

Inleiding: Het referendum in de consensusdemocratie

Martin Rosema

ABSTRACT

Introduction: The Referendum in Consensus Democracies

This special issue about the practice of local referendums in the Netherlands and Flanders, Belgium, focuses in particular on the relationship between referendums and the consensus model of democracy. On the one hand, referendums are widely conceived of as a typical majoritarian device. On the other hand, the legal possibility of referendums forces political elites to reach broad agreement, in order to prevent a popular vote in which decisions would be recalled. The three contributions to this issue demonstrate that consensus democracy influences the debate about referendums in the legislative, as well as how the practicalities are organised, in more varied ways. Studies of independent referendum bodies in the Netherlands and question wording in referendums in Flanders show that the nature of consensus democracy enables both countries to find solutions to potential problems, but also brings new problems. Guidelines for how these may be prevented in future referendums are provided.

KEYWORDS: referendum, consensus democracy

In de politiek is soms een lange adem vereist. In Nederland is dat zeker van toepassing gebleken op voorstanders van het instrument referendum. In 1903 werd in de Tweede Kamer voor het eerst voorgesteld om een referendum in te voeren. Dat gebeurde door de Sociaal Democratische Arbeiders Partij (SDAP) onder leiding van Pieter Jelles Troelstra. Er bleek echter geen meerderheid te bestaan voor het voorstel, dat tevens voorzag in afschaffing van de Eerste Kamer. Uiteindelijk zou het ruim honderd jaar duren voor er daadwerkelijk een landelijk referendum werd gehouden. Op 1 juni 2005 mocht de bevolking zich uitspreken over de Europese grondwet. Zoals bekend stemde een meerderheid van 62 procent tegen. In Nederland lijkt de discussie over het instrument referendum sindsdien niet meer los gezien te kunnen worden van die ene, voor een aantal politici tamelijk traumatische, gebeurtenis.

Ook in België wordt de discussie over het instrument referendum sterk beïnvloed door het enige landelijke referendum dat er ooit is gehouden. Op 12 maart 1950 mocht de bevolking zich uitspreken over de Koningskwestie. De vraag was of koning Leopold III, die in de Tweede Wereldoorlog in conflict was geraakt met zijn regering, kon terugkeren op de troon. De politieke partijen konden hierover geen overeenstemming bereiken en besloten uiteindelijk tot het uitschrijven van een volksraadpleging. Een meerderheid van 58 procent stemde voor zijn terugkeer. Leopold keerde vervolgens ook terug, maar kort daarna deed hij noodgedwongen toch afstand van de troon ten gunste van zijn zoon Boudewijn. Dit referendum illustreert mooi een van de veelgenoemde voordelen van referenda, het kunnen doorbreken van een politieke impasse; maar het symboliseert tegelijk een veelgenoemd nadeel, te weten de onderdrukking van politieke minderheden (Butler & Ranney, 1978, hoofdstuk 2). De statistieken wezen namelijk uit dat de Vlamingen hun wil hadden opgelegd aan de Walen; in Vlaanderen stemde de meerderheid vóór, maar in Wallonië stemde de meerderheid tegen.

In België en Nederland is de ervaring met het instrument referendum op het landelijke niveau niet verder gekomen dan deze twee volksraadplegingen. Voor empirisch onderzoek naar het feitelijk functioneren van referenda bieden de lage landen dus een erg magere basis. Dat wil echter niet zeggen dat er verder geen referenda zijn gehouden. Op het lokale niveau is inmiddels wel de nodige ervaring opgedaan. In Nederland zijn de afgelopen vijftien jaar ongeveer honderd gemeentelijke referenda georganiseerd.¹ Ook in Vlaanderen zijn er verscheidene volksraadplegingen geweest, maar beduidend minder.² Dat is ironisch, want België kent sinds 1995 een wet op basis waarvan gemeentelijke referenda mogelijk zijn, terwijl Nederland een dergelijke wetgeving niet kent. In Nederland worden referenda doorgaans gehouden op basis van gemeentelijke verordeningen.³ De Nederlandse wetgeving laat dergelijke volksraadplegingen wel toe, mits de gemeenteraad vrij is de wil van de kiezersmeerderheid niet te volgen (Elzinga et al., 1996, hoofdstuk 2). Dat is overigens ook de situatie in België. Daarom spreekt men in Vlaanderen ook steevast van 'volksraadplegingen', want de term 'referendum' wordt daar voorbehouden aan bindende volksstemmingen.

In dit themanummer van *Res Publica* wordt de ervaring met het lokale referendum in de lage landen belicht. Daar zijn verschillende redenen voor. Het referendum is ongeveer zo oud als het idee van democratie en de discussie over de waarde van het instrument wordt nog steeds gevoerd. Veelal gebeurt dat naar aanleiding van specifieke referenda, zoals in Nederland het referendum over de Europese grondwet en verschillende zogenaamde burgemeestersreferenda. De negatieve uitslag bij de eerste en de lage opkomst bij de laatste kleuren de discussie sterk. Deze wordt echter niet alleen op basis van ethische principes gevoerd; ook empirische veronderstellingen spelen een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn de vermeende

onwetendheid van de burger en het laten meespelen van oneigenlijke overwegingen. Hier kan de politicologie – of politologie, zoals men in Vlaanderen placht te zeggen – een belangrijke bijdrage leveren, namelijk door de geuite veronderstellingen te toetsen. In het debat over het referendum hebben juristen altijd een prominente rol gespeeld maar hebben politicologen minstens evenzeer een bijdrage te leveren. Overigens kan ook vanuit andere disciplines tot waardevolle inzichten worden gekomen (zie bijvoorbeeld Flerackers, 2001).

Hoewel Vlaanderen en Nederland geen rijke geschiedenis hebben op het gebied van referenda – daarvoor zal men zich eerder richten tot Zwitserland, Beieren of Californië – bieden de inmiddels gehouden volksraadplegingen voldoende basis voor empirische studies. Over verscheidene referenda zijn casestudies verschenen in de vorm van evaluaties (zie bijvoorbeeld Van Holsteyn & Hillebrand, 1991; Boogers & Tops, 2001; Rosema, 2005). Daarin wordt zowel aandacht geschonken aan het verklaren van de uitslag als aan thema's zoals de campagne, de organisatie en de kosten. Empirisch onderzoek waarin dergelijke thema's worden belicht op basis van een groter aantal cases is schaars (een uitzondering is Van Praag, 1993). *Res Publica* poogt met dit themanummer over het lokale referendum in de praktijk een bijdrage te leveren aan het vullen van deze lacune. Hiertoe worden drie artikelen gepresenteerd, die ingaan op kernthema's rondom het onderwerp referendum.

In de eerste bijdrage gaat Jo Buelens dieper in op de vraag waarom zowel België als Nederland een zo koele relatie onderhouden met het instrument referendum. Buelens stelt dat in België het referendum over de Koningskwestie een belangrijk deel van de verklaring is. Dit heeft een trauma opgeleverd, waar de politieke elite nog steeds niet helemaal overheen is. De ervaring met dit ene landelijke referendum werkte door in de regelgeving voor lokale referenda. Met de verscherpte politieke tegenstellingen in de afgelopen jaren tussen Vlamingen en Walen, heeft de angst voor overheersing door Vlamingen in een volksraadpleging niets aan actualiteit ingeboet.

De vraag rijst of er een parallel met Nederland getrokken kan worden, wat zou betekenen dat de politieke elite hier ook voor ten minste een halve eeuw zal afzien van de invoering van de mogelijkheid van een landelijk referendum. Of gaat deze parallel niet op, ofwel omdat het trauma minder groot is, ofwel omdat de onderliggende vrees – onderdrukking van politieke minderheden – in Nederland in juni 2005 niet aan de orde was? Daar was het immers eerder een kloof tussen de opvattingen van de bevolking en haar volksvertegenwoordigers die de negatieve uitslag verklaarde (zie onder meer Aarts & Van der Kolk, 2005).

Buelens stelt zich niet op als waarzegger in deze kwestie maar maakt wel een aantal andere vergelijkingen tussen Vlaanderen en Nederland en vraagt zich af wat de

zuiderburen kunnen leren van de noorderburen. Hij constateert dat de wetgever in beide landen met gelijksoortige problemen heeft geworsteld, die de terughoudendheid verklaren, en schetst de belangrijkste momenten in de geschiedenis van het debat over het referendum in beide landen. Buelens concludeert dat de verschillen tussen beide landen een kwestie van gradatie zijn en in belangrijke mate te verklaren zijn. Zo hadden veel gemeentelijke referenda in Nederland betrekking op onderwerpen als naamgeving en samenvoegingen van gemeenten. In België was dit minder aan de orde en bovendien lagen relevante bevoegdheden op een ander bestuursniveau. Achter de verschillen gaat een gelijkennis schuil. Daardoor valt er minder van elkaar te leren dan zou kunnen worden verondersteld.

Wellicht de belangrijkste gelijkennis tussen beide landen is het consensuskarakter van de democratie. De vraag of het referendum wel te rijmen is met de consensusdemocratie, en hoe het karakter van de democratie doorwerkt in de wijze waarop een referendum wordt vormgegeven, weerklinkt in alle bijdragen aan dit themanummer. Het trauma van de volksraadpleging over de Koningskwestie is typerend voor een consensusdemocratie, waarin het aanscherpen van politieke tegenstellingen bij voorkeur wordt gemeden. Het is begrijpelijk dat het denken over de wenselijkheid van een referendum hierdoor wordt beïnvloed. Overigens neemt België hier waarschijnlijk een speciale positie in. In zijn vergelijkende studie concludeert Qvortrup (2005, p. 23) dat het referendum in de praktijk verenigbaar blijkt met de bescherming van minderheden en dat landen als Noord-Ierland en België uitzonderingen zijn op de regel. De meeste referenda in westerse democratieën handelen niet over onderwerpen die gerelateerd zijn aan breuklijnen op het gebied van religie, etniciteit of taal.

Het consensuskarakter van de Lage Landen is niet alleen van invloed op het denken over de wenselijkheid van een referendum, maar eveneens op de wijze waarop een referendum, indien het wordt gehouden, wordt ingericht. Philip van Praag bespreekt het typisch Nederlandse verschijnsel 'referendumcommissies'. Vlaanderen kent wel een landelijke adviescommissie, de *Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen*, maar geen lokale commissies. In andere landen ontbreken dergelijke organen eveneens. In Nederland hebben de meeste gemeenten echter adviescommissies, permanent dan wel tijdelijk, die toezien op een eerlijk verloop, en die verschillende andere taken op zich nemen, zoals het behandelen van klachten en het adviseren over de vraagstelling. Van Praag inventariseert deze taken en onderzoekt het feitelijk functioneren van deze commissies. Zijn bijdrage biedt tegelijk een toegankelijk en beknopt overzicht van wat er zoal komt kijken bij het houden van een referendum.

Van Praag constateert dat referendumcommissies doorgaans naar tevredenheid functioneren en ervoor zorgen dat gemeenten op een adequate wijze een bij-

zondere dubbelrol kunnen vervullen. Veelal zijn ze immers zowel belanghebbende bij de uitslag, aangezien bij het referendum een (voorgenomen) besluit wordt voorgelegd aan de bevolking, als ook verantwoordelijk voor onpartijdige voorlichting en organisatie. Door een onafhankelijk orgaan bij de organisatie van het referendum te betrekken kan worden gewaarborgd dat potentiële problemen worden voorkomen. Van Praag concludeert dat referendumcommissies uitstekend aansluiten bij het gebruik in consensusdemocratieën om onderwerpen te depolitiseren en adviesorganen een belangrijke rol te geven. Aldus blijkt de consensusdemocratie van invloed op de manier waarop het referenduminstrument in Nederland wordt ingezet.

Het laatste onderwerp dat in dit themanummer wordt onderzocht, is de vraagstelling die bij referenda wordt gehanteerd. Een van de bezwaren die tegen het instrument referendum worden ingebracht, is dat het vrijwel onmogelijk is om tot een goede vraagstelling te komen. Mieke Beckers en Jaak Billiet buigen zich over de kwaliteit van de vraagstelling in gemeentelijke referenda. Zij analyseren de vraagstelling bij twaalf volksraadplegingen die sinds 1995 in Vlaanderen zijn gehouden. Om deze te beoordelen maken zij gebruik van methodologische inzichten ten aanzien van vraagformuleringen in survey-onderzoek, waarmee referendumvragen verwantschap vertonen. In een meerderheid van de onderzochte volksraadplegingen blijken er één of meer problemen te kleven aan de gehanteerde vraagformulering. Zo worden meermaals verschillende onderwerpen in één vraag gecombineerd en worden vragen soms niet neutraal gesteld, maar worden er argumenten in opgenomen. Beckers en Billiet komen met concrete aanbevelingen, die bij toekomstige referenda tot een betere vraagformulering kunnen leiden.

Problemen met de vraagformulering kunnen voorkomen worden door bepaalde richtlijnen in acht te nemen, maar ook de wijze waarop de vraagformulering tot stand komt is relevant. Beckers en Billiet constateren dat de gemeenteraad vaak een actieve rol speelt en dat dit de kwaliteit van de vraagformulering doorgaans niet ten goede komt. Problemen ontstaan doordat de vraagformulering een compromis is van het overleg tussen politieke partijen, zoals gebruikelijk in een consensusdemocratie. En het was de tussenkomst van de gemeenteraad die ertoe leidde dat er meerdere 'attitudeobjecten' in één vraag terecht zijn gekomen. Om dergelijke problemen te voorkomen bepleiten Beckers en Billiet in Vlaanderen een actievere rol van de *Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen*, waarvan de bemsing dan mede op basis van expertise op het gebied van vraagformuleringen zou moeten geschieden.

Uit de drie bijdragen aan dit themanummer blijkt dat de praktijk van het referendum in Vlaanderen en Nederland sterk is beïnvloed door het feit dat beide lan-

den consensusdemocratieën zijn. In het denken over het referendum is dat niet nieuw. Veelal wordt het referendum gezien als een instrument dat bij uitstek past bij de meerderheidsdemocratie. Zelden staat de wil van de meerderheid immers zo duidelijk centraal – en is het beginsel van volkssoevereiniteit leidend – als bij een referendum. Toch concludeerde Lijphart (1984) dat dit een misvatting is. In zijn opvatting past het referendum noch specifiek bij de meerderheidsdemocratie, noch specifiek bij de consensusdemocratie. Een belangrijke reden hiervoor is dat in de praktijk de mogelijkheid van een referendum politieke elites dwingt om brede steun voor hun beleid te zoeken. De mogelijkheid van een referendum hangt immers als een zwaard van Damocles boven ieder besluit. Brede consensus is de beste remedie tegen het gevaar van een volksstemming waarin het gewenste politieke besluit wordt teruggedraaid. Van Praag bespreekt dit ook in zijn bijdrage met Zwitserland als voorbeeld. Maar hij constateert tevens dat er voorbeelden zijn waarin het referendum wel degelijk als ‘majoritair instrument’ heeft gewerkt.

Wat de bijdragen aan dit themanummer laten zien, is dat de verhouding tussen het referendum en de consensusdemocratie verder gaat dan de vraag of de politieke besluitvorming gericht is op de wil van ‘de meerderheid’ of van een ‘zo breed mogelijke meerderheid’ (zie Lijphart, 1984; 1999). Hiermee is het inzicht in het functioneren van het referendum binnen de bredere context van het democratisch bestel verder ontwikkeld. Door de blik te richten op de ervaringen op het gemeentelijke bestuursniveau kan de discussie over het instrument referendum een sterkere fundering krijgen in empirisch onderzoek en hoeft niet slechts teruggedrepen te worden op de schaarse landelijke ervaring. De auteurs hebben zowel de politicologie als het publieke debat een goede dienst bewezen. Bovendien hebben zij allen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur en met een referendum te maken krijgen niet alleen stof tot nadenken gegeven maar ook een reeks concrete handreikingen voor de praktijk van het lokale referendum. Indien deze ter harte worden genomen, ontstaat weer een mooie basis voor een volgende reeks onderzoek naar dit democratische instrument.

Noten

1. Zie voor een overzicht de website van het Referendum Platform: www.referendum-platform.nl.
2. Zie voor een overzicht de bijdrage van Beckers en Billiet in dit tijdschrift.

3. Vier uitzonderingen zijn referenda in de gemeenten Hilversum, Huizen, Voerendaal en Zwolle, die werden gehouden op basis van de Tijdelijke Referendumwet (zie Rosema, 2005). Deze wet, die van kracht was van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005, was een handreiking aan D66, nadat de poging om het referendum op te nemen in de grondwet was gestrand in de Eerste Kamer tijdens de 'Nacht van Wiegel'.

Literatuur

- Aarts, K. & Van der Kolk, H. (red.) (2005). *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Boogers, M. & Tops, P. W. (2001). *De toorn van de stad: Een essay over het Groninger referendum van het 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie*. Tilburg: Dongen.
- Butler, D. & Ranney, A. (1978). *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Elzinga, D. J., Hoogers, H. G., Koopman, J. & Thomas, B. (1996). *Het lokale referendum: Een handleiding voor de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Wilink.
- Fleerackers, F. (red.) (2001). *De Re Ferenda: Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*. Brussel: Larcier.
- Holsteyn, J. J. M. van & Hillebrand, R. (1991). *Leiden geraadpleegd: Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Praag, Ph. van, jr. (red.) (1993). *Een stem verder: Het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Qvortrup, M. (2005). *A Comparative Study of Referendums: Government by the People. Second edition*. Manchester: Manchester University Press.
- Rosema, M. (2005). *De stemming in Zwolle: Evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomatenhallen*. Enschede: Kennis Instituut Stedelijke Samenleving (KISS).