

Speech voorzitter Staatscommissie Parlementair Stelsel

Boekpresentatie 'Democratische zegen of vloek, aantekeningen bij het referendum'

5 oktober 2017

Geachte aanwezigen,

Allereerst zijn complimenten aan de onderzoekers, Frank Hendriks, Koen van der Krieken en Charlotte Wagenaar op zijn plaats. U heeft een mooi stuk werk afgeleverd dat voor velen en ook voor de Staatscommissie Parlementair Stelsel bijzonder nuttig is. Het doet me ook genoeg dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eraan heeft bijgedragen dat dit boek er nu ligt.

Op nationaal niveau (voor gemeenten ligt het anders) heeft ons land zoals bekend nog maar beperkte ervaring met het referendum. Maar die ervaringen hebben er wel stevig ingehakt, als ik dat zo mag zeggen. In 2005 mochten de mensen stemmen over de Europese grondwet en vorig jaar over het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne. Beide keren klonk er een luid en duidelijk 'nee' en was het kabinet op zijn minst verlegen met de uitslag.

Het is géén groot geheim dat het de initiatiefnemers van het Oekraïne-referendum niet primair om Oekraïne te doen was en dat zij de eerste de beste referendabele wet die zich daarvoor leende hebben gebruikt voor hun anti-Europa boodschap. Maar de kiezer is daar niet ingetrapt, bleek achteraf uit het Nationaal Referendum Onderzoek. De mensen die zijn gaan stemmen hebben zich bij het bepalen van hun stem primair laten leiden door hun mening over het samenwerkingsverdrag. De kiezer is echt niet gek, wil ik maar zeggen. En Tom van der Meer (lid van de staatscommissie) zal dat met me eens zijn.

Bij beide referenda was zo'n 80% van de leden van Tweede Kamer vóór, maar stemde zo'n 60-65% van de kiezers tegen. Hoe is het in onze representatieve democratie met zijn strikt evenredige vertegenwoordiging mogelijk dat die stemverhoudingen zó ver uiteen kunnen lopen? Is de representatie, ofwel de vertegenwoordiging van de kiezer, die mag gelden als het fundament van onze democratie, in deze gevallen niet tekort geschoten?

U zult begrijpen dat onze staatscommissie zich over deze vraag buigt. Ik noem vier zaken die mogelijk een antwoord bieden.

1. Ten eerste is het een gegeven dat ook in een democratisch systeem het parlement een besluit kan nemen waarvoor onder de bevolking geen meerderheid bestaat. Dat komt omdat politieke partijen meerdere onderwerpen in een meer of minder samenhangend verkiezingsprogramma bijeen brengen. De kiezer zoekt vervolgens de partij waarmee hij het op de meeste -maar vast niet op alle- belangrijke punten eens is. Rekenkundig kun je dan vrij eenvoudig laten zien dat het dan mogelijk is dat voor afzonderlijke onderwerpen een meerderheid onder de bevolking zich niet automatisch vertaalt naar een meerderheid in de Tweede Kamer. Politicologen noemen dat de Ostrogorski-paradox. Misschien is het goed als ik dat even ga spellen? Dan kunt u dat vanavond even googelen. Of u vraagt het straks bij de forumdiscussie aan Ruud Koole (ook lid van de staatscommissie), hij kan dat heel goed uitleggen!

2. Ten tweede worden er bij de formatie door de betrokken partijen nogal eens onderwerpen uitgeruild. Dat mechanisme kan ertoe leiden dat een regeringspartij in de Tweede Kamer vóór een bepaald besluit stemt conform de afspraken in het regeerakkoord. Terwijl de betreffende partij daar volgens het eigen verkiezingsprogramma niet voor was! Dat laatste is dus een onderdeel van de politieke praktijk en kan op afzonderlijke onderwerpen tot een verminderde inhoudelijke representatie leiden.

3. Ten derde is er de demografische afspiegeling van het electoraat. Onze volksvertegenwoordigers zijn bijna allemaal hoogopgeleid, gesproken wordt over de zogenoemde diplomademocratie. We hebben dus te maken met een gebrekkige afspiegeling qua opleidingsniveau. Maar niet alleen qua opleiding. Ook qua geslacht en woonplaats. En er zijn ook maar weinig Kamerleden met een achtergrond in het bedrijfsleven. Met name voor een deel van de mensen die niet naar de universiteit zijn geweest, gaat dit ten koste van de herkenbaarheid van de volksvertegenwoordigers. Juist in deze groep vind je veel mensen die denken dat hun mening er niet toe doet in 'Den Haag'. Zij vinden dat politici beter moeten luisteren. En zij vinden dat de politiek te weinig oog heeft voor de wereld waarin gewone mensen leven.

4. Verminderde herkenbaarheid en verminderd vertrouwen zijn niet goed voor het gevoel vertegenwoordigd te worden. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de opvattingen van Tweede Kamerleden op de thema's integratie, immigratie en Europa bijna naadloos aansluiten op die van de hoogopgeleide kiezer, maar veel minder goed op die van de laagopgeleide kiezer. Op deze inhoudelijke thema's wordt het electoraat niet goed gerepresenteerd in de Tweede Kamer. Dat was mijn vierde en laatste punt.

Voordat u zich nu gaat afvragen of er nog iets wèl goed gaat met de representatieve functie van onze beide Kamers... wijs ik er dan toch nog maar even op dat ons systeem van evenredige vertegenwoordiging er buitengewoon effectief voor zorgt dat nieuwe partijen met nieuwe belangen of nieuwe opvattingen snel hun weg naar de Kamer vinden. Dat gaat in ons land veel gemakkelijker dan in landen met een meerderheidsstelsel. In die zin is er met de representatie dus niets mis.

Er is in Nederland bovendien grote steun voor het systeem van de representatieve democratie. Een kleine meerderheid van de bevolking is óók voor het referendum maar dan als aanvulling op de representatieve

democratie. Men heeft dus zeker niet de wens om alles per referendum te gaan beslissen. Ik zei al: de kiezer is niet gek.

Dan kom ik nu weer terug bij het referendum. De hamvraag is dan: hoe groot is de toegevoegde waarde van het referendum als aanvulling op de Nederlandse representatieve democratie? Wat de staatscommissie betreft is het referendum een serieus te nemen onderwerp voor de toekomst.

Laat ik daarbij dan wel meteen zeggen dat er aan het huidige raadgevend referendum nog wel een paar zaken verbeterd kunnen worden. We hebben gezien dat een opkomstdrempel kan leiden tot strategisch niet-stemmen, dat acht ik niet wenselijk. De vraag is ook: wat is wel en wat is niet referendabel? En een ander punt is dat wanneer politici vooraf verklaren dat zij de uitslag van een raadgevend referendum zullen volgen, dat schuurt met de Grondwet. De vraag is dus of dit kool- en geitsparende referendum wel het goede antwoord is op een eventueel democratisch tekort.

Het boek van Frank Hendriks, Koen van der Krieken en Charlotte Wagenaar biedt verschillende waardevolle aanknopingspunten voor verbetering van het instrument. Dus ik raad u allen aan: lees dit boek!

En wellicht deelt u dan hun verstandige conclusie dat we met het Oekraïne-referendum misschien niet het ideale voorbeeld hebben gezien van hoe een formeel slechts raadgevend referendum kan werken, maar dat dat geen reden is om de zoektocht naar een betere vormgeving van het referendum als aanvulling op onze representatieve democratie te staken, wat er bij de kabinetsformatie ook is of zal worden afgesproken.

Ik dank u wel.