

# Red het referendum

De schoonheidsprijs verdient het referendum van 6 april niet, met dank aan een misplaatste opkomstdrempel en een verhitte campagne met meer verdachtmakingen dan uitwisseling van argumenten. Toch is het referendum nuttig in onze representatieve democratie.

## TOM VAN DER MEER

*Universitair hoofddocent politicologie aan de UvA, co-directeur van het Nationaal Kiesonderzoek & medeoprichter en redacteur van het politicologisch weblog StukRoodVlees.nl*

Het referendum over het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne werd door tegenstanders gepresenteerd als 'redding van de democratie'. Een behoorlijk misplaatst statement, aangezien de Nederlandse democratie in grote lijnen prima functioneert. Met de formele invulling,<sup>1</sup> het kiesgedrag en de burgers tevredenheid is weinig mis, noch in vergelijking met andere democratieën, noch in vergelijking met het verleden.<sup>2</sup> Bovendien heeft het referendum van 6 april de kwaliteit van de democratie en het vertrouwen daarin niet vergroot. Daarvoor was de invulling die parlement en voor- en tegenstanders aan het referendum gaven beneden alle peil.

### *Het belang van referenda*

Nederland doet het in internationale lijstjes naar de kwaliteit van de democratie over het algemeen dus uitstekend. Het internationale wetenschappelijke onderzoeksproject Varieties of Democracy toont dat Nederland uitermate hoog scoort op allerlei criteria.<sup>3</sup> Het enige criterium waar Nederland wat op achterblijft is de participatieve kant van de

democratie: de mate waarin burgers actief bij het politieke proces worden betrokken. Het referendum versterkt die onderontwikkelde participatiedemocratie.

Het referendum is een nuttig correctiemechanisme in een representatieve democratie als de Nederlandse. Verkiezingen leiden immers niet meteen tot een goede representatie op alle maatschappelijke thema's. Kiezers baseren hun keus namelijk meestal op een klein aantal onderwerpen die zij rond verkiezingstijd het belangrijkste vinden. In Nederland zijn die thema's sinds 2002 vooral economisch en (multi)cultureel van aard. Representatie is op die issues over het algemeen redelijk op orde.

Maar er zijn ook een hoop thema's die kiezers niet de hoogste prioriteit geven, hoewel zij er wel degelijk uitgesproken opvattingen over hebben. Wanneer het parlement akkoord gaat met besluiten die een meerderheid van de bevolking niet steunt, zijn correctieve referenda daarom nuttig.

Europese integratie is zo'n secundair thema. In de verkiezingscampagnes voor de Tweede Kamer heeft het altijd een ondergeschikte rol gespeeld. Dat gold ook voor het verkiezingsjaar 2012, ondanks Wilders' pogin-

gen om het tot centraal thema te maken in de campagne. Doordat kiezers hun partijkeus niet primair bepalen op basis van het thema Europa, ervaren zij een relatief grote kloof tussen hun eigen opvattingen en die van de partij waarop zij zelf gestemd hebben: over het algemeen schatten zij hun partijen in als meer pro-Europa dan zichzelf. Een referendum kan die kloof corrigeren.

Dat betekent overigens niet dat referenda vanzelfsprekend goed zijn voor het vertrouwen van burgers in de politiek. Zwitsers onderzoek suggereert weliswaar dat de mogelijkheid tot het organiseren van referenda goed is voor de responsiviteit van de politiek, omdat het als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangt.<sup>4</sup> Het feitelijk plaatsvinden van correctieve referenda daarentegen is eerder ondermijnend voor dat vertrouwen. Het bevestigt immers de noodzaak om een onvoldoende responsief parlement te corrigeren, en zet twee partijen (voor- en tegenstanders) haaks tegenover elkaar. Dat schadelijke effect verwacht je vooral bij referenda die correctief (tegen bestaande wetgeving), niet-bindend (uiteindelijk besluit bij het parlement) en raadgevend (geïnitieerd door de bevolking) zijn. Netto is het effect van referenda op het vertrouwen in de politiek overigens zeer klein.

Referenda staan dus niet haaks op representatieve democratie. Sterker nog, politieke partijen blijken zelfs baat te hebben bij referenda. Referenda stellen hen in staat zich profileren op onderscheidende thema's, en zodoende hun achterban te mobiliseren en aan zich te binden.

### ***Hoe de PvdA het referendum in twee stappen bindend maakte***

Hoewel referenda een waardevolle aanvulling zijn op de democratie, laat de precieze invulling ervan door het Nederlandse parlement te wensen over. Het belangrijkste probleem is de veelbesproken opkomstdrempel. Dat instrument is bij een niet-bindend referendum een wat malle spagaat. Deze werd ingevoerd om de

senatsfractie van de PvdA achter het voorstel van de invoering van een niet-bindend, correctief referendum te krijgen. Een deel van de fractie wilde 'een zekere bodem' bij referenda, zoals oud-senator Guusje ter Horst liet optekenen in *NRC Handelsblad* van 8 april 2016. 'Anders kan 2 procent van de kiezers een uitspraak doen waar je als politiek iets mee moet.'

De opkomstdrempel had echter twee onbedoelde, maar voorzienbare effecten. Ten eerste zorgde het voor een omgekeerd psychologisch effect. Wanneer de opkomstdrempel wel gehaald wordt, neemt de druk op het parlement om het burgeroordeel over te nemen namelijk sterk toe: de politiek moet wel luisteren. Ten tweede creëerde de opkomstdrempel een strategisch dilemma voor voorstanders, die moes-

## Referenda kunnen zeker van waarde zijn voor onze parlementaire democratie

ten kiezen tussen ja-stemmen (en daarmee de opkomst verhogen) of niet stemmen (en daarmee het percentage nee verhogen). Toen op 6 april de opkomstschattingen fors uiteen bleken te lopen was het dilemma voor het ja-kamp compleet.

Die onbedoelde gevolgen van de opkomstdrempel werden versterkt doordat de PvdA- en CDA-fracties vanaf eind november lieten weten dat zij de uitslag van het referendum bij het halen van de opkomstdrempel automatisch zouden overnemen. Welk strategisch doel hiermee gediend was, is mij nog altijd niet duidelijk. Enerzijds versterkte de opstelling van de PvdA en CDA de positie van het nee-kamp. Door zich aan de uitslag te committeren maakten ze het niet-bindende referendum de facto bindend. Anderzijds vergrootte men het strategische dilemma van het ja-kamp, omdat de partijen de weeffout van de

opkomstplicht niet mee gingen nemen in de eigen afweging. Helemaal opmerkelijk is de opstelling van de beide partijen wanneer je bedenkt dat hun achterban juist in meerderheid voorstander van het associatieverdrag was. De halfslachtige positie van de PvdA-fractie na 6 april – uitstel van een definitief besluit – suggereert overigens dat de eerdere belofte toch niet zo hard was als ze leek.

Wat als die tamelijk willekeurige opkomstdrempel niet was ingevoerd? In dat geval had je een opkomst van minder dan een derde van het electoraat en 2.509.395 nee-stemmen.<sup>5</sup> Nog steeds een duidelijk tegengeluid, maar als je het afzet tegen het totaal van 12.862.658 kiesgerechtigden krijg je toch een ander beeld. Zonder de opkomstdrempel van de Eerste Kamer en bindend-verklaring van de Tweede Kamer waren er minder strategische problemen, en hadden regering en parlement meer ruimte gehad tot deliberatie.

Deze invulling van het referendum moet en kan beter. Dat doen we niet door de toch al hoge drempels voor referenda verder te verhogen. Het parlement hoeft niet bang te zijn voor de eigen kiezers. Wel kan er gezocht worden naar alternatieven voor de opkomstdrempel, zoals een regeling waarbij het nee-kamp het referendum moet winnen en minstens 20% of 30% van alle stemgerechtigden nee stemt. Dat voorkomt dat het ja-kamp steevast met strategische dilemma's te maken heeft. Beter nog is het om de opkomstdrempel simpelweg in zijn geheel af te schaffen. Het referendum is immers niet-bindend.

### **Uitvoering van het referendum**

Ook het niveau van de campagne was bedroevend. Het hoogst selectief en strategisch citeren of negeren van argumenten, onderzoek en kritiek door zowel het ja- als het nee-kamp zat een werkelijk debat in de weg. Het ging te vaak over elkaars geloofwaardigheid, over personen, vermeende financieringsstromen, vermeende motieven en vermeende belangen achter peilingen.

### **Een paar voorbeelden:**

#### *Selectief gebruik van peilingen*

Eind maart presenteerde het internationale peilingbureau GfK een peiling over de steun voor het associatieverdrag onder de Oekraïense bevolking.<sup>6</sup> Het ja-kamp omarmde deze peiling, want 72% van Oekraïne was voor. Het nee-kamp bekritiseerde de peiling meteen fel. Het onderzoek was namelijk in opdracht van een stichting van George Soros uitgevoerd en had drie regio's (de Krim, Donetsk en Loegansk) niet meegenomen. Vele peilingen hadden eerder echter al getoond dat Oekraïne helemaal niet zo verdeeld was tussen West en Oost: steun loopt uiteen van een grote meerderheid in de meest westerse regio's tot een nipte minderheid in de meest oostelijke regio's.

Ook het ja-kamp wankelde selectief in peilingenland. In dit geval ging het om een peiling die werd uitgevoerd en gepubliceerd in opdracht van D66.<sup>7</sup> Op 20 maart concludeerde D66 dat het referendum een nek-aan-nekrace werd, waarbij het ja- en nee-kamp slechts 1% van elkaar af lagen.

Helaas leed de peiling aan grote problemen, waaronder zelfselectie van respondenten, een zeer hoge non-respons van maar liefst 79% (dat wil zeggen dat bijna 4 op de 5 benaderde panelleden niet deelnamen) en een totaal aantal deelnemers van minder dan 300. De peiling was nauwelijks serieus te nemen. Een 'flutpeiling',<sup>8</sup> aldus de Leidse hoogleraar Jelke Bethlehem. Desalniettemin pompte D66 de uitkomsten vol overtuiging de sociale media in.

#### *Stemlokalen: 'Much ado about nothing'*

Even tekenend was het gedoe rond de inperking van het aantal stemlokalen. Hoewel het inderdaad van slecht gastheerschap getuigt om het aantal locaties selectief te beperken, is de hamvraag natuurlijk: maakt het wat uit voor de opkomst? Thierry Baudet van het Forum voor Democratie dacht van wel en begon daarom verschillende rechtszaken.

Baudet citeerde vier studies die volgens hem bewezen dat inperking van stemlokalen de opkomst schaadt. Hij bleek die helaas niet goed gelezen te hebben. Zo gingen de eerste twee over het stemmen per post en was de derde een overzichtsstudie die het bewijs niet overtuigend noemde. Alleen de vierde Amerikaanse studie vond wat bewijs.<sup>9</sup>

Extrapolatie van dat bewijs suggereerde echter dat het verdubbelen van het aantal stembureaus in Nederland zou leiden tot een slechts 0,2% hogere opkomst. De belabberde empirische argumentatie overtuigde desalniettemin één rechtbank die de gemeente Son en Breugel dwong het aantal stembureaus te verhogen van 3 naar 7.

Achteraf bleek het vergeefse moeite, want de analyses na afloop van het referendum lieten zien dat de opkomst niet achterbleef in gemeentes met minder stemlokalen.<sup>10</sup>

#### *Geen discussie over handelingsperspectieven bij een 'nee'*

Het grootste probleem in de campagne was echter waar het debat niet over ging. Namelijk de vraag wat de regering moest doen bij een nee-stem: zou Nederland moeten laten opnemen dat Oekraïne geen lid mag worden? Uit de EU moeten stappen? De visumregeling afschaffen? De paragraaf over militaire samenwerking aanpassen? Een sociale paragraaf toevoegen aan het akkoord? Het economische deel accepteren of een veto uitspreken over het gehele akkoord? Over de haalbaarheid en wenselijkheid van de gevolgen van een nee-stem werd nauwelijks gediscussieerd, hoewel het de kernvraag van de campagne was.

Deze blinde vlek leidde al op de avond na het referendum tot merkwaardige toestanden. Baudet kondigde aan dat hij 'samen met andere leden van het intellectuele nee-kamp' alternatieven ging uitwerken waarover de

regering dan in Europa kon onderhandelen. Hoewel strategisch uiterst verstandig, want een discussie over alternatieven zou het nee-kamp tijdens de campagne alleen maar verdelen, kwam dit voorstel neer op de door het nee-kamp zo verfoeide achterkamertjespolitiek. De kiezer was (en werd) immers niet gehoord over deze alternatieven en had Baudet al helemaal geen mandaat gegeven om die onderhandelingen te gaan voeren.

Het gebrek aan discussie over handelingsperspectieven tijdens de campagne heeft de uitkomst zo onnodig gecompliceerd.

#### *6 april bepaald geen redding van de democratie*

Al met al liet de invulling en uitvoering nogal te wensen over. Nut hebben referenda wel degelijk, primair als correctiemechanisme. Om het referendum werkelijk een bijdrage te laten zijn, moet het echter wel anders: de institutioneel opgelegde strategische dilemma's moeten worden afgeschaft en het debat zal op een ander niveau gevoerd moeten worden.

Natuurlijk was het de eerste keer en is zo'n eerste raadgevend referendum op nationaal niveau even wennen voor parlementariërs en burgers. Kiezers konden opgekropte emoties als hoop, angst en frustratie projecteren op het referendum en het associatieverdrag, en politici moesten de juiste toon vinden.

Toch ligt het niet alleen aan kinderziektes. Het is naïef om het referendum als rationele uitwisseling van argumenten en panacee voor de vermeende kwalen van de democratie te zien. Juist in een referendum waar opvattingen gereduceerd moeten worden tot een ja of nee sneuvelt de nuance snel. Ter aanvulling van de op zich prima functionerende representatieve democratie is het echter een zeer welkom instrument. Mits we van 6 april leren natuurlijk.

**Noten**

- 1 Zie [v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/](http://v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/).
- 2 Tom van der Meer, Erika van Elsas, Rozemarijn Lubbe & Wouter van der Brug (2011), *Kieskeurige kiezers: een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*.
- 3 Zie [v-dem.net/en/](http://v-dem.net/en/).
- 4 Paul Bauer & Matthias Fatke (2014), 'Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust – or Both?', in: *Swiss Political Science Review* 20 (1), pp. 49-69.
- 5 Zie [www.kiesraad.nl/nieuws/uitslag-referendum-associatieovereenkomst-met-oekra%C3%AFne](http://www.kiesraad.nl/nieuws/uitslag-referendum-associatieovereenkomst-met-oekra%C3%AFne).
- 6 Zie [nos.nl/artikel/2095884-veruit-meeste-oekrainers-willendat-nederlanders-voor-stemmen.html](http://nos.nl/artikel/2095884-veruit-meeste-oekrainers-willendat-nederlanders-voor-stemmen.html).
- 7 Zie [d66.nl/peiling-referendum-nek-aan-nek-race/](http://d66.nl/peiling-referendum-nek-aan-nek-race/).
- 8 Zie [peilingpraktijken.nl/weblog/2016/03/een-flutpeiling-van-d66-over-het-referendum/](http://peilingpraktijken.nl/weblog/2016/03/een-flutpeiling-van-d66-over-het-referendum/).
- 9 Voor een uitvoeriger discussie van deze vier en andere studies, zie [stukroodvlees.nl/minder-stembureaus-lagere-opkomst-rechtbank-trapt-in-politologische-blufpokerbaudets-burgerforum/](http://stukroodvlees.nl/minder-stembureaus-lagere-opkomst-rechtbank-trapt-in-politologische-blufpokerbaudets-burgerforum/).
- 10 Zie [nos.nl/artikel/2099254-waarschijnlijkgeen-lagere-opkomst-door-minder-stembureaus.html](http://nos.nl/artikel/2099254-waarschijnlijkgeen-lagere-opkomst-door-minder-stembureaus.html).