vaststellen van de vraagstelling
- Verzorgen van een neutrale samenvatting van het EGV voor de Nederlandse bevolking
- Verdelen van subsidie aan voor- en tegenstanders van het EGV

Dan de strategie zelf: ratio van de drie kernelementen is relatief eenvoudig. Er was nauwelijks publiek informatie over het EGV voorhanden: die moest er dus komen. Vervolgens leek het opportuun zoveel mogelijk maatschappelijke organisaties te vragen zich uit te spreken over het EGV, respectievelijk er (intern) debat over te entameren. Gezien het ‘eigenaarschap’ van het dossier EGV lag het ook voor de hand, dat het kabinet zich ‘uni sono’ vóór het verdrag zou gaan uitspreken. De informatievoorziening aan de bevolking en het betrekken van het maatschappelijk middenveld hadden echter eerste prioriteit. Zonder informatie immers geen mogelijkheid voor kiezers zich een oordeel over het EGV te vormen, zonder debat niet de vereiste aanloop van de campagne.

#### **4.0 Onderzoek**

Geen campagne zonder onderzoek. Vanaf eind vorig jaar is met toenemende intensiteit kwantitatief onderzoek gepleegd. In de loop van de campagne volgde daar ook kwalitatief

onderzoek op, om motieven van voor- en tegenstanders en van de ‘kiezers’ die het nog niet wisten te kunnen traceren. Kwalitatief onderzoek was ook een belangrijke bron om te kunnen vaststellen welke boodschappen door de burger wel en niet op prijs werden gesteld. Welke boodschappen wel of niet leidden tot een bijstelling van de eigen mening. Het onderzoek – inmiddels geheel aan de openbaarheid prijs gegeven – liet na maart een snel slinkende groep voorstanders zien. De interne peilingen van het kabinet weken in geringe mate af van de erkende peilingen van particuliere onderzoeksbureaus.

## **5.0 Campagnetactiek**

De tactiek van de campagne richtte zich op het informeren en stimuleren van de discussie over Europa en het EGV.

Het kabinet wist zich gebonden aan de voorwaarde de bevolking neutraal te informeren. Een eigen samenvatting uitbrengen stond op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van de onafhankelijke referendumcommissie. Daarom is besloten het (grootste deel) van het EGV zo toegankelijk mogelijk aan iedereen ter beschikking te stellen; dat is gelukt. De eerste editie telde 250.000 stuks. Uiteindelijk vonden ruim 800.000 exemplaren van de zogeheten Grondwetkrant hun weg naar geïnteresseerden. Een onconventionele en door omstandigheden ook enigszins geforceerde manier van voorlichting door de overheid. Ik sta – ook na de kritiek op dit middel – nog volledig achter deze inzet. Het kabinet heeft elke burger immers ruim de gelegenheid geboden kennis te nemen van het EGV. De uitgave van de Grondwetkrant werd voorafgegaan door attenderende advertenties in alle Nederlandse dagbladen en begeleid door informatie op de eigen en departementale websites. Een schril contrast met de startsituatie: op elke gemeentesecretarie in Nederland zouden enkele integrale exemplaren van het EGV ter inzage liggen. Of konden tegen betaling meegenomen worden.

Zoals gesteld was het mobiliseren van het maatschappelijk middenveld een hoofdzaak in de campagne.

In overleg met de relevante ministers is een aantal sectoren in kaart gebracht en vervolgens door bewindslieden – vaak vergezeld door de staatssecretaris Europese Zaken – benaderd. In deze gesprekken stond het verzoek van het kabinet om in- en extern het debat en de meningsvorming te stimuleren voorop. Zonder uitzondering stelden de gesprekspartners in het maatschappelijk middenveld de noodzaak van goede informatie over het EGV aan de orde. Bovendien opperde een belangrijk aantal van hen dat het kabinet ‘eerst aan zet was’, alvorens zij zelf zouden gaan ‘bewegen’. Aan de eerste oproep is voldaan door de tekst van EGV op zo’n ruim mogelijke schaal ter beschikking te stellen. Het tweede verzoek is minder omineus beantwoord. De campagne van het kabinet kwam – zoals bekend – pas aan eind april, begin mei op gang.

Conclusie van de consultaties met het maatschappelijk middenveld is dat de reacties nogal ‘lauw’ waren. Alleen VNO-NCW en in latere instantie de FNV spraken zich in onderscheiden mate uit vóór het EGV. Ook toen de publieke discussie na het duidelijke ‘nee’ van weekblad Elsevier enig reliëf kreeg, hebben slechts enkele vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zich duidelijk voor het EGV uitgesproken. In feite werd de discussie geclaimd door wetenschappers, SP en de kleine christelijke partijen in de Tweede Kamer. Ook andere

media dan Elsevier kwamen pas in de laatste twee weken van de campagne met een hoofdredactionele opstelling.

Hoewel geen onderdeel van het maatschappelijk middenveld, beschouwde het kabinet de zeer ruime meerderheid (128 - 22) als een factor van extern belang in de campagne. Tot PvdA-fractie leider Bos zich op 1 mei stevig uitsprak voor het EGV, domineerden de fracties die tegen waren de discussie. Zij bepaalden de eerste toon. Een toon die negatief bleek in de ontwikkeling van de publieke opinie over het EGV. De term Europa 'superstaat' deed zijn intrede.

Omdat de indruk dat Europa door het nieuwe verdrag een superstaat zou worden, naar onze mening met kracht bestreden moest worden, kwam de neutrale samenvatting van de onafhankelijke referendumcommissie op één punt slecht uit. Die samenvatting (in concept) gaf voeding aan de veronderstelling dat met – het aanvaarden van – het EGV Europees recht boven nationaal recht zou gaan. Dat echter was conform jurisprudentie al sinds het begin van de jaren zestig het geval. Interventie bij de referendumcommissie leverde op dat punt niets op. Toen is op mijn initiatief overleg geweest met de juist benoemde minister Pechthold (BVK, opvolger van De Graaf). Hij koos er voor niet te interveniëren bij de referendumcommissie. Jammer, omdat de voorzitter van de referendumcommissie zijn redactie rechtvaardigde door te stellen 'dat Europees recht boven nationaal recht gaat nu voor het eerst was opgeschreven, in het EGV'. De indruk die deze zinsnede wekte was negatief. Tegenstanders van het EGV onderstreepten dat Europa 'superstaat' nu een feit was. Voor ontvangers van overheidsboodschappen (burgers, media) werd het er niet duidelijker op: een commissie en een kabinet die verschillende interpretaties geven van het EGV.

Dan de boodschap van het kabinet. In de op 7 april vastgestelde strategie en tactiek werden als voorwaarden van de kabinetsboodschap genoemd:

- Moet effectief én geloofwaardig zijn
- Gericht media-inzet: géén hagel schieten
- Focus op concrete zaken, niet op institutionele kwesties
- Bewijsvoering: Europa brengt al 60 jaar vrede, veiligheid en voorspoed
- Duidelijk vóór, rekening houden met argumenten tegen (kritiek incorporeren)

Qua inzet bewindslieden werd besloten tot:

- Politieke Regie Groep regisseert
- Ruimte maken in agenda's vanaf 9 mei
- Hoofdrol MP bij start campagne rond 25 april en vanaf 15 mei
- Gevolgd door vice-MP's, min BZ en T

## **6.0 Campagnemiddelen**

Zoals gesteld begon de campagne met het vooruitzicht dat het kabinet zich vooral zou moeten bedienen van vrije publiciteit.

Daar kwam verandering in. Uit onderzoek bleek dat Nederland een enorme informatiehonger had naar het EGV. Vandaar de uitgave van de Grondwetkrant. Ook – een meerderheid van – de Tweede Kamer wijzigde haar standpunt. Het kabinet diende haar boodschap ruimhartiger uit te dragen en kon ook betaalde middelen aanspreken. Daarom is begin mei besloten een aantal bekende Nederlanders te vragen zich over het EGV uit te spreken. Citaten van deze voorstanders werden gebruikt in radiospots en krantenadvertenties.

In de campagne zijn uiteindelijk de volgende middelen aangesproken.

- Spreekbeurten bewindslieden
- Radio- en televisie interviews
- Opiniërende artikelen
- Website/weblog Atzo Nicolai
- Grondwetkrant
- Evenementen
- Folder met standpunt kabinet
- Televisieprogramma
- Advertenties
- Radio-spots

## **7.0 Evaluatie en aanbevelingen**

Er was van veel kanten kritiek op de campagne van het kabinet. Dat kan ik mij voorstellen en dat trek ik mij ook aan. Aan elke opdracht is immers de ambitie verbonden een goed resultaat te behalen.

Wat ik mij in het bijzonder aantrek, is het feit dat wij niet in een vroeg stadium, zeg februari, hebben kunnen vaststellen wat de relevante onderstromen in de Nederlandse publieke opinie en opvattingen van de Nederlandse bevolking waren. Enig excuus voor het niet tijdig registreren van die onderstromen is het gegeven, dat er in die fase nog volstrekt onvoldoende informatie over het EGV publiek bezit was.

Hoewel de beschikbare tijd voor de campagne tussen medio februari en 1 juni kort was, stel ik vast dat ‘wij’ te laat begonnen zijn. Drie weken zijn de maat voor een verkiezingscampagne: deze campagneopgave was van een totaal andere orde. Geen, althans nauwelijks partijpolitieke discussie. Eén onderwerp, verwoord door één kabinet. Dat vraagt om een totaal gesloten front, begrip voor onbegrip en scepsis en vooral om in een bepalend stadium als eerste de toon te kunnen zetten. Dat is niet gebeurd en dat maakt het resultaat professioneel gezien onbevredigend.

Maar ook bij een foutloze kabinetscampagne zou Nederland op 1 juni in meerderheid tegen het EGV gestemd hebben. Daar was de ontwikkeling van de publieke opinie tussen maart en 1 juni de uitslag op die 1<sup>e</sup> juni-woensdag te evident negatief voor.



### **Taskforce als middel**

De taskforce referendum heeft een excellente prestatie geleverd. Elk van de medewerkers toonde niet alleen buitengewoon veel inzet, maar leverde werk van hoge kwaliteit. De brede opzet van de taskforce, vijf ministeries waren erin vertegenwoordigd, was goed. De uitvoering kan nog beter door ook essentiële, in een bepaalde fase zeer vertrouwelijke informatie nog beter te delen. Ik adviseer het kabinet in voorkomende gevallen met een dergelijk team te werken. Als er in zo'n situatie geen externe projectleider aan het hoofd van een taskforce staat, beveel ik aan iemand te selecteren die voldoende autoriteit heeft op niveau met bewindslieden te kunnen werken.

Dan het 'nee'. Naar mijn mening zijn de volgende zaken essentieel als het om de verklaring van het NEE op 1 juni gaat:

- Een zwak ontwikkelde nationale identiteit/ collectief zelfvertrouwen
- Het ontbreken van voldoende leiderschap en visie
- De Nederlandse bevolking vindt in meerderheid dat zij te weinig grip op Europa heeft
- Het geaggregeerde ongenoegen (van een wijs- naar een middelvinger)

Ik licht ieder van deze oorzaken toe.

Identiteit en zelfvertrouwen: ondanks de huidige economische conjunctuur is Nederland een van de sterkste economieën van Europa en ontleent het een groot deel van haar kracht aan het buitenland. Export en handel dragen majeur bij aan ons bruto binnenlands product en de oriëntatie is internationaal gericht. Nederland verkeerde altijd in de voorhoede van de Europese eenwording en wordt in Europees verband als een serieuze partner beschouwd. Deze situatie weerspiegelt zich niet in de Nederlandse identiteit en het collectieve zelfvertrouwen. Als dat wél zo was, zou samenwerking met andere lidstaten, met Europa vanuit een positie van kracht worden beoordeeld. Niet vanuit de gedachte, dat Brussel heerst en bepaalt wat wij (moeten) doen.

Ontbreken leiderschap en visie: het is te simpel dit kabinet dat te verwijten. Het verwerven van leiderschap, het tonen van visies en vervolgens het maken van keuzen is in Nederland al een tijdje uit de mode. Natuurlijk, dat gebeurt in Den Haag elke dag. Maar begrip en respect verkrijgen voor de vele noodzakelijke beslissingen die er moeten worden genomen, is een conditio sine qua non voor het verwerven van gerespecteerd leiderschap en gezag. Dat ontbreekt er in onze polderdemocratie aan. 'Den Haag' is voor de Nederlanders buiten het bestuurscentrum niet open en transparant genoeg. Het is voor hen onduidelijk wie leidt, wie visie heeft, wie keuzen maakt. Het verwijt aan Den Haag is in wezen te beperkt en maar een deel van het probleem. Op alle niveaus in de samenleving – tot op die van een gezin – ontbreekt het vaak aan leiderschap, aan het nemen van voldoende eigen verantwoordelijkheid. Ook de verantwoordelijkheid zich enigszins in politieke zaken te verdiepen.

Te weinig grip op Europa: Europese verkiezingen zijn eens per vier jaar de weinig glorievolle graadmeter voor de interesse van burgers in Europa. Inderdaad, ook een zaak van eigen democratische verantwoordelijkheid van burgers. De ontwikkelingen in Europa gingen sinds de Duitse hereniging in 1989 voor velen te snel. Een nieuwe munt, tien nieuwe lidstaten erbij. En misschien nog wel meer. Dan is een onliner als 'superstaat' een gemakkelijk anker. Eigen

volksvertegenwoordigers met lang niet altijd pro-Europese standpunten die een haat-liefde relatie met Europa hebben, maken het voor de vele Nederlandse burgers die ‘tegen’ neigen, gemakkelijk om dan toch maar tegen te stemmen.

Er is voor en na 1 juni van diverse kanten gesteld, dat Europa een ‘zaak van dertig jaar achterstallig onderhoud is’. Deze stelling klopt als zij van de veronderstelling uitgaat, dat de achtergronden en ratio’s van onze samenwerking in en met Europa door achtereenvolgende generaties politici te weinig over het voetlicht gebracht zijn. Dat de voordelen te weinig tegenover de nadelen zijn gezet: dat elke vorm van samenwerking ook inleveren betekent.

Het geaggregeerde ongenoegen: nee zeggen op 1 juni was veilig. Een ‘ja’ was naast een bevestiging van Nederlandse samenwerking in Europa ook een ‘ja’ tegen autoriteiten. Dat bleek uit het vele onderzoek achteraf eveneens. Het was niet een overduidelijk ‘nee’ tegen Europa: er blijkt nog steeds een meerderheid van de Nederlandse bevolking voor samenwerking in Europees verband.

Naast de drie eerder genoemde oorzaken was er een variëteit aan redenen om op 1 juni tegen het EGV te stemmen. Samen te vatten onder de noemer: maatschappelijk ongenoegen. Het aangrijpen van de mogelijkheid ergens tegen te kunnen zijn. Vanzelfsprekend speelden negatieve sentimenten over de campagne en Europa (Brusselse bureaucratie, positie Europese Parlement en de euro) een rol maar bepaald geen overheersende. Het is ook een misvatting om te veronderstellen dat het geaggregeerde ongenoegen dateert van 6 mei 2002, de moord op Pim Fortuyn. Het ongenoegen, voor een deel het onvermogen om voldoende eigen verantwoordelijkheid te nemen, heeft zijn wortels naar mijn mening in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

### **Aanbevelingen**

De ervaringen met deze en eerdere Haagse opdrachten en -werkervaring brengen mij tot de volgende aanbevelingen:

- Start tijdig en stimuleer de publieke discussie over het onderwerp zo vroeg mogelijk. In het geval van het EGV zou er al vóór de Conventie veel energie en middelen in een publiek debat over Europa en haar voor- en nadelen geïnvesteerd moeten zijn;
- Blijf bij de boodschap en de overeengekomen strategie;
- Toon gepassioneerd politiek leiderschap en visie. Maak duidelijk dat samenwerken met andere landen op dit continent geen vrijblijvende zaak is, maar een kwestie van geven en nemen;
- Stel Europa centraler op de politieke agenda: in de dialoog met het parlement.
- Ontdoe ‘Europa’ van haar mythes, speel open kaart over voor- en nadelen van monetaire, economische en justitiële samenwerking;
- Vraag het bedrijfsleven (werkgevers én werknemers) en maatschappelijk middenveld meer verantwoordelijkheid te nemen. Er worden veel voordelen genoten van Europa, een groot deel van onze economische positie komt voort uit internationaal ondernemen, export, handel, wetenschap en kennis;
- Daag als kabinet de Tweede Kamer uit. Als de Tweede Kamer bij initiatief een referendum laat organiseren en zélf met 85% voor het onderwerp is, laat de Kamer dan zelf een veel centraler rol in de campagne spelen in plaats van een kabinet dat per definitie een veel smallere basis heeft.

## **8.0 Financiële verantwoording**

Het grootste deel van de financiering is verbonden met de campagne in de aanloop naar het referendum. Een zeer klein deel houdt verband met de praktische bedrijfsvoeringkosten van de taskforce referendum. Vanwege verschillende budgethouders (DVL respectievelijk DGES) zijn aparte onderbouwingen en begrotingen bijgevoegd.

Naast de financiële inspanningen van BZ heeft ook het ministerie van Binnenlandse Zaken een aanzienlijke financiële inspanning geleverd, vooral aan de feitelijke organisatie van het referendum en de ondersteuning van de referendumcommissie (subsidies). Deze financiële verplichtingen blijven in dit overzicht buiten beschouwing.

### **Financiering**

De financiering door BZ is in verscheidene stappen tot stand gekomen. Alle bedragen zijn steeds aan de Tweede Kamer gecommuniceerd en betrokken bij de reguliere begrotingsprocedure.

Bij de oorspronkelijke kostenraming (eind 2004) voor het referendum is € 200.000 en € 250.000 gereserveerd voor 'vrije publiciteit', publieksdebatten, website, inhuur projectleider en kiezersonderzoek. In tweede instantie is, nadat de Tweede Kamer daar expliciet om vroeg, in maart 2005 voor additionele informatievoorziening aan de burger (grondwetkranten foldermateriaal) een extra bedrag uitgetrokken van € 2,3 miljoen (financiering uit HGIS-non-ODA). Ten slotte is in de eindfase van de campagne (mei 2005) een bedrag van € 3,5 miljoen (financiering uit HGIS-non-ODA) uitgetrokken voor additionele massamediale inzet (folder, radiospots, advertenties).

### **Procedurele vereisten**

Bij de financiële inspanningen vanuit BZ is steeds rekening gehouden met de geldende verplichtingen voor financiering van activiteiten, waar nodig aangevuld met de extra (procedurele) vereisten van de budgethouder binnen BZ (DVL of DGES).

Bij alle externe contracten en banden is zoveel mogelijk gewerkt met bestaande bekende en betrouwbare contacten. Waar mogelijk is aangesloten bij bestaande (raam-)contracten en overeenkomsten (drukkers, verspreiding etc.).

Alle bedragen zijn steeds aan de Tweede Kamer gecommuniceerd en verantwoord in de reguliere begrotingsstukken als de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.

### **Budgetopdeling**

Het uiteindelijke totaalbudget voor campagnevoering van € 6,25 miljoen is gebruikt voor het informeren van het publiek over de regeringspositie ten aanzien van het grondwettelijke verdrag. Deze financiering is in zijn geheel ondergebracht binnen DVL (SBE 1898S0).

Het totaalbedrag is op te delen in vijf categorieën:

- Kosten vrije publiciteit zijn bedoeld voor ondersteuning van de kabinetsinspanningen om in de vrije nieuwsgaring een prominente plek in te nemen.

- Kosten kiezersonderzoek zijn gebruikt voor kwalitatief (argumenten) en kwantitatief (cijfers) onderzoek.
- Informatievoorziening aan de burgers is vormgegeven door beschikbaar stellen van grondwetkranten en het verzorgen van evenementen
- Massamediale inzet betreft het gebruik van radiospots en inkoop van advertentieruimte
- Bedrijfsvoeringkosten zijn operationele kosten van de taskforce referendum binnen Buitenlandse Zaken

Voor de bedrijfsvoeringkosten van de taskforce referendum stelde DGES zijn bedrijfsvoeringbudget beschikbaar (SBE 1815S02). Binnen BZ (FEZ) is overeengekomen dat, als deze extra inspanningen tot budgettaire problemen zou leiden binnen de budgetten van DGES, dit bij de uitvoeringsrapportage zal worden verrekend. De financiële verantwoording (bijlagen) gaat uit van gebudgetteerde bedragen en aangegane verplichtingen. Uiteindelijk is vooral op de post informatievoorziening sprake van een onderuitputting. In totaal treed op het gehele budget een onderuitputting optreden van ongeveer € 800.000.

### **Onderbouwing per categorie uitgaven**

Kiezersonderzoek. Vanaf het begin van de campagne is voorzien dat intensief kiezersonderzoek plaats zou vinden. Een nulmeting (eerste kiezersonderzoek) is verzorgd door DVL met reguliere DVL-middelen. Daarna is steeds intensief gepeild naar beweegredenen en intentie om te gaan stemmen. Voor de uitvoering van kiezersonderzoek is steeds aangesloten bij bestaande raamcontracten van de RVD.

Deze onderzoeken vielen uiteen in zogenaamde kwalitatieve en kwantitatieve metingen. Kwalitatieve metingen geven inzicht in de argumenten en beweegredenen van kiezers. Het ging om intensief onderzoek in kleine (focus-)groepen dat bruikbaar materiaal opleverde voor de boodschappen die het kabinet diende uit te dragen in de aanloop naar het referendum.

Kwantitatieve metingen onder grote groepen personen (300-3000) leveren vooral cijfermatig materiaal op. Informatie over opkomst, stemintentie, politieke achtergrond en demografische samenstelling van de kiezersgroep is uit deze onderzoeken gedestilleerd. In totaal is drie maal kwalitatief gepeild en is op grote schaal kwantitatief gepeild. In de slotfase is zelfs dagelijks gepeild.

Naast peilingen over het stemgedrag in het referendum, is ook onderzoek gedaan naar de beste wijze van informeren van het grote publiek. De resultaten van de peilingen zijn met de kamer gedeeld en dus publiek toegankelijk, op verzoek van de Tweede Kamer.

Informatievoorziening burgers. Ook op verzoek van de Tweede Kamer is in de aanloop naar het referendum besloten een extra inspanning te leveren op het informeren van het publiek over de inhoud van het grondwettelijke verdrag. Die extra inspanning is op verscheidene manieren vormgegeven.

De belangrijkste activiteit was het ontwikkelen, drukken en op grote schaal verspreiden van de concrete tekst van het grondwettelijke verdrag. Dit gebeurde in een toegankelijke vorm van een 'krant'. De verspreiding van de grondwetkranten is door grote advertenties aangekondigd. Het betrof een eenmalige advertentie in alle landelijke dagbladen.

Bij de verspreiding is gebruik gemaakt van drukbezochte plaatsen als supermarkten, overheidsgebouwen, tankstations en postkantoren, op basis van een reële onkostenvergoeding. In totaal zijn 800.000 exemplaren van de grondwetkrant verspreid. Tot aan het einde van de campagne was er vraag naar deze grondwetkrant.

Daarnaast zijn enkele kleinschaligere informatievoorzieningactiviteiten gefinancierd uit deze middelen. Het betreft verscheidene informatieve evenementen om de burger te informeren. In totaal was er een tiental activiteiten en evenementen om het publiek te informeren (manifestatie op het plein, boulevardevenement, sportieve evenementen, gezamenlijke folderacties, bewindlieden voor de klas).

Daarnaast is aanvankelijk besloten een neutrale en informatieve brochure te ontwikkelen ('Europese grondwet in kort bestek'). De ontwikkeling en voorbereiding van deze brochure is in het allerlaatste stadium op politiek niveau geannuleerd. De politieke regiegroep referendum achtte het niet opportuun door te gaan met deze brochure. Er zijn wel kosten verbonden aan de gemaakte voorbereidingen (vormgeving, voorbereidingen drukker). Ten slotte is er een informatief slotevenement gepland en voorbereid. Hiervoor is via onderhandse aanbesteding, ook een extern bureau verzocht om dit te verzorgen. Op politiek niveau is uiteindelijk besloten om dit evenement geen doorgang te laten vinden. Gemaakte kosten zijn wel in rekening gebracht.

Vrije publiciteit. Voor het zoeken van de vrije publiciteit was vanaf het begin een bescheiden budget gereserveerd om de ondersteunende activiteiten te kunnen financieren. Uit deze middelen is de tijdelijke inhuur van een fulltime externe projectleider gefinancierd. De selectie en inhuur van deze projectleider heeft plaatsgevonden in nauwe samenwerking tussen DGES, DVL en T. Uiteindelijk is een kandidaat geselecteerd met relevante achtergrondkennis.

Verder is het opzetten en onderhouden van een website betaald uit deze middelen. Naast de ontwikkeling van deze site, zijn ook werkzaamheden verricht om de website te voorzien van interactieve elementen. Uit deze middelen is ook de strategische advisering en analyse betaald van een externe expert op het vlak van informatievoorziening en kiezersanalyse.

Inzet massamedia. Op verzoek van de Tweede Kamer is in de slotfase van de campagne besloten gebruik te maken van middelen met een groot publiek bereik. Ten eerste voor ontwikkeling en huis-aan-huis-verspreiding van een toegankelijke folder over de opvatting van de regering over het EGV. In totaal zijn circa 8 miljoen folders verspreid; de kosten bestonden hoofdzakelijk uit productie en verspreiding van deze folders.

Ook zijn er radiospots uitgezonden en is er advertentieruimte in landelijke en regionale dagbladen ingekocht. In totaal zijn 2000 spotjes uitgezonden en 75 advertenties geplaatst. In spots en advertenties spraken bekende Nederlanders zich persoonlijk uit over Europa en het EGV. Ontwikkeling van het concept en uitvoering is op basis van meerdere offertes gegund aan één bedrijf. Voor inkoop van advertentieruimte en zendtijd is aangesloten bij bestaande raamcontracten van de RVD. De radiospots en advertenties zijn in de laatste anderhalve week voor het referendum ingezet.

Bedrijfsvoeringkosten Taskforce referendum. De kosten die binnen BZ zijn gemaakt voor de bedrijfsvoering van de taskforce referendum kwamen ten laste van het bedrijfsvoeringbudget van DGES. Het ging om de inhuur van enkele tijdelijke krachten (secretaresse en beleidsmedewerkers) alsmede de kortlopende inhuur van enkele magazijnmedewerkers voor verspreiding van grote aantallen folders en grondwetkranten. Voorts gaat het om andere zaken die direct verband houden met de reguliere bedrijfsvoering van de taskforce (kantoorartikelen; dienstvervoer e.d.). Deze extra inspanning ten laste van het DGES-budget zal in het najaar worden verrekend.

Verantwoording en archivering. De overkoepelende financiële dekking voor het totaalbedrag van uitgaven is steeds uitgebreid gecommuniceerd met de Tweede Kamer. Het onderbrengen binnen HGIS van de uitgaven is gebeurd in overleg met FEZ. Binnen BZ was DGES budgethouder voor bedrijfsvoeringkosten voor de taskforce referendum. Alle overige financiële middelen (voorlichtingsactiviteiten) van het referendum zijn ondergebracht bij DVL als budgethouder. Archivering en onderbouwing van financiële dossiers is door DVL/CU en DGES/CU verzorgd, in overleg met de Taskforce referendum en FEZ.

## **9.0 Samenstelling Taskforce Referendum**

- Jan Goeijenbier  
Projectleider
- Thijs van der Plas  
Dagelijkse leiding TFR, strategische advisering, voorbereiding MR en PRG
- Jan Willem Beaujean  
Strategische advisering, parlement, kiezersonderzoek, contacten CIE/EP
- Stella Ronner  
Mediastrategie, persvoorlichting en woordvoering, interdepartementale coördinatie woordvoerders, coördinatie media-optredens leden kabinet.
- Hilde Laffeber  
Kiezersonderzoek, maatschappelijk middenveld, beheer informatiestroom
- Esther Loeffen (parttime)  
Dossierbijdragen, voortgang ratificatie overige lidstaten, informeren posten.
- Marianne de Jong  
Inhoud en samenvatting verdrag, inhoudelijk publieksvragen
- Hanneke Koppers  
Publieksvoorlichting, massamediale activiteiten en informatievoorziening, contacten CIE/EP

- Martin Mevius  
Ontwikkeling en beheer website, media-analyse, kiezersonderzoek
- Peter Fasol  
Gedetacheerd vanuit Financiën. Onderzoek ontwikkeling publieke opinie op het Internet
- Rigtje Passchier  
Publieksvoorlichting, uitvoer massamediale activiteiten en informatievoorziening (productieprocessen en distributie), contacten voorlichtingsbureau EP en Cie over debatten en voorlichtingsmiddelen
- Joris Janse  
Liaison EZ, economische onderwerpen, coördinatie activiteitenkalender
- Henrike Karreman  
Liaison BZK, contacten lagere overheden, contacten BZ-BVK
- Luc Bool  
Liaison Financiën, financiering referendum, begrotingsaspecten, financiële onderwerpen.
- Wepke Kingma  
Liaison AZ/MP
- Estrella van der Klaauw  
Secretariaat Taskforce Referendum

### **Bijlagen**

- totaaloverzicht referendum-begroting (DVL)
- begroting bedrijfsvoeringkosten TFR (DGES)
- memo TFR 16/05 d.d. 1 april 2005