

# Het referendum, de onmogelijke figuur

Jo Buelens

*Politicooloog aan de VUB*

**Het referendum wordt vooral verdedigd door de directe democraten. Maar ook dictators hebben al gebruik gemaakt van referendums. Hamvraag is of het referendum de democratie dichterbij brengt. Jo Buelens schetst de theorievorming, geeft praktijkvoorbeelden en gaat in op het actuele referendum in Gent.**

Op de democratedag '97 was er gewoon niet naast te kijken: het referendum [1] was één van de producten die werden aangeprezen om de democratie te redden. Het had iets van een handelsbeurs, en ook hier waste alles witter dan wit. Of er na de invoering van het referendum geen vlekjes meer overblijven, is maar zeer de vraag.

Een eerste vaststelling is dat de meningen over referendums verdeeld zijn. Overal waar het invoeren ervan wordt overwogen, zijn er fundamentele en zeer ideologische discussies. Het referendum staat dan symbool voor de directe democratie, het volk dat zelf soeverein kiest. Daartegenover wordt de vertegenwoordigende democratie geplaatst, namelijk het parlement of een ander verkozen orgaan dat kiest in de plaats van het volk. Wie de debatten volgt, krijgt vaak de indruk dat beide de opties elkaar uitsluiten: wie het referendum invoert ondermijnt de parlementaire democratie. In de praktijk is dat in de meeste landen niet zo. Maar op die praktijk komen we nog uitvoerig terug.

Een tweede vaststelling is dat referendums de laatste twintig jaar erg in de belangstelling staan. Niet alleen worden er meer gehouden, er verschijnen ook veel meer studies over het fenomeen. Het referendum als instrument is echter niet nieuw zijn. Zwitserland heeft al sinds 1866 zeer regelmatig referendums gehouden.

Dit land is koploper wat het aantal nationale referendums betreft. Van 1900 tot 1993 waren het er 414, wat ongeveer de helft is van alle nationale referendums in de wereld. (Butler and Ranney 1994). De reden van deze bloei is te zoeken in de democratie zelf: de democratische instellingen staan de laatste tientallen jaren sterk ter discussie. Dat is een internationaal fenomeen, waarbij de verhouding regering-parlement, parlement-kiezers en zeker de rol van politieke partijen in deze context in vraag worden gesteld. De opkomst van extreem rechts en andere protestpartijen heeft deze problematiek nog scherper gesteld. In één woord samengevat noemen we dit: legitimiteitscrisis. Mogen de instellingen nog doen wat ze nu doen, staat het volk hier nog wel achter? Referendums moeten de legitimiteit versterken. De vraag is of ze dat ook doen.

Een derde vaststelling is dat het begrip 'referendum' vele ladingen dekt. In het internationaal vergelijkend onderzoek is dit één van de kenmerken: elk land is bijna uniek in de combinatie van het kiesstelsel en de modaliteiten van het referendum. De hoofdelementen die variëren zijn het al dan niet bindend karakter, de beperkingen op de onderwerpen, de omschrijving van de initiatiefnemers en de voorwaarden voor geldigheid.

In het verdere verloop tracht ik de verschil-

lende argumenten van voor en tegenstanders in een ruimer kader te plaatsen. Om het toch concreet te houden, nemen we de Gentse volksraadpleging als leidraad. We zullen merken dat argumenten en problemen ook op het lokale niveau erg vergelijkbaar zijn met wat er zich internationaal afspeelt.

#### **Directe versus vertegenwoordigende democratie**

Veel argumenten in het debat rond referendums kunnen worden teruggebracht tot bedenkingen rond een belangrijke vraag: welke instellingen of welke manier van werken is nu het best geschikt om een land democratisch te leiden? Met het risico veel lezers te ontgoochelen, moet ik stellen dat de mensheid, laat staan de politieke wetenschappen, nog geen eensluidend antwoord heeft op deze vraag. Zelfs de definitie van het woord 'democratisch' scheidt al grote problemen. In de geschiedenis kan je wel twee grote scholen onderscheiden: de participatieve of directe democratie en de vertegenwoordigende democratie.

De politici kunnen zich in de praktijk niet veroorloven om te wachten tot de beide stromingen tot een vergelijk zijn gekomen. Er moet geregeerd worden. Het zouden geen politici zijn, als ze niet een oplossing hadden gevonden: waarom niet beide naast elkaar? Nationale of lokale referendums bestaan overal in West-Europa, maar er zijn duidelijk grote verschillen in gebruik. Het zijn vooral de tegenstanders van referendums die het samengaan met een representatieve democratie niet zien zitten. De Nederlandse politicoloog Lucardie maakte een inventaris van de argumenten pro en contra. De tegenargumenten zijn te bundelen onder wat Lucardie noemt 'een aristocratisch vertoog' (Lucardie, 1997): het volk is niet bekwaam om beslissingen te nemen. Het is niet genoeg geïnformeerd, het kan te gemakkelijk worden gemanipuleerd en de kiezers zullen enkel reageren uit eigenbelang. De som van ieders eigenbelang is niet het beste voor de natie. Zeker als er duidelijke minderheidsgroepen zijn, die constant uit de boot vallen, is een dergelijk systeem nefast en ondemocratisch. De democratie ligt juist in het feit dat het volk wel zijn vertegenwoordigers kiest,

die beter geplaatst zijn om het beleid te bepalen en beslissingen te nemen. De voorstanders van een referendum vormen niet één mooi omschreven groep. Er zijn volgens Lucardie drie lijnen in te volgen.

Het radicaal-democratisch vertoog volgt de lijn van de voorstanders van directe democratie, die hun tegenpool vinden in het aristocratische vertoog. Het volk is wel bekwaam om zelf te kiezen en is voor alles soeverein. Als het volk goed is om zijn vertegenwoordigers te kiezen, dan kan dat ook voor beleidsvragen.

Het parlementair-democratisch vertoog zoekt naar een evenwicht tussen referendums en de parlementaire vertegenwoordiging, waarbij het eerste als een aanvulling en niet als een ondermijning wordt gezien. Het resultaat van deze mix is dan een correctief referendum, waarbij het volk een beslissing nog kan verwerpen, maar waarbij de macht toch in het parlement blijft. Voor de medestanders van het monarchistisch of bonapartistisch vertoog moet het referendum dienen om de macht van de koning of de president te versterken en dit ten koste van het parlement en de bijhorende politieke partijen en drukkingsgroepen. Als er in Frankrijk nogal wat weerstand is tegenover referendums, dan is het omdat president De Gaulle graag het referendum gebruikte om zijn parlement schakmat te zetten. In de meer extreme vorm is het referendum ook vaak gebruikt door dictators om de buitenwereld te tonen hoe ze op handen worden gedragen. In dit laatste geval zitten we wel erg ver van de democratie verwijderd.

#### **De lessen uit de praktijk**

Hoe is het nu in de praktijk gesteld, en meer bepaald hier in België? Wettelijk was er tot april 1995 geen sprake van referendum of volksraadpleging. Op het nationale vlak is er ooit slechts één volksraadpleging gehouden, namelijk dat over de terugkeer van Leopold III in 1950. Het vervelende was dat de tellingen gekend waren per gebied, en dat ze tegengestelde resultaten gaven. Politiek was er geen eenduidig besluit uit te trekken.

Met het St.-Michielsakkoord werd de volksraadpleging op het gemeentelijke vlak inge-

voerd. Het is een volksraadpleging en niet een referendum, want de uitslag is niet bindend. We kunnen rustig stellen dat in België de vertegenwoordigende democratie ruim het overwicht heeft. Bij de memorie van toelichting bij de nieuwe gemeentewet staat er (Janssens, 1996): "... 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".

Die participatiedemocratie gaat zeker niet zover als de directe democraten wel zouden willen. Het mogen uitbrengen van een niet bindend advies is echt wel de lichtste vorm van participatie. Basisdemocraten gaan dan ook liever kijken naar andere voorbeelden in andere landen, en dan valt onmiddellijk de naam 'Zwitserland'. Het is reeds gezegd: in dat land werd ongeveer de helft van alle nationale referendums gehouden. Daar valt dan ook heel wat uit de praktijk te leren. Het vertrekpunt is dat dit land van alle landen het dichtst bij het concept van directe democratie staat. Het is echter ook een verhaal vol niet bedoelde gevolgen.

#### **De opkomst**

Een eerste vraag is: gaat de burger wel stemmen, en als er een lage opkomst is, is de stemming dan geldig?

Kiezersonderzoek in Zwitserland geeft een goed inzicht op de verschillende groepen in de bevolking (Linder, 1994). Ongeveer 30% van de kiezers gaan bijna altijd stemmen. Zij zijn de plichtsbewuste burgers. 20% gaat nooit stemmen, omdat ze politiek te moeilijk vindt of gewoon geen interesse heeft. De overige 50% laat het stemmen afhangen van het onderwerp of de omstandigheden. Het is voornamelijk deze groep die de schommelingen in opkomst veroorzaken. In Zwitserland ligt de gemiddelde opkomst voor referendums rond de 40%. Zij kennen geen minimumgrens, waaronder de uitslag niet meetelt, zoals in Italië. De argumentatie hiervoor is dat de actieve kiezers anders ontmoedigd worden om een volgende keer te komen stemmen, met als gevolg een nog lagere opkomst. Anderzijds kan een kleine groep ge-

motiveerde kiezers bij een lage opkomst de uitslag zodanig beïnvloeden dat die niet meer overeenkomt met datgene wat de meerderheid denkt. Die kans is vrij reëel: onderzoek wijst uit dat mensen uit hogere inkomens sneller geneigd zijn om te gaan stemmen dan mensen uit lagere inkomensklasse. Het is juist deze ongelijkheid, zegt Linder, die een lage opkomst problematisch maakt. Als we op dit punt terugkeren naar de Belgische situatie, vinden we wel een geldigheidsdrempel ingebouwd van 40%. Dit lijkt vrij hoog, omdat het hier over een niet-bindend referendum gaat, wat toch een domper zet op de motivatie om te komen stemmen. De volksraadpleging in Genk, waar slechts 37,5% van de kiezers hun stem uitbrachten, bevestigt deze stelling. In Wallonië lag in Ciney en Namen de opkomst wel hoger dan de drempelwaarde. Daar is niet zo dadelijk een eenduidige verklaring voor te geven [2].

#### **Referendum als vernieuwer van de democratie**

We gaven reeds aan dat er verschillende motivaties zijn om het referendum in te voeren. In het verleden lag de klemtoon vaak op het bestrijden van de macht van het parlement in het voordeel van de koning, de president of de dictator. De 'witte' tijdsgeest geeft echter een andere invulling: het referendum als vernieuwer van de democratie. Het naast elkaar plaatsen van deze twee uitgangspunten moet al één zaak duidelijk maken: referendums op zich hebben geen waarde-inhoud. Alles is afhankelijk van de context waarin ze gebruikt worden. Er zal dan ook meer moeten gebeuren om de idealen van de witte beweging waar te maken. We gaan opnieuw naar Zwitserland, zeker niet het meest progressieve land uit het Westen. Grondwetswijzigingen moeten worden voorgelegd aan de kiezer. Zwitsers kunnen een wet wegstemmen op basis van een referendum, of amendementen indienen op basis van een volksinitiatief. Een analyse van deze democratische toepassingen leidt tot het volgende besluit (Linder, 1994): heel het systeem heeft in Zwitserland geleid tot een manier van wetten uitvaardigen, die gekenmerkt wordt door het compromis, om toch maar niemand voor het hoofd te stoten. Want elke

belangrijke groep is immers in staat om een wet onderuit te halen. Zo'n compromis heeft als gevolg dat 'recht toe recht aan'-oplossingen zelden voorkomen. Radicale vernieuwingen zijn minder te verwachten dan geleidelijke veranderingen. De volksinitiatieven hebben wat de uitslagen betreft zelden succes: meer dan 90% van de voorstellen worden verworpen. Toch zijn ze niet onbelangrijk. Vaak pikt de regering elementen uit de voorstellen op in een wet. Deze indirecte weg is voor sommigen zelfs het belangrijkste, indien we resultaatgericht denken. Wie dus hoopte om door referendums een meer progressief beleid te doen zegevieren, komt bedrogen uit.

Wat valt er dan te verwachten van een systeem als de gemeentelijke volksraadpleging, dat nog minder invloed van het volk toelaat dan het Zwitserse systeem? Indien er niets verandert, zullen de verwachtingen ondermaats blijven.

#### **De rol van het middenveld**

De meest fervente voorstanders van referendums zijn te vinden in het kamp van de directe democraten. Zij vinden dat politieke partijen, drukingsgroepen en parlementen te veel macht naar zich toe trekken, zonder dat de burger er vat op heeft. Verkiezingen om de vier jaar zijn een te kleine garantie op een goed werkende democratie. In de praktijk blijft dit middenveld een belangrijke rol spelen, ook al worden er voortdurend referendums gehouden.

Naargelang de voorwaarden in elk land, kan een referendum starten vanuit de regering, het parlement of een deel van de bevolking. De bevolking kan door het verzamelen van de nodige handtekeningen een onderwerp ter stemming voorleggen. Meestal ligt deze drempel nogal hoog om te vermijden dat kleine groepjes om de haverklap voorstellen zouden indienen. Voor onze gemeenten ligt de drempel op 10% van de kiesgerechtigden, wat voor een stad als Gent neerkomt op een kleine twintigduizend handtekeningen [3]. Daarvoor is een actieve wervingspolitiek nodig, die zonder goede organisatie bijna niet mogelijk is.

In een tweede fase moet de bevolking worden geïnformeerd en gemotiveerd om te komen

stemmen. Het gemeentebestuur wordt geacht een informatiefolder te verspreiden, waarin alle standpunten worden uiteengezet. De wet omschrijft verder niet wat het bestuur nog mag of kan doen. In Gent is er twee miljoen uitgekeerd om een grootscheepse informatiecampagne te houden, ten voordele van de parking. De tegenstanders strijden wel met ongelijke middelen, als ze niet zelf ook fondsen trachten te verwerven om campagne te voeren. Ook dit vraagt een goede organisatie. Het is logisch dat de bestaande organisaties, die met deze problematiek bezig zijn, zich aanbieden om te helpen. Ook al wil je dat niet, je komt bij de politieke partijen en bestaande drukingsgroepen terecht. In Gent staan o.a. Agalev en de CVP klaar om het geheel te ondersteunen. Zij komen niet toevallig uit de oppositie. De meerderheid heeft immers tot de parking besloten. De kans is groot, dat bij een andere samenstelling van de meerderheid, het juist SP of VLD zouden zijn, die de tegencampagne zouden steunen. De campagnevoering verglijdt dan van het onderwerp naar het uitklaren van de politieke machtsverhoudingen tussen de verschillende actoren. Dit is precies wat er ook gebeurt als het initiatief tot een referendum bij de regering ligt. De debatten glijden vlug weg naar de politieke arena, en de stemming wordt de inzet van het vertrouwen in de regering. Dat is wat er in Frankrijk zo vaak is gebeurd, niet alleen onder De Gaulle, maar ook rond het verdrag van Maastricht. Het referendum heeft dan veel weg van tussentijdse verkiezingen.

Het invoeren van de hoge geldigheidsdrempel heeft wel een problematisch aspect. In Gent hebben de voorstanders van de parking twee mogelijke strategieën: de eerste is massaal mobiliseren om 'ja' te stemmen in het voordeel van de parking. Een tweede strategie is wellicht veel lonender: helemaal niet mobiliseren en de kans verhogen dat er geen 40% van de kiezers komen opdagen. Deze tweede strategie maakt duidelijk dat het referendum, zoals het nu voorligt, een onmogelijke figuur is.

De meerderheid in het gemeentebestuur van Gent staat voor het dilemma: vinden we basisdemocratie belangrijk of willen we de parking

behouden. Door de hoge drempel is dit de keuze geworden. Strategisch gezien is de meerderheid, die de parking goedkeurt, aangewezen om niet te mobiliseren. Het is immers haast onbegonnen werk om als tegenstanders 40% van de kiezers te overhalen om te komen stemmen, laat staan tegen te stemmen. Bij een algehele mobilisatie door voor- en tegenstanders is de uitslag veel minder zeker te voorspellen.

Anderzijds is er de legimititeit van het politieke bestel. Als de meerderheid niet oproept om te komen stemmen, maakt ze tegelijk duidelijk dat ze niet gelooft in het systeem van referendum, en de burgers beter niet geraadpleegd worden. Er moet worden vermeld dat de meerderheid zich bij de Gentse volksraadpleging op verschillende vlakken heeft geëngageerd, waar dit wettelijk niet hoefde. Zo werd besloten de volksraadpleging zeker te organiseren, zo er voldoende handtekeningen waren. De uitslag van de stemming zou ook worden gerespecteerd, indien er voldoende opkomst was [4].

Door verder te gaan dan de wet, staat er veel op het spel voor de politiek: de uitslag naast zich neerleggen zou het geloof in de politici zeer sterk ondermijnen. Misschien biedt de hoge drempel het stadsbestuur alsnog een ontsnappingsroute...

#### **Vragen**

Al deze elementen doen sterke vragen rijzen over de huidige vorm van de volksraadplegingen. Wie de beperkingen op een rij zet, moet vaststellen dat de wetgever in feite geen zin heeft om toegevingen te doen in de richting van basisdemocratie. De volksraadplegingen kunnen zo een tegengesteld effect hebben. De drang naar meer inspraak, die door een hoger opgeleide groep verwoord wordt, kan niet zomaar worden bevredigd door een systeem dat illusies wekt van inspraak. Hetzelfde fenomeen is vastgesteld in de Antwerpse districtsraden: zolang geen effectieve bevoegdheden worden toegekend, ligt de interesse bij de deelnemers en de bevolking zeer laag. De democratie lijkt dan ook *beter gediend met duidelijkere opties*. Ofwel is men onvoorwaardelijk voor de representatieve democratie, en is het aan het middenveld om de

verwachtingen van de bevolking beter te verwoorden en op de agenda te plaatsen, ofwel neemt men basisdemocratie ter harte en gaan de wijzigingen in de gemeentewet veel verder. In Nederland is het debat al veel langer aan de gang, en zijn er al ervaringen met gemeentelijke referendums. Het Nederlandse nationale debat staat zover, dat het op het nationale vlak een bindend correctief referendum op volksinitiatief wil invoeren. Dit standpunt lijkt het minimum te zijn wat voorstanders van directe democratie kunnen verwachten in een representatief stelsel.

Het bindend element hoeft geen verklaring meer. In dit verband is een ouder en minder bekend document van voormalig minister van binnenlandse zaken, Louis Tobback, toch wel relevant (Tobback, 1992): "Het referendum moet beslissend en verplichtend zijn... Het is bovendien volkomen inconsequent om het referendum als democratische verwezenlijking te bejubelen maar daar niet de consequenties uit te trekken".

Het verplichten van een referendum hangt samen met de gangbare kieswet. Eens het bindend karakter beslist, moet dezelfde regeling gelden als bij gewone verkiezingen. Deze redenering is ook geldig voor de mogelijke ingebouwde drempels.

Het correctieve element wordt ingegeven door de wil om de gemeentelijke autonomie te vrijwaren. De beslissing moet eerst genomen worden door de gemeenteraad, vooraleer een deel van de bevolking het besluit kan aanvechten. Een referendum kan dan een besluit vernietigen, zodat de gemeenteraad wordt gedwongen om het huiswerk opnieuw te maken. De representatieve democratie wordt hierbij minimaal bijgestuurd en de eindverantwoordelijkheid blijft bij de bevoegde organen. Het volksinitiatief moet ervoor zorgen dat een referendum minder gebruikt wordt om te dienen als tussentijdse verkiezingen om het bestaande bestuur te steunen. Het houden van referendums om een moeilijke gemeenteraadsbeslissing te omzeilen, heeft weinig met democratie te maken.

#### **Besluit**

De Gentse volksraadpleging kan meer dan

de andere volksraadplegingen uitgroeien tot een testcase voor de politiek. Door het verregaande engagement van de meerderheid, wordt het immers een volwaardig referendum. De grootte van de stad en de specifieke samenstelling van de meerderheid (SP-VLD-VU) verhoogt nog de aandacht voor dit geval.

De uitslag moet echter niet worden afgewacht om te merken dat de gemeentelijke volksraadplegingen in hun huidige vorm zeker nooit kunnen voldoen aan de verschillende verwachtingen die worden gesteld. Deze verwachtingen zijn veel te hoog bij sommigen, en gaan al te vaak voorbij aan de context waarbinnen referendums gehouden worden. In de democratie met aandacht voor haar burgers kan een referendum maar een sluitstuk zijn van een heel proces. De wettelijke uitwerking van de gemeentelijke volksraadpleging doet echter twifelen aan de goede wil van de wetgever om mensen echt bij het beleid te betrekken. Het risico is groot dat een lage opkomst telkens onvoorwaardelijk zal geïnterpreteerd worden als desinteresse in de politiek. De hoge drempel vóór het tellen kan enkel de bewuste kiezer achteraf nog meer ontgoochelen, zo leren ons de Zwitsers. De debatten rond de invoering van inspraak op het federale of gewestelijk vlak zullen zeker worden gekleurd door de ontwikkelingen op het gemeentelijk niveau. Het Gentse verhaal verdient daarom veel aandacht. Het moet niet altijd Brussel zijn...

#### Noten

- [1] De termen 'referendum' en 'volksraadpleging' worden vaak door elkaar gebruikt. De wetgever spreekt in verband met de lokale situatie duidelijk van 'volksraadpleging' om het niet bindend karakter ervan te benadrukken. Wij gebruiken de term 'referendum' hier in de algemene vorm, zonder ons over het bindend of niet-bindend karakter te moeten bekommeren. Zeker in vergelijkingen met het buitenland zou dit de redenering onnodig verzwaren.
- [2] Het Genkse referendum had met het Fenixproject werkgelegenheid en milieu als inzet, toch twee belangrijke onderwerpen. In Namen was de plaats van het Waalse parlement het aandachtspunt, in Ciney de plaatsing van een verbrandingsoven.
- [3] In september werden er in het parlement nog amendementen ingediend, om het aantal handtekeningen in gemeenten kleiner dan 25000 op te trekken tot 20%.

- [4] De wet geeft initiatiefnemers enkel de kans om de volksraadpleging op de agenda te zetten van de gemeenteraad, niet om de raadpleging af te dwingen. Ook is al voldoende aangehaald dat de uitslag slechts een advies vormt, en de gemeenteraad steeds autonoom beslist over de gevolgen ervan op de beleidsbeslissing.

#### Bibliografie

- Butler, D. and A. Ranney, Eds. (1994). *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*. London, The Macmillan Press LTD.
- Janssens, R. (1996). "De gemeentelijke volksraadpleging." *Binnenband*, jaargang 1, nr.2: 1-6.
- Linder, W. (1994). *Swiss democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London, The Macmillan press LTD.
- Lucardie, P. (1997). *Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse Politieke Partijen*. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Jaarboek 1996. G. Voerman. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen: 109-128.
- Tobback, L. (1992). *Het referendum: mythe of mogelijkheid*, Ministere van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt.