

9 februari 2018

## Argumenten voor het behoud van de Wet raadgevend referendum (Wrr)

Door Thijs Vos\*

Volgend jaar vieren wij dat het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht honderd jaar bestaat. Sinds de invoering van het evenredig kiesstelsel in 1917 en algemeen kiesrecht in 1919 is er weinig aan ons politieke bestel veranderd.

Tegelijkertijd hebben er de afgelopen eeuw wel enorme sociale, politieke en technologische veranderingen voorgedaan: het onderwijsniveau is enorm gestegen, ontzuiling, de opkomst en stagnatie van de verzorgingsstaat, internet en de sociale media, de opkomst en ondergang van nieuwe politieke partijen en een steeds verder toenemende nivellering van het politieke landschap. Gepaard met deze ontwikkelingen heeft er een emancipatie van het Nederlandse electoraat plaatsgevonden: kiezers zijn gaan kiezen. Dat vraagt ook om veranderingen van ons politieke bestel. In 2018 voldoet het niet meer dat een modern electoraat slechts eenmaal in de vier jaar een bolletje naast de naam van een kandidaat rood kleurt.

De invoering van het raadgevend referendum op 1 juli 2015 was een belangrijke stap naar een noodzakelijke vernieuwing van de Nederlandse democratie. Nederland scoort weliswaar goed als het aankomt op de constitutionele en rechtstatelijke componenten van een democratie – onafhankelijke rechtspraak, grondrechten, afwezigheid van corruptie –, maar niet als het aankomt op de directe participatie van burgers in het politieke proces: Nederland is één van de weinige landen waar burgemeesters niet worden gekozen, waar kiezers slechts zeer beperkt invloed op de regeringsvorming hebben en tot 2005 één van de enige vijf landen ter wereld waar nog nooit een referendum was gehouden. Recent scoorde Nederland dan ook een 0,08 wat betreft de stand van de directe democratie volgens het Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Nederland scoort daarmee zelfs ruim onder het toch al lage Europese gemiddelde van 0,22.

In plaats van stappen vooruit te zetten, heeft het kabinet Rutte-III helaas voorgenomen om de wet raadgevend referendum af te schaffen. Er is geen enkel *democratisch* land in de gehele wereld dat ooit het referendum heeft afgeschaft. Het belang en noodzaak van het raadgevend referendum blijft echter onverminderd groot. In dit stuk zullen wij eerst kort uiteenzetten waarom het raadgevend referendum zo belangrijk is, vervolgens de argumenten van het kabinet onderwerpen aan een factcheck en ten slotte analyseren hoe de opvattingen van de coalitiepartijen sinds de campagne opvallend zijn gedraaid.

### Referenda geven burgers zeggenschap over concrete onderwerpen

Nederlanders hebben eenmaal in de vier jaar het recht om op een partij te stemmen, maar hebben tussentijds weinig mogelijkheden tot inspraak en zeggenschap over concrete onderwerpen. Tijdens verkiezingscampagnes komen uiteindelijk maar een beperkt aantal onderwerpen aan bod, terwijl

kiezers hun stem laten afhangen aan voor hun urgente issues, doorgaans sociaaleconomische onderwerpen en migratie. Over andere issues – zoals klimaat, privacy of Europa – hebben burgers daardoor nooit hun stem kunnen laten horen, die zijn immers nooit onderwerp in het debat geweest. Terwijl kiezers daar wel meningen over hebben. Hierdoor is de kans groot dat er een kloof zal ontstaan tussen burgers en parlement over bepaalde onderwerpen. Ook het kabinet erkent dat de gebrekkige invloed van individuele burgers op concrete onderwerpen een probleem is. Juist het raadgevend referendum voorziet daar wel in.

Dit is prangender geworden doordat de Nederlandse politiek steeds multi-dimensionaler is geworden. Sinds de late twintigste eeuw zijn nieuwe issues als klimaat, migratie/integratie en Europa steeds belangrijker geworden. Deze issues zijn niet of slechts beperkt geïntegreerd in de oude links-rechtsverhoudingen. Met name migratie en Europa zijn een politieke dimensie gaan vormen die de sociaaleconomische dimensie doorkruist. Kiezers kunnen bijvoorbeeld een links standpunt hebben op het ene onderwerp (bijvoorbeeld werkgelegenheid) en een rechts standpunt op een ander onderwerp (bijvoorbeeld migratie), of visa versa. De meeste partijen zijn echter links of rechts op beide vlakken, waardoor veel kiezers bij verkiezingen moeten afwegen of ze prioriteit geven aan hun sociaaleconomische of sociaal-culturele opvattingen. Het gevolg is dat partijen op bepaalde vlakken afwijken van hun kiezers. Onderzoek van Lucas Leemann en Fabio Wasserfallen laat zien dat referenda bij uitstek geschikt om deze falende representatie te corrigeren.<sup>1</sup>

Zelfs als de Tweede Kamer een perfecte afspiegeling van de opvattingen van de Nederlandse bevolking zou zijn, kan het uiteindelijke besluit door de formatie toch gaan afwijken van de meerderheid van de kiezers én de Tweede Kamer zelf. Partijen sluiten immers compromissen of ruilen standpunten uit tijdens de formatie. Het raadgevend referendum is daarop een goed correctiemiddel. De politicoloog Tom van der Meer noemt het referendum daarom in zijn boek *Niet de Kiezer is gek* "het sluitstuk van de representatieve democratie".

### **Correctie op diplomademocratie**

De Tweede Kamer is geen afspiegeling van de Nederlandse bevolking. Hoewel de representativiteit wat betreft geslacht en afkomst de afgelopen decennia is gestegen, bevindt de vertegenwoordiging van middelbaar- en lager opgeleiden zich op een dieptepunt. Anno 2017 bestaat de Tweede Kamer voor meer dan 90% uit hoger opgeleiden, dat is zelfs hoger dan tijdens de negentiende eeuw.<sup>2</sup> Dat blijft niet zonder consequenties. De wetenschappers Mark Bovens en Anchritt Wille in *Diplomademocratie* en Armen Hakhverdian en Wouter Schakel in *Nepparlement?* hebben laten zien dat deze oververtegenwoordiging grote politiek consequenties heeft. Opleidingsniveau ligt grotendeels aan de basis van politieke en maatschappelijke ervaringen en opvattingen. De Tweede Kamer is een bijna perfecte afspiegeling van de opvattingen van hoger opgeleiden, maar wijkt juist sterk af van lager opgeleiden. Nederland dreigt daardoor een diplomademocratie te worden. Aangezien groepen als lager opgeleiden geen eigen vertegenwoordigers hebben, kunnen referenda als een alternatief dienen om hun volwaardig te laten participeren. Dat compenseert de schadelijke effecten van deze oververtegenwoordiging.

### **Referenda integreren ondervertegenwoordigde groepen**

Referenda werken integrerend op de samenleving. Groepen die niet of onvoldoende worden vertegenwoordigd kunnen alsnog deelnemen aan het politieke proces. Vooral voor de huidige

---

<sup>1</sup> Voor een samenvatting zie hier: <http://stukroodvlees.nl/het-referendum-als-aanvulling-op-de-vertegenwoordigende-democratie/>

<sup>2</sup> <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/10/24/a-not-so-universal-suffrage-how-europes-political-elites-have-become-educational-elites/>

politieke situatie kan dat van nut zijn. De samenstelling van coalities is namelijk vaak bepalend voor de uitkomst van stemmingen in de Tweede Kamer. Partijen die niet onderdeel zijn van de regering hebben daardoor niet of nauwelijks invloed op het beleid dat tot stand komt. Bij roulatie van regeringsdeelname tussen alle politieke partijen zou dat geen probleem zijn, maar in de praktijk komen slechts een beperkt aantal partijen serieus in aanmerking voor regeringsdeelname. De PVV wordt door bijna alle partijen uitgesloten, terwijl regeringsdeelname van partijen als SP, Partij voor de Dieren en Denk ook (zeer) onwaarschijnlijk is. Hierdoor dreigt een significante groep kiezers buiten het politieke proces te vallen. Lijsttrekkers geven met regelmaat aan dat zij deze groepen kiezers bij de politiek willen blijven betrekken. Het raadgevend referendum kan die functie vervullen: door dat instrumenten kunnen groepen die niet vertegenwoordigd zijn in het parlement of niet in aanmerking komen voor regeringsdeelname alsnog deelnemen aan het politieke proces.

### **Participatie vergroot de kennis van burgers**

Politieke participatie leidt tot grotere kennisvergaring van burgers. Dit geldt ook voor referenda. De politicologen Henk van der Kolk en Kees van der Aarts hebben aangetoond dat bij het referendum over de Europese grondwet, gedurende de campagne de kennis over de inhoud van het verdrag alleen maar toenam.<sup>3</sup> Een voorbeeld daarvan was het misverstand dat het verdrag zou voorzien in een Turks lidmaatschap. Het aantal kiezers dat daarin geloofde nam gedurende de campagne af met 12%. Referenda hebben ook een ander positief neveneffect op de politieke kennis: kiezers vergaren door referenda meer kennis over de standpunten en positie van politieke partijen. Daarmee tillen referenda het niveau van de Nederlandse democratie op een hoger niveau.<sup>4</sup>

### **Lange-termijn-besluiten**

Politici moeten regelmatig lange-termijn-besluiten nemen, die ook na de volgende verkiezingen nog van invloed zijn. Tegenwoordig is de volatiliteit zeer hoog: bij verkiezingen doen zich steeds grotere verschuivingen voor. Tegelijkertijd zijn de opvattingen van kiezers over individuele onderwerpen vrij stabiel. Dat maakt het lastig voor politici om lange-termijn-beleid te voeren. Indien zulk soort besluiten af en toe onderworpen worden aan referenda, neemt de legitimiteit daarvan toe. Dat kan op de lange termijn leiden tot meer consistent en stabiel beleid.

### **Partijen hebben baat bij referenda**

Partijen hebben er ook zelf baat bij om het raadgevend referendum te behouden. De positie van politieke partijen – met de name de traditionele bestuurderspartijen – staat namelijk onder druk. Zij slagen er minder in om hun traditionele rollen te vervullen, zoals het verbinden van burgers en de staat en de articulatie van politieke opvattingen. Op dat vlak hebben referenda juist een positief neveneffect voor politieke partijen. “Referenda stellen partijen in staat om zich te profileren op onderscheidende functies, waardoor zij hun achterban kunnen mobiliseren en nieuwe leden kunnen aanboren,” aldus de politicoloog Tom van der Meer.<sup>5</sup> Door referenda neemt de kennis over standpunten van partijen toe.

Partijen hebben ook op een andere manier baat bij referenda. Referenda kunnen als uitlaatklep dienen voor kiezers die het op bepaalde punten niet eens zijn met hun volksvertegenwoordigers. Zij

---

<sup>3</sup> Kees Aarts en Kees van der Kolk, ‘Op weg naar 1 juni’. In: Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.) *Nederlanders en Europa* (Amsterdam: 2005), 159

<sup>4</sup> Armen Hakhverdian en Wouter Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken* (Amsterdam: 2017), 128-129.

<sup>5</sup> Van der Meer, *Niet de kiezer is gek* (Houten: 2017), 98.

zullen bij de volgende verkiezingen minder snel overstappen naar andere partijen als zij hen tussentijds kunnen corrigeren.

### **Een meerderheid is vóór: in de samenleving én in het parlement**

Uit onderzoek van het sociaal- en cultureel planbureau blijkt dat sinds jaar en dag een grote meerderheid, schommelend tussen 70 tot 80%, van de bevolking voor het referendum in enige vorm is. Uit de *Sociale Staat van Nederland* blijkt dat dit ook in 2017 gold: maar liefs 69% is voor het referendum. Ook bij de Tweede Kamerverkiezingen stemde een ruime meerderheid voor partijen die voor het raadgevend referendum zijn. In totaal bezetten zij 90 van de 150 zetels. Dat er nu een meerderheid in beide kamers lijkt te zijn, komt enkel doordat zij pas na de verkiezingen van standpunt zijn verandert. In hun verkiezingsprogramma spraken zij zich duidelijk uit vóór de wet raadgevend referendum: ***“Dus wanneer er voor het eerst gebruik gemaakt wordt van een nieuw instrument als het raadgevend referendum, dan omarmen we dat en leren we ervan. Wij staan niet als de andere partijen -die tijdens de campagne schitterden in afwezigheid- vooraan om te pleiten voor het afdanken van deze vernieuwing.”*** Nu is het tijd om die woorden gestand te blijven. Het kan niet zo zijn dat door een uitruil in de achterkamertjes een democratisch recht van de bevolking wordt ontnomen.

### **Conclusies over de Wrr zijn te voorbarig; wacht de conclusies van de publieke evaluatie en staatscommissie af**

De Wet raadgevend referendum (Wrr) schrijft voor dat er in de zomer van 2018 een publieke evaluatie zal worden gehouden met input van experts en burgers. Dat is het moment om de wet door te lichten op fouten, een oordeel over de wenselijkheid te vellen en een besluit te nemen over de toekomst van referenda in Nederland. Het kabinet doet het tegenovergestelde. Zij heeft haar oordeel geveld in de achterkamertjes tijdens de formatie op basis van een enkel referendum en wil nu de referendumwet in alle haast afschaffen zonder dat de publieke evaluatie er aan te pas heeft kunnen komen.

### **Er zijn geen alternatieven**

De wet raadgevend referendum is niet perfect en is zeker aan verbetering toe. Maar er zijn op dit moment geen alternatieven om zeggenschap en inspraak op nationaal niveau op een andere wijze vorm te geven. Alternatieve opties staan nog in de kinderschoenen en zijn te vrijblijvend, of hebben enkel van doen met de lokale democratie. In de memorie van toelichting geeft het kabinet aan dat de invloed van burgers op concrete onderwerpen aan verbetering toe is. Dé manier om dat te doen is door de wet raadgevend referendum te behouden en te verbeteren.

### **Naschrift: Het argument tegen het Oekraïne-referendum dat steeds maar terugkomt**

Zo vaak stellen tegenstanders van het referendum: *“Het Oekraïne-referendum ging helemaal niet over het Associatieverdrag, maar over Europa. De initiatiefnemers wilden de Europese Unie kapot maken. Oekraïne kon hun niets schelen.”*

De uitspraak dat men met het referendum eigenlijk de positie in Europa probeerde te frustreren komt van Arjan van Dixhoorn en Pepijn van Houwelingen, die als Burgercomité-EU het initiatief namen voor een referendum, maar slechts een zeer marginale rol speelden in de inzameling van de handtekeningen en campagne. De rest van het tegenkamp – GeenPeil, SP en Forum voor Democratie – hebben zich altijd van deze uitspraken gedistantieerd.

Het referendum was overigens niet van Burgercomité-EU, GeenPeil of Jan Roos, maar van de vier miljoen Nederlanders die aan de stemming deelnamen. Het referendum zou dan ook niet beoordeeld worden op basis van de beweringen en intenties van eerdergenoemde personen, maar van de kiezers die stemden. Zij vervulden hun rol. Uit het Nationaal Referendumonderzoek, dat door politicologen tegelijkertijd met het referendum is uitgevoerd, blijkt dat het overgrote deel van de kiezers om inhoudelijke redenen voor of tegen heeft gestemd. Bij de voorstanders vooral uit solidariteit met de Oekraïne (37,7%) en economische voordelen (21,0%) en bij tegenstanders wegens corruptie (34,1%) en de vrees dat het associatieverdrag een opmaat naar EU-lidmaatschap is (16,6%).<sup>6</sup> Een stem tegen Europa of de regering was het dus niet.

***\*Thijs Vos is politicoloog en als onderzoeker verbonden aan Meer Democratie***

---

<sup>6</sup> Kristof Jacobs, 'Stemgedrag en stemmotieven', in: Kristof Jacobs (red.), *Het Oekraïne-referendum Nationaal Referendum Onderzoek 2016* (2016), 16-18.