

Referendum Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa: Evaluatie regeringscommunicatie

I. Inleiding

Het referendum van 1 juni was voor alle betrokkenen nieuw. De organisatoren, de campagnevoerders, de regering, de Kamer en alle andere betrokkenen moesten in korte tijd de gebruiksaanwijzing van een referendum samenstellen. In sommige gevallen kon een beroep worden gedaan op bestaande ervaringen bij verkiezingen. Maar voor de meeste vraagstukken was geen pasklare oplossing en bestond behoefte aan maatwerk.

Het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa (hierna: grondwettelijk Verdrag) is al op verscheidene punten geëvalueerd. De Referendumcommissie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben reeds een evaluatie gegeven van hun taken. De Referendumcommissie ging daarbij met name in op de taken die conform de referendumwet aan deze Commissie zijn gegeven. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties evalueerde de praktische organisatie van het referendum en het verloop daarvan.

Hieronder evalueert de regering de publiekscommunicatie in de aanloop naar het referendum. Het gaat daarbij met name om het uitdragen van de regeringspositie (voorstander van het grondwettelijk Verdrag) in de aanloop naar het referendum. Vanzelfsprekend raakt deze evaluatie ook aan het optreden van andere spelers in de aanloop naar het referendum. De regeringscommunicatie staat echter centraal en deze evaluatie is niet bedoeld als analyse van het optreden van anderen. Evenmin maakt deze evaluatie een analyse van het kiezersgedrag en de ontwikkelingen in de publieke opinie; daarover is in separate stukken de visie van de regering uiteengezet.

Verscheidene aspecten van de campagne komen aan bod. Het voortraject (II) wordt besproken, waarin aandacht is voor het wetgevende traject in Nederland en de internationale verplichtingen van Nederland. Vervolgens komen de organisatie en het verloop van de eigenlijke campagne van de regering aan bod (III), met name in het licht van het tevoren vastgestelde communicatieplan. Ten slotte komen praktische aspecten (IV) aan de orde betreffende de regeringscampagne, waaronder de financiering. De conclusies (V) geven de belangrijkste aandachtspunten en lessen weer.

II. Het voortraject

a. Het wettelijk kader in Nederland

Het initiatief tot het houden van een referendum over het grondwettelijk Verdrag kwam uit de Tweede Kamer. Na het oorspronkelijke parlementaire initiatief-wetsvoorstel is er uitgebreid in beide Kamers over gedebatteerd. In die debatten zijn gaandeweg het traject wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke voorstel. De rol van de regering bij de totstandkoming van dit initiatief-wetsvoorstel was steeds zeer beperkt. De regering droeg alleen bij voor zover de indieners dat uitdrukkelijk verzochten. Die rol kwam overeen met de wensen van zowel de regering als de indieners en hetgeen in deze gevallen gebruikelijk is.

De terughoudende rol van de regering bij de totstandkoming van de initiatiefwet werd versterkt door de positie van de regering. De regering was immers geen voorstander van een referendum over het grondwettelijk Verdrag.

In de behandeling van de wet die uiteindelijk tot stand kwam en de daaropvolgende overleggen met de Tweede Kamer over het referendum kreeg de regering verscheidene rollen toebedeeld. Ten eerste moest de regering het referendum daadwerkelijk organiseren en met een neutrale rol de opkomst te bevorderen. Ten tweede diende de regering de onafhankelijke Referendumcommissie organisatorisch en secretarieel bij te staan. Ten derde werd de regering op grond van de parlementaire behandeling geacht een rol te spelen in de inhoudelijke campagne en bij het informeren van het publiek.

De wet gaf de Referendumcommissie een uiterst belangrijke rol in het informeren van het publiek. De wet bepaalde duidelijk welke informatie in ieder geval aan het publiek diende toe te gaan: een door de Referendumcommissie vastgestelde samenvatting en de tekst van het Verdrag. Hoewel niet uitdrukkelijk vastgelegd in de wet, bestond bij alle partijen op basis van de debatten over de initiatiefwet en daarna aanvankelijk de indruk dat de neutrale informatievoorziening exclusief was toebedeeld aan de Referendumcommissie. De regering heeft zich, indachtig de opstelling van de Kamers bij de totstandkoming van de wet en daarna, meer terughoudend dan gebruikelijk opgesteld ten aanzien van het informeren van het publiek ten aanzien van aanvaard beleid. Dat geldt in het bijzonder voor wat betreft het samenstellen van de samenvatting. Deze rol week af van de traditionele positie van de regering als beleidsmaker en actief informerende overheid volgens de algemene beginselen van overheidsvoorlichting.

Niettemin bestond in de publieke opinie het beeld dat er te weinig toegankelijke informatie voorhanden was. Het ontbreken van die informatie werd deels de regering aangerekend, vanuit het vertrouwde beeld dat de regering verantwoordelijk is voor het informeren van het publiek. Dit heeft de regering er in een later stadium toe gebracht alsnog een additionele informatievoorziening te plegen. Hetzelfde geldt voor de aanvankelijk terughoudende en later steeds actiever rol van de regering in het uitdragen van haar standpunt.

b. Timing

De voorbereidingstijd voor het referendum was kort.

Het initiatief voor een referendum over het grondwettelijk Verdrag kwam in de zomer van 2003. Daarna duurde het echter lang voordat zowel het Verdrag als het initiatief-wetsvoorstel daadwerkelijk op tafel lagen. Aanvankelijk was afronding van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) voorzien voor december 2003 onder Italiaans voorzitterschap. Later bleek dat de IGC pas in de zomer van 2004 kon worden afgerond. De behandeling van de referendumwet had ook enige tijd nodig. Pas in 2005 werd definitief duidelijk dat het referendum ook werkelijk doorgang zou vinden. Na de goedkeuring van de wet werd de Referendumcommissie geïnstalleerd en bepaalde deze – binnen de daarvoor in de wet aangegeven bandbreedte – de datum voor het referendum op 1 juni 2005.

De verschillende rollen van de regering kwamen in de tijd dicht bij elkaar te liggen. De uiteenlopende taken die de regering had op grond van de wet en de parlementaire debatten daarover (het organiseren van het referendum en het terughoudend informeren van burgers) en de internationale verplichtingen (het bevorderen van de ratificatie van een Verdrag dat door de regering werd ondertekend), zorgden ervoor dat de verschillende taken in dezelfde korte tijdspanne bijeenkwamen

Enerzijds klonk de roep om neutraliteit, anderzijds om een actiever uitdragen van het regeringsstandpunt. Een voorbeeld daarvan is het uitbrengen van de zgn. 'Grondwetkrant'. De regering wilde tegemoet komen aan de noodzaak om het grondwettelijk Verdrag bij de burgers op het netvlies te brengen zonder daarbij te treden in de rol van de Referendumcommissie. Daarbij ontstond wel spanning met de terughoudende rol die de regering moest spelen bij het informeren van het publiek. Bovendien verwachtte een deel van het publiek niet dat de regering de burgers slechts een Verdragstekst zou voorleggen maar dat ze actief campagne zou voeren om haar standpunt over het voetlicht te brengen.

De relatief korte periode tussen het aannemen van de wet en het referendum, in combinatie met de verscheidene rollen die van de regering werden verwacht, maakte dat verwarring kon ontstaan over de taken van de regering.

c. De regeringspositie

De regering nam actief deel aan de Europese Conventie en onderhandelde in de IGC die uiteindelijk het grondwettelijk Verdrag opleverde. De inzet van de regering daarbij hield steeds rekening met de opvattingen van het parlement en de inbreng vanuit de maatschappij. Dat had ook succes: in het eindresultaat waren verscheidene elementen herkenbaar die daarin door Nederlands optreden een plek hebben gekregen. Uiteindelijk besloot de regering in te stemmen met het voorliggende onderhandelingsresultaat. Op 29 oktober 2004 tekende Nederland dan ook het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa.

Vanaf het moment van ondertekening was de regering gebonden zich als pleitbezorger van het Verdrag op te stellen. Volgens het internationaal recht dienen regeringen zich, na ondertekening, ratificatie van het Verdrag te bevorderen. De regering moet dan handelen in de geest van het Verdrag en mag daaraan geen afbreuk doen. Een regering die een verdrag tekent heeft een duidelijke inspanningsverplichting.

De regering was voorstander van het uiteindelijke resultaat van de onderhandelingen. Ook binnen de EU was er overeenstemming. Alle lidstaten hadden zich akkoord verklaard met het compromis van de IGC. In de Conventie en in de IGC zijn wezenlijke verbeteringen aangebracht in de verdragen. Zowel voor Europa als voor Nederland waren er talrijke winstpunten. De regering was dan ook inhoudelijk een groot voorstander van het grondwettelijk Verdrag.

In de binnenlandse politiek werd de druk op de regering om actief pleitbezorger te zijn ook allengs groter. Zowel de politiek -met name de Tweede Kamer- als het maatschappelijk middenveld –in het bijzonder de sociale partners- wensten actiever optreden van de regering. De regering diende het grondwettelijk Verdrag beter aan de man te brengen.

De regering kon niet neutraal en afzijdig blijven. Een actieve opstelling van de regering in het referendum-debat was geboden. De regering bevond zich tussen enerzijds de internationaalrechtelijke inspanningsverplichting, alsook de actieve informatie en pleitbezorging die vanuit parlement, maatschappelijk middenveld en publieke opinie werden verwacht en anderzijds de terughoudende rol die oorspronkelijk door het parlement van de regering werd verwacht. De regering heeft uiteindelijk de argumenten voor een actiever optreden en inhoudelijke standpuntbepaling laten prevaleren.

III. Organisatie en verloop campagne

a. Plan van aanpak

In de voorbereiding op het referendum heeft de regering zich actief laten informeren over de ervaringen met overheidscommunicatie omtrent referenda in andere landen. In november 2004 is een eerste communicatieplan opgesteld. De Tweede Kamer is daarover schriftelijk geïnformeerd (7 februari 2005). Aan de hand daarvan is een organisatiestructuur opgezet voor de organisatie van de referendumcampagne.

In maart is een algemeen plan van aanpak opgesteld. Daarin stond de wens van de regering centraal om op te treden in de campagne voor het grondwettelijk Verdrag. Het plan van aanpak bestond uit verscheidene onderdelen. De communicatie en het optreden van de regering krijgen met name vorm door middel van zogenaamde 'free publicity'. Er is bewust voor gekozen de regeringspositie actief uit te dragen, zonder afbreuk te doen aan de geldende regels voor overheidscommunicatie. Vanuit het oogpunt van gelijkwaardigheid, vanwege de terughoudende rol die bij de totstandkoming van de referendumwet in het parlement werd bepleit en vanwege de politieke keuze om nauwelijks financiële middelen ter beschikking te stellen aan de regering, uitte de regering zich aanvankelijk voornamelijk via 'free publicity'. De regering koos ervoor vooral bestaande publiciteitsmiddelen (interviews, publieksoptredens etc.) te gebruiken. Er was vooraf geen plan om grootschalig en met ruime financiering publiciteit in te kopen. Op deze manier gebruikte de regering de mogelijkheden die voor iedereen –zowel de voorstanders als de tegenstanders- gelijkelijk toegankelijk zijn.

Daarnaast zou de regering actief samenwerken met het maatschappelijk middenveld, voor zover dit zich voorstander verklaarde van het grondwettelijk Verdrag, en andere partijen stimuleren zich te roeren in het referendumdebat. De regering zelf zou eendrachtig uitdragen voorstander te zijn van het grondwettelijk Verdrag. De regering stond daarbij voor de afweging tussen een communicatiestrategie die met name inging op Europa in het algemeen en een strategie die zich strikt richtte op het Verdrag. De regering koos ervoor zich te bedienen van centrale boodschappen, die de verworvenheden van de Europese samenwerking onder de aandacht brachten en het Verdrag aanprezen als middel om deze samenwerking ook in de toekomst succesvol te laten zijn.

b. 'free publicity'

Voor alle spelers in de aanloop naar het referendum bleek het aanvankelijk moeilijk om 'free publicity' voor de standpunten te genereren. De regering maakte zo veel mogelijk gebruik van de mogelijkheden het referendum over het grondwettelijk Verdrag onder de aandacht te brengen. De aandacht hiervoor bleef aanvankelijk gering. Ook andere spelers –voor- en tegenstanders- hadden nauwelijks mogelijkheden om via de media aandacht te vestigen op hun standpunt over het grondwettelijk Verdrag. Pas in april kwam er, door het uitbrengen van de Grondwetkrant en het verschijnen van de samenvatting van de Referendumcommissie, veel aandacht in de media. Daardoor kwamen er in toenemende mate mogelijkheden om publiciteit te genereren. De regering gebruikte die mogelijkheden ook, evenals andere deelnemers aan het referendumdebat. Bij zoveel mogelijk gelegenheden vroeg de regering aandacht voor het grondwettelijk Verdrag. Op die manier maakte de regering maximaal gebruik van de vrije publiciteit.

Het gebruiken van de vrije publiciteit bood beperkte mogelijkheden voor het voeren van een succesvolle campagne. In de publieke opinie bestond een uitdrukkelijke wens tot uitgebreidere en evenwichtige informatie over het Verdrag alsook over de regeringspositie. Vrije publiciteit is vooral georiënteerd op nieuwsfeiten en is vooral geschikt voor het

weergegeven van de belangrijkste politieke geschilpunten. De vrije publiciteit schiet tekort als enig instrument voor een voldragen publiekscommunicatie waarin zowel elementen van informatievoorziening als campagnevoering voorkomen. Een diepgravende en uitgebreide informatiecampagne is niet te voeren via vrije publiciteit alleen. Ook andere partijen maakten gebruik van van betaalde publiciteitsmiddelen.

c. Het optreden van het Kabinet

Het kabinet was in zijn geheel betrokken bij de campagne. Centraal daarin stonden de verworvenheden van 50 jaar Europese samenwerking: vrede, voorspoed en veiligheid. Het grondwettelijk Verdrag werd gepresenteerd als logische stap om ook in de toekomst die verworvenheden zeker te stellen. In het publieke debat bleek het niet eenvoudig de focus op deze thema's te houden.

De boodschappers van het kabinet pleitten, vanuit hun eigen vakgebied, actief voor het Verdrag. Binnen het kabinet was er grote bereidheid het grondwettelijk Verdrag onder de publieke aandacht te brengen. De leden van het kabinet deden dit ook actief.

Getracht is de verworvenheden van Europese samenwerking en over het grondwettelijk Verdrag zijn steeds met overtuiging uit te dragen. Leden van het kabinet wezen op het belang van die samenwerking en van het Verdrag. De campagne slaagde er echter onvoldoende in om aan een 'ja-stem' ook een concrete aantrekkingskracht te verbinden. Voor veel burgers bleef de betekenis van een 'ja-stem' onduidelijk. Ook andere voorstanders slaagden hier onvoldoende in.

Het kabinet is onvoldoende in staat geweest een eenduidig beeld te geven over de betekenis van de uitslag van het referendum en over de mogelijke gevolgen van een negatieve uitslag van het referendum voor Nederland en Europa. Daarmee ontstond ruimte voor onduidelijkheid over hoe serieus de burger in zijn stem genomen zou worden. Daarnaast speelde ook het lage algehele vertrouwen in politiek, overheid en toekomst een rol in het uiteindelijke stemgedrag van de burgers.

d. Samenwerking met andere spelers

Vanaf het eerste begin van de campagne van de regering is gezocht naar samenwerking met andere pleitbezorgers van het grondwettelijk Verdrag. Samenwerking met het 'maatschappelijk middenveld' (maatschappelijke organisaties en politieke partijen) moest een centraal element van de campagne zijn. De verwachting was dat samenwerking zou leiden tot een 'bandwagon'-effect, waarbij de samenwerking meer oplevert dan de optelsom van de individuele inspanningen van de voorstanders.

Er waren verscheidene redenen voor de wens samen te werken met het maatschappelijk middenveld. Ten eerste weten maatschappelijke organisaties veel kiezers op een directe wijze te bereiken, het bereik en de invloed van maatschappelijke organisaties is groot. Ten tweede was het aannemelijk te veronderstellen dat er gemeenschappelijke belangen waren met veel maatschappelijke organisaties. Zowel door de sociale partners als door een groot aantal thematische organisaties (mensenrechten, cultuur, milieu), evenals bij een grote meerderheid van politieke partijen was het grondwettelijk Verdrag immers positief ontvangen. Een aantal van hun vertegenwoordigers werkte bovendien actief mee aan de totstandkoming ervan door deelname aan de Conventie.

Binnen de regering is actief gewerkt aan deze samenwerking. In gesprekken met het maatschappelijk middenveld wees de regering herhaaldelijk op het belang van het grondwettelijk Verdrag en de wens tot verdere samenwerking. Vanuit het maatschappelijk middenveld kwam een gematigd positieve reactie. Er ontstonden enkele goede samenwerkingsbanden.

De samenwerking was nuttig maar genereerde omvoldoende het gewenste extra effect. Hoewel er op verschillende punten nuttige samenwerkingsverbanden ontstonden, bleef het gehoopte effect van grootschalige samenwerking uit. Daarvoor waren enkele redenen, waaronder het feit dat de inspanningen in de tijd niet parallel liepen. De regering voerde pas in de slotfase actief campagne. Het maatschappelijk middenveld wachtte juist actie van de regering af, en het gewenste actieve optreden vanuit het maatschappelijk middenveld bleef daarmee uit.

De verwachting was dat vanuit het ja-kamp een duidelijk en zelfstandig positief geluid zou komen, los van de campagne van de regering. Die verwachting werd maar ten dele bewaarheid. Te weinig is uit de verf gekomen dat het “ja” werd gedragen door een brede schakering van maatschappelijke organisaties en politieke partijen.

IV. Praktische aspecten

a. Financiën

De financiering van de publiekscommunicatie door de regering kwam in verscheidene stappen tot stand. Daarover is de Kamer bij verschillende gelegenheden schriftelijk geïnformeerd en er is steeds uitvoerig met de Kamer hierover gesproken. In eerste instantie maakt de wet een (beperkte) financiële reservering. In later stadium zijn daaraan meer financiële middelen toegevoegd. Alle extra middelen zijn ondergebracht in de reguliere Rijksbegroting.

Bij de oorspronkelijke kostenraming (eind 2004) voor het referendum werd €200.000 gereserveerd voor ‘vrije publiciteit’, publieksdebatten, een interactieve website en de inhuur van een projectleider. Er werd €250.000 voor kiezersonderzoek. Deze financiële reservering weerspiegelde de door de Tweede Kamer aanvankelijk voorziene terughoudende rol van de regering.

In tweede instantie werd, nadat de Tweede Kamer daar expliciet om vroeg, in maart 2005 voor additionele informatievoorziening aan de burger (Grondwetkranten) een extra bedrag uitgetrokken van € 2,3 miljoen (financiering uit HGIS-non-ODA). Deze middelen werden volledig ingezet voor informatie aan het publiek. Het betreft dan ook niet zozeer campagne-gelden, als wel geld voor additionele informatie aan het publiek.

Ten slotte werd in de eindfase van de campagne (mei 2005), wederom nadat de Tweede Kamer de regering had opgeroepen tot een actievere standpuntbepaling, een bedrag van € 3,5 miljoen (financiering uit HGIS-non-ODA) uitgetrokken voor additionele massamediale inzet. Deze gelden worden pas in de slotfase ingezet, na afstemming met de Tweede Kamer. Er wordt gebruik gemaakt van spots, advertenties en folders.

b. De gekozen instrumenten

De campagne van de regering zette uiteindelijk verscheidene instrumenten in om het publiek te bereiken. Hierboven is reeds ingegaan op de publieksoptredens en het gebruik maken van de vrije publiciteit. Om een herkenbaar platform te bieden voor het uitdragen van het regeringsstandpunt werd bovendien aan het begin van de campagne een interactieve website opgezet: www.grondweteu.nl. Omwille van de strikte taakafbakening werd gekozen voor een website die herkenbaar los stond van de algemene websites van de regering c.q. de departementen. Tussen maart en 1 juni 2005 zijn ook andere publiciteitsmiddelen gebruikt, die evaluatie verdienen.

De eerste grootschalige publieke uiting van de regering betrof de Grondwetkrant, die de verdragstekst bevatte. Omdat het de eerste tastbare uiting was in de aanloop naar het referendum was er veel vraag naar deze Grondwetkrant. De Grondwetkrant werd vraaggestuurd aangeboden (afhalen op publieke plaatsen). Na het aanvankelijke enthousiasme van een tastbaar document over het grondwettelijk Verdrag waren de volgende reacties ook vaak negatief, met name ten aanzien van de mate van detail en de toegankelijkheid van de Grondwetkrant. De Grondwetkrant zorgde ervoor dat iedereen in Nederland die dat wilde over de tekst van het Verdrag kon beschikken en de Grondwetkrant heeft eraan bijgedragen dat eind maart meer publieke aandacht kwam voor het referendum. De inhoudelijke effecten van de Grondwetkrant in deze vorm waren echter beperkt.

Uiteindelijk zou in een eerdere fase begonnen moeten worden met tastbare informatie (folders e.d.); bovendien zal bij het toegankelijk maken van grote hoeveelheden informatie, zoals een verdrag, steeds helder moeten zijn welke informatie burgers nog zullen krijgen en op welke termijn.

Na de Grondwetkrant volgde van regeringszijde het opstellen van een regeringsfolder met een overzicht van belangrijke aspecten van het grondwettelijk Verdrag. Deze folder werd kort voor het referendum (10 dagen) huis-aan-huis verspreid in heel Nederland.

In de laatste fase van de aanloop naar het referendum besloot de regering tot de inzet van radiospots en ingekochte advertentieruimte in landelijke en regionale dagbladen. Bij het maken van die spots en advertenties leverden prominente Nederlanders een bijdrage. Zij spraken zich uit voor het grondwettelijk Verdrag.

Het opstellen van een overzichtsfolder en het gebruik van spots en advertenties is op zichzelf zinvol als communicatie-instrument. Het verhiel zich echter moeilijk tot de –op grond van het wettelijk kader en de politieke context bepaalde- terughoudende rol van de regering. Daarom is voorafgaand overleg geweest met de Tweede Kamer over dit initiatief en de financiële consequenties daarvan. Uiteindelijk kwamen deze initiatieven op een moment waarop de uitslag van het referendum al in belangrijke mate bepaald was. Het inzetten van deze instrumenten zal meer effect sorteren als dit eerder gebeurt.

c. Kiezersonderzoek

In de campagne is veelvuldig gebruik gemaakt van onderzoek. Vanaf januari is met regelmaat kwantitatief onderzoek gepleegd. Het betreft dan cijfermatig onderzoek onder grote groepen respondenten. In de loop van de campagne volgt ook kwalitatief onderzoek, om motieven van voor- en tegenstanders en van de 'kiezers' die het nog niet weten te kunnen traceren.

Het kiezersonderzoek was een zinvol en noodzakelijk instrument in een publiekscampagne. Het onderzoek laat zien hoe de publieke opinie zich ontwikkelt en biedt voor- en tegenstanders de mogelijkheid om daarop in te spelen. De peilingen zijn aan de Tweede Kamer aangeboden en ook op andere wijze publiek gemaakt.

V. Conclusie

Uit bovenstaande blijkt dat er aandachtspunten zijn in de voorbereidende fase en bij het uitvoeren van een publiekscommunicatiestrategie van de regering in de aanloop naar het referendum van 1 juni jl. Bij een eventueel toekomstig referendum van vergelijkbare aard zal hiervan nauwlettend rekenschap moeten worden gegeven.

Het wettelijk kader, zoals dat gold bij dit referendum, inclusief de debatten gedurende de parlementaire behandeling daarvan, leidde in eerste instantie tot een terughoudend optreden van de regering waardoor een succesvol optreden van de regering werd bemoeilijkt.

De wet bood beperkt houvast voor een adequate informatiecampaïne aan de burgers. De Referendumcommissie heeft zich maximaal ingespannen aan de informatiebehoefte te voldoen. De vooraf wettelijk bepaalde informatiemiddelen liet echter onvoldoende ruimte in te spelen op de informatiebehoefte bij het publiek. De regering kon, zeker in de korte tijdsspanne, onvoldoende tegemoet komen aan de verwachting van de publieke opinie dat de regering adequaat informeert.

Het wettelijk en politiek kader droeg er ook aan bij dat verwarring kon ontstaan over de rol van de regering. Door de mix aan rollen van de regering was onduidelijk in welke hoedanigheid de regering optrad, als neutrale organisator of als betrokken campagnevoerder.

De praktijk en het juridisch kader van internationale (verdrags-)onderhandelingen verdraagt zich niet probleemloos met de voor dit referendum gekozen opzet. Het internationaal recht verwacht een actieve rol van de regering, de nationale wetgever verwachtte juist een terughoudend optreden.

In de aanloop naar het referendum heeft de regering ervoor gekozen om een centraal plan van aanpak voor de regeringscommunicatie op te stellen. Dat plan van aanpak is actief en met overtuiging uitgevoerd. Daarin is gekozen voor het gebruik van vrije publiciteit en samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Deze middelen zijn op zichzelf effectief voor het voeren van een campagne.

Het gebruik van vrije publiciteit schoot echter tekort als enig instrument voor een volragen strategie van publiekscommunicatie waarin zowel elementen van informatievoorziening als campagnevoering voorkomen. Een diepgravende en uitgebreide informatiecampaïne was niet te voeren via de vrije publiciteit alleen.

De samenwerking met het maatschappelijk middenveld heeft op verscheidene punten goed gewerkt. De verwachting dat er naast de campagne van de regering een krachtig en zelfstandig 'ja'-geluid zou komen is echter slechts ten dele uitgekomen.

De regering is onvoldoende in staat geweest de gewenste boodschap bij de burger over te brengen. Hoewel met overtuiging en inzet is opgetreden, bleven er vraagtekens staan bij de toonzetting en de onderwerpkeuze van de campagne en de aantrekkingskracht van het 'ja'.

Bij de inzet van communicatie-instrumenten en financiering daarvan ten behoeve van het referendum is steeds zorgvuldig opgetreden. Alle stappen zijn met de Tweede Kamer doorgesproken. De regering is overtuigd van het belang van de gehanteerde openbaarheid (peilingen, veelvuldig overleg met de Tweede Kamer). Belangrijkste conclusie is dat een tijdiger inzet van deze instrumenten waarschijnlijk meer effect zou hebben gesorteerd. Dat was in de huidige omstandigheden niet mogelijk vanwege het wettelijk en politiek kader dat een terughoudende rol van de regering veronderstelde.

Het referendum vond plaats tegen een achtergrond van zorgen van veel burgers over de richting waarin de Europese Unie zich heeft ontwikkeld en tegen een achtergrond van ‘achterstallig onderhoud’ met betrekking tot de betrokkenheid van de Nederlandse burgers bij de Europese integratie. Dit betrof geen achterstand van maanden of weken, maar van vele jaren. Daarnaast speelde het lage algehele vertrouwen in politiek, overheid en toekomst een rol in het uiteindelijke stemgedrag van de burgers, zo blijkt uit onderzoek. Tegen deze achtergrond bleek het voor de regering niet eenvoudig met zijn communicatie een positieve uitslag van het referendum te bevorderen. Daarbij moet moeten de mogelijkheden om door middel van communicatie de bevolking tot een bepaald stemgedrag aan te zetten niet overschat worden. Ook is duidelijk dat de nieuwigheid van dit referendum de regeringscommunicatie niet heeft geholpen. De geloofwaardigheid van deze communicatie werd voorts niet verbeterd doordat het kabinet in zijn optreden onvoldoende in staat bleek de onduidelijkheid weg te nemen over de betekenis van de uitslag van het raadplegend referendum en over de mogelijke gevolgen die een negatieve uitkomst van het referendum zou kunnen hebben voor Nederland en Europa. Bovendien is duidelijk dat voor een succesvolle campagne adequatere financiële middelen noodzakelijk zijn en eerder voluit moet kunnen worden begonnen. Ten slotte is een referendum niet te winnen als de regering te zeer als enige partij de campagne moet voeren. Binnen de bestaande wettelijke en politieke beperkingen heeft de regering het uiterste gedaan een positieve uitslag te bewerkstelligen en is helaas niet in haar opzet geslaagd.

In bovenstaande is het optreden van de regering kritisch tegen het licht gehouden. Zowel in het wettelijk kader als in het daadwerkelijk uitvoeren van een strategie voor publiekscommunicatie door de regering zouden bij een eventueel toekomstig referendum aanpassingen hiervan mogelijk en nodig zijn.