

Notitie n.a.v. uitnodiging Rondetafelgesprek Intrekking van de Wrr, 13/2/2018

Prof.dr. T.W.G. (Tom) van der Meer, hoogleraar Politicologie ihb Legitimiteit, Ongelijkheid en Burgerschap, Universiteit van Amsterdam

Naar verzoek van de commissie richt deze korte notitie zich specifiek over referendabiliteit van de intrekkingwet. Het gaat niet in op de wenselijkheid of onwenselijkheid van het referendum of de Wrr in algemene zin. Daartoe is elders voldoende literatuur beschikbaar. Daarnaast is er een Staatscommissie die op systeemniveau het functioneren van het parlementair stelsel onderzoekt. Ook gaat mijn bijdrage nadrukkelijk niet over het juridische aspect van de intrekkingwet. Dat laat ik nadrukkelijk aan rechtsgeleerden. Mijn bijdrage zal nadrukkelijk vertrekken vanuit mijn expertise, gedragswetenschappelijke inzichten over kiezers, politiek vertrouwen, en burgerparticipatie.

De eerste centrale vraag betreft de gevolgen van de Intrekking van de WRR in het algemeen, en het niet-referendabel verklaren van die intrekkingwet in het bijzonder. De onderbouwing daarvan laat zich momenteel kenmerken als een juridische redenatie. Ongeacht of het niet-referendabel verklaren van de intrekkingwet technisch mogelijk en juridisch effectief is, blijft de vraag wat de doelstelling is om van deze mogelijkheid gebruik te maken. De Raad van State constateerde al dat "dat deze motivering niet steun op een inhoudelijke waardering van het instrument raadgevend referendum". Kijkend naar de maatschappelijke legitimiteit ligt daar een serieus pijnpunt.

Onder de bevolking bestaat immers een grote steun voor het referendum. In het SCP-onderzoek Culturele Veranderingen was in 2017 69% voorstander. In het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 was – met een ietwat andere vraag – 59% voorstander. Slechts 27% van de Nederlanders sprak zich in dit NKO expliciet uit *tegen* het referendum. De steun voor het referendum is in beide onderzoeken met name hoog onder lager- en middelbaar opgeleiden, en onder burgers die de politiek wantrouwen.

Er bestaat dus een zeer reëel risico dat juist lageropgeleide, middelbaar opgeleide, en/of wantrouwende burgers hun wantrouwen bevestigd zien worden, wanneer de Wrr zonder heldere, overtuigende inhoudelijke motivatie niet-referendabel zou worden verklaard. Dat risico moet serieus genomen worden, aangezien het vertrouwen in de politiek toch al laag is onder de grootste voorstanders van het referendum. Het zonder mogelijkheid van referendum intrekken van de Wrr kan juist onder deze groepen nadere teleurstelling of vervreemding creëren.

Het is daarom van belang om de motivatie van de Intrekkingwet nader te beoordelen. Daartoe baseer ik me primair op de Memorie van Toelichting (34854-3) en de nota (34854-6).

Mijn tweede centrale vraag richt zich zodoende op de argumenten bij de Intrekkingwet. Ik bespreek er hier drie.

1. Een centraal argument is het vermeende gebrek aan steun voor het instrument. Zo valt te lezen dat de ‘politieke steun is afgebrokkeld’, en – specifieker – ‘Het referendum kan verder mede door haar raadgevende karakter niet vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen.’

Wanneer nadrukkelijk wordt gesproken over de Nederlandse burgers, vallen toch wel zeer belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de dalende steun. Nog altijd is een zeer ruime meerderheid van de Nederlandse burgers uitgesproken voorstander van het referendum, en slechts een kleine minderheid uitgesproken tegenstander. In de conservatieve cijfers van het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 is de verhouding 59% voor en 27% tegen. In cijfers van het SCP is zelfs 69% voorstander.

Er is een daling in de steun sinds het Oekraïne-referendum (van 82% naar 69% in de SCP-cijfers; van 66% naar 59% in de NKO-cijfers), maar deze daling vindt vooral plaats onder de hoogstopgeleiden en aanzienlijk minder onder lager- en middelbaar opgeleiden. Dit is des te meer relevant, aangezien juist de lager- en middelbaar opgeleiden fors ondervertegenwoordigd zijn in andere participatievormen (zie Bovens & Wille 2017). Bovendien worden zij door vertegenwoordigende organen ook inhoudelijk minder goed gerepresenteerd dan hogeropgeleiden (zie Hakhverdian & Schakel 2017).

Vanuit dit oogpunt zou een eventuele parlementaire meerderheid voor de Intrekking van de Wrr beschouwd kunnen worden als voorbeeld van de Ostrogorski-paradox. Volgens die paradox zullen ook in de meest evenredige kiesstelsels parlementaire meerderheden ontstaan die niet worden gesteund door een (soms ruime) meerderheid van de bevolking. Dat is met name waarschijnlijk op thema's die in verkiezingstijd van secundair belang zijn geweest. Het referendum is normaliter het middel bij uitstek om deze paradox te ontrafelen.

Het niet-referendabel verklaren van de intrekkingwet zou daarentegen getuigen van de door politicologen geconstateerde dubbele kloof tussen volksvertegenwoordigers en hun achterbannen. Die uit zich dan niet alleen op inhoudelijke thema's (in dit geval: de Intrekkingwet van de Wrr), maar ook op de procedure (in dit geval: de wenselijkheid van een referendum over deze wet).

De in de MvT en nota gesignaleerde afbrokkeling van politieke steun zou ook betrekking kunnen hebben op de steun voor het referendum in de Staten-Generaal, in plaats van op de steun onder kiezers. Als motivatie voor de Intrekkingwet en de niet-referendabiliteit ervan creëert een dergelijke motivatie het risico dat deze door kiezers wordt geïnterpreteerd als circulair, met name door kiezers die toch al wantrouwend of cynisch staan tegenover de politiek. Immers, de politieke steun verwijst dan naar een steun die zich uit in de Tweede Kamer.

2. Een tweede argument is de 'teleurstelling' of de 'vervreemding van de kiezer'. Beide verwijzen naar het niet-bindende karakter van het referendum, waarbij het parlement uiteindelijk het laatste woord heeft, ook als een meerderheid van de opgekomen kiezers tegen het wetsvoorstel stemde. De teleurstelling wordt voorgesteld als realiteit (Nota, p4), de vervreemding consequent als potentiële uitkomst. De Memorie van Toelichting verwijst naar het "debat dat *na afloop* van het Oekraïne-referendum is gevoerd" (cursief door auteur, want zie het oordeel over de campagne hieronder). De RvS stelt "dat de verwachting van de kiezer dat de uitslag van het juridisch niet-bindende referendum in de praktijk gevolgd zal worden blijkens de totstandkomings-geschiedenis van de Wrr ook los gezien kan worden van een eventuele opkomstdrempel". Die verwachtingen komen ook terug in de Nota (zie oa p3).

Er wordt een relatie gelegd tussen de opvattingen van kiezers en een blijkbaar inherent element in de Wrr. De realiteit is m.i. echter gecompliceerder.

Ten eerste is in de institutionele opzet gekozen voor een opkomstdrempel van 30%. Bij een niet-bindend referendum is dit een merkwaardig element, zoals collega-politicologen wel hebben beschreven. Naast andere problemen riskeert dit element een psychologisch effect dat het parlement niet om de uitkomst van een referendum heen kan wanneer de drempel wordt gehaald, en daardoor immers meer legitimiteit heeft gekregen. Dit is geen noodzakelijk onderdeel van de Wrr.

Ten tweede waren er twee fracties in de Tweede Kamer die zich in aanloop naar het Oekraïne-referendum bonden aan de uitslag ervan, wanneer de opkomstdrempel gehaald zou worden. Zo werd de facto van een niet-bindend referendum een bindend referendum gemaakt, en kon in de campagne voor het eerste referendum volgens de Wrr inderdaad uit worden gegaan van een mogelijk bindende uitkomst. Dit is een politieke keuze geweest van actoren in het parlement, maar niet een die inherent voortvloeit uit de Wrr.

Wanneer we vanuit deze achtergronden naar kiezers kijken, zien we dat onder hen inderdaad verschil van inzicht bestaat hoe regering om dienen te gaan met de uitkomst van een referendum. In het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 vindt 38% dat de regering deze altijd moet uitvoeren; 19,9% vindt dat de regering deze naast zich neer mag leggen. De grootste groep, 39,7% vindt dat het ervan af hangt. Dat is overigens geen bewijs voor vervreemding.

De mogelijke (!) vervreemding of teleurstelling van kiezers met het niet-bindende karakter van het referendum kent verschillende oplossingen. Het afschaffen van het instrument in zijn geheel is de meest verregaande. Het is ook mogelijk om de Wrr – en dan met name de opkomstdrempel – aan te passen, maar deze is niet aangepast. Het is ook mogelijk dat politici niet-bindende referenda niet de facto bindend maken. En het is onder deze voorwaarden ook mogelijk om kiezers voor te lichten over het instrument. Juist dat is – door de gebrekkige voorwaarden bij het vorige referendum – niet het geval geweest.

3. In de Nota wordt de intrekking van de Wrr gekoppeld aan alternatieve participatievormen, specifiek dat van "vroegtijdig consulteren van belanghebbende partijen, burgers en bedrijven" (34854-6, p2-3).

Ongeacht de mogelijke wenselijkheid van consultatie en andere vormen van burgerbetrokkenheid, zijn verschillende vormen van burgerbetrokkenheid echter niet vanzelfsprekend inwisselbaar. Juist referenda nemen een bijzondere positie in binnen het participatie-arsenaal van burgers.

Ten eerste zitten consultaties vooraf in het beleidsvormingsproces (ex ante) in plaats van achteraan (ex post). Daarmee vervult het referendum een ander doel in het systeem, namelijk als potentieel middel tegen de Ostrogorskiparaox en als ventiel.

Ten tweede is politieke participatie inherent weinig egalitair. Activiteiten als consultatie worden met name ondernomen door hoger opgeleide, welgestelde, politiek vaardige burgers en hun organisaties. Juist wantrouwende en lageropgeleide burgers hebben er het minste baat bij. Veel onderzoeken (Bovens & Wille; SCP) bevestigen het beeld van wat wel een 'participatie-elite' in een 'diplomademocratie' is gaan heten.

Referenda wijken af van dit beeld, omdat ze aanzienlijk bredere groepen burgers trekken. Ze betrekken ex-post een veel grotere doorsnede burgers bij de besluitvorming, juist ook diegenen die bij andere participatievormen vaak ondersneeuwen.

Samenvattend

De Intrekking van de Wrr, en met name het niet-referendabel verklaren ervan, riskeert een daling van het vertrouwen in de politiek en een stijging van het politieke cynisme, juist onder die groepen die toch al relatief wantrouwend staan tegenover de politiek.

De eventuele juridische mogelijkheid dat de intrekkingswet zelf niet-referendabel is, is niet voldoende om dat risico weg te nemen. Daartoe is ook een inhoudelijke motivatie noodzakelijk: niet alleen het middel (de juridische weg) maar ook het doel.

De huidige motivatie vertrekt vanuit afbrokkelende politieke steun, en vervreemding en teleurstelling van de kiezer. Onder kiezers bestaat echter nog altijd grote steun voor het referendum, met name onder lager- en middelbaar opgeleide kiezers en kiezers die wantrouwen hebben in de politiek. Dat zijn groepen die in politiek opzicht toch al relatief kwetsbaar zijn en bij het huidige instrumentarium van politieke participatie snel ondersneeuwen. De mogelijke en tamelijk onbewezen vervreemding van de kiezer valt niet los te zien van de inrichting van de Wrr (opkomstdrempel) en de uitspraken van enkele Kamerfracties in aanloop naar het Oekraïne-referendum.

Bijzonder vroeg – na één referendum onder de Wrr – wordt geconcludeerd dat er sprake is van zowel afbrokkelende steun voor referenda als van teleurstelling of vervreemding. Zelfs als deze argumenten onverkort kloppen, zouden ze de referendabiliteit van de Intrekkingswet paradoxaal juist niet in de weg staan. Dan zouden deze argumenten immers bevestigd moeten worden bij een referendum over de intrekkingswet.