

Waarom was de opkomst bij het Oekraïnerferendum zo laag? - Hoofdinhoud

Martin Rosema, politicoloog aan de Universiteit Twente

De uitslagenavond van het Oekraïne-referendum was om maar één reden spannend: zou de opkomst wel of niet uitkomen boven de geldigheidsdrempel van 30 procent? Vrijwel alle peilingen vooraf duiden immers op een ruime meerderheid voor de tegenstanders, maar of de opkomst boven deze drempel zou uitkomen was onzeker. De opkomst bleek uiteindelijk 32 procent, zodat de drempel was overschreden en regering en parlement zich opnieuw over de goedkeuring van het associatieverdrag van de Europese Unie en Oekraïne moesten buigen. In de discussie over de opkomst staan twee vragen centraal: moeten we deze opkomst als laag beschouwen, en zo ja, waarom was de opkomst zo laag?

Opkomst: hoog of laag?

Men zou kunnen denken dat wanneer de geldigheidsdrempel uit de referendumwet wordt overschreden, er sprake is van een hoge opkomst. Hoewel voor de politieke besluitvorming die drempel zeer relevant is, moeten we voor het kwalificeren van de opkomst verder kijken. Om te kunnen beoordelen of het opkomstpercentage van 32 procent als hoog of laag kan worden gekwalificeerd, zal het moeten worden vergeleken met een ijkpunt. Hiervoor bestaan vier mogelijkheden.

Om te beginnen kunnen we de opkomst vergelijken met het landelijke referendum in 2005 over de Europese Grondwet, waarbij deze 63 procent bedroeg. Dus daarmee vergeleken was de opkomst nu bijzonder laag. Ook wanneer we naar referenda in andere Europese landen kijken moet we die conclusie trekken. Bij de meer dan vijftig referenda die in andere landen over EU-onderwerpen zijn gehouden bedroeg de opkomst gemiddeld 65 procent en nooit was die opkomst lager dan 35 procent.[1]

In vergelijking met lokale referenda in Nederland was de opkomst bij het Oekraïne-referendum eveneens opvallend laag: bij de bijna tweehonderd lokale referenda in de periode 1906-2014 was de opkomst in de meeste gevallen hoger dan 50 procent; het gemiddelde bedroeg 41 procent.[2] Het enige ijkpunt waarbij de opkomst van 32 procent niet bleekjes afsteekt, zijn de verkiezingen voor het Europees Parlement. De opkomst bedroeg sinds de jaren negentig van de vorige eeuw daarbij gemiddeld 35 procent, met 29,9 procent in 1999 als dieptepunt. De beste ijkpunten zijn echter de vele referenda in Nederland op lokaal niveau en de vele referenda over EU-onderwerpen in andere Europese landen. En dan is de conclusie onvermijdelijk dat de opkomst bij het Oekraïne-referendum als relatief laag moet worden gekwalificeerd.

Oorzaken van lage opkomst

De hoogte van de opkomst bij verkiezingen en referenda is altijd het resultaat van een combinatie van factoren. Bij dit referendum lijken drie elementen een rol te hebben gespeeld. De

eerste en belangrijkste factor is het relatief geringe belang van het voorliggende onderwerp. De meeste referenda over EU-onderwerpen betroffen het lidmaatschap van de EU of goedkeuring van verdragen over het functioneren van de EU, waarin bevoegdheden werden overgeheveld van het nationale naar het Europese niveau. Dat zijn meer fundamentele onderwerpen dan een associatieverdrag met een ander land, zoals Oekraïne. Meer in het algemeen is de politiek van de Europese Unie nu niet direct een onderwerp waarvoor de kiezers massaal warmlopen.

Gevraagd of het een goed idee is om over het verdrag met Oekraïne een referendum te houden, bleek de Nederlandse bevolking niet zo positief als destijds bij de Europese Grondwet: indertijd vond 66% een referendum daarover een goed idee, terwijl volgens onderzoek van I&O Research bij dit verdrag met Oekraïne slechts 40% die mening was toegedaan.[3] Omdat uit onderzoek de afgelopen decennia steeds blijkt dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking wel voorstander is van het houden van referenda bij belangrijke onderwerpen, kunnen we concluderen dat dit associatieverdrag in de ogen van veel kiezers niet een passend onderwerp was.

Een tweede factor die de opkomst beïnvloedt, is het beeld dat kiezers hebben van de consequenties van de uitslag. Bij dit referendum was het uiterst onzeker of een negatieve uitslag significante gevolgen zou hebben, want er zouden dan achtereenvolgens drie horden moeten worden genomen. Het was maar de vraag of de opkomstdrempel zou worden gehaald, vervolgens of politiek Den Haag bij een negatieve uitslag zou afzien van ratificatie van het verdrag, en ten slotte of de andere 27 EU-lidstaten in dat geval het verdrag niet linksom of rechtsom toch zouden realiseren (bijvoorbeeld met een zogenaamde opt-out voor Nederland).

Een derde factor die de opkomst lijkt te hebben gedrukt, is de opkomstdrempel. Voorstanders van het verdrag zagen zich geplaatst voor een dilemma: stemmen vóór de goedkeuring van het verdrag om aldus het percentage voorstemmers omhoog te brengen, of thuisblijven om de kans op ratificatie van het verdrag te vergroten door de kans op het niet overschrijden van de opkomstdrempel te maximaliseren? Uit onderzoek is bekend dat dit soort drempel een negatief effect heeft op de opkomst. Om die reden is het beter om een zogeheten meerderheidsquorum als drempel te gebruiken, of bij een raadgevend referendum helemaal geen drempel te hanteren.[4]

Is een lage opkomst erg?

Bezien vanuit het perspectief van de referendumwet zou men de hoogte van de opkomst bij het Oekraïne-referendum positief kunnen waarderen, want de geldigheidsdrempel is overschreden. Maar in vergelijking met de meeste andere ijkpunten was de opkomst laag. Als zodanig is dat echter helemaal niet erg. Het feit dat het mogelijk is om 300.000 burgers te mobiliseren om hun handtekening te zetten voor een bepaald referendum (dat is de drempel die in de wet is vastgelegd om een referendum van de grond te krijgen), zegt niet alles over hoe rest van de bevolking hierover denkt. De hoogte van de opkomst is daarvoor een belangrijke graadmeter. Dat is dan ook precies de reden dat er vaak een (opkomst)drempel bestaat, al verschilt de hoogte ervan tussen landen en tussen gemeenten en is de huidige drempel in vergelijkend perspectief aan de lage kant.

Sommige politici zijn geneigd om op basis van de opkomst bij het Oekraïne-referendum te concluderen dat de Nederlandse kiezers niet zo zitten te wachten op een referendum, maar dat zeggen ze waarschijnlijk vooral omdat zij zélf niet zitten te wachten op een referendum. De Nederlandse kiezer zat niet zo sterk te wachten op dít referendum, maar met een ander onderwerp kan het de volgende keer anders zijn. Het is dan wel cruciaal dat het om een onderwerp gaat dat meer tot de verbeelding spreekt, kiezers het idee hebben dat de uitslag ertoe doet, en dat wetgeving ten aanzien van die vreemde opkomsthempel is aangepast.

Noten

[1]. Heringa, Aalt Willem, Red., 2016. Het eerste raadgevend referendum: Het EU-Oekraïne Associatieakkoord. Den Haag: Montesquieu Instituut.

[2]. Krieken, Koen van der, 2015. Het lokale referendum in Nederland: Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tilburg: Tilburg University.

[3]. Rosema, Martin, Peter Kanne, & Laurens Klein Kranenburg, 2016. Het 'Oekraïne-referendum' in de ogen van kiezers. In: Het eerste raadgevend referendum: Het EU-Oekraïne Associatieakkoord (A.W. Heringa, red., pp. 101-125). Den Haag: Montesquieu Instituut.

[4]. Pauly, Marc, 2010. Het quorum bij lokale referenda. Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor Beleid, Organisatie en Politiek, 20(11), 2-5.

Deze bijdrage verscheen in de Hofvijver van 25 april 2016.