

Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland?

Jo Buelens

ABSTRACT

Referenda: Can Belgium Learn Something from the Netherlands?

Belgium did not organise a referendum on the European Constitution, like the Netherlands, even though there were some initiatives to make it legally possible. In the Netherlands there is also more experience with referenda at the local level. For decades there has been a debate about how to make it legal at the national level, but after many attempts, there is still no law that makes referenda possible at that level. The aim of this article is to compare Belgium and the Netherlands in order to identify similarities and differences. Some explanation can be found in the past, which clarifies why Belgium is reluctant to referenda and why at the local level this tool is not as often used as in the Netherlands. The main conclusion is that in spite of the referendum on the European Constitution in the Netherlands and the more frequent use of local referenda in that country, the political classes in Belgium and the Netherlands are comparable in their reluctant attitude towards this consultation of their citizens. Both countries continue to evaluate referenda as not in accordance with the system of representative democracy.

KEYWORDS: referendum; local referenda; local politics

1. Inleiding

Wie voorstander is van referenda zal vanuit België wellicht naar Nederland kijken met enige jaloezie. Er worden lokaal veel meer raadplegingen gehouden en wat in België niet kan, kan daar wel: een volksraadpleging over de Europese grondwet. Wie de geschiedenis van de wetgeving rond referenda in Nederland van meer nabij bekijkt, krijgt een meer genuanceerd beeld. Het is niet al goud wat blinkt. We merken dezelfde terughoudendheid tegenover het instrument volksraadpleging

als in België. Verklaringen vinden is niet eenvoudig. De rode draad doorheen de argumentatie is langs beide zijden van de grens dezelfde: referenda botsen met representatieve democratie. Onzin, zeggen de voorstanders, de machthebbers willen hun macht afschermen. Referenda zijn een aanvulling van een democratie onder druk, zeggen de meer gematigden. Ook dat is langs beide zijden van de grens sterk gevoeld: partijen zoals Groen!, GroenLinks, D66, Vlaams Belang en Lijst Pim Fortuyn zetten druk op de bestaande politieke instellingen en ze stellen de referenda voor als oplossingen voor het dichten van de kloof tussen burger en politiek. In het kader van deze bijdrage is het niet de bedoeling om na te gaan of referenda daarin slagen of zouden kunnen slagen. Het is de bedoeling om na te gaan wat er in beide landen is gebeurd met de vraag naar volksraadplegingen. We starten in België, omdat daar een kleinere traditie bestaat. Het vertrekpunt is 1950 en de Koningskwestie: een traumatische ervaring die het idee van de volksraadpleging in de kast heeft geplaatst tot de jaren negentig. In Nederland is er in veel commissies en al heel lang nagedacht. Paradoxaal genoeg heeft het niet veel meer wetgeving opgeleverd. Ook dat proces gaan we bekijken. Ten slotte staan we stil bij de huidige situatie: wat zijn de gelijkenissen en de verschillen tussen de twee landen? Daar waar mogelijk zal een verklaring worden gegeven, maar zoals gezegd is dat niet altijd evident.

2. De Belgische voorgeschiedenis: de vraag naar burgers

2.1. *Het trauma van de eerste volksraadpleging*

Debatten in België over referenda¹ kunnen niet voorbijgaan aan de eerste volksraadpleging die in 1950 in het land werd gehouden over de terugkeer van Koning Leopold III. Over de Koningskwestie, zoals deze problematiek wordt genoemd, zijn vele boeken geschreven² en in dit kader is het niet de bedoeling om daar dieper op in te gaan. Het volstaat om kort de problematiek te schetsen. Bij het begin van WOII had koning Leopold III ervoor gekozen om zich neutraal op te stellen zoals zijn vader Albert I had gedaan in de Eerste Wereldoorlog. In 1914 had het Belgische leger standgehouden bij de inval van de Duitsers, maar nu werd het overrompeld. De Belgische regering en de koning hadden een verschillende visie over hoe het verder moest en ze reageerden dan ook anders. De Belgische regering vluchtte naar Frankrijk en daarna naar Londen, om van daaruit het verzet verder te organiseren. De koning bleef in het land en beschouwde zich als krijgsgevangene in zijn eigen paleis. De interpretatie van dit statuut zou later stof leveren tot hevige controverse. Toen de oorlog was beëindigd rees de vraag of de koning wel kon terugkeren aan het hoofd van het land. Want niet iedereen was overtuigd van de neutraliteit van

de vorst. Hij was dan wel de gevangene van Laken (zijn paleis) geweest, maar hij had geheime contacten gehad met Hitler over de toekomst van België en kon blijkbaar naar Oostenrijk op vakantie gaan tijdens zijn gevangenschap. De breuk met de regering in Londen was compleet en een gewone terugkeer bleek niet mogelijk. Er was nog een feit dat voor controverser zorgde: tijdens zijn gevangenschap was hij getrouwd met zijn hofdame, Liliane Baels. Een deel van de bevolking en de politiek nam hem dat erg kwalijk. Op zich niet onoverkomelijk, maar in het kader van een volksraadpleging was dit zeker niet onbelangrijk. In 1944 werd de koning naar Oostenrijk gevoerd door de Duitsers, waar hij later door de Amerikanen zou worden bevrijd. In 1945 was de Belgische regering bereid om Leopold te laten terugkeren, op voorwaarde dat hij onmiddellijk afstand zou doen van de troon. Leopold weigerde dat en zo werd prins Karel, zijn broer, als regent aangeduid. Pas in 1950 zou een uitweg worden gevonden uit de impasse rond de Koningskwestie: het volk zou worden geraadpleegd of de koning al dan niet kon terugkeren naar België. Deze raadpleging kon niet anders dan adviserend zijn, want nergens in de grondwet stond de procedure van een referendum vermeld, laat staan het inpassen ervan in het wettelijk politiek bestel. Anderzijds was het politiek onmogelijk om het resultaat ervan zomaar naast zich neer te leggen.

De uitslag was duidelijk: 57,5 procent van de Belgen sprak zich uit voor de terugkeer van de koning. De koning kwam dus terug. Zo eenvoudig was het echter niet. Want de algemene Belgische uitslag verborg de onderliggende verschillen tussen de gewesten. In Vlaanderen was er een massaal 'ja' voor de koning met 72 procent, maar in Brussel en Wallonië werd er geen meerderheid gevonden. Het waren met andere woorden de Vlaamse Belgen die Leopold III terugbrachten op de troon. De onrust die in de periode daarna volgde maakte duidelijk dat de terugkeer van de koning het land zodanig destabiliseerde dat hij troonsafstand moest doen in het voordeel van zijn zoon Boudewijn.

De afwikkeling van de koningskwestie had duidelijk gemaakt dat een volksraadpleging misschien niet het juiste middel was om dit probleem op te lossen. Wie vertrouwd is met de problematiek van referenda zal hierover niet verbaasd zijn. Het is namelijk niet eenvoudig om een evenwicht te vinden tussen parlementaire of representatieve democratie en de vormen van rechtstreekse democratie, waarvan een volksraadpleging een voorbeeld is. Maar hierover later meer.

2.2. *De burger volgt niet meer: de nieuwe waarden van mei '68*

In de bredere samenleving, en we kijken hierbij ook buiten de grenzen, was er in de jaren zestig een tendens naar meer autonomie van de burger. Door de betere materiële welstand en de hogere scholingsgraad kregen burgers steeds meer kansen om in contact te komen met andere waarden en normen. De opgelegde

waarden werden vaker in vraag gesteld en er werd geëxperimenteerd met manieren van samenleven. Mei '68 was een feest geweest voor wie de traditionele macht van de (politieke) elite wilde neerhalen. In België en Nederland had de manier waarop de traditionele partijen de samenleving organiseerden zelfs een specifieke naam: de verzuiling. Ieder leefde binnen zijn/haar politieke overtuiging en als er al iets gevraagd werd, dan was het in een goed gestructureerd geheel van getrapte hiërarchie (Huyse 1987). Dit denken binnen kaders was niet iets voor jongeren. De individuele burger diende meer aan zijn trekken te komen. Dat vertaalde zich in de vraag naar meer basisdemocratie en daarbij konden volksraadplegingen natuurlijk niet ontbreken. In België zaten de eisen van mei '68 ingekapseld in een andere problematiek, namelijk in de communautaire.

In België werd de politiek in de naoorlogse periode niet alleen beheerst door de Koningskwestie; er was natuurlijk ook de communautaire zaak. Het werd alsmat duidelijker dat binnen België de politieke strijd tussen de twee taalgroepen, Nederlands en Frans, steeds heviger werd. Ook de Koningskwestie was hier trouwens niet aan ontsnapt. De vraag werd steeds luider gesteld of de Belgische structuren niet aangepast dienden te worden aan de realiteit op dit terrein, namelijk dat er twee grote taalgebieden waren, Vlaanderen en Wallonië. De jaren zestig en de beginjaren zeventig van de vorige eeuw stonden in het teken van de communautaire strijd voor meer autonomie en bevoegdheden voor de regio's. De ligging van Brussel en de taalheterogene samenstelling van de Brusselse bevolking maakte dat een eenvoudige oplossing, zelfs tot op de dag van vandaag, niet voor de hand lag. In België was daarbij natuurlijk de vraag: wie is het volk? Had het verleden niet bewezen dat er meerdere volkeren, of in Belgische termen 'gemeenschappen', aanwezig waren? De verdedigers van deze stelling kregen politiek een spreekbuis met de regionalistische partijen. In Vlaanderen was dat de Volksunie, in Wallonië het Rassemblement Wallon. Voor Brussel sprak enkel het Franstalige FDF, want de Volksunie nam het voor de Vlamingen ook op in de hoofdstad. Deze drie partijen vormden samen de nieuwe politieke krachten tegen de traditionele politiek. Hun stemmenpotentieel werd zeker ook vooruitgeholpen door de algemene maatschappelijke beweging naar meer basisdemocratie, die in Nederland D66 een voedingsbodem gaf (Lucardie, 1997). Maar door de specifieke Belgische context werd hun eis voor meer basisdemocratie hoofdzakelijk vertaald in de hervorming van de politieke structuren naar een regionaal of communautair vlak. Omdat die regionale structuren nog niet bestonden of slechts later een beperkte bevoegdheid kregen, was het enige niveau waarop wetgeving rond referenda kon worden ontwikkeld het Belgische. Dat was nu net het niveau waarop met de Koningskwestie bewezen was dat volksraadplegingen een slecht middel waren om aan politiek te doen. Het was onmogelijk om tussen Nederlandstaligen en Franstaligen tot een politiek akkoord te komen op het federale vlak over een dergelijke vorm van democratie. Het was al moeilijk genoeg om een evenwicht te vinden in de representatieve democratie.

2.3. *De kloof tussen burger en politiek: de jaren negentig brengen Nieuwe Politieke Cultuur*

In de aanloop naar de jaren negentig kwamen in heel West-Europa twee nieuwe politieke spelers op het toneel. Het succes van de groenen en extreemrechtse of populistische partijen was dan wel erg wisselend naargelang het land, ze doken overal op en ze beïnvloedden vaak de politieke agenda. Vanuit een verschillende ideologische invalshoek schoven zij het middel van de volksraadpleging opnieuw heel sterk naar voor. Voor de groenen maakte het referendum deel uit van hun bredere vraag naar basisdemocratie. Niet alleen moest de interne organisatie vanuit de basis worden opgebouwd; ook diende de burger bij beslissingen te worden betrokken. Naast een reeks andere hulpmiddelen was een referendum daarvoor een goed instrument. Voor populistische partijen was een volksraadpleging uiteraard ook aangewezen. De traditionele politieke elite was immers vervreemd van de basis, wist niet meer wat er leefde bij de gewone mens. Of als ze het al wist verdedigde ze enkel haar eigen belangen. Het rechtstreeks vragen aan het volk in een bindend referendum maakte zo'n soort politiek onmogelijk. België was geen uitzondering wat betreft de opkomst van groenen en extreemrechts populisme. De Belgische groenen waren zelfs bij de eerste van hun Europese collega's om verkozenen te halen in het parlement. Maar voor de dynamiek van de volksraadpleging was het Vlaams Blok (tegenwoordig Vlaams Belang), zij het onrechtstreeks, van grotere invloed. Daarvoor moeten we kijken naar de federale verkiezingen van november 1991.

Op de verkiezingsnacht van wat later zwarte zondag zou genoemd worden was er slechts één gespreksonderwerp: de electorale doorbraak van het Vlaams Blok (VB). De ontzetting was groot rond de sprong van 2 naar 12 zetels in het federale parlement en een score in het kanton Antwerpen van 25,5 procent. Het VB was daar zowaar de grootste partij geworden. Hoewel er reeds signalen in die richting waren bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 en de Europese in 1989, was het een donderslag bij heldere hemel. In de rand was er nog het fenomeen Van Rossem, een anarchistisch figuur, die met een populistisch en karikaturaal programma toch 3 zetels had kunnen veroveren. De traditionele partijen zochten in de maanden daarna naar een verklaring voor hun verlies en vooral naar de oorzaken van deze ommezwaai. De oorzaak werd gevonden: er was een "kloof ontstaan tussen burger en politiek", en die kloof moest zo vlug mogelijk worden gedicht. Dat kon gebeuren door op een andere manier aan politiek te doen. Door te luisteren naar "het signaal van de kiezer" en met de "Nieuwe Politieke Cultuur" was het antwoord gevonden. Met deze drie 'slagzinnen' werd het best de retoriek samengevat waarin bij het begin van de jaren negentig in België gezocht werd naar een oplossing voor de crisis in de democratie (Van den Bossche, 2004). De Burgermanifesten van Guy Verhofstadt, de latere premier van België, maakten gebruik van deze denkbeelden en waren mee de promotor ervan. De volksraadpleging zat mee in het arsenaal

van middelen. Een niet onbelangrijk detail is dat Verhofstadt toen de leider van de oppositie was. Het zou hem later tijdens zijn regeringsperiode door de oppositie verweten worden dat hij plots veel minder voorstander was van deze praktijken. Maar niet alleen vanaf de oppositiebanken werd de roep naar volksraadplegingen luider; er werd ook effectief gewerkt om de wettelijke regeling voor een referendum waar te maken. In 1995 was die eerste wet een feit.

2.4. *De wet op de volksraadpleging (1995) en de eerste stappen in de praktijk*

Op 10 april 1995 werden de modaliteiten voor het houden van een volksraadpleging vastgelegd in een federale wet. Bij de memorie van toelichting bij de Nieuwe Gemeentewet stond: "(...) wil deze wet een eerste stap zijn « naar een grotere betrokkenheid van de bevolking bij het gemeentelijk bestuur door de representatieve democratie te verrijken met een georganiseerde vorm van participatiedemocratie" (Janssens, 1996).

De regels waren hetzelfde voor het hele land. Maar een eerste beperking werd al meteen duidelijk: het ging hier over een aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet en enkel over het houden van een gemeentelijke volksraadpleging. Uit de regels die volgden werd duidelijk dat de wetgever niet van plan was om veel risico's te nemen. De burger kreeg heel weinig verantwoordelijkheid en de politieke klasse bleek niet happig om veel macht af te staan. Het gemeentebestuur hield nog stevig de touwtjes in handen. De gemeente had enerzijds niet erg veel plichten en kon veel weigeren; anderzijds dienden de burgers heel veel te bewijzen vooraleer zij werden gehoord. Zo bleef de raadpleging een initiatief van de gemeenteraad, maar kon hij dit initiatief ook *niet* nemen. De gemeenteraad stelde de vragen op, wat een niet onbelangrijk voorrecht is. Maar het belangrijkste was dat het gemeentebestuur het resultaat van de volksraadpleging kon weigeren. Het ging hier immers over een raadpleging en niet over een bindend referendum. Daarbij kwam nog dat er zelfs geen telling van de stemmen gebeurde als er geen 40 procent van de kiezers was komen opdagen. De enige verplichtingen van de gemeente waren: de vraag behandelen, een informatiebrochure opstellen en een eventuele afwijzing van het resultaat motiveren. Vanwaar nu deze terughoudendheid? Het belangrijkste argument van de wetgever (de meerderheidspartijen dus) was de gemeentelijke autonomie. Het bleef het recht van de verkozen raadsleden om autonoom te beslissen, zoals hun vertegenwoordigend mandaat dat toeliet. Het volk had met andere woorden zijn kans al gehad door de vertegenwoordiger te kiezen. Over de inhoud kon dat volk niets afdwingen. Dat was op zich een merkwaardige redenering. De gemeentelijke autonomie was dan wel erg belangrijk maar die was er niet om zich af te schermen van de burgers. Die was ingesteld om te vermijden dat de hogere overheid zich zou mengen met het beleid van het lagere bestuur. De oppositiepartijen

op het nationale vlak zagen deze beperkingen dan ook als een nederlaag voor de directe democratie. Liberalen, groenen en extreemrechts gingen in het verweer met een sterk geladen discours. Naar gelang van hun ideologie werden andere termen gebruikt. De liberalen gebruikten de term 'burgerdemocratie' in navolging van de geschriften van hun leider Verhofstadt. De groenen hadden het over 'basisdemocratie'. Hun leden werden trouwens ook in geschriften 'de basis' genoemd. Voor het populisme was niet zozeer de individuele burger als eerder het volk diegene naar wie diende geluisterd te worden. Want een burger was nog iets te elitair. De stem van het volk of van de gewone man in de straat, daar ging het om. Zo hadden voor- en tegenstanders hun eigen argumenten rond het nieuwe instrument van de volksraadpleging.

Op het gemeentelijke vlak klonk dezelfde argumentatie. In die gemeenten waar de eerste volksraadplegingen werden gehouden, werden de debatten gevoerd precies zoals op het nationale vlak. Alleen was het niet de partij-ideologie maar de rol in de gemeente die bepaalde welke argumenten werden gebruikt (Buelens, 1998). Meerderheidspartijen hielden de boot af, ongeacht hun politieke kleur, terwijl de oppositie het telkens opnam voor de inspraak van de burger. Dat leidde dan ook onvermijdelijk tot aanvaringen tussen de partijafdelingen en het nationale bestuur. Enkel het Vlaams Belang had hier geen last van, omdat het nergens in een meerderheid zat. Maar in steden zoals Gent en Sint-Niklaas en in de gemeente Boechout was die spanning tussen nationale en lokale standpunten bij partijafdelingen zeer concreet. De volksraadpleging in Gent van december 1997 kreeg heel wat aandacht. Het was de eerste volksraadpleging in een grote stad en het actiecomité dat de volksraadpleging had opgestart was erg actief in de media. Enkele voorgaande initiatieven in andere gemeenten hadden de opkomstdrempel van 40 procent niet gehaald. In Gent werd die drempel net wel gehaald, mede omdat het stadsbestuur de uitslag bindend had verklaard. Dat bleek een opsteker voor initiatiefnemers in andere gemeenten om er zich ook aan te zetten. Naar aanleiding van de volksraadpleging in Gent bestelde de toenmalige Vlaamse minister van Binnenlandse aangelegenheden Leo Peeters een onderzoek bij de Vrije Universiteit Brussel (Buelens et al., 1998). Dat was op het eerste gezicht eigenaardig, omdat de regelgeving rond gemeentelijke referenda een federale bevoegdheid was en hij hiervoor als Vlaams minister dus geen verantwoordelijkheid kon dragen. Toch was er het vooruitzicht dat de Nieuwe Gemeentewet in de nabije toekomst een regionale bevoegdheid zou worden. In het St.-Michielsakkoord van 1992 waren de meerderheidspartijen reeds overeengekomen om dat te doen, maar de uitwerking van dit deel van het akkoord bleef achterwege.³

In 1999 werd de federale wetgeving op verschillende punten aangepast. Zo werd de leeftijd om te stemmen van 18 jaar naar 16 jaar gebracht. Ook de drempel vanaf wanneer de stemmen werden geteld ging omlaag. In plaats van 40 procent vroeger werd het nu in de grotere gemeenten en steden slechts 10 procent. Maar belangrij-

ker nog was dat een initiatief van de burgers niet zomaar kon worden afgewimpeld door het gemeentebestuur. In 1997 werden al de modaliteiten in de wet opgenomen om een provinciale volksraadpleging te houden. De regels waren ongeveer gelijklopend met deze voor een gemeentelijk referendum.⁴

De periode voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 was gekenmerkt door een verhoging van het aantal gemeentelijke referenda. Uit een onderzoek naar lokale verantwoordelijken van nationale partijen in Vlaanderen dat rond die periode werd afgenomen kon worden afgeleid dat vele lokale afdelingen van plan waren om na de gemeenteraadsverkiezingen een nieuw initiatief te lanceren (Rihoux, 2001). Na de sperperiode van 2000 bleek dit niet het geval te zijn. Er trad een stille periode op wat betreft volksraadplegingen in Vlaanderen, waarbij Peer, Genk en Ieper de uitzonderingen waren. Kenmerkend was ook dat de adviescommissie voor volksraadplegingen van het ministerie van Binnenlandse aangelegenheden daarna nog nauwelijks samenkwam en sindsdien geen jaarverslag meer heeft gepubliceerd.

3. Nederland: denken over, maar net niet stemmen

Zoals we reeds aangaven is de invalshoek van dit artikel België. De beschrijving van Nederland gebeurt dan ook met een Belgische bril. De focus zal dan ook meer liggen op wat opvalt in het Nederlandse debat, eerder dan het verhaal in zijn geheel te willen vertellen.

3.1. *Een oude traditie van debat over het thema*

In vergelijking met België is er in Nederland een veel oudere traditie om de volksraadpleging op te nemen in de wetgeving. Al in 1922 werd er aangeknoopt met een traditie die in de achttiende eeuw bestond (Lucardie, 1997). Maar voor de recente geschiedenis zijn de twee staatscommissies en een bijzondere parlementaire commissie van meer belang. De eerste staatscommissie in 1967-1971 (Cals-Donner) had als onderwerp de Grondwet en de Kieswet; de tweede in de periode 1982-85 handelde over de relatie kiezers-beleidsvorming (later de commissie-Biesheuvel genoemd naar de commissievoorzitter). In de periode 1989-93 was de commissie-De Koning actief rond het onderwerp. De commissie-Biesheuvel leverde klaarblijkelijk zo'n grondig werk in het analyseren van de problematiek, dat ze bij latere besprekingen steeds weer als basis diende. Het is dan ook belangrijk om iets verder in te gaan op de inhoud van de adviezen die de Commissie naar voor bracht (Van Praag, 2007). De conclusie was dat een raadplegend referendum zonder grondwetswijziging kan worden gehouden, zolang de beslissing om de vraag al dan niet te stellen bij de wetgever blijft. Die wetgever wordt dan omschreven als de regering

en de Staten-Generaal, die het advies van de Raad van State moeten inwinnen. Eens het besluit is genomen tot de raadpleging, moet hierrond wel een wet worden gestemd, waarin de vraag en de procedure worden opgenomen. Als de Tweede Kamer het initiatief zou nemen, dan dient er vooraf een grondwetwijziging te gebeuren. De commissie nam ook het standpunt in dat een niet-bindend raadplegend referendum niet wenselijk was. Zij was voorstander van een bindend correctief referendum op initiatief van de kiezers. Voor de voorstanders was dit een hoopvol advies. Vooral het bindende karakter was hierbij belangrijk. Bij het goedkeuren zou er een correctie worden aangebracht aan de representatieve democratie en zou er een vorm van volkssoevereiniteit worden toegevoegd aan de grondwet. Maar er was wel een grondwetwijziging nodig om dit waar te maken.

3.2. *De daden volgen: de Tijdelijke Referendumwet en het referendum over de Europese Grondwet*

De periode na 1985 zou gekenmerkt worden door de steeds terugkerende debatten en het niet vinden van een voldoende grote meerderheid om de grondwet aan te passen. Het aanpassen van de Grondwet werd opgenomen in het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet (Kok I, 1994-1998) en de algemene teneur was dat het in die periode wel zou lukken om een wetgeving rond referenda rond te krijgen. Het is wachten tot het tweede paarse kabinet (Kok II) in 1999 om een meerderheid te krijgen bij de eerste lezingen. Toch was het opnieuw net niet, omdat in tweede lezing in de Eerste Kamer één stem voor de noodzakelijke tweederdemeerderheid ontbrak voor de goedkeuring. De regering is erover gevallen. De ‘nacht van Wiegel’, zoals die later werd genoemd, zou er wel voor zorgen dat er een Tijdelijke Referendumwet tot stand kwam (Rosema, 2005). Samen met de belofte om de grondwetwijziging opnieuw voor te leggen was daarmee D66 gerustgesteld en kon de regering op de been blijven. Zoals de naam het zegt was die wetgeving tijdelijk (2005 tot 1 januari 2008). Ze was niet alleen beperkt in tijd; ook de inhoud was afgezwakt. Ze regelde het ‘raadgevend correctief referendum’. Het initiatief van de burgers werd in een vorm gegoten en er was geen sprake meer van bindend. Dat was logisch, want hiervoor was een wijziging in de grondwet nodig en de meerderheid daarvoor vond men niet.

De uitwerking van de volksraadpleging rond het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa lag volledig in de lijn van wat er wettelijk mogelijk was. Het initiatief ging uit van de overheid, het was niet-bindend en het onderwerp was niet strijdig met wat was toegelaten. Op zich was het wel merkwaardig dat er plots wel een nationaal referendum mogelijk was. Dat is een boeiende vraag om bij stil te staan (Van Holsteyn, 2005). Wat was er dan veranderd? De publieke opinie zette niet plots meer druk. Er was al altijd een grote steun geweest voor referenda. Ook het soort argumenten van de politieke leiders was niet veranderd tegenover pakweg 20 jaar vroeger. Van Holsteyn (2005, p. 23) ziet drie belangrijke factoren, die

niet los van elkaar een verklaring geven maar die samen moeten worden gezien. Vooreerst is er Nederland zelf. Door de verkiezingsoverwinning van Fortuyn in 2002 was het duidelijk dat de politieke agenda niet meer dezelfde kon zijn als vroeger. Asielbeleid en de multiculturele samenleving waren aan de orde. Een nieuwe politiek moest de oude omverwerpen en één van die middelen was de volksraadpleging. Op Vlaams niveau gezien was dit zeer vergelijkbaar met de schok die het Vlaams Blok (Vlaams Belang) had teweeggebracht in 1991. De tweede verklaring ligt in de reactie van de traditionele partijen zelf. Zowel in de liberale VVD als in de socialistische PvdA was er een wissel aan de top door politici die de volksraadpleging veel meer genegen waren. Zij zagen hierin de mogelijkheid om opnieuw dichter bij de burger te komen en zo ook de stemmen terug te winnen die ze met Fortuyn waren verloren. Er was ook een verschuiving merkbaar bij de ChristenUnie, die traditioneel de bewakers waren van de grondwet. Zij voelden steeds meer iets voor het referendum en zouden misschien een wijziging niet langer in de weg staan. Een laatste factor die meespeelde was het soort politiek personeel in de belangrijkste partijen. Er waren minder juridisch geschoolde raadsleden in het parlement, die dus ook minder aandacht hadden voor de potentiële valkuilen van een verandering van de wetgeving om het referendum mogelijk te maken. Ook het advies van de Raad van State was belangrijk: hij zag geen bezwaren in het houden van dit soort adviserend referendum over de Europese grondwet.

Hoewel de uitslag niet bindend was, was het onmogelijk dat de politici de uitslag zomaar naast zich neer zouden leggen. De meerderheid van de parlementariërs had trouwens beloofd de uitslag te zullen respecteren. Die uitslag was heel duidelijk: bij een opkomst van 63,3 procent stemde iets meer dan zestig procent tegen. Tot op heden bleef het bij die ene nationale volksraadpleging in Nederland. Maar het is alleszins meer dan in België in de laatste decennia.

3.3. *Het lokale niveau: ruimte om uit te testen*

Zoals ook in België is in Nederland op het gebied van volksraadplegingen op het lokale niveau meer activiteit geweest dan op het landelijke niveau. Er werden in Nederland wel veel meer lokale referenda georganiseerd dan in België. We gaan later dieper in op de verschillen tussen de twee landen wat de regelgeving betreft. Opvallend is wel het initiatief van het burgemeestersreferendum. In de zoektocht om de burgers nauwer te betrekken bij de lokale politiek werd het idee opgevat om de burgemeesters rechtstreeks te verkiezen. Dit idee werd later omgebogen en afgezwakt tot een raadplegend referendum, waarbij de burger een advies kon uitbrengen over de keuze tussen twee burgemeesters (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006). In augustus 2001 werd deze mogelijkheid in de wetgeving opgenomen. Zoals gebruikelijk was het maar een advies, wat veraf stond van een rechtstreekse verkiezing. Eind 2008 werd het burgemeestersreferen-

dum afgeschaft. Er was duidelijk niet veel belangstelling bij de gemeenten en nog minder bij de bevolking. Er werden slechts een achttal dergelijke referenda ingericht en de opkomst lag bij sommige raadplegingen heel erg laag. Dat was niet zo verwonderlijk, als men weet dat bijvoorbeeld in Utrecht en in Eindhoven de keuze diende gemaakt te worden tussen twee kandidaten van dezelfde partij.

4. De huidige situatie vergeleken

Uit het verleden blijkt duidelijk dat de wetgevers in beide landen met gelijkaardige problemen worstelden en dat nog steeds doen. Toch zien we verschillen in de uiteindelijke uitwerking van de wetteksten en de uitvoering in de praktijk. Het zal niet eenvoudig zijn om hiervoor echte verklaringen te vinden, maar ze duiden kan al een eerste stap zijn.

4.1. *De representatieve democratie tegenover de volkssoevereiniteit: adviserend of bindend referendum?*

Een eerste vaststelling is dat in beide landen de wetgever, en dus de politieke meerderheid, zich kant tegen het geven van beslissingsbevoegdheid aan het volk. De grondwet is opgesteld met een representatieve democratie in het achterhoofd, zowel in Nederland als in België. Toen in 2004 het wetsvoorstel werd ingediend om een volksraadpleging te houden rond het verdrag tot instelling van een grondwet in Europa, werd het advies van de Raad van State gevraagd. In België is de Raad van State bevoegd om na te gaan in hoeverre wetsvoorstellen conform zijn met de grondwet. De vraag naar een bindende volksraadpleging, of anders verwoord de toepassing van de volkssoevereiniteit, botste volgens deze instelling met het artikel 33 van de Belgische grondwet dat bepaalt: "Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald" (Advies van de Raad van State nr. 37.804/AV). In die bepalingen is geen ruimte voor beslissingen door het volk; het is de staat die soeverein is. Ook in het verleden was reeds meermaals een dergelijk antwoord gegeven. Wie een bindend referendum op nationaal of regionaal vlak wil in België, moet eerst de grondwet wijzigen. Tot op heden is hiervoor nooit een (tweederde)meerderheid gevonden. Op het provinciale en gemeentelijke vlak is er wel wetgeving ontwikkeld, met als uitgangspunt een advies van het volk en dus niet in het kader van een beslissing. We komen hier later op terug.

Nederland heeft in het verleden veel pogingen gekend om het nationale referendum in te voeren. Maar telkens bleek dat er net geen meerderheid kon worden gevonden om het bindende karakter van het advies te behouden. Ook het recht op initiatief

van het volk bleek voor heel wat partijen een struikelblok (Lucardie, 1997). Hierin ligt een verschil met België. Tijdens de parlementaire debatten in België over de raadplegingen werd het initiatiefrecht niet expliciet in vraag gesteld. Er werden heel wat voorwaarden aan gekoppeld, maar in de wetteksten komt bijvoorbeeld het woord 'volksinitiatief' niet voor. Zo zegt het artikel 205 van de Gemeentewet: "De gemeenteraad kan, op eigen initiatief of op verzoek van de inwoners van de gemeente, beslissen om de inwoners te raadplegen over de aangelegenheden, bedoeld in artikel 2, eerste lid. Het initiatief dat uitgaat van de inwoners van de gemeente moet worden gesteund door ten minste: (...)". Meer nog, in België krijgen de inwoners in feite toch een klein beetje meer macht. In 1999 werden enkele wijzigingen aan de wetgeving aangebracht. Daar waar het de gemeenteraad aanvankelijk, ook na een ontvankelijk verzoek, vrijstond om al dan niet een gemeentelijke volksraadpleging te organiseren, bepaalt het artikel 321 na de wijziging dat ingeval het College van Burgemeester en Schepenen het verzoek ontvankelijk verklaart, de gemeenteraad verplicht is een volksraadpleging te organiseren. "(...) in dat geval organiseert de gemeenteraad een volksraadpleging".

In Nederland werden in het eindrapport van de commissie-Biesheuvel in 1985 het volksinitiatief en het correctief referendum naar voor geschoven. Het compromis dat na de nacht van Wiegel (zie eerder) uit de bus kwam heeft geleid tot de Tijdelijke Referendumwet, die slechts drie jaar in voege is geweest, van 2002 tot 2005 (Rosema, 2005). Er was opnieuw geen sprake van de bevolking zelf te laten beslissen door de regelgeving voor een raadgevend⁵ correctief referendum. Het verschil met België was wel dat deze wetgeving gold voor alle beleidsniveaus, dus ook voor het nationale beleidsniveau. De beperking van het correctieve is in België dan weer onbestaand. Het betekent concreet dat er bij een correctief referendum voorafgaandelijk al een beslissing moet zijn genomen door de raad. In België is die afbakening niet ingevoerd. Door het opschorten van de Tijdelijke Referendumwet is er op dit ogenblik geen algemeen geldende wetgeving voor referenda in Nederland. De lokale besturen zijn immers vrij om, mits de hoofdbepanking dat ze niet bindend mogen zijn, referenda te organiseren met eigen regelgeving.

4.2. *Het onderwerp van het referendum*

De basisvraag die de wetgever zich stelt is: zijn er 'gevaarlijke' onderwerpen of onderwerpen die niet aan bod mogen komen? Voor elke voorstander van directe democratie is het antwoord een uitgemaakte zaak. Elk onderwerp moet aan bod kunnen komen. Voor de politicus is dit niet zo evident. Zo staat er in België in het decreet dat bij de gemeentelijke volksraadplegingen enkel die onderwerpen aan bod mogen komen die van gemeentelijke belang zijn. Dat klinkt erg logisch. Het zou niet veel zin hebben om in Steenokkerzeel een referendum te houden over

het al dan niet aanvaarden van de Europese grondwet. Het gemeentebestuur heeft hierin geen enkele bevoegdheid. Maar het ligt toch niet zo eenvoudig. Er is namelijk nergens een lijst die aangeeft wat dan wel een gemeentelijk belang is. Als de regels van de EU anders zouden zijn in verband met asielzoekers bijvoorbeeld, dat zou er in het gesloten asielcentrum van Steenokkerzeel heel wat minder commotie zijn. Dus toch gemeentelijk belang? In elk geval besloot de commissie-Beyens⁶ in 1992 dat het niet haalbaar was om een lijst op te stellen van wat wel of niet als onderwerp mocht gebruikt worden bij een raadpleging. Toch is er in de wetgeving wel degelijk een artikel dat beperkingen oplegt aan de keuze van de onderwerpen. Dat artikel gaat over “persoonlijke aangelegenheden en aangelegenheden betreffende rekeningen, de begrotingen, de gemeentebelastingen en retributies”. Daarbij was het eveneens onmogelijk om een gemeentelijke volksraadpleging te organiseren rond “de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.⁷ Dat er geen raadpleging mag komen over de gemeentebelastingen is erg begrijpelijk. De kans zou te groot zijn dat een vraag naar drastische belastingvermindering wel eens een grote meerderheid zou kunnen opleveren maar een onwerkbare lege gemeentekas. Maar het wordt moeilijker als de vraag wordt gesteld bijvoorbeeld naar gratis gemeentelijk openbaar vervoer. Dat is een rechtstreekse ingreep in de begroting, namelijk die uitgavenpost voorzien, maar anderzijds is het een aanvaardbare vraag rond verkeersproblematiek. De Vlaamse adviescommissie voor Volksraadplegingen heeft over een gelijkaardige vraag in Gent negatief geadviseerd (1999). Voorgaande voorbeelden geven aan dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de gemeenteraden en anderzijds de inspraak van de burgers. In Nederland specificeerde de Tijdelijke Referendumwet in artikel 7 een reeks uitzonderingen. Zo kon er geen referendum georganiseerd worden over het koningshuis, de begroting, de uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties en over de meeste rijks wetten.⁸

In beide landen is het principe dat de raadplegingen enkel die aangelegenheden mogen betreffen, waarvoor het bestuursniveau bevoegd is. Op het lokale vlak brengt dit een duidelijk verschil met zich mee tussen beide landen: in België hebben de gemeenten op verscheidene vlakken niet dezelfde bevoegdheden als de gemeenten in Nederland. Deze verschillen vallen bijvoorbeeld op als we de onderwerpen van gemeentelijke referenda bekijken die in Nederland in het verleden aan bod zijn gekomen.⁹ Een meerderheid van de gemeentelijke volksraadplegingen handelt over de grenzen van de gemeente, het al dan niet een fusie aangaan met een andere gemeente of meerdere gemeenten, en het invoeren van districten op het gemeentelijk grondgebied. Van de 138 raadplegingen die in de lijst zijn opgenomen, zijn er 87 in dat geval of 63 procent. De indeling van de gemeenten en de fusieoperaties zijn in België op grote schaal in 1976 beslist en in 1977 uitgevoerd door de centrale overheid. Ook de regels rond het invoeren van districten op het

gemeentelijk grondgebied zijn bepaald door de hogere bestuursniveaus. Het veranderen van gemeentelijke grenzen is in België geen gemeentelijke bevoegdheid. Hetzelfde geldt voor de keuze en de schrijfwijze van de naam. Maar niet alleen de onderwerpen zijn beperkter, ook de regels rond de inrichting zelf van de raadpleging verschillen.

4.3. *Wie stelt welke regels op voor welk niveau?*

Wellicht het belangrijkste verschil tussen beide landen ligt in de ontwerper van de regels in verband met de gemeentelijke volksraadpleging. In België was er van bij aanvang een volledig gecentraliseerde regelgeving, die voor elke gemeente in België identiek was. Daarna werd door de regionalisering van het thema de verantwoordelijkheid voor de wetgeving overgenomen door de drie gewesten, elk voor hun grondgebied. Maar zoveel verschil heeft dit niet uitgemaakt. In België zijn er enkele opvallende verschillen met de wetgeving bij gewone verkiezingen. Zo veranderde het artikel 322 de leeftijdsgrens van 18 naar 16 jaar en mag iedereen deelnemen, die in het bevolkingsregister van de gemeente is ingeschreven of vermeld. In één klap kregen in 1999 de niet-Belgen een kans om hun stem uit te brengen.¹⁰ Er was voor de Belgen nog een tweede grote verandering: voor de volksraadpleging werd de opkomstplicht afgeschaft. Ze werd wel vervangen door opkomstdrempels, die bepalen of een uitslag wel wordt geteld. Die drempel is afhankelijk van het aantal inwoners: 20 procent van de inwoners in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners; 3.000 inwoners in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners; en ten slotte 10 procent in gemeenten met minstens 30.000 inwoners. In de vroegere wetteksten werd er gesproken van kiezers, wat natuurlijk een kleiner aantal is. In 1999 werden zo impliciet de drempels voor het aantal handtekeningen en de opkomstdrempel verhoogd.¹¹ In Nederland kan elke gemeente haar eigen verordeningen opstellen, zolang de uitslag maar niet bindend is. Dat is een groot verschil. In Vlaanderen is vastgesteld dat in de meeste (van het kleine aantal) volksraadplegingen het initiatief vanuit de bevolking kwam. Dat maakt de drempel uiteraard hoger, omdat de nodige handtekeningen moeten worden verzameld en er daarbij ook heel wat fout kan gaan. Dat bevordert de goodwill om een referendum te houden niet.

In beide landen werden tot nu toe op het provinciale niveau geen volksraadplegingen gehouden. In tegenstelling tot het federale of regionale bestuursniveau bestaat er in België wel een algemene regelgeving voor het houden van provinciale volksraadplegingen. In Nederland zijn er enkele provincies (Noord-Holland, Friesland en Zeeland) die een dergelijke regelgeving hebben uitgewerkt. De verklaring voor het ontbreken van referenda op dit niveau is waarschijnlijk niet ver te zoeken: de provincies hebben in het Belgische en Nederlandse politieke bestel geen belang-

rijke bevoegdheden, tenzij als toezichthouder op de onderliggende besturen. Ze coördineren veelal wat er op het gemeentelijke vlak gebeurt.

4.4. *En waarom niet in Vlaanderen?*

Tot op vandaag is het houden van een volksraadpleging op gewestelijk of federaal vlak in België onmogelijk. De oppositie nam op geregelde tijdstippen de initiatieven om dit mogelijk te maken. Vaak was dat naar aanleiding van wat er in de buurlanden gebeurde. Al in 1992 was het Verdrag van Maastricht in het buitenland onderwerp van verschillende referenda. In de recente periode was het verwerpen van de Europese grondwet door een volksraadpleging in andere landen het onderwerp bij uitstek om het ontbreken van elke consultatie van het volk aan de kaak te stellen (Dewachter, 2005). Vanuit de specifieke bestuurlijke organisatie van België is het nog te begrijpen dat er politieke weerstand is. De wankel en moeizaam onderhandelde politieke evenwichten tussen de verschillende taalgroepen dreigen met een referendum snel te worden doorkruist. Op het Vlaamse regionale niveau kan dit argument niet worden aangehaald om een volksraadpleging te weigeren. Ook om een volksraadpleging op Vlaams grondgebied te regelen zou een grondwetswijziging nodig zijn. Dat is alvast de mening van grondwetsspecialisten (Velaers, 2001). Zelfs als het over een raadpleging zou gaan die in de wet als niet-bindend zou worden omschreven, blijft het een grondwettelijke zaak. De redenering is dat politieke beleidsvoerders zich niet kunnen veroorloven om het advies naast zich neer te leggen. Dus in theorie en juridisch is een raadpleging niet bindend maar uit de aard zelf van de politiek wordt ze dat wel. Zo komen we opnieuw bij het spanningsveld tussen representatie en volkssoevereiniteit. Er is nog een ander moeilijk punt, specifiek voor Vlaanderen. Door de specifieke verdeling van bevoegdheden tussen de gemeenschappen en de gewesten zou het in het Vlaamse gewest niet mogelijk zijn om gemeenschapsbevoegdheden te bevragen. Ook voor de Franstalige gemeenschap geldt deze regel. Gezien er in Brussel ook burgers van hun taalgemeenschap wonen, zouden ze een deel van hun burgers niet kunnen bereiken. Dat sluit al een belangrijk deel van de onderwerpen uit zoals cultuur, onderwijs en gezondheidszorg. Zoals de ervaring leert bij de lokale referenda, dreigt het hoofdaandeel van onderwerpen beperkt te blijven tot aangelegenheden van ruimtelijke ordening.

5. Slotbedenkingen

Heeft België veel te leren van Nederland? Bij nader inzien misschien niet zo veel. Zoveel verschillen blijken er niet te zijn. Het is een kwestie van gradaties. De te-

rughoudendheid om de grondwet te veranderen lijkt net iets groter in België. In Nederland kwam men dichterbij de uiteindelijke beslissing maar toch blijft ook daar de drempelvrees bestaan. De Belgische wetgeving rond lokale referenda is zelfs net iets dichterbij het geven van beslissingsbevoegdheid. Het volk kan immers met de nodige handtekeningen het gemeentebestuur dwingen om een raadpleging te houden. Dat is in Nederland niet mogelijk. Toch maakt ze er geen of nauwelijks gebruik van. Maar dat kan een luwte zijn. Zolang er in de grote steden geen referenda worden gehouden, is er ook nauwelijks beroering rond de lokale referenda. In dat verband is het uitkijken naar de volksraadpleging die in Antwerpen in de steiger staat. Een actiegroep tegen een groot bouwproject voor de Oosterweelverbinding is erin geslaagd om de nodige handtekeningen te verzamelen. Het stadsbestuur zal dus moeten overgaan tot het inrichten van een raadpleging. Dat zal zeker voor de nodige commotie zorgen. De volksraadpleging in Gent had ook een aanzuigefect op andere kleinere gemeenten.

Het groter aantal lokale referenda in Nederland hebben we deels kunnen verklaren door te kijken naar de onderwerpen die aan bod mogen komen. Neem de referenda rond fusies en naamsveranderingen weg in Nederland en het soort onderwerpen is vrij gelijklopend tussen de twee landen. Ze situeren zich hoofdzakelijk binnen de bevoegdheid van ruimtelijke ordening. Hiermee blijft natuurlijk nog een deel onverklaard. De centraal geregelde richtlijnen in België staan in contrast met de vrije manier waarop de gemeenten in Nederland raadplegingen mogen houden. Dit zou ook een verklaring kunnen vormen.

De verklaringen die Van Holsteyn geeft voor het toch houden van het referendum over de Europese grondwet in Nederland zijn intrigerend. Zeker als men weet dat het politiek personeel snel wisselt. Het ontbreken van juristen zou een bijkomend element kunnen vormen om de grondwet vlugger te wijzigen. Het legt een deel van de verklaring bij de politici zelf. Het technisch aspect van de wetgeving zou dan een rem betekenen op de ideologie. Daartegenover staat de bevinding van het onderzoek naar de lokale politici in Vlaanderen. Hun argumentatie paste zich aan naargelang ze zetelden in de meerderheid of in de oppositie. Dat geeft geen sterke indicatie van ideologie maar eerder van machtsbehoud. Ook dat is menselijk. Wie macht heeft geeft die niet graag af. Een vertegenwoordiger van het volk ziet de plannen niet graag gedwarsboemd of teruggefloten door datzelfde volk. Dat lijkt langs beide zijden van de grens gelijk.

Vergelijkend politiek onderzoek nodigt uit om het eigen interpretatiekader te verruimen. Gezien de gelijkaardige context waarbinnen België en Nederland zich bevinden, kan dit enkel een uitnodiging zijn om elkaars evolutie te blijven volgen.

Noten

1. In deze bijdrage worden de woorden 'volksraadpleging' en 'referendum' door elkaar gebruikt, hoewel in juridische zin een onderscheid kan gemaakt worden. Het woord 'referendum' wordt ofwel als verzamelnaam gebruikt ofwel strikt voorbehouden voor bindende raadplegingen. In de tekst wordt uitdrukkelijk, daar waar nodig, het al dan niet adviserende element erbij vermeld.
2. Bijvoorbeeld Van den Wijngaert (2001).
3. Uiteindelijk zou het nog tot in 2005 duren vooraleer het gemeentedecreet door de gewesten kon worden overgenomen.
4. De mogelijkheid was er dan wel; er is tot nu nog nooit gebruik van gemaakt. Dat is niet echt verbazingwekkend, want de provincies hebben in het Belgische politieke bestel geen belangrijke bevoegdheden, tenzij als toezichthouder op de onderliggende besturen. Maar net in die hoedanigheid vallen ze buiten de controle van de verkozen provincieraad of van een eventueel burgerinitiatief rond volksraadpleging.
5. In tegenstelling tot in België wordt er in Nederland een groter onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van referenda. Het woord 'volksraadpleging' in de Belgische wetgeving staat voor een bevraging van de kiezers, zowel op vraag van het bestuur als van het volk. In Nederland gebruikt men de woorden *raadgevend* als het initiatief van de burgers komt, *raadplegend* als het bestuur het vraagt (zie bijvoorbeeld 'Notitie Referendum' van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, A. Pechtold. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 184, nr. 2).
6. Deze commissie moest een advies geven over het voorstel van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken voor de invoering van een gemeentelijke volksraadpleging.
7. Artikel 323 Nieuwe Gemeentewet, dat in 2006 het artikel 214, § 1 van het in Vlaanderen geregionaliseerde Gemeentedecreet is geworden.
8. Rijkswetten hebben betrekking op de verhoudingen tussen Nederland en de andere delen van het Koninkrijk (Nederlandse Antillen en Aruba). Een referendum hierover zou het gewicht van Nederland verzwaren en niet passen bij de verhoudingen binnen het koninkrijk, zo wordt gesteld in de Memorie van Toelichting van de Tijdelijke Referendumwet.
9. Hiervoor werd gebruikgemaakt van de opsomming op de website van referendumplatform samengesteld door Arjen Nijboer; http://www.referendumplatform.nl/share/files/13_334315/gehoudenreferenda.pdf.

10. Achteraf kregen de EU-burgers in 2000 en de niet-EU-burgers in 2006 bij de gemeenteraadsverkiezingen ook gemeentelijk stemrecht.

11. Het zijn dezelfde drempels die worden gebruikt voor de nodige handtekeningen als voor de noodzakelijke opkomst bij het tellen.

Bibliografie

- Bossche, G. Van den (2004). Political Renewal, Citizenship and Identity: The 'New Political Culture' in Belgium. *Acta Politica*, 39, 59-78.
- Buelens, J. (1999). De frustrerende volksraadpleging. *Overheid in beweging*, 1, 105-26.
- Buelens, J. (1998). De twijfels van een meerderheid bij de volksraadpleging. *Ter zake*, november, 16-18.
- Buelens, J., Lauwers, G., Stouthuysen, P., Hooghe, M. & Pelleriaux, K. (1998). *Leren van Gent*. Onderzoeksrapport. Brussel: Vrije Universiteit Brussel: Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Deschouwer, K., (2001). Referenda tussen oplossing en probleem. In F. Flerackers (red.), *De Re Ferenda: Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum* (pp. 79-106). Brussel: Lacier.
- Haan, I. de & Duyvendak, J. W. (1993). Democratie, referendum, volksinitiatief. In Ph. van Praag (red.), *Een stem verder: Het referendum in de lokale politiek* (pp. 25-40). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Dewachter, W. (2005). Vlaanderen moet veto tegen volksraadpleging herroepen, *De Tijd*, 2 februari 2005.
- Holsteyn, J. van (2005). To Refer or not to Refer, that's the Question. On the First National Referendum in the Netherlands. *Paper 3rd ECPR General Conference*, Budapest.
- Huyse, L. (1994). *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Leuven: Kritak.
- Huyse, L. (1987). *De verzuiling voorbij*. Leuven: Kritak.
- Janssens, R. (1996). De gemeentelijke volksraadpleging. *Binnenband*, 1 (2), 1-6.
- Lucardie, P. (1997). Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse Politieke Partijen. In G. Voerman (red.), *Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Jaarboek 1996* (pp. 109-128). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Handreiking raadplegend burgemeesterreferendum*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Praag, Ph. van (2007). De dubbele agenda van de Raad van State, *Nederlands Juristenblad*, 9 november 2007.
- Rihoux, B. (2001). Iedereen naar het centrum en voorstander van Nieuwe Politieke Cultuur? *Het tijdschrift van Dexiabank*, 55, 7-18.
- Rosema, M. (2005). *De stemming in Zwolle: Evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomatenhallen*. Enschede: KISS.
- Velaers, J. (2001). Het Referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief. In F. Flerackers (red.), *De Re Ferenda: Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum* (pp. 145-198). Brussel: Lacier.
- Wijngaert, M. Van den (2001). De volksraadpleging van 12 maart 1950. In F. Flerackers (red.), *De Re Ferenda: Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum* (pp. 131-144). Brussel: Larcier.