

## Onrealistische uitkomstdrempel maakt van referendum een tantaluskwelling

*Tom van der Meer\**

Het nieuwste initiatief tot de invoering van het bindend referendum heeft de eerste ronde in de Tweede en de Eerste Kamer overleefd. Nu wacht het voorstel een tweede ronde in beide Kamers. Dit initiatief volgt vele eerdere, mislukte, pogingen (Van der Meer, Wagenaar & Jacobs, 2020). Een cruciaal onderdeel van de referendumwetgeving is de hoogte van de uitkomstdrempel. Zo'n uitkomstdrempel betekent dat de voor- of tegenstem moet zijn uitgebracht door een minimumpercentage van de gehele bevolking voordat de referendumslag geldig is. Een te lage drempel riskeert uitkomsten die soms weinig representatief zijn. Een te hoge drempel riskeert dat een succesvol referendum onhaalbaar wordt. Elke drempel zal moeten navigeren tussen deze twee risico's.

In het huidige voorstel is de hoogte van de uitkomstdrempel door de Tweede Kamer per amendement toegevoegd, en de facto door de Eerste Kamer geaccordeerd. Het amendement koppelt de hoogte van de uitkomstdrempel op nationaal niveau aan (de helft van) de opkomst van de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen. Dat komt de facto neer op een uitkomstdrempel op nationaal niveau van circa 40 procent (bij een opkomst als in 2017 zelfs bijna 41 procent). Omdat de wet onderdeel zou moeten worden van de Grondwet, zou je verwachten dat de hoogte van de uitkomstdrempel stevig gemotiveerd is door de initiatiefnemer, de Raad van State, de regering en/of de Tweede Kamer. Maar opmerkelijk genoeg is dat niet het geval. Ter motivatie van de hoogte van de drempel volstond het amendement met een verwijzing naar het advies van de Raad van State, die – op summiere wijze en zonder systematische vergelijking met alternatieve opties – een uitkomstdrempel op nationaal niveau van ca 40 procent 'passend' noemde. De koppeling van de onderliggende doelstellingen van de uitkomstdrempel aan het specifieke percentage van 40 procent bleef echter onuitgewerkt.

Ik zal in het onderstaande laten zien dat de toegevoegde uitkomstdrempel niet 'passend' is. Het is onnodig hoog vanuit het oogpunt van representativiteit van uitkomsten. Het is onrealistisch hoog vanuit het oogpunt van haalbaarheid. Het zeer waardevolle instrument van een bindend correctief referendum wordt door deze hoge uitkomstdrempel al snel een dode letter in de Grondwet; in het slechtste geval zelfs een tantaluskwelling voor burgers. Er zijn alternatieven beschikbaar, waarbij een forse uitkomstdrempel wel grondwettelijk wordt ingebed, zonder ons a priori te binden aan een specifieke formule. Ik onderbouw deze conclusies aan de

\* Prof. dr. Tom van der Meer is hoogleraar politicologie aan de faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam.

hand van formele doorrekeningen, landenvergelijkend onderzoek en gedragswetenschappelijk onderzoek. Ik sluit af met twee mogelijke alternatieven.

### **De internationale norm voor uitkomstdrempels is 30 procent; hogere drempel voor bijzondere wetgeving**

Er zijn verschillende gevestigde, vertegenwoordigende democratieën die gebruikmaken van een uitkomstdrempel bij nationale referenda (zie [www.idea.int](http://www.idea.int), waar ook de minister in haar antwoorden aan de Eerste Kamer naar verwijst). Veel van deze referenda zijn niet direct te vergelijken met het Nederlandse voorstel. Ze betreffen bijvoorbeeld door politici ingezette (in jargon ‘raadplegende’, top-down) referenda in plaats van door burgers geïnitieerde (‘raadgevende’, bottom-up) referenda, zoals in verschillende landen in Noord-Europa.

De meeste referenda met uitkomstdrempel hanteren een drempel van 30 procent (IDEA; zie ook Aguiar-Conraria & Magelhães, 2010). Dat geldt voor referenda over gewone wetten, die niet gelijktijdig worden gehouden met parlementsverkiezingen. Een hogere drempel komt nagenoeg<sup>1</sup> alleen voor als verzwaarde procedure voor bijzondere wetgeving over bijvoorbeeld de Grondwet of de onafhankelijkheid.<sup>2</sup> Zo’n hogere drempel voor grondwetswijzigingen gaat bovendien vaak gepaard met koppeling van het referendum aan de nationale verkiezingen, zodat een hoge opkomst gegarandeerd is.<sup>3</sup> Het Nederlandse voorstel gaat echter niet over dergelijke bijzondere wetgeving en koppelt de uitkomstdrempel niet aan verkiezingen. De rationale voor een uitkomstdrempel hoger dan 30 procent ontbreekt, laat staan voor een van 40 procent.

### **Opkomst en stemverhoudingen**

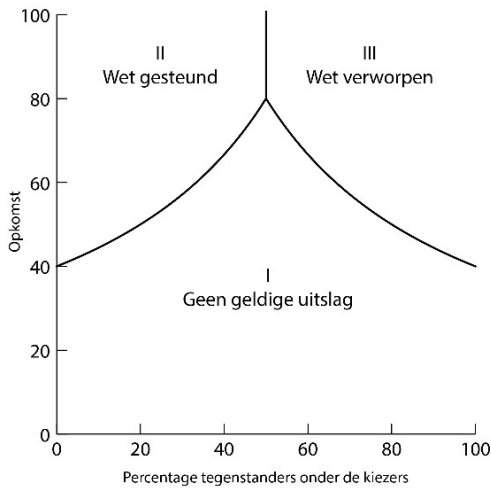
Een uitkomstdrempel koppelt de geldigheid van het referendum aan de opkomst en de stemverhoudingen. Hoe dit mechanisch uitpakt, kunnen we eenvoudig doorrekenen. Deze stap is nodig voordat we de effecten ervan kunnen bekijken.

Figuur 1 zet uiteen hoe hoog de opkomst moet zijn voor een geldige uitslag (verticale as), gegeven de stemverhoudingen onder de kiezers (horizontale as), als de uitkomstdrempel 40 procent bedraagt. Box 1 geeft de verhoudingen aan waarbij het referendum niet geldig is. Box 2 beschrijft een geldige winst voor kiezers die de wet steunen. Uitsluitend in box 3 wordt de wet verworpen door een geldige winst voor kiezers die tegen de wet stemden.

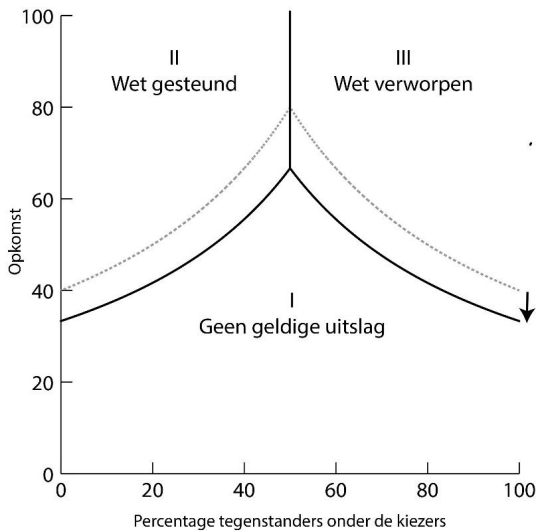
Als kiezers erg verdeeld zijn, is een opkomst van bijna 80 procent nodig. Maar ook als kiezers het volledig eens zijn met elkaar (voor of tegen een wet), is nog een opkomst van 40 procent nodig voor een geldige uitslag. En bij een stemverhouding van 80-20 procent is een opkomst van 50 procent nodig.

Tom van der Meer

**Figuur 1** *Percentage tegenstanders onder de kiezers*



**Figuur 2** *Percentage tegenstanders onder de kiezers*



Bij een uitkomstdrempel van 33,3 procent, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) en weergegeven in figuur 2, zal eerder een geldige uitslag tot stand komen. Wanneer kiezers unaniem zijn, is de noodzakelijke opkomst 6,67 procentpunt lager (33,3 procent); wanneer kiezers verdeeld zijn, is de noodzakelijke opkomst zelfs 13,33 procentpunt lager (66,67 procent). Bij een stemverhouding van 80-20 procent is een opkomst van 41,7 procent nodig.

## **Uitkomstdrempel 40 procent: geen van de voorgaande Nederlandse referenda zou geldig zijn**

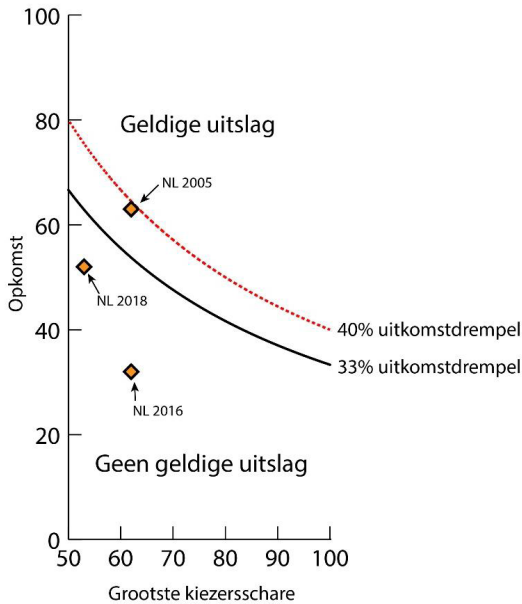
Wat betekent een uitkomstdrempel van 40 procent in de praktijk? Ik kijk allereerst naar de drie Nederlandse ervaringen met referenda op nationaal niveau in de afgelopen decennia. Figuur 3 toont de grootte van de grootste groep kiezers (horizontaal) en de hoogte van de opkomst.

Geen van de drie referenda zou de uitkomstdrempel van 40 procent hebben gehaald. Het referendum over het Associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne (2016) had door de lage opkomst (32 procent) niet tot een geldige uitslag geleid. Dat lag geheel aan de opkomst en niet aan de verhoudingen onder de kiesgerechtigde bevolking: onder de gehele bevolking was de steun voor het associatieverdrag in 2016 zelfs nog iets lager (Van der Kolk, 2016).

Het referendum over de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (Wiv) (2018) had een aanzienlijk hogere opkomst doordat deze was gekoppeld aan de gemeenteraadsverkiezingen. Dit zou desondanks niet voldoende zijn geweest voor een geldige uitslag. Ook in 2018 lag dit aan de opkomst (52 procent) en niet aan de voorkeuren onder de bevolking: tegenstanders van de Wiv bleven eerder thuis dan voorstanders (Van der Kolk, 2018). Bij deze opkomst was een stemverhouding nodig geweest van 77-23 procent om tot een geldige uitslag te komen.

Opmerkelijk genoeg zou zelfs het referendum over de Europese grondwet (2005) niet tot een geldige uitslag hebben geleid bij een uitkomstdrempel van 40 procent, ondanks een opkomst die hoger is dan alle verkiezingen behalve die voor de Tweede Kamer (63 procent) en afgetekende stemverhoudingen (61,5-38,5 procent). Alleen dit referendum zou een uitkomstdrempel van 33,3 procent halen.

Tom van der Meer

**Figuur 3** Grootste kiezersschare

### Uitkomstdrempel van 40 procent: nauwelijks geldige referenda over gewone wetten

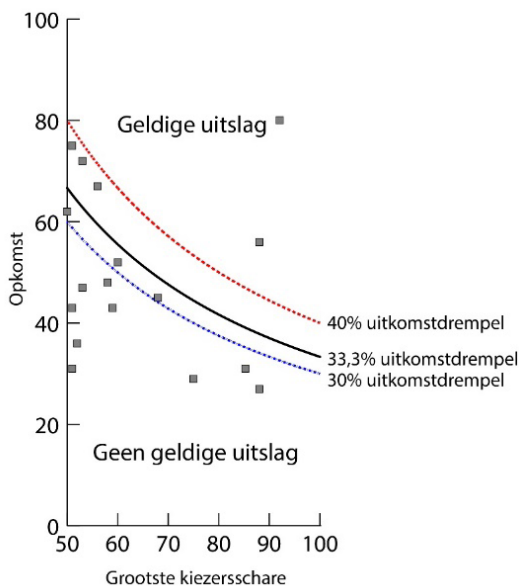
We kunnen het net breder trekken door een vergelijking te maken met de opkomst en uitkomst bij nationale referenda sinds 1995 in andere westerse landen met gevestigde democratieën.<sup>4</sup> Dit is echter veel lastiger doordat de typen referendum sterk uiteenlopen: bindend en niet-bindend, raadgevend en raadplegend, wetten en grondwetten, losstaand en gekoppeld aan verkiezingen. Ik kijk daarom in figuur 4 naar referenda die lijken op het Nederlandse voorstel: ze gaan over reguliere wetten (in plaats van grondwettelijke bepalingen, EU-lidmaatschap, goedkeuring/uitvoering van verdragen) en zijn niet gekoppeld aan bijvoorbeeld parlamentsverkiezingen.<sup>5</sup>

Slechts zeventien referenda gaan over gewone wetten en zijn niet gekoppeld aan verkiezingsdagen. Van die zeventien zijn slechts twee gevallen die de uitkomstdrempel van 40 procent zouden hebben gehaald; beide in Nieuw Zeeland.<sup>6, 7</sup> Zelfs de referenda met een opkomst van 70 procent of meer zouden niet tot een geldige uitslag hebben geleid, omdat de stemverhoudingen niet scheef genoeg zijn. Een uitkomstdrempel van 33,3 procent is blijkens deze vergelijking al behoorlijk hoog voor reguliere wetgeving: Het aantal succesvolle referenda over reguliere wetgeving buiten verkiezingstijd wordt dan iets groter, maar is nog altijd uitzonderlijk (vijf geldige referenda in al deze democratieën sinds 1995). Bij de internationale norm van 30 procent komen we tot in totaal acht geldige referenda.

We zouden aan deze analyse de landen kunnen toevoegen die referenda over gewone wetten hebben gekoppeld aan verkiezingen, of aan een enkel ander referendum (ongeacht of dit wel of niet onder de Nederlandse bepalingen zou vallen). Dat maakt de conclusie echter alleen maar stilliger. Van de dertien referenda die dat toevoegt aan figuur 4, zou er slechts één geldig zijn bij een uitkomstdrempel van 40 procent, en zouden vier dat zijn bij een drempel van 33,3 procent.

De internationale norm voor uitkomstdrempels over gewone wetten is dus begrijpelijk lager dan 40 procent.

**Figuur 4** Grootste kiezersschare



### Uitkomstdrempel van 40 procent: bijzonder scheve stemverhoudingen

Waarom is het zo moeilijk om te voldoen aan de uitkomstdrempel? Wetenschappelijk onderzoek toont al decennialang dat de opkomst bij secundaire verkiezingen (dat wil zeggen voor minder gezaghebbende, minder aandacht genererende bestuurslagen) wezenlijk lager ligt dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dat heeft meerdere oorzaken. De Kamerverkiezingen zijn het meest bepalend voor de volgende vier jaar (voor vertegenwoordiging, bestuur en beleid), de verkiezingen waarin een grote hoeveelheid voor kiezers zeer belangrijke thema's aan bod komen, waarin de machtsvraag wordt gesteld, en waar media met afstand het meeste aandacht aan besteden.

De opkomst bij een referendum zal hierdoor al snel fors lager zijn als dat niet op dezelfde dag als de Kamerverkiezingen wordt gehouden. Een referendum heeft immers betrekking op een enkel thema en krijgt minder media-aandacht. Zelfs in

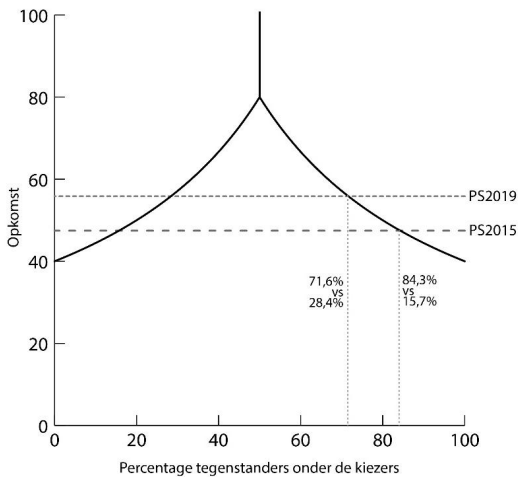
Tom van der Meer

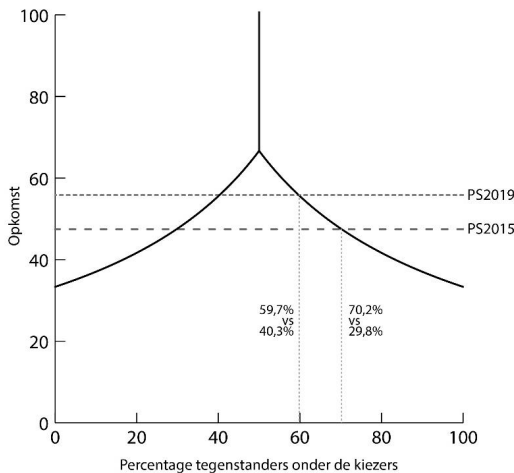
gunstige gevallen moeten we niet verwachten dat de opkomst bij referenda hoger uit zal vallen dan die bij verkiezingen voor de gemeenteraad en de provinciale staten (PS).

Van de afgelopen vier raads- en statenverkiezingen was de opkomst het laagst bij PS2015, het hoogst bij PS2019. Figuren 5 en 6 laten zien wat de minimale stemverhoudingen moeten zijn bij een referendum met een opkomst op het niveau van deze secundaire verkiezingen. Figuur 5 plot de verhoudingen bij een uitkomstdrempel van 40 procent. Pas als de stemverhoudingen zo scheef zijn als 71,6 procent versus 28,4 procent (bij een opvallend hoge opkomst) of zelfs 84,3 procent versus 15,7 procent (bij een lage opkomst), zou de uitslag geldig zijn. Op die manier komt de 40 procent-uitkomstdrempel neer op een eis voor stemverhoudingen die niet passen bij gewone wetten.<sup>8</sup>

Figuur 6 beeldt hetzelfde uit voor een uitkomstdrempel van 33,3 procent. Ook dan zijn zijn scheve stemverhoudingen nodig (59,7 procent versus 40,3 procent bij een hoge opkomst; 70,2 procent versus 29,8 procent bij een lage opkomst), maar aanzienlijk minder scheef dan bij de hoge uitkomstdrempel.

**Figuur 5** Percentage tegenstanders onder de kiezers



**Figuur 6** *Percentage tegenstanders onder de kiezers*

### Ondergrens: vanaf een opkomst van 25 tot 30 procent zijn referenda al representatief

Tot nu toe hebben we het uitsluitend gehad over de bovengrens in termen van haalbaarheid. Even belangrijk is de ondergrens. Vanaf welk niveau van opkomst zijn referenda representatief?

De meeste participatievormen worden vaker ingezet door onder anderen hoger opgeleiden. De vertekening die daardoor optreedt, is echter lager naarmate een groter deel van de bevolking participeert. Referenda en secundaire verkiezingen (gemeente, provincie, Europa, waterschap) zijn daardoor slechts iets minder representatief dan de Tweede Kamerverkiezingen. Een systematische vergelijking van Zwitserse verkiezingen en referenda bevestigt: ‘this bias is neither better nor worse in popular votes than in representative elections. Differences of this bias are only marginal’ (Fatke, 2015, 111). Zowel referenda als verkiezingen zijn aanzienlijk representatiever dan andere participatievormen, die burgers veel minder ondernemen.

Maar waar ligt de ondergrens? Een recente Zwitserse studie heeft de nationale referenda in het land systematisch vergeleken (Leiniger & Heyne, 2017). De conclusie is helder: voorbij een opkomst van 25 tot 30 procent neemt de representativiteit van het referendum niet op noemenswaardige (en niet altijd significante) wijze toe met een nog hogere opkomst. Er is dus vanuit dit oogpunt geen reden voor een veel hogere opkomst dan 25-30 procent (en dus een zelfs lagere uitkomstdrempel).

Dit beeld wordt bevestigd door de recente ervaringen met correctieve referenda in Nederland. Henk van der Kolk (Universiteit Twente) laat zien dat zowel in 2016 als in 2018 de uitkomst van het referendum in grote mate correspondeerde met de opvattingen onder de gehele bevolking. In weerwil van snelle journalistieke en po-



Tom van der Meer

litieke duidingen waren het de voorstanders die vaker hun stem uitbrachten, niet de tegenstanders. Als er al een vertekening was, werkte deze dus in het voordeel van de voorstanders en de voorgestelde wet.

Een hypothetische uitkomstdrempel van 40 procent zou zodoende vaak leiden tot ongeldige referenda, niet omdat de uitslag onrepresentatief is, maar omdat de opkomst te laag ligt voor de hoge eisen die de uitkomstdrempel de facto neerlegt.

### **Conclusie: het risico van een tantaluskwelling**

Een uitkomstdrempel van de facto 40 procent (helpt opkomst Tweede Kamerverkiezingen) voor referenda over reguliere wetten is onrealistisch en onnodig. Samenvattend concludeer ik het volgende.

De norm voor uitkomstdrempels voor gewone wetten is internationaal 30 procent. Hogere uitkomstdrempels komen nagenoeg alleen voor bij referenda over fundamentele wetgeving (grondwet, onafhankelijkheid). Dit type wordt in het Nederlandse voorstel – om begrijpelijke redenen<sup>9</sup> – juist uitgesloten. Verzwaarde procedures (hogere drempels) worden in de praktijk bovendien vaak afgezwakt door het referendum automatisch te combineren met parlementsverkiezingen. In het Nederlandse voorstel is het onwenselijk om wetten op te schorten tot de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezing.

Bij een uitkomstdrempel van 40 procent zouden nauwelijks tot geen geldige referenda plaatsvinden. Geen van de Nederlandse referenda in deze eeuw zou de drempel halen. Gegeven de waarschijnlijke maximale opkomst – vergelijkbaar met secundaire verkiezingen – zouden stemverhoudingen onder deelnemers aan het referendum bijzonder scheef (80-20 procent) moeten zijn om tot een geldige uitkomst te komen. Zulke verhoudingen zijn niet passend voor gewone wetten.

Voor representativiteit volstaat een opkomst van 25 à 30 procent, en dus een zelfs nog wat lagere uitkomstdrempel. De meerwaarde van een hogere drempel is nihil.

Een uitkomstdrempel van de facto 40 procent is zodoende een risico. Ook wanneer er breed draagvlak bestaat om een wet aan te nemen of weg te stemmen, is deze uitkomstdrempel in de praktijk dermate hoog dat een geldige uitkomst nauwelijks haalbaar is. Zelfs wanneer vele miljoenen mensen de moeite nemen hun stem uit te brengen en de stemverhoudingen een duidelijke afwijzing impliceren (zoals in bijvoorbeeld 2005), is het aannemelijk dat de uitkomstdrempel niet wordt gehaald. Zo levert de uitkomstdrempel frustratie op, omdat het correctieve referendum verandert in een tantaluskwelling: aanlokkelijk maar feitelijk net buiten bereik.

Een uitkomstdrempel moet niet dienen als ontmoediging, maar primair als een zekerheid ter validatie. Vanuit dat oogpunt is de uitkomstdrempel van 40 procent onrealistisch en onnodig.

## Twee alternatieve opties: principes en marges

Omdat het een cruciaal onderdeel blijkt te zijn voor het functioneren van de wet, is het een risico om de uitkomstdrempel al te principiële vast te stellen op een specifiek percentage. Dat is vooral een risico doordat er een politieke wens is om een specifieke uitkomstdrempel in de Grondwet in te bedden. Wie kiest voor een specifieke uitkomstdrempel, moet deze echter integraal beschouwen met zowel andere bepalingen in de referendumwet (hordes bij de aanvraag; opkomstbevorderende maatregelen, uitzonderingen op referendabele onderwerpen) als de gedragseffecten. Er zijn echter alternatieven. Ik noem er twee.

Ten eerste is het mogelijk om niet de specifieke hoogte van de uitkomstdrempel, maar wel de onderliggende principes grondwettelijk te verankeren: representativiteit en haalbaarheid. Dat zien we ook met het kiesstelsel: het principe (evenredigheid) staat in de Grondwet, de invulling ervan (bijvoorbeeld de kiesdrempel) staat in de Kieswet. Dat perkt de bandbreedte van de uitvoeringswet fors in.

Ten tweede is het mogelijk om in de Grondwet een marge aan te geven waarbinnen de uitkomstdrempel moet liggen. Dat kan bijvoorbeeld een marge zijn van 25-35 procent of 30-35 procent. De specifieke vaststelling binnen die marge blijft voorbehouden aan een uitvoeringswet. Dat biedt zowel de flexibiliteit om te leren (die de minister, verschillende adviesorganen en meerdere parlementariërs expliciet onderschrijven) als zekerheid over de funderende principes.

## Noten

- 1 De verwijzing naar uitkomstdrempels in Zweden en de Kaaimaneilanden in de reactie van de minister aan de Eerste Kamer is ongelukkig omdat in geen van beide landen een (geldig) referendum is georganiseerd onder die bepalingen. Het Zweedse bindende referendum is bovendien raadplegend (top-down) en bestaat naast een niet-bindende variant zonder een uitkomstdrempel van 40 procent.
- 2 Zo kent Zweden een bindend referendum over grondwetswijzigingen, dat dan wel op dezelfde dag als de verkiezingen moet worden gehouden, met een uitkomstdrempel van 40 procent, en kent Litouwen een referendum bij wetten die zouden leiden tot opgave van de onafhankelijkheid met een uitkomstdrempel van maar liefst 75 procent.
- 3 Dat zien we bijvoorbeeld in Zweden. Ook voorstelbaar is dat meerdere succesvolle referendumverzoeken worden opgespaard tot een enkele referendumdag, zoals in Italië.
- 4 Canada, West-Europa, Australië, Nieuw-Zeeland, exclusief Zwitserland. De gegevens zijn ontleend aan het overzicht van Qvortrup (2018).
- 5 Omdat niet altijd duidelijk is of een 'ja-stem' steun voor het parlementair besluit betekent, maak ik alleen onderscheid tussen geldige en niet-geldige uitslagen op basis van de grootste kiezersschare.
- 6 De twee referenda in Nieuw-Zeeland gingen over de corrigerende tik en over verplichte pensionering.

Tom van der Meer

- 7 Er zijn andere referenda die de uitkomstdrempel zouden hebben gehaald. Maar die gaan over de Grondwet, over EU-lidmaatschap of EU-verdragen, of over de uitvoering van verdragen (zoals de IceSave-referenda).
- 8 Zo'n eis past beter bij voorgestelde grondwetswijzigingen in een eenpartijstelsel, zoals Denemarken, Litouwen en Zweden.
- 9 We moeten de keuze voor die uitkomstdrempel integraal bekijken: Denemarken, Litouwen en Zweden hebben anders dan Nederland een eenkamerstelsel, waar een hoge drempel een extra hindernis is tegen lichtzinnige grondwetswijzigingen. Bovendien ligt het initiatief tot een referendum daar niet bij kiezers, maar bij politici.

## Literatuur

- Aguiar-Conraria, L., & Magalhães, P.C. (2010). Referendum design, quorum rules and turnout. *Public Choice*, 144 (1-2): 63-81.
- Fatke, M. (2015). Participation and Political Equality in Direct Democracy: Educative Effect or Social Bias. *Swiss Political Science Review*, 21 (1): 99-118.
- Kolk, H. van der (2016). De opkomst. In: K. Jacobs (red.), *Het Oekraïne-referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016*. Amsterdam: Stichting Kiezersonderzoek Nederland. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254244/het-oekra%C3%AFne-referendum-nationaal-referendumonderzoek-2016.pdf>.
- Kolk, H. van der (2018). Opkomst. In: K. Jacobs (red.), *Het Wiv-referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2018*. Amsterdam: Stichting Kiezersonderzoek Nederland. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255931/wiv-referendumonderzoek-2018.pdf>.
- Leininger, A., & Heyne, L. (2017). How representative are referendums? Evidence from 20 years of Swiss referendums. *Electoral Studies*, 48: 84-97.
- Meer, T.W.G. van der, Wagenaar, C.C.L., & Jacobs, K. (2020). The rise and fall of the Dutch referendum law (2015-2018): initiation, use, and abolition of the corrective, citizen-initiated, and non-binding referendum. *Acta Politica*. doi.org/10.1057/s41269-020-00175-3.
- Qvortrup, M. (2018). Appendix A1: Nationwide Referendums. In: M. Qvortrup (red.), *Referendums around the world*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken*. Amsterdam: Boom.