

'Handhaven' of 'herroepen'?

De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht

Mieke Beckers en Jaak Billiet

ABSTRACT

'Maintain' or 'Recall'? A Study of Question Wording in Twelve Local Referenda in Flanders

Direct democratic participation through referenda is often contested, because one faces the problem of determining referendum questions which avoid confusion or subjectivity. However, detailed knowledge concerning so-called 'question wording effects' is available within the domain of survey research. In this body of literature, several wording effects such as the use of suggestive wordings, the ambiguity of yes/no questions etc., have been well documented. Yet, despite the similarities between referendum and survey questions, knowledge from survey methodology is rarely employed within the literature on referenda. The present study discusses a number of question wording effects studied in survey research and shows their relevance in referendum settings. In addition this article explores these effects in twelve local referenda in Flanders, Belgium. Building on this empirical evidence, we conclude with a number of precise guidelines regarding the quality of referendum questions.

KEYWORDS: Local referenda; question wording; survey research

1. Inleiding

De recente afwijzing van het Verdrag van Lissabon door een aantal Europese lidstaten wakkerde de discussie over volksraadplegingen en referenda als ultieme uiting van inspraak van de burger opnieuw aan in de publieke opinie. De groeiende

bezorgdheid over de betrokkenheid van de burger bij het beleid leidde ook tot heel wat wetenschappelijke aandacht voor volksraadplegingen en referenda. Vooral juristen en politologen maakten, elk vanuit hun eigen invalshoek, volksraadplegingen en referenda tot een geliefkoosd onderwerp.

In publicaties van juristen, enerzijds, zijn vaak weerkerende onderwerpen onder meer het initiatiefrecht, de behandeling van het initiatief, het voorwerp van een referendum of volksraadpleging, de organisatie en het kiezerskorps en dergelijke meer (bijvoorbeeld Veny, 1995). Voorts draaien juridische discussies vaak om de vraag of vormen van directe democratie wel verenigbaar zijn met het stelsel van representatieve democratie (bijvoorbeeld Popelier, 2002) en om betwistingen over de grondwettelijkheid van een referendum (bijvoorbeeld Velaers, 2001). In politologische debatten, anderzijds, treden volksraadplegingen en referenda vaak op de voorgrond als instrumenten tot een grotere burgerinspraak. De veelbesproken 'kloof tussen burger en politiek' scherpte vooral in de jaren negentig de belangstelling voor volksraadplegingen en referenda aan. De wetgeving over de gemeentelijke volksraadpleging in België werd overigens in die periode – en vanuit de intentie de bevolking meer te betrekken bij het gemeentelijk bestuur – tot stand gebracht. Aan de basis van deze aandacht ligt wellicht de grote symboolwaarde van het referendum in het debat over de wenselijkheid van meer directe democratie.

De discussie over volksraadplegingen en referenda vanuit deze verschillende invalshoeken verglijdt gemakkelijk in – vaak normatief gekleurde – debatten tussen voor- en tegenstanders. Een van de argumenten die soms in stelling worden gebracht tegen volksraadplegingen en referenda, de vraagstelling, zal hier uitvoerig worden uitgewerkt. De reden voor de bezorgdheid omtrent de vraagstelling ligt voor de hand. Politologische en juridische studies erkennen immers problemen met betrekking tot de vraagstelling en benadrukken zelfs het belang ervan. Doorgaans wijst men op een tweetal problemen. Ten eerste is er de voor de hand liggende vrees voor manipulatie van de vraagformulering (zie bijvoorbeeld Bokma, 1997; De Geest, 1986). Men doelt daarmee vooral op een “weloverwogen vraagformulering om de antwoorden in een gewenste richting te sturen” (Billiet, 2000, p. 549). Ten tweede is er de vrees voor een misleidende vraagstelling, waardoor de mogelijkheid ontstaat dat de deelnemers aan het referendum zich vergissen, zoals wanneer de vraagtekst zodanig is geformuleerd dat tegenstanders ‘ja’ dienen te stemmen en voorstanders ‘neen’. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer aan de kiezer de vraag wordt voorgelegd of een bepaald besluit ‘ingetrokken’ of ‘herroepen’ moet worden.

Teneinde een antwoord te bieden op voornoemde problemen met betrekking tot de vraagstelling wordt vaak gepleit voor een onafhankelijke instantie die moet waken over de objectiviteit (zie onder meer de bijdrage van Van Praag elders in dit tijdschrift, alsook Buelens et al., 1998, p. 18). Dit wijst erop dat de meeste juridische en politologische studies problemen met de vraagstelling grotendeels

herleiden tot aspecten als manipulatie en verwarring. Hoewel zij hiermee op terecht gevaren wijzen, wordt voorbijgegaan aan het feit dat een referendumvraag in essentie een keuzevraag is met een antwoordschaal en dat problemen met betrekking tot de vraagstelling ook op veel subtielere wijzen kunnen ontstaan. Terecht wordt opgemerkt dat op dat “‘verkeerde’ vraagverwoordingen niet steeds het resultaat hoeven te zijn van bewuste manipulatie, hoewel ze nadien soms zo worden geduid” (Billiet, 2000, p. 550). Specifieke kennis met betrekking tot vraagformuleringen kan dus goede diensten bewijzen. Het is dan ook vanuit deze invalshoek dat de vraagstelling in volksraadplegingen en referenda in dit artikel zal worden benaderd.

Vraagformuleringseffecten werden ten overvloede vastgesteld in de methodologie van het survey-onderzoek. Daar is immers reeds lange tijd – ongeveer sinds de jaren veertig – bekend dat minieme wijzigingen in de vraag aanzienlijke verschuivingen in de antwoordverdeling kunnen veroorzaken. Het onderzoek naar formuleringseffecten werd enkele decennia geleden gesystematiseerd door Schuman en Presser in hun standaardwerk *Questions and Answers in Attitude Surveys* (1981/1996). Meestal wordt daarbij gebruikgemaakt van zogenaamde ‘split ballotexperimenten’. Door aan vergelijkbare toevalssteekproeven eenzelfde vraag in verschillende varianten voor te leggen, kan worden nagegaan in welke mate verschillende formuleringen verschuivingen veroorzaken in de antwoordverdelingen. Indien de antwoorden op de vraagvarianten meer dan bij toeval kan worden verwacht van elkaar verschillen, worden die verschillen toegeschreven aan de vraagformulering.

Op die manier werd het effect van een vrij groot aantal variaties in vraagvorm en vraagverwoording bestudeerd, waaronder het gebruik van argumenten, open of gesloten vragen, ja/nee-vragen ten opzichte van keuzevragen, de lengte van de vragen en de volgorde van de verschillende alternatieven (Billiet, 1987, p. 3). Aangezien de vragen die in volksraadplegingen en referenda worden voorgelegd in essentie ook keuzevragen zijn, betekent dit dat de vraagverwoording en woordkeuze ook hier verstrekken (politieke) gevolgen kunnen hebben. Desondanks worden de talrijke inzichten uit het wetenschappelijke opinieonderzoek slechts zelden toegepast op de redactie van deugdelijke vragen in volksraadplegingen en referenda. De gespecialiseerde literatuur in het domein van de methodologie van het opinieonderzoek kan nochtans bijdragen tot een beter inzicht in mogelijke problemen die kunnen rijzen bij de vraagformulering in volksraadplegingen en referenda. Vanuit deze survey-methodologische kijk op de vraagformulering bij volksraadplegingen en referenda zet dit artikel drie doelstellingen voorop. Vooreerst zal worden geïnventariseerd welke bekende en minder bekende vraagformuleringsproblemen zich kunnen voordoen in de context van volksraadplegingen en referenda. Vervolgens wordt het belang onderzocht van wie de referendumvraag bepaalt en hoe dit zich verhoudt tot het optreden van vraagverwoordingproblemen. Tot slot worden een aantal concrete kwaliteitsvereisten voor goede vraagformuleringen voorgesteld.

TABEL 1. Overzicht van bestudeerde gemeentelijke volksraadplegingen: plaats, datum, initiatief en onderwerp.

Plaats & Datum	Initiatief	Onderwerp
Assenede 24/04/2004	Gemeentebestuur	De raadpleging diende uitsluitsel te geven over de locatie van een nieuw te bouwen sportthal . Twee locaties kwamen daarvoor in aanmerking.
Begijnendijk 29/06/1997	Oppositie	Het gemeentebestuur wenste de afbraak van het oud gemeentehuis , de sluiting van het gemeentelijk zwembad en de bouw van een cultureel centrum . De oppositie eiste en verkreeg hierover een raadpleging.
Boechout 28/06/1998	Oppositie	Meerderheid en oppositie waren het oneens over de vestigingsplaats van een nieuwe gemeentelijke bibliotheek . Al gauw raakte ook de heraanleg van de dorpskern in de discussie (en in de vraagstelling) betrokken.
Genk 13/10/1996	Oppositie	Met het oog op economische heropleving van de streek stelde het stadsbestuur voor een winkel- en evenementencomplex te bouwen, maar het project was erg gecontesteerd bij de oppositie en de middenstand.
Genk 09/06/2002	Oppositie	De plannen van het stadsbestuur voor de ontwikkeling van het stadscentrum waren volgens de oppositie te groots opgezet. De meerderheid ging akkoord met de organisatie van een raadpleging indien de vraag zou worden opengetrokken naar het gehele stadsvernieuwingproject en indien de bouw van een bibliotheek, schouwburg en jeugdcentrum werden gekoppeld als één concept.
Gent 14/12/1997	Actiecomité	De meerderheidspartijen van het Gentse stadsbestuur keurden plannen goed omtrent een ondergrondse Belfortparking . Oppositiepartijen, sociaal-culturele en milieu-organisaties verenigden zich in een samenwerkingsverband en dwongen zo een raadpleging af.
Gent 25/04/1999	Actiecomité	Op vraag van een actiecomité werd een raadpleging georganiseerd over openbaar vervoer . De vraag of er gratis openbaar vervoer diende te komen werd al gauw vervangen door een vraag over een ruimer openbaar vervoersplan.
Ieper 21/09/2003	Oppositie	De weigering van het stadsbestuur om een nieuw ingevoerd huisvuilophalingsstelsel te herzien vormde de rechtstreekse aanleiding voor de volksraadpleging op initiatief van vier oppositiepartijen.
Nijlen 30/07/2007	Gemeentebestuur	Het gemeentebestuur wenste de bevolking te raadplegen over de invoering van een nieuwe verkeerscirculatie in de dorpskern. Daarbij kon de bevolking een proefstelling evalueren en beslissen of deze al dan niet definitief mocht worden ingevoerd.
Peer 13/01/2002	Gemeentebestuur	De meerderheid nam het initiatief tot een raadpleging over verkeersveiligheid (invoering van snelheidsbeperkingen en verhoging van snelheidscontroles).
Sint-Niklaas 28/06/1998	Oppositie	De geplande heraanleg van de Grote Markt stuitte op verzet van de oppositie.
Zulte 28/03/1999	Oppositie	Meerderheid en oppositie waren beide vragende partij voor uitbreiding van industriezone, maar waren het oneens over de vestigingsplaats van het bedrijventerrein .

De belangrijkste toegevoegde waarde van voorliggend onderzoek ligt in de confrontatie van het 'theoretisch' overzicht van vraagverwoordingsproblemen (zie Billiet, 2000) aan twaalf lokale volksraadplegingen in Vlaanderen. Meer in het bijzonder zal worden nagegaan of zich bij de organisatie van gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen problemen inzake de vraagstelling hebben voorgedaan. Af en toe wordt ter illustratie verwezen naar buitenlandse voorbeelden. Deze studie van cases zou ons in staat moeten stellen een antwoord te bieden op de vraag welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaring met gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen. Sinds de invoering van de bepalingen over de gemeentelijke volksraadpleging in de nieuwe gemeentewet in 1995 werden in Vlaanderen twaalf volksraadplegingen georganiseerd. Deze worden hier allemaal bestudeerd. Tabel 1 biedt een overzicht van deze gemeentelijke volksraadplegingen. Het merendeel dateert van voor 2005, aangezien de sperperiode rondom de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2006 de activiteit op vlak van gemeentelijke volksraadplegingen aanzienlijk reduceerde.

Voor de bespreking van de verschillende cases wordt in de eerste plaats zoveel mogelijk een beroep gedaan op geschreven bronnen. Voor elk van de hier besproken volksraadplegingen werden bij de desbetreffende steden of gemeenten verschillende documenten opgevraagd. Deze omvatten onder meer de verplichte informatiebrochures die aan de inwoners werden verstrekt, evenals de verslagen van de gemeenteraden waarin de (vragen van de) volksraadplegingen ter sprake kwamen. Indien beschikbaar, werden ook brochures van verschillende politieke partijen, waarin hun standpunt over de volksraadpleging wordt weergegeven, verkregen. In sommige gemeenten of steden werden bovendien rapporten opgemaakt over het verloop van de volksraadpleging, die eveneens als een belangrijke informatiebron dienst konden doen. Daarnaast werden ook krantenartikels¹ als informatiebron aangewend. Vooral in deze gevallen waar de discussie niet gevoerd werd tussen partijen in de gemeenteraad maar tussen het bestuur en een tijdelijk samenwerkingsverband, leverden dagbladartikels bruikbare informatie op. Discussies over de vraagstelling en eventueel protest vinden in deze gevallen immers geen neerslag in de verslagen van de gemeenteraden. Wanneer dit nodig bleek om een discussie over de vraagstelling vollediger en/of nauwkeuriger te reconstrueren, werden ten slotte ook interviews afgenomen van zogenaamde 'bevoorrechte getuigen'. Alvorens in te gaan op verschillende vraagverwoordingsproblemen, wordt een beknopt overzicht geschetst van het wettelijk kader voor de gemeentelijke volksraadpleging. Enkel de hoofdlijnen worden aangegeven, met specifieke aandacht voor wat geregeld is rond de vraagstelling. Daarenboven komen ook de bevoegdheden van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (VAV) ter zake aan bod.

2. Wettelijk kader van de lokale volksraadpleging in Vlaanderen

2.1. Enkele basisgegevens: initiatief, deelname, stemopneming en voorwerp van de volksraadpleging

De organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging werd van een wettelijk kader voorzien door de wet van 10 april 1995 (*Wet tot aanvulling van de nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging*). Krachtens het eerste artikel kan het initiatief voor de organisatie van de raadpleging zowel uitgaan van de gemeenteraad als van de gemeenteraadskiezers. In dit laatste geval moet het verzoek echter worden gesteund door 10 procent van de gemeenteraadskiezers. Bij wet van 13 mei 1999 werd deze drempel gemoduleerd naar het inwonersaantal van de stad of gemeente. In negen van de twaalf hier onderzochte cases kwam de volksraadpleging er na de inzameling van voldoende handtekeningen van gemeenteraadskiezers om de organisatie van een volksraadpleging af te dwingen. Wanneer de gemeenteraad zo'n verzoek ontvangt, is hij verplicht dit op de eerstvolgende gemeenteraad te agenderen. Dit betekent echter niet dat de gemeenteoverheid verplicht is in te gaan op het verzoek. De uiteindelijke beslissing over het al dan niet organiseren van de raadpleging komt immers exclusief toe aan de gemeenteraad (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1994-1995, p. 3). Wanneer de gemeenteraad het verzoek afwijst, is hij er wel toe gehouden zijn beslissing te motiveren. De bevolking kan enkel geraadpleegd worden over aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen. Persoonlijke aangelegenheden en materies die betrekking hebben op de begroting, de gemeentebelastingen en retributies zijn uitgesloten als voorwerp van een gemeentelijke volksraadpleging.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 1997 werd een 'Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen' (VAV) opgericht. Deze commissie heeft een adviserende taak en behandelt alle vragen met betrekking tot de inrichting van een volksraadpleging, zowel van de Vlaamse regering als van particuliere initiatiefnemers en de gemeentebesturen. De adviezen van de VAV zijn niet bindend, noch voor de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden noch voor de adviesaanvrager. Evenmin bestaat een verplichting bij elke organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging het advies van de VAV in te roepen. Deze werkwijze brengt de VAV in de moeilijke positie uitspraken te moeten doen wanneer een klacht wordt ingediend en de organisatie van de raadpleging reeds zo ver is gevorderd dat geen rekening meer kan worden gehouden met haar adviezen.

Deelname aan een gemeentelijke volksraadpleging is niet verplicht en deze heeft enkel tot doel de bevolking te raadplegen over een bepaalde aangelegenheid. Door dit louter *adviserend* karakter verschilt een volksraadpleging van een referendum.²

Toch verbindt het bestuur er zich meestal toe de uitslag te respecteren, ook al legt het soms naar eigen goeddunken een bepaalde grens vast om het resultaat een bindend karakter te geven.

Voorts kan hier nog worden opgemerkt dat de drempel voor het overgaan tot stemmentelling aanvankelijk vrij hoog lag: slechts wanneer 40 procent van de gemeenteraadskiezers had deelgenomen, werden de stemmen geteld. Met deze vrij hoge drempel beoogde men te vermijden dat de uitslag van een raadpleging die slechts weinig interesse had kunnen opwekken als representatief zou worden beschouwd voor de opvattingen van de meerderheid van de bevolking (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1994-1995, p. 5). In realiteit bleek dat daardoor bij een aantal volksraadplegingen de stemmen niet geteld konden worden. De VAV (1998, z.p.) adviseerde dan ook deze teldrempel af te schaffen. De wet van 13 mei 1999 moduleerde deze drempel volgens het inwonersaantal: voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners bedroeg deze drempel nu 20 procent; voor gemeenten vanaf 30.000 inwoners geldt een drempel van 10 procent. Voor gemeenten met een inwonersaantal tussen 15.000 en 30.000 moeten 3.000 inwoners hun stem hebben uitgebracht vooraleer tot stemopneming wordt overgegaan. Naar aanleiding van de bevoegdheids-overdracht inzake de lokale besturen aan de gemeenschappen en gewesten vanaf 1 januari 2002 is de regelgeving omtrent de volksraadpleging omschreven in artikel 205 tot en met 220 van het Gemeentedecreet. Deze omvorming van Gemeentewet naar Gemeentedecreet bracht echter minimale wijzigingen met zich mee.³

2.2. *Reglementering betreffende de vraagstelling*

De enige regel met betrekking tot de vraagstelling is kort en duidelijk: om elke dubbelzinnigheid te vermijden moet krachtens artikel 218 van het Gemeentedecreet de vraag zodanig worden geformuleerd dat ze met 'ja' of 'neen' kan worden beantwoord. Het decreet laat inderdaad niet toe dat verschillende alternatieven aan de deelnemer worden voorgelegd. De decreetgever heeft wel de mogelijkheid voorzien in één raadpleging meerdere vragen voor te leggen. Deze vragen hoeven niet op dezelfde materie betrekking te hebben. De VAV wijst er evenwel op dat men er in geval van meerdere vragen dient over te waken dat het antwoord op die vragen niet tot onderling tegenstrijdige resultaten aanleiding kan geven (VAV, 1998, z.p.). In de meerderheid van de onderzochte cases (Assenede, Begijnendijk, Ieper, Genk, Sint-Niklaas, Peer en Zulte) werden meerdere vragen voorgelegd. In elk van deze gevallen hadden de vragen betrekking op eenzelfde onderwerp.

Verder is nog een tweetal opmerkingen met betrekking tot de reglementering over de vraagstelling op zijn plaats. Ten eerste kan hier worden gewezen op het belang van de informatiebrochure. Eén maand voor de volksraadpleging dient het gemeentebestuur immers aan de gemeenteraadskiezers een brochure ter beschikking te stel-

len waarin het onderwerp op objectieve wijze wordt uiteengezet. Standpunten van voor- en tegenstanders dienen erin te worden weergegeven. De informatiebrochure heeft dus tot doel een beeld te schetsen van de problematiek van de raadpleging. De decreetgever voorziet bovendien in de uitdrukkelijke verplichting de vragen in deze informatiebrochure weer te geven. De Memorie van Toelichting (1994-1995, p. 8) motiveert deze verplichting als volgt: "Met het oog op de tijdige voorlichting van de bevolking is het noodzakelijk dat de deelnemers aan de raadpleging reeds voorafgaandelijk kunnen kennis nemen van de exacte bewoordingen van de vraag of vragen die zullen worden voorgelegd".

Verder stippen we aan dat het de gemeenteraad toekomt de vraag (of vragen) van de volksraadpleging te bepalen. Zij kan wijzigingen aanbrengen aan de vraag zoals die werd geformuleerd door de initiatiefnemers, bijvoorbeeld met de bedoeling ze te verduidelijken. Ondanks dit 'voorrecht' van de gemeenteraad, "mogen de vragen niet dermate worden aangepast of geherformuleerd dat zij omzeggens niets meer te maken hebben met de initiële vraagstelling" (VAV, 1999, p. 20). De gemeenteraad is er bovendien toe gehouden elke wijziging uitdrukkelijk te motiveren. Het staat de gemeenteraad ook vrij vragen toe te voegen. Zoals verderop zal blijken bij de bespreking van de cases, komt het inderdaad voor dat de gemeenteraad gebruikmaakt van zijn recht de vraagstelling van de initiatiefnemers te wijzigen.

3. Welke problemen doen zich voor bij de formulering van de referendumvraag?

De problematiek rond de vraagstelling werd in een eerdere studie uitvoerig behandeld door Billiet (2000). Het hiernavolgende overzicht van effecten van vraagverwoording is op dit onderzoek gebaseerd. Anders dan in die studie zal dit artikel de methodologische kennis over de vraagverwoording toepassen op twaalf empirische cases.

3.1. *Problemen bij meerkeuzevragen*

Waar het opinieonderzoek gebruik kan maken van open vragen (de respondent mag zelf een antwoord formuleren), dient men in volksraadplegingen en referenda steeds te werken met gesloten vragen. De vragen in een referendum of volksraadpleging zijn dus keuzevragen met een beperkt aantal antwoordmogelijkheden (Billiet, 2000, p. 555). Aangezien dit impliceert dat deelnemers aan referenda en volksraadplegingen steeds moeten kiezen uit de voorgelegde antwoordalternatieven, zou de initiatiefnemer de deelnemers in belangrijke mate kunnen manipuleren door hen keuzemogelijkheden voor te leggen waarvan hij weet dat er geen

maatschappelijk draagvlak voor bestaat. Men legt met ander woorden alternatieven A en B voor, terwijl in werkelijkheid een meerderheid voor C is. In geen van de bestudeerde Vlaamse cases doet zich een dergelijk probleem voor, omdat de wet niet toelaat verschillende alternatieven voor te leggen.⁴ Een gerelateerd probleem is echter de ondubbelzinnige bepaling van de meerderheid. Vaststellen welk alternatief als winnaar uit de bus komt lijkt een eenvoudige aangelegenheid maar is het niet. Wanneer uit meer dan twee alternatieven kan worden gekozen, komen verschillende criteria⁵ in aanmerking om de meerderheid vast te stellen. Het hoeft geen betoog dat deze verschillende criteria tot zeer verschillende resultaten kunnen leiden. Billiet (2000, p. 558) besluit om die reden dat meerkeuzevragen niet wenselijk zijn in geval van referenda: "Het bindend karakter ervan vereist dat de meerderheid ondubbelzinnig kan worden vastgesteld".

Om problemen met meerkeuzevragen te omzeilen legt men slechts één alternatief voor, waarop de kiezer dan met ja/nee, voor/tegen, eens/oneens of iets dergelijks dient te antwoorden. Hoewel dergelijke vragen vrij ondubbelzinnig lijken, betekent dit geenszins dat ja/nee-vragen volledig gevrijwaard zouden zijn van verwarring of manipulatie (Billiet, 2000, p. 558). Noch het eerste, noch het tweede probleem kan volledig worden omzeild door het gebruik van ja/nee-vragen. Ten eerste is zelfs bij ja-nee-vragen het probleem van niet-reële alternatieven niet uitgesloten, aangezien ook sprake zou kunnen zijn van manipulatie doordat in een ja-nee-vraag een onderwerp wordt voorgelegd dat de kern van de discussie niet raakt. Daarenboven blijft het ook steeds mogelijk meerdere alternatieven voor te leggen onder de vorm van verschillende ja-nee-vragen. Hieruit volgt dat, ten tweede, ook het probleem met betrekking tot de bepaling van meerderheden niet uit te sluiten is. Zo werden bijvoorbeeld de vragen in de volksraadplegingen in Zulte en Asse- nede op zodanige wijze gesteld, dat de tweede vraag eigenlijk een alternatief representeerde voor wat in de eerste vraag werd voorgegesteld. Hoewel deze werkwijze volledig in overeenstemming is met de Gemeentewet, blijft in principe een moeilijk te interpreteren uitslag mogelijk. Dit kan echter in deze twee raadplegingen niet beoordeeld worden, aangezien de stemmen er niet werden geteld wegens een te lage opkomst. Deze vragen kregen nochtans een positief advies van de VAV. Zij raadde wel aan in de informatiebrochure duidelijk te stellen dat de in de tweede vraag voorgestelde oplossing eigenlijk een alternatief is voor de mogelijkheid die in de eerste vraag wordt naar voor gebracht.

3.2. *Gevaar voor verwarring*

Verwarring kan hoofdzakelijk op een drietal wijzen ontstaan. Vooreerst worden soms volksraadplegingen of referenda georganiseerd waarin de vragen zodanig zijn gesteld dat tegenstanders 'ja' moeten stemmen en voorstanders 'nee'. Magleby

(geciteerd in Butler & Ranney, 1994, p. 18) maakt zelfs gewag van studies waaruit blijkt dat tussen de 10 en 20 procent van de kiezers zich vergist, dit wil zeggen voorstanders die toch 'ja' en tegenstanders die 'neen' stemden. Een tweede mogelijke bron van verwarring is het gebruik van zogenaamde 'dubbele negaties', zoals door het woord 'herroepen' (Billiet, 2000, p. 558). De algemene stelregel bij het ontwerpen van vragenlijsten is dat dergelijke dubbele negaties tot elke prijs dienen te worden vermeden. Vragen die een ontkenning bevatten vragen immers veel meer inspanning bij de beantwoording. Negatieve formuleringen zijn dus niet wenselijk, evenmin als restrictieve woorden zoals 'verbieden', 'controleren' en 'beperken' (Billiet & Waegel, 2001, p. 230), omdat ze makkelijk tot verwarring kunnen leiden. Voorimelde stelregel uit het opinieonderzoek wordt daarom best ook gerespecteerd bij de formulering van vragen in volksraadplegingen en referenda. Verder in dit artikel zal bovendien worden aangetoond dat zich met dergelijke restrictieve woorden nog andere problemen kunnen voordoen. Ten slotte loopt men ook risico op verwarring in het geval van (te) complexe vraagteksten. In survey-methodologisch onderzoek werd inderdaad vastgesteld dat een groter aantal 'informatieve' woorden in de vraag de kans op verkeerde interpretatie doet toenemen (Foddy, 1993, p. 47). De vraag in het Amsterdamse referendum in 1995 is een duidelijk voorbeeld van een complexe vraagtekst: "Bent u het eens/oneens met het besluit vast te houden aan zijn besluit van 21 april 1993 nr. 227 (Gemeentebld afd. 1, blz. 1057), inzake het handhaven van de reservering voor een tramtracé recht door het weilandje de Vrije Geer in de richting van de Middelveldsche Akerpolder. Eens met dit raadsbesluit/oneens met dit raadsbesluit" (Holleman, 2004, z.p.). Deze vraag is te complex en uiterst moeilijk te begrijpen omwille van het gebruik van 'vasthouden aan' en 'handhaven' in één en dezelfde zin.

Een dergelijke verwarrende vraagstelling kwam voor in één van de bestudeerde cases, namelijk bij de Gentse volksraadpleging van 1997. Oppositiepartijen en een aantal sociaal-culturele en milieuorganisaties kantten er zich tegen deze plannen van het stadsbestuur en dienden een verzoek tot de organisatie van een volksraadpleging in met volgende vraag: "Moet de beslissing van de gemeenteraad om de ondergrondse Belfortparking te bouwen herroepen worden? Ja of neen?". Een 'ja'-stem uitbrengen betekende hier dus een stem tégen de aanleg van een ondergrondse Belfortparking. Bij de bepaling van de vraag die op de handtekeningenformulieren zou worden gezet, had het Samenwerkingsverband er voor gekozen een vraag voor te leggen die met 'ja' zou moeten worden beantwoord indien men het standpunt van de initiatiefnemers ondersteunde. Het Gentse stadsbestuur nam vervolgens de vraag waarmee de initiatiefnemers de benodigde handtekeningen hadden ingezameld, letterlijk over en weigerde deze ondanks de onduidelijkheid nog te wijzigen. Volgens de exit-poll die na de raadpleging werd uitgevoerd, beperkte het percentage vergissingen zich echter tot 1,3 procent van het totale aantal uitgebrachte stemmen en was de invloed op het globale resultaat verwaarloosbaar (Buelens et al., 1998, p. 17).

3.3. *Onduidelijk wat 'ja' inhoudt*

Een andere moeilijkheid kan zich voordoen wanneer er onvoldoende duidelijkheid bestaat waarvoor men precies kiest indien een meerderheid van de deelnemers 'ja' stemt. Hillebrand (1993, p. 121) beklemtoont in dit verband het belang van duidelijkheid over de inhoud van de uitvoering en de consequenties ervan. Meer algemeen gaat het hier dus om de vraag of er moet worden gekozen voor principes of voor uitgewerkte voorstellen (De Geest, 1986, p. 6). Effecten van vraagformulering kunnen in het geval van voorstellen optreden door het aanbieden van niet-reële alternatieven (Billiet, 2000, p. 559). De Geest wijst er echter op dat ook het stemmen voor principes niet gevrijwaard is van vraagverwoordingseffecten. Vooreerst bestaat er een gevaar voor suggestie. De vraagstelling die door een Gentse actiegroep in 1999 aan de VAV werd voorgelegd is hiervan een typevoorbeeld. De initiatiefgroep in kwestie ijverde voor het principe van gratis openbaar vervoer in Gent en stelde volgende vraag voor: "Dient het gemeentebestuur de nodige initiatieven te nemen om in Gent te komen tot een betere openbare vervoerssituatie zoals in Hasselt?". Men vraagt de kiezer dus uitspraak te doen of hij of zij voor of tegen het principe van gratis openbaar vervoer is, maar men suggereert in de vraag dat deze situatie 'beter' is.

Naast een probleem van suggestiviteit bestaat bij het stemmen voor principes de kans dat woorden met een vrij algemene betekenis (zoals bijvoorbeeld 'de overheid') worden gebruikt. Onderzoek naar formuleringseffecten toonde aan dat dergelijke 'algemene' begrippen op heel verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Zo vond Fee (1981, geciteerd in Foddy, 1993, p. 42) dat de term 'overheid' met vier verschillende betekenissen wordt geassocieerd, en belangrijker, dat elk van deze betekenissen kan samengaan met een andere attitude. Eenzelfde probleem kan zich voordoen met woorden die een frequentie uitdrukken (zogenaamde 'vague quantifiers', zie Schaeffer & Presser, 2003, p. 74): termen als 'vaak', 'soms' of 'zelden' hebben geen precieze betekenis.

De vraag die uiteindelijk werd voorgelegd in de bovenvermelde Gentse volksraadpleging van 1999 vertoonde nog steeds enkele gebreken. De gemeenteraad stelde volgende vraag: "Moet het stadsbestuur in overleg met De Lijn en het Vlaams Gewest binnen het jaar een openbaar vervoersplan opmaken en vervolgens uitvoeren om het aantal gebruikers van het openbaar vervoer in Gent op tien jaar te verdubbelen?". Het is echter niet duidelijk waarvoor men precies kiest indien 'ja' de meerderheid haalt, omdat impliciet nog tal van invullingen van een dergelijk openbaarvervoersplan open blijven. Deze vraagstelling laat overigens om nog andere redenen te wensen over. De vraag bevat een argument dat de kiezer in de richting van het gewenste antwoord stuurt. Bovendien komen er meerdere attitudeobjecten in voor: men kan bijvoorbeeld wel voorstander zijn van een vervoersplan maar daarom niet noodzakelijk van het doel "om het aantal gebruikers op tien jaar te

verdubbelen." Dit vraagverwoordingprobleem komt uitgebreider aan bod in de volgende paragraaf.

3.4. *Dubbelzinnige vragen: meerdere attitudeobjecten in één vraag*

Een ander frequent bestudeerd probleem in de juridische en politologische literatuur in verband met de vraagstelling is de 'eenheid van materie' of 'eenheid van onderwerp'. Omdat bij vragen met meerdere attitudeobjecten niet langer duidelijk is op welk gedeelte van de vraag het antwoord betrekking heeft, wordt de bundeling van twee onderwerpen in één vraag over het algemeen geduid als manipulatie (zie onder meer De Geest, 1986, p. 8). Het probleem van dubbelzinnigheid is echter niet steeds zo herkenbaar als in bovenstaand voorbeeld. In sommige gevallen sluipen meerdere onderwerpen eerder onopgemerkt in de vraagstelling. Er kan dan worden betwist of deze meerdere elementen al dan niet op hetzelfde onderwerp betrekking hebben en aldus een 'eenheid van onderwerp' vormen. Een algemene regel in het opinieonderzoek stelt dat dubbelzinnige vragen of zogenaamde 'double barreled questions' dienen te worden geweerd. Ook hier kan men er bewuste sturing in een bepaalde richting mee op het oog hebben. "Men plaatst een zeer aanvaardbare maatregel als aandachtstrekker bij een minder aantrekkelijke die men op het oog heeft, met als bedoeling dat deze laatste door een groter aantal ondervraagden wordt gekozen" (Billiet, 2000, p. 560).

Ondanks de duidelijke regel die hierover bestaat, wordt nog frequent tegen deze norm gezondigd. In de literatuur over volksraadplegingen en referenda heeft men het over 'ineengeschoven vraagstellingen' of over *questions bloquées*, verwijzend naar een praktijk die bij referenda in Frankrijk in de jaren vijftig werd toegepast (Morel, 1996, p. 79). Zo bevatten drie van de vijf door De Gaulle georganiseerde referenda twee verschillende onderwerpen in één vraag. In het kader van volksraadplegingen en referenda rijst dan de vraag wanneer meerdere onderwerpen een eenheid van materie vormen. De moeilijkheid situeert zich in het vinden van een criterium (De Geest, 1986, p. 10). Er zijn immers verschillende criteria mogelijk: twee onderwerpen kunnen een eenheid van materie vormen wanneer er een innerlijke samenhang tussen delen van een voorstel bestaat, wanneer het gaat om verschillende middelen voor eenzelfde doel of wanneer sprake is van politieke coherentie tussen twee onderwerpen (De Geest, 1986, p. 10). Het probleem van dubbelzinnigheid is dus niet zo eenvoudig op te lossen, omdat het criterium steeds kan worden betwist.

De problematiek van de dubbelzinnigheid in de vragen doet zich meermaals voor in de hier onderzochte gemeentelijke volksraadplegingen. Zo verwierp de VAV (1998, p. 16) volgende vraag, voorgesteld voor een volksraadpleging in Sint-Niklaas in 1998: "Moet de stad overgaan tot de realisatie van meerdere, bovengrondse, open

parkeergarages in de stadskern en tot geheel of gedeeltelijk gratis openbaar vervoer?". De VAV stelde in haar advies dan ook het volgende:

"De vraagstelling bevat verschillende vragen waarop mogelijk verschillende antwoorden kunnen worden gegeven. Moet de stad overgaan tot de realisatie van bovengrondse parkings? Moeten dat er meerdere zijn? Moeten er open parkeergarages komen? Moeten die in de stadskern komen? Moet er gratis openbaar vervoer komen? Geheel? Of slechts gedeeltelijk? Een eenduidig ja of neen antwoord is niet mogelijk. Een positief antwoord op één onderdeel van de vraag leidt immers niet per definitie tot een positief antwoord op een ander onderdeel, of omgekeerd."

Ook in de Genkse volksraadpleging in 2002 diende de kiezer in één vraag te beslissen over de komst van een schouwburg, bibliotheek en jeugdcentrum, hoewel de initiatiefnemers van de raadpleging enkel kritiek hadden geleverd op de bouw van een schouwburg. Over de komst van een jeugdcentrum en bibliotheek bestond echter geen onenigheid. Toch moest de deelnemer aan de volksraadpleging zich voor of tegen deze drie verschillende projecten *tegelijk* uitspreken. Wanneer een deelnemer zich bijvoorbeeld aansloot bij de kritiek van de oppositiepartijen tegen de schouwburg, moest men eveneens tegen het jeugdcentrum en de bibliotheek stemmen. De oppositie had daarom zes vragen in plaats van vier vragen voorgesteld, maar dit voorstel werd niet aanvaard.

3.5. *Overtuigingskracht in de vraagstelling*

Een vorm van beïnvloeding kan optreden wanneer men door de overtuigingskracht in de vraagstelling de antwoorden in een bepaalde richting stuurt. In de literatuur rond de methodologie van het opinieonderzoek worden effecten van argumenten en/of gekleurde informatie in de vraag of antwoordschaal reeds lang onderzocht met behulp van split ballot-experimenten. Hoewel deze vorm van beïnvloeding vrij duidelijk herkenbaar lijkt, is dit formuleringseffect minder bekend in de literatuur rond volksraadplegingen en referenda. In deze paragraaf komen een tweetal vormen van overtuigingskracht in de vraagstelling aan bod.

Vooreerst wijzen split ballot-experimenten uit dat eenzijdige argumenten in de vraag aanzienlijke verschillen in de antwoordverdeling kunnen veroorzaken. Neem bijvoorbeeld de volgende vragen over bijzondere machten met en zonder argument (Billiet & Waage, 2001, p. 255).

Verwoording A. "Vindt u het een goede zaak dat de regering in België soms bijzondere machten heeft om sneller noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen?"

Verwoording B. “Vindt u het een goede zaak dat de regering in België soms bijzondere machten heeft?”

In de vraag met het argument antwoordt ongeveer 10 procent meer respondenten bevestigend. Molenaar (1986) onderzocht via een meta-analyse van een groot aantal gepubliceerde resultaten van opiniepeilingen onder meer het effect van het gebruik van argumenten. Hij kwam tot gelijkaardige bevindingen: respondenten zijn meer geneigd te kiezen voor de positieve evaluatiemogelijkheden naarmate meer sturende tekstelementen in de vraagtekst zijn vermeld (Molenaar, 1986, p. 156). Hetzelfde geldt naarmate in een vraag het attitudeobject positiever is omschreven. Volgens Molenaar moet dit effect worden toegeschreven aan de emotionele of sociale druk die uitgaat van dergelijke sturende tekstelementen.

Dergelijke problemen van sturing door argumenten kwamen meermaals voor in gemeentelijke volksraadplegingen, waarbij initiatiefnemers meer dan eens suggestieve vraagstellingen voorstelden. De eerder vermelde vraagstelling van de Gentse volksraadpleging, “Dient het gemeentebestuur de nodige initiatieven te nemen om in Gent tot een betere openbare vervoerssituatie te komen zoals in Hasselt? Ja of neen?”, is daarvan een voorbeeld. Het gebruik van het woord ‘beter’ stuurt de deelnemer in de richting van een positief antwoord: men kan bezwaarlijk tégen een ‘betere’ openbare vervoerssituatie gekant zijn. Ook in de volksraadpleging te Assenede over de inplanting van een sportcentrum stelden de initiatiefnemers volgende suggestieve vraag voor: “Vindt u de Kapelledreef te Assenede nabij de 2 scholen, met zijn reeds drukke verkeer, een goede locatie voor het optrekken van een sporthal?”. De beklemtoning van het ‘reeds drukke verkeer’ maakt duidelijk dat de Kappedreef volgens de vraagsteller geen geschikte locatie kan zijn voor een sportcentrum. Beide vraagstellingen in Gent en Assenede werden echter afgekeurd door de VAV; de eerste (over het openbaarvervoersplan) echter niet om redenen van suggestiviteit, maar omdat ze rechtstreeks betrekking had op de begroting en derhalve uitgesloten was als voorwerp van een volksraadpleging.

Er is nog een andere manier onderscheiden waarop overtuigingskracht in de vraagstelling kan binnensluipen. In de methodologie van opinieonderzoek heeft men het over ‘issue framing’ en ‘framing effects’. Dergelijke effecten worden opgespoord door split ballots uit te voeren, waarbij aan de twee verschillende steekproeven twee verschillende argumenten werden voorgelegd. Bij computergestuurde bevragingen is randomisatie van de vraagvormen gemakkelijk uit te voeren. Een voorbeeld kan dit verduidelijken (Sniderman & Theriault, 2004, p. 143).

Verwoording A. Bent u voor of tegen een stijging van de overheidsuitgaven om zo de kansen van armen te vergroten en hen te helpen vooruit te komen in het leven?

Verwoording B. Bent u voor of tegen een stijging van de overheidsuitgaven om de kansen van armen te vergroten, ook al betekent dit een belastingverhoging?

Wanneer het frame 'betere kansen' wordt gehanteerd, zegt een meerderheid voor hogere uitgaven te zijn; wanneer daarentegen het frame 'hogere belastingen' wordt opgeroepen, is hier geen meerderheid meer voor te vinden. Vergelijkbare experimenten deden keer op keer concluderen dat het kader waarin een bepaald issue is geplaatst een aanzienlijke invloed heeft op de meningen over dat issue. Belangrijk hierbij is op te merken dat 'frames' meer zijn dan een argument aan deze of gene zijde (Sniderman & Theriault, 2004, p. 136). Ze representeren eerder een bredere houding ten aanzien van een bepaald issue. Dergelijke framing effects lijken ook relevant te zijn in het kader van volksraadplegingen en referenda. De hoofdrolspelers in de discussie rond een referendum zullen er immers alles aan doen hun 'frame' tot de dominante denkwijze te maken.⁶ De eerder aangehaalde volksraadpleging in Gent over openbaar vervoer is hier een voorbeeld van. Waar het de actiescomités vooral te doen was om de vraag of het openbaar vervoer gratis kon worden gemaakt, probeerde het stadsbestuur de essentie van de raadpleging te herformuleren in termen van de verhoging van het reizigersaantal van het openbaar vervoer. Het stadsbestuur paste de vraag dan ook in die zin aan.

3.6. *Verbieden/toelaten-asymmetrie*

Het merendeel van de vraagverwoordingseffecten die hierboven werden besproken kan het resultaat zijn van manipulatie. De ondervraagde kan in een bepaalde richting worden geduwd, bijvoorbeeld door argumenten of dubbelzinnigheid in de vraag. Vraagverwoordingseffecten kunnen echter ook op veel subtielere wijze binnensluipen. Een interessant voorbeeld daarvan is de zogenaamde verbieden/toelaten-asymmetrie, die er kortweg op neerkomt dat 'neen: niet toelaten' niet hetzelfde blijkt te zijn als 'ja: verbieden', hoewel beide logische equivalenten zijn. Het is interessant even dieper in te gaan op dit response-effect, aangezien het van toepassing is op het soort vragen dat bij volksraadplegingen en referenda gebruikelijk is (ja/neen).

Reeds in de jaren veertig constateerde Rugg (1941) dat systematisch en significant meer respondenten iets niet toelaten dan dat ze het verbieden. Hij legde de volgende vraagstelling voor aan twee verschillende steekproeven:

Vindt u dat de USA publieke toespraken tegen democratie moet <i>verbieden</i> ?		Vindt u dat de USA publieke toespraken tegen democratie moet <i>toelaten</i> ?	
Ja	54%	Ja	25%
Neen	46%	Neen	75%

Aangezien een ruime meerderheid 'toelaten: neen' antwoordde op de tweede vraag, zou men verwachten dat een even grote meerderheid 'verbieden: ja' antwoordt op de eerste vraag. Dit bleek echter niet het geval te zijn. Andere onderzoekers repliceerden een dergelijk experiment en kwamen tot dezelfde bevindingen (Schuman & Presser, 1981; Hippler & Schwarz, 1986; Waterplas et al., 1988). Een gelijkaardig effect treedt trouwens op bij andere, equivalent geachte woordparen, zoals 'reglementeren/vrijlaten' en 'beperken/vrijlaten'. Hoewel het effect door meerdere onderzoekers werd geconstateerd, kon het nooit op afdoende wijze worden verklaard. Holleman (2000) onderzocht daarom de cognitieve mechanismen die spelen bij de beantwoording van opinie vragen. Zij stelt vast dat 'verbieden: neen' en 'niet toelaten: ja' niet elkaars tegengestelden zijn – of tenminste niet altijd. Hoewel 'ja-neen' een dichotome schaal lijkt, gaat het in werkelijkheid om een glijdende schaal voor of tegen een attitudeobject. Bij het beantwoorden van een vraag maakt de ondervraagde voor zichzelf uit hoe dicht hij bij 'ja' of 'neen' aanleunt, ongeacht of men naar verbieden of toelaten vraagt. Waar 'ja' en 'neen' gelegen zijn op die schaal, verschilt door het gebruik van 'verbieden' dan wel 'toelaten' (Billiet, 2000, p. 559). Omdat men verbieden over het algemeen sterker vindt dan toelaten, is men minder snel geneigd 'ja' te zeggen op de vraag over verbieden dan op de vraag over toelaten.

De verbieden/toelaten-asymmetrie is het frequentst voorkomende probleem in de onderzochte volksraadplegingen. Het gaat dan niet om de begrippen 'verbieden' en 'toelaten', maar steeds om andere woordparen, zoals bijvoorbeeld 'herroepen/behouden', 'herroepen/handhaven' of 'mogelijk maken/verhinderen'. Uit de cases blijkt dat bij de organisatie van volksraadplegingen vrij frequent vraagstellingen worden voorgelegd waarbij de deelnemer wordt gevraagd of een bepaalde maatregel herzien, herroepen, gehandhaafd, enzovoort moet worden. Dit soort vragen kan echter problematisch zijn, aangezien enkel door de keuze voor een bepaald werkwoord reeds een element van sturing aanwezig is. Men kan veronderstellen dat in de gevallen waarin de oppositie (of een actiecomité) tegen een bepaalde maatregel of initiatief gekant is en hierover een volksraadpleging uitlokt, aan de kiezer de vraag zal willen voorleggen of dit beleid of initiatief moet worden 'herzien' of 'herroepen'. Wanneer daarentegen het bestuur de bevolking op eigen initiatief consulteert of wanneer het de vraagstelling van de initiatiefnemers wijzigt, zal het eerder geneigd zijn te vragen of de beslissing moet worden 'gehandhaafd'.

Deze mogelijke sturing door de keuze van het werkwoord blijkt bijvoorbeeld uit de vragen die in 1997 aan de inwoners van Begijnendijk werden voorgelegd. Het gemeentebestuur had er het voornemen het oude gemeentehuis af te breken en het zwembad te sluiten. Twee oppositiefracties lokten hierover een volksraadpleging uit en formuleerden de vraagstelling. De oppositie stelde de vraag of het zwembad moest behouden blijven, en dus niet of het moest worden gesloten. Wanneer

we de andere vier gevallen natrekken waarin vragen met dergelijke werkwoorden worden voorgelegd, blijkt dat inderdaad een verband bestaat tussen wie de vraag formuleert en welk werkwoord in de vraagstelling wordt gekozen. In drie van de vijf gevallen wordt die variant van de vraag gekozen, die in de lijn ligt van wat de vraagsteller zelf wenst. De eerste Genkse volksraadpleging vormt evenwel een uitzondering op deze regel: hoewel de vraagstelling er werd geformuleerd door de tegenstanders van de uitbouw van het Fenix-project, stelden de initiatiefnemers niet voor de vraag met het werkwoord 'verhinderen', maar wel 'mogelijk maken', voor te leggen.

TABEL 2. Overzicht van bestudeerde gemeentelijke volksraadplegingen: plaats, vraagverwoordingen en vraagverwoordingproblemen.

Plaats	Vraagverwoording	Vraagverwoordingproblemen
Assenede	<ul style="list-style-type: none"> - Vindt u de Kapelledreef te Assenede een goede locatie voor het optrekken van een sporthal? - Vindt u de Kloosterstraat te Assenede een goede locatie voor het optrekken van een sporthal? 	<ul style="list-style-type: none"> - overtuigingskracht in vraagtekst* - (ondubbelzinnig bepalen van de meerderheid)
Begijnendijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mag het oud-gemeentehuis van Betekom worden afgebroken? 2. Moet het zwembad in onze gemeente behouden blijven? 3. Moet er in onze (deel)gemeente Begijnendijk een nieuw te bouwen cultureel centrum komen? 	verbieden/toelaten-asymmetrie
Boechout	Bent u voor een nieuwe bibliotheek op een heraanagelegd Jef van Hoofplein?	meerdere attitudeobjecten
Genk (1996)	Moet de Genkse gemeenteraad binnen zijn bevoegdheden de bouw van het Fenix-project (festive retail, golfterrein, tuincentrum, ontspanningsdorp en bungalowaquapark) mogelijk maken?	<ul style="list-style-type: none"> - verbieden/toelaten-asymmetrie - gebruik onduidelijk begrip
Genk (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het stadsbestuur wenst op het Stadsplein ruime en kwaliteitsvolle handelsruimtes te laten bouwen door een privé-investeerder. Gaat u akkoord met de bouw van een dergelijke handelsruimte (ongeveer 15 000 m²) op het Stadsplein? 2. Het stadsbestuur wenst onder het Stadsplein een ondergrondse parking te laten bouwen van ongeveer 800 plaatsen. Gaat u akkoord met de bouw van deze parking? 3. Het stadsbestuur wenst op het Stadsplein een globale culturele infrastructuur uit te bouwen, bestaande uit: <ol style="list-style-type: none"> (1) een jeugdcentrum, met ontmoetings-, fuif- en begeleidingsruimten; (2) een schouwburg, met 600 plaatsen en toneeltoren en (3) een nieuwe bibliotheek. <p>Gaat u akkoord met de bouw van deze culturele infrastructuur?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - overtuigingskracht in de inleiding op de vragen - meerdere attitudeobjecten
Gent (1997)	Moet de beslissing van de gemeenteraad om de ondergrondse Belfortparking te bouwen herroepen worden?	<ul style="list-style-type: none"> - verwarrende vraagstelling - verbieden/toelaten-asymmetrie

Plaats	Vraagverwoording	Vraagverwoordingproblemen
Gent (1999)	Moet het stadsbestuur in overleg met De Lijn en het Vlaams Gewest binnen het jaar een Openbaar Vervoerplan opmaken en vervolgens uitvoeren om het aantal gebruikers van het openbaar vervoer in Gent op tien jaar te verdubbelen?	<ul style="list-style-type: none"> - meerdere attitudeobjecten - overtuigingskracht in vraagtekst - onduidelijk wat 'ja' inhoudt
Ieper	<ol style="list-style-type: none"> 1. Moet het stadsbestuur de afvalcontainers vervangen door afvalzakken? 2. Moet de burger die thuis composteert de mogelijkheid krijgen de gemeentelijke G(roenten)-F(ruit)-T(uin) afvalcontainer te weigeren? 	verbieden/toelaten-asymmetrie*
Nijlen	Vindt u dat de huidige verkeerscirculatie in Kessel-centrum definitief kan ingevoerd worden?	/
Peer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bent u voor de invoering van een maximumsnelheid van 70km/uur op alle gemeentewegen van Peer waar er momenteel een hogere snelheid van toepassing is? 2. <ol style="list-style-type: none"> a. Bent u voor de invoering van zone 30 in de dorpscentra? b. Bent u voor de invoering van zone 30 in de dichtbebouwde woonbuurten? 3. Bent u ervoor dat het stadsbestuur ijvert voor strenge snelheidscontroles op de Peerse wegen? 	/
Sint-Niklaas	Moet aan de heruitvoering van het plan voor de heraanleg van de Houtbriel, de Grote Markt en het Sint-Nicolaasplein de bouw van een parkeergarage onder de Grote Markt worden gekoppeld?	<ul style="list-style-type: none"> - meerdere attitudeobjecten* - verbieden/toelaten-asymmetrie* - complexe vraagtekst
Zulte	<ul style="list-style-type: none"> - Bent u akkoord dat er nieuw lokaal bedrijventerrein ingeplant wordt in de woonkern van Olsene, in een gebied begrensd door de Centrumstraat, de Groeneweg, de Rijwegstraat, de Terwallerstraat en de spoorweg? - Bent u akkoord dat er nieuw lokaal bedrijventerrein in te planten aansluitend op het bestaande industrieterrein aan de Karreweg te Zulte? 	/ (ondubbelzinnig bepalen van de meerderheid)

* Problemen die betrekking hebben op vraagformuleringen die in de aanloop naar de volksraadpleging werden voorgesteld.

(...) Probleem dat zich kon voordoen indien men had kunnen overgaan tot stemmentelling.

Tot besluit van deze paragraaf geven we in tabel 2 een overzicht van de aard en frequentie van verschillende vraagverwoordingproblemen in de onderzochte gemeentelijke raadplegingen. Uit deze tabel blijkt dat in een ruime meerderheid van de bestudeerde cases wel degelijk vraagverwoordingproblemen voorkomen. Wanneer voorstellen van vraagformuleringen buiten beschouwing worden gelaten, wordt in slechts vier van de twaalf bestudeerde cases geen enkel probleem met betrekking tot de vraagstelling gesignaleerd. In twee van deze vier gevallen (Zulte en Assenede) kon niet geëvalueerd worden of zich een probleem voordeed bij het bepalen van de meerderheid, aangezien de stemmen niet werden geteld. Het overzicht verduidelijkt ook dat zich een grote verscheidenheid aan vraagverwoordingproblemen

problemen voordoet. Vrijwel alle in de onderzoeksliteratuur vermelde problemen komen ook in werkelijkheid voor. Een volgende paragraaf focust op de rol van de vraagsteller.

4. Wie formuleert de referendumvraag?

Zoals uit de verschillende besproken cases blijkt, zijn gemeentelijke volksraadplegingen vaak een aangelegenheid waarbij een brede waaier aan actoren betrokken is. Naast meerderheids- en oppositiepartijen in de gemeenteraad komen vaak ook (al dan niet spontaan georganiseerde) samenwerkingsverbanden en plaatselijke verenigingen aan bod. De vraag stelt zich dus in welke mate het optreden van vraagverwoordingproblemen gerelateerd is aan wie de initiatiefnemer is van de volksraadpleging. Dit wordt behandeld in een eerste paragraaf. Verderop zullen we ook nagaan welke rol een onafhankelijk orgaan kan spelen.

4.1. *Welke rol spelen initiatiefnemers en bestuur?*

Wanneer we de verschillende bestudeerde cases op een rij zetten (zie tabel 1), valt op dat het middel van de gemeentelijke volksraadpleging op verschillende manieren wordt benut. Vooreerst is het opmerkelijk dat in de meerderheid van de gevallen het initiatief niet van het bestuur uitgaat. Dit is in slechts drie van de twaalf cases het geval. Daarenboven kan in de gevallen waarin een oppositiepartij of actiecomité de volksraadpleging afdwong, de 'strategie' van het bestuur ten aanzien van de volksraadpleging eveneens erg uiteenlopend zijn. Er is een tweetal mogelijkheden te onderscheiden. Enerzijds neemt het bestuur soms een defensieve houding aan, bijvoorbeeld omdat de oppositie of een actiecomité een besluit wil doen herroepen of een initiatief van het bestuur wil tegenhouden (bijvoorbeeld Gent in 1997, Zulte en Ieper). Het bestuur gokt in een dergelijk geval vaak op het niet bereiken van de teldrempel en roept op niet te komen stemmen om zo de meerderheid te ondersteunen. Anderzijds merken we ook een aantal gevallen op waarbij het bestuur vrij snel akkoord gaat met de organisatie van de raadpleging en die zelfs aangrijpt om een bepaald beleid of initiatief te legitimeren (Genk in 1996 en 2002, Boechout, Nijlen en Assenede) en waarbij de meerderheid actief campagne voert en mee de bevolking mobiliseert om aan de raadpleging deel te nemen.

Zoals eerder vermeld, heeft de gemeenteraad het recht de vraag aan te passen, te herformuleren of eventueel zelfs vragen toe te voegen. Het kan dus relevant zijn na te gaan of vraagverwoordingproblemen meer voorkomen wanneer de ge-

meenteraad wijzigingen in de vraagstelling aanbracht. Met deze hypothese in het achterhoofd, komen we tot het resultaat in tabel 3.

TABEL 3. De relatie tussen wijziging van de vraagstelling door de gemeenteraad en het optreden van vraagverwoordingsproblemen.

	Gewijzigde vraagstelling	Geen gewijzigde vraagstelling
Vraagverwoordingsprobleem	Sint-Niklaas (+) Boechout (+) Gent (1999) (+) Genk (2002) (+)	Gent (1997) (-)
Geen vraagverwoordingsprobleem	Assenede (-)	Genk (1996) (+) Begijnendijk (+) Zulte (+) Peer (+) Ieper (+) Nijlen (+)

(+) = hypothese wordt bevestigd; (-) = hypothese wordt verworpen.

NOOT: De cases waarin enkel de verbieden/toelaten-asymmetrie optreedt beschouwen we als gevallen waarin geen vraagverwoordingsprobleem voorkomt. Het gaat immers om een probleem waarvan de opstellers van de vragen in de verschillende gemeentelijke volksraadplegingen zich niet bewust zijn.

Uit tabel 3 komen drie opvallende vaststellingen naar voor. Wat vooreerst de cases betreft waarin de vraagstelling niet door de gemeenteraad werd gewijzigd, is er slechts één case die niet strookt met de hypothese, namelijk de volksraadpleging in Gent in 1997. Hoewel de vraagstelling er niet door de gemeenteraad werd gewijzigd, komen er wel vraagverwoordingsproblemen voor. Dit is te verklaren doordat de vraagstelling zoals door de initiatiefnemers geformuleerd, door het stadsbestuur bewust werd behouden. De vraagstelling waarmee de initiatiefnemers handtekeningen hadden verzameld was echter verwarrend geformuleerd. Omdat de verhoudingen tussen stadsbestuur en initiatiefnemers dermate gespannen waren geworden, weigerde een meerderheid in de gemeenteraad de vraagstelling nog te wijzigen. Hoewel de eerste Gentse volksraadpleging niet strookt met de hypothese, bevestigt dit geval dat de gemeenteraad 'strategisch' gebruik kan maken van zijn recht om de vraagstelling te wijzigen. Het kan hier eveneens strategisch gebruik van maken door de vraagstelling in bepaalde gevallen *niet* te wijzigen.

Verder blijkt dat in vier van de vijf gevallen waarin de vraagstelling door de gemeenteraad werd gewijzigd zich inderdaad vraagverwoordingsproblemen voordoen. In Assenede was dit niet het geval: daar wijzigde de gemeenteraad de (tendentieuze) vragen van de initiatiefnemers op aanraden van de VAV en vermeed zo vraagverwoordingsproblemen.

Een derde vaststelling is dat in elk van de vier cases waarbij we constateerden dat de vraagstellingen meerdere attitudeobjecten bevatten, de vraagstelling door de gemeenteraad werd gewijzigd. Het natrekken van deze vier cases leert dat wel-

licht een vrij vaak weerkerend patroon aan de basis ligt van het ontstaan van het probleem van dubbelzinnige vraagstellingen. In elk van deze gevallen ontstond immers ophef over één concreet onderwerp, zoals de bouw van een parking of bibliotheek onder of op een bepaald plein, de heraanleg van het stads- of dorpscentrum en dergelijke meer. Telkens verzamelde een oppositiepartij of een actiecomité voldoende handtekeningen om deze beslissing te doen herroepen of het initiatief tegen te houden. Eens de volksraadpleging is afgedwongen, moet een gemeente- of stadsbestuur (vanuit politiek, maar niet wettelijk oogpunt) akkoord gaan met de organisatie van de volksraadpleging. Maar, zoals vermeld, komt het de gemeenteraad toe de vraag te herformuleren en kan hij zich dus het recht voorbehouden een raadpleging te organiseren over een 'opengetrokken' onderwerp. Vaak haalt het bestuur dan het argument aan dat datgene wat de oppositie of actiecomité bekritiseert moet worden gezien als deel van een breder geheel, plan of beleidslijn.

Een drietal cases kan dit illustreren. Zo was het in het geval van Boechout vooral de vestigingsplaats van de nieuwe bibliotheek die bij de oppositie kritiek uitlokte. Desondanks paste de gemeenteraad de vraagformulering van de initiatiefnemers dermate aan dat de vraagstelling niet alleen werd opengetrokken naar óf de bibliotheek moest worden gebouwd, maar ook naar de heraanleg van het plein waarop die bibliotheek zou worden gebouwd. De uiteindelijke vraagstelling bevatte dan ook niet één maar drie elementen. Ook de Gentse volksraadpleging in 1999 draaide aanvankelijk om de vraag naar gratis openbaar vervoer, maar deze vraagstelling werd door het bestuur (en de VAV) verworpen en opengetrokken naar mobiliteit in de stad in het algemeen. Ook bij de Genkse volksraadpleging in 2002, ten slotte, kwam het probleem van meerdere attitudeobjecten voor. Hoewel meerderheid en oppositie het in verband met de bouw van een schouwburg met elkaar oneens waren, werden niettemin drie verschillende aspecten in verband met de bouw van de culturele infrastructuur in één vraag samengebracht. Gecontesteerde en minder gecontesteerde elementen werden dus in één vraag samengebracht. Ruimer gezien komt men hier opnieuw terecht bij het probleem van de zogenaamde 'eenheid van materie' (zie *supra*). Het stadsbestuur voerde immers aan dat de bouw van een schouwburg niet als een op zichzelf staand project mocht worden beschouwd maar deel uitmaakte van een project om de culturele infrastructuur in Genk te vernieuwen.

Men kan zich nu de vraag stellen of de vraagformuleringen vóór de wijziging door de gemeenteraad niet problematisch waren, dus of men er met andere woorden goed zou aan hebben gedaan de vragen van de initiatiefnemers te behouden. Tabel 4 verduidelijkt dat dit niet altijd het geval is. Slechts in twee gevallen, Boechout en Genk (2002), waren de vraagstellingen van de initiatiefnemers niet 'double barreled' en doken vraagverwoordingsproblemen slechts op door de wijziging. In de twee andere gevallen, Sint-Niklaas en Gent (1999), waren ook de

voorgestelde vraagformuleringen door de initiatiefnemers allerminst gevrijwaard van vraagverwoordingproblemen.

TABEL 4. Overzicht van vraagstellingen voor en na wijziging door de gemeenteraad.

	Vraagstelling voor wijziging gemeenteraad	Vraagstelling na wijziging gemeenteraad
Sint-Niklaas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Moet de stad Sint-Niklaas overgaan tot het aanleggen van een parking onder de Grote Markt? 2. Moet de stad Sint-Niklaas overgaan tot de realisatie van meerdere, bovengrondse, open parkeergarages in de stadskern en tot geheel of gedeeltelijk gratis openbaar vervoer? 	Moet aan de uitvoering van het plan voor de heraanleg van de Houtbriel, de Grote Markt en het Sint-Nicolaasplein de bouw van een parkeergarage onder de Grote Markt worden gekoppeld?
Boechout	Moet de nieuwe bibliotheek op het Jef Van Hoofplein worden gebouwd?	Bent u voor een nieuwe bibliotheek op een heraangelegd Jef Van Hoofplein?
Gent (1999)	<p>Verschillende voorstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dient het gemeentebestuur ervoor te zorgen dat er in Gent gratis openbaar vervoer komt zoals in Hasselt? - Dient het gemeentebestuur de nodige initiatieven te nemen om in Gent tot een betere openbare vervoerssituatie te komen zoals in Hasselt? 	Moet het stadsbestuur in overleg met De Lijn en het Vlaams Gewest binnen het jaar een Openbaar Vervoerplan opmaken en vervolgens uitvoeren om het aantal gebruikers van het openbaar vervoer in Gent op tien jaar te verdubbelen?
Genk (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Moet er een nieuwe schouwburg (ter waarde van 20 miljoen euro/800 miljoen BEF) komen op het Stadsplein? 2. Moet er een jeugdcentrum komen op het Stadsplein? 3. Moet er een nieuwe bibliotheek komen op het Stadsplein? 	<p>Het stadsbestuur wenst op het Stadsplein een globale culturele infrastructuur uit te bouwen, bestaande uit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. een jeugdcentrum, met ontmoetings-, fuif- en begeleidingsruimten; 2. een schouwburg met 600 plaatsen en toneeltoren en 3. een nieuwe bibliotheek. <p>Gaat u akkoord met de bouw van deze culturele infrastructuur?</p>

Samenvattend kan worden gesteld dat de hypothese ten aanzien van de wijziging van de vraagstelling door de gemeenteraad voor tien van de twaalf cases klopt. De vrij grote ondersteuning voor deze hypothese leidt tot verschillende conclusies. Vooreerst hebben we hier een mogelijke verklaring gevonden voor het optreden van dubbelzinnige vraagstellingen. In elk van de gevallen waarin meerdere attitudeobjecten in de vraagtekst voorkwamen, maakte de gemeenteraad gebruik van zijn 'voorrecht' om de vraagstelling van de initiatiefnemers aan te passen. Als verklaring hiervoor werd hier gesteld dat vooral het 'opentrekken' van het onderwerp van de volksraadpleging aan de basis ligt van het ontstaan van dit verwoordingprobleem. Een tweede conclusie betreft de ruimere vaststelling dat in quasi geen enkele van de bestudeerde cases eerst de principiële beslissing wordt genomen een

volksraadpleging te organiseren en dat vervolgens 'nuchter' over een goede vraagstelling wordt nagedacht. De vraagstelling wordt daarentegen eerder een deel van de onderhandeling of van het compromis tussen de verschillende partijen (hetzij tussen partijen in de gemeenteraad, hetzij tussen initiatiefnemende groepen enerzijds en bestuur anderzijds).

4.2. Welke rol speelt de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen?

Uit de analyse van de cases komt een drietal zwakke punten naar voor. Vooreerst is de adviesaanvraag niet verplicht. Dit betekent met andere woorden dat volksraadplegingen kunnen worden georganiseerd over vraagstellingen die nooit aan de VAV werden voorgelegd. In meerdere cases werd echter aangetoond dat vraagverwoordingsproblemen konden vermeden worden door deze adviesaanvraag, bijvoorbeeld in Ieper en Assenede. Een tweede pijnpunt bestaat erin dat binnen de VAV geen specifieke kennis met betrekking tot de redactie van vraagstellingen aanwezig is. Volgens het oprichtingsbesluit moet de VAV worden voorgezeten door een magistraat van de Raad van State. Voorts is zij samengesteld uit ambtenaren deskundig op het vlak van het administratief recht en twee effectieve leden uit de academische wereld. De analyse van de cases brengt echter nog een derde pijnpunt met betrekking tot de organisatie van gemeentelijke volksraadplegingen naar voor: de gemeenteraad beschikt enerzijds over het recht de vraagstelling aan te passen – weliswaar binnen bepaalde grenzen, zie *supra* – maar hij speelt hierbij anderzijds geen volstrekt belangeloze rol. Buelens et al. (1998, p. 13) merken aldus terecht op dat “de gemeenteraad te veel rechter en partij is”.

5. De kwaliteit van de vraagstelling: leren uit gemeentelijke volksraadplegingen

Vraagverwoordingsproblemen bestudeerd in het opinieonderzoek komen wel degelijk voor bij de formulering van referendumvragen. De omvang en het relatieve belang van de effecten verschillen wellicht van eerder vrijblijvend opinieonderzoek, maar niettemin wijzen onze bevindingen op het belang van aandacht voor de vraagformulering. Tot besluit van dit artikel benaderen we de vraagstelling vanuit een probleemoplossend oogpunt en formuleren we een aantal aanbevelingen voor zowel de inhoud als de procedure van de vraagformulering.

5.1. Aanbevelingen voor de inhoud van de vraagformulering

Om een tweetal redenen zijn pasklare richtlijnen of voorschriften niet mogelijk. Vooreerst zal inmiddels duidelijk geworden zijn dat het probleem van de vraagstelling in volksraadplegingen en referenda bijzonder ruim is. Problemen in verband met de vraagstelling beperken zich immers niet noodzakelijk tot de vraagtekst zelf. Een begrijpelijk geformuleerde vraagtekst (dit wil zeggen: duidelijk, niet verwarrend enzovoort) sluit niet uit dat zich andere problemen met betrekking tot de vraagstelling hebben voorgedaan. Een adequate beoordeling van de vraagstelling vereist dus dat meer dan enkel de vraagtekst in rekening wordt genomen. Vereisten voor zo'n 'ruimere' beoordeling kunnen echter niet gemakkelijk worden gevat onder de vorm van een duidelijke regel of voorschrift. Ten tweede zijn in sommige gevallen eenvoudigweg geen regels beschikbaar, omdat voor sommige formuleringseffecten niet of moeilijk kan worden bepaald welke variant van de vraag de meest geldige meting oplevert (Billiet, 2000, p. 568). De verbieden/toelaten-asymmetrie is hier een duidelijk voorbeeld van. Dat het gebruik van het ene dan wel het andere werkwoord invloed uitoefent op de verkregen antwoorden werd reeds via experimenteel onderzoek vastgesteld; maar daarmee is nog geenszins duidelijk welke variant van de vraag de voorkeur verdient. In tegenstelling tot de methodologie van het survey-onderzoek kunnen in het geval van volksraadplegingen en referenda geen 'meetfouten' worden ingeschat en in rekening gebracht bij de interpretatie van het resultaat (bijvoorbeeld door middel van split ballots of door middel van sets van indicatoren).

Toch kan een aantal grondregels worden geformuleerd die moeten worden gerespecteerd bij de redactie van behoorlijke referendumvragen. Anders dan voorschriften kunnen deze kwaliteitsvereisten tegemoetkomen aan de noodzaak vraagstellingen in hun geheel te evalueren. Dergelijke kwaliteitsvereisten zouden kunnen gelden als een toetssteen voor de evaluatie van de kwaliteit van de vraagstellingen, zowel bij de opstelling (*ex ante*) als bij de beoordeling (*ex post*) van vraagformuleringen.

De vraagstelling moet de kern van de gevoerde discussie raken. Dit is een essentiële, zo niet de meest essentiële, voorwaarde voor een kwalitatieve vraagstelling. Bij de redactie van vraagstellingen moet worden gestreefd naar een vraagstelling die zo goed mogelijk de gevoerde discussie weerspiegelt. In geen geval mag de vraagstelling zodanig worden aangepast, dat zij om een minder essentieel element in de discussie draait. De cases tonen aan dat vraagstellingen die andere elementen dan het voornaamste twistpunt in de vraagstelling betrekken, gemakkelijk leiden tot dubbelzinnige vraagstellingen.

Elke vraag mag slechts één attitudeobject bevatten. Hoewel het vermijden van dubbelzinnige vraagstellingen een vrij evidente stelregel lijkt, wordt in zowel opinie-

onderzoek als in volksraadplegingen en referenda nog frequent tegen deze regel gezondigd. Aangezien echter steeds verschillende criteria mogelijk blijven om te bepalen wanneer het al dan niet om 'eenheid van onderwerp' gaat, is dit probleem niet eenvoudig op te lossen en kan hierover steeds discussie blijven bestaan. In elk geval dient de vraag op zodanige wijze te worden geformuleerd dat onbetwistbaar duidelijk is waarop de kiezer 'ja' of 'neen' antwoordt. In geval van twijfel of meerdere onderwerpen een 'eenheid van materie' vormen, bestaat de politiek 'eerlijkste' oplossing eruit afzonderlijke vragen voor te leggen.

De vraagtekst mag geen andere informatie bevatten dan strikt noodzakelijk om de vraag te beantwoorden. Bij sommige volksraadplegingen en referenda bestaat de vraagtekst niet enkel uit de vraag zelf maar wordt de vraag ingeleid door enkele informatieve zinnen, die eveneens op de stembrief worden vermeld. Enerzijds kunnen dergelijke inleidingen leiden tot lange vragen, die op hun beurt complexiteit met zich kunnen meebrengen. Anderzijds hebben ze soms sturing in de vraag tot gevolg, hetzij doordat gekleurde informatie binnensluipt, hetzij door de vermelding van gevolgen en implicaties. Inleidende teksten worden dus best zoveel mogelijk beperkt en indien mogelijk zelfs volledig weggelaten. Informatie over gevolgen en implicaties hoort immers niet thuis in de vraagstelling zelf maar in de campagne en informatieverstrekking over de raadpleging. Wat gemeentelijke volksraadplegingen betreft, is dit precies de functie die de wetgever wou voorbehouden aan de verplichte informatiebrochure. Zij heeft tot doel objectieve informatie over het onderwerp van de volksraadpleging te verspreiden en de visie van de verschillende actoren op gevolgen en implicaties uiteen te zetten. In de vraagtekst zelf geldt echter de regel dat moet worden gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijke formulering. Vragen die dergelijke informatie bevatten over mogelijke gevolgen van een keuze zullen gemakkelijk tot sturing leiden. Hier gaat een volgende vereiste dieper op in.

Vragen dienen zo neutraal mogelijk te worden gesteld: de vraagtekst mag noch argumenten, noch kleurwoorden bevatten. De aanwending van overtuigingskracht in de vraagstelling kan niet alleen vanuit het standpunt van 'meten', maar eveneens vanuit democratisch oogpunt worden verworpen. Boven werd afdoende aangetoond dat antwoordverdelingen aanzienlijk kunnen worden beïnvloed door de vermelding van eenzijdige argumenten in de vraagtekst. De vraag is echter of dergelijke effecten in volksraadplegingen en referenda een even grote rol spelen als in opinieonderzoek. Een sluitend antwoord op deze vraag is niet mogelijk, maar 'hints' in de vraagtekst, hetzij door middel van argumenten, hetzij door kleurwoorden, getuigen niet echt van politiek ethisch gedrag. Waar volksraadplegingen en referenda precies tot doelstelling hebben de burger over een bepaald onderwerp te consulteren, getuigt het gebruik van persuasieve elementen in de vraagtekst net

van een gebrek aan vertrouwen in diezelfde burger. Impliciet ligt hier immers de veronderstelling aan ten grondslag dat de kiezer deze hints nodig heeft, omdat hij of zij niet in staat is alle argumenten pro en contra autonoom af te wegen. Neutrale vraagstellingen vereisen tevens dat woorden met bepaalde positieve of negatieve connotaties worden vermeden. Het spreekt voor zich dat in geen geval bepaalde woorden mogen worden gekozen teneinde de kiezer in een bepaalde richting te duwen, bijvoorbeeld door een 'gebouw' in de vraag te beschrijven als 'monument'. Nog moeilijker is de door Holleman bestudeerde verbieden/toelaten-asymmetrie. Dat het gebruik van het ene woord of het andere verschuivingen in de antwoordverdelingen veroorzaakt, impliceert immers niet dat kan worden vastgesteld welke variant van de vraag het meest geldig 'meet'. Op basis van haar uitvoerig onderzoek stelt Holleman (2000, p. 214) dat de meest extreme vraagformulering het meest consistent de meningen van de respondenten zou weergeven.

Woorden die geen duidelijke of een te algemene betekenis hebben, moeten worden geweerd. Woorden zonder een precieze betekenis (bijvoorbeeld 'de overheid', 'soevereiniteit' enzovoort) worden best niet in vraagteksten vermeld. Indien noodzakelijk, zou men de betekenis van centrale begrippen kunnen testen door middel van kleinschalig opinieonderzoek. Daarenboven worden ook woorden met een te specifieke betekenis, bijvoorbeeld woorden behorend tot een bepaald jargon, best vermeden.

De vraag dient zodanig geformuleerd te zijn, dat elke mogelijke verwarring is uitgesloten. Hiertoe geldt de eenduidige regel dat de vraag zodanig moet zijn geformuleerd dat de tegenstanders 'neen' moeten stemmen en de voorstanders 'ja'.

Elke complexiteit in de vraagtekst dient te worden vermeden. Complexiteit in de vraagstelling heeft betrekking op verschillende elementen. Ze kan vooreerst ontstaan door teveel 'betekenisvolle' woorden in de vraag. Ten tweede kunnen vragen complex worden door hun lengte. Dit betekent dus dat kwalitatieve vraagstellingen in volksraadplegingen en referenda best zo kort mogelijk zijn en geen informatie mogen bevatten die niet strikt noodzakelijk is om de vraag te beantwoorden. Ten slotte vermelden we hier de stelregel dat negatieve formuleringen, dubbele ontkenningen en restrictieve woorden moeten worden vermeden. Samenvattend kan worden gesteld dat het vermijden van complexiteit in de vraagtekst betekent dat de vraag zodanig moet zijn geformuleerd dat één lezing volstaat om ze te begrijpen én te beantwoorden.

Er dient klaarheid te bestaan over de implicaties van een 'ja'-stem. Eerder toonden we al aan dat het stemmen voor principes het risico inhoudt dat onduidelijkheid bestaat over hoe een principe ten uitvoer zal worden gelegd. Om dergelijke problemen te vermijden moet bij voorkeur worden gestemd over uitgewerkte voorstellen

en niet over (vage) principes. Niettemin kan het niet de bedoeling zijn dat gevolgen en implicaties van een bepaald voorstel worden verduidelijkt in de vraagstelling zelf. Zoals uiteengezet onder de tweede vereiste, is deze rol weggelegd voor de informatiecampagne voorafgaand aan de volksraadpleging of het referendum.

De vraag of vragen moet(en) een eenduidig interpreteerbare uitslag toelaten. Om een eenduidige uitslag te waarborgen is niet aan te bevelen vragen met meer dan twee keuzemogelijkheden voor te leggen. Ja-neenvragen verdienen bijgevolg de voorkeur. Het gebruik van meerdere ja-neenvragen neemt problemen in verband met de interpreteerbaarheid van de uitslag evenwel niet volledig weg. Het blijft immers mogelijk keuzealternatieven voor te leggen onder de vorm van ja-neenvragen, bijvoorbeeld wanneer het voorstel in de tweede vraag eigenlijk een alternatief is voor de mogelijkheid in de eerste vraag. Tegenstrijdige resultaten zijn dan niet uitgesloten. Dergelijke moeilijkheden moeten bij de redactie van de vraagstelling dus steeds worden voorzien. Een duidelijk interpreteerbare uitslag is immers absoluut noodzakelijk om te vermijden dat de resultaten naar ieders goeddunken zouden kunnen worden geïnterpreteerd. Dit komt het democratische gehalte van volksraadplegingen en referenda niet ten goede. Zijn meerdere vragen tegelijkertijd over *verschillende* onderwerpen dan eventueel wel toelaatbaar? Wegens het gevaar voor contexteffecten komt in één raadpleging of referendum bij voorkeur slechts één onderwerp aan bod. De behandeling van verschillende onderwerpen tegelijkertijd kan daarenboven verwarring veroorzaken en bijgevolg de kans op vergissingen vergroten. Bovendien dreigt het debat ook meer vertroebeld te verlopen. Indien zich echter een debat ontwikkelt met duidelijke keuzemogelijkheden waarrond zich ook opinies uitkristalliseren, kunnen volksraadplegingen bijdragen tot een grotere betrokkenheid van de burger bij het beleid.

5.2. *Aanbevelingen voor de procedure voor het opstellen van de vraagformulering*

Vooreerst is het wenselijk dat in Vlaanderen de VAV op het vlak van vraagformulering een grotere rol zou opnemen, zodat zij de vraagverwoording bij de organisatie van gemeentelijke volksraadplegingen efficiënter kan controleren. Dit kan vooreerst gebeuren door de instelling van een verplichting tot adviesaanvraag bij de VAV. Een dergelijke verplichting kan garanderen dat alle vraagstellingen waarvoor volksraadplegingen worden georganiseerd deskundig en eenduidig worden geëvalueerd. Zo'n doorgedreven regeling op het vlak van controle van de vraagverwoording bestaat in het Verenigd Koninkrijk al sinds 2000. De 'Electoral Commission' heeft als uitdrukkelijke opdracht toe te zien op de vraagverwoording van elk nationaal en lokaal referendum en hierover een verslag op te maken.

Ten tweede is het aan te bevelen dat in de VAV minstens één lid zetelt met expertise op het gebied van de methodologie van het onderzoek naar vraagstelling en -verwoording. De controle op de vraagverwoording mag zich immers niet beperken tot een (eenzijdige doch noodzakelijke) 'juridische' screening van vraagteksten, die nagaat of de referendumvraag een materie behandelt die voorwerp mag zijn van een volksraadpleging of een bevoegdheid is van de overheid die de volksraadpleging organiseert (met andere woorden, een formele controle op de vraagstelling). Met het oog op de beoordeling van de vraagverwoording ontwierp de bovenvermelde 'Electoral Commission' een reeks 'Question Assessment Guidelines'. Aan de hand van een tiental richtlijnen worden vraagformuleringen geëvalueerd op hun duidelijkheid, eenvoud en neutraliteit.

Vervolgens rijst de vraag of het advies van de VAV inzake de vraagverwoording ook bindend dient te zijn. Het opleggen van een bepaalde vraagverwoording door een controle-instantie is niet te verkiezen, een controle wel. Idealiter zou de VAV een bemiddelende rol moeten kunnen spelen. Zij zou als onafhankelijke instantie samen met de initiatiefnemer, eventueel in verschillende stappen, kunnen zoeken naar de meest geschikte formulering. Deze werkwijze zou kunnen garanderen dat een vraagstelling kan worden opgesteld die niet alleen 'meet' wat men beoogt te meten (die met andere woorden 'geldig' is) maar ook begrijpelijk is geformuleerd, zodat de vraag door elke kiezer wordt begrepen zoals ze werd bedoeld. Op die manier kan bovendien worden vermeden dat de vraagstelling als het ware een voorwaarde zou worden voor de organisatie van de volksraadpleging en deel gaat uitmaken van een compromis. Een toetsing van de kwaliteit van de vraagstelling zou kunnen plaatsvinden aan de hand van een aantal kwaliteitsvereisten, zoals hierboven voorgesteld.

Noten

1. Hiervoor werd gebruikgemaakt van de Mediargus-databank.
2. In Nederland maakt men een gelijksoortig onderscheid met de termen 'bindend referendum' en 'niet-bindend referendum'.
3. De sperperiode rond de gemeenteraadsverkiezingen werd teruggebracht van 16 naar 12 maanden.
4. In de Waalse stad Ath werden in een volksraadpleging in 1995 wel meerdere alternatieven voorgelegd en vinden we ook een interessante illustratie van dit probleem (zie Beckers, 2005).

5. De meest voor de hand liggende berekeningswijze voor het bepalen van de meerderheid is het alternatief dat het meest als eerste werd aangeduid als het winnend alternatief te beschouwen. Ook andere berekeningswijzen zijn echter mogelijk: zo kunnen bijvoorbeeld scores worden toegekend aan de alternatieven en wordt de meerderheid vervolgens bepaald aan de hand van somscores (Billiet, 2000, p. 557).
6. Voor een illustratie van dit probleem in de Waalse gemeente Beauraing, zie Beckers (2005).

Bibliografie

- Beckers, M. (2005). *De vraagstelling in volksraadplegingen en referenda. Literatuurstudie en analyse van het maatschappelijk debat a.d.h.v. een aantal cases*. Onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Leuven: Departement Sociologie, Katholieke Universiteit Leuven.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat (1994-1995). *Memorie van toelichting bij de wet tot aanvulling van de nieuwe gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging*. Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat.
- Billiet, J. (1987). *Research on Question Wording Effects in Survey Interviews*. Leuven: Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Billiet, J. (2000). De vraagstelling in volksraadplegingen en referenda, *Res Publica*, 40(4), 547-573.
- Billiet, J. & Waege, H. (2001). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Bokma, J. (1997). Wordt het ooit nog wat met het referendum? *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 663-666.
- Buelens, J., Hooghe, M., Lauwers, G., Pelleriaux, K. & Stouthuysen, P. (1998). *Leren van Gent. Onderzoeksrapport in opdracht van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel, Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Foddy, W. (1993). *Constructing Questions for Interviews and Questionnaires. Theory and Practice in Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geest, G. De (1986). De vraagstelling bij een referendum, *Res Publica*, 38(1), 3-21.
- Hillebrand, R. (1993). Het lokale referendum in drie gemeenten: discussie en praktijk. In Ph. van Praag (red.), *Een stem verder. Het referendum in de lokale politiek* (pp. 119-135). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Hippler, H.-J. & Schwarz, N. (1986). Not Forbidding isn't Allowing: the Cognitive Basis of the Forbid-Allow Asymmetry, *Public Opinion Quarterly*, 50, 87-96.

- Holleman, B. (2000). *The Forbid/Allow Asymmetry. On the Cognitive Mechanisms underlying Wording Effects in Surveys*. Amsterdam: Rodopi.
- Molenaar, N. (1986). *Formuleringseffecten in survey-interviews. Een non-experimenteel onderzoek*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Popelier, P. (2002). Bieden referendum of volksraadpleging een democratische meerwaarde? In F. Derynck, K. Deschouwer, E. De Smet, B. Hubeau & M. Elst (red.), *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie* (pp. 293-304). Brugge: die Keure.
- Rugg, D. (1941). Experiments in Wording Questions, *Public Opinion Quarterly*, 5, 91-92.
- Schaeffer, N.C. & Presser, S. (2003). The Science of Asking Questions, *Annual Review of Sociology*, 29, 65-88.
- Schuman, H. & Presser, S. (1981/1996). *Questions and Answers in Attitude Surveys. Experiments on Question Form, Wording and Context*. New York: Academic Press. In 1996 opnieuw uitgegeven, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sniderman, P. & Theriault, S. (2004). The Structure of Political Argument and the Logic of Issue Framing. In W. Saris & P. Sniderman (red.), *Studies in Public Opinion*. Princeton: Princeton University Press.
- Velaers J. (2001). Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief. In F. Fleerackers (red.), *De Re Ferenda. Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum* (pp. 145-197). Gent: Larcier.
- Veny, L. (1995). Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 6, 323-360.
- Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (1998). *Advies n.a.v. een verzoek van de heer H. Schoeters*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.
- Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (1999). *Jaarverslag van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.
- Waterplas L., Billiet, J. & Loosveldt, G. (1988). De verbieden versus niet toelaten asymmetrie. Een stabiel formuleringseffect in survey-onderzoek? *Mens en Maatschappij*, 63 (4), 399-417.

- Holleman, B. (2000). *The Forbid/Allow Asymmetry. On the Cognitive Mechanisms underlying Wording Effects in Surveys*. Amsterdam: Rodopi.
- Molenaar, N. (1986). *Formuleringseffecten in survey-interviews. Een non-experimenteel onderzoek*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Popelier, P. (2002). Bieden referendum of volksraadpleging een democratische meerwaarde? In F. Derynck, K. Deschouwer, E. De Smet, B. Hubeau & M. Elst (red.), *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie* (pp. 293-304). Brugge: die Keure.
- Rugg, D. (1941). Experiments in Wording Questions, *Public Opinion Quarterly*, 5, 91-92.
- Schaeffer, N.C. & Presser, S. (2003). The Science of Asking Questions, *Annual Review of Sociology*, 29, 65-88.
- Schuman, H. & Presser, S. (1981/1996). *Questions and Answers in Attitude Surveys. Experiments on Question Form, Wording and Context*. New York: Academic Press. In 1996 opnieuw uitgegeven, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sniderman, P. & Theriault, S. (2004). The Structure of Political Argument and the Logic of Issue Framing. In W. Saris & P. Sniderman (red.), *Studies in Public Opinion*. Princeton: Princeton University Press.
- Velaers J. (2001). Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief. In F. Fleerackers (red.), *De Re Feirenda. Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum* (pp. 145-197). Gent: Larcier.
- Veny, L. (1995). Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 6, 323-360.
- Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (1998). *Advies n.a.v. een verzoek van de heer H. Schoeters*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.
- Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (1999). *Jaarverslag van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.
- Waterplas L., Billiet, J. & Loosveldt, G. (1988). De verbieden versus niet toelaten asymmetrie. Een stabiel formuleringseffect in survey-onderzoek? *Mens en Maatschappij*, 63 (4), 399-417.