

Referenda in de praktijk

*Prof. dr. W. van der Brug en prof. dr. T.W.G. van der Meer**

1. De paradox in het hart van de representatieve democratie

Binnen de Nederlandse democratie bestaat een zeer indirecte relatie tussen publieke opinie en beleid. Via verkiezingen kunnen volwassen burgers invloed uitoefenen op de samenstelling van het parlement, welke via ingewikkelde coalitieonderhandelingen weer doorwerkt in de samenstelling van de regering. Beleidsbeslissingen zijn vervolgens de uitkomst van ondoorzichtige processen, waarin niet alleen uitruil plaatsvindt tussen standpunten van gekozen partijen, maar waarbij bovendien tal van niet-gekozen gremia formeel dan wel informeel invloed uitoefenen. Daardoor valt te verwachten dat resulterende beleidskeuzes niet altijd in overeenstemming zijn met de opvattingen van de meerderheid van burgers.

Dit probleem moeten wij niet beschouwen als het falen van de politieke instituties of zelfs van de politici die deze instituties bevolken. Het risico op onrepresentatieve beleidsuitkomsten is inherent aan de representatieve democratie. Verkiezingen leiden niet vanzelfsprekend tot een goede representatie op alle maatschappelijke thema's, zelfs niet in uitermate evenredige kiesstelsels als het Nederlandse. Kiezers baseren hun keus over het algemeen immers op een klein aantal onderwerpen die zij rond verkiezingstijd het belangrijkste vinden.¹ In Nederland zijn dat gewoonlijk thema's rond de economie, zorg en de multiculturele samenleving. Omdat er in Nederland voldoende partijen zijn waaruit men kan kiezen, kunnen kiezers altijd wel op een partij stemmen die hun opvattingen vertegenwoordigt op het issue (of de issues) die voor hen op dat moment het belangrijkste zijn. Maar er zijn ook thema's die kiezers niet de hoogste prioriteit geven. Deze kunnen ondergesneeuwd raken in het verkiezingsgeweld, hoewel kiezers er wel degelijk uitgesproken opvattingen over hebben.

Omdat kiezers bij parlementsverkiezingen stemmen op beleidspakketten (partijen en hun verkiezingsprogramma's) en niet op individuele beleidspunten, ontstaat bovendien de Ostrogorski-paradox.² Deze paradox houdt in dat zelfs wanneer alle kiezers (ongeacht het kiesstelsel) stemmen op de voor hen optimale beleidspakketten, er toch een parlementaire meerderheid kan ontstaan die besluiten neemt waar een meerderheid van de kiezers zich niet in herkent. Dit aggregatieprobleem kan in een representatieve democratie altijd ontstaan.

2. Het referendum

Het referendum is een instrument om burgers meer directe inspraak te geven in het beleid en waarmee de bovengenoemde problemen van gebrek aan democratische vertegenwoordiging kunnen worden voorkomen. Referenda bestaan in veel democratische stelsels in verschillende vormen. Zij verschillen langs drie dimensies: 1) referenda kunnen bindend zijn of adviserend, 2) het houden van een referendum kan worden geïnitieerd door burgers of door de uitvoerende macht (al dan niet als uitvloeisel van een wettelijke plicht) en 3) er kan sprake zijn van een referendum over een reeds genomen besluit (correctief) of over een nieuw initiatief. Theoretisch zou men aldus acht soorten referenda kunnen onderscheiden, zij het dat sommige combinaties in de praktijk vaker voorkomen dan andere.

Nederland kent sinds kort op nationaal niveau en in een aantal gemeentes de mogelijkheid dat burgers een correctief raadgevend referendum initiëren. Daarnaast is er in Nederland ook sprake geweest van een raadgevend referendum, door de Tweede Kamer uitgeschreven, over het Verdrag van Lissabon. In andere landen, zoals Zwitserland en de Verenigde Staten (Californië), zijn de uitkomsten van referenda bindend en bestaat ook de mogelijkheid tot een volksinitiatief, ofwel een nieuw voorstel dat door een aantal burgers wordt geïnitieerd.³

Over de wenselijkheid van referenda worden soms felle debatten gevoerd. Al in 1920 wees premier Ruys de Beerenbrouck (RKSP) het idee van een referendum af: 'Deze plant van vreemden bodem te enten op onze constitutie, ware een gevaarlijke proefneming. Als de Staten-Generaal gesproken hebben, is voor eene nadere beslissing van het kiezersvolk geen plaats.'⁴ Na de Tweede Wereldoorlog hebben in eerste instantie vooral linkse en progressieve partijen zich hard gemaakt voor het referendum. Hoewel de D66-oprichters geen belangrijke rol zagen

* Prof. dr. W. van der Brug en prof. dr. T.W.G. van der Meer zijn beiden als hoogleraar Politicologie verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

1. Zie o.a.: S. Pardos-Prado & E. Dinas, 'Systemic polarisation and spatial voting', *European Journal of Political Research* (49) 2010, afl. 6.
2. M. Ostrogorski (ed. and abridged by S. Lipset), *Democracy and the Organisation of Political Parties*, Garden City, NJ: Doubleday and Co 1964; D.W. Rae & H. Daudt, 'The Ostrogorski paradox: A peculiarity of compound majority decision', *European Journal of Political Research* (4) 1976, afl. 4, p. 391-398.
3. Dit in tegenstelling tot een correctief referendum, waarbij achteraf een reeds genomen besluit kan worden teruggedraaid.
4. Commissie-Ruys de Beerenbrouck, *Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 December 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij 1920.

voor het referendum,⁵ beschouwden latere D66'ers als Thom de Graaf en Boris Dittrich het juist als een van de kroonjuwelen van de partij.⁶ GroenLinks had tot de verkiezingen van 2017 in ieder verkiezingsprogramma sinds haar oprichting in 1989 staan dat zij voorstander was van een correctief bindend referendum. Ook binnen de PvdA waren veel politici hiervan voorstander en de huidige Wet raadplegend referendum van 2015 is ingevoerd op basis van een initiatief van de PvdA en GroenLinks.

Het eerste referendum op basis van die wet, over het Associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne, volgde een klein jaar later, in april 2016, geïnitieerd door het Burgercomité EU, GeenPeil en het Forum voor Democratie. Als gevolg van de ervaringen met dit 'Oekraïne-referendum' is het links-progressieve enthousiasme voor het instrument danig bekoeld. Recentelijk bestaat juist ter rechterzijde veel steun voor het referendum. Voorstander GeenPeil voerde campagne voor het referendum onder het mom 'Red de democratie'. Geert Wilders (PVV) schreef een opiniestuk in *de Volkskrant* onder de titel 'Laat middels referenda de volkswil spreken' bedoeld om zo 'de macht terug [te] geven aan het volk'.⁷ Volgens een later rapport van Thierry Baudet en Paul Cliteur⁸ voor de PVV 'is het van het grootste belang dat de democratische crisis van onze tijd wordt opgelost. Dit onderzoek betoogt dat het referendum dé manier is om die relatie tussen de staat en zijn burgers (of liever: tussen de burgers en hun staat) te herstellen.'

Tegenwoordig komt een deel van de tegenstand tegen referenda juist uit links-progressieve hoek. Zo zei Maarten van Rossem in *De slimste mens*: 'Ik ben faliekant tegenstander van referenda, omdat het in feite de bijl zet aan de wortels van de democratie.' De voorzitter en vicevoorzitter van DWARS, de jongerenorganisatie van GroenLinks, schreven in *de Volkskrant*: 'Referenda zijn echter allesbehalve een verrijking van de democratie. Sterker nog: het is in feite een bom onder de parlementaire democratie.'⁹ Politicoloog en voormalig PvdA-raadslid André Krouwel, ten slotte, schreef in 2016 in *VNG Magazine*: 'Het botte referendummiddel is dus geen medicijn voor een aftakelende partijdemocratie, maar eerder een gif. Zeker in Nederland – met zijn consensusdemocratie en diepgeworteld respect voor minderheidsstandpunten – richt dit paardenmiddel veel schade aan.'¹⁰

Verschillende bijdragen aan dit themanummer gaan in op de juridische aspecten van referenda. In onze bijdrage geven wij een korte schets van de wetenschappelijke kennis over de *praktijk van referenda*. Het doel hiervan is de hierboven geschetste utopische en apocalyptische visies op referenda van enige nuance te voorzien. Wij gaan hieronder achtereenvolgens in op de achtergronden van de deelnemers aan referenda, op hun kennis van de

onderwerpen waarover zij stemmen, op het belang van de referendumcampagne en ten slotte op de uitkomsten van referenda.

3. Wie nemen er deel aan referenda?

De opkomst bij nationale en lokale referenda is meestal veel lager dan de opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor gemeenteraden, behalve wanneer deze gelijktijdig worden gehouden. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 bracht 81,9% van de kiezers een stem uit, terwijl dit bij het Oekraïne-referendum slechts 32,2% was. Amsterdam is de Nederlandse stad waar de meeste referenda worden gehouden. Daar was de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen van 2014 met 50,3% laag, maar dat is nog steeds ruim boven de opkomstcijfers van verschillende referenda, behalve het gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 gehouden referendum over de verzelfstandiging van het GVB. Bij het referendum over de aanleg van de Noord-Zuidlijn was de opkomst het laagst (22%) en bij het referendum over de aanleg van de wijk IJburg het hoogst (41%).

Wanneer men referenda ziet als een middel bij uitstek om de participatieve democratie te versterken en om betrokkenheid van burgers te vergroten, dan is het wel enigszins ontnuchterend dat slechts een minderheid van de burgers van deze mogelijkheid gebruikmaakt. In de huidige Nederlandse situatie wordt deze lage opkomst echter deels in de hand gewerkt door de opkomstdrempel van 30%, die een strategisch dilemma creëert voor voorstanders. Zij moeten immers kiezen tussen 'ja' stemmen (en daarmee de kans op het halen van de opkomstdrempel verhogen) of niet stemmen (en daarmee het percentage 'nee' verhogen). Een lage opkomst bij referenda is echter niet een uniek Nederlands fenomeen. Ook bij buitenlandse referenda waar de uitslag bindend is en geen kiesdrempels bestaan, is de opkomst vaak gering.¹¹

Zwitserland is een specifiek geval. De opkomst bij landelijke verkiezingen is daar laag, gemiddeld 48%. De verklaring hiervoor is dat er weinig op het spel staat, omdat de vier grootste partijen sowieso altijd in de regering komen en omdat er vaak bindende referenda plaatsvinden waarmee onwelgevallige beslissingen kunnen worden teruggedraaid. De opkomst bij referenda schommelt in Zwitserland rond de 45%.

Nu zou men kunnen zeggen dat referenda toch een nuttige aanvulling vormen op de vertegenwoordigende democratie, omdat zij juist groepen burgers wier stem meestal niet doorklinkt in het beleid de kans bieden in het geweer te komen tegen maatregelen die hun belangen of groep raken. Onderzoek naar opkomst bij referenda laat echter zien dat dit niet het geval is.

5. Zo stemde Hans van Mierlo in 1974 tegen de invoering van een referendum in Nederland.

6. Dit mag blijken uit het feit dat het afschieten van het voorstel voor de invoering van een correctief referendum door de Eerste Kamer (tijdens de zogenoemde 'Nacht van Wiegel') voor D66 aanleiding was uit het kabinet te stappen.

7. Geert Wilders, 'Laat middels referenda de volkswil spreken', *de Volkskrant* 5 november 2015.

8. Thierry Baudet & Paul Cliteur, *Echte Democratie. Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing*, www.forumvoordemocratie.nl, september 2016.

9. Stefan Bekedam & Funs Elbersen, 'Red de democratie, ga niet stemmen voor GeenPeil-referendum', *de Volkskrant* 2 oktober 2015.

10. André Krouwel, 'Besmeurd referendum', *VNG Magazine* 2016, afl. 7.

11. S. Bowler & T. Donovan, 'Civic duty and turnout in the UK referendum on AV: What shapes the duty to vote?', *Electoral Studies* (32) 2013, p. 265-273; H. Kriesi, *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Oxford: Lexington Books 2005.

Bij alle verkiezingen bestaat er een vertekening in opkomst: hoger opgeleiden nemen vaker deel aan verkiezingen dan lager opgeleiden, mannen meer dan vrouwen en politiek goed geïnformeerde en politiek geïnteresseerde kiezers komen meer op dan minder geïnformeerde en geïnteresseerde burgers. Dat geldt ook bij referenda. De vertekening in de richting van hoger opgeleiden en meer geïnteresseerde kiezers is echter groter naarmate de opkomst lager is. Met andere woorden: bij Tweede Kamerverkiezingen – met het hoge opkomstpercentage – gaat ook een relatief groot deel van de laag opgeleide burgers stemmen, evenals een groot deel van diegenen die zich maar beperkt interesseren voor politieke kwesties. Bij verkiezingen waarbij de opkomst laag is, zoals referenda en Europese verkiezingen haken de minst geïnteresseerde kiezers het eerste af, terwijl de politiek sterk geïnteresseerden en de hoog opgeleiden daaraan wel in hoge mate deelnemen.¹² Bij referenda ligt de lat voor deelname hoog, omdat het vaak om ingewikkelde onderwerpen gaat, waar de meeste mensen weinig van weten op het moment dat een referendum wordt uitgeroepen. Wie zich dan in het onderwerp wil verdiepen, moet daar tijd en moeite in investeren. Hoger opgeleiden en vooral de meest politiek geïnteresseerden zijn eerder bereid dit te doen dan minder geïnteresseerden en daarom nemen zij ook vaker deel aan referenda, zeker wanneer er regelmatig referenda worden georganiseerd.

Hoewel referenda in theorie meer invloed geven aan groepen burgers die niet goed gerepresenteerd worden, werkt het in de praktijk meestal niet zo. Ook blijkt dit instrument geen mobiliserende werking uit te oefenen op nieuwe groepen kiezers die bij reguliere verkiezingen niet zouden komen opdagen. Veeleer worden de bestaande ongelijkheden in politieke participatie door referenda versterkt.¹³

4. Campagnes

Wanneer burgers wordt gevraagd een stem uit te brengen in een verkiezing, of het nu gaat om verkiezing voor vertegenwoordigende functies of om een referendum, staan ze voor een complexe keuze. Bij het kiezen van partijen of kandidaten is het aantal issues en standpunten schier eindeloos. Maar ook de eenvoudige ‘ja’- of ‘nee’-keuze in een referendum is niet zo simpel als zij lijkt. Vaak kunnen goede argumenten worden gegeven voor beide opties en zelfs voor goed geïnformeerde kiezers is

het vaak onmogelijk om de gevolgen van de verschillende uitkomsten te beoordelen. Bij het Oekraïne-referendum bijvoorbeeld kon men de gevolgen voor de economie overwegen, de positie van Nederland in de EU (bij een mogelijk Nederlands veto op een overeenkomst die werd ondersteund door de 27 andere lidstaten), het democratiseringsproces in Oekraïne, de militaire gevolgen voor de betrekkingen tussen Oekraïne en Rusland, de positie van de EU ten opzichte van Rusland, etc. Gezien de complexiteit van de keuze en gezien de onzekerheid over de gevolgen van verschillende uitkomsten van referenda, lijkt het een onmogelijke taak al deze aspecten mee te wegen.

Verkiezingsonderzoekers hebben betoogd dat kiezers zich, vanwege de complexiteit van de beslissingen die zij moeten nemen, meestal gedragen als ‘cognitieve vrekken’.¹⁴ Omdat mensen slechts een beperkte capaciteit hebben om relevante informatie te vergaren en te verwerken, wordt de voorliggende keuze versimpeld door te vertrouwen op gemakkelijker toegankelijke soorten kennis. Dit kunnen de adviezen zijn van opinieleiders of politici die men vertrouwt.¹⁵ In de context van EU-referenda kan men zich ook baseren op het vertrouwen dat men heeft in de EU (bijvoorbeeld De Vreese & Semetko 2004; Aarts en Van der Kolk 2006).¹⁶ Het gevolg hiervan is dat referenda vaak niet gaan over het onderwerp waarover gestemd wordt. Een referendum kan op deze wijze maar al te gemakkelijk uitmonden in een publieke ‘motie van wantrouwen’ in de regering of in de EU (zie Franklin 2002 voor voorbeelden).

In de literatuur is echter toenemend bewijs dat referendumcampagnes een positief leereffect hebben op kiezers. Gedurende de campagne worden zij zich beter bewust van de argumenten van voor- en tegenstanders. Onderzoek laat zien dat referendumspecifieke¹⁷ overwegingen gedurende een campagne steeds belangrijker worden bij het bepalen van de stemkeuze in het referendum.¹⁸ Hobolt heeft laten zien dat dit weer sterk afhankelijk is van de mate waarin er inhoudelijk campagne wordt gevoerd.¹⁹ Hoe inhoudelijker de campagne, des te meer wordt de keuze bepaald door het onderwerp zelf. Ook hierin wijken referenda nauwelijks af van reguliere parlementsverkiezingen. Omgekeerd geldt dus ook: hoe minder inhoudelijk de campagne, des te meer verwordt het referendum tot een mogelijke ‘motie van wantrouwen’ in de regering. Dit betekent dat de ‘politieke cultuur’ rond een referendumcampagne erg belangrijk is. In Zwitserland heerst

12. Zie bijvoorbeeld: A. Gallego, ‘Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective’, *Electoral Studies* (29) 2010, afl. 2, p. 239-248; W. van der Brug & C. van der Eijk (eds.), *European Elections and Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*, Notre Dame: University of Notre Dame Press 2007.

13. A. Leininger, ‘Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls’, *Global Policy* (6) 2015, afl. S1, p. 17-27.

14. S. Iyengar & D.R. Kinder, *News that matters*, Chicago, IL: University of Chicago Press 1987.

15. C. Colombo & H.P. Kriesi, ‘Party, policy – or both? Partisan-biased processing of policy arguments in direct democracy’, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, online first 2016, p. 1-20; M. Franklin, ‘Learning from the Danish Case: A Comment on Palle Svensson’s Critique of the Franklin Thesis’, *European Journal of Political Research* (41) 2002, afl. 6, p. 751-757; M. Franklin, C. van der Eijk & M. Marsh, ‘Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht’, *West European Politics* (18) 1995, afl. 3, p. 101-117.

16. C.H. de Vreese & H.A. Semetko, ‘News Matters: Influences on the vote in the Danish 2000 euro referendum’, *European Journal of Political Research* (43) 2004, p. 699-722; K. Aarts & H. van der Kolk, ‘Understanding the Dutch “No”: The Euro, the East and the Elite’, *PS: Political Science and Politics* (39) 2006, afl. 2, p. 243-246.

17. Dit zijn overwegingen die direct betrekking hebben op het onderwerp waarover het referendum gaat.

18. Colombo & Kriesi 2016, *ibid*.

19. S.B. Hobolt, ‘When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums’, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* (15) 2005, afl. 1, p. 85-109.

een positieve cultuur rond referenda, waar partijen inhoudelijk campagne voeren over het betreffende onderwerp en kiezers het als hun taak beschouwen zich te informeren.²⁰ Recente EU-referenda in Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn een droevige tegenhanger hiervan. Het Nederlandse referendum ging veelal niet om delibereatie en uitwisseling van argumenten, maar over elkaars geloofwaardigheid, over personen, over vermeende financieringsstromen, over vermeende motieven en over vermeende belangen achter peilingen. Het Britse referendum uit de zomer van 2016 over het lidmaatschap van de EU was daarin de overtreffende trap. Op grote schaal werden leugens, onjuiste cijfers en desinformatie verspreid om het eigen kamp te helpen.

Het grootste probleem in beide campagnes was vooral waar het debat níet over ging: de vraag wat de regering zou kunnen en moeten doen als het nee-kamp, dan wel het Brexit-kamp zou winnen. Na afloop van beide referenda ontstond chaos, doordat over de haalbaarheid en wenselijkheid van de gevolgen van een nee-stem onvoldoende discussie was gevoerd. Deze blinde vlek leidde na het Oekraïne-referendum tot merkwaardige toestanden. Enerzijds kondigde Thierry Baudet (Forum voor Democratie) daags na het referendum aan in het televisieprogramma *Pauw* dat hij 'samen met andere leden van het intellectuele nee-kamp' alternatieven zou uitwerken waar de regering dan in Europa over kon onderhandelen, hoewel de Nederlandse kiezer over deze alternatieven niet heeft kunnen stemmen. Anderzijds bleek de PvdA-fractie in de Tweede Kamer zich na afloop van het referendum toch niet onvoorwaardelijk te binden aan de uitslag, hoewel ze dat in november 2015 nog had toegezegd. Het gebrek aan discussie over handelingsperspectieven tijdens de campagne heeft de uitkomst onnodig complex gemaakt.

Daar zit een probleem. Het grootste risico van referenda ontstaat, net als bij andere vormen van burgerinspraak, wanneer aan burgers wordt gevraagd zich in te spannen maar zij uiteindelijk het gevoel hebben dat hun inspraak onvoldoende serieus wordt genomen door de beleidsmakers. Dat creëert juist onvrede. Het gaat dan niet zozeer om het vanzelfsprekend overnemen van de uitkomst – zoals de uitslag van een niet-bindend referendum – maar om de duidelijkheid en oprechtheid waarmee deze uitkomst wordt meegewogen.

De beweegredenen achter een ja- of nee-stem kunnen uiteraard ook achteraf worden achterhaald door bijvoorbeeld enquêteonderzoek. Zo blijkt uit politicologisch onderzoek naar het Oekraïne-referendum dat de twee belangrijkste argumenten om tegen te stemmen lagen in de corruptie in Oekraïne en de angst voor Oekraïens lidmaatschap van de Europese Unie.²¹ Achteraf kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de aanvullende toezeggingen die door de regering zijn afgedwongen te-

gemoet komen aan deze twee voornaamste bezwaren. Daarin staat immers onder meer dat het associatieverdrag geen opstap is naar EU-lidmaatschap, dat lidstaten niet verplicht zijn extra financiële steun aan Oekraïne te geven, en de rechtsstaat in Oekraïne versterkt moet worden.²² In die zin heeft het referendum wel nut gehad. Door de gebrekkige campagne vindt een dergelijke interpretatie achteraf echter geen vruchtbare voedingsbodem.

5. Uitkomsten van referenda

Een veel geuit bezwaar tegen referenda is dat deze een land in een bestuurlijke chaos kunnen storten, of dat zij op zijn minst tot ernstig conservatisme leiden. Californië wordt wel genoemd als een bestuurlijke eenheid waar het referendum tot wanbestuur leidt.²³ In Californië komt het voor dat burgers tegelijk met een verkiezing voor een gouverneur van de staat hun stem kunnen uitbrengen op twintig referendumvoorstellen. Voor kiezers is het dan uiteraard vrijwel onmogelijk zich te verdiepen in al die onderwerpen, laat staan dat er zinnige inhoudelijke campagnes worden gevoerd. Het gevolg is dan dat er vaak voorstellen worden aangenomen die met elkaar in strijd zijn en die financieel niet goed zijn afgedekt. Burgers keren zich bijvoorbeeld tegen belastingverhoging, maar stemmen wel voor programma's die de overheidsuitgaven verhogen. Het logische gevolg is dat Californië enkele keren bijna failliet is gegaan en salarisbetalingen aan ambtenaren moesten worden opgeschort of staatsbezit moest worden verkocht.

Hendriks stelt dat dit Californische probleem het gevolg is van de combinatie van referenda met een stelsel van politieke vertegenwoordiging waarin één partij een absolute meerderheid verkrijgt.²⁴ Het Zwitserse federale systeem van proportionele vertegenwoordiging kent daarentegen een hoge mate van machtsspreiding en -deling, waardoor het bestuur sterk consensusgericht is. In zo'n geval hebben referenda een andersoortige werking. Zwitserse bestuurders zijn zich er voortdurend van bewust dat kiezers hun beleid uiteindelijk via referenda ongedaan kunnen maken en ze besteden veel tijd en moeite aan het zoeken van steun en draagvlak voor hun besluiten, juist om referenda te voorkomen of te winnen. Papadopoulos spreekt in dit verband van de 'long-term virtues of direct democracy in terms of political integration'.²⁵

Dat moge zo zijn, maar Zwitserland wordt ook als voorbeeld genoemd van de extreem behoudzuchtige uitwerking van referenda. Landelijk werd het vrouwenkiezersrecht pas in 1971 ingevoerd en in het laatste kanton Appenzell pas in 1991, nadat mannelijke kiezers het tot drie keer toe in referenda hadden afgewezen. Een systematische analyse van Zwitserse referenda door Kriesi bevestigt inderdaad dat het instrument tot enig conserva-

20. Y. Papadopoulos, 'How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making', *West European Politics* (24) 2001, afl. 2, p. 35-58.

21. K. Jacobs (red.), *Het Oekraïne-referendum: Nationaal referendum Onderzoek 2016*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016.

22. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/weg-vrij-voor-overeenkomst-met-oekra%C3%AFne.

23. Albert Jan Kruiter, 'Voorkom Californische toestanden na dit referendum', *NRC* 7 april 2016.

24. F. Hendriks, 'Democratie in Zwitserland: een voorbeeld voor Nederland?', *Bestuurskunde* 2009, afl. 4, p. 58-68.

25. Papadopoulos 2001, p. 52.

tisme leidt.²⁶ In referenda wordt vaker behoudzuchtig gestemd dan voor verandering. Toch behoeft het beeld van Zwitserland als extreem conservatief land wel enige nuancering. Hendriks geeft verschillende voorbeelden van Zwitserse referenda waarvan de uitslag in internationaal vergelijkend perspectief juist vooruitstrevend kan worden genoemd, vooral op het gebied van drugs- en milieubeleid.²⁷ Het uiteindelijke beeld van referenda is daarmee tamelijk diffuus.

6. Referenda en de representatieve democratie

Op langere termijn is de hamvraag hoe referenda zich in de praktijk verhouden tot de representatieve democratie. Gegeven het aplomb waarmee de discussie over referenda in Nederland is gevoerd, is opmerkelijk dat hun invloed op de kwaliteit van de representatieve democratie in algemene zin beperkt lijkt. Het internationale onderzoeksproject *Varieties of Democracy* (via gedetailleerde, conceptueel onderbouwde vragenlijsten onder honderden experts) laat bijvoorbeeld zien dat in Europa zowel landen met een uitvoerige referendumtraditie op nationaal niveau (Zwitserland) als landen met een zeer beperkte referendumtraditie (Noorwegen, Zweden) tot de beste electorale, liberale, en deliberatieve democratieën behoren.

Onderzoek suggereert dat referenda en representatieve democratie elkaar kunnen aanvullen. Zo tonen Leemann & Wasserfallen op basis van een vergelijking van Zwitserse kantons dat democratisch gekozen bestuurders responsiever zijn naar de bevolking wanneer het voor burgers relatief gemakkelijk is om referenda te houden.²⁸ Het recht om referenda te organiseren levert met name een bijdrage aan de kwaliteit van de democratie wanneer de kloof tussen regering en bevolking erg groot is. Het referendum fungeert zodoende vooral als het correctiemechanisme waar wij in de inleiding al op wezen. Dit correctiemechanisme lijkt zelfs een preventieve werking te hebben: 'These sanctioning instruments of the principal hang over the agent like the metaphorical *Sword of Damocles*' (p. 54).²⁹ Het referendum lijkt zodoende daadwerkelijk een oplossing te bieden voor de bovengenoemde Ostrogorski-paradox.

Ook de dragers van de representatieve democratie kunnen baat hebben bij referenda. Politieke partijen kunnen referenda gebruiken om zich te profileren op onderscheidende thema's, maar referenda nopen hen er ook toe om in nauwer contact te staan met hun achterban. Dit zou verklaren waarom meer burgers lid zijn van een politieke partij in landen met ruimere mogelijkheden tot (bottom-up of top-down) referenda.³⁰ De invloed van referenda op de opkomst bij parlementsverkiezingen is aanzienlijk minder eenduidig.³¹ Enerzijds zijn er typen referenda

waarbij burgers primair reageren op eerder genomen besluiten of voornemens van parlementariërs of bestuurders. Het correctief referendum is hier een voorbeeld van. Dergelijke referenda blijken de opkomst bij parlementsverkiezingen te schaden. Anderzijds zijn er typen referenda waarbij burgers proactief nieuwe thema's agenderen, zoals bij burgerinitiatieven. Dat type referenda blijkt de opkomst bij parlementsverkiezingen te verhogen, zij het in mindere mate.

Het vertrouwen in de politiek, ten slotte, lijkt niet of nauwelijks beïnvloed te worden door de organisatie van referenda. In landenvergelijkend onderzoek speelt de aan- of afwezigheid van referenda geen rol van betekenis om verschillen in politiek vertrouwen te verklaren. Zwitsers onderzoek laat zien waarom dat zo is.³² De invloed van referenda loopt namelijk langs twee wegen. De mogelijkheid referenda te kunnen organiseren, stimuleert het politiek vertrouwen licht – waarschijnlijk doordat bestuurders responsiever zijn richting het electoraat. Maar de feitelijke organisatie van referenda lijkt dat vertrouwen ietwat te schaden – waarschijnlijk omdat het feit dat een referendum gehouden wordt, suggereert dat er iets mis is gegaan in het politieke besluitvormingsproces. Netto lijken beide effecten elkaar goeddeels op te heffen.

Het referendum kan dus de representatieve democratie versterken, zonder dat het ook het vertrouwen in de politiek stimuleert.

7. Conclusie

Het finale oordeel over referenda als instrument in het algemeen – en het Nederlandse referendum in het bijzonder – hangt af van de doelstelling die men wil bereiken. Als het doel is burgers te betrekken bij besluitvorming, dan kan het prima werken, al is dat afhankelijk van de inhoudelijkheid van de campagne en de kwaliteit van het debat. Alleen als referenda bij wijze van uitzondering worden georganiseerd, kan dit doel worden bereikt. Er zal altijd het risico blijven bestaan dat vooral een minderheid van zeer geïnteresseerde burgers aan het referendum deelneemt, maar dat risico is groter wanneer er veel referenda worden georganiseerd dan wanneer dit zelden het geval is.

Het risico dat referenda een elitaire en ook conservatieve werking hebben, heeft vanuit normatief perspectief ook iets geruststellends. Een argument tegen referenda is dat deze demagogische politici de mogelijkheid bieden gevaarlijke beleidsmaatregelen door te drukken. Het feit dat referenda behoudzucht in de hand werken, wijst echter op het tegendeel. Het blijft dan ook van belang om een zorgvuldig onderscheid aan te brengen tussen verschillende typen referenda. Volksinitiatieven zijn in dit kader

26. Kriesi 2005, *ibid.*

27. Hendriks 2009, *ibid.*

28. L. Leemann & F. Wasserfallen, 'The democratic effect of direct democracy', *American Political Science Review* (110) 2016, afl. 4, p. 750-762.

29. P.C. Bauer & M. Fatke, 'Direct democracy and political trust: Enhancing trust, initiating distrust – or both', *Swiss Political Science Review* (20) 2014, afl. 1, p. 49-69.

30. Y. Peeters, '(Re-)join the party! The effects of direct democracy on party membership in Europe', *European Journal of Political Research* (55) 2016, afl. 1, p. 138-159.

31. Y. Peeters, 'Zero-Sum Democracy? The Effects of Direct Democracy on Representative Participation', *Political Studies* (64) 2016, afl. 3, p. 593-613.

32. Bauer & Fatke 2014, *ibid.*

bijvoorbeeld wezenlijk anders dan correctieve referenda. Daarnaast is behoudzucht niet altijd slecht. Als het referendum als instrument in de jaren negentig in Nederland en Duitsland had bestaan, was de euro wellicht niet of minder voortvarend ingevoerd. Dat had later veel ellende kunnen voorkomen.

Het referendum kan ook zuiver worden gezien als correctief instrument, wanneer een regering besluiten doorvoert die indruisen tegen de opvattingen van een meerderheid van de bevolking of van een gepassioneerde minderheid. Eerste en Tweede Kamerleden kunnen op sommige thema's een andere mening hebben dan hun kiezers. In deze gevallen kan het referendum een nuttige aanvulling zijn op de vertegenwoordigende democratie, waarbij het primaat ligt bij regering en parlement die ook verantwoordelijk zijn voor de (financiële) afstemming tussen verschillende beleidselementen. Op de lange termijn kan dit gunstig uitpakken, omdat dit ertoe leidt dat politici nog meer dan nu het geval is, op zoek moeten naar voldoende draagvlak voor het beleid dat zij willen voeren.

Voor het bereiken van beide doelstellingen is het echter belangrijk om kritisch na te denken over de drempel voor het laten organiseren van een referendum. Op dit moment kan een referendum worden aangevraagd in twee rondes. In de eerste ronde kan een referendum worden voorgesteld door 10 000 burgers (1 op de 1280 stemgerechtigde Nederlanders). In een tweede ronde dienen 300 000 burgers (1 op 42 stemgerechtigde Nederlanders) via internet hun steun te geven. Dit betekent dat een handeling die minder dan een minuut tijd vergt een verzoek neerlegt bij maar liefst 42 andere personen om zich in een onderwerp te verdiepen, zich te legitimeren en een stem uit te brengen. De vraag is zodoende waar de drempel voor zou moeten dienen, en of die doelstelling daadwerkelijk bereikt wordt met de huidige invulling ervan.

Om het referendum werkelijk het sluitstuk van de representatieve democratie te laten zijn, moeten ook de invulling en uitvoering daarvan worden heroverwogen. De strategische dilemma's als gevolg van de opkomstdrempel moeten worden afgeschaft. Daarnaast zou de kwaliteit van het debat een stuk beter moeten worden. Dat kan de wetgever niet afdwingen, maar vergt iets dat nog veel moeilijker is, namelijk een gedragsmatige aanpassing van campagnevoerders en media. Wanneer een dergelijk referendum een reguliere vorm van burgerinspraak wordt, zal blijken dat het niet de bijl aan de wortel van de representatieve democratie is, noch de redding ervan, maar gewoon een onder omstandigheden nuttige aanvulling.