

België - Belgique
PB. - PP.
B-21

Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

Themanummer:
Het lokale referendum
in de praktijk

afrekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | januari-maart 2009 | P 702166 |

Volume 51 | 2009/1

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Carl DEVOS

Redactiesecretaris

Hilde VAN LIEFFERINGE

Redactie

Peter BURSENS, Eelke HEEMSKERK, Marc HOOGHE, Herman LELIEVELDT, Petra MEIER,
Jan ORBIE, Martin ROSEMA, Boudewijn STEUR, Joop VAN HOLSTEYN

Redactieadres

Universiteitstraat 8, B-9000 Gent
res.publica@ugent.be

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

www.uitgeverijacco.be

tel. +32 16 62 80 00

fax +32 16 62 80 01

e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Kemper Conseil, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam

tel. +31 70 386 80 31

fax +31 70 386 14 98

e-mail: info@kemperconseil.nl

Abonnementsprijzen

	Individueel	Instelling	Student
België & Nederland	€ 45	€ 110	€ 35
Abroad (EC members)	€ 85	€ 115	/
Abroad (non EC members)	€ 135	€ 135	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

ISBN 978 90 334 7508 5

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 51 – 2009/1

Inhoud

Themanummer: HET LOKALE REFERENDUM IN DE PRAKTIJK

Gasthoofdredacteur: Martin Rosema

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen	3
Inleiding: Het referendum in de consensusdemocratie – <i>Martin Rosema</i>	5
Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland? – <i>Jo Buelens</i>	13
Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie – <i>Philip van Praag</i>	33
'Handhaven' of 'herroepen'? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht – <i>Mieke Beckers en Jaak Billiet</i>	53
Deel 2 — Rubrieken	83
Essay: Naar een nieuw <i>malgoverno</i> ? – <i>Steven Van Hecke en Wim Heylen</i>	85
Symposium: Europese verkiezingen	101
<i>Steven Van Hecke, Rob Heirbaut, Bart Staes en Bob van den Bos</i>	
De wetenschappelijke erfenis van Hans Daudt	121
<i>Hans Oversloot, Henk van der Kolk en Marcel Hoogenboom</i>	
Boekbespreking: Eppur si muove: de ontwikkeling van de welvaartsstaat. België en Nederland in vergelijkend perspectief – <i>Wim Van Lancker</i>	139
Auteursinfo	153
Call for papers	156

Verantwoordelijke uitgever:

Politologisch Instituut vzw

K.U.Leuven

Parkstraat 45 Bus 3602

3000 Leuven

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: Danny Juchtmans

Coverfoto: Vlaams Parlement

© Marnix Van Esbroeck

© 2009 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

Themanummers

Het lokale referendum in de praktijk

INHOUD

Inleiding: Het referendum
in de consensusdemocratie

Martin Rosema

Volksraadplegingen: kan België
wat leren van Nederland?

Jo Buelens

Onafhankelijke
referendumcommissies:
kenmerkend voor
de Nederlandse
consensusdemocratie

Philip van Praag

'Handhaven' of 'herroepen'?
De vraagstelling in twaalf
gemeentelijke volksraadplegingen
in Vlaanderen onderzocht

Mieke Beckers en Jaak Billiet

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 gemedend. 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: KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS).

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 schermten 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 dichterbij 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 grondwetspecialisten (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.

Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie

Philip van Praag

ABSTRACT

The Independent Referendum Body: Characteristics of the Dutch Consensus Democracy

Since the nineties of the last century, there has been a modest rise of local referendums in the Netherlands. This article describes the important role played by independent local referendum committees, one of the most remarkable characteristics of the recent Dutch referendum experience. Their task is among others to advice about the wording of the question, to supervise the organisation of the referendum and the campaign and to handle complaints. The need to use an independent body to support the referendum process is missing in countries as Switzerland and the United States. The lack of referendum experience and the lack of confidence in Dutch local authorities forced them to introduce independent local referendum bodies. The role of these institutions fits in the traditions of the Dutch consensus democracy to engage experts to depoliticise delicate political problems.

KEYWORDS: referendum; independent referendum body; consensus democracy; local politics

1. Inleiding

Nederland kent een zeer bescheiden referendumpraktijk. Sinds de invoering van het parlementaire stelsel in 1848 is er slechts één keer een referendum gehouden op nationaal niveau: het referendum over de Europese grondwet in 2005. Het ging

toen om een niet-bindend referendum op initiatief van de wetgever, oftewel een raadplegend referendum.¹ Op lokaal niveau heeft men meer ervaring met referenda, de afgelopen decennia zijn er een kleine 140 referenda gehouden. In vergelijking met Zwitserland en met de 1.000 lokale en regionale referenda die sinds 1995 in de Duitse deelstaat Beieren zijn gehouden gaat het in Nederland echter om een gering aantal. De beperkte omvang van de Nederlandse referendumpraktijk wordt nog geaccentueerd door het feit dat een redelijk groot aantal referenda ging over gemeentelijke herindelingen en uitgeschreven waren door de lokale overheid om de hogere overheden te laten zien dat het overgrote deel van de burgers tegen opheffing van de eigen gemeente was. Deze weinig spannende referenda blijven hier buiten beschouwing.

De Nederlandse ervaringen zijn vanuit internationaal perspectief niet alleen bescheiden, ze vallen ook op door de frequentie waarmee voorstellen van de overheid door de burgers worden afgestemd (Neijens & Van Praag, 2006). Er is nog een tweede kenmerk waarmee de Nederlandse praktijk zich onderscheidt van de ervaringen in veel andere landen: referenda worden bijna altijd begeleid door een onafhankelijke commissie. De taakomschrijvingen en bevoegdheden variëren sterk van gemeente tot gemeente, maar omvatten in het algemeen het adviseren over de vraagstelling, het begeleiden van het referendumproces en het behandelen van klachten van burgers en organisaties. In deze bijdrage zal in de eerste plaats worden nagegaan hoe de praktijk van deze referendumcommissies zich verhoudt tot de Nederlandse consensusedemocratie. In de tweede plaats zullen we nader ingaan op het ontstaan van deze praktijk, de verschillen en overeenkomsten tussen verschillende gemeenten, de mogelijkheden en problemen met deze commissies. We zullen primair vanuit een politicologisch perspectief naar dit verschijnsel kijken en niet ingaan op specifieke juridische kwesties die samenhangen met de Tijdelijke Referendumwet (2001-2005) en de dualisering van het gemeentebestuur zoals die in 2002 is ingevoerd. Dit overzicht heeft niet de pretentie een compleet beeld te geven, daarvoor is te weinig vastgelegd over veel referenda en de rol van de onafhankelijke commissie.²

2. Referenda in verschillende politieke stelsels

In zijn klassieke werk over de verschillen tussen consensusedemocratie en meerderheidsdemocratie geeft Lijphart (1984, 1999) aan dat consensusedemocratieën zich met name ontwikkeld hebben in samenlevingen waar verschillende groepen op basis van godsdienst, taal, klasse of etnische achtergrond scherp tegenover elkaar staan. Het institutionele stelsel van deze historisch sterk verdeelde landen is gericht op het beschermen van de positie van minderheden. Daartoe dienen onder andere een

kiesstelsel gebaseerd op een vorm van evenredige vertegenwoordiging, een meerpartijensysteem, een praktijk van coalitieregeringen en een moeilijk te veranderen geschreven grondwet. In tegenstelling tot de meerderheidsdemocratie is er sprake van een consequent doorgevoerde machtsdeling, ofwel in de vorm van federalisme ofwel in de vorm van decentralisatie. De belangrijke adviserende rol van belangenorganisaties en de sterke onafhankelijke positie van de centrale bank vloeit voort uit dit streven naar machtsdeling. In Nederland en andere landen heeft dit in de loop der twintigste eeuw geleid tot een politieke cultuur waarbij problemen en politieke tegenstellingen bij voorkeur niet op de spits worden gedreven. In een proces van overleg en consultatie wordt gezocht naar een compromis waarin betrokkenen zich kunnen herkennen. Lijphart (1968) wijst voor Nederland verder op het belang van een zevental ongeschreven spelregels, zoals een zakelijke manier van politiek bedrijven door de politieke elite, verdraagzaamheid en depolitisering van belangrijke politieke kwesties. Het inschakelen van deskundigen kan daarbij een middel zijn om een onderwerp te depolitiseren. Vanaf de jaren zestig zijn deze spelregels bij herhaling door verschillende politieke partijen en groepen ter discussie gesteld, maar tot nu toe blijkt een aantal van deze spelregels behoorlijk taai. In de jaren negentig leefden ze zeker weer sterk bij de politieke elite, maar na 2002 staan spelregels als zakelijke politieke onder druk (Van Praag, 2006).

Tegenstanders van referenda in Nederland en België wijzen er soms op dat de praktijk van het referendum niet past binnen een consensusdemocratie, omdat een volksraadpleging bestaande tegenstellingen kan politiseren en verdiepen en ten koste kan gaan van de positie van minderheden (Huysse, 1994, p. 146). Lijphart (1984, pp. 30-32) is echter van mening dat het referendum qua werking noch specifiek bij een consensusdemocratie noch bij een meerderheidsdemocratie past. Hendriks wijst erop dat het referendum de Zwitserse consensusdemocratie eerder aanvult en versterkt dan verzwakt en het vinden van breed gedragen compromissen niet in de weg staat. De referendumpraktijk in Californië, waar het veelal om initiatieven van burgers gaat die in een bindend referendum aan de bevolking worden voorgelegd, heeft daarentegen sterke majoritaire trekken (Hendriks, 2006, pp. 113-115).

In de praktijk komen referenda zowel voor in landen die beschouwd worden als een consensusdemocratie als in landen met sterke kenmerken van een meerderheidsdemocratie. In landen als Zwitserland en de Verenigde Staten heeft dat niet geleid tot het in het leven roepen van onafhankelijk referendumcommissies. In de internationale vakliteratuur over referenda komen nauwelijks verwijzingen voor naar de mogelijke rol van dergelijke commissies. In het standaard overzichtswerk van Butler en Ranney (1994) over referenda wordt een dergelijk instituut niet genoemd. Het klassieke werk van Cronin (1989) over de sterke en zwakke kanten van verschillende vormen van directe democratie in een twintigtal staten in de VS gaat hier evenmin op in, terwijl men ook in de literatuur over de Zwitserse referen-

dumpraktijk een dergelijke institutie niet tegenkomt (Kobach, 1993; Kriesi, 1991). Meer recente studies van LeDuc (2003) en De Vreese (2007) behandelen uitgebreid de meningsvorming van burgers en de dynamiek van referendumcampagnes, maar zwijgen eveneens over de rol die een onafhankelijke commissie kan spelen in de campagne. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat partijen in onderling overleg eventuele problemen oplossen. Indien dat niet mogelijk is, dient de rechterlijke macht uitkomst te bieden; dat is in het bijzonder het geval in veel staten in de VS (Magleby, 1994), maar ook in Italië waar het Constitutionele Hof beslist over de toelaatbaarheid van het referendumonderwerp (Uleri, 1996).

Een van de weinige verwijzingen naar het belang van een onafhankelijke commissie is te vinden in het jaarboek 2005 van het Initiative and Referendum Institute Europe. In hun aanbevelingen voor eerlijke en vrije referenda spreken ze summier over de wenselijkheid van een onder alle kiezers te verspreiden informatiefolder met de standpunten van voor- en tegenstanders én over de wenselijkheid van toezicht door een 'independent body' (Kaufmann, 2005, p. 176). Verhulst, een enthousiaste Belgische pleitbezorger van referenda, besteedt in zijn boek daarentegen op geen enkele wijze aandacht aan de rol die een onafhankelijke begeleidingscommissie zou kunnen spelen (Verhulst, 1998). Dat is opmerkelijk, omdat Vlaanderen sinds 1997 wel een dergelijke commissie kent, de Vlaamse adviescommissie voor Volksraadplegingen. Deze vaste, uit vijf leden bestaande commissie, ingesteld door de Vlaamse regering, kan bij gemeentelijke of provinciale volksraadplegingen onder andere over de vraagstelling en de organisatie om advies gevraagd worden.

3. Ontstaan in Nederland

Vóór 1990 is er in Nederland al een aantal lokale referenda gehouden, maar over deze referenda is weinig bekend. De meer recente referenda zijn in een aantal gevallen wel uitgebreid gedocumenteerd. Na de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 start in veel grote en middelgrote steden een discussie over de mogelijkheden om via vormen van bestuurlijke vernieuwing burgers meer bij het lokale bestuur te betrekken. In steden als Leiden, Haarlem, Vlaardingen, Groningen en Amsterdam worden begin jaren negentig referenda gehouden, meestal op initiatief van het gemeentebestuur (Van Holsteyn, 1996). In een aantal gevallen kunnen burgers 'ja' of 'nee' tegen een voorstel zeggen; in andere gevallen wordt burgers een keuze uit twee alternatieven voorgelegd, veelal over onderwerpen waarover een patstelling bestaat in de lokale politiek.

De eerste referenda worden vaak gehouden op basis van een tijdelijke verordening, alleen geldig voor het betreffende referendum. In de loop der tijd worden in een aantal gemeenten vaste referendumverordeningen aangenomen. In de meeste ver-

ordeningen wordt vastgelegd dat het initiatief voor een referendum zowel bij de gemeenteraad kan liggen als bij de bevolking. Slechts een enkele gemeente sluit uit dat de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders zelf het initiatief neemt tot het houden van een referendum (o.a. Amsterdam en Zwolle). Bij referenda op initiatief van de burgers gaat het meestal om correctieve referenda aan het einde van het besluitvormingstraject, over een al aangenomen besluit of een conceptbesluit waarover nog een eindstemming dient plaats te vinden.³ Door de lokale overheid uitgeschreven referenda kennen meer varianten; ze kunnen correctief zijn (veelal over een te nemen raadsbesluit), maar vaak gaat het ook over een beleidsvoornemen of voorstel in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject. In veel gevallen betreft het dan een referendum waarbij uit twee of meer opties gekozen dient te worden (Van Praag, 2000).

Vanaf de eerste referenda in Haarlem, Leiden en Amsterdam worstelen politici en burgers met de dubbelrol van de lokale overheid: enerzijds verantwoordelijk voor de organisatie en het goede verloop van het referendum, anderzijds bij veel referenda, zeker als ze een correctief karakter hebben, belanghebbende bij de uitslag. Dit betekent dat de gemeente enerzijds verantwoordelijk is voor een neutrale voorlichtingscampagne, waarbij de burgers op de hoogte worden gesteld van het referendum en kennis kunnen nemen van de verschillende standpunten. Anderzijds zal het college van burgemeester en wethouders bij een correctief referendum graag zien dat haar voorstel wordt aangenomen. Daartoe zal men proberen de meningsvorming van de burgers te beïnvloeden en een inhoudelijke, gedragsbeïnvloedende campagne voeren. Terwijl het lokale referendum wordt geïntroduceerd om de afstand tussen burger en politiek te verkleinen, kan deze dubbelrol juist het wantrouwen van burgers in de intenties van de lokale overheid stimuleren. Vanuit deze gedachtegang is in veel gemeenten vanaf 1991 bij referenda gewerkt met onafhankelijke commissies om het proces te begeleiden en om er voor te waken dat de twee petten van de lokale overheid strikt gescheiden blijven.

Gemeenten lossen het probleem van hun dubbele verantwoordelijkheid gedeeltelijk ook op door binnen het college van burgemeester en wethouders beide verantwoordelijkheden niet bij dezelfde politicus neer te leggen. Een uitzondering hierop vormt in 2005 de gemeente Zwolle, waar de burgemeester voor beide taken verantwoordelijk is. Een advies van de referendumcommissie om de burgemeester alleen verantwoordelijk te laten zijn voor de procedure wordt niet opgevolgd. Naar aanleiding van een klacht achteraf constateert de commissie dat de burgemeester beide rollen op correcte wijze heeft uitgedragen (Rosema, 2005, p. 67, p. 70).

De gemeente Groningen heeft het probleem van de dubbele verantwoordelijkheid proberen op te lossen door in de referendumverordening van 1997 vast te leggen dat het college slechts neutrale informatie mag verschaffen. Neutraal wordt daarbij opgevat als 'objectief en controlebaar' (Boogers & Tops, 2001, p. 35). De verdediging van het raadsbesluit wordt overgelaten aan de politieke partijen en de

maatschappelijke organisaties. Een belangrijke reden hiervoor was de angst dat het gemeentebestuur anders tegenover de lokale samenleving zou komen te staan. Boegers en Tops concluderen in hun evaluatie dat er van deze ambities van het Groningse referendummodel weinig terecht is gekomen (2001, p. 57).

Dit Groningse model lijkt sterk op de Zwitserse praktijk, waar de lokale of federale overheid zich bij referenda ook zeer terughoudend opstelt en de verdediging van een beleidsvoorstel aan anderen overlaat. Bij het referendum over het Zwitserse lidmaatschap van de Verenigde Naties in 1986 werd de regering bekritiseerd omdat men zich te actief met de pro-campagne bemoeide (Kobach, 1993, pp. 193-194).

In een aantal gemeenten is men na verloop van tijd overgegaan tot het instellen van een permanente onafhankelijke referendumkamer of referendumcommissie. Deze instituties leiden vaak jaren een slapend bestaan, maar kunnen geactiveerd worden zodra daar behoefte aan is. De commissies bestaan in het algemeen uit drie tot vijf leden, benoemd door de gemeenteraad. Er bestaat geen landelijk overzicht van de samenstelling van de vaste en tijdelijke referendumcommissies. De Amsterdamse commissie heeft vanaf het begin in 1996 een sterk juridische karakter. Voorzitter is prof. E. Jurgens (hoogleraar staatsrecht); leden zijn in het eerste jaar onder andere prof. N. Koeman (hoogleraar milieurecht en ruimtelijke ordening), prof. Mr. Van der Vlies (hoogleraar bestuursrecht) en prof. J. Vis (lid van de Raad van State). Commissies in andere steden hebben een minder uitgesproken juridisch karakter, maar tellen onder hun leden vaak minstens één jurist. Zo zijn de voorzitters van de Leidse referendumkamer en van de referendumcommissies in Utrecht en Groningen jurist. In Zwolle wordt in de evaluatie geconstateerd dat het in de toekomst wenselijk is een bestuursjurist of staatsrechtjurist te benoemen in de commissie (Rosema, 2005, p. 63, p. 138). Verder zitten in veel commissies een communicatiedeskundige, een bestuurskundige of een politicoloog en soms ook een oud-politicus uit de betrokken gemeente.

De ondersteuning van de commissie vindt meestal plaats vanuit het ambtelijke apparaat. Veelal functioneren commissies op basis van een eigen huishoudelijk reglement, in veel gevallen opgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Soms legt een commissie zelf haar huishoudelijk reglement vast.

4. Taken en bevoegdheden

Bij de eerste referenda in Leiden (1991), Amsterdam (1992) en Groningen (1994) is de belangrijkste taak van de commissie het adviseren over de vraagstelling (Hillebrand, 1993; Kreulen, 1993). In de evaluaties van deze eerste referenda wordt nog niet veel aandacht besteed aan de wenselijkheid van onafhankelijke referendums-

commissies. De discussie gaat primair over de wenselijke vorm van een eventueel referendum, de vraag welke onderwerpen worden uitgesloten en de te hanteren opkomstdrempel. Vanaf 1994 komt de onafhankelijke commissie meer in beeld. In dat jaar publiceert de Tweede Kamer fractie van D66 een Referendumplan, waarin wordt uitgesproken dat een onafhankelijk commissie die belast is met de formulering van de referendumvraag een 'minimum voorwaarde' is voor een goed referendum (Elzinga et. al., 1996, p. 86). Een jaar later is één van de conclusies die de gemeente Amsterdam trekt uit het verloop van het referendum over de Stadsprovincie, dat de instelling van een onafhankelijke commissie voor de afhandeling van klachten over de informatievoorziening en de wijze van campagnevoeren wenselijk is. In de in 1996 gewijzigde Amsterdamse referendumverordening krijgt de commissie van deskundigen een drietal taken; kort samengevat zijn deze:

1. Adviseren over de toelaatbaarheid van het aangevraagde referendum, gezien de (uitzonderings)bepalingen die daarover zijn opgenomen in de verordening.
2. Advies geven over de startnotitie besluitvormingsproces grote projecten waarin onder andere aangegeven moet worden hoe de burgers bij de besluitvorming worden betrokken en wat de referendabele momenten zijn in het besluitvormingstraject.
3. Klachten behandelen die zijn ingediend door burgers, organisaties of het gemeentebestuur over de informatievoorziening en de wijze waarop campagnes worden gevoerd.

De eerste taak dient om te voorkomen dat gemeenten te snel een beroep doen op de uitzonderingsbepalingen om een referendum te voorkomen. Een van die uitzonderingsbepalingen is dat de gemeente geen referendum organiseert waarbij de maatschappelijke positie van kwetsbare groepen ter discussie staat. Een bepaling die voortkomt uit de vrees dat minderheden het slachtoffer kunnen worden bij een referendum op verzoek van de bevolking. Een vergelijkbare bepaling is in veel andere verordeningen opgenomen.

Het adviseren over de vraagstelling staat niet in deze verordening maar vindt in de praktijk wel plaats. Het punt betreffende de startnotitie is slechts in enkele andere verordeningen opgenomen, behalve in Amsterdam onder andere ook in de Groningse verordening. Overweging daarbij is dat een correctief referendum over een groot infrastructureel project niet pas mag plaatsvinden als er al grote investeringen zijn gedaan. Met dit punt anticipeert de gemeente Amsterdam in 1996 op de te verwachten referendumvragen over de aanleg van IJburg en de Noord-Zuid metrolijn. In 1996 verschijnt er ook een boekje van de jurist Elzinga en enkele medewerkers (Elzinga et. al., 1996) over de praktijk van het lokale referendum, waarin tevens een modelverordening is opgenomen. Een van de onderwerpen die daarin geregeld wordt is de instelling van een onafhankelijke commissie van deskundigen met als taak onder andere het adviseren over de vraagstelling en het toezicht houden op de zorgvuldige organisatie van het referendum. De voorbeeld-referendumverordening

van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die kort daarna verschijnt volgt deze lijn en geeft aan dat de raad zich bij het vaststellen van de vraagstelling en organisatie van het referendum kan laten adviseren door een commissie van advies en toezicht.⁴

Commissies in andere steden hebben in de loop der tijd soms een omvangrijk takenpakket gekregen. Zo spreekt de verordening van Zwolle niet alleen over het adviseren over de toepassing van de referendumverordening, maar ook over het adviseren over de vraagstelling en het toetsen van het voorlichtingsmateriaal van de gemeente op objectiviteit. Bij het toetsen van het voorlichtingsmateriaal gaat het onder andere ook om de huis-aan-huis te verspreiden samenvatting van het ter discussie staande raadsbesluit. De gemeente vraagt de commissie bovendien om als klachtencommissie op te treden bij het referendum in 2005 over speelautomatenhallen (Rosema, 2005, pp. 63-64). Het takenpakket dat de gemeente Leeuwarden in 2006 aan haar referendumcommissie meegeeft bij het referendum over de herinrichting van het plein Zaailand is nog iets uitgebreider. Behalve de taken die ook in Zwolle aan de commissie zijn toebedeeld dient de commissie hier ook te beslissen over het verstrekken van campagnesubsidie aan de initiatiefnemers en betrokken maatschappelijke organisaties (Rosema, 2006, p. 66). Eerder had de ad-hoccommissie in de gemeente Zaanstad al geadviseerd over het verstrekken van subsidie voor verschillende campagneactiviteiten. De Leidse verordening geeft de referendumkamer sinds 1998 de bevoegdheid te adviseren over de evaluatie van gehouden referenda en geeft de kamer de mogelijkheid om gevraagd en ongevraagd te adviseren over aanpassingen van de referendumverordening, de procedure bij referenda en referendum aanvragen en alle overige zaken betreffende het referendum. Het eerste landelijke referendum in 2005, het raadplegende referendum over de Europese Grondwet, kent eveneens een referendumcommissie van een vijftal leden onder leiding van de jurist Kortmann. Deze commissie heeft een aantal vergelijkbare taken: de vraagstelling formuleren, een objectieve samenvatting geven van de grondwet en de subsidie verdelen (Lucardie, 2005, pp. 107-109).

Samenvattend is er een achttal taken te onderkennen van referendumcommissies, waarbij geldt dat slechts weinig commissies al deze taken als opdracht krijgen en dat sommige taken alleen gelden voor permanente commissies:

1. adviseren over de toelaatbaarheid van het onderwerp;
2. adviseren over de vraagstelling en de datum van het referendum;
3. toezicht houden op de organisatie en het verloop van het referendum;
4. toetsen van het neutrale voorlichtingsmateriaal van de gemeente;
5. adviseren over de subsidieverlening voor activiteiten in het kader van de referendumcampagne;

6. behandelen van klachten en geschillen;
7. adviseren over de verordening;
8. adviseren over de evaluatie.

Op hoofdlijnen betekent dit takenpakket dat commissies in de eerste plaats toezien op een eerlijk verloop van het referendumproces. Opvallend daarbij is dat gemeentebesturen de adviesbevoegdheden graag uitbreiden en de rol van de commissie zien als een goed instrument om de eigen rol in het referendumproces geen onderwerp van politieke discussie te laten worden.

5. De praktijk

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de praktijk van enkele belangrijke taken. De wijze waarop de commissies opereren hangt niet alleen af van hun formele opdracht maar ook van de eigen taakopvatting. Er zijn commissies die vrij reactief opereren, alleen hun advies geven of op ander wijze optreden als ze daartoe een verzoek ontvangen, en er zijn commissies die veel actiever zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het toetsen van het neutrale voorlichtingsmateriaal dat de gemeente verspreidt of in het signaleren van onvolkomenheden in de lokale referendumverordening. In Nijmegen leidt een actieve taakopvatting van de permanente referendumcommissie in 2004 tot een beperking van haar takenpakket tot het begeleiden van de organisatie van het referendum *nadat* de raad tot het houden van een referendum besloten heeft. De commissie dient daarop haar ontslag in.⁵ De invloed die een referendumcommissie kan uitoefenen varieert sterk. Nagenoeg alle besluiten van commissies zijn adviezen aan de raad of aan verantwoordelijke politici of openbare uitspraken bij geschillen.⁶ Commissies hebben geen middelen tot hun beschikking om uitvoering van advies af te dwingen, noch kunnen zij de lokale overheid of een actiecomité verplichten zich te houden aan haar uitspraak naar aanleiding van een klacht. Het belangrijkste (veelal impliciete) machtsmiddel tijdens een referendumcampagne is dat betrokkenen die een advies of een uitspraak naar aanleiding van een klacht naast zich neerleggen, de kans lopen op negatieve publiciteit en te worden neergezet in de media als een 'partij' die zich niet houdt aan de spelregels. De kans daarop is mede afhankelijk van het gezag van de commissie en de kwaliteit van haar adviezen en uitspraken. Ook bij meer technische kwesties waarbij de kans op imagoschade gering is, bijvoorbeeld een aanpassing van een referendumverordening op het moment dat er geen concreet referendum op de agenda staat, geldt dat adviezen eerder zullen worden gevolgd als ze goed doordacht zijn en getuigen van kennis van zaken. Te allen tijde blijft natuurlijk gelden dat de politiek verantwoordelijke organen een andere afweging kunnen maken dan een referendumcommissie.

5.1. Advisering vraagstelling

Een belangrijke bevoegdheid betreft het adviseren over de vraagstelling. De geschiedenis van de laatste 15 jaar laat zien dat op dit onderdeel verschillende commissies invloedrijk zijn geweest. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. Een belangrijke uitspraak doet de Amsterdamse Referendum Advies- en Klachtencommissie in 1997 inzake de vraagstelling bij het IJburg-referendum. De oorspronkelijke vraagstelling van de gemeente, die behalve de vraag of men voor of tegen de aanleg van de nieuwe wijk was ook zes overwegingen bevatte om IJburg aan te leggen, is na een de klacht van het *referendumcomité IJmeer Open* en een uitspraak van de commissie wezenlijk veranderd conform het advies van de commissie. De motivatie van de commissie luidt als volgt:

“De klacht betreft de vraag of de motivering van een raadsbesluit in de vraagstelling voor een referendum mag worden vermeld op de oproepkaart en het stembiljet. De commissie is van mening dat de overwegingen niet op het stembiljet en de oproepkaart mogen worden opgenomen vanwege het feit dat de raad in art. 6.3 (...) heeft vastgelegd dat de bepalingen van de kieswet bij referenda zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn. De kieswet, althans de strekking daarvan, verzet zich tegen beïnvloeding via het stembiljet. Het opnemen van de motivering vindt de commissie een vorm van informatievoorziening, die de indruk van campagnevoering zou kunnen wekken. De commissie vindt het wel acceptabel dat – zoals bij de referenda over de stadsprovincie en weilandje de Vrije Geer – voorafgaande aan de vraagstelling op de oproepkaart en het stembiljet enkele zinnen neutrale informatie worden opgenomen.”⁷

In meerdere plaatsen blijkt in de loop der jaren dat de lokale politiek (raad en/of wethouders) moeite heeft met het formuleren van een neutrale vraag. Vaak wil men de oproepkaart gebruiken om één of meerdere motieven voor een omstreden raadsbesluit te vermelden. Veel politici beschouwen bijvoorbeeld een vraagformulering als “In het kader van het werkgelegenheidsbeleid wil de gemeente plan A uitvoeren. Bent U voor of tegen?” als een neutrale formulering en zien niet dat een dergelijk werkgelegenheidsframe sturend kan werken. In de meeste gevallen keren referendumcommissies zich met succes hier tegen, bijvoorbeeld in Zaanstad en Amsterdam Westerpark.

Bij het formuleren van de vraag speelt bij referenda waarbij een (voorgenomen) raadsbesluit de inzet is een technisch aspect soms een belangrijke rol. Bij menig referendum worstelen referendumcommissie en gemeenteraad met het probleem of de vraagformulering zo dicht mogelijk bij de veelal zeer ambtelijke terminologie

van het raadsbesluit dient te blijven of dat er gekozen mag worden voor een meer begrijpelijke formulering. Bij het referendum in Zwolle is de gemeente gedwongen zich te houden aan de Tijdelijke Referendumwet, die expliciet voorschrijft dat de benaming van de aan het referendum onderworpen besluit vermeld wordt op het stembiljet. Het leidt in Zwolle tot een vraagstelling waarbij de kiezer moet aangeven of hij voor of tegen "het vaststellen van de verordening op de speelautomatenhallen van 6 september 2004" is, terwijl de gokhal in het nieuwe stadion het omstreden punt is. In de gemeente Zaanstad leidt een vergelijkbare afweging tot het gebruik van het begrip 'justitiële inrichting' in de referendumvraag, terwijl het volgens de bewoners om de bouw van een gevangenis gaat. Daarentegen legt bij andere referenda de referendumcommissie, daarin meestal gevolgd door de gemeenteraad, de nadruk op een begrijpelijke vraag die de kern van het conflict weergeeft. Om eventuele onduidelijkheid te voorkomen wordt daarbij soms verwezen naar het nummer van het besluit. Zo luidde de referendumvraag bij het buurtreferendum in Amsterdam Westerpark:

"De deelraad Westerpark heeft besloten om maximaal 20% van het plangebied Domela Nieuwenhuisplantsoen te bebouwen (raadsbesluit 2007/5010). Bent u voor of tegen dit besluit?"

5.2. *Toetsing neutrale voorlichting*

De lokale overheid is niet alleen verantwoordelijk voor het verspreiden van de oproepkaart onder alle kiesgerechtigden; ze zal ook moeten uitleggen aan de burger wat een referendum is, hoe de spelregels luiden, bijvoorbeeld met betrekking tot de vereiste opkomst of het benodigde aantal tegenstemmen, en wat het besluit is dat ter discussie staat bij het referendum. In veel gevallen werkt een gemeente daarbij met een communicatieplan waarin onder andere de doelen van de voorlichtingscampagne, de in te zetten middelen en de planning worden aangegeven. Een veel gebruikt onderdeel van de neutrale voorlichting is een huis-aan-huis te verspreiden referendumkrant, waarin voor- en tegenstanders in gelijke mate ruimte krijgen voor het uitdragen van hun standpunt en waarin ook de noodzakelijke technische informatie wordt gegeven over het instrument referendum.

De referendumcommissie bespreekt in een vroeg stadium het communicatieplan en toetst in veel gevallen vooraf de neutrale voorlichting. Dat blijkt in de praktijk soms zeer noodzakelijk, omdat de afdeling Communicatie van een gemeente of een ingehuurd communicatiebureau vaak een zeer brede opvatting heeft over wat neutrale informatie is. Alle inhoudelijke argumenten voor een raadsbesluit met bijbehorende positieve kwalificaties beschouwt men vaak als neutraal. Een referendumcommissie dient er met name voor te zorgen dat de neutrale voorlichting

door woordgebruik en keuze van frames niet ongemerkt overgaat in beïnvloeding van de meningsvorming.

Het stadsbestuur van Groningen, dat zichzelf in de verordening heeft vastgelegd op het uitsluitend verspreiden van neutrale informatie, krijgt in de campagne te maken met de door haar zelf bepaalde beperkingen. De referendumcommissie ont-raadt het gemeentebestuur een advertentie te plaatsen waarin de plannen voor de Grote Markt worden uitgelegd. Volgens de voorlichters is het neutrale informatie, want objectief en controleerbaar. De commissie is echter van mening dat een neutrale overheid alleen mag adverteren als men de bezwaren tegen het plan ook behandelt in de advertentie. De gemeente besluit daarop niet te adverteren (Boogers & Tops, 2001, pp. 36-37).

5.3. *Subsidieverlening en financiën*

In veel gemeenten wordt in de begroting voor het referendum een bedrag opgenomen voor subsidiëring van campagneactiviteiten van voor- en tegenstanders. Subsidie aan politieke partijen in het kader van de campagne wordt daarbij vaak uitgesloten. Begin jaren negentig is in enkele gemeenten met dit subsidiebeleid begonnen en sindsdien heeft dat veel navolging gevonden.

Het subsidiebedrag dat de lokale overheid beschikbaar stelt bij referenda varieert sterk en hangt gedeeltelijk samen met de grootte van de gemeente. Bij het IJburg-referendum in Amsterdam gaat het om 75.000 gulden (34.000 euro), in Leeuwarden om 20.000 euro, in Nijmegen bij het referendum over de herbouw van de donjon op het Valkhof om 50.000 euro en bij het referendum in Leiden over de RijnGouweLijn om 100.000 euro. De deelraad Amsterdam Westerpark reserveert 8.000 euro voor subsidies. Bij veel referenda is dit ruim voldoende en wordt niet het gehele beschikbare bedrag besteed. Bij het landelijke referendum over de Europese grondwet is er een miljoen euro beschikbaar voor subsidies voor campagneactiviteiten. Bij dat referendum overstijgen de aanvragen ruim het beschikbare bedrag.

De subsidieverstrekking heeft tot nu toe tot weinig problemen geleid. Standaard is dat de commissie een gelijk bedrag reserveert voor voor- en tegenstanders en een maximum subsidiebedrag per aanvraag vaststelt. In onder andere Amsterdam en Leiden wordt ook een klein bedrag gereserveerd voor neutrale activiteiten, bijvoorbeeld voor een aanvraag door een buurthuis of debatcentrum voor het organiseren van een debat tussen voor- en tegenstanders.

Het verlenen van subsidie voor activiteiten in het kader van de campagne kan als een ander kenmerk van de Nederlandse referendumpraktijk worden beschouwd. De filosofie daarbij is dat ook tegenstanders van het overheidsvoorstel een eerlijke kans dienen te krijgen om campagne te voeren en het referendum te winnen. In

veel landen, bijvoorbeeld Zwitserland, onthoudt de overheid zich van campagneactiviteiten en zijn voor- en tegenstanders zelf verantwoordelijk voor het verwerken van fondsen voor campagneactiviteiten. Het feit dat financiële steun van belangengroepen, bedrijven en rijke individuen daarmee een belangrijke rol kan gaan spelen wordt in deze landen niet als een groot probleem gezien.

Rond lokale referenda, vooral als het om een correctief referendum gaat, speelt nog een ander belangrijk financieel vraagstuk. Er blijken in de praktijk grote meningsverschillen te bestaan over de vraag in welke mate de lokale overheid campagneactiviteiten mag ontplooiën met gemeenschapsgeld ter verdediging van het ter discussie staande besluit. De gemeente Groningen volgt gedeeltelijk het Zwitserse model en wil geen campagne voeren met gemeenschapsgeld voor haar eigen beleid. De tegenstanders van de bouwplannen voor de Grote Markt interpreteren dit zeer letterlijk en zijn verontwaardigd als de wethouder een ambtenaar meeneemt naar een debatavond, sommigen vinden zelfs dat de wethouders helemaal geen rol mogen spelen in de campagne.

In veel andere gemeenten waar de lokale overheid zich niet beperkt tot een neutrale campagne worden veel meer gemeenschapsmiddelen ingezet. Als het gaat om betaalde publiciteit (televisie- en krantenreclame) is dat redelijk goed controleerbaar; bij veel andere uitgaven is dat veel minder gemakkelijk, omdat ze vaak niet of slechts gedeeltelijk inzichtelijk opgenomen zijn in de referendumbegroting. De gemeente Amsterdam heeft altijd volgehouden dat bij het IJburg-referendum het zichtbare uitgavenpatroon van een rijke tegenstander als Natuurmonumenten leidraad was voor haar eigen uitgaven in het kader van de campagne. Jaren later gaven voorlichters soms toe dat in de campagne van de gemeente voor de aanleg van IJburg veel meer geld is geïnvesteerd, grotendeels afkomstig van het gemeentelijke projectbureau IJburg. De Amsterdamse referendumcommissie heeft zich hier nooit mee bezig gehouden, maar bij andere referenda blijkt het zeer lastig voor een referendumcommissie om inzicht te krijgen in de uitgaven van de lokale overheid ter verdediging van het eigen voorstel. Een referendumcommissie kan aangeven dat ze ervan uitgaat dat de lokale overheid in de campagne niet meer uitgeeft dan haar tegenstanders, maar heeft niet de kennis en de middelen om dat tijdens een campagne te controleren.

5.4. *Klachtenbehandeling*

Klachten kunnen op allerlei zaken betrekking hebben, variërend van technische zaken als het slecht verspreiden van de referendumkrant tot meer politiek geladen klachten als het afwijzen van een referendumverzoek, een omstreden vraagstelling of de inhoud van een specifieke campagne-uiting, bijvoorbeeld een folder of

affiche. Referendumcommissies organiseren in de meeste gevallen een hoorzitting waar de klager zijn klacht kan toelichten en de aangeklaagde partij kan reageren. De functie als klachtencommissie is niet onproblematisch, omdat zij op gespannen voet kan staan met andere taken van een referendumcommissie. Het kan betekenen dat de commissie gevraagd wordt een uitspraak te doen over een besluit van de gemeenteraad of de wethouder dat volledig conform het eerdere advies van de commissie is genomen, bijvoorbeeld over de referendumvraag, het afwijzen van een subsidieverzoek of de inhoud van de referendumkrant. Deze situatie is wel in verschillende commissies geconstateerd, maar heeft nog geen aanleiding gegeven tot grote problemen. Wel heeft in Amsterdam het referendumcomité Noord-Zuidlijn de onafhankelijkheid van de commissie ter discussie gesteld nadat een klacht van haar over de door de commissie geadviseerde, en door het gemeentebestuur overgenomen, vraagstelling was afgewezen.

De uitspraken van verschillende referendumcommissies over de inhoud van specifieke campagne-uitingen zijn opvallend, omdat bij reguliere verkiezingscampagnes geen instituut bestaat, behalve de rechter, waar partijen of burgers een klacht kunnen indienen. In het verleden heeft bijvoorbeeld de Raad voor de Journalistiek geweigerd een uitspraak te doen over campagne-uitingen van politieke partijen. Referendumcommissies buigen zich wel over dergelijke klachten en schromen niet bepaalde zaken af te keuren.

De Amsterdamse commissie formuleert bij het IJburg-referendum in 1997 een richtlijn waaraan zij een omstreden campagne-uiting wil toetsen:

“Bij het geven van een oordeel is de Referendumcommissie zich bewust dat bij het ten overstaan van de kiezers uitvechten van een politiek meningsverschil, zoals in casu over de wenselijkheid van de bouw van IJburg, beide partijen enige ruimte moeten hebben bij de opbouw en aankleding van hun argumenten tegenover de kiezers. Waar de Referendumcommissie (...) voor moet waken is dat kennelijk onjuiste uitspraken worden gedaan over verifieerbare feiten, die bovendien wezenlijk zijn voor de oordeelsvorming over het beleid dat voorwerp is van het referendum.”⁸

Op basis van dit criterium stelde de commissie de gemeente Amsterdam gedeeltelijk in het gelijk in haar klacht tegen het referendumcomité: “de bewering dat IJburg voor slechts 15% toegankelijk zal zijn voor de laagste inkomensgroepen (is) niet in overeenstemming met de feiten”. Op andere punten krijgt de gemeente geen gelijk. Zo mag het referendumcomité stellen dat 17 procent van het IJmeer verloren gaat door de aanleg van IJburg, omdat er meerdere standaarden in omloop zijn voor het bepalen van de omvang van het IJmeer. Volgens de klacht van de gemeente zou het slechts om 6 procent gaan.

Verschillende referendumcommissies volgen een vergelijkbare lijn. Zo stelt de Leidse referendulkamer in een uitspraak:

“dat van degenen die campagne voeren in het kader van een referendum niet mag worden verlangd dat hun campagne-uitingen in alle opzichten objectief en tot in detail genuanceerd zijn. Situaties kunnen op verschillende manieren worden gewaardeerd en verwachtingen kunnen verschillen. De ene partij kan de nadruk leggen op het ene aspect, de andere partij op het andere. Een zekere mate van overdrijving in de campagnes is daarenboven normaal en aanvaardbaar. Het is echter wel van belang dat misverstanden over het onderwerp van het referendum worden voorkomen.”⁹

Op basis van deze overweging heeft de kamer bezwaar tegen de oproep van de PvdA om te stemmen ‘voor de tram naar het strand’, omdat de referenduvraag luidt “Wilt u dat de gemeente Leiden meewerkt aan de RijnGouweLijn door Leiden?”, waarbij het niet vanzelfsprekend is dat deze lijn wordt doorgetrokken naar de kust (de zogenaamde RGL-west). De PvdA wordt verzocht op dit punt geen misverstand te creëren over het onderwerp van het referendum.

Tijdens hetzelfde referendum verwerpt de Leidse referendulkamer een klacht van voorstanders van de RijnGouweLijn over een affiche van de tegenstanders. In het gewraakte affiche dendert een trein (feitelijk een light-railvoertuig) door de centrale hoofdstraat van Leiden. De kamer stelt dat het affiche duidelijk een ludiek karakter heeft en dat door de duidelijke overdrijvingen geen misverstand kan ontstaan.¹⁰

Ook de referendumcommissie van Amsterdam Westerpark stelt zich naar aanleiding van een klacht op het standpunt dat misverstanden en misleiding voorkomen moeten worden, maar dat enige overdrijving in een campagne geoorloofd is. Een door de deelraad gebruikte impressie van de mogelijke bebouwing, die enigszins afwijkt van de situatie ter plaatse, acht de commissie in het kader van de campagne acceptabel.

6. Conclusies

Onafhankelijke begeleidingscommissies, meestal aangeduid als referendumcommissies, zijn niet meer weg te denken uit de bescheiden Nederlandse referendumpraktijk. Begin jaren negentig bestaan de eerste commissies uit deskundigen die moeten adviseren over de vraagstelling. In de jaren daarna is hun takenpakket sterk gegroeid, hoewel er nog steeds belangrijke verschillen zijn tussen gemeenten. De behoefte aan deze commissies kwam voort uit de dubbele verantwoordelijkheid van de lokale overheid, vooral bij referenda met een correctief karakter of bij meerkeuzenreferenda waarbij het gemeentebestuur een duidelijke voorkeur heeft.

In het algemeen kan gesteld worden dat de commissies redelijk succesvol zijn; uit evaluaties komt meestal naar voren dat alle bij het referendumproces betrokkenen tevreden zijn over de rol die de referendumcommissie heeft gespeeld. Als er al sprake is van enige onvrede over een commissie, doet die zich meestal voor aan de kant van de gemeente, waar politici en ambtenaren zich soms beperkt voelen in de wijze waarop ze neutrale voorlichting mogen geven.

Opmerkelijk is dat de commissies in een aantal gevallen een uitspraak hebben gedaan over specifieke campagne-uitingen van voor- of tegenstanders van een besluit. De commissies zijn zich bewust van het belang dat betrokkenen in grote vrijheid campagne kunnen voeren, maar proberen toch grenzen aan te geven: er mag geen misverstand ontstaan door onjuiste uitspraken over verifieerbare feiten over het onderwerp dat bij het referendum ter discussie staat.

De belangrijke rol van referendumcommissies in de bescheiden Nederlandse referendumpraktijk is opvallend. In referendumlanden als Zwitserland en de Verenigde Staten ontbreken vergelijkbare instituties. In de Zwitserse consensusdemocratie, met een referendumtraditie die teruggaat tot de negentiende eeuw, bestaat blijkbaar geen behoefte aan dergelijke onafhankelijke commissies. Het hoort dus zeker niet bij een consensusdemocratie om met een referendumcommissie te werken.

De behoefte aan een onafhankelijke commissie ontstaat in Nederland nadat in de jaren negentig al vrij snel duidelijk wordt dat de dubbelrol van de gemeente wantrouwen oproept bij een deel van de bevolking, terwijl het referendum juist wordt geïntroduceerd als een middel om de afstand tussen burger en politiek te verkleinen. In een land zonder referendumtraditie en een gedepolitiseerde bestuurscultuur dienen de referendumcommissies door het toezien op een eerlijk verloop van het referendumproces te voorkomen dat gemeentebestuur en delen van de bevolking zeer scherp en nodeloos tegenover elkaar komen te staan. De belangrijke en succesvolle rol van deze onafhankelijke commissies sluit aan bij een lange Nederlandse bestuurstraditie waarbij adviesorganen een belangrijke rol vervullen en deskundigen problemen depolitiseren en oplossen. Het referenduminstrument, dat in principe een samenleving sterk kan verdelen, krijgt op deze wijze een vorm die aansluit bij de politieke cultuur van de Nederlandse consensusdemocratie.

Noten

1. De Nederlandse grondwet staat niet toe om bindende referenda te houden op lokaal, provinciaal, of nationaal niveau. Wel bestaat de mogelijkheid dat de verantwoordelijke politieke organen een raadplegend adviserend referendum uitschrijven of een raadgevend referendum op initiatief van de burgers mogelijk maken.

2. Dit overzicht is gedeeltelijk gebaseerd op de eigen ervaringen van de auteur, die verschillende Amsterdamse referenda heeft geëvalueerd voor de gemeente Amsterdam (onder meer het referendum over Stadsprovincie en het referendum over de aanleg van IJburg), en voor de gemeente Utrecht het referendum over het stationsgebied. Verder is hij lid van de permanente Leidse referendumkamer en was lid van de tijdelijke referendumcommissie van de gemeente Zaanstad die het referendum over de vestiging van een penitentiare inrichting begeleidde (2001) en van de commissie van de Amsterdamse deelraad Westerpark, die adviseerde over het referendum over de bebouwing van het Domela Nieuwenhuis plantsoen.
3. Voor de burger is dit onderscheid niet erg relevant. Juridisch vormt het echter een omstreden punt of een referendum over een besluit of een conceptbesluit dient te gaan. Het laatste is volgens Elzinga et. al. (1996, p. 42) geen juridisch begrip. Het begrip betekent in de praktijk dat aan het einde van de discussie in de gemeenteraad de stemming wordt aangehouden tot na het referendum. De gemeente Zwolle gebruikt het begrip in haar verordening. Voor de Raad van State was dat in 2004 reden om de Tijdelijke Referendumwet van toepassing te verklaren op het aangevraagde referendum over gokhallen (Rosema, 2005, pp. 23-25).
4. Voorbeeld-referendumverordening, artikel 11, 25 juni 1997.
5. Raadstuk 169/2004, Voorstel aan de raad, 15 december 2004, gemeente Nijmegen.
6. Het is vanuit juridisch oogpunt opmerkelijk dat de gemeente Leeuwarden haar commissie de bevoegdheid geeft de beschikbare subsidie te verdelen, ook in dat geval zou het een advies aan de verantwoordelijke wethouder dienen te zijn.
7. Eerste verslag Referendum Advies- en Klachtencommissie, 1996/1997. Gemeente Amsterdam, p. 8.
8. Uitspraak inzake de klacht van de gemeente Amsterdam over de informatievoorziening van het *Referendumcomité IJmeer open!* over het plan IJburg. Amsterdam, 20 februari 1997.
9. Brief Referendumkamer gemeente Leiden 20 februari 2007.
10. Brief Referendumkamer 1 maart 2007.

Bibliografie

- Boogers, M. & Tops, P. W. (2001). *De toorn van de stad: Een essay over het Groninger referendum van 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie*. Tilburg: Dongen.
- Butler, D. & Ranney, A. (red.) (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Basingstoke: MacMillan.
- Elzinga, D. J., Hoogers, H. G., Koopman, J. & Thomas, B. (1996). *Het lokale referendum: Een handleiding voor de praktijk*. Alpen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.
- LeDuc, L. (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Ontario: Broadview Press.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van de democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 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.
- Holsteyn, J. van (1996). The Netherlands: national debates and local experience. In M. Gallagher & P. V. Uleri (red.), *The Referendum Experience in Europe* (pp. 126-138). London: MacMillan Press.
- Huysse, L. (1994). *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Antwerpen: Uitgeverij Kritak.
- Kaufmann, B. (red.) (2005). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond: 2005 edition*. Amsterdam: The Initiative and Referendum Institute Europe.
- Kobach, K. (1993). *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartsmouth.
- Kreulen, E. (1993). Het Amsterdams referendum in vogelvlucht. In Ph. van Praag (red.), *Een Stem verder. Het referendum in de lokale politiek* (pp. 139-144). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Kriesi, H. (1991). Direkte Democratie in der Schweiz, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd 23/91, 31, pp. 44-54.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in twenty-one countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lucardie, P. (2005). De campagne: David tegen Goliath? In K. Aarts & H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet* (pp. 104-122). Amsterdam: Bert Bakker.

- Magleby, D. B. (1994). Direct Legislation in the American States. In D. Butler & A. Ranney (red.), *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy* (pp. 218-257). Basingstoke: MacMillan.
- Neijens, P. & Praag, Ph. van (2006). The Dynamics of Opinion Formation in Local Popular Referendums: Why the Dutch Always Say No. *International Journal of Public Opinion Research*, 18 (4), 445-462.
- Praag, Ph. van (2000). Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum. In F. Hendrik & P. Tops (red.), *Stad in spagaat; Institutionele innovatie in het stadsbestuur* (pp. 113-128). Assen: Van Gorcum.
- Praag, Ph. van (2006). Hoe uniek is de Nederlandse consensusdemocratie? In U. Becker & Ph. van Praag (red.), *Politologie; basisthema's en Nederlandse politiek* (pp. 267-295). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rosema, M. (2005). *De stemming in Zwolle: evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomatenhallen*. Enschede: KISS.
- Rosema, M. (2006). *De stemming in Leeuwarden; evaluatie van het referendum op 24 mei 2006 over het project Nieuw Zaailand*. Enschede: KISS.
- Uleri, P. V. (1996). Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime. In M. Gallagher & P. V. Uleri (red.), *The Referendum Experience in Europe* (pp. 106-125). London: MacMillan Press.
- Verhulst, J. (1998). *Het verdiepen van de democratie: Feiten, argumenten, ervaringen omtrent de invoering van het referendum*. Brussel: Cypres.
- Vreese, C. de (red.) (2007). *The Dynamics of Referendum Campaigns: an International Perspective*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

'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 te-rechte 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 invoeging 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 & Waeghe, 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, vraagvervoordingen en vraagvervoordingproblemen.

Plaats	Vraagvervoording	Vraagvervoordingproblemen
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 waarrond 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 -vervoording. De controle op de vraagvervoording 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 vraagvervoording 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 vraagvervoording ook bindend dient te zijn. Het opleggen van een bepaalde vraagvervoording 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). *Formulerings-effecten 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 Feerenda. 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 formulerings-effect in survey-onderzoek? *Mens en Maatschappij*, 63 (4), 399-417.

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:	
Naar een nieuw <i>malgoverno</i> ?	85
Steven Van Hecke en Wim Heylen	
SYMPOSIUM:	
Europese verkiezingen	101
Steven Van Hecke, Rob Heirbaut, Bart Staes en Bob van den Bos	
De wetenschappelijke erfenis van Hans Daudt	121
Hans Oversloot, Henk van der Kolk en Marcel Hoogenboom	
BOEKBESPREKING:	
Eppur si muove: de ontwikkeling van de welvaartsstaat. België en Nederland in vergelijkend perspectief	139
Wim Van Lancker	
AUTEURSINFO	153
CALL FOR PAPERS	156

Naar een nieuw *malgoverno*?

Steven Van Hecke & Wim Heylen

1. Inleiding

Om de politieke crisis waarin België sinds de verkiezingen van 13 juni 2007 in verzeild is geraakt toch enigszins inzichtelijk te maken, hebben tot nu toe talloze politici en journalisten de link gelegd met de jaren 1977-1981. In die chaotische periode brengen de moeizame zoektocht naar een grote communautaire pacificatie en de onmogelijkheid van een krachtadig herstelbeleid België aan de rand van de afgrond. Tussen juni 1977 en einde december 1981 passeren maar liefst zeven regeringen de revue: Tindemans IV, Vanden Boeynants II, Martens I, II, III en IV, en Eyskens jr. De diep door-drongen wil bij enkele toppolitici om na de mislukking van het Egmont-Stuyvenbergpact alsnog een nieuw institutioneel evenwicht te vinden, zal tijdens Martens III leiden tot de staats hervorming van 1980. Nadien domineren de hoofdzaakelijk partijpolitieke tegenstellingen die een uitweg uit de sociaaleconomische en budgettaire crises bemoeilijken. Pas met het aantreden van Martens V in december 1981 komt er ook hier een kentering in het beleid. Parlement, staatshoofd en sociale partners: alle instellingen delen in de klappen. Maar het zijn vooral de regeringen die het laten afweten.¹

Het is huidig eerste minister Herman Van Rompuy (CD&V) die destijds in *Hopen na 1984* de term *malgoverno* introduceerde om deze turbulente episode in de Belgische politieke geschiedenis te typeren. Sindsdien is de term in Vlaanderen gemeengoed geworden. Aan Franstalige zijde heeft de term echter nooit ingang gevonden. De Italiaanse term *malgoverno* (*mal governo*, letterlijk: 'slechte regering') verwijst in de eerste plaats naar de zwakke positie van de regering in het Italiaanse politieke systeem maar is gaandeweg gebruikt als algemene omschrijving van zwak gouvernementeel gezag. De ironie wil dat de Italianen zelf nauwelijks het woord *malgoverno* hanteren, ook niet in wetenschappelijke analyses. Zij gebruiken veeleer de tegenstelling *buono e cattivo governo*. Niettemin, de term *malgoverno* sluit nauw aan bij de recentelijk wereldwijd opgang makende term *good governance*. Van de Vlaamse variant 'goed bestuur' en het vermeende gebrek daaraan is het slechts een kleine stap naar het huidige politieke *imbroglio*.

Meestal dient de vergelijking tussen wat zich eind jaren 1970, begin jaren 1980 heeft afgespeeld en de recente politieke crisis als waarschuwing voor de gevolgen van een nieuw *malgoverno*; enkelen heb-

ben in het licht van het nefaste verleden echter ook op de relativiteit van de huidige crisis geweest. De gelijkenissen zijn niettemin legio en bijzonder treffend. Zo dook al enkele jaren vóór het Egmontpact de idee op van een 'corridor' langs de Waterloo-sesteenweg in Sint-Genesius-Rode die Brussel met Wallonië zou verbinden. De fundamentele problemen, niet in het minst over Brussel en de rand, zijn nog steeds dezelfde; de oplossingen helaas ook. Nog steeds botst het personaliteitsbeginsel van de Franstaligen met het territorialiteitsbeginsel van de Vlamingen. Velen wijzen trouwens vandaag op de gemiste kansen van het Egmont-Stuyvenbergpact: een gesplitste kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde bijvoorbeeld. "Une occasion perdue pour la Belgique", aldus huidig PS-onderhandelaar Philippe Moureaux.² De talloze overeenkomsten maken dat verschillende quotes die dateren van de periode 1977-1981 feilloos passen in de berichtgeving over de huidige politieke crisis. *L'histoire se répète?*

Op het eerste gezicht zijn er inderdaad frappante gelijkenissen: de zwakte van de regeringen, de scherpe tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen, de economische neergang die op een politiek antwoord wacht... Tegelijk zijn enkele feitelijke verschillen onmiskenbaar. Dertig jaar geleden streefden de Franstaligen naar sociaaleconomische autonomie en waren de Vlamingen vooral geïnteresseerd in culturele bevoegdheden. Vandaag willen de Franstaligen, afgezien van het aanvankelijke 'non', geen extra sociaaleconomische bevoegdheden voor de gewesten; Vlamingen willen ze des te meer. Destijds blokkeerde

de regering het hele land; vandaag is de federale slechts één van de zes regeringen, weze het dat in de recente politieke crisis ook de Vlaamse regering averij heeft opgelopen. Het eerste *malgoverno* duurde ruim vier jaar en er passeerden maar liefst zeven regeringen de revue, slechts onderbroken door één voorziene Europese en twee vervroegde nationale verkiezingen: die van 17 december 1978 en van 8 november 1981. Als we voor het huidige *malgoverno* niet alleen de federale maar ook de regionale verkiezingen in rekenschap brengen – en er bestaan goede redenen om dat te doen –, dan krijgen we binnenkort misschien een heel ander plaatje.

Vanzelfsprekend loopt elke vergelijking altijd enigszins mank en herhaalt de geschiedenis zich nooit volledig. Dit belet echter niet dat het verleden het heden inzichtelijker kan maken en vice versa. Zoeken naar parallellen in de geschiedenis vormt alleszins een krachtig antidotum tegen een overdreven fixatie op het *hic et nunc*. Alsof Vlamingen en Franstaligen nog nooit eerder zo lijnrecht tegenover elkaar stonden. Alsof budgettaire problemen nooit eerder in het vaarwater van het sociaaleconomische beleid en de zoektocht naar een communautaire pacificatie zijn gekomen. Belangrijker dan de feitelijke gelijkenissen en verschillen zijn de trends en structurele factoren, ook en vooral in hoofd van de protagonisten. In dit essay wordt hierop dieper ingegaan door de belangrijkste (f)actoren van beide *malgoverno's* met elkaar te vergelijken. Zonder volledigheid te willen nastreven, wordt getracht de grote lijnen van beide crisisperiodes met elkaar te confronteren.

2. Bestuurlijke context en sociaaleconomische toestand

Eerst en vooral is de budgettaire en sociaaleconomische toestand momenteel niet zo dramatisch als eind jaren 1970. Hoewel de huidige toestand allerminst rooskleurig is, blijft België voorlopig gespaard van de dramatische begrotingstekorten, inflatiecijfers en werklozenaantallen uit het *malgoverno*. Dankzij de euro is muntspeculatie niet mogelijk en blijven de gevolgen van wisselkoersschommelingen relatief beperkt. Toegegeven, de gevolgen van de kredietcrisis zijn lange tijd onderschat. De economie verkeert in een recessie. Dit belet echter niet dat we nog veraf zijn van het rampjaar 1981: een begrotingstekort van 15 procent van het BBP, een verdubbeling van de werkloosheid in twee jaar tijd en een inflatie van 9 à 10 procent. Bovendien is de inflatie opnieuw onder controle en blijven de prijsstijgingen en de daling van de koopkracht ver onder het niveau van de jaren 1970. Tegelijk zijn de olie- en energieprijzen alweer gezakt. Dit maakt het de huidige generatie politici, relatief gezien, gemakkelijker. Maar het kan ook nefast zijn voor de 'sense of urgency' die nodig is om doortastende hervormingen door te voeren. En daar wringt nu opnieuw het schoentje, deze keer inzake de vergrijzing. Er is onvoldoende beleidsaandacht voor de toekomstige financiële implicaties op het vlak van pensioenen en gezondheidszorg. De bereidheid om offers te brengen is eerder laag, getuige de aard van de maatregelen van het Generatiepact (2005) en het felle protest daartegen. Eens te meer zijn diegenen die systematisch de alarmbel luiden dun gezaaid.³

Ook de bestuurlijke context is sterk verschillend. In tegenstelling tot dertig jaar geleden zijn de regionale entiteiten van de Belgische staat in belangrijke mate verzelfstandigd, beheren ze belangrijke bevoegdheden die vroeger nationaal waren, en is de Europese Unie uitgegroeid tot een dominante speler op het vlak van talloze beleidsdomeinen. Wat er zich 'onder' en 'boven' het statelijke niveau afspeelt, biedt anno 2007-2008 stabiliteit aan de wankelende federatie. De regio's passen op hun eigen winkel, terwijl de Europese Unie een aantal essentiële taken van de natiestaat heeft overgenomen; denk aan het monetaire beleid. Tijdens de formatie van de regering-Leterme die uiteindelijk leidde tot het kabinet-Verhofstadt IV – 176 dagen, de langste ooit – was het machtsvacuüm dan ook relatief.⁴ De problemen waarmee veel Belgen te kampen kregen tijdens deze periode – voornamelijk de stijging van de voedsel- en olieprijsen – hadden supranationale oorzaken en een snel gevormde, nieuwe federale regering had daar weinig ingrijpends kunnen tegen inbrengen. Ook deze subnationale en supranationale stabiliteit vermindert de 'sense of urgency' om tot een institutioneel, sociaaleconomisch en budgettair akkoord te komen. En die 'sense of urgency' is al niet bijzonder groot, getuige het eerste *malgoverno*. 'Le mal belge' bestaat er dan in dat er zich eerst een zware crisis moet aandienen vooraleer de betrokken politici in actie schieten. Of dat de aanzet van buitenaf moet komen. De bankencrisis in het najaar van 2008 heeft dit op overtuigende wijze geïllustreerd. De risico's verbonden aan een politiek machtsvacuüm op fede-

raal vlak gingen plots de hoogte in. Tot zolang waren de kosten relatief beperkt.

Dit laatste houdt verband met een bepaald soort conservatisme, of beter: immobilisme, dat het Belgische staatshuishouden lijkt te kenmerken. Het ruime aantal 'veto players' is daar allerminst vreemd aan. Door de ingewikkelde institutionele architectuur, de veelvuldige 'checks and balances' en de grote rol die niet-politieke actoren spelen in de organisatie van de economie en het beheer van de sociale zekerheid, is een drastische ommezwaai in het beleid heel erg moeilijk, zonet onmogelijk. Het verkiezingssucces van CD&V/N-VA in 2007 toont aan dat het niet volstaat om de verkiezingen te winnen om een hervormingsagenda te kunnen uitvoeren. Bovendien hebben zeer veel van deze niet-politieke actoren een stevige vinger in de pap van het politieke bedrijf; actoren die dikwijls baat hebben bij het status quo. Nefaste ingrepen die alleen op korte termijn renderen worden daardoor erg onwaarschijnlijk. Maar een systeem dat omwille van een te grote padafhankelijkheid behoedt voor avonturen maakt het ook onmogelijk om, wanneer het echt nodig is, in te grijpen in het hart van de Belgische, nu federale, politiek. De politieke klasse moet zich, met de woorden van Karl Popper, node beperken tot 'piecemeal social engineering'. Beleid kan slechts incrementeel beleid zijn.

3. Koppeltechniek en dreiging

Een klassieke manier om alsnog vooruitgang te boeken – of, in een perverse stra-

tegie: vooruitgang onmogelijk te maken – is de koppeltechniek. Een doorbraak in het ene domein wordt dan een voorwaarde voor een doorbraak in een ander domein. In de periode 1977-1981 wordt het zogenaamde parallelisme regelmatig ingeroepen. Steun aan de Waalse staalsector werd afhankelijk gemaakt van de inwilliging van Vlaamse eisen inzake staatsvorming. Of de goedkeuring van de gewestvorming werd gekoppeld aan de begroting. Waarom grepen de Franstaligen zo vaak naar dergelijke dreigmiddelen? In een opmerkelijk artikel schrijft de Brusselsese constitutionalist Paul Vermeulen dat België sinds 1973 leeft onder een constitutioneel regime waarin besluitvorming en wetgeving gebeuren onder afdreiging.⁵ In vrije onderhandelingen met de Vlamingen – dit wil zeggen onderhandelingen die niet door kunstgrepen zoals gekwalificeerde meerderheden 'vervalst' worden – vrezende Franstaligen dat ze niet langer uit de Belgische staat kunnen halen waarop ze aanspraak maken. Hierdoor wordt deze aanspraak als een legitieme eis gesteld. Volgens Vermeulen eisen de Franstaligen steevast de voordelen van de dominantie, wat onder meer duidelijk blijkt uit hun eis tot een doorgedreven gewestvorming.

Vermeulen, wiens standpunten vandaag nauw aanleunen bij Nederlandstalige voorstanders van confederalisme en separatisme, gaat ook in op de partijpolitieke verhoudingen: de onmisbaarheid van de CVP als regeringspartner en de representatieve positie van de PS in Wallonië. In situaties waarin de twee gemeenschappen met elkaar in strijd komen, zijn er volgens Vermeulen drie mogelijkheden: vrije on-

derhandelingen, immobilisme of dwang. Vermits de Walen uit de eerste twee mogelijkheden geen winst kunnen halen, blijft voor hen slechts de dwang door afdreiging over. Die afdreiging bestaat er bijvoorbeeld in het land onbestuurbaar te maken of de economische toestand te laten verslechteren, indien niet op de gestelde eisen worden ingegaan. De rol van afdreiger en afgedreigde ligt dus vast. De CVP is de afgedreigde, omdat het steeds een regering kan en wil vormen. De sterkte van de CVP is dus ook haar zwakte. Daartegenover staat de PS, die steevast herhaalt dat ze alleen wil toetreden tot de regering om haar programma te verwezenlijken. Om haar positie tegenover de CVP te versterken moet zij steeds afdreigen, besluit Vermeulen.

De koppeltechniek wordt ook in het huidige *malgoverno* veelvuldig toegepast. Het duidelijkste voorbeeld is de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Terwijl Vlamingen 'geen prijs' willen betalen, hebben de Franstaligen de koppeling van deze discussie aan de staatshervorming verkregen. Een oplossing voor het ene wordt afhankelijk gemaakt van een akkoord over het andere. Beide problemen lagen begin juli 2008 niet toevallig ter tafel in twee parallelle werkgroepen en de koppeling midden september 2008 gaf mede aanleiding tot de splitsing van het kartel tussen CD&V en N-VA. Ook begin 2009 werd naast de zogenaamde dialoog van gemeenschap tot gemeenschap in een werkgroep 'gepraat' (niet 'onderhandeld', dixit minister-president Kris Peeters) over mogelijk oplossingen voor de BHV-crisis. In een dergelijke context is van vrije on-

derhandelingen of 'een wit blad papier' geen sprake. Dat was vanaf het begin reeds het geval toen aan Franstalige zijde het immobilisme – "on est demandeur de rien" – domineerde.

Dreiging speelt ook opnieuw een belangrijke rol in de partijpolitieke verhoudingen. Onderling woedt een hevige strijd om het marktleiderschap, om de 'beste' Vlaming of Franstalige te zijn. In de federale onderhandelingen zijn de christendemocraten niet langer de afgedreigde maar de afdreiger. Het begon met de belofte, feitelijk een afdreiging gericht aan de Franstaligen, niet tot een federale regering toe te treden zonder een staatshervorming. Het voorlopige hoogtepunt was alleszins de toespraak van kersvers CD&V-partijvoorzitter Marianne Thyssen in juni 2008 in De Panne – intussen bekend als de Plopsalandspeech: "Zonder een ingrijpende staatshervorming kunnen wij niet doen wat nodig is voor uw toekomst. Daarom is dit voor ons een belangrijk breekpunt. Wie deze hervorming tegen houdt, speelt met de toekomst van ons land [...]. Wij zijn nog bereid de interregionale en interpersoonlijke solidariteit te verdedigen, maar als men geen ernstig gesprek over de inhoud van onze voorstellen wil aangaan, als men de noodzakelijke hervormingen voor ons land onmogelijk maakt, sluiten wij geen enkele optie uit". Maar dergelijke dreigementen sorteren niet altijd het gewenste effect, laat staan dat ze ook hard gemaakt kunnen worden. De schaduw van het separatisme maakt de zoektocht naar een institutioneel vergelijk alleszins wezenlijk verschillend van eerdere staatshervormingen.

4. Verstregeling van problemen

Nauw aansluitend bij het parallelisme is de verstregeling van communautaire met sociaaleconomische en budgettaire problemen. Een dergelijke verstregeling is eerder uitzonderlijk in de Belgische politiek. De huidige politieke crisis levert desalniettemin een sterk staaltje: sinds 2007 lijken alle problemen terug te brengen te zijn tot een tegenstelling tussen Vlamingen en Franstaligen. In 1977-1981 was dit veel minder het geval, het Waalse staal en de discussies rond Komen en Voeren uitgezonderd. De uitweg uit de impasse lag toen trouwens in de fasering. Eerst slaagde men erin een staatshervorming door te voeren die voor een communautaire pacificatie zorgde, weze het gedeeltelijk – want het probleem Brussel was allerminst opgelost – en tijdelijk, zo bleek nadien. Pas met het aantreden van Martens V werd ook werk gemaakt van een drastisch herstelbeleid. En de gezondmaking van de overheidsfinanciën werd in zekere zin slechts een prioriteit onder de regeringen Dehaene.

Sinds 2007 gaat de verstregeling in de overtreffende trap: een staatshervorming wordt als voorwaarde gesteld om toe te treden tot een regering. Dit is opmerkelijk omdat “[e]en blik op de Belgische geschiedenis leert dat een communautaire mijlpaal uiterst zelden tot stand komt tijdens een regeringsformatie”, zo merken de De Standaardjournalisten in *De zestien is voor u terecht* op.⁶ De crisis over de staatshervorming werd met andere woorden een formatiecrisis. Vanzelfsprekend zijn er

verschillende regeringsonderhandelingen geweest waarin een raamwerk, een methode, een kalender of iets dergelijks is afgesproken om tot een staatshervorming te komen. Een staatshervorming als voorwaarde tot regeringsdeelname kent slechts één precedent: de Egmontonderhandelingen voor de installatie van Tindemans IV. En die voorwaarde werd ook vervuld, in die mate dat Leo Tindemans dreigde ont-slag te nemen als er geen akkoord uit de bus zou komen. Het minste wat men kan zeggen is dat dit in de huidige politieke crisis niet het geval is: de Vlaamse meerderheidspartijen hadden geen staatshervorming op zak toen ze van start gingen met de regeringen-Verhofstadt IV en Letermé. Sterker, niet alleen de staatshervorming maar ook de methode, de kalender en de rest van het regeerprogramma lagen op de onderhandelingstafel na de vorming van de regering. Het kan verkeren. Na ruim een jaar van mislukte onderhandelingen hielden de Vlaamse meerderheidspartijen vast aan de federale regering precies omdat, in de woorden van toenmalig eerste minister Yves Letermé (CD&V), er nog steeds geen staatshervorming was.

5. Centrale rol voor politieke partijen

Politieke partijen speelden toen en nu een cruciale rol in deze ontwikkelingen. Dat staat buiten kijf. De eerste minister uitgezonderd is de hoofdrol in beide *malgoverno's* weggelegd voor de partijvoorzitters. De arena die ze betreden is echter danig van uitzicht veranderd. Sinds het einde

van de jaren 1970 zijn er geen nationale partijen meer. België kent alleen nog regionale partijen, partijen die uitsluitend kandideren en verantwoording afleggen in één van de twee taalgemeenschappen. De tijd van het partijpolitieke unitarisme ligt te ver achter de huidige generatie politici om überhaupt nog gebruik te kunnen maken van het sociaal kapitaal dat zich, in de eerste plaats binnen de politieke familie, aan de andere zijde van de taalgrens situeert; gesteld dat men dit ook zou willen. Destijds vonden en kenden christendemocraten, socialisten en liberalen van 'Noord' en 'Zuid' elkaar, ook al waren ze niet altijd de beste maatjes. Ook de taalpartijen – de VU aan Vlaamse zijde, het Front Démocratique des Francophones (FDF) in Brussel en het Rassemblement Wallon – hadden hun gesprekspartners. Zo onderhield VU-leider Hugo Schiltz op persoonlijk vlak uitstekende contacten met PS-voorzitter en Waals regionalist André Cools en met Antoinette Spaak, voorzitter van het in Vlaanderen als Fransdol bestempelde FDF.

Vandaag bestaat in Vlaanderen een sterke radicaalrechtse partij die niet wil deelnemen aan de (Belgische) macht en waarvoor geen 'pendant' in Franstalig België bestaat. Dit uiteinde van het politieke spectrum is ook op communautair vlak radicaal: samen met de N-VA en LDD strijdt Vlaams Belang voor een onafhankelijk Vlaanderen. Een separatistische bondgenoot – à la limite een eventuele gesprekspartner – bestaat aan Franstalige zijde niet. Deze drie partijen, die nota bene zijn ontstaan in een gescheiden partijstelsel, staan bovendien electo-

raal sterker in vergelijking met de beste scores van de VU eind jaren 1970. De VU betaalde de mislukking van het Egmontpact cash aan de stembus; vandaag spinnen Vlaamsgezinde partijen zoals Vlaams Belang, LDD en N-VA electoraal garen bij een niet-staats hervorming. De combinatie van beide factoren bezwaart, alleszins aan Vlaamse zijde, de mogelijkheden van een compromis. Bovendien heeft de splitsing van de politieke families ook binnen de traditionele partijen radicalisering teweeggebracht. Partijen fungeren niet langer als bruggebouwer. Integendeel, ze lijken de bestaande kloven nog te verdiepen.

Dat bovendien een groot deel van de politieke klasse sinds de rechtstreekse verkiezing van de regionale parlementen in 1995 nauwelijks nog in contact komt met 'anderstaligen', draagt uiteraard ook niet bij tot de goede verstandhouding. Bij de regeringsonderhandelingen in 2007-2008 kwamen verschillende prominente onderhandelaars rechtstreeks uit een gewest- of gemeenschapsparlament of -regering en hadden zij amper ervaring met de federale mechanismen van het Belgische politieke bestel. Niet toevallig wordt van uittredende eerste ministers zoals Guy Verhofstadt wel aanvaard dat ze spreken namens alle Belgen, precies omdat ze dankzij het leiden van een regering federale credibiliteit wisten op te bouwen. Bovendien gaat het niet alleen om de instellingen. Er zijn minder informele contacten en de dynamiek van de rechtstreekse verkiezing is onderschat. Afgezien van mogelijke socialiseringseffecten stopt nu voor een groot deel van de politieke klasse de radius, inclusief het politieke netwerk, aan de

taalgrens. Die onbekendheid heeft duidelijk ook onderling wantrouwen gevoed, al speelt de machtsstrijd voor eigen publiek ook mee. Dat de verstandhouding tussen de Franstalige partijvoorzitters niet altijd even hartelijk is, komt uiteraard niet door een gebrek aan contactmogelijkheden.

Generatiewissels spelen in beide *mal-governo's* een rol, *in casu* binnen de CVP/CD&V. De Vlaamse christendemocraten zijn allesbehalve een 'unitary actor'. In de loop van de jaren 1970 werden de traditionalisten à la Gaston Eyskens en Tindemans *communautaire* ingehaald door het federalistische gedachtegoed. Enerzijds beschouwden ze een tweeledige federalisering als een toegeving aan de gemakzucht van diegenen die het unitaire model verlieten van zodra de samenwerking moeilijker werd. Een 'vluchtmissdrijf', zoals oud-CVP-minister Jos De Saeger het ooit beschuldigend uitdrukte. Maar anderzijds wilden zij Vlaanderen verzoenen met het unitaire België. Dit is volgens historicus Pieter Ronsijn een vergissing.⁷ Sinds 1970 dreigen Vlaamse politici immers telkens een prijs te moeten betalen wanneer ze de werking van de Belgische staat wensen af te stemmen op hun verzuchtingen. Dit was ook het geval bij de Egmontonderhandelingen. Martens en Schiltz waren toen genoodzaakt inbreuken toe te staan op de Vlaamse taalhomogeniteit in ruil voor autonomie. De Van Cauwelaertstrategie had gefaald toen bleek dat het FDF – een partij met amper vijf procent van de stemmen – op het Egmontberaad de Vlaamse meerderheid tot toegevingen kon dwingen. In de post-Egmontperiode veranderden sommigen van

Belgicist *pur sang* tot fervent federalist – ze waren de Franstalige arrogantie meer dan moe; anderen hadden nooit een andere visie aangehangen. Een mooi voorbeeld is de 'unitaristische' senaatsvoorzitter Robert Vandekerckhove, die volgens de memoires van Tindemans in 1979 zou gezegd hebben: "Alleen de confederatie blijft voor ons over".⁸

Ook sinds 2007 speelt het effect van een generatiewissel. De architecten van het federale België zijn niet meer aan zet; zij die confederalisme voorstaan, delen nu de lakens uit. De goede raad van de oude garde werd hooghartig in de wind geslagen. Wegen de 'elder statesmen' van vandaag even zwaar of even licht als destijds Gaston Eyskens, Robert Houben of Paul-Willem Segers? De formatiecrisis van 2007 en 2008 laten het tegendeel vermoeden. Dat oudgedienden zoals Jean-Luc Dehaene, eerst als koninklijk verkenner en anderhalf jaar later als kandidaat-premier, koninklijk verkenner Wilfried Martens en Herman Van Rompuy, eerst als koninklijk verkenner, later als formateur en uiteindelijk eerste minister, de knopen binnen hun eigen partij en binnen de coalitie moesten ontwarren, is veelzeggend. Of hun eerder gematigd *communautaire* profiel ook zal aanslaan binnen CD&V is echter zeer de vraag. Op dit vlak lijkt de generatiewissel een onomkeerbaar effect te hebben tot stand gebracht. Maar ook socialisering van het politieke personeel speelt een rol. Dat CD&V juist vanuit de Vlaamse regering de federale meerderheid heroverde, verklaart mede de verbetering van haar Vlaams radicalisme. Bovendien hebben de christendemocraten tijdens acht jaar fede-

rale oppositie geen compromissen moeten sluiten.

6. Zwakke regeringen en zwakke parlementen

Regering en parlement maken een slechte beurt in beide *malgoverno's*. Regeringen wordt een gebrek aan daadkracht verweten terwijl parlementen dikwijls buitenspel staan wanneer regeringen dan toch knopen doorhakken. Tijdens het eerste *malgoverno* springt de staalfusie, beslist door extraparlamentaire en extragouvernementele krachten, het meest in het oog. De val van Tindemans IV en Martens II daarentegen mag het parlement wel op zijn conto schrijven. De verzwakking van het parlement is uiteraard geen louter Belgisch fenomeen. Bovendien is het een proces van de 'longue durée', waarin nu en dan een versnelling lijkt op te treden, zoals tijdens de huidige politieke crisis. Het parlement stond maandenlang buitenspel door de aanslepende formatiecrisis; nadien werd een eerste aanzet tot een staats hervorming – klassiek – buiten het parlement onderhandeld en was het Kamerreglement een gewillig instrument ter beschikking van de regering om de BHV-bom te ontijdnen. En na de zomer van 2007 hielpen kamervoorzitter Herman Van Rompuy en senaatsvoorzitter Armand De Decker (MR) een roomsblauwe coalitie te smeden.

Sinds het eerste *malgoverno* is door de opeenvolgende staats hervormingen het aantal regeringen en parlementen sterk

toegenomen. Dat heeft de communautaire dialoog er beslist niet gemakkelijker op gemaakt. Zolang dezelfde partijen de verschillende parlementen en regeringen stevig in hun greep hadden, stelden zich geen onoverkomelijke problemen. Sinds 2004 kent België echter asymmetrische en incongruente regeringen: de federale en regionale coalities zijn niet langer bevolkt door dezelfde partijen. Sommige partijen zetelen in de federale regering terwijl ze op regionaal vlak in de oppositie zitten en vice versa. Tegelijk zijn de regionale regeringen niet langer elkaars spiegelbeeld. "Als het systeem er in het verleden op een bepaald moment toch uitkwam, kon dat door de cruciale actoren – die sowieso op alle niveaus dezelfde waren – tot een groot compromis te bewegen", aldus politoloog Kris Deschouwer.

Bovendien werden de verschillende regeringen destijds aangestuurd door twee partijen die electoraal tegen een stootje konden: de CVP en de PS. "Eén van de moeilijkheden vandaag is dat er geen marktleders meer zijn. Het volstaat niet om CD&V en PS bij elkaar te brengen als *backbone* voor een akkoord." Vlaamse christendemocraten en Waalse socialisten liggen elk op vinkenslag. "Ze kijken met enige vrees naar hun electorale achterban en weten dat een paar procent verlies dramatisch kan zijn. Met twee partijsystemen die elk competitiever zijn geworden en die elk op zichzelf draaien, is het veel moeilijker geworden een compromis door te slikken", aldus Deschouwer. De illusie van het unilateralisme verlamt de federale beleidsvoering. "Franstaligen denken dat het volstaat neen te zeggen om de zaak op hun

manier af te handelen. Vlamingen menen dat ze zelf gewoon wat politieke moed nodig hebben. Dat beloven ze ook allebei aan hun kiezers." Het resultaat is 'gridlock'.⁹

Verbaast het dat sommigen oplossingen zoeken om de Belgische constructie te versterken? Destijds kwam CVP-ideoloog Robert Houben reeds tot de sombere conclusie dat de nationale regering het land niet meer kon regeren "omdat er geen nationale politieke basis is in dit land. (...) De toekomst van elkeen van de nationale ministers hangt niet af van een Belgische instelling of vereniging maar van zijn gemeenschap of gewest". De remedie lag bij de partijen: "Als de partijen die beweren België te willen behouden het ernstig menen dan moeten ze nationale partijen vormen. Kan men er de partijleiders van overtuigen? Kunnen ze het nog doen? (...) In alle gefedereerde landen zijn er nationale partijen".¹⁰ Vandaag rekent niemand nog op de terugkeer van de nationale partijen. Sleutelen aan bijvoorbeeld de kieswetgeving kan wel. Zo stelt de Pavia-groep voor om via de invoering van een nationale kieskring de democratische legitimiteit en de efficiëntie van de federatie te versterken.¹¹ Vlaamse en Waalse separatisten zijn radicaal tegen omdat dit voorstel het scenario ondermijnt waarin partijen niet meer bereid zullen zijn een federale regering te vormen.

7. Monarchie onder kritiek

In tijden van een dergelijke crises treedt het staatshoofd meermaals uit de schaduw

van de toppolitici. Zonder risico zijn deze demarches echter niet. Wegens zijn ancienniteit en prestige kon Boudewijn zich een en ander permitteren. Zo probeerde hij een veto te stellen tegen de keuze van sommige ministers, trad hij actief op tijdens het formatieproces en convoceerde hij regelmatig toppolitici ten paleize. Ook in niet-conflictuele periodes hield hij de vinger aan de pols. Bij Albert II is dit veel minder of niet het geval. Binnen de Vlaamse politieke elite is het koningshuis in belangrijke mate gecontesteerd. Wat Laken denkt, wordt niet belangrijk geacht en het 'colloque singulier' wordt niet meer gerespecteerd. Er heerst argwaan, vooral ten aanzien van de entourage van Albert II. Koninklijke interventies worden met argusogen gevolgd. Elk initiatief wordt op de partijpolitieke en communautaire weegschaal gelegd. Het staatshoofd mag immers geen coalitievoorkeur laten blijken; evenmin kan hij één enkel landsdeel bevoordelen of een favoriete politicus naar voren schuiven. Feitelijk verkeert hij in een onmogelijke positie. Als er een consensus bestaat, hoeft de vorst nauwelijks te interveniëren. Als de partijen het onderling niet met elkaar eens raken, moet de koning de zaak trachten te deblokkeren. Maar elk initiatief zal per definitie, bij gebrek aan consensus, nooit alle betrokkenen gunstig kunnen stemmen.

Beide vorsten werd in het ene geval een teveel aan meegaandheid verweten; in het andere geval werden zogenaamde misstappen aangewreven. De toespelingen op de rol van Boudewijn verliepen destijds nog in bedekte termen. In het geval van Albert II is de kritiek expliciet en onmid-

dellijk. Het klimaat en de institutionele setting – Boudewijn stierf voor de rechtstreekse verkiezingen van de regionale parlementen – zijn er allerminst eenvoudiger op geworden. Resultaat is dat de vorst niet kan handelen zonder de toestemming van de partijvoorzitters, zelfs tijdens een formatie- of regeringscrisis.

Ondanks de driedubbele formatiepoging en het uitsturen van koninklijke bemiddelaars – uitzonderlijke formules voor uitzonderlijke omstandigheden waarvan de precedentes in enkele gevallen teruggaan tot het *malgoverno* –, is voorlopig ook de effectiviteit van het koninklijke optreden ondermaats gebleven. Historicus Herman Van Goethem verwoordt het in zijn *De monarchie en 'het einde van België'* als volgt: “Koning Albert II slaagde er niet in het minst in greep te krijgen op de gebeurtenissen, maar deed tijdens de aanslepende formatie herhaaldelijke demarches die op niets uitdraaiden en waardoor hij zich ook compromitteerde”.¹² Dieptepunt was alleszins de stoet van ministers van Staat die in augustus 2007 langs Laken passeerde, al bleek dit achteraf een rookgordijn te zijn om kamervoorzitter Van Rompuy te lanceren als koninklijk verkenners. Enkele maanden later ging Albert II een stap verder door de voorzitters van Kamer en Senaat op te dragen een gemeenschapsdialoog op te starten. Historicus Emmanuel Gerard wijst er in *De Standaard* op dat de taak van de koning erin bestaat “een regering te vormen, niet de procedure voor een staatshervorming te bepalen [...]. Dit scenario getuigt niet van groot respect voor onze instellingen. De onderhandelaars weten niet anders te bedenken dan

de koning als *deus ex machina* op te voeren om te ontsnappen aan het dilemma dat ze zelf hebben gecreëerd. Zij gebruiken de koning om zichzelf te beschermen in plaats van omgekeerd en ze reduceren de parlementsvoorzitters tot ‘*commis du roi*’”.¹³

8. De macht in feite

Sinds de jaren 1980 is de invloed en de macht van het sociaal overleg – recentelijk ‘de groep van 10’ – sterk gedaald. Tijdens het eerste *malgoverno* waren zij meer dan bevoorrechte partners in het sociaaleconomisch beleid. Zij ageerden als politici, zeker wat de vakbondsleiders Jef Houthuys van het christelijke ACV en Georges Debunne van het socialistische ABVV betreft. In Houthuys’ beruchte uitspraak “Ja, ik deed aan politiek” uit 1991 in *Knack* klonken trots en opluchting, al refereerde hij in de eerste plaats aan de periode onmiddellijk na het *malgoverno*. Destijds aarzelden regeringen om tegen de sociale partners te handelen. Vandaag is de idee dat de regering zelf beslissingen neemt wanneer vakbonden en werkgevers niet tot een akkoord komen volledig ingeburgerd. Het contrast tussen Houthuys en huidig ACV-voorzitter Luc Cortebeeck kan moeilijk groter zijn: “Mijn visie is duidelijk: een vakbondsvoorzitter kan niet tegelijk politicus zijn. Laat mij maar vakbondsleider zijn”, valt in 2007 te lezen in *Knack*. Dat de top van de christelijke arbeidersbeweging eind december 2008 op geen enkele manier betrokken was bij het ontslag en de ver-

vangning van drie van haar topministers (Yves Leterme, Jo Vandeurzen en Inge Vervotte) is veelzeggend.

Het is geen verrassing dat de leiders van het sociaal overleg zowel toen als nu prioriteit geven aan de sociaaleconomische uitdagingen, de Vlaamse werkgeversorganisatie VEV, nu VOKA, en de Franstalige socialistische vakbond FGTB omwille van hun 'communautaire reflex' eventueel uitgezonderd. Indien nodig moet de staats-hervorming wachten. Daarmee zeggen de sociale partners feitelijk de wacht aan met de kibbelende politici. Medio 2008, in de periode voor en na het eerste ontslag van Yves Leterme als eerste minister, beamen vakbonden en werkgevers in *De Standaard* dat er meer tijd nodig is. Volgens de voorzitter van de christelijke arbeidersbeweging Jan Renders "is het niet mogelijk om de communautaire problemen zomaar eventjes op te lossen". Thomas Leysen van de koepel van de Belgische werkgevers VBO gaat nog een stap verder: "Op een dergelijk cruciaal moment lijken wij er maar niet in te slagen om de politieke impasse in ons land te doorbreken. België en zijn regio's kunnen zich deze zomer nochtans geen nieuwe regeringscrisis veroorloven [...]. Diegenen in Vlaanderen, Wallonië en Brussel – zowel in de politiek, in de media als in de belangenorganisaties – die elk compromis onmogelijk maken door de lat voor de anderen telkens net te hoog te leggen of door onoverkomelijke blokkades op te werpen, dragen een zware verantwoordelijkheid. Expliciet of impliciet, bewust of onbewust, dragen zij allen bij tot een verrottingsstrategie". Maar sorteren dergelijke interventies van-

daag nog enig effect? De nasleep van de juli-crisis liet het tegendeel vermoeden.

9. Vermaledijde media

Als het hommeles is in de politiek, zitten ook de media doorgaans in de hoek waar er klappen vallen. De 'usual suspects' van de Wetstraat waren reeds van de partij tijdens het eerste *malgoverno*. Toen al waren de media ingebed in twee afzonderlijke taalgemeenschappen. Het landschap zag er echter helemaal anders uit. De audiovisuele media waren nog niet dominant, de BRT had een monopolie op radio- en televisieberichten en de geschreven pers was in belangrijke mate verzuimd. In de dagbladen was het duidelijk vanwaar de wind kwam, al werd het onderscheid tussen feiten en opinies niet strikt nageleefd. Het nieuws was voorspelbaar maar niet neutraal. Zo valt het op dat *De Standaard* nauwelijks gewag maakte van de spanningen tussen Tindemans en Martens. De editorialisten werd een belangrijke rol toegedicht. Van hen wordt gezegd dat ze Egmont hebben kapotgeschreven door voortdurend het inschrijvingsrecht van Franstaligen in de Brusselse rand te hekelen.

Politici zochten de steun van journalisten, onder meer door het lekken van cruciale informatie; journalisten wilden op een goed blaadje staan in de hoop de 'scoop' van de week op hun conto te kunnen schrijven. Een anekdote van Herman Van Rompuy is veelzeggend: "Ik heb een bijeenkomst meegemaakt ten huize Tin-

demans [...] met Robert Vandekerckhove [...] en nog een aantal anderen en dat Tindemans zei: 'Robert, gaat gij Manu [Ruys, *De Standaard*] opbellen'. En dat Vandekerckhove terugkwam met een lang gezicht en zei: 'Te laat, Martens heeft al eerder gebeld'.¹⁴ Relaties waren ook dikwijls persoonlijk en Wetstraatverslaggevers lieten niet na politici te maken en te kraken. De pers behoorde tot dezelfde elite als de politici. Onder meer Vanden Boeynants, of all people, laakte in *De keien van de Wetstraat* de te grote media-afhankelijkheid, ook op inhoudelijk vlak: "Teveel politici, zelfs ministers, lezen eerst hun krant om pas daarna een standpunt in te nemen. Zij moeten weten wat [Manu] Ruys [*De Standaard*], [Paul] Goossens [*De Morgen*], *Le Soir* of *La Libre* geschreven hebben om zich een idee te vormen".¹⁵

In essentie is er op dertig jaar tijd niet bijzonder veel veranderd. Televisie is weliswaar dominant; de commercialisering heeft de verzuiling vervangen, inclusief de onvoorspelbaarheid; het internet heeft zijn intrede gedaan; het aanbod is gedi-versifieerd maar daardoor ook gefragmenteerd. Er is wellicht meer communicatie, een gedemocratiseerde personalisering en minder discretie. En met elkaar in sneltempo opeenvolgende verkiezingen loert de 'permanent campaign' om de hoek. Maar dat betekent niet noodzakelijk dat ook de aard van de communicatie veranderd is. Opnieuw komen de media zelf zwaar onder vuur te liggen wanneer hen wordt verweten er een eigen politieke agenda op na te houden. Zo zou de RTBF de Vlamingen, en Yves Leterme in het bijzonder, geen warm hart toedragen

en fronste menig flamingant de wenkbrauwen bij de samenwerking tussen *De Standaard* en *Le Soir*, om nog maar van het nepjournaal - 'ceci n'est pas une fiction' - over het einde van België te zwijgen. Wat ook constant blijft, is de delicate verhouding tussen politici en journalisten. De politieke crisis van de voorbije jaren biedt hiervan talloze voorbeelden, alsook de wetenschap dat politici een loopje kunnen nemen met de verzamelde pers. Maar ook dat is van alle tijden.

10. En de burger?

Sloeg ook dertig jaar geleden de mentale vermoeidheid toe na maandenlange politieke crisis? Leidde overdaad aan 'formatiecrisis', 'regeringscrisis' tot en met 'regimecrisis' tot regelrechte desinteresse? Jazeker. Ook toen werd politici verweten dat "de mensen met andere dingen bezig zijn", dat ze zich onledig hielden met politieke spelletjes, dat de crisis niets meer (maar ook niets minder) was dan 'politique politicienne'. Kortom, alleen voer voor Wetstraatwatchers. Van 'politiekers' werd gezegd dat ze er weinig of niets van baktten. Wie geloofde deze mensen nog, na de talloze crisettes en incidenten? Dergelijke opvattingen klinken erg vertrouwd en staan niet veraf van wat eertijds 'antipolitiek' of 'de kloof met de burger' werd genoemd. Reeds in de regeringsverklaring van Martens I werd de vrees uitgesproken dat het uitblijven van een communautaire pacificatie en het ontbreken van een krachtadig herstelbeleid nefast waren voor het politieke bedrijf: "De bevolking

heeft zich ongetwijfeld afgevraagd of het wel verantwoord was het land zo lang zonder regering te laten, terwijl de sociaaleconomische crisis de bedrijven en de bevolking zwaar trof". Bij de regeringsverklaring van Mark Eyskens stond – oh ironie – het 'herstellen van het vertrouwen' aangestipt als hoogste prioriteit. De talrijke interviews die de persoon achter de politicus (of omgekeerd) tevoorschijn toveren, de columns, de blogs, de interactieve nieuwsdiensten hebben niet kunnen beletten dat ook nu de modale burger heeft afgehaakt. En de betrokken politici vrezen de gevolgen, vooral op electoraal vlak. Hoeft het te verbazen dat in de regeerverklaring van Van Rompuy het centrale begrip 'vertrouwen' is?

11. *Toujours la même rengaine?*

Verschillende van de opgesomde kenmerken en processen klinken 'typisch Belgisch'. Enig voorbehoud is dus aangevoelen wanneer de recente gebeurtenissen als 'eenmalig', 'historisch' of 'nooit gezien' worden omschreven. Tegelijk levert de periode 1977-1981 talloze parallellen op, zodat de vergelijking met de huidige politieke crisis voor de hand ligt. Maar ook hier geeft dit geen vrijbrief om belangrijke verschillen onder de mat te vegen. Het is alleszins erg nuttig en dikwijls verhelderend af en toe de gebeurtenissen uit het verleden en het heden systematisch op een rijtje te zetten. Daardoor komt de uniciteit beter tot haar recht. Het laat ook toe feiten te koppelen aan lange

termijntendensen. Of om de repercussies van ontwikkelingen in één domein te verbinden met wat zich afspeelt in een ander domein. De beide *malgoverno's*, waarvan enkele strofes misschien verschillend zijn maar het refrein akelig identiek klinkt, zijn hiervan een treffende illustratie.

Wat kunnen we uit deze oefening besluiten voor de huidige politieke crisis? Een van de pessimistische conclusies is dat er zich eerst een Grieks drama moet afspelen vooraleer de toestand kan gedeblokkeerd raken. Dat heeft de crisis omtrent de Fortis-rechtszaak ten overvloede bewezen. Wellicht volgt er op communautair vlak een tweede 'bewijs' in juni 2009. Alle betrokken partijen stemmen hun strategieën af op de regionale verkiezingen. De uitslag zal een doorbraak alleen maar bemoeilijken, daar zijn nagenoeg alle waarnemers het over eens. Toch moeten die verkiezingen eerst plaatsvinden vooraleer er echt schot in de staatshervorming kan komen. Tegelijk is dit een realistische conclusie. Ook bij vorige staatshervormingen, saneringen van de overheidsfinanciën en pogingen om een herstelbeleid op touw te zetten, is veel tijd 'verloren'. Het verleden leert dat problemen niet tegelijk en in één handomdraai kunnen worden opgelost. Fasering is noodzakelijk. Tegelijk moeten de geesten voldoende rijp zijn. Dit laatste levert een optimistische noot op: de 'sense of urgency' lijkt toe te nemen, vooral op budgettaire en sociaaleconomisch vlak. Daar is de start van de derde regering sinds de verkiezingen van juni 2007 niet vreemd aan. Vraag is of dezelfde mensen, Leterme momenteel uitgezonderd, van dezelfde partijen nu wel spijkers met koppen zullen slaan en een

regering op de been houden die 'regeert'. Zullen we het vraagteken in de titel dan toch maar schrappen?

Referenties

Wim Heylen en Steven Van Hecke, *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek (1977-1981)*, Leuven: LannooCampus, 2008, 271 p.

Noten

1. Niet zonder reden is de titel van het boek dat deze periode in kaart brengt *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek (1977-1981)*. Dit essay is een herwerkte en geüpdatete versie van de epiloog uit dit boek. De auteurs danken uitgeverij LannooCampus en haar directeur, Hilde Vanmechelen, voor de toestemming. Eveneens dank aan Kris Deschouwer (VUB) en Jean-Benoit Pilet (ULB) voor hun bemerkingen en suggesties bij een eerdere versie van de tekst. De huidige versie werd afgesloten op 15 januari 2009.
2. Interview met de auteurs, Sint-Jans-Molenbeek, 5 september 2008.
3. Zie bijvoorbeeld 'De teerling is geworpen: exit de staatshervorming' van Vlaams vice-minister-president Frank Vandenbroucke (sp.a): *De Standaard*, 13 oktober 2007, p. 20.
4. Het eerste kabinet dat aantreedt na de verkiezingen van 2007 is Verhofstadt IV. We hanteren immers – in navolging van Wolfgang Müller en Kaare Strøm in *Coalition Governments in Western Europe* (2000) – de regel dat van een nieuwe regering, en dus een nieuw nummer, slechts sprake is na verkiezingen, als de partijpolitieke samenstelling van de regering wijzigt of als er een nieuwe eerste minister aantreedt. Omdat begin mei 2003 door het ontslag van de Ecolo-ministers de regering nog maar vijf in plaats van zes partijen telt, gaat Verhofstadt I over in Verhofstadt II. Verhofstadt III is het paarse kabinet dat na de verkiezingen van 18 mei wordt gevormd en aanblijft tot in 2007. Volgens dezelfde redenering start het malgoverno met Tindemans IV. Dat is niet zonder belang. Nummers zijn immers een indicator van regeringsstabiliteit, toen en nu.
5. *De Standaard*, 18 december 1979, p. 2: "Belgische staat wordt hervormd onder Franstalige afdreiging. Prof. Vermeulen over chantage-mechanismen".
6. Bart Brinckman, Isabel Alberts, Steven Samyn en Wouter Verschelden, *De zestien is voor u*. Tielt: Lannoo, 2008, p. 19.
7. Pieter Ronsijn, *De doorbraak van de federale gedachte de Christelijke volkspartij: de verdienste van een actieve minderheid*. Onuitgegeven licentiaatsverhandeling, K.U.Leuven, 2004.
8. Leo Tindemans, *De memoires. Gedreven door een overtuiging*, Tielt: Lannoo, 2003, p. 389.
9. Elektronisch bericht aan de auteurs, 18 augustus 2008. Zie ook *Hou mij tegen of ik schiet in mijn voet*, SamPol 2009/1 (16), pp. 50-57.

10. Nota van Robert Houben in: Persoonsarchief Gaston Eyskens, Algemeen Rijksarchief, Beveren.
11. Zie www.paviagroup.be: 'Een federale kieskring voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers'.
12. Herman Van Goethem, *De monarchie en 'het einde van België'. Een communautaire geschiedenis van Leopold I tot Albert II*, Tielt: Lannoo, 2008, p. 219.
13. *De Standaard*, 14 november 2007, p. 24, 'Terug naar het Ancien Régime'.
14. Interview met de auteurs, Sint-Genesius-Rode, 28 juni 2008.
15. Hugo De Ridder, *De keien van de Wetstraat*, Leuven: Davidsfonds, 1983, p. 233.

In de 'Symposium'-rubriek organiseert Res Publica het debat tussen politieke wetenschappers en praktijkpoliticalogen. Nederlandse en Vlaamse academici, politici, ambtenaren, journalisten, vertegenwoordigers van belangengroepen, medewerkers van studiediensten... worden uitgenodigd om in discussie te gaan over politieke thema's. We besteden ook ruim aandacht aan aspecten die 'the profession' bezighouden. Zo kwamen in de voorbije jaargang al aan bod: het nut van een cordon sanitaire rond extreemrechtse partijen, de rol van het middenveld in de Europese Unie, de publicatiedruk in de sociale wetenschappen en politieke wetenschappers in het politieke bedrijf. Er staan in 2009 al zeker symposia op stapel over politicalogen en de massamedia, en over de communicatiepolitiek van internationale organisaties. Een symposium start met een aftrapstuk waarop twee of drie andere auteurs reageren. De redactie verzorgt telkens een korte in- en uitleiding. Het eerste symposium van jaargang 2009 gaat over de naderende verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 2009.

Europese verkiezingen

Inleiding

Peter Bursens, Universiteit Antwerpen
 Elke Heemskerk, Universiteit van Amsterdam

"In juni 2009 worden voor de zesde maal Europese verkiezingen gehouden." Of schrijven we beter: "In juni 2009 verkiezen de inwoners van de EU-lidstaten voor de zesde maal hun nationale volksvertegenwoordigers voor het Europees Parlement"? Beide aankondigingen zijn correct, maar wijzen op een verschillende perceptie van de nakende stembusgang. Hoe 'Europees' zijn verkiezingen voor het Europees Parlement? Zullen kandidaten erin slagen de Europese relevantie tijdens de campagne duidelijk te maken? Hoeveel aandacht zullen de massamedia aan de Europese verkiezingen schenken? En wat

zegt dit alles over de legitimiteit van het Europees Parlement en bij uitbreiding van de hele Europese Unie? Enkele maanden voor de verkiezingen trekt het Res Publica Symposium de campagne op gang. Een politicoloog, een journalist, een ex-Europarlementslid en een lijsttrekker voor de Europese verkiezingen in 2009 kruisen de degenen over oorzaak, diagnose en remedie van het schijnbaar niet te winnen gevecht van het Europees Parlement om zichzelf in de kijker te spelen.

Steven Van Hecke studeerde filosofie en politieke wetenschappen. Hij is momenteel post-doctoraal onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen en gastdocent aan de Katholieke Universiteit Leuven. Hij deed onderzoek naar en publiceerde uitgebreid

over transnationale partijen en hun relatie tot het Europees Parlement. Een uitgelezen combinatie dus om een forum over de nakende verkiezingen voor het Europees Parlement op gang te trekken. Steven Van Hecke betoogt in zijn aftrapstuk dat verkiezingen voor het Europees Parlement een *second order*-karakter hebben, dit wil zeggen dat het eigenlijk geen Europese verkiezingen maar nationale verkiezingen zijn. Hij somt een aantal mogelijkheden op om de EP-verkiezingen Europees te maken. Die draaien allemaal rond het politiseren van de Europese politieke ruimte. Hij ziet hierin een belangrijke rol weggelegd voor de Europartijen, bijvoorbeeld bij de aanstelling van een nieuwe voorzitter van de Europese Commissie. Maar erg optimistisch toont hij zich niet. De schaduw van een nog verder dalende opkomst hangt immers boven de EP verkiezingen van juni 2009. Steven Van Hecke eindigt met een pleidooi voor meer aandacht van de massamedia voor het Europees Parlement en, bij uitbreiding, de gehele Europese politiek. Op korte termijn – en in afwachting van grondige hervormingen van de Europese instellingen – zou dat al wat soelaas kunnen brengen. Deze expliciete oproep aan de media schreeuwt om een reactie vanuit journalistieke hoek. In dit symposium dient Rob Heirbaut, Europa-correspondent van de VRT, Steven Van Hecke van antwoord. Rob Heirbaut beaamt de analyse dat het Europees Parlement nauwelijks bekendheid geniet bij het grote publiek, dat dan ook niet bijster veel interesse vertoont om naar de Europese stembus te gaan. De massamedia kunnen uiteraard zorgen voor een grotere bekendheid. Rob Heirbaut stelt dat aandacht van

de massamedia pas gegeneerd zal worden indien de politieke strijd, de inzet van de verkiezingen voldoende hoog is. Het is volgens hem aan de politici om duidelijk te maken dat de Europese verkiezingen ertoe doen, bijvoorbeeld door prominente kandidaten naar voren te schuiven en duidelijke standpunten in te nemen ten aanzien van Europese dossiers. Hij kaatst met andere woorden de bal handig door naar de politici, en meer bepaald naar de leden van het Europees Parlement zelf. Die komen dan ook ruim aan het woord in dit symposium. Bart Staes, Europees Parlements lid voor Groen!, neemt de toegeworpen handschoen van Rob Heirbaut op. Hij gaat ermee akkoord dat politici zelf de kiezers moeten doen ontwaken uit de droom dat de Europese Unie irrelevant zou zijn. Tegelijk werpt hij echter ook de bal terug naar de journalistieke wereld en houdt hij een pleidooi voor het durven investeren in degelijke berichtgeving over 'Europa'. Hij breekt ook een lans voor meer aandacht voor 'Europa' in het onderwijs. Hij eindigt evenwel met de hand in eigen boezem te steken: Europarlementsleden kunnen maar de aandacht en het respect krijgen die ze verdienen. Ze moeten dus in de eerste plaats zelf de hand aan de ploeg slaan. Bob van den Bos sluit de rij. Als politiek wetenschapper en ex-Europarlements lid stelt hij akkoord te gaan met de diagnose van Steven Van Hecke. Hij kadert de oorzaak echter breder in een algemeen legitimiteitsprobleem van de Europese Unie. Hij argumenteert dat het Europese niveau wel steeds meer te zeggen krijgt, maar dat tegelijk de nationale hoofdsteden de media-aandacht blijven behouden. Bob van den Bos wijst er bovendien op dat de

toenemende vraag van de media om politiek te 'framen' in termen van strijd moeilijk toepasbaar is op de Europese politiek. Hij verwacht daarin weinig verandering tijdens de campagne voor de komende Europese verkiezingen.

Verkiezingen voor het Europees Parlement: een maat voor niets?

Steven Van Hecke, Universiteit Antwerpen

Recente cijfers van de Eurobarometer laten er geen twijfel over bestaan: in België is minder dan de helft van de ondervraagden geïnteresseerd in de Europese verkiezingen van juni 2009; in Nederland is dat ruim boven de helft (*Special Eurobarometer 303*, herfst 2008). Toegegeven, op het ogenblik van de bevraging (oktober-november 2008) was er nog een half jaar te gaan vooraleer de kiezers naar de stembus zouden worden geroepen. Van enige vorm van campagne was dus nog geen sprake. Toch wijst de desinteresse bij het brede publiek op een dieperliggend probleem. Doen de Europese verkiezingen er eigenlijk wel toe?

Dat er een probleem is, dat staat buiten kijf. Verkiezingen voor het Europees Parlement worden klassiek omschreven als 'second-order national elections'. Grosso modo betekent dit dat ze niet als volwaardig worden beschouwd, in tegenstelling tot verkiezingen voor het nationale parlement, maar als een test voor de zittende nationale regering. De thema's, de kandidaten en de campagne zijn niet 'Euro-

pees' maar 'nationaal'. Kiezers stemmen niet strategisch, bijvoorbeeld in functie van een mogelijke coalitie, maar 'met het hart', want de uitslag beïnvloedt in geen geval de regeringsstabiliteit. Stemmen op protest- of kleine partijen heeft dus een lage kostprijs. Regeringspartijen worden doorgaans afgestraft ('vote sanction'), tenzij ze pas in het zadel zitten en kunnen genieten van hun wittebroodsweken, of tenzij de nationale verkiezingen nabij zijn en de Europese stembuslag als generaal repetitie dient. Veel van het *second-order*-karakter heeft natuurlijk te maken met de afwezigheid van Europese massamedia en de organisatie van de Europese verkiezingen. De Europarlementsleden worden niet pan-Europees maar in nationale kiezerskringen verkozen. Er is dus niet één verkiezing voor het Europees Parlement. Er zijn evenveel verkiezingen als er lidstaten zijn. Niet verwonderlijk dus dat zoiets als 'Europese verkiezingen' eigenlijk fictie is, zowel politiek als institutioneel. Waaraan mogen we ons dan in de aanloop naar, tijdens en na de verkiezingen voor het Europees Parlement verwachten?

1. Europese politieke partijen zullen in toenemende mate van zich laten horen. Sinds 2004 zijn een tiental Europartijen officieel erkend door de Europese Unie (EU) en worden ze gefinancierd door het Europees Parlement. Volgens het EU-Verdrag vervullen ze een cruciale functie: ze dragen bij tot "de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie". Naast 'interest articulation and aggregation' integreren en mobiliseren ze talloze nationale partijen rond een gemeenschappelijk programma. Europartijen komen echter

niet rechtstreeks tussen in de nationale campagnes; dat is hen trouwens verboden. Wat ze wel doen is de diverse nationale verkiezingscampagnes van hun lidpartijen zo goed mogelijk coördineren. Niet elke lidpartij is vragende partij en niet alle Europartijen bezitten de nodige armslag om dat tot een goed einde te brengen. Toch dient onderstreept te worden dat ze vele inspanningen leveren om bijvoorbeeld de gemeenschappelijke programapunten niet te verwaarlozen, eensluitende slogans en eenvormige logo's te gebruiken, en zijn ze van plan om sterke leidersfiguren in meer dan één lidstaat uit te spelen. Die coördinatie van nationale verkiezingscampagnes verloopt in de verschillende Europartijen zeer ongelijk maar de richting is duidelijk: het na te streven model zijn de partijen op nationaal vlak. Uiteraard ontbreken er nog enkele cruciale partijfuncties zoals eliterekrutering en de strijd om de uitvoerende macht. Dit belet de Europartijen echter niet nu reeds elkaar te beconcurreren met allerlei beleidsvoorstellen en -initiatieven. Meer dan vroeger doen ze ook moeite om de onderlinge verschillen te beklemtonen. Terwijl de mainstream Europartijen eertijds veeleer naar de kiezer stapten met 'meer Europa', wordt de discussie nu meer gevoerd over de vraag 'welk Europa?'. Dat debat dringt echter nog nauwelijks door tot in de nationale media. De aangekondigde oprichting van een Eurosceptische partij die in alle lidstaten campagne wil voeren, kan daar misschien verandering in brengen. Wie weet moeten we *Libertas*, de beweging van de Ierse zakenman Declan Ganley die succesvol campagne voerde tegen het Verdrag van Lissabon, binnenkort dankbaar

zijn omdat ze de campagne een beetje Europees weet te kleuren.

2. Europartijen kunnen ook nog op een andere manier het *second-order*-karakter temperen. Bij de aanstelling van de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie hebben ze een belangrijke stem in het kapittel. En het is niet uitgesloten dat de kandidaat-voorzitter(s) mede de inzet word(t) (en) van de campagne. Sinds het Verdrag van Nice wordt de Commissievoorzitter niet langer unaniem maar via gekwalificeerde meerderheid voorgedragen door de Europese Raad. Die voordracht moet worden goedgekeurd door het Parlement waarna de 'president-elect' zijn team kan samenstellen. In het Verdrag van Lissabon staat bovendien dat de Europese Raad rekening moet houden met de uitslag van de Europese verkiezingen. In principe zijn de winnaars dus aan zet. Die bepaling werd in de praktijk al toegepast na de verkiezingen van 2004. De grootste fractie in het Europees Parlement, de EVP-ED bestaande uit christendemocraten en conservatieven, eiste een kandidaat-voorzitter uit haar politieke familie, de EVP (Europese Volkspartij). En ze slaagde erin de Europese Raad daarvan te overtuigen. Zo werd niet Guy Verhofstadt maar José Manuel Barroso voorzitter van de Europese Commissie. Vraag is of de EVP de grootste fractie zal blijven en of ze opnieuw de keuze van Commissievoorzitter naar haar hand kan zetten. De EVP heeft alleszins bevestigd dat ze opnieuw Barroso zal voordragen. Nieuw is dat deze voorkeur dit keer vóór de verkiezingen wordt bekendgemaakt. Zo kan de voorzitter van de Commissie mee de inzet worden van

de verkiezingen. De idee is alleszins dat kiezers een echte keuze voorgeschoteld krijgen tussen bijvoorbeeld een centrumrechtse en een centrumlinkse kandidaat. Andere Europartijen dan de EVP kijken voorlopig de kat uit de boom. De tweede grootste Europartij, de Partij van Europese Socialisten (PES), was van plan voormalig Deens premier en huidig PES-voorzitter Paul Nyrup Rasmussen als tegenkandidaat te lanceren. Maar wegens interne onenigheid gaat dit voorlopig niet door. De steun van Spaans premier José Zapatero aan een tweede termijn voor (de Portugees) Barroso is alleszins een ferme streep door de rekening van de socialisten. Het laat ook duidelijk de limieten van de Europartijen zien: finaal zijn het de lidstaten die een kandidaat-voorzitter voordragen. Partijpolitiek is belangrijk maar speelt niet altijd en niet in alle gevallen een doorslaggevende rol. De krachtverhoudingen tussen de politieke families kunnen echter maar beter in de gaten worden gehouden. Want naast een nieuwe voorzitter van de Europese Commissie moeten er in het najaar van 2009 nog een aantal andere topfuncties worden ingevuld. Het heeft er alle schijn van dat dit in één grote beweging zal gebeuren. Er zal ongetwijfeld gekozen worden voor een goede mix: mannen en vrouwen, uit de grote en kleine lidstaten, uit alle windstreken van de EU én uit de verschillende politieke families. In welke mate elk van de politieke families aan haar trekken zal komen, zal rechtstreeks afhangen van de score bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

3. De legitimiteit van dat nieuw verkozen Parlement zal echter in belangrijke

mate aangetast worden door de lage opkomst bij de verkiezingen. In de meeste lidstaten van de Unie, en vooral in het Europees Parlement zelf, maakt men zich daar grote zorgen over. Niet zo in België of Luxemburg. Daar geldt de opkomstplicht. Maar de Zuidelijke Nederlanden krijgen er een ander probleem voor in de plaats: samenvallende verkiezingen. Europese thema's en kandidaten zullen zo goed als zeker ondergesneeuwd raken door de regionale of nationale verkiezingscampagnes. Daar is een mogelijke val van de Belgische federale regering en dus een bijkomende stembusslag op dezelfde zondag niet eens voor nodig. Op welke manier kan er meer aandacht besteed worden aan de Europese verkiezingen? Dat kan door de inzet van de verkiezingen te verhogen. En dat is de laatste jaren al gebeurd: het Europees Parlement heeft er steeds meer bevoegdheden bijgekregen en zijn rol in het besluitvormingsproces is bij elke verdragswijziging versterkt. Het Verdrag van Lissabon vormt hierop geen uitzondering. Maar als de groeiende macht van het Parlement de neergaande trend inzake opkomst niet heeft kunnen stoppen, laat staan ombuigen, hoe kan de inzet nog meer worden verhoogd? Op het eerste gezicht is dit eenvoudig: als we de Europese Commissie beschouwen als de regering van de EU, zorg er dan voor dat die door een meerderheid van het Parlement moet worden gesteund. Wie zich dus de moeite getroost om de Europese verkiezingsprogramma's te lezen of om zich te informeren over wat er op Europees vlak op het spel staat, kan zijn of haar stem geven aan een partij van de meerderheid of een partij van de oppositie. Momenteel bestaan

die niet: in het Europees Parlement wordt er voor elke afzonderlijke stemming een meerderheid gevormd. En de samenstelling van die tijdelijke coalitie kan nogal eens verschillen. Daar heeft de kiezer geen vat op. Vraag is natuurlijk of dit bij de nationale of regionale verkiezingen wel het geval is. Zeker in een meerpartijenland- schap waarin velen zich geroepen voelen tot regeringsdeelname, is kiezen in functie van meerderheid of oppositie zelden mogelijk. Partijen spreken zich immers doorgaans na de verkiezingen uit over coalitieformules. Is het dat wat we willen op Europees vlak? Bovendien lopen we niet hoog op met onze nationale parlementen, bestaande uit een slaafse meerderheid en een nutteloze oppositie. Moeten we de EU dan met een dergelijk onvolkomen model opzadelen? Neen. Hoe moet het dan wel? Biedt de rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter een uitkomst? Mogelijk. De onafhankelijkheid van de wetgevende macht wordt gevrijwaard en misschien kan het Parlement profiteren van een verhoogde opkomst bij gelijktijdige verkiezingen. Het Parlement kan natuurlijk ook overschaduw worden door de 'presidentsverkiezingen', net zoals wanneer in de Verenigde Staten congres- en presidentsverkiezingen samenvallen. Fundamentele is dat de introductie van meerderheid-oppositie of de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter niet zonder gevolgen kan blijven voor de werking van de Commissie. Ze zou allicht meer gaan lijken op een Europese regering maar tegelijk zou ze bijvoorbeeld onmogelijk nog even krachtadig kunnen optreden in mededingingsdossiers. Die bevoegdheid zou ze dan minstens moeten overgedragen

aan een onafhankelijk agentschap. Op korte en zelfs middenlange termijn moeten we dergelijke ingrepen ten voordele van een doorgedreven politisering van de Commissie niet verwachten. Die voorstellen vinden immers nauwelijks of geen steun bij de lidstaten.

Wat kan er op korte termijn wel gebeuren? Informatieverstrekking. Geen zoveelste overheids campagne over het belang van het Europees Parlement maar aandacht vanwege de media voor de cruciale dossiers die op de agenda van het Parlement staat en voor het stemgedrag van de Europarlementsleden. Op die manier kunnen Europarlementsleden door de kiezers ter verantwoording worden geroepen. Vandaag weten we eigenlijk niet bijster veel over hun handel en wandel in Straatsburg en Brussel. Grondige verslaggeving over hun parlementaire activiteiten kan daar al veel aan verhelpen. Want als het waar is dat volgens recente Duitse cijfers tot 80% van de nationale wetgeving van Europese herkomst is, en als het waar is dat het Parlement een belangrijke mede-wetgever is binnen de EU, moet dan het relatieve belang van het werk van de Europarlementsleden niet meer voor het voetlicht worden geplaatst? Wat we dus nodig hebben is pakweg evenveel Europees nieuws als we nationaal of regionaal nieuws voorgeschoteld krijgen. Dat zal aanvankelijk een beetje onwennig lezen, klinken of zien. Is dat een probleem? Neen, ook kennis over het Haagse Binnenhof of de Brusselse Wetstraat is bij niemand aangeboren. Het vraagt een lange periode van inwijding, dat wel, maar als de media dat tot op zekere hoogte kunnen voor een complex land als

België en de burgers op korte termijn interesse kunnen tonen voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen, waarom zou dat voor het Europees Parlement en de Europese politiek 'tout court' niet gelden? Laat in afwachting van de broodnodige aanpassing van de spelregels iedereen eens voor eigen deur vege. Het Europees Parlement verdient immers beter.

Politieke strijd en bekende figuren genereren meer aandacht van de massamedia

Rob Heirbaut, Europa-correspondent, VRT

Het is inderdaad een paradox: sinds de eerste verkiezingen voor het Europees Parlement in 1979 heeft het stelselmatig macht en bevoegdheden bijgekregen, maar toch daalt de opkomst bij elke verkiezingen. In juni 2004 kwam maar 17% van de stemgerechtigde Slowaken zijn stem uitbrengen. De maand voordien, op 1 mei 2004, hadden we nochtans beelden en foto's van juichende Slowaken gezien, die blij waren dat Slowakije lid geworden was van de Europese Unie. Waren alleen die 17% toen aan het juichen, of was men de maanden voordien aan de Slowaken vergeten te vertellen dat het Europees Parlement in Brussel wel degelijk iets te zeggen heeft? Slowakije is niet het enige voorbeeld. Ook in Frankrijk (opkomst 43%) en Nederland (opkomst 40%), twee stichtende leden van de EU waar er al veel langer dan in Slowakije voor Europarlementsleden gestemd kan worden, lag de opkomst trouwens lager dan het Europese gemiddelde (45,6%).

Maar toen een jaar later, in 2005, in Frankrijk en Nederland een referendum werd gehouden over het Europese Grondwettelijke Verdrag, lag de opkomst plots hoger. 70% van de stemgerechtigde Fransen en 63% van de stemgerechtigde Nederlanders brachten hun stem uit. Aan het referendum was dan ook een wekenlange campagne voorafgegaan, met uitgebreide media-aandacht, waarin de emoties soms hoog opliepen. In Frankrijk ging het over de Bolkesteinrichtlijn, in Nederland over de euro. Het ging lang niet meer alleen over het Grondwettelijk Verdrag, maar toch hadden veel Fransen en Nederlanders, meer dan bij Europese verkiezingen, het gevoel dat de inzet van het referendum belangrijk was. Een gelijkaardig fenomeen deed zich trouwens voor bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen in november 2008, waar de opkomst voor het duel Obama - McCain (63%) veel hoger was dan bij eerdere presidentsverkiezingen.

Kortom, wanneer de inzet hoog is, is de betrokkenheid groter en ligt de opkomst hoger. Voor de Europese verkiezingen betekent dit in de eerste plaats dat men aan alle kiezers duidelijk moet proberen te maken dat zijn of haar stem wel degelijk een verschil kan maken. Dat zijn of haar keuze voor een links of een rechts Europees Parlement kan zorgen, voor een progressief of een conservatief parlement, enzovoort. Concrete voorbeelden uit de voorbije legislaturen kunnen dit verduidelijken. Er mag dan inderdaad wel geen regeringsvorming verbonden zijn aan de uitslag van de Europese verkiezingen, het Europees Parlement heeft de voorbije jaren wel een doorslaggevende rol gespeeld

in enkele dossiers, zoals de dienstenrichtlijn of de havenrichtlijn. De meeste mensen weten dat niet, en gaan ervan uit dat het Parlement nog altijd een praatbarak is zonder bevoegdheden.

Hoe kan hieraan verholpen worden? Kandidaten moeten in de eerste plaats duidelijk maken waar zij voor staan, zodat de kiezer weet wat er de komende vijf jaar met zijn of haar stem zal gebeuren. De betrokkenheid bij Europese verkiezingen zal verder ook verbeteren wanneer er strijd gevoerd wordt tussen bekende politici. In vergelijking met andere landen valt daar in België niet over te klagen. Toppolitici die erg populair zijn, zoals de gewezen premiers Verhofstadt en Dehaene, staan wellicht opnieuw bovenaan op de Europese lijst. De vraag "wie haalt de meeste stemmen" kan voor media-aandacht zorgen, en dat is broodnodig. Het volstaat natuurlijk niet alleen om de lijst te trekken, het engagement moet ook geloofwaardig zijn. Vooraf zeggen dat men wel lijsttrekker is maar niet gaat zetelen, zoals Verhofstadt deed in 2004, draagt niet bij tot de geloofwaardigheid van het Europees Parlement. Het feit dat in België de regionale (Vlaamse, Waalse, Brusselse) verkiezingen samenvallen met de Europese verkiezingen hoeft daarbij overigens niet meteen een nadeel te zijn. Het biedt de gelegenheid om duidelijk te maken dat regionale parlementsleden en ministers vaak met handen en voeten gebonden zijn door beslissingen die eerder in het Europees Parlement genomen zijn (bijvoorbeeld wanneer het gaat over milieumaatregelen). Kortom, verkiezingen die voldoende strijd en inzet bieden, zouden zeker de aandacht

van de media moeten kunnen lokken. Dat dit niet onmogelijk is, werd bewezen in de aanloop naar de referenda in Frankrijk en Nederland.

Het lijkt evenwel geen twijfel dat ook in juni 2009 in Vlaanderen meer aandacht zal uitgaan naar de verkiezingen voor het Vlaamse Parlement. Dit is onder meer het gevolg van de gebrekkige kennis op vele redacties van de werking van de Europese instellingen en van het Europees Parlement in het bijzonder. In de journalistieke opleidingen (en in de rest van het onderwijs) zou hieraan meer aandacht besteed moeten worden. De gebrekkige kennis zorgt ervoor dat er ook buiten verkiezings-tijd te weinig mediabelangstelling is voor Europa. Dit heeft dan weer tot gevolg dat op het moment van de verkiezingen zelf weinig mensen goed weten waarom ze moeten gaan kiezen. Overigens klaagden verschillende Europarlementsleden de voorbije jaren zelf over het feit dat ze veel minder wetgevend werk te doen hadden dan ze hoopten, omdat de Europese Commissie, onder leiding van Commissievoorzitter Barroso, te weinig wetgevende initiatieven zou hebben genomen. Wanneer het Parlement weinig om handen heeft, zal er ook weinig media-aandacht zijn.

Of de opkomst van eurosceptische partijen zoals Libertas voor een geanimeerde en meer inhoudelijke verkiezingscampagne zal zorgen (over welk Europa we willen), valt af te wachten. Want ook al beweert Libertas strijd te voeren voor een meer democratisch en transparant Europa, de sterkte van deze beweging ligt vooral in het feit dat ze perfect aanvoelt

dat er bij de bevolking heel wat negatieve gevoelens leven ten aanzien van Europa en het Europees Parlement. Zo begrijpt vrijwel niemand dat het Europees Parlement één keer per maand verhuist van Brussel naar Straatsburg. En dat het Parlement, waarvan men zegt dat het veel macht heeft, daar zelf niets aan kan veranderen. Europarlementsleden verdienen volgens veel mensen een pak meer dan nationale parlementsleden, hebben de beschikking over ruime douches, veel vrije tijd, en bovendien ook nog een pak geld om medewerkers te betalen. Ook al gaat het om foute vooroordelen, het Europees Parlement kan zelf veel meer doen om ze bij te sturen. Door zelf misbruiken aan de kaak te stellen, in plaats van verkrampt te reageren op krantenartikels of reportages hierover.

Wie het Europees evangelie verkondigt, moet zijn verantwoordelijkheid kennen

Bart Staes,

Europees Parlements lid voor Groen!

Het betoog van Steven Van Hecke begint met een terechte maar ook onheilspellende vraag: zijn de verkiezingen een maat voor niets? Terecht, omdat ik vind dat je juist als overtuigd Europeaan niet blind moet zijn voor die punten waar 'Europa' tekortschiet en niet te gemakkelijk voorbij moet gaan aan het feit dat Europa soms als afstandelijk, technocratisch, ja zelfs arrogant overkomt bij veel burgers. Onheilspellend? Ja, eenvoudigweg om-

dat we geen alternatief hebben. Niet voor Europese samenwerking en niet voor een democratische legitimering hiervan via verkiezingen. We mogen ons als Europese politici dus zeker niet neerleggen bij de desinteresse. Steven Van Hecke beschrijft mooi de paradox die voor ons Europarlementsleden al vele jaren dagelijkse realiteit is: naarmate het EP meer macht en invloed kreeg, leek de interesse van kiezers af te nemen. Een enquête uit de herfst van 2008 onder 27.000 burgers in de 27 lidstaten, wees bijvoorbeeld uit dat 67% niet eens weet dat er in juni 2009 Europese verkiezingen zijn en 54% zei niet geïnteresseerd te zijn. In het aftrapstuk worden allerlei terechte 'politiek-technische' en organisatorische argumenten en oplossingen aangehaald. Deze gaan echter voorbij aan dieperliggende kwesties die te maken hebben met een gebrek aan interesse voor Europese verkiezingen.

Wakker worden!

Voor mij als politicus is de allerbelangrijkste grondhouding deze: we mogen niet vanuit een cynische houding het onbehagen dat door Europese samenlevingen waait negeren of minimaliseren. Dat kunnen we ons eenvoudigweg niet permitteren en ik zie het als de verloochening van mijn opdracht als Europees volksvertegenwoordiger. Europees Volksvertegenwoordiger? Jazeker, een Europees Parlements lid vertegenwoordigt naar eer en geweten de belangen van het Europese volk. Bestaat dat dan, vraagt de cynicus? Ja, in zekere zin wel. Stel de vraag maar eens aan EU-burgers als ze zich in een ander werelddeel bevinden. Alles

hangt af van het perspectief. In je dorp of in een plattelandsgebied in Frankrijk zal de Europese vlag weinig opwinding veroorzaken bij Jean-de-loodgieter. Maar staat dezelfde Jean ergens in ruraal Pakistan, dan zal die Europese vlag mogelijk toch wel voor iets blijken te staan.

Waar het om gaat is dat burgers moeten weten dat er gewerkt wordt aan het creëren van een zekere economische en sociale stabiele leefruimte waar de ecologie zoveel mogelijk gerespecteerd wordt. Het gaat om vrede en stabiliteit. Al sinds het prille begin in 1950 ging het daarom. Daar zullen we de Europese burgers van moeten overtuigen. Want ja, 80% van de wetgeving in de lidstaten is Europees georiënteerd. Als parlamentslid probeer je dus het algemene, Europese belang zo goed mogelijk te verdedigen. Ik wil de burgers er blijvend op blijven wijzen: word wakker, politieke keuzes in Europa doen er meer dan ooit toe! Dat is geen platte verkiezingsretoriek maar bittere realiteit. Er moeten dringende keuzen gemaakt worden.

De keuze om tien jaar geleden de nationale munten in Europa in te ruilen voor de gemeenschappelijke munt, de euro, was er zo één. Nu pas beseffen we dat het België behoedde voor het bankroet dat IJsland wel trof. In Slowakije, dat per 1 januari 2009 de euro invoerde, is men ronduit verheugd over de komst van de munt. Dankzij de euro is de concurrentiepositie van het land sterker dan die van buurlanden als Polen en Hongarije, waar de nationale munten door de crisis zwaar onder druk staan. De Sloveense premier Robert Fico, zeer recent nog een

euro-scepticus en tegenstander van de euro, is nu uiterst populair in zijn land dankzij... de invoering van de euro! Het door de publieke opinie onopgemerkte succes van de euro toont zeer zeker het drama van vrouw Europa aan. Tijdens economisch hoogtij vinden Europese burgers het normaal dat 'het goed gaat'. Mag ik er aan herinneren dat ondanks een fenomenale koopkracht in vergelijking met miljarden andere wereldbewoners, vele Europeanen steen en been klaagden dat de euro 'alles duurder maakte'. Nu – in tijden van zware crisis – staat er niemand op om te applaudisseren voor de euro.

Ik overdrijf wellicht. Maar onze nationale en regionale politici zouden eindelijk eens wat politieke moed mogen opbrengen en niet alles wat fout loopt in de schoenen van 'Europa' blijven schuiven. Het gaat er bij de mensen in als zoete koek. Maar het is fundamenteel oneerlijk en ze weten het. Het is ouderwets cynische politiek. En daar zijn ze nu zelfs in het Witte Huis van genezen. Waar het in het voorbeeld van de euro om gaat is dat politieke besluiten er dus wel degelijk toe doen en dat degenen die destijds pleitten voor die monetaire revolutie gelijk hadden. Maar ook al heb je gelijk, je moet het ook krijgen. De vooruitgang in de Europese samenwerking gaat traag en met horten en stoten, zo is het altijd geweest. Ik denk dan ook aan de woorden van de Europese oervader Jean Monnet. Zijn antwoord op de vraag hoe het verder moest met Europa was stevast: "Continuez, continuez!". Misschien moeten wij de Europese burger gewoonweg toeroepen: "Réveillez-vous, Réveillez-vous!".

Verbeelding aan de macht!

Natuurlijk overschaduwden nationale, regionale of lokale belangen het Europese en zelfs het mondiale bestuursniveau. Is dat erg? Laat ons wel wezen. Het vergt wat inzet, studie, kritische zin om complexe internationale kwesties te doorgronden. En slechts een minderheid van de kiezers doet dat. De kennis over de Wetstraat of over het Binnenhof is niemand aangeboren, schrijft Steven Van Hecke terecht. Voor Europa geldt dat nog meer. En dat zal deels zo blijven. Karel De Gucht schreef ooit: "Het stilzwijgende karakter van de Europese integratie was van meet af aan, nu meer dan vijftig jaar geleden, een bewuste keuze. (...) Europa één maken moest een opdracht van elke dag zijn, voor mensen die er hun levenswerk van maakten. Mensen die het zorgvuldig en discreet in elkaar knutselden en meestal erg technisch bezig waren. Weinig spectaculair maar wel grondig en ingrijpend. Vandaag is Europa echter volwassen geworden. Europa is zo belangrijk dat het aan zichzelf en aan zijn ongeveer 500 miljoen burgers verplicht is beter uit te leggen waar het voor staat, wat het bereikt heeft en waarvoor het verantwoording kan en moet afleggen. (...)". De Gucht is een liberaal, maar hier ben ik het grondig met hem eens. Behalve dan dat Europa reeds 'volwassen' is geworden, want politiek is dat op allerlei vlak nog niet het geval. En de oorzaken daarvoor moet je meestal zoeken in de nationale hoofdsteden. Want die willen nog steeds zo weinig mogelijk 'macht' afstaan. Zeer zeker niet op sociaal, fiscaal of veiligheidsgebied.

Europa is in zekere zin altijd een project van een voorhoede geweest. Maar dat gaat alleen goed als die elite in de voorhoede een strikt gevoel voor verantwoordelijkheid heeft en uitdraagt. Elke voorhoede moet verantwoording willen afleggen. Het dieperliggende probleem lijkt me echter dat door een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel en langetermijndenken er nu sprake is van een stevige vertrouwenscrisis bij burgers. Toen Europese pioniers als Max Kohnstamm en Jean Monnet in een kasteeltje in Luxemburg vergaderden over de EGKS, liepen zij ook ver voor de troepen uit. Ze onderhandelden namens veel getraumatiseerde Europeanen. Kohnstamm had in een Duits concentratiekamp gezeten, maar werkte al snel na die vreselijke oorlog nauw samen met voormalige Duitse officieren. Deze naoorlogse generatie was duidelijk bereid tot debat, tot een open en constructieve discussie en tot het afleggen van verantwoording. Het grote probleem vandaag is dat die elite het zelf niet meer weet en het moreel kompas kwijt lijkt te zijn. Daarbovenop komt dat de kennis van veel nationale politici, journalisten en opiniemakers over Europa schrikbarend onbestaand is. Hun onwetendheid verhullen ze onder een populistische deken van misprijzen voor die wereldvreemde eurocraten in Brussel.

Dit is zeer problematisch want het gebeurt op een moment dat er politiek heel veel op het spel staat. We staan immers op het kruispunt van drie wereldcrises: een financieel-economische, een klimaat-ecologische en een moreel-ethische. Net deze

crises bedreigen de Europese droom. We moeten duidelijk maken dat een aantal Europese waarden deel van een antwoord zijn op deze problemen. Daarbij denk ik aan een Europa van open grenzen, van samenwerking binnen gemeenschappelijke instellingen, waar macht getemperd wordt door rechtsregels. En niet te vergeten 'Nooit meer oorlog', dat blijft de ziel van Europa.

Dat is voor mij het Europese evangelie dat we weer moeten uitdragen. Maar hoe kunnen we dat aan 'de mensen' uitleggen. Allereerst door niet te veel te blijven stilstaan bij de afwezigheid van nationale media en de desinteresse voor Europa van uitgever, hoofdredacteuren en eindredacteuren die hun verantwoordelijkheid hardnekkig ontlopen. Laat liever de verbeelding aan de macht. Ik denk onder meer aan de verbeelding van schrijvers als Geert Mak. Het succes van zijn boek *In Europa* en van de al even schitterende TV-serie toont aan dat er een behoefte bij mensen bestaat om hun Europese geschiedenis beter te leren kennen.

Stimuleer Europese onderzoeksjournalistiek, zoals het initiatief van het Vlaamse Fonds Pascal Decroos om binnenkort een Europees Fonds voor kwalitatieve Onderzoeksjournalistiek te lanceren. Het is toch logisch dat er een stevige en kwalitatieve controlerende journalistiek bestaat, die de gevolgen van Europees beleid voor burgers in verschillende lidstaten toetst? In Brussel vond eind 2008 het congres *Global Investigative Journalism* plaats. Er bestaan schitterende centra in de Verenigde Staten, zoals het

Centre for Investigative Journalism. Er bestaat zoiets als het International Consortium of Investigative Journalists. Er bestaat het door journalisten gelanceerde Investigative Reporters Network Europe (Irene). Er bestaan zelfs nationale organisaties voor onderzoeksjournalistiek. Problematisch is dat er geen Europees centrum voor onderzoeksjournalistiek bestaat. Een Europese Unie die politiek een beetje volwassenheid vertoont moet zo'n centrum financieel steunen. Een grote economische en straks ook politieke en militaire macht heeft immers alle denkbare controlerende machten nodig, met inbegrip van de vierde macht, de mediawaakhond. Die Europese waakhond is – met alle respect voor die kleine groep dapper volhoudende journalisten – op dit moment eerder een keffertje dan een Duitse scheper: hij bijt niet.

Investeer in de Europeanen van morgen. Steek meer in plaats van minder Europees geld in het bevorderen van contacten tussen jongeren. Laat Europese jongeren in contact komen met elkaars muziek, literatuur, leefwereld en gastronomie. Laat ze nog makkelijker studeren aan elkaars universiteiten. Stuur jonge mensen naar het Fort in Breendonk en naar het Vredesmuseum in Ieper of de IJzertoren in Diksmuide. Stuur ze naar Arras, de Marnevallei of Verdun en leg de verbanden. Na de aflevering over het jaar 1950 van 'In Europa', dat verplichte kost zou moeten zijn voor elke scholier in Europa, reageert Ricardo, een lezer op de website van In Europa, als volgt: "Ik ben opnieuw doordrongen van het belang van dit project van het moderne Europa, hoe weinig in-

spirerend het tegenwoordig vaak ook is of lijkt. Deze aflevering lijkt me vooral ook heel geschikt voor een eigen 'roadshow' langs de Europese scholen om jonge mensen te laten zien waar dat Europese ideaal vandaan komt en hoe moeilijk dat in het begin was".

Urgentie

In plaats van enkel naar anderen te wijzen, steek ik liever de hand ook in eigen boezem. Het gaat erom dat we als politici mensen, desnoods op flink populistische wijze, de urgentie van samenwerking en van de Europese 'soft power' durven uitleggen. Het ontbreekt politici evenwel aan dat gevoel van urgentie.

De bijna honderdjarige Kohnstamm voelt de Europese urgentie nog steeds. Ik citeer uitgebreid uit een interview van maart 2007 met Vrij Nederland, naar aanleiding van vijftig jaar EEG-verdrag. In zijn somberste momenten vraagt Max Kohnstamm zich bevreesd af of de wereld terug is in zijn geboortjaar 1914, en opnieuw, net als aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, de ondergang in het gezicht staart. "De Unie is het resultaat van twee vernietigende oorlogen, waarin de oude ordening catastrofaal is gebleken. Voor mijzelf waren die drie maanden in een concentratiekamp Amersfoort een toepassing van de les dat waar het recht ophoudt, de hel begint. Het recht bindt de mens en maakt hem tegelijkertijd vrij, van willekeur en despotisme. Monnet wilde die les in de praktijk brengen in het Europese project. In een gemeenschap met zijn

verdragen en instituties geeft iedereen een deel van zijn vrijheid en soevereiniteit op, omwille van een gemeenschappelijke vrijwaring van onrecht. Simpel samenwerken, samen iets oplossen heeft een verzoenende werking. "Patriottisme, wat houdt dat eigenlijk in?" vroeg Monnet me een keer. "Betekent het dat ik iemand aan deze kant van de grens anders moet behandelen dan iemand aan de andere kant?" Na een gesprek met Monnet in de jaren zestig noteerde ik zijn woorden: "De Europese gemeenschap kan mensen vrijheid van verkeer, geld, goederen, diensten geven, maar waar het mij werkelijk om gaat, is dat zij een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid aanvaarden. Dat is de enige basis waarop de toekomst in deze wereld kan worden gebouwd." (...) Monnet haalde regelmatig de Zwitserse filosoof Amiel aan, die zei dat de ervaringen van mensen zouden verdwijnen als de instituties er niet waren om ze door te geven. Alleen die instellingen worden volgens Amiel wijzer, individuen niet. Daar zit wat in, meen ik. De mens is van nature tegenover de andere mens een wolf, en zonder instituties om het gedrag van mensen in goede banen te leiden, zal al gauw de roep om een dictator klinken."

Inderdaad, het Europees Parlement wordt steeds wijzer en verdient alleen daarom al beter. Maar respect moet je verdienen. Dat is niet alleen een kwestie van perspectief, van betere berichtgeving en onderwijs, en van een verantwoordelijke bestuurlijke elite, maar ook gewoon een kwestie van tijd. Het groeien van een Europese bewustwording en identiteit kost tijd. Ik geloof dat de huidige crisistijd – waarvan we

nog maar het begin zien – historische kansen biedt tot constructieve veranderingen, een tijd voor nieuw politiek engagement en voor democratische betrokkenheid. Er moeten allerlei fundamentele en cruciale keuzen gemaakt worden. De keuze of vraag: “Beste kiezer, hebt u liever een nieuwe dictator of Europese verkiezingen?” hoef ik daarom niet stellen. Ik ken het antwoord.

Koud onthaal voor hot issues

Bob van den Bos, politicoloog en
D66-politicus

Elke vijf jaar zijn we getuige van hetzelfde treurspel. De politieke partijen lopen zich warm voor Europese verkiezingen die de burgers koud laten. Commentatoren maken zich zorgen over de geringe opkomst, waar ze zelf aan hebben bijgedragen door slechts in denigrerende termen over het Europees Parlement te spreken. Nationale politici huilen krokodillentranen en snotteren dat Europa toch best belangrijk is. De diagnoses zijn voorspelbaar, want zij wijken nauwelijks af van de vorige keer: Europa is te lang een eliteproject geweest van specialisten. ‘Brussel’ is een ondoorzichtige en bemoeizuchtige bureaucratie die ons steeds meer regels opdringt. De EU is telkens weer verdeeld over de grote problemen. De politieke verschillen in het Europees Parlement zijn onduidelijk. Er is regering noch oppositie. De Europarlementsleden kennen we niet. Wat heeft een gang naar de stembus dan voor zin?

Ook voor de remedies volstaan kopieën van het oude bestand: De EU dient effectiever, transparanter en democratischer te worden. Zij moet aansprekende resultaten boeken bij het oplossen van de grote problemen zoals economie, klimaat, energie, misdaad, of het Midden-Oostenconflict. De Brusselse regeldrift moet in toom gehouden worden. De bevolking voelt zich bedreigd door mondialisering en Europeanisering: regelgeving moet daarom zo dicht mogelijk bij de burgers plaatshebben en dus alleen op Europees niveau als de noodzaak daartoe vaststaat (subsidiariteit). Het Europees Parlement moet de grote onderwerpen politiseren, zodat de media verslag doen en de kiezer weet wat er te kiezen valt. En vooral ook: de lidstaten moeten eindelijk eens met één stem spreken in de wereld.

De analyses en aanbevelingen zijn zo langzamerhand niet veel meer dan een vijfjaarlijkse rituele riedel. In zijn heldere essay bepleit Steven van Hecke dat de media het publiek beter informeren over de belangrijkste issues en het stemgedrag van de Europarlementsleden. Helemaal mee eens, maar ik betwijfel of zijn suggesties veel zullen uithalen. Waarom is het Europese legitimiteitsprobleem toch zo moeilijk op te lossen? Waarom werken de gepropageerde recepten niet? Het gebrek aan belangstelling voor het EP is een symptoom van een algemeen legitimiteitsprobleem van de EU. Mijn stelling is dat de verklaringen hiervoor liggen in een complex van factoren die een versterkend effect op elkaar uitoefenen.

A. *Europese wetgeving: rivaliteit tussen het Europese en het nationale niveau*

De Europese samenwerking is niet op een blanco vel ontworpen, maar als een - zich ontwikkelende - superstructuur bovenop het eeuwenoude statenstelsel. Lidstaten gingen geleidelijk meer zeggenschap delen. Dat was een moeizaam proces: de natiestaat bleek, ook ontdaan van zijn gevaarlijk nationalisme, een hardnekkig fenomeen. De nationale structuren pasten zich lange tijd nauwelijks aan: men liet het gebeuren in Brussel. In Nederland drong het Europees bewustzijn bij veel bewindslieden en ambtenaren pas langzaam in de jaren negentig door. In de Tweede Kamer bestond weinig belangstelling voor EU-zaken: er viel publicitair/politiek nauwelijks mee te scoren. Niettemin ging de Europese beleidsontwikkeling gestadig door. Vooral door de invoering van de interne markt kreeg de integratie een eigen dynamiek en werd er op steeds meer terreinen steeds intensiever samengewerkt. Het aantal betrokken ambtenaren groeide mee met de hoeveelheid Europese wetgeving. Ook het leger lobbyisten, inclusief subsidiezoekende lagere overheden, nam indrukwekkende vormen aan. Het trok niet op naar Den Haag maar naar Brussel.

Aldus ontstond een curieus politiek schimmenspel. Het zwaartepunt van de besluitvorming op belangrijke terreinen verschoof langzaam maar zeker naar Brussel, terwijl de hoofdrolspelers op het Binnenhof bleven doen alsof dat niet zo was. Dit was mede mogelijk omdat bewindslieden voor hun Europese optreden

verantwoordigd bleven aan de nationale volksvertegenwoordiging. Ook de media bleven de schijn ophouden dat het Binnenhof er veel meer toe doet dan Brussel. Veel burgers hadden de machtsverschuiving nauwelijks in de gaten, vooral ook doordat ze voor sociale zekerheid, gezondheidszorg of onderwijs nog in Den Haag moesten zijn.

Deze omkering van schijn en werkelijkheid was onderdeel van een beleidsmatige, politieke en zelfs persoonlijke concurrentiestrijd tussen het Europese en het nationale niveau. Vanuit verschillende posities heb ik kunnen waarnemen hoe de rivaliteit zich heeft voltrokken, bijna als een 'natuurlijk' proces. Er is op allerlei fronten sprake van concurrentie: tussen de Commissie en EP ('Europese' instellingen) versus de Raad ('nationale regeringen'); tussen Haagse departementsambtenaren en diplomaten bij de Permanente EU-Vertegenwoordiging; tussen nationale parlementsleden en Europarlementariërs, maar ook tussen de Brusselse correspondenten en hun nationale redacties.

Deze nauwelijks zichtbare strijd werd vooral het laatste decennium aangewakkerd door maatschappelijke ontwikkelingen, die in mentale zin sterk in het voordeel van het 'nationale' kamp hebben gewerkt. De mondialisering, de EU uitbreidingen en vooral de immigratie uit andere culturen voedden weerstand tegen buitenlandse invloeden. Nationale soevereiniteit en identiteit dienden van de weeromstuit gecultiveerd te worden. Er moest een museum voor de nationale geschiedenis komen. Op D66 en Groen Links na

pasten de politieke partijen hun Europa-beleid aan om de kiezers niet van zich te vervreemden. Vooral na het referendum over het grondwettelijke verdrag was er geen houden meer aan. Communautarisering en versterking van het Europees Parlement maakten plaats voor subsidiariteit en meer zeggenschap van het nationale parlement. De klimaatproblematiek en vooral kredietcrisis waren overigens weer in het voordeel van de Europeanen. Het leek (even?) tot een breder publiek door te dringen dat grensoverschrijdende problemen uitsluitend op Europees of zelfs wereldniveau aangepakt kunnen worden. Hoe dan ook, uiteindelijk moeten beide kampen het doen met een gelijkspel. Brussel verwerft steeds meer zeggenschap, terwijl Den Haag de politieke aandacht mag behouden. De verliezer is de burger die een verwrongen beeld van de werkelijkheid krijgt.

B. Europese wetgeving: legitimiteit versus bestuurbaarheid

De twee voornaamste taken waar de Unie van 27 of meer voor staat, zijn de legitimiteit en de bestuurbaarheid. Het meer 'populistische' politieke klimaat in Nederland maakt het nog moeilijker dan voorheen om serieuze aandacht voor Europa te vragen. Brussel fungeerde voor nationale politici als zondebok voor eigen tekortkomingen of voor impopulair beleid ('ons opgelegd'). Gevoelens van onbehagen konden zich makkelijk richten op het Brussels bolwerk dat binnen de nationale context nauwelijks verdedigers kent. De Nederlandse politieke cultuur is sinds Pim

Fortuyn veranderd: politici moeten zeggen waar het op staat. Geen verhullend taalgebruik en vage compromissen. Weg met de achterkamertjespolitiek. Authenticiteit en hartstocht willen we zien! De culturele revolutie werd aangewakkerd door de vele tv-zenders die een breed publiek moesten bereiken in hun slag om de kijkcijfers. Het publiek wilde strijd, herkenbare persoonlijkheden, korte gesprekken, stevige oneliners. Deze verlangens zijn moeilijk te bevredigen in het zich almaar uitbreidende Brusselse doolhof. De media hebben de moed dan ook al bij voorbaat opgegeven.

De val van de Muur versterkte bovendien de Europese compromissencultuur. De zeer brede EU kon alleen maar bestuurbaar gehouden worden als wat bindt politiek zwaarder mag wegen dan wat scheidt. Al het geroep om politisering ten spijt bleef bij diplomaten, maar *ook bij politici* in Brussel de 'behoefte om er samen uit te komen' overeind. Zoveel betrokkenen, zoveel uiteenlopende belangen en politieke visies kunnen alleen op één noemer worden gebracht als de scherpe kanten van de opinies worden afgehaald en er bereidheid tot concessies bestaat. Zo niet, dan loopt de hele besluitvormingsmachinerie vast en blijven de voor de legitimiteit essentiële resultaten zeker uit.

De grote fracties in het Europees Parlement kunnen alleen functioneren als intern geven en nemen het leidende principe is. Tussen de fracties wordt ook permanent onderhandeld om gezamenlijk een vuist te kunnen maken tegenover de Raad, de natuurlijke tegenspeler. De compromisvorming gaat natuurlijk moeizaam

en slaagt zeker niet altijd: er worden op alle fronten conflicten uitgevochten, maar deze strijd onttrekt zich grotendeels aan de publieke aandacht. De ambtelijke onderhandelaars tot en met het niveau van de Permanente Vertegenwoordigers hebben geen behoefte aan pottenkijkers. Het hele proces om 27 lidstaten op één lijn te krijgen is al moeizaam genoeg. De harde botsingen van nationale belangen in combinatie met de wil om er toch uit te komen, de coalitievorming, de onderonsjes en de uitruil kunnen maar beter buiten de schijnwerpers blijven. De ministers op hun beurt kunnen controversiële onderwerpen in de Raad wel hoog opspelen ten behoeve van hun thuisfront, maar moeten oppassen hun hand niet te overspelen: om effectief hun mannetje te staan in Brussel kunnen ze niet voortdurend dwarsliggen.

Vergeleken bij de overzichtelijke nationale politieke arena is Brussel een labyrint, waar men een privédetective nodig heeft om de weg te vinden. De media hebben zo iemand niet in dienst. Daarnaast verdraagt de receptuur om via publiciteit de legitimiteit te vergroten, namelijk politisering, duidelijke standpunten, openheid, zich bijzonder slecht met de noodzaak de zeer brede EU bestuurbaar te houden door depolitisering, compromissen en discretie. De 'moderne' media concentreren zich gemakshalve op de spectaculaire en dus grotendeels nationale dimensies van het politieke bedrijf. Kortom, ook door verschillen in de aard van besluitvorming, zoals complexiteit, schaal en politieke mores, krijgt de burger een onvolkomen beeld van de realiteit. Ook in het Europees Parlement is natuurlijk aan conflicten en spektakel

geen gebrek. Deze worden echter aan het oog onttrokken door een sterker Europees verantwoordelijkheidsgevoel dan in de nationale parlementen. Wie alleen let op het eindresultaat mist de politieke dimensie van het proces dat er aan voorafgaat: van intern fractieberaad tot en met de ('codecisie'-)onderhandelingen met Raad en Commissie.

C. Buitenlands beleid: andere uitkomst van de tegenstellingen A en B

Effectief optreden van Europa in de wereld zou de kiezer zeker aanspreken. Bosnië, Irak, Congo, Gaza, waar bleef Europa? Het Europees buitenlands beleid is echter de moeilijkst te integreren sector. De redenen moeten gezocht worden in een combinatie van de door mij geschetste tegenstellingen: nationaal versus Europese en legitimiteit versus bestuurbaarheid.

De notie dat Europa pas gewicht in de schaal legt indien het als eenheid optreedt wordt niet in alle hoofdsteden op dezelfde wijze beleefd. Bovenop de gebruikelijke Brusselse tegenstellingen spelen bij buitenlandse politiek ook nog strategische overwegingen, historische bindingen en politiek emotionele dimensies (geweld, mensenrechten). Sinds het einde van de Koude Oorlog is er aanzienlijk meer politieke manoeuvreerruimte voor afzonderlijke Europese landen. Veel lidstaten kunnen de neiging niet weerstaan hier dankbaar gebruik van te maken.

In het gecompliceerde en zich uitbreidende Europese wetgevingsproces worden de

afzonderlijke staten politiek steeds minder zichtbaar. Buitenlandse politiek daarentegen leent zich bij uitstek voor het opvijzelen van de nationale herkenbaarheid. Vooral de grote Europese tenoren houden van solo's en hebben weinig animo om op te gaan in het 'anonieme' koor van een Gemeenschappelijk Europees Buitenlands beleid. Een actieve rol op het wereldtoneel versterkt het prestige van hun land in de wereld en van hen zelf in eigen land. In tegenstelling tot bij het interne EU-beleid mag bij het externe optreden het nationale niveau het winnen van het Europese. De belangen, zichtbaarheid en legitimiteit van de lidstaat en zijn leider(s) wegen zwaarder dan de 'bestuurlijke' noodzaak om met één stem te spreken. Het Europees Parlement houdt zich zeer gedetailleerd met het extern beleid bezig, maar ontleent er weinig legitimatie aan: de camera's volgen liever de avonturen van Blair of Sarkozy op het wereldtoneel.

Conclusie: Smalle marges voor legitimatie Europarlement

Telkens wanneer de Europese verkiezingen naderen werpt de mogelijk lage opkomst haar schaduw vooruit. Het is dan weer 'bon ton' om denigrerend te spreken over het lage politieke profiel van Europarlementsleden in vergelijking tot hun nationale collega's.

De Europese volksvertegenwoordigers zien zich evenwel tot hun dagelijkse frustratie geconfronteerd met structurele en conjuncturele beperkingen om hun boodschap over het voetlicht te brengen. Het integratieproces is nog in ontwikkeling:

de beleidsmatige verschuiving van de hoofdsteden naar Brussel is door media en publiek nog steeds niet als een voldongen feit geaccepteerd. De strijd Europees versus nationaal gaat, grotendeels achter de schermen, onverminderd door. Door schijnwerpers op Den Haag te richten verandert de werkelijkheid niet, hoogstens het beeld dat de burgers ervan krijgen.

Tegelijkertijd hebben maatschappelijke ontwikkelingen als mondialisering en immigratie geleid tot een morele herbewapening ter verdediging van de nationale identiteit. Het proces van Europeanisering staat hiermee op gespannen voet. De binnenlandse politieke cultuur is erdoor vertroebeld. Zo is het inmiddels bijna taboe om te pleiten voor educatie en informatie over Europese samenwerking. Dat is alleen maar propaganda van Eurozeloten. Over institutionele kwesties kunnen we sinds het referendum maar beter onze mond houden, deze zouden de kiezers alleen maar afstoten.

Het gevolg is dat zelfs veel ontwikkelde mensen geen flauw benul hebben wat het Europees Parlement eigenlijk doet, laat staan waar het bij verkiezingen om gaat. Zolang de hierboven geschetste situatie niet wezenlijk verandert, kunnen we een hoge opkomst voor de Europese verkiezingen wel vergeten. Ook dit jaar zullen de kandidaten dus weer de boer op gaan met hun 'hot issues', om vervolgens opnieuw van een koude kermis thuis te komen.

Uitleiding

Peter Bursens, Universiteit Antwerpen

Elke Heemskerk, Universiteit van Amsterdam

Het is opmerkelijk hoezeer in de vier bijdragen de identificatie van oorzaken, diagnose en remedie gelijklopen. Iedere auteur legt vanuit de eigen ervaringen andere accenten, maar de onderliggende teneur van hun betogen vertoont veel parallellen.

Centraal uitgangspunt is een vreemde en voor sommigen ook frustrerende paradox. Het Europees Parlement heeft de afgelopen decennia steeds meer bevoegdheden gekregen en dus ook een steeds grotere impact op de nationale politiek en het dagelijkse leven van de burgers. Tegelijk blijft het Europees Parlement echter onderbelicht in de massamedia en geniet het nauwelijks bekendheid bij de kiezers. De opkomst bij de Europese verkiezingen vertoont dan ook een dalende trend. De vier auteurs zijn het er verder over eens dat de oorzaak te zoeken is in de driehoeksverhouding tussen politici, massamedia en kiezers. Nationale en Europese mandatarissen slagen er onvoldoende in om de relevantie van het Europese beleidsniveau, en bij uitstek van het Europees Parlement, voor het voetlicht te brengen. Ze maken onvoldoende duidelijk dat het Europees Parlement er toe doet, dat politieke keuzes in het Europese halfgrond in Brussel of Straatsburg substantiële gevolgen hebben voor de inhoud van het nationale beleid in vele domeinen. Nationale massamedia hebben weinig of geen endogene motivatie om aandacht te schenken aan het Europese beleidsniveau. Berichtgeving over

Europese politiek wordt door hoofdredacties maar overwogen in de mate dat die lezers, luisteraars en kijkers kan opleveren. De redactionele inschatting is dat nieuwsconsumenten maar oren en ogen hebben voor Europese politiek wanneer de relevantie aangetoond kan worden en die relevantie moet in de eerste plaats aangeleverd worden door de politici zelf.

Indien de verbanden in deze 'ménage à trois' correct zijn, dan liggen de remedies – in theorie althans – voor de hand. Het is dan aan de politieke wereld om een institutionele omgeving te creëren waarin politiek gedrag dat het Europese beleidsniveau in de verf zet gestimuleerd wordt. En het is aan de journalistieke wereld om het lef te hebben te investeren in degelijke inhoudelijke berichtgeving over het Europese politieke gebeuren. Op politiek niveau betekent dit het manifest maken van de politieke strijd. Duidelijk maken dat het Europees Parlement keuzes maakt die economisch links of rechts zijn, die ethisch progressief of behoudsgezind zijn, die het ecologische evenwicht herstellen of verder uit balans brengen. Benadrukken hoe Europese opties beperkingen opleggen aan nationale parlementen en regeringen. Illustreer wat de directe impact is op de professionele en persoonlijke levenssfeer van individuele Europese burgers. Of dit allemaal gebeurt, hangt in grote mate af van de inzet van de individuele Europese parlementsleden. Maar zij kunnen geholpen worden door 'institutional engineering', door het introduceren van formele regels en informele tradities die de politieke strijd bevorderen. Steven Van Hecke vermeldt in dit verband de mogelijkheid

om de aanstelling van de voorzitter van de Europese Commissie voorwerp te maken van een strijd tussen kandidaten die door verschillende Europartijen naar voor geschoven worden. Bart Staes voegt eraan toe dat Europarlementsleden inderdaad in de eerste plaats voor eigen deur moeten vegen, maar dat verder de bewustwording over Europa gefaciliteerd kan worden door meer gerichte aandacht voor Europa in de verschillende stadia van het onderwijs.

Het 'framen' van Europese politiek in een discours van tegenstellingen, debat en strijd zal met open armen ontvangen worden door de Europa-journalisten. Het zal hen ongetwijfeld helpen om hun hoofdredacteurs te overtuigen kolommen en zendtijd vrij te maken voor Europese berichtgeving. Maar Rob Heirbaut betwijfelt of dit zal volstaan. De strijd moet gevoerd worden door interessante (lees: bekende)

politici. Die verkopen immers beter. Bob van den Bos benadrukt in dit opzicht dat het Europees Parlement moet bevolkt worden door politici die willen investeren in Europa, die de relevantie ervan juist inschatten en dat ook durven en kunnen uitdragen. Al deze ingrepen moeten leiden tot een grotere kennis over en interesse in het Europees Parlement, wat dan weer in een hogere opkomst moet resulteren bij de Europese verkiezingen. Een hogere opkomst is op zich een na te streven doel, maar Bob van den Bos kadert dit ene aspect terecht in de bredere discussie over de legitimiteit van de Europese Unie. Europa mag dan wel begonnen zijn als een project van een kleine groep politieke elites, het is intussen uitgegroeid tot een zelfstandig politiek systeem dat zich niet kan veroorloven te functioneren zonder een gedegen draagvlak bij de kiezers.

De wetenschappelijke erfenis van Hans Daudt

Inleiding

Herman Lelieveldt, *Roosevelt Academy*
(*Universiteit Utrecht*) en Eelke Heemskerk,
Universiteit van Amsterdam

Op 18 oktober 2008 overleed Hans Daudt, nestor van de Nederlandse politicologie op 83-jarige leeftijd. In de commentaren op zijn overlijden ging het vooral over de zaak-Daudt. In 1969 weigerde hij nog langer college te geven omdat studenten hem het lesgeven in zijn ogen onmogelijk maakten, wat hem op een dienstbevel kwam te staan. In *Res Publica* willen we die kwestie laten rusten en het nu eens over de betekenis van Daudt als politicoloog hebben. Reeds in 1995 werden Daudts belangrijkste artikelen gebundeld in *Echte politicologie. Opstellen over policologie, democratie en Nederlandse politiek*. In de drie begeleidende essays van die bundel gaat het frappant genoeg wel over Daudt als politiek commentator, de zaak-Daudt en zijn voorzitterschap van Stichting het Parool, maar niet over zijn wetenschappelijke werk. Daudt was in 1990 geruisloos met emeritaat gegaan en het was pas vijf jaar later bij zijn afscheid als voorzitter van de Stichting Het Parool dat zijn vrienden hem deze bundel bezorgden.

Daudts overlijden geeft dan ook een goede aanleiding om zijn wetenschappelijke nalatenschap onder de loep te nemen. We vroegen daartoe drie politicologen (Hans Oversloot, Henk van der Kolk en Marcel Hoogenboom) stil te staan bij zijn het werk en vragen te stellen als: hoe verhoudt het werk van Daudt zich tot de hedendaagse inzichten; is het verouderd of nog actueel? Wat leer je uit een (her) lezing van Daudt?

Daudt gaf tot aan zijn pensioen aan de Universiteit van Amsterdam aan kleine groepen studenten ieder jaar een alternatief colloquium algemene politicologie, dat zich in de loop van de jaren tachtig allengs in een grotere populariteit mocht verheugen. Daar waar eerstejaarsstudenten zich bij de reguliere inleiding politicologie meteen door het werk van Miliband en andere criticiasters heen moesten werken, gaf Daudt zijn studenten een breed overzicht van wat in het reguliere programma als de 'dominante visie' werd afgedaan. Hans Oversloot volgde het colloquium in het jaar dat Daudt in Leiden inviel voor Hans Daalder. Hij ervoer het weliswaar als een verplichte kerkgang, maar was toch blij op die manier in contact

te komen met het behaviorisme. Dat laatste geldt grosso modo voor de Nederlandse politicologie die door Daudt kennismaaakte met pluralisten als Dahl en Schumpeter (Daudt vertaalde diens *Capitalism, Socialism and Democracy* in 1967 in het Nederlands).

Henk van der Kolk gaat in zijn bijdrage dieper in op de betekenis van Daudts proefschrift over zwevende kiezers. Anders dan velen denken, behelst Daudts onderzoek geen eigen empirische analyse van zwevende kiezers in Nederland, maar biedt het vooral een grondig overzicht van Amerikaanse en Britse studies en hun tekortkomingen. Daudt concludeerde dat het wisselen van kiezers vooral ook een resultaat is van wat er aan de aanbodzijde in het partijlandschap gebeurt.

Marcel Hoogenboom bespreekt een ander belangrijk thema in Daudts werk; de verzorgingsstaat en de partijpolitieke verhoudingen. Daudt schetste volgens Hoogenboom eind jaren zeventig een apocalyptisch beeld, waarin de Nederlandse democratie ten onder dreigde te gaan aan de onrealistische eisen van 'links'. Dat dit scenario zich niet voltrokken heeft komt omdat Daudt volgens Hoogenboom te veel uitging van klassieke klassenverhoudingen en onvoldoende beseftte dat de verzorgingsstaat zelf een nieuwe middenklasse genereerde die in staat en bereid was om de verzorgingsstaat stukje bij beetje te hervormen. Hoogenboom laat ook zien dat als gevolg van die hervormingen een nieuwe vergeten groep ontstaan is, voor wie de huidige verzorgingsarrangementen zo veeleisend of ingewikkeld zijn, dat zij hun toevlucht nemen tot private initiatieven zoals de voedselbanken.

Wie de verschillende analyses naast elkaar legt, moet concluderen dat Daudts betekenis voor de politieke wetenschap toch vooral een indirecte is geweest. Hij publiceerde zelf geen baanbrekende onderzoeksresultaten maar had een goed oog voor het onderzoek van anderen. Hij beschouwde dat kritisch en hielp zo de wetenschap een stap verder. Nog belangrijker waarschijnlijk is zijn rol als opleider van een aantal generaties politicologen en politici, die zich mede dankzij hem door de Amerikaanse politicologie lieten beïnvloeden in hun onderzoek en in hun voorstellen voor politieke hervormingen. Dat de Nederlandse politicologie zich ontwikkeld heeft tot een bloeiende discipline is zonder twijfel mede te danken aan Daudts grote inzet in de beginjaren toen het vak in Nederland eigenlijk nog moest worden uitgevonden.

En ook al wordt zijn werk niet meer zo veelvuldig aangehaald, Daudts beroemde dictum dat je voor het doen van goed onderzoek niet meer nodig hebt dan pen, papier en een bibliotheek, vormt ook vandaag de dag een goede raad voor alle politicologen die ergens hun tanden in willen zetten.

Schumpeter voor de Lage Landen

Hans Oversloot, *Universiteit Leiden*

De colleges van professor Daudt stonden niet bekend om hun onderhoudende karakter. Zijn werkcollegebijeenkomsten hadden, althans wat mij betreft, wel iets weg van een verplichte kerkgang (waarbij

je voortdurend op je horloge kijkt om zien of het nog geen tijd is). Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, stond op het programma, de derde editie van het boek. Ik spreek over het jaar 1978. Voorgeschreven was ook Geraint Parry, *Political Elites*, over "de klassieke elite-theoretici", onder wie Mosca, Michels en Pareto, oorspronkelijk in 1969 uitgegeven door George Allen & Unwin in Londen, maar nog onlangs, in 2005, verscheen er een nieuwe editie van. Professor Daalder, de 'vaste' hoogleraar in de politieke wetenschap in Leiden, gaf geen college want verbleef in het buitenland. Professor Daudt, die in Amsterdam na 'het conflict' geen college meer gaf, viel in Leiden voor Daalder in. Zoiets moet het geweest zijn; veel uitleg over deze constructie werd er althans aan ons destijds niet gegeven. De stof werd, als ik mij wel herinner, in beperkte volumina aan ons te bestudering voorgeschreven en het college bestond eruit dat professor Daudt zo ongeveer per bladzijde vroeg of iemand van ons daarover iets te vragen had. Als er dan te weinig vragen werden gesteld, legde hij één onzer of ons allen een vraag voor, waaruit mocht blijken dat wij ofwel de stof in het geheel niet bestudeerd hadden, ofwel veel te luchtig maar hadden aangenomen deze geheel te hebben begrepen. Hij zal gelijk hebben gehad (niet gelezen, niet begrepen). Voor het tentamen had je uiteindelijk weinig meer nodig dan een beetje begrip en vooral een goed geheugen (ongeveer zoals ik op de "Chr. Nat. School Rehoboth" ooit de psalmen en gezangen leerde; en toch zijn er nog tamelijk wat liedteksten blijven hangen). Ik heb enige tijd vermoed dat Daudts manier van lesgeven bij ons te ma-

ken had met de teleurstelling die hij eerder in Amsterdam bij het onderwijs, althans met 'studenten', had ondervonden. Zijn onderwijs in de Wetenschap der politiek aan officieren op de Hogere Krijgsschool – zoals die midden jaren '80 nog heette, toen ik daar ook verkeerde – in het kader van hun Hogere Militaire Vorming, merkte ik, verschilde echter weinig van de manier waarop hij zich jaren eerder met studenten (uit Leiden) had verstaan. Het zal dus met 'studenten' weinig vandoen hebben gehad. Zijn onderwijsmethodiek had denkkelijk eerder te maken met zijn opvatting over wat 'ware wetenschap' mocht heten en wat als serieuze vakbeoefening diende te worden beschouwd. 'Echte politicologie' was kennelijk niet om te lachen. (*Echte politicologie* is de naam van de bundel "opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek" van H. Daudt, bijeengebracht door J.Th.J. van den Berg en H. Daalder, in 1995 door Bert Bakker te Amsterdam gepubliceerd.) Onderhoudend, zelfs amusant, was hij toen echter wel in de koffiepauzes. Dan bleek hij zeer goed op de hoogte van recente vakliteratuur, maar ook van politiek nieuws en 'petite histoire'. Hij was bovendien aardig. Na de koffie was het dan weer niet te harden degelijk.

Daudt wist althans ons als studenten niet enthousiast te maken voor het vak; als docent was hij geen voorbeeld. Maar als vanzelf heeft hij deze en gene – en mogelijk velen – gestuurd in hun aanpak en hun oriëntatie. Zelf geen 'behavioralist' heb ook ik later (in een cursus "Inleiding politiek voor Ruslandkundigen") zo'n 10 jaar lang onder meer Dahls *Modern Political Analysis* voorgeschreven, van de vierde

tot de zesde uitgave¹; die laatste uitgave van *Modern Political Analysis* is eigenlijk van Robert A. Dahl en Bruce Stinebrickner samen. Bart Tromp schreef in zijn cursus voor reguliere Leidse politicologen trouwens ook Dahl voor. Daudts oriëntatie was Angelsaksisch; die van ons haast vanzelfsprekend ook. Met een klein aantal anderen heeft Daudt vanaf het begin der jaren '60 de Angelsaksische politicologie in Nederland tot standaard gemaakt. Zijn proefschrift, uit 1961, ging over *Floating Voters and the Floating Vote: A Critical Analysis of American and English Election Studies* (verschenen bij H.E. Stenfert Kroese N.V. in Leiden). (Via Daudts Amsterdamse medewerker Percy B. Lehning raakten wij in Leiden trouwens ook beter bekend met *A Theory of Justice* van John Rawls.) Daudt heeft ook letterlijk een moderne klassieke tekst uit de politicologie, of misschien liever uit de politieke economie, overgezet naar het Nederlands. Vooral door zijn bijzondere belangstelling voor Joseph A. Schumpeters uit 1943 daterende *Capitalism, Socialism and Democracy*, waarvan hij de in 1963 gepubliceerde vertaling verzorgde (met herdrukken in 1967 en 1979), heeft Daudt naar mijn idee de politicologie in Nederland, maar meer misschien nog de Nederlandse politiek, beïnvloed, direct maar misschien vooral indirect: via Ed van Thijn en Hans Gruijters, beiden (schrijvende) politici die (onder Daudt) in Amsterdam politieke en sociale wetenschappen hadden gestudeerd. Robert Dahl en Joseph Schumpeter zijn trouwens ook in *Echte politicologie* de meest genoemde auteurs (daarna: A. Brecht, D. Easton, en F.A. von Hayek). Misschien vooral voor lezers uit België: Ed van Thijn (geboren

in 1934) is lid van de Amsterdamse gemeenteraad, vooraanstaand Tweede Kamerlid en Minister voor de Partij van de Arbeid geweest, en Hans Gruijters (1931-2005) was lid van de gemeenteraad van Amsterdam voor de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, medeoprichter van Democraten '66 en later ook lid van de Tweede Kamer en Minister voor die partij.² De inzichten en politieke activiteiten van Van Thijn hadden met lezing of herinterpretatie van Marx, Bernstein of Marcuse niet veel te maken en de voorstellen en activiteiten van Gruijters al helemaal niet. (Een eventuele uitbreiding van het door de staat geleide deel van de economie was volgens Schumpeter niet problematisch; een volgeling van Schumpeter hoefde zich dus geen zorgen te maken over het voornemen van (andere) 'linkse mensen' juist de kapitalistische economische orde te bevechten.) Als "de democratische methode" inderdaad moest worden gedefinieerd als "die institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen waarbij individuen de beslissingsmacht verkrijgen door middel van een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers", zoals Schumpeter deed,³ dan moest er wel iets te kiezen zijn en moest het mogelijk zijn *to vote the rascals out*. "Het gaat ons [...] om de democratie [...] als besluitvormingsmechanisme", schrijft Van Thijn in zijn opstel "Van partijen naar stembusakkoorden" uit 1967.⁴ In de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk kunnen ontevreden kiezers de zittende machthebbers wegstemmen en een nieuwe partij aan de regering brengen, zorgen voor een wisseling van de wacht, ofwel zorgen voor een 'swing of the pendulum' ('penduledemo-

cratie'). In een veelpartijensysteem zoals het Nederlandse bestaat het gevaar dat de ontevredenheid over het gevoerde beleid uitwaaiert over "een diversiteit van groepen en groepjes die onderling geen enkele samenhang vertonen".⁵ De ontevredenheid van de kiezers zal zo niet tot wisseling van de wacht en tot beleidsverandering leiden, wat weer tot gevolg kan hebben dat de ontevredenheid zich verhardt en leidt tot steun links en rechts voor anti-democratische partijen, die het politieke centrum en de democratie zelf in de tang nemen. Om dit nu te voorkomen moeten partijen ervoor zorgen dat "vervanging en doorstroming" van partijleiders passend is geregeld, opdat de leiders weet hebben van de wensen en verlangens die leven onder partijleden en onder het electoraat en zij daarmee in de formulering van (alternatief) beleid rekening kunnen houden. Van Thijn verwoordt deze taken en verantwoordelijkheden van politici meer in termen van 'communicatie' dan in markttermen, zoals Schumpeter dat doet, maar Schumpeters invloed – direct of indirect – is duidelijk voor wie in deel IV van *Kapitalisme, Socialisme en Democratie* hoofdstuk 22, "Een andere theorie van de democratie", nog eens doorleest. Omdat een fundamentele verandering van het kiesstelsel in Nederland toch niet mogelijk was, stelde Van Thijn voor een tweepartijensysteem, dat een daadwerkelijke wisseling van de macht mogelijk maakt, maar zo veel mogelijk te *simuleren*. Vandaar zijn idee te komen tot 'blokvorming' door middel van stembusakkoorden en het 'linkse' experiment met een schaduwkabinet. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 1971 en 1972 wer-

den deze schaduwkabinetten inderdaad gevormd. Van Thijns opstel, herhaaldelijk herdrukt, is voor vele honderden Leidse studenten verplichte kost geweest. Wat daarvan is blijven hangen en wat daarvan dan weer de invloed is geweest, ik weet het niet.

Politici moesten ontvankelijk worden voor de wensen en verlangens van de kiezers, en daarom keerden ook de oprichters en sympathisanten van D'66 zich tegen de regenten. De positie van Gruijters en zijn medestanders was nadrukkelijk onideologisch en 'pragmatisch', en hun doel was eerst en vooral een herziening van het staatsbestel en van het kiessysteem tot stand te brengen, om zo de band tussen kiezer en gekozene directer te maken: invoering van directe verkiezing van de minister-president en invoering van een districtenstelsel voor de verkiezing van het parlement.⁶ Het past hier wel op te merken dat bij de daadwerkelijke formulering van voorstellen tot staatkundige verandering de jurist en rechtsfilosoof Jan Glastra van Loon waarschijnlijk een grotere inbreng heeft gehad dan Gruijters. Dit districtenstelsel moest aanvankelijk worden begrepen als een systeem met 'single-member districts', maar in volgende plannen in volgende decennia (nadat er voor eerdere plannen telkens geen parlementaire meerderheid te vinden was geweest), werden die districten alsmaar groter, met invoeging van elementen van evenredige vertegenwoordiging binnen die districten. De laatste plannen voor herziening van het systeem voor de Tweede Kamerverkiezingen werden nog geformuleerd onder D66-Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Thom de

Graaf (2003-2005), die ook zijn voorstel om de burgemeester direct te laten verkiezen zag stranden. In 2007 werd hij zelf benoemd tot burgemeester van Nijmegen (waar zijn vader van 1968 tot 1979 ook al burgemeester was geweest).

Daudt zelf is zich zorgen blijven maken over het gebrek aan louterende keuze in de Nederlandse politiek. De opkomst van Pim Fortuyn beschouwde hij als een welkome uitdaging aan het adres van de op zichzelf betrokken regentenklasse. In 2002 liet hij een journalist van *Folia*, weekblad van de Universiteit van Amsterdam, optekenen: "Ik ben daarom erg in mijn schik met de opkomst van Pim Fortuyn en Leefbaar Nederland (LN). Het is een zweeps slag voor de bestaande partijen. Ze worden gedwongen om te reageren. Als Fortuyn en LN kennelijk zoveel onbehagen kunnen mobiliseren, is er iets aan de hand en moet er wat gebeuren."⁷ In "De illusie van democratie", in *NRC Handelsblad* van 4 mei 2002, had professor Daudt zich voor een groter publiek al snoeihard over de toestand der zogenaamde democratie in Nederland uitgelaten⁸ – Schumpeter trouw gebleven, en zeker niet milder geworden met de jaren.

Daudt, wisselende kiezers en de kwaliteit van de democratie⁹

Henk van der Kolk, *Universiteit Twente*

Welke kiezers wisselen tussen twee verkiezingen van partij? Zijn dat kiezers uit specifieke sociale groepen, mensen die binnen deze groepen onderhevig zijn aan

'cross-pressures' of zijn dat vooral mensen die relatief vaak over politiek spreken? Dat is de centrale vraag die Hans Daudt stelt in zijn proefschrift uit 1961. De reden om deze vraag te stellen, zoekt Daudt in normatieve opvattingen over het functioneren van democratische stelsels. In deze stelsels moet een minderheid een meerderheid kunnen worden doordat kiezers vrij zijn op de ene dan wel op de andere kandidaat te stemmen. Niet alle kiezers zijn echter even 'vrij'. Veel kiezers stemmen altijd op kandidaten van dezelfde partij. Dat geldt bijvoorbeeld voor de 'yellow dog Democrats', die eerder op een 'gele hond' dan op een Republikein zouden stemmen. Door deze grote groep hondstrouwe kiezers lijkt het functioneren van een democratie in de handen van een relatief kleine groep; de wisselende kiezers. In zijn proefschrift onderzoekt Daudt daarom of het functioneren van de democratie bij deze groep ook in goede handen is.

Hoe relevant was het proefschrift van Daudt in de jaren zestig voor het politologische debat over wisselende kiezers? Inhoudelijk was Daudts bijdrage beperkt. Hij presenteerde geen eigen onderzoeksgegevens maar analyseerde Amerikaans en Brits kiezersonderzoek en concludeerde vervolgens dat het weinig zin heeft om bij dit soort onderzoek alleen de kiezers met elkaar te vergelijken en niet naar de aanbodzijde van partijen te kijken. Daarmee liet Daudt eigenlijk zien dat het debat waaraan hij deelnam van beperkte waarde was. Toch was Daudts proefschrift van belang voor de Nederlandse politicologie. Met zijn zorgvuldige en kritische analyse stelde hij een belangrijk voorbeeld voor

het nog jonge vak politicologie en door in het Engels te publiceren stimuleerde hij de internationale oriëntatie van de Nederlandse politicologen.

"Floating Voters and the Floating Vote"

In zijn proefschrift bespreekt Daudt elf Amerikaanse en Britse publicaties die aandacht besteden aan wisselende kiezers. Wisselende kiezers zijn daarbij degenen die daadwerkelijk wisselen tussen twee opeenvolgende verkiezingen. Daudt laat dus bijvoorbeeld degenen die van partijvoorkeur wisselen tussen twee interviews voorafgaande aan een enkele verkiezing buiten beschouwing, onder meer omdat die 'wisseling' te zeer afhangt van het toevallige moment waarop mensen zijn geïnterviewd. Ook gaat hij in zijn proefschrift niet in op het idee dat kiezers bijvoorbeeld steeds langer twijfelen voorafgaande aan de verkiezingen.

Op basis van een nauwkeurige lezing van de dan beschikbare literatuur (Daudt voert geen eigen analyses uit op de dan beschikbare surveygegevens), concludeert Daudt dat sociale of psychische kenmerken die wisselende kiezers onderscheiden van stabiele kiezers nog moeten worden gevonden. Er kan volgens hem op basis van die literatuur niet worden vastgesteld dat wisselende kiezers en stabiele kiezers systematisch van elkaar verschillen. Wisselende kiezers zijn dus noch het wispelturige deel van het publiek, noch de 'saving grace of the democratic system'. Ook is de groep wellicht veel groter dan sommige auteurs denken. Het feit dat tussen

opeenvolgende verkiezingen telkens 20 procent van partij wisselt wil immers niet zeggen dat steeds dezelfde 20 procent van de kiezers wisselt. Sterker nog, iedereen kan volgens Daudt een wisselaar zijn.

Nu Daudt heeft vastgesteld dat wisselaars en blijvers niet van elkaar verschillen, is het onvermijdelijk de aandacht te verleggen naar de context van de kiezer. Iedereen kan wisselen, maar niet iedereen heeft een reden om dat te doen. Daarom moet volgens Daudt beter worden gekeken naar de motieven van kiezers om bij specifieke verkiezingen te wisselen van partij en niet uitsluitend naar achtergrondkenmerken als sociaaleconomische status, politieke interesse enzovoorts. Dat betekent ook dat de aandacht zich ook uitstrekt naar de aanbodzijde. Om deze interactie tussen politieke partijen en kiezers te onderzoeken, moeten politicologen 'in de tijd de politieke problemen, de programma's en de daden van politieke partijen bestuderen' en proberen 'de aanhang te analyseren, niet volgens enkele vaste kenmerken, maar volgens kenmerken die relevant zijn voor bepaalde politieke problemen'.

Ontvangst

Het Engelstalige proefschrift van Daudt viel de eer te beurt uitvoerig te worden besproken in de vakliteratuur. Dit was uiteraard mede het gevolg van het nog overzichtelijke aantal publicaties op het zich ontwikkelende vakgebied van het kiezersonderzoek. De recensenten bespraken het boek welwillend maar niet laaiend enthousiast. Vooral de stijl en het elementaire gebruik van tabellen moesten

het ontgelden. Zo stelt Duncan MacRae dat de stijl van het boek hem doet denken aan "... a schoolmaster lecturing a dull class...". Phillips Cutright vindt weinig nieuwe inzichten (dat is voor een zorgvuldige literatuurbespreking zonder originele analyses ook niet zo verrassend), en vond ook dat Daudts onderzoek weinig bijdroeg aan de manier waarop de interactie tussen kiezers, partijen en stemgedrag dan wel precies moet worden onderzocht; "... it is not new, nor does it open the way to the solution of question the author himself raises".

De meeste recensenten waren wel positief over de zorgvuldige manier waarop Daudt zijn literatuur had gelezen. Freeman Holmer beveelt iedereen die van plan was zich te verdiepen in kiezersonderzoek aan het boek te lezen; "for anyone who is planning to analyze voting behavior, [this book] should be mandatory reading". Sommige recensenten lazen het boek overigens oppervlakkig. Zo stelt Donald Stokes dat volgens Daudt wisselende kiezers *meer* geïnformeerd zijn dan stabiele kiezers, om daarna te betogen dat dit niet het geval is.¹⁰ Stokes heeft klaarblijkelijk alleen de conclusies gelezen, waarin Daudt probeert te betogen dat de constatering dat er weinig verschillen zijn tussen wisselende en stabiele kiezers zich goed kan verdragen met de klassieke opvatting over democratie.

Het lijkt erop dat het proefschrift niet echt een grote invloed heeft gehad op het debat over wisselende kiezers. De belangrijkste oorzaak is waarschijnlijk dat het geen nieuwe analyses bevat. Bovendien laat het proefschrift zien dat een eenzijdige aandacht voor het gedrag van kie-

zers, los van de context waarin zij zich bevinden, onzinnig is, maar tegelijkertijd levert het nauwelijks een bijdrage aan de manier waarop kiezers en partijen door de tijd heen samen zouden moeten worden bestudeerd. De kritiek van Daudt op de zoektocht naar persoonskenmerken van wisselende kiezers, de ontdekking dat die verschillen er niet zijn en de constatering dat wisseling het gevolg is van een interactie tussen politieke partijen en kiezers, geven op zichzelf geen duidelijke aanwijzingen voor een onderzoeksprogramma dat daaruit zou moeten volgen.

Wellicht dat er nog een extra reden is waarom er naar het proefschrift naderhand nog slechts sporadisch wordt verwezen. Daudt ondergraaft met zijn proefschrift eigenlijk de veronderstellingen waarop hij zich, aansluitend bij het toenmalige debat, baseerde. Daudt concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat wisselende kiezers en stabiele kiezers sterk van elkaar verschillen. En hij wijst erop dat de 'aanbodkant' minstens zo belangrijk is bij de beslissing te wisselen. En hoewel nieuwere onderzoeken soms significante verschillen vinden, komt ook daarin niet naar voren dat die verschillen substantieel zijn.

Democratie

Maar zelfs als die verschillen tussen wisselende en stabiele kiezers er wel zijn, is het de vraag of dit een ondergraving is van het klassieke democratiemodel. Veel nauwelijks geïnformeerde kiezers kunnen samen wel degelijk de juiste keuze maken. De mogelijke 'saving grace of the system' kan dat ook net zo goed bij de

stabiele als bij wisselende kiezers worden gevonden en 'ignorance' kan leiden tot zowel een stabiele stemkeuze als tot wisseling. Met andere woorden; de centrale veronderstelling in deze onderzoekslijn dat het bestaan van een democratie in de handen ligt van een relatief kleine groep, de wisselende kiezers, is onjuist.

Om dit punt helder te maken, kunnen we de analogie trekken tussen het onderzoek naar wisselende kiezers en een onderzoek naar de werking van het model van mededinging in de economie. Stel dat een economie de vraag stelt of concurrentie 'werkt', of dat consumenten eigenlijk niet in staat zijn die te laten werken. Hij zou dan kunnen veronderstellen dat die markt eigenlijk vooral werkt doordat een klein aantal consumenten bereid is te wisselen van producent. Maar zou uit de constatering dat deze wisselaars eigenlijk behoren tot de minst geïnformeerde consumenten nu blijken dat de vrije markt niet functioneert?

Vanuit normatief oogpunt zijn we eigenlijk vooral geïnteresseerd in de mate waarin het electoraat verstandige keuzes maakt. De relevante vraag is dan niet of en waarom mensen wisselen, maar wie een 'bewuste' keuze maakt en wie niet. De vraag bijvoorbeeld of iemand die het eens is met een bepaalde partij en de partijleiders ook vertrouwt ook op die partij stemt en daarbij *eventueel* een andere keuze maakt dan enkele jaren daarvoor. De empirische observatie dat veel kiezers systematisch 'verkeerde' keuzes maken (zeker als die kiezers behoren tot specifieke groepen), is de observatie dat wisselende kiezers relatief iets minder dan wel meer geïnformeerd zijn. Op het terrein van 'voter ignorance' zijn de afgelopen decennia veel

onderzoeken verricht en zijn verschillende benaderingen uitgeprobeerd, zoals onderzoek naar 'correct voting' van Lau en Redlawsk en het onderzoek van John Zaller naar de verschillende manieren waarop kiezers worden beïnvloed door media en elites. Dergelijke benaderingen lijken op dit moment zinvoller dan onderzoek naar verschillen tussen wisselende en stabiele kiezers.

Wisselen in Nederland

Hoewel Daudt in sommige necrologieën werd geprezen om het feit dat hij met zijn proefschrift een onderwerp had bestudeerd dat pas later in Nederland zo'n vlucht zou nemen en hem daarmee impliciet een soort vooruitziende blik werd toegedicht, is opvallend dat het proefschrift niet over Nederland gaat. Dit gebrek aan aandacht voor de Nederlandse politiek in 1961 heeft ten minste twee oorzaken. In de eerste plaats verdedigt Daudt zijn keuze door erop te wijzen dat in de tweepartijensystemen van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië "... there is always one party with an outright majority opposed by an important party in the minority" Op de voor de hand liggende vraag of wisselende kiezers ook in een meerpartijensysteem een centrale rol spelen gaat Daudt in zijn proefschrift helaas niet in. Een tweede belangrijke reden is dat gegevens over Nederlandse kiezers niet of nauwelijks beschikbaar waren in 1961. Stelling IV bij het proefschrift roept dan ook op "in Nederland regelmatig en systematisch opiniepeilingen over politieke kwesties (...) te houden".

Op zichzelf droeg het proefschrift dus inhoudelijk niet veel bij aan de Nederlandse politicologie. Op een meer indirecte wijze was die bijdrage er echter wel degelijk. Zo hielp Daudt met zijn proefschrift mee het empirisch kiezersonderzoek in Nederland op de kaart te zetten. Mede op instigatie van Daudt werden vanaf eind jaren zestig ook in Nederland surveys gehouden. Daarnaast droeg zijn Engelstalige en op de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk georiënteerde publicatie bij aan de internationale oriëntatie van het Nederlandse kiezersonderzoek.

Zowel het onderzoek als de politieke gebeurtenissen in Nederland in de afgelopen 15 jaar lijken verder te bevestigen wat Daudt in 1961 al vermoedde. Bij wisselen gaat het niet zozeer om het vermogen van kiezers om zich los te maken van 'hun' partij en geheel vrij een andere keuze te maken. Op basis van het Nederlandse survey-onderzoek kwam onder meer naar voren dat ook hier de verschillen tussen wisselende en stabiele kiezers gering zijn. Het gaat er vooral om dat politieke partijen de aanleiding geven aan een deel van hun electoraat om over te stappen naar een andere politieke partij. Dat blijkt ook uit het feit dat het aantal wisselende kiezers ondanks ontzuiling en toegenomen opleidingsniveau niet gestaag is toegenomen. Er lijkt veel eerder een breuk te liggen in 1994. In dat jaar gaf het beleid van de CDA/PvdA coalitie veel kiezers van die partijen over te stappen naar D66 en de ouderenpartijen. Daarna bleef het aantal wisselingen substantieel hoger dan in de jaren ervoor, mede omdat de partijen die bij de ene verkiezing veel wonnen, er in het parlement vervolgens weinig van

bakten. In navolging van Daudt wijzen verstandige politicologen er daarom telkens op dat wisselende kiesgedrag vooral veroorzaakt wordt door het gedrag van politieke partijen en niet zonder meer te herleiden is tot kenmerken van kiezers. Wisselende kiezers laten vooral zien dat politieke partijen in de ogen van kiezers verkeerde keuzes hebben gemaakt.

Het functioneren van democratische stelsels is alleen zinvol te bestuderen als er aandacht is voor kiezers. Maar een eenzijdige aandacht voor kiezers zonder de context waarin zij hun keuzes maken, is betekenisloos. Bovendien moet die aandacht gepaard gaan met gedegen onderzoek en analyse, want daarzonder doet men gemakkelijk beweringen die niet gestaafd worden door onderzoek. Deze houding wist Daudt bijna 50 jaar geleden uitstekend te verwoorden en het is vooral deze houding die nog steeds relevant voor iedereen die geïnteresseerd zijn in de wetenschap der politiek.

Daudt en de voorbije toekomst van de verzorgingsstaat

Marcel Hoogenboom, *Universiteit Utrecht*

Te midden van verbeterde discussies in de Haagse politiek over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat publiceerde Hans Daudt eind jaren zeventig een tweetal essays waarin hij op zoek ging naar de fundamentele fricties tussen verzorgingsstaat, vrijheid en democratie (1995a en 1995b). In weerwil van de tijdgeest en de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen

van mei 1977 had in Nederland zojuist het confessioneel-liberale kabinet-Van Agt-Wiegel de plaats ingenomen van het 'meest progressieve kabinet in Nederlandse parlementaire geschiedenis', het eerste kabinet-Den Uyl. Een tweede kabinet-Den Uyl was er, ondanks een monsteroverwinning van de Partij van de Arbeid (PvdA) bij de verkiezingen, niet gekomen en dat had de partij vooral aan zichzelf te danken. In de langdurige kabinetsformatie die op de verkiezingen was gevolgd had de partij haar hand overspeeld door al haar kaarten te zetten op de totstandkoming van een 'progressieve meerderheid' in het nieuw te vormen kabinet. Deze zogenoemde 'meerderheidsstrategie', die reeds begin jaren zeventig door de voorlieden van de Nieuw-Linkse stroming in de partij was uitgedokterd, was gebaseerd op het idee dat een verdere democratisering van de Nederlandse samenleving en een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat alleen waren te realiseren wanneer de Partij van de Arbeid en gelijkgestemde geesten in de andere deelnemende partijen een nieuw kabinet konden domineren (Van Praag, 1990).

De twee essays die Daudt eind jaren zeventig publiceert over de toekomst van de verzorgingsstaat laten zich lezen als een aanval op deze meerderheidsstrategie van de Partij van de Arbeid. Hoewel Daudt met de partij sympathiseerde (Van den Berg, 1995), karakteriseert hij een dergelijke strategie in de essays als niets minder dan een ernstige bedreiging van de democratie. Trouw aan zijn opvatting dat de politicoloog in zijn of haar analyses een zekere distantie in acht dient te nemen, komt hij in de essays echter niet tot deze

conclusie op basis van een analyse van de dagelijkse verwickelingen in de Haagse politiek van dat moment, maar via een strikt politicologische redenering (Daudt, 1995c en 1995d). Daudt betoogt dat een politieke strategie zoals de Partij van de Arbeid die op dat moment hanteert een logisch uitvloeisel is van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. "Hét fundamentele probleem van de verzorgingsstaat", zo schrijft Daudt (1995a, p. 328), 'is de onenigheid over de vraag welke inkomensgelijkheid of -ongelijkheid wenselijk is, omdat de verzorging van de een de lasten zijn van de ander.' Dit ontbreken van consensus zou volgens Daudt politieke partijen in de verleiding kunnen brengen om hun eigen standpunten te verabsoluteren, de wensen van concurrerende partijen te negeren en deze partijen desnoods met niet-democratische middelen buitenspel te zetten.

Volgens Daudt is het ontstaan van de verzorgingsstaat en van de problemen die hij produceert, in veel westerse landen terug te voeren op de invoering van het algemeen kiesrecht aan het begin van de twintigste eeuw en op de geschiedenis van politieke en economische onderdrukking die daaraan voorafging. Het algemeen kiesrecht bood voorheen uitgesloten burgers de mogelijkheid "door middel van overheidsingrijpen zijn aandeel [op te eisen] van de voordelen die in de negentiende eeuw ten goede kwamen aan de betrekkelijk kleine groepen burgers die het destijds voor het zeggen hadden" (1995a, p. 319). Voor de nieuwe kiezers, die veelal door socialistische politieke partijen werden vertegenwoordigd, was de invoering van het algemeen kiesrecht dus niet louter een

doel op zichzelf geweest. Doordat voor deze groepen in de negentiende eeuw "het ontbreken van politieke rechten en economische onderworpenheid hand in hand" waren gegaan, aldus Daudt (1995b, p. 372), was bij de socialistische partijen economische emancipatie gaandeweg belangrijker geworden dan politieke emancipatie, en dit had grote gevolgen voor het functioneren van de democratie die na de invoering van het algemeen kiesrecht ontstond. In plaats van algemene politieke beginselen te formuleren en het 'algemeen belang' te dienen, zoals de voorheen heersende liberale staatkundige doctrine voorschreef, gebruikten de socialistische partijen het algemeen kiesrecht volgens Daudt om groepsbelangen te verdedigen en voorzieningen te creëren die aan een meerderheid ten goede kwamen maar door een minderheid moesten worden betaald.

In Nederland, aldus Daudt, leidde dit streven aanvankelijk niet tot ondermijning van het democratische bestel en tot politieke uitsluiting van de minderheid, zoals volgens hem op basis van speltheoretische inzichten mocht worden voorspeld. Door de ongekende economische groei en de aardgasbaten konden de verzorgingsstaatambities van de socialisten na de Tweede Wereldoorlog worden verwezenlijkt zonder dat de politieke positie en de economische vrijheid van de betalende minderheid fundamenteel werden aangetast. Pas toen vanaf de vroege jaren zeventig de kosten van de verzorgingsstaat sterk stegen en bovendien de staatsfinanciën, mede als gevolg van de economische crisis, grote tekorten begonnen te vertonen, konden

volgens Daudt de kool en de geit niet langer worden gespaard.

Hier aangeland schetst Daudt – we spreken eind jaren zeventig – een grimmig beeld van de mogelijke toekomst van de Nederlandse democratie. Het streven van de Partij van de Arbeid in deze periode naar een 'progressieve meerderheid' moet volgens hem worden opgevat als een poging om de betalende minderheid als politiek relevante factor definitief aan de kant te schuiven. Dit streven is volgens Daudt in zoverre begrijpelijk, dat een verdere uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat in deze periode inderdaad niet langer mogelijk is zonder ook enkele fundamentele maatschappelijke en economische hervormingen door te voeren. Een dergelijke uitbouw impliceert volgens hem een verdere inperking van de ondernemersvrijheid en een uitbreiding van de collectieve sector voorbij een voor de betalende minderheid nog aanvaardbaar punt – Milton Friedmans "line we dare not cross". Maar het overschrijden van deze grens kan volgens Daudt leiden tot een "situatie waarin een minderheid na verkiezingen de heerschappij van de meerderheid als tirannie ervaart, omdat er geen rekening kan worden gehouden met de hoogste norm van de minderheid die afwijkt van die van de meerderheid" (1995a, p. 340). Als gevolg hiervan zal de betalende meerderheid haar vertrouwen in de democratie geleidelijk verliezen en kan de hervormingsarbeid van de meerderheid, indien zij deze daadwerkelijk doorzet, uitmonden in een "(links) totalitair regime" of, als de minderheid zich met succes verzet, een "(rechts) autoritair regime", aldus Daudt (*ibidem*).

Uit deze hachelijke situatie ziet Daudt eind jaren zeventig slechts één uitweg, namelijk een aanvaarding in beide kampen van de patstelling die rondom de toekomst van de verzorgingsstaat is ontstaan:

“In dat geval is er bij beide partijen een consensus ontstaan over enigerlei vorm van tolerantie die dan als norm boven hun streven naar minder ongelijkheid of naar handhaving van de individuele vrijheid uitgaat. In een dergelijke situatie zal de ideologische of politiek-filosofische discussie over de meest aanvaardbare norm van sociale rechtvaardigheid stellig in hevigheid toenemen [...]. Misschien dat dan op den duur over bepaalde wenselijke wijzigingen in de maatschappij een consensus kan ontstaan op grond waarvan verdere hervormingen kunnen worden doorgevoerd” (1995a, p. 341).

Een dergelijke consensus over een nieuwe verzorgingsstaat kon volgens Daudt echter nog wel “een generatie” op zich laten wachten (1995b, pp. 372-373).

Daudts apocalyptische scenario van een ondergang van de Nederlandse democratie onder druk van een verdere hervormingsdrift van ‘links’ is geen realiteit geworden, maar men zou kunnen betogen dat zijn tweede scenario wel is uitgekomen, zij het veel eerder dan hij zelf voor mogelijk hield. Na een relatief korte periode van oplopende spanningen ten tijde van de kabinetten-Van Agt-Wiegel (1977-1981) en -Lubbers (1982-1989), brachten ‘links’ en ‘rechts’ vanaf het einde van de jaren

tachtig gezamenlijk enkele fundamentele hervormingen in de Nederlandse verzorgingsstaat tot stand, eerst in een coalitie van PvdA en CDA, en later in de Paarse Coalitie van de gezworen klassenvijanden PvdA en VVD. De totstandkoming van een nieuwe, samenlevingbrede consensus over een ‘activerende verzorgingsstaat’, zo lijkt het, resulteerde in een reeks hervormingen die er alle op gericht waren sociale regelingen in overeenstemming te brengen met de ‘economische realiteit’ en beter te doen aansluiten op de voorkeuren en omstandigheden van individuele burgers, onder meer via de invoering van persoonsgebonden budgetten, levensloopregelingen en van persoonlijke begeleiding van werklozen en arbeidsongeschikten bij hun ‘re-integratie’ in de arbeidsmarkt (WRR, 2006).

Deze omslag in het denken over de doelen van de verzorgingsstaat was overigens geen exclusief Nederlands fenomeen, maar een ontwikkeling die in de afgelopen decennia ook in veel andere westerse landen waarneembaar is geweest (Gilbert, 2002). Typisch Nederlands is wellicht dat dit gehele programma van hervormingen uiteindelijk, meer dan elders in Europa, gebaseerd is op de veronderstelling dat de doelstellingen van ‘links’ (sociale bescherming) en ‘rechts’ (individuele vrijheid en vrije-marktwerking) elkaar niet uitsluiten, maar elkaar juist veronderstellen en mogelijk maken. In die zin belichaamt het veel geprezen en verguisde ‘Poldermodel’ niet slechts een bepaalde consensus over de wijze waarop de politieke en sociaal-economische besluitvorming dient plaats te vinden, maar tevens overeenstemming over een aantal ‘technische’ uitgangspun-

ten van het beleid (Visser en Hemerijck, 1997).

De grote vraag is uiteraard hoe de snelle totstandkoming van een nieuwe consensus over de Nederlandse verzorgingsstaat op basis van Daudts analyse kan worden verklaard? Ik vrees dat dit simpelweg niet mogelijk is, vooral omdat in Daudts redenering één belangrijke schakel ontbreekt. Opmerkelijk genoeg hanteert Daudt in zijn analyse van het ontstaan van de controverses rond het kiesrecht en de sociale zorg aan het begin van de twintigste eeuw een klassenanalyse, maar ontbreekt een dergelijke benadering in zijn duiding van de onenigheid rond de toekomst van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Hij suggereert daarmee dat in de tussentijd in de klassenstructuur geen noemenswaardige verschuivingen waren opgetreden, maar deze suggestie lijkt me niet houdbaar.

Wat Daudt lijkt te vergeten is dat de verzorgingsstaat zelf de klassenstructuur in de loop van de twintigste eeuw verregaand heeft beïnvloed. Niet alleen heeft de verzorgingsstaat een einde gemaakt aan de schrijnende armoede van de negentiende eeuw; tevens hebben de verschillende sociale regelingen belangrijk bijgedragen aan de verkleining van de inkomensverschillen tussen Nederlandse burgers onderling (Van Goor en Ellemers, 2004). Mede als gevolg hiervan is in Nederland in de loop van de twintigste eeuw een brede middenklasse ontstaan, die de verzorgingsstaat weliswaar uitbundig steunt, maar die tevens gaandeweg een van de belangrijkste steunpilaren van de sociaaleconomische status quo is geworden (SCP, 2005; De Beer, 2007).

Ook de 'linkse' Partij van de Arbeid vindt het gros van haar kiezers al enige decennia in deze brede middenklasse. Deze kiezers zijn tamelijk tevreden over de sociale verzekeringen en voorzieningen waarvoor hun partij in de loop van de twintigste eeuw zo hard heeft gestreden, maar een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat zien ook zij niet zitten. Forse verhoging van de belastingen wijzen zij af, en ook verdergaande nivellering van inkomens kan bij deze kiezers sinds de jaren zeventig nauwelijks op bijval rekenen (SCP, 2005). In die zin lijkt niet alleen Daudt maar ook de 'linkse' leiding in de late jaren zeventig de belangen en voorkeuren van deze kiezers onjuist te hebben ingeschat.

Toch is het maar de vraag of de hervormingen van de afgelopen decennia werkelijk het resultaat zijn van een nieuwe, breedgedragen consensus over de doelen van de verzorgingsstaat. Wellicht is er sprake van overeenstemming tussen de grote politieke partijen, maar of de nieuwe verzorgingsstaat ook een grote mate van overeenstemming onder de Nederlandse bevolking weerspiegelt valt nog te bezien. In een terugblik op Daudts essays schreef J.Th.J. van den Berg vijftien jaar geleden al dat sinds het begin van de hervorming van de Nederlandse verzorgingsstaat in de jaren tachtig een *nieuwe* minderheid van sociaal zwakkeren is ontstaan die, net als Daudts betalende minderheid in de jaren zeventig, haar vertrouwen in het politieke bestel gaandeweg aan het verliezen is, waardoor grote sociale onrust dreigt: "Het gevaar voor de democratie, daaruit voortkomend, kon wel eens minstens zo groot

zijn als de risico's die Daudt [...] waarnam" (1995, p. 29).

Van den Berg schreef de dreigende onrust in 1995 toe aan de *afbouw* van sommige sociale regelingen, waardoor de nieuwe minderheid uit de boot dreigde te vallen, maar vijftien jaar later kan evenzeer de *ombouw* van bepaalde regelingen als een voorname bron van onrust worden aangewezen. De persoonsgebonden budgetten, de levensloopregelingen, de uitbreiding van de kinderopvang, de reïntegratietrajecten – het zijn alle regelingen die uitstekend aansluiten bij de wensen en competenties van de nieuwe middenklassers, die werkelijk in staat zijn om zelf te kiezen en om vorm te geven aan hun eigen leven. Maar of de door Van den Berg gesignaleerde nieuwe minderheid net zoveel baat heeft bij de nieuwe regelingen is twijfelachtig (vergelijk met WRR, 2006). Zo blijkt bijvoorbeeld uit recent onderzoek dat een deel van de cliënten van de voedselbanken de hulp van deze particuliere steunverstrekkers inmiddels verkiest boven ondersteuning door de gemeenten, en dat deze groep de bijstand en allerlei aanvullende regelingen links laat liggen. Voor deze categorie burgers is de verzorgingsstaat niet alleen te ingewikkeld geworden, maar stellen de nieuwe 'activerende' regelingen tevens eisen waaraan zij eenvoudigweg niet kunnen voldoen (Desain et al., 2006; Oomkens, 2008).

Opnieuw lijkt dus de Nederlandse verzorgingsstaat in zijn ontwikkeling te zijn aangeland op een punt waarop een doorgezette hervormingsdrift van een meerderheid de positie van een minderheid dreigt te ondermijnen. En opnieuw dreigt het gevaar dat een deel van het

electoraat zich van de politiek af, of zich zelfs tegen het politieke bestel keert – de Fortuyn-revolte van enkele jaren geleden was hier mogelijk slechts een voorproefje van. Wellicht is het tijd om pas op de plaats te maken en de vraag te stellen of met een verdere aanpassing van de verzorgingsstaat aan de wensen van de middenklassemeerderheid niet de belangen van een aanzienlijke groep burgers worden aangetast. En misschien is het tijd voor een nieuw compromis, waarin ook de nieuwe minderheid zich kan vinden. Want, zoals Daudt dertig jaar geleden al schreef, "één ding is zeker. Wanneer men hiertoe niet bereid is en er fundamentele tegenstellingen over de hoogste normen van sociale rechtvaardigheid bestaan, dan gaat in de verzorgingsstaat de democratie als besluitvormingsmethode op nationaal niveau ten gronde" (1995a, p. 341).

Noten

1. Een heel lezenswaardig artikel, nog steeds, over de 'behavioristen', onder wie Dahl, en de 'theoristen' in de Amerikaanse politicologie van destijds is van de hand van een van Amsterdams knapste studenten Politieke en sociale wetenschappen, A. de Swaan, "Theoristen versus behavioristen: Enkele aspecten van een tegenstelling binnen de wetenschap der politiek in de Verenigde staten", in: *Acta Politica*, 6 (1968-69) 2 (januari), pp. 125-138.

2. Rudy Andeweg herinnerde me eraan dat Gruijters ook in Amsterdam Politieke en sociale wetenschappen heeft

gestudeerd (en psychologie) en bij Daudt school heeft gelopen.

3. Joseph A. Schumpeter, *Kapitalisme, Socialisme en Democratie*, Haarlem, De Haan, 1979, p. 311.

4. Herdrukt in: Ed. van Thijn, *Commentaren en pleidooien 1966-1991*, Amsterdam, Van Gennep, 1991, pp. 35-51; citaat p. 35.

5. *Idem*, p. 36.

6. Zie ook: H. Gruijters, K. Schermer en K. Slotman (met een woord vooraf van Prof. Dr. H. Daudt), *experimenten in Democratie*, Amsterdam, De Bezige Bij, 1967, p. 47 en volgende; 'experimenten' hier inderdaad met een kleine letter en 'Democratie' met een hoofdletter geschreven.

7. <http://www.folia.nl/nieuws/politico-log-hans-daudt-overleden-399.html>.

8. Gerard van Westerloo, "De illusie van democratie", *NRC Handelsblad, Bijlage M*, 4 mei 2002; ook te vinden op <http://www.queeste.eu/jongkind/news/De%20illusie%20van%20democratie%20INGEKORT.pdf>.

9. Eerdere versies van dit stuk heb ik laten lezen aan Kees Aarts en Jacques Thomassen. Hun commentaar noodzaakte mij deze versies volledig te herschrijven. Ik heb het niet aangedurfd ze ook deze laatste versie nog eens voor te leggen. Ik ben dan ook als enige verantwoordelijk voor alle ongerechtigheden in inhoud en toon. In deze bijdrage heb ik omwille van de leesbaarheid afgezien van het opnemen

van uitvoerige literatuurverwijzingen. Voor degenen die behoefte hebben aan dergelijke verwijzingen, verwijs ik allereerst naar een kort overzicht van het Nederlandse onderzoek in het boek *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998* uit 2000 onder redactie van Thomassen, Aarts en mijzelf. Naar aanleiding van de verkiezingen van 2002 en 2003 schreven Joop van Holsteyn en Josje de Ridder een relevant hoofdstuk in *Alles blijft anders* en ook in het recente boek *Een verdeeld electoraat* onder redactie van Kees Aarts, mijzelf en Martin Rosema over de verkiezingen van 2006, wordt weer aandacht besteed aan allerlei vormen van wisselen en zweven. De in de tekst genoemde boekbesprekingen zijn via de SSCI te vinden en zijn te lezen via www.jstor.org (mits men toegang heeft tot deze website). Het proefschrift Van Hans Daudt hoort in elke Nederlandse bibliotheek van een instelling waar men politicologie onderwijst beschikbaar te zijn.

10. Ook meer recent lijkt Daudt vooral als ongelezen verwijzing te worden gebruikt. Zo kwam ik een verwijzing tegen in een hoofdstuk van John Zaller, waarin hij Daudt juist lijkt op te voeren als aanhanger van de hypothese dat wisselaars 'ignorant low information' kiezers zijn (zie zijn "Floating Voters In U.S. Presidential Elections, 1948-2000").

Literatuur

Berg, J.Th.J. van den (1995). Hans Daudt, 'politiek commentator van de allerbeste

- soort". In H. Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek* (pp. 1-39). Amsterdam: Bert Bakker.
- Daudt, H., 1995a (1978). De politieke toekomst van de verzorgingsstaat. In H. Daudt, *Echte politicologie* (pp. 318-341).
- Daudt, H., 1995b (1979). Verzorgingsstaat, democratie en socialisme. In H. Daudt, *Echte politicologie* (pp. 353-374).
- Daudt, H., 1995c (1972). Kritische theorie, kritiek op de politicologie en politicologische kritiek. In H. Daudt, *Echte politicologie* (pp. 174-230).
- Daudt, H., 1995c (1981). Politicologie en politieke praktijk. In H. Daudt, *Echte politicologie* (pp. 231-262).
- Desain, L. et al. (2006). *Klantenanalyse Voedselbanken*. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. http://www.ggd.nl/ggdnl/uploaddb/download_object.asp?atoom=35198&VolgNr=343, geraadpleegd op 18 januari 2009.
- Gilbert, N. (2002). *The Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Goor, H. van, & Ellemers, J.E. (2004). Het einde van de 'egalitaire revolutie'? Ontwikkelingen in sociale ongelijkheid in Nederland sinds 1945', *Sociologische Gids*, 51 (4), 318-345.
- Oomkens, R. (2008). *A Qualitative Study on Food Bank Clients in Rotterdam. Food Bank Versus 'Alternative' State-Run Social Welfare Provisions*, Master thesis t.b.v. de Master Social Policy and Social Interventions, Universiteit Utrecht, Afdeling Algemene Sociale Wetenschappen.
- Praag, Ph. van (1990). *Strategie en illusie: elf jaar intern debat in de PvdA, 1966-1977*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1977-2002. Een analyse van trends in meningen*. Den Haag: SCP.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2006, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eppur si muove: De ontwikkeling van de welvaartsstaat

België en Nederland in vergelijkend perspectief

Wim Van Lancker¹

BESPREKING VAN

- Jo Deferme (2007). *Uit de ketens van de vrijheid. Het debat over de sociale politiek in België 1886-1914*, Leuven: Universitaire Pers Leuven.
 - Gregory Vercauteren (2007). *In naam van de sociale vooruitgang, de rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*, Leuven/Voorburg: Acco.
-

"What counts is not the quantity of goods we produce but the quality of life"

J.K. Galbraith

"Wat is dat eigenlijk, de welvaartsstaat?" Het formuleren van een antwoord op deze eenvoudige vraag is een werk van lange adem. Een huzarenstukje zelfs. Hoewel de tentakels van de welvaartsstaat diep in de samenleving zijn verankerd en het een bijzonder belangrijke rol speelt in het leven van zo goed als iedere burger, is er weinig wetenschappelijke eenduidigheid over het concept *an sich* en de elementen waaruit het bestaat. Met het gebruik van uiteenlopende termen als 'verzorgingsstaat', 'sociale zekerheid', 'sociaal beleid' enzovoort bedoelt men vaak hetzelfde, en als men spreekt over uitkeringen, gezondheidszorg, pensioenen en loonafspraken, passen die begrippen

allemaal netjes in het containerbegrip welvaartsstaat. Maar wat is het precies? Herman Deleecq, ooit omschreven als het 'geweten van de welvaartsstaat', hanteerde een omschrijving die in dit artikel als leidraad kan worden gebruikt: "de samenlevingsvorm van sommige rijke geïndustrialiseerde landen waarbij een aantal grondrechten van de burger, met het oog op zijn materiële welvaart en de bevordering van zijn kansen tot ontplooiing, binnen een wettelijk raamwerk, effectief gewaarborgd worden" (Deleecq, 2001, p. 22). Of nog: de welvaartsstaat wordt gekenmerkt door "een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich - bij handhaving van een

kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen” (Thoenes, 1971, p. 124). Het doel van de welvaartsstaat is dus een wettelijke waarborg op het welbevinden van mensen dat wordt verwezenlijkt door middel van een georganiseerd systeem van welvaartsverdeling. Dit alles vindt plaats binnen het stelsel van de parlementaire democratie en de vrije markt. Een wezenlijk kenmerk is het niet-staatse karakter: het vastleggen van de krachtlijnen van het sociaal beleid gebeurt in het kader van sociaal overleg tussen werkgevers en werknemers waarbij de overheid optreedt als ‘wettelijke organisator’, ‘toeschouwer’ en – indien nodig – scherprechter. Idem dito voor de uitvoering van de afgesproken te volgen koers: de centrale overheid geeft het beleid in handen van de pluralistische sociale organisaties. Omwille van het niet-staatse karakter is het eigenlijk niet correct over de *welvaartsstaat* te spreken. Dit is een overblijfsel van de letterlijke vertaling van het Engelse *welfare state*. In wat volgt gebruiken we dan ook verder deze term. Een adequate definiëring van het begrip is echter niet afdoende om de welvaartsstaat ten volle te kunnen vatten; daarvoor is een historische analyse van de ontstaansgeschiedenis onontbeerlijk. In dit artikel bespreken we twee recent verschenen historische werken die elk vanuit een verschillend theoretisch kader twee cruciale momenten in de geschiedenis van de welvaartsstaat onder de loep nemen, namelijk *Uit de ketens van de vrijheid* van Jo Deforme (2007) en *In naam van de sociale vooruitgang* van Gregory Vercauteren (2007).

In de literatuur wordt de welvaartsstaat vaak onderzocht in comparatief perspectief, waarbij de verschillende welvaartsstaten aan de hand van een aantal indicatoren opgedeeld worden in typologieën. (bijvoorbeeld Clasen, 1999). Op basis van het werk van Titmuss (1974) identificeerde Esping-Andersen (1990) zijn inmiddels wereldberoemde welvaartsregimes: ‘liberale’ (Angelsaksische landen), ‘conservatieve’ of ‘corporatistische’ (Frankrijk, Nederland, België enzovoort) en ‘sociaal-democratische’ (Zweden, Denemarken, Noorwegen). Aan deze classificatie werd nog een ‘rudimentair’ of ‘latin rim’-model toegevoegd dat betrekking heeft op de Zuidelijke Europese staten, en na de val van de Muur begon met ook de Oost-Europese welvaartsstaten in typologieën te gieten (‘postcommunistisch’, ‘Baltisch’). Op deze verdere indeling is echter veel kritiek gekomen, in zoverre dat men zelfs over een *welfare modeling business* spreekt (Abrahamson, 1999). Ook de stijlen van sociale verzekeringen *binnen* de welvaartsstaten, de manier waarop de welvaart wordt verdeeld, worden op hun beurt opgedeeld in clusters. Men onderscheidt het ‘beveridgeaanse’, het bismarckiaanse’ en het ‘demogarante’ stelsel² (Cantillon, 2004). Het grootste probleem met dergelijke typologieën, hoe nuttig ook als heuristisch instrument in het comparatief onderzoek, is echter niet de verdere indeling in alsmar meer modellen maar vooral dat ze de eigenheid en de specifieke historische context waarin iedere individuele welvaartsstaat is ontstaan over het hoofd zien. Dit kan eenvoudig worden

geïllustreerd met een vergelijking tussen België en Nederland.

Beide landen worden tot de conservatieve welvaartsregimes (ook wel aangeduid als het 'Rijnlandmodel') gerekend en "de Nederlandse welvaartsstaat vertoont dezelfde kenmerken als de Belgische" (Deleek, 2001, p. 32). Dat is ook de conclusie van Sanneke Kuipers in haar nu reeds veelgevoerde studie van welvaartshervormingen in het België en Nederland van de jaren negentig: "the Netherlands and Belgium are very comparable on three (...) levels: the institutional structure of the welfare state regime, the configuration of the policy sector, and the characteristics of the political system" (Kuipers, 2006, p. 38). Toch moet dit eerder ideaaltypisch worden geïnterpreteerd, want er zijn ook belangrijke verschillen tussen beide landen. Niet alleen qua werking (België is in tegenstelling tot Nederland een federaal land en zoals we verder zullen zien ontwikkelde zich in Nederland een andere vorm van de overlegcultuur) maar ook en vooral wat de resultaten, de uitkomsten, betreft. In 1986 bestempelt de Zweedse socioloog Göran Therborn het Nederlandse welvaartsmodel nog als "the most spectacular employment failure in the advanced capitalist world", terwijl tien jaar later datzelfde model zonder blikken of blozen het 'Nederlands mirakel' wordt genoemd (Visser en Hemerijck, 1997, p. 9). Andere beleidsdaden en -keuzes leidden toen tot veel betere prestaties van het Nederlandse model ten opzichte van het Belgische. Aan het einde van dit artikel komen we daarop terug, maar de tendens is duidelijk: elke welvaartsstaat is op unieke wijze respon-

sief ten opzichte van veranderingen in de samenleving.

De meest recente veranderingen waar die samenleving, en dus ook de welvaartsstaat en het sociaal beleid, aan onderhevig is komt van bovenaf: door invloeden van de globalisering c.q. neoliberalisering en de voortschrijdende Europese integratie zouden de Europese welvaartsstaten opnieuw onder druk staan, een angst die nog wordt aangewakkerd door doemverhalen over sociale dumping en een *race-to-the-bottom* tussen Europese landen. De feiten spreken deze angst echter tegen. Bijvoorbeeld de sociale uitgaven en de bodemuitkeringen blijven stabiel of stijgen zelfs, en ook van een *race-to-the-bottom* is vooralsnog geen sprake (Cantillon, 2004; Pestieau, 2004). Maar dat betekent vanzelfsprekend niet dat de welvaartsstaat nu veilig en voor altijd verankerd is, want naast de externe uitdagingen zijn er ook interne problemen. Zo vergroot de vergrijzing van de maatschappij de financiële druk op de komende generaties werkenden. Daarnaast bevinden de Europese landen en de EU zich op een kruispunt: het besef dat meer supranationale ingrepen in het sociaal beleid van de lidstaten noodzakelijk zijn omwille van de vergroting van het economische speelveld wint steeds meer veld, terwijl een volledige overheveling van het sociaal beleid naar Europees niveau niet haalbaar en door de grote verschillen tussen de individuele welvaartsstaten zelfs niet wenselijk is. Via de 'zachte methode' van de Open Coördinatie Methode (OMC) poogt men op Europees niveau de sociale doelstellingen van de lidstaten naar elkaar te laten convergeren. Een aantal waarnemers zijn

echter sceptisch over deze methode (Vanhercke, 2007). Veel academici omschrijven deze europeanisering enerzijds als een *berkering van de manoeuvreerruimte* van de nationale welvaartsstaten (Scharpf en Schmidt, 2000), en anderzijds als het opkomen van de Europese Unie als *agenda setter* en drijvende kracht achter hervormingen (Ferrera, 2005). Hoe de welvaartsstaten van de Europese Unie zich in de toekomst aan de nieuwe uitdagingen zullen aanpassen is echter koffiedik kijken, en dat geldt evenzeer voor de gevolgen van de financiële en economische crisis op wereldschaal waarmee mensen en samenlevingen op dit eigenste moment worden geconfronteerd.

Wat de toekomst ook zal brengen, de tendens is wel duidelijk: de welvaartsstaat evolueert en past zich aan. Om dit als sociaal wetenschapper ten volle te kunnen vatten en er adequaat op te kunnen reageren is een goed begrip van de wordingsgeschiedenis van het sociaal beleid van primordiaal belang. Historische studies, vaak doorwrochte werken gebaseerd op jarenlang archiefwerk, gaan echter veelal onopgemerkt voorbij in de wereld der politicologie. Dat is bijzonder jammer, want elke realiteit is immers ingebed in een specifieke historische context en is geëvolueerd via een padafhankelijk parcours. En dat geldt ten volle voor de Belgische (en Nederlandse) welvaartsstaat.

Herman Deleeck (2001) heeft in zijn standaardwerk *De Architectuur van de Welvaartsstaat* vier fases blootgelegd waarbinnen de historische ontwikkeling van de Belgische welvaartsstaat moet worden

begrepen: de voorbereiding (1880-1940), de uitbouw (1950-1970), de crisis (1973-1990) en ten slotte de actieve welvaartsstaat (1990 – nu). De twee werken die in dit artikel worden besproken kunnen in dit kader worden ingepast en leveren zo een waardevolle bijdrage aan de sociaal-wetenschappelijke kennisverwerving.

Eerste periode: De voorbereiding

Historicus Jo Deforme situeert in *Uit de ketens van de vrijheid* het begin van de sociale politiek aan het eind van de negentiende eeuw en schetst zo de ontwikkeling van de welvaartsstaat in België tijdens de periode voor de Eerste Wereldoorlog. In die periode ontstaan inderdaad de eerste geïnstitutionaliseerde mechanismen die uiteindelijk tot de welvaartsstaat zoals we die nu kennen zullen leiden, maar de eerste oprispingen van wat men sociale maatregelen zou kunnen noemen vonden reeds plaats na de middeleeuwen, waarvan *De subventione pauperum* (1526) van Juan Luis Vives als voornaamste exponent kan worden beschouwd. Flora en Heidenheimer spreken in dit verband over de "Poor Law Period" (1981, p. 22). Methodologisch kiest Deforme voor een interessante invalshoek. Hij laat de reeds begane paden links liggen door niet voor een klassiek politiek-theoretisch of politiek-historisch verklaringsmodel voor sociale politiek te kiezen, maar expliciet te opteren voor een zogenaamde ideeënhistorische of politiek-culturele invalshoek waarbij de politieke cultuur – dit betekent het 'sociale

denken' ofte "ideeën die de partijpolitieke en ideologische grenzen overstegen" (Deferme, 2007, p. 10) – als leidraad fungeert. De ideeënhistoriek gaat in principe over het aangrijpen van een dominant idee, op een bepaald moment in de geschiedenis, als ankerpunt om gebeurtenissen te begrijpen en de invloed van deze ideeën op concrete beleidsdaden, *in casu* het ontstaan van sociaal beleid, bloot te leggen. Het gevaar bestaat echter dat dergelijk theoretisch kader eerder gezien kan worden als een *a posteriori*-constructie van het ontstaan van sociale politiek dan als een echte verklaring. Deferme is zich van dit gevaar bewust en stipt expliciet aan dat de politieke cultuur inderdaad meer gezien moet worden als een legitimatie van de toenmalige gebeurtenissen (Deferme, 2007, p. 11). Om die reden is het eerder aangewezen het boek te hanteren in combinatie met een klassiek historisch overzicht van de groei van het sociaal beleid zoals het eerder vermelde werk van Deleeck (2001). Het gebruik van de ideeënhistoriek vormt zo een meerwaarde om via de handelingen van de protagonisten (de toenmalige beleidsmakers en parlementairen) de ontwikkeling van de welvaartsstaat beter te begrijpen. In het boek van Deferme worden in de eerste plaats de argumenten die werden gehanteerd tijdens de parlementaire debatten omtrent sociale politiek in de periode 1886-1914 geanalyseerd. Het resultaat is niet alleen een boeiend overzicht van het ontstaan van de Belgische sociale wetgeving, maar vooral een treffende illustratie van de paradigmaverschuiving in de *Zeitgeist* waarin het begrip 'vrijheid' in al zijn aspecten centraal staat.

Het sociaaleconomische denken bij de leidende klasse in de negentiende eeuw werd gedomineerd door wat men een 'liberale politieke cultuur' kan noemen, met de idee van 'vrijheid van arbeid' als kristallisatiepunt. Els Witte spreekt in dat verband zelfs over de "triumf van het politieke liberalisme" (1990, p. 63). De vrijheid van arbeid betekent dat er geen enkele inmenging van derden, *ergo* de staat, mag zijn wat werkomstandigheden en verloning betreft. Dit kan niet los worden gezien van het individualisme dat zijn oorsprong vindt in het verlichtingsdenken. De invloed van dit denken was niet gering, in die mate dat het er "op sociaal-politiek vlak niet zoveel toe [deed] of er nu katholieken of liberalen aan het bewind waren" (Deferme, 2007, p. 63). Geen van de beide ideologische kampen stelden de dominante liberale waarden in vraag. Vrijheid was hét sleutelbegrip en aberraties als armoede waren de schuld van de armen zelf. Het besef dat theoretische gelijkheid en individuele verantwoordelijkheid in de praktijk vaak leidde tot uitbuiting en niet-vrijheid kwam pas later. In deze periode was de consensus zeer helder: overheidsinmenging is uit den boze. Deferme benoemt dit als een 'atomistische' sociale politiek, wat omschreven kan worden als een sociale politiek waarbij het individu geabstraheerd wordt van de (sociale) werkelijkheid. Iedereen, ook de arbeider, werd beschouwd als zijnde zelf verantwoordelijk voor het eigen welzijn.

Een eerste breuk in het atomistisch denken vond plaats naar aanleiding van de stakingsgolf van 1886. In het voorjaar van

dat jaar worstelde heel Europa met sociale onrust die in België samenviel met de herdenking van de vijftiende verjaardag van de Parijse commune door een aantal Luikse anarchisten. Ook toen al speelden externe, internationale, factoren klaarblijkelijk een grote rol. Dit protest breidde zich razendsnel uit, het leger sloeg hardhandig terug (er vielen zelfs doden) en vanaf de paasvakantie braken er in het hele land stakingsgolven uit. Hoewel de reactie van de katholieke regering Beernaert volledig in het plaatje van de heersende liberale politieke cultuur paste (de onlusten waren de schuld van een aantal individuele onruststokers en staatsinterventie om de situatie van de arbeiders te verbeteren bleef uit den boze), leken er toch wat ook barsten in het atomistisch denken te ontstaan. Zo kwam er een Commissie van Arbeid en werden de eerste sociale wetten gestemd, zoals die op de nijverheids- en arbeidsraden (1887) die het installeren van proto-overleggraden mogelijk maakte. Dit betekende echter geen breuk met de heersende individualistische traditie: "de aandacht van de overheid voor crisisoverleg [was] een 'gunst' aan de arbeidersklasse, die dan moest bewijzen die gunst waardig te zijn." (Deferme, 2007, p. 111). Bovendien liep de concrete toepassing van deze wetten in de praktijk veelal spaak. In het parlement bleef men, op een paar enkelingen na, vasthouden aan de vrijheid van arbeid als ijkpunt.

Een tweede geleidelijke, maar uiteindelijk radicale, breuk in het liberale denkpatroon was de evolutie van de sociale wetenschappen en de invloed ervan op de heersende politieke ideologieën, in combi-

natie met de intrede van de socialisten als politieke macht. Vanaf 1885 maakte de sociologie een belangrijke evolutie door onder invloed van vooral Emile Durkheim, waarbij niet langer het individu (in een sociaal darwinistisch geïnspireerd denkkader) maar de 'sociale feiten' centraal stonden. Deze verschuiving in de sociale wetenschappen leidde vanaf de jaren negentig tot vernieuwingen in de theoretische fundamenten van de verschillende politieke stromingen. Bij de katholieken uitte zich dat in de opkomst van de christendemocratie en een vergrote aandacht voor de sociale kwestie. Vooral de herziening van de katholieke sociale doctrine, de encycliek *Rerum Novarum* (1891) van paus Leo XIII, speelde hierbij een cruciale rol. Op het theoretische vlak is vooral de invloed van het zogenaamde (neo) thomisme opvallend. Door middel van de leer van Thomas Van Aquino poogde men de katholieke filosofie te verzoenen met de vernieuwde sociale wetenschap, wat leidde tot de introductie van de notie van sociale rechtvaardigheid (rechtstreeks geplukt uit de leer van Thomas) en de mogelijkheid tot staatsinterventie. Ook de oprichting van de Belgische Werklieden Partij (BWP) in 1885 zorgde voor een radicale ommekeer in vergelijking met de liberale politieke cultuur. De socialisten werden immers meer dan door Karl Marx beïnvloed door het werk van Pierre-Joseph Proudhon, waardoor het ordewoord in de praktijk 'pragmatiek' werd. Sociale wetgeving, en dus zich inbedden in het 'systeem', werd noodzakelijk geacht om de positie van de werkende klasse te verbeteren. In het liberale kamp tekende zich een tweespalt af tussen doctrinair, die

mordicus vasthielden aan de 'vrijheid van arbeid', en progressisten die een vorm van sociaal liberalisme voorstonden. Dit leidde zelfs tijdelijk tot een breuk in het liberale kamp. Ondanks de invloed van figuren als Paul Janson en Ernest Solvay, die onder invloed van de sociale wetenschappen een weg zochten uit de spanning tussen individuele vrijheid en het omgaan met sociale mistoestanden, bleven de meeste liberalen terughoudend jegens staatsinterventie. Concluderend kan men stellen dat deze evolutie, door Deferme prachtig omschreven als een verschuiving van het 'atomistisch denken' naar een 'holistische beking', in de jaren negentig van de negentiende eeuw leidde tot "een sterker aanvoelen dat er een sociaal beleid nodig was" (Deferme, 2007, p. 207). Dit aanvoelen leidde tot een aantal expliciete maatregelen en de doorbraak van de arbeidswetgeving rond de eeuwwisseling, zoals het ontstaan van de eerste instellingen rond sociaal beleid (een wettelijk statuut voor de maatschappijen van onderlinge bijstand, zie Deleeck, 2001, p. 42), reglementeringen omtrent vrouwen- en kinderarbeid (1889) en wetten zoals die over veiligheid op het werk en de arbeidsovereenkomsten (1899/1900). In deze woelige periode deden de socialisten hun intrede in het parlement (het Algemeen Meervoudig Stemrecht werd ingevoerd in 1893) met zwaar zetelverlies voor de liberalen tot gevolg. Met hulp van de christendemocraten en de progressisten probeerden de socialisten dan ook zoveel mogelijk uit de brand te slepen, hoewel men vanuit katholieke hoek de nieuwe sociale wetgeving nog steeds probeerde in te passen in de traditie van de vrijheid. Hoe dan ook,

met de doorbraak van de arbeidswetgeving kwamen de "sociaal-theoretische vernieuwingen die vanaf de jaren 1880 begonnen door te sijpelen [...] nu veel explicieter tot uiting" (Deferme, 2007, p. 261). *Uit de ketens van de vrijheid* eindigt met de invoering van de eerste echt verplichte sociale verzekeringen (zoals de verplichte pensioenverzekering voor mijnwerkers in 1911). Hoewel deze maatregelen allemaal kaderden in het nieuwe holistische waardepatroon, mag men toch de nuance niet uit het oog verliezen: "de vrijheid werd radicaal uitgedaagd, enigszins aangevreten, maar nooit helemaal verlaten" (Deferme, 2007, p. 326). Ter conclusie van de vooroorlogse periode kan men deze paradigmaverschuiving dan beter omschrijven als een verschuiving van de individuele vrijheid naar de georganiseerde vrijheid.

Tweede periode: De uitbouw

Deferme schetst een boeiend en origineel beeld van het ontstaan en de eerste schuchtere stapjes naar een omvattend welvaartsmodel door middel van verschillende breuken in het dominante paradigma. Het is echter pas na de Tweede Wereldoorlog dat de welvaartsstaat tot volle wasdom kwam, een periode door Deleeck omschreven als 'de uitbouw'. *In naam van de sociale vooruitgang* van historicus Gregory Vercauteren heeft deze periode als onderwerp. Maar ook hier is de invalshoek origineel. Vercauteren beschrijft niet zomaar de gebeurtenissen en hun uitkomsten in verband met soci-

ale politiek en wetgeving, maar toetst de rol van de overheid aan de hand van het ontstaan van het sociaal overleg, in de inleiding van dit artikel omschreven als een niet-staatse vorm van besluitvorming die de welvaartsstaat schraagt. En ook hier is er sprake van radicale beleidsomslagen die in het boek als ankerpunten dienst doen, waardoor dit verhaal naadloos bij dat van Deferme kan aansluiten. Bijzonder interessant is dat Vercauteren in zijn werk voortdurend de Belgische met de Nederlandse situatie vergelijkt waardoor de divergerende uitkomsten, omwille van het verschillende economische klimaat na de Tweede Wereldoorlog, de verschillende beleidskeuzes van de protagonisten en de individuele historische erfenis van de nochtans sterk op elkaar gelijkende welvaartsstaten zeer duidelijk worden blootgelegd. De auteur beperkt zijn analyse tot vijf sectoren, namelijk metaal, textiel, chemie, banken en verzekeringen, en gaat daarbij zeer gedetailleerd te werk. Dit vergt echter enige voorkennis van de lezer omtrent de werking van het sociaal overleg. In combinatie met de ietwat rommelige druk komt deze grote hoeveelheid aan specifieke informatie de algemene leesbaarheid van het werk dan ook niet altijd ten goede.

Toen België in september 1944 werd bevrijd was er veel veranderd op sociaal vlak, zeker in vergelijking met de periode aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog. In het interbellum werd de arbeidersmacht versterkt door de uitbouw van vakverenigingen (die meer ruimte kregen door de wet op de vrijheid van vereniging van 1921), mutualiteiten, coöperaties en

dies meer. Daarnaast werd vooral gesleuteld aan het sociaal recht en groeide het stelsel van sociale verzekeringen gestaag (Deleecq, 2001, p. 44). De crisis van de jaren dertig zorgde niet alleen voor het ontstaan van het georganiseerd sociaal overleg en een "raamwerk van tri-en bi-partiete overleginstanties" (Vercauteren, 2007, p. 92), maar ook voor het ontstaan van nieuwe inzichten op vlak van staatsinterventie en planning, wat in België resulteerde in het *Plan van de Arbeid* van Hendrik de Man dat keynesiaanse maatregelen voor het herstel van de economie combineerde met het verlaten van het dogmatisch marxisme. Door de inzichten van Keynes stonden economische groei in termen van het nationaal inkomen en volledige werkgelegenheid centraal in het economisch denken, waarmee de basis werd gelegd voor de uitbouw van de welvaartsstaat na de Tweede Wereldoorlog.

Tijdens de oorlog was er al geheim overleg geweest tussen werkgevers, werknemers en de overheid over het uit te tekenen beleid na de oorlog. Dat overleg resulteerde vlak na de bevrijding in het 'ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit', het zogenaamde *Sociaal Pact*, dat door Achiël Van Acker (minister van arbeid en sociale voorzorg in de naoorlogse regering Pierlot) snel in de besluitwet ter veralgemening van de sociale zekerheid werd gegoten (28 december 1944). Hierdoor werden niet alleen de sociale partners nauw betrokken bij de arbeids- en loonpolitiek en erkenden ze wederzijds elkanders gelijke positie, maar werd de sociale zekerheid systematisch georganiseerd en verplichtend gemaakt. Deleecq

noemt dit “de grote sprong voorwaarts”, en dit stelsel blijft tot op vandaag ten gronde ongewijzigd (Deleeck, 2001, p. 45). Dit neocorporatistisch systeem, een term die reeds in het interbellum werd gebruikt (Witte, 1996, p. 73), leidde echter tot ander beleidsopties in België en Nederland, hoewel het bedwingen van de inflatie in beide landen prioriteit nummer een was. In België, dat omwille van het quasi-intacte productieapparaat zeer snel kon aanknopen met de vooroorlogse productie, vond Van Acker een loonplanning opgelegd door de staat minder noodzakelijk. Nederland moest echter zijn geruïneerde economie erbovenop proberen te helpen en gaf uitvoering aan een eigen versie van het Plan van de Arbeid onder leiding van Jan Tinbergen. Het gevolg was dat in België de staat al snel de teugels vierde en het sociaaleconomisch beleid aan de vakbonden en het patronaat overliet (bipartiet overleg), terwijl de staat in Nederland een bepalende rol bleef spelen (tripartiet overleg).

Met de oprichting van de Nationale Arbeidsraad (NAR) in 1952 (na de eerdere oprichting van Paritaire Commissies, Ondernemingsraden en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) was de institutionalisering van het neocorporatief bestel zo goed als voltooid. Toch verliep de besluitvorming in de jaren vijftig bijzonder moeilijk: “het viel de vakbeweging en het patronaat zwaar om zich de praktijk van overleg en consensus eigen te maken” (Vercauteren, 2007, p. 314). In tegenstelling tot in Nederland ontwikkelde zich een conflictmodel dat ingebed was in een maatschappelijk gespannen situatie met

achtereenvolgens de Koningskwestie, de schoolstrijd en naar het eind van de jaren vijftig toe een nieuwe economische crisis, wat uiteindelijk een nieuw kantelmoment zou worden. De regering probeerde een expansionistische economische politiek te voeren die leidde tot nationale stakingen tegen de zogenaamde eenheidswet en het verzet van de sociale partners en dito falen van het overlegmodel. Voor de overheid was geen plaats meer binnen de besluitvormingsruimte die het patronaat en de werknemersorganisaties voor zichzelf hadden gereserveerd. Met de intrede van de ‘gouden’ jaren zestig en na de stakingen schikte de overheid zich in een secundaire rol in het overleg. De economische hoogconjunctuur liet in die periode een hogelonenpolitiek toe, waardoor het overleg op een breed maatschappelijk draagvlak kon steunen: “voortaan verloopt de uitbouw van de welvaartsstaat in een nieuwe, participatieve geest, in het raam van een brede maatschappelijke consensus waaraan zowel de christen-democratie als het socialisme en zelfs het liberalisme deelnemen” (Deleeck, 2001, p. 442).

Derde periode: De crisis

In het laatste deel van het boek behandelt Vercauteren wat hij de “teruggang van het neocorporatieve bestel” noemt, en wat qua tijdsvak overeenkomt met de crisis van de welvaartsstaat. In het belangrijke jaar 1973, het jaar van de petroleumcrisis, eindigen ‘les trentes glorieuses’, de

gouden jaren van de welvaartsstaat. De voortdurende economische groei kent een einde, wat voor België vanaf 1975 leidt tot verhoogde werkloosheid en inflatie met verhoogde sociale uitgaven en dus kosten en afnemende inkomsten tot gevolg. Om Deleek nogmaals te parafraseren: de welvaartsstaat kende een "crisis van de middelen" (2001, p. 80). Maar die was ingebed in het bredere kader van een maatschappelijke crisis als uitloper van mei '68-bewegingen waarbij het groeimodel in vraag werd gesteld, de milieuproblematiek (het rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome verscheen in 1972) en een wereldwijde recessie door de stijgende grondstofprijzen. Vreemd genoeg leidde dat niet tot de ontmanteling maar tot het verstevigen van de welvaartsstaat: de sociale uitgaven bleven immers stijgen (Cantillon, 2001). Een belangrijk gevolg was wel een nieuwe paradigmaverschuiving. Wanneer Jo Deferme nog gewag maakt van een "breuk in het atomistische denken" in de jaren voor de Eerste Wereldoorlog, gaat het nu om een verschuiving van het denken in de omgekeerde richting: van het keynesiaanse naar het neoliberale model dat uiteindelijk zal uitmonden in de mantra van de 'actieve welvaartsstaat'. Dit keerpunt is waar *In naam van de sociale vooruitgang* eindigt.

Aan het einde van de jaren zestig was de neocorporatieve besluitvorming nog steviger verankerd in de institutionele structuur, met de CAO-wet van 1968 als brandpunt, waarbinnen de drie actoren richting gaven aan het sociaaleconomisch beleid. De sociale partners ont-

moetten elkaar regelmatig en kwamen in onderling overleg tot compromissen: "er bestond bij de betrokken partijen ruime voldoening over de wijze waarop in het neocorporatieve bestel traditionele beleidsproblemen als inflatie, tewerkstelling en de loon- en arbeidsvoorwaarden werden opgevangen" (Vercauteren, 2007, p. 245). Door de economische crisis van de jaren zeventig werden deze structuren echter zwaar op de proef gesteld, en in België werd dit nog versterkt door communautaire spanningen. Een minpunt van het boek is dat Vercauteren de communautaire dimensie wel incorporeert in zijn analyse maar de regionale overlegdynamiek die in die periode werd ontwikkeld volledig veronachtzaamt. Hierdoor blijft het onduidelijk wat de impact van de regionaliseringdynamiek was op het sociaal overleg, ook al lijkt de rol van regionale overleggraden slechts van marginaal belang te zijn geweest.

Door het falen van de typische keynesiaanse recepten ter bestrijding van de crisis en het plotse opduiken van het fenomeen stagflatie (het samengaan van werkloosheid en inflatie; wat eigenlijk voor onmogelijk werd gehouden) "maakte een nieuw economisch denken razendsnel opgang" (Vercauteren, 2007, p. 259). Dit neoliberalisme stoelde op het zogenaamde monetarisme en het aantrekkelijk maken van economische activiteit door inkomensmatiging en belastingverlagingen voor ondernemers. Dit leidde tot een confrontatie tussen vakbonden (die dit nieuwe alternatief onacceptabel vonden) en werkgevers, waardoor deze er tijdens het sociaal overleg niet meer in

slaagden een compromis te bereiken. De Belgische overheid ging zich rechtstreeks moeien met het sociaaleconomisch beleid door een beleid van loonmatiging en besparingen te voeren, wat echter niet zomaar aanvaard werd door de werknemersorganisaties. Het gevolg was een op-eenvolgende reeks 'nieuwe regeringen' onder leiding van Wilfried Martens die keer op keer hun tanden stukbeten op de radicale verschillen in visie op het crisisbeleid van de sociale gesprekspartners en de massale stakingsgolven die het land overspoelden: "met vijf regeringen op minder dan een jaar tijd was het politieke bedrijf het noorden volledig kwijtgeraakt. Het hele socio-politieke bestel kwam, net zoals aan het einde van de jaren 1950, daardoor in een zware legitimiteitscrisis terecht" (Vercauteren, 2007, p. 264). Dit in tegenstelling tot in Nederland, waar de vakbonden een verhaal van loonmatiging vrijwillig aanvaardden en het overleg kon worden voortgezet (Vercauteren, 2007, p. 310). Hierbij moet wel worden aangestipt dat de vakbonden in Nederland qua ledenaantallen een stuk zwakker stonden dan hun Belgische equivalenten. Hierdoor was hun machtsbasis en dus hun mogelijkheid tot mobilisatie kleiner (Van Ruysseveldt en Visser, 1996). Hoe dan ook, in het jaar 1981 verkeerde het Belgische neocorporatieve bestel in een totale impasse. Pas na een verkiezingsoverwinning van de liberalen in 1982 kon het toen vigerende neoliberale paradigma in beleidsdaden worden omgezet, wat *de facto* het einde betekende van de paritaire overlegtraditie in de Belgische besluitvorming. Door de verlamming van het neocorporatief overleg werd een beleid

van loonmatiging als hoeksteen van het zogenaamde herstelbeleid aan de werknemers opgelegd.

Epiloog

Wanneer Vranken en Henderickx in 1984 schrijven dat "de lucht zwanger [is] van voorstellen om aan één of ander aspect van het verzorgingsapparaat te sleutelen of om de hele verzorgingsstaat meteen maar af te schaffen" (1984, p. 8) blijkt dat in retrospectieve nogal mee te vallen. Ook na de neoliberale omslag en het langzaam ontwikkelen van de actieve welvaartsstaat blijft de basis van de welvaartsstaat overeind en reserveert het een steeds groter worden aandeel in de overheidsuitgaven (van 18,7% van het BBP in 1970 tot 30,1% van het BBP in 2006 voor België, zie Eurostat (2008)). De welvaartsstaat zal dus niet zomaar verdwijnen, maar zal zich – zoals steeds in het verleden – aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden. In de aanloop van dit artikel werd reeds aangegeven dat België en Nederland na de omslag van begin jaren tachtig ook op dat punt een divergerend verloop kenden, waarbij de Nederlandse route het meest succesvol bleek te zijn. Maar hoe verhoudt de Belgische welvaartsstaat zich tegenover de Nederlandse meer dan tien jaar na het 'Nederlands Mirakel'? Het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen onderzocht zeer recent de verschillende uitkomsten van beide welvaartsstaten (Van Rie, 2008). Wat de arbeidsmarkt betreft lijkt Nederland verder aansluiting te vinden bij dat mirakel: een

sterke stijging van de tewerkstellingsgraad wordt gecombineerd met een daling van de werkloosheid. Vertaald in cijfers betekent dit een Belgische tewerkstellingsgraad van 62% versus een Nederlandse tewerkstellingsgraad van 76%. In België waren er dan wel gunstige evoluties maar de vooruitgang bleef beperkt, zeker in het segment van de laaggeschoolden of kansengroepen. België scoort bijvoorbeeld bijzonder slecht wat laaggeschoolde vrouwen betreft (slechts 37,7% is actief op de arbeidsmarkt), een probleem dat reeds eerder werd gesignaleerd maar hardnekkig stand lijkt te houden (Cantillon, Ghysels, Mussche & van Dam, 2001). Verder is de inkomensongelijkheid lager in Nederland dan in België, en slagen de Nederlanders er ook in het armoederisico te beperken, zeker bij 65-plussers. Ter vergelijking: in België leeft 23% van de vijfenzestigplussers met een armoederisico, in Nederland 'slechts' 6%. Of zoals een krant het plastisch uitdrukte: "7-1. Dat zou de uitslag zijn als de Nederlandse en de Belgische welvaartsstaten het als voetbalploegen tegen elkaar zouden opnemen. Het Nederlandse poldermodel presteert op bijna alle terreinen, van welvaarts- en jobcreatie tot armoedebestrijding, beter dan het Belgische systeem" (*De Tijd*, 28 november 2008, p. 10).

Hoewel België en Nederland vanuit een gelijkaardige positie en welvaartsmodel zijn vertrokken, draaien de uitkomsten totaal anders uit. Om deze evoluties te begrijpen is inzicht in de ontwikkelingsgeschiedenis van de welvaartsstaat onontbeerlijk. Beide recent verschenen werken die in dit overzichtsartikel aan bod kwa-

men dragen elk vanuit hun verschillende invalshoek en klemtoon bij tot dat broodnodige begrip.

Noten

1. Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen. Met dank aan Ophelia Ongena voor het ter beschikking stellen van teksten en Tim Van Rie voor het nalezen van het werk.
2. Zie Andries (1997) en Cantillon (2004) voor een uitgebreid overzicht.

Referenties

- Andries, M. (1997). De Belgische sociale zekerheid in de typologie van de welvaartsstaten. *Berichten*. Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.
- Cantillon, B. (Ed.) (2001). *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.
- Cantillon, B. (2004). Minimale inkomensgarantie in Europa tussen subsidiariteit en federalisme. In B. Cantillon & J. Vandamme (Eds.), *The Open Method of Coordination and Minimum Income Protection in Europe: Liber Memorialis Herman Deleeck* (pp. 13-26). Leuven/Voorburg: Acco.
- Cantillon, B., Ghysels, J., Mussche, N. & van Dam, R. (2001). Skills, Gender Equality and the Distributional Impact of Female Labour Market Participation in the Three Worlds of Welfare Capitalism. In E. Schokkaert (Ed.), *Ethics and Social Security Reform* (pp. 277-303). Aldershot: Ashgate.

- Clasen, J. (1999). *Comparative Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Deferme, J. (2007). *Uit de ketens van de vrijheid. Het debat over de sociale politiek in België 1886-1914*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Deleeck, H. (2001). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven/Leusden: Acco.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (2008). Social protection in the European Union. *Statistics in Focus*, 46.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*. Oxford: OUP.
- Flora, P., & Heidenheimer, A. J. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hemerijck, A. & Eichhorst, W. (2008). *Welfare and Employment: a European Dilemma?* (Discussion Paper No. 3870). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Kuipers, S. (2006). *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*. Amsterdam: AUP.
- Ongena, O. (2008). G. Vercauteren, In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981). *Brood en Rozen*, 2, 79-83.
- Pestieau, P. (2004). Are we Observing a Race-to-the-Bottom? If not, why not?. In B. Cantillon & J. Vandamme (Eds.), *The Open Method of Coordination and Minimum Income Protection in Europe: Liber Memorialis Herman Deleeck* (pp. 27-33). Leuven/Voorburg: Acco.
- Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (Eds.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: OUP.
- Thoenes, P. (1971[1962]). *De elite in de verzorgingsstaat*. Leiden: H.E. Stenfert Kroese.
- Van Rie, T. (2008). Sociaaleconomische uitkomsten in Nederland, België en zijn gewesten. *Berichten*, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.
- Van Ruysseveldt, J. & Visser, J. (1996). Weak Corporatism Going Different Ways? Industrial Relations in the Netherlands and Belgium. In J. Van Ruysseveldt & J. Visser, *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*. Londen: Sage.
- Vanhercke, B. (2007). *The Operation of the Social Protection and Social Inclusion OMC in Belgium. A Hybrid Policy Instrument Between Hard and Soft Law* (Paper gepresenteerd op het tiende Eusa Biannual International Conference, 17-19 mei). Montreal.
- Vercauteren, G. (2007). *In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle*. Amsterdam: AUP.
- Vranken, J. & Henderickx, E. (1984). Inleiding: Zorgen om de verzorgingsstaat. Een sociologische analyse, *Tijdschrift voor Sociologie*, 5(1/2), 7-14.
- Witte, E., Craeybeckx, J & Meynen, A. (1990). *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Witte, E. (1996). *Politiek en democratie: Om trent de werking van de westerse democratieën in de 19de en 20ste eeuw*. Brussel: VUB-Press.

Mieke Beckers (°1983) is licentiaat sociologie en volgde de International Master in Social Policy Analysis. Zij was tot voor kort als aspirant van het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (Katholieke Universiteit Leuven). Inmiddels is zij werkzaam als medewerker van de cel kwaliteitszorg bij de Vlaamse Hogescholenraad. E-mail: miebeckers@hotmail.com.

Jaak Billiet (°1942) is socioloog en doctor in de sociale wetenschappen. Hij is momenteel emeritus met opdracht en als bijzonder gashoogleraar verbonden aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) van de Katholieke Universiteit Leuven. Zijn onderzoeksgroep maakt deel uit van het Centraal Coördinatie Team van het *European Social Survey*. Hij speelt een centrale rol in de organisatie van het Europees Waardenonderzoek. Zijn onderzoek situeert zich in het domein van de kwaliteitsverbetering van het survey-onderzoek met speciale aandacht voor modelleren van meetfouten in het kader van cross-nationaal onderzoek. Inhoudelijk heeft zijn onderzoek binnen het Instituut voor Politiek en Sociaal Onderzoek (ISPO) betrekking op de relatie tussen stemgedrag en de verandering van waarden en politieke houdingen, onder meer het ethnocentrisme. E-mail: jaak.billiet@soc.kuleuven.be.

Jo Buelens (°1954) is verbonden aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn belangstelling gaat met name uit naar politieke partijen, verkiezingen en lokale politiek. Hij doceert tevens aan de Erasmus Hogeschool Brussel. E-mail: jo.buelens@vub.ac.be.

Rob Heirbaut (°1967) studeerde rechten en communicatiewetenschappen aan de Universiteit Gent. Sinds 1993 werkt hij als journalist voor de VRT. Hij specialiseerde zich in politieke verslaggeving over de Europese Unie. Samen met Hendrik Vos (Universiteit Gent) schreef hij in 2008 het boek *Hoe Europa ons leven beïnvloedt* (Standaard Uitgeverij). E-mail: rob.heirbaut@vrt.be.

Wim Heylen (°1984) is licentiaat geschiedenis en volgde de lerarenopleiding aan de K.U.Leuven. Hij werkt momenteel als leerkracht geschiedenis in het Paridaensinstituut te Leuven. E-mail: wim.heylen@yahoo.com.

Marcel Hoogenboom is onderzoeker en docent verbonden aan de afdeling Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. E-mail: M.J.M.Hoogenboom@uu.nl.

Hans Oversloot (°1957) studeerde geschiedenis en politicologie aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij was korte tijd verbonden aan de Hogere Krijgsschool te Den Haag en is sinds langer verbonden aan het Departement politicologie van de (Rijks) universiteit Leiden. Van 1997 tot 2008 was hij ook voor halve werktijd verbonden aan de Opleiding Ruslandkunde van diezelfde universiteit. E-mail: oversloot@fsw.leidenuniv.nl.

Martin Rosema (°1970) is als universitair docent verbonden aan de vakgroep politicologie en onderzoeksmethoden van de Universiteit Twente. Hij doet onder meer onderzoek naar stemgedrag bij verkiezingen, politieke psychologie en lokale referenda. E-mail: m.rosema@utwente.nl.

Bart Staes (°1958) is van opleiding regent Nederlands-Engels-Economie. Hij heeft meer dan 25 jaar ervaring in het Europees Parlement, eerst als fractiemedewerker en sinds 1999 als Europees volksvertegenwoordiger voor Groen! In juni 2009 trekt hij opnieuw de lijst voor Groen!. Hij is auteur van enkele boeken over de Europese Unie waaronder *Echo's voor een ander Europa* (Houtekiet, 2004). E-mail: bart.staes@europarl.europa.eu.

Bob van den Bos (°1947) is politicoloog en politicus. Hij studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Afgelopen jaar promoveerde hij tot doctor aan de Universiteit Leiden op het politicologische, bestuurskundige en historische proefschrift "Mirakel en Debacle, De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht". Daarnaast was hij (vice-)partijvoorzitter van D66, lid van de Eerste Kamer, Tweede Kamer en het Europees Parlement, laatstelijk als delegatieleider (fractievoorzitter) van zijn partij. Van den Bos publiceert en doceert over nationale en internationale politieke kwesties. E-mail: bravandenbos@planet.nl.

Henk van der Kolk (°1965) is als Universitair Docent verbonden aan de vakgroep Politicologie en Onderzoeksmethoden van de Universiteit Twente. In 2002 organiseerde hij samen met Hans Daudt het KNAW Hendrik Muller Seminar "Democratie onder vuur". In 1998 en 2006 was hij directielid van het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO). Hij publiceert over kiesstelsels, kiezers, verkiezingen en diverse vormen burgerparticipatie. E-mail: h.vanderkolk@utwente.nl.

Steven Van Hecke (°1974) promoveerde tot doctor in de sociale wetenschappen aan de K.U.Leuven. Momenteel is hij verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij doceert vergelijkende en Europese politiek aan de Universiteit Antwerpen en de K.U.Leuven en doet onderzoek op het raakvlak tussen beide subdomeinen van de politieke wetenschap, in het bijzonder Europese politieke partijen. E-mail: steven.vanhecke@ua.ac.be.

Wim Van Lancker (°1982) is als Research Fellow verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksdomeinen situeren zich vooral rond welvaartsstaat en herverdeling, genderbeleid, sociaal Europa en arbeid-gezin combinatie. E-mail: Wim.VanLancker@ua.ac.be.

Philip van Praag (°1949) is universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij houdt zich voornamelijk bezig met politieke partijen, verkiezingscampagnes, politieke communicatie en referenda. E-mail: p.vanpraag@uva.nl.

Themanummer

Over 'Stemmen bij verkiezingen: plicht of recht?'

In een democratie hebben burgers verschillende rechten en plichten. Het is echter interessant te constateren dat wat in het ene democratische bestel in termen van rechten is gegoten in het andere juist in termen van plichten is geformuleerd. Het al dan niet opkomen en zich via het maken van een keuze voor partij of persoon uitspreken bij verkiezingen is hier een intrigerend voorbeeld van, zichtbaar binnen de grenzen van de Lage Landen. In Nederland werd de opkomstplicht in 1918 ingesteld en in 1970 afgeschaft. In België werd de opkomstplicht bij verkiezingen al in 1893 ingevoerd en bestaat deze plicht tot op de dag van vandaag. Hoewel Nederland met de overgrote meerderheid van democratieën een regeling kent waarbij sprake is van *stemrecht*, bevindt België zich in een niet onaanzienlijk gezelschap van democratische landen waarin het stemmen of althans opkomen bij verkiezingen als een democratische *plicht* wordt beschouwd.

Res Publica zoekt **wetenschappelijke bijdragen over het vraagstuk van de opkomstplicht**. Met een begin 2010 te verschijnen themanummer (52/1), waarin ruimte is voor oorspronkelijke theoretische en normatieve zowel als voor meer empirisch georiënteerde bijdragen, wil het tijdschrift bijdragen aan het wetenschappelijke en maatschappelijke debat over de wenselijkheid dan wel de onwenselijkheid van een opkomstplicht en over de vermeende en feitelijke voordelen en nadelen ervan. De gastredactie van *Res*

Publica verwelkomt onder meer bijdragen die handelen over: de vraag of en hoe een stem- of opkomstplicht zich verhoudt tot diverse democratiemodellen; de vraag hoe een opkomstplicht is gesitueerd binnen de bredere set van burgerplichten en -rechten in democratische samenlevingen; de effecten van de afschaffing van de opkomstplicht in Nederland dan wel van de eventuele afschaffing van de opkomstplicht in België; de relatie tussen opkomstplicht en kiesgedrag (partijkeuze); de opkomstplicht en de relatie met vraagstukken van representatie en politieke betrokkenheid. Bijdragen hoeven zich overigens niet te beperken tot (een vergelijking van) de Nederlandse en de Belgische casus, maar kunnen uiteraard andere landen in de beschouwing betrekken.

De **deadline voor de aanmelding van bijdragen is 1 mei 2009**; deze aanmelding dient vergezeld te gaan met een beknopte schets van de inhoud van de in te dienen bijdrage. De **deadline voor het inzenden van bijdragen is 1 oktober 2009**. Auteursrichtlijnen zijn beschikbaar via de website van *Res Publica* (zie www.respublica.be). Voor eventuele vragen kan contact worden opgenomen met de gastredactie.

Gastredacteurs:

Prof.dr. Johan Ackaert, Universiteit Hasselt (johan.ackaert@uhasselt.be)

Prof.dr. Joop van Holsteyn, Universiteit Leiden (holsteyn@fsw.leidenuniv.nl)

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikels als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@ugent.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de tekst als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikels:**
 - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
 - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract, corpus en bibliografie
 - Engelstalig abstract: 100-150 woorden
 - Engelstalige keywords: maximum 6
 - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
 - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
 - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
 - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
 - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
 - artikels worden in Word-versie ingediend
 - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
 - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
 - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikels die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
 - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
 - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
 - Res Publica zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort zal worden ingeleid.
- **Boekbespreking:** verschillende bijdragen mogelijk – samen maximum 7.000 woorden
 - De 'boekenrubriek' wil meer bieden dan de traditionele recensies waar we in vele andere tijdschriften zo snel overheen lezen. Deze boek(en) bespreking is een op zichzelf staande bijdrage over politiek en/of wetenschap en stijgt hoog boven het snelle knip- en plakwerk uit. Ook wie het besproken boek niet las of wil lezen moet er aan het einde interessante politiek-wetenschappelijke inzichten aan overhouden.
 - De kritische boekbesprekingen, bijdragen naar aanleiding van – maar daarom niet uitsluitend over – het besproken boek, bespreken bij voorkeur meer dan één recent verschenen publicatie die van politiek of wetenschappelijk belang is. Ze behandelen een voor de Nederlands-Vlaamse politicalogie interessant onderwerp of werden door Nederlandse of Vlaamse auteurs geschreven (met inbegrip van proefschriften). De recensie praat vakgenoten en geïnteresseerde leken bij op de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied en moedigt discussies over politiek-wetenschappelijke kwesties aan. Elke boekbespreking wordt door de redactie intern gereviewd op politiek-wetenschappelijke relevantie en aantrekkelijke schrijfstijl.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

Bea Cantillon,
Karel Van den Bosch
en Stijn Lefebure (red.)

Ouderen in Vlaanderen en Europa Tussen vermogen en afhankelijkheid



acco

Bea Cantillon, Karel Van den Bosch en
Stijn Lefebure (red.)

Ouderen in Vlaanderen en Europa *Tussen vermogen en afhankelijkheid*

ISBN 978 90 334 7338 8
240 blz.

€ 45,00 (excl. verzendingskosten)

Het Consortium Vergrijzing in Vlaanderen en Europa (CoViVE) voert beleidsgericht onderzoek naar de socio-economische impact van de vergrijzing in Vlaanderen en Europa. Centraal staan de verdeling van de economische last van de veroudering tussen en binnen generaties, de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg en de participatie van ouderen in het arbeidsbestel en het maatschappelijke leven. Dit boek beschrijft de socio-economische en demografische levensomstandigheden van Vlaamse ouderen aan de hand van de recentste gegevens, en bekijkt hoe de Vlaamse oudere zich verhoudt tot leeftijdsgenoten in andere delen van België en Europa. Centraal staat de vraag wat deze positiebepaling betekent voor het Vlaamse beleid. Deze uitgave

laat de Vlaamse wetenschappelijke experts reflecteren over de socio-economische, demografische en beleids-

matige uitdagingen voor de toekomstige vergrijzingsproblematiek in Vlaanderen en België.

BEA CANTILLON is directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen. Ze doceert over de welvaartsstaat en het sociaal beleid in België en Europa. Ze publiceerde onder meer over de gevolgen van de sociodemografische veranderingen voor de sociale zekerheid, over sociale indicatoren en over het sociale beleid in Europa.

KAREL VAN DEN BOSCH werkt op het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. Hij is verantwoordelijk voor een aantal onderzoeksprojecten inzake armoede, inkomensverdeling en ouderen. Daarnaast doceert hij het vak statistiek 2.

STIJN LEFEBURE is onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Hij voert in het kader van CoViVE onderzoek naar de socio-economische impact van de vergrijzing in Vlaanderen, België en Europa. Zijn aandacht gaat uit naar de vermogens- en inkomensdimensie van de sociale ongelijkheid bij ouderen.

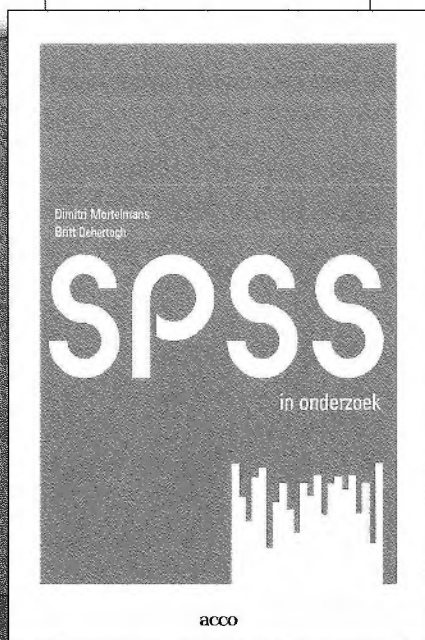
Dimitri Mortelmans en Britt Dehertogh

SPSS in onderzoek

*Handboek SPSS met
basisbeginselen en praktijktips*

ISBN 978 90 334 7260 2
272 blz.

€ 32,50 (excl. verzendingskosten)



Dit handboek heeft tot doel een snelle en diepgaande introductie te geven in het werken met SPSS. Met behulp van reële data die gratis ter beschikking gesteld worden, wordt een inzicht gegeven in elementaire en meer geavanceerde componenten van SPSS. Voorbeelden worden gehaald uit de dagelijkse onderzoekspraktijk en zijn gericht op het werken met de SPSS-menu's, maar ook met de SPSS-syntax. In een toegankelijke stijl wordt de plaats van SPSS in de verschillende fasen van het onderzoek behandeld (data-invoer, databewerking en analyse). Hierbij komen volgende elementen aan bod: voor het eerst kennismaken met SPSS; een eigen vragenlijst omzetten in een SPSS-databestand; een extern databestand omzetten naar het SPSS-formaat; databestanden cleanen,

variabelen definiëren en analyseklaar maken; tabellen maken en interpreteren; univariante kengetallen opvragen; bivariante associatiematen bekijken; professionele grafieken maken.

DIMITRI MORTELMANS is hoofddocent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en staat aan het hoofd van het Centrum voor Longitudinaal en Levensloop Onderzoek (CELLO). Hij doceert er kwalitatieve onderzoeksmethoden en toegepaste multivariate statistiek. Hij is tevens coördinator van het vak leeronderzoek waarin studenten stap voor stap onderzoekservaring opbouwen. Zijn onderzoek situeert zich in de gezins- en arbeidssociologie en behandelt thema's als echtscheiding, combinatie gezin en arbeid en loopbaanonderzoek.

BRITT DEHERTOGH is onderzoekslector aan de Hogeschool Antwerpen. Haar onderzoeksinteresse gaat voornamelijk uit naar sociologisch gezins- en jeugdonderzoek. Momenteel bereidt ze een proefschrift voor over partnervorming in een postmoderne maatschappij.