

Informatieve notitie over het referenduminstrument

door de referendumcommissie van de gemeente Landsmeer, 25 januari 2021

De raad van de gemeente Landsmeer heeft op 17 december 2020 aangegeven een debat te willen voeren over het nut en de noodzaak van de Referendumverordening gemeente Landsmeer 2014. De referendumcommissie van de gemeente Landsmeer heeft deze notitie opgesteld ter ondersteuning van dit gesprek in de raad.

Dit is een algemene notitie over het referenduminstrument. We gaan niet in op de (keuzes in de) referendumverordening van de gemeente Landsmeer. De notitie start met een breder kader door een beeld te geven, aan de hand van bestaande onderzoeken, hoe burgers denken over de democratie en politici in het algemeen en referenda in het bijzonder. Ook gaat de notitie in op een tweetal adviezen, te weten van de staatscommissie Remkes en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Vervolgens staat beschreven hoe het referenduminstrument zich verhoudt tot andere participatie instrumenten aan de hand van de zogenaamde participatieladder. Daarna worden de voor- en nadelen van het referenduminstrument besproken. Ter afsluiting is een overzicht van de verschillende referendumvormen opgenomen waarin staat aangegeven dat de keuze voor een referendumvorm invloed kan hebben op een van de genoemde voor- of nadelen.

1. Hoe denken burgers over onze democratie en over politici?

1.1. Brede steun voor de democratie

Nederlandse burgers zijn in het algemeen, en ook in internationaal-vergelijkend perspectief, (zeer) tevreden met de wijze waarop in Nederland de democratie functioneert. Door de jaren heen is zo'n driekwart van de burgers die mening toegedaan. Daarbij associëren zij 'democratie' vooral met zaken als 'vrijheid van meningsuiting', 'vrijheid om te doen wat je wil', een vrij land, en vrije, algemene verkiezingen. De vrij grote tevredenheid over het functioneren van de democratie gaat samen met een grote (ruim 90 procent) steun voor het principe van democratie.

1.2. Kritiek op de politieke praktijk

Over de politieke praktijk zijn burgers daarentegen in het algemeen minder tevreden: 'politici luisteren niet naar gewone mensen', 'gaan hun eigen gang', 'zijn uit op eigenbelang' of 'praten te veel en doen te weinig', zijn stellingen die door vrij veel burgers worden onderschreven.

De ervaren responsiviteit van het openbaar bestuur staat onder druk. Responsiviteit kan gezien worden als een belangrijke democratische waarde van goed openbaar bestuur. Responsiviteit moet niet worden opgevat als 'de burger vraagt, en het politieke bestuur draait', maar als een vorm van intelligent (netwerk-)bestuur met open oog en oor voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, voor complexe ketens en netwerken, en met een visie die open staat voor een betekenisvolle dialoog en participatie. Zodat een vruchtbare verbinding tussen het politieke bestuur en de samenleving ontstaat.

1.3. Veel steun voor (meer) vormen van directe democratie en burgerparticipatie

Tegen de achtergrond van een door veel burgers ervaren gebrekkige responsiviteit van de landelijke politiek, is het verklaarbaar dat veel burgers voorstander zijn van meer mogelijkheden tot inspraak en zeggenschap, als aanvulling op de representatieve democratie. Zo vindt ongeveer 55 procent van de burgers dat de burgemeester direct moet worden gekozen, dat burgers meer invloed zouden moeten hebben op het overheidsbeleid, en dat het referendum een geschikt middel is om politieke besluiten te nemen over belangrijke kwesties. De steun van een meerderheid van de Nederlandse burgers voor meer directe democratie en meer burgerparticipatie is overigens niet onvoorwaardelijk en gaat zeker

niet samen met een afwijzing van de representatieve democratie. Zo willen veel burgers weliswaar meer inspraak, de mogelijkheid om burgemeesters te kiezen en referenda te houden over belangrijke kwesties, maar er is veel minder steun voor inspraak van burgers op alle wetten en voor zoveel mogelijk referenda.

1.4. Directe democratie als aanvulling op de representatieve democratie

De vrij brede steun voor directe democratie – uitdrukkelijk als aanvulling op de representatieve democratie – betekent niet dat burgers over de gehele linie van het overheidsbeleid een stem willen hebben en ‘mee willen doen’, maar wél dat zij op enig moment aan de bel willen kunnen trekken wanneer zij dat nodig vinden. Zij zien directe democratie als een middel om de representatieve democratie te verbeteren, en niet als een manier om deze in haar geheel te vervangen door een meer participatieve democratie: directe democratie als aanvulling op, en niet als alternatief voor de representatieve democratie.

Dit is in lijn met het advies van de staatscommissie Remkes (staatscommissie parlementair stelsel, 2018). De commissie Remkes heeft vastgesteld dat de democratie niet voor iedereen even goed werkt. De kans bestaat dat in de toekomst daarom meer mensen het vertrouwen in de democratie zullen verliezen.

Er zijn nogal wat kiezers die zich niet goed vertegenwoordigd voelen. Volksvertegenwoordigers nemen besluiten waar een meerderheid van de bevolking juist tegen lijkt te zijn. En politici beloven vaak meer dan ze waarmaken. Vooral bij mensen met weinig opleiding en lage inkomens zijn er nogal wat kiezers die (daarom) niet meer gaan stemmen. Andere kiezers willen juist vaker meepraten over beleid en wetgeving. Daarom adviseert de commissie Remkes de invoering van het correctief bindend referendum.

1.5. Steun voor referenda onderzocht

Een zeer ruime meerderheid van de Nederlandse burgers is uitgesproken voorstander van het referendum en slechts een kleine minderheid uitgesproken tegenstander. In het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) 2017 is de verhouding 59 procent voor en 27 procent tegen. In de cijfers van het SCP is zelfs 69 procent voorstander. Er is een daling in steun sinds het Oekraïne-referendum (van 82 naar 69 procent in de SCP-cijfers; van 66 naar 59 procent in de NKO-cijfers), maar deze daling vindt vooral plaats onder de hoogstopgeleiden en aanzienlijk minder onder lager- en middelbaar opgeleiden. Dit is te meer relevant, aangezien juist de lager- en middelbaar opgeleiden fors ondervertegenwoordigd zijn in andere participatievormen en het meeste onvrede met het functioneren van de politiek ervaren.

In het Nationaal Referendumonderzoek (2018) wordt ook aandacht besteed aan het lokaal referendum. In dit onderzoek is gevraagd of respondenten vinden dat hun gemeente een lokaal referendum mogelijk moet maken over gemeentelijke kwesties. Iets meer dan de helft van de respondenten is het hier (helemaal) mee eens (52%).

1.6. Hoe vaak komt een (lokaal) referendum voor?

Het eerste lokale referendum is in 1906 gehouden waarna er nog 214 gemeentelijke referenda gevolgd zijn. De verwachting is dat op 17 maart a.s. in vier gemeenten ook over een onderwerp via een referendum gestemd wordt. Referenda zijn daarmee een constante factor in het lokale bestuur in tegenstelling tot de drie gehouden nationale referenda. De ruim 200 referenda zijn verdeeld over een derde van het totaal aantal gemeenten in ons land, te weten die gemeenten die een referendumverordening hebben vastgesteld. De meeste gemeenten hebben maar één keer een referendum georganiseerd. Enkele gemeenten meerdere (Amsterdam, Arnhem), soms met een tussenpoos van 50 jaar (Bolsward, Delft).

Wat onderwerp betreft staan gemeentelijke herindelingen bovenaan. Iets meer dan de helft van de referenda (114 referenda, 53%) betrof een herindeling of grenscorrectie; 45 referenda gingen over de openbare ruimte (bijvoorbeeld de aanleg van een sneltram of de bouw van een Kunstcluster), 8 referenda waren zogenaamde burgemeestersreferenda (tussen 2001 en 2008 een wettige mogelijkheid). De onderwerpen van de andere 48 referenda lopen uiteen (o.a. koopzondagen, gemeentenaam).

De opkomst van kiesgerechtigden bij referenda loopt uiteen. Bij herindelingen gemiddeld 51%, bij openbare ruimte 36%, burgemeestersreferenda 27% en bij andere referenda gemiddeld 40%. Bij 106 referenda was de vraagstelling een ja/nee vraag, bij 76 referenda was er keuze uit meerdere alternatieven en bij 29 referenda werden meerdere vragen beantwoord. Uit dit overzicht blijkt dat er een grote diversiteit is in referenda (lokaal maatwerk), maar ook dat een referendum een instrument is wat sporadisch wordt ingezet.

2. Referenda als participatievorm

De specifieke vorm van een referendum maakt uit voor de positie van de betrokken burger op de zogenaamde 'participatieladder': hoe hoger de burger op die ladder kan komen, hoe meer invloed deze heeft of kan hebben op de politieke besluitvorming. Een in Nederland (vooral voor de lokale politieke praktijk) vaak gebruikte participatieladder is de ladder die ontwikkeld is door Edelenbos en Monnikhof. Deze ladder kent vijf sporten en ziet er als volgt uit:



Bij de onderste sporten (informer en raadplegen) is er sprake van ongelijke verhoudingen. De overheid staat aan het roer en neemt het initiatief: zij informeert op eigen initiatief haar burgers of raadpleegt hen, en is vervolgens vrij om met die gevraagde raad te doen wat zij wil. Een inspraakavond is te plaatsen op de onderste sport van de ladder, een burgerpanel of enquête op de tweede sport.

Bij de drie hoogste sporten van de ladder is in meer of mindere mate sprake van interactieve beleidsvorming, waarbij burgers en overheid op een meer gelijke voet staan. Lokale referenda op initiatief van de burger zijn te plaatsen op de middelste sport van de ladder (adviseren). Het biedt burgers de mogelijkheid op eigen initiatief een signaal (een ongevraagde raad) af te geven dat de gemeenteraad bij een geldig 'Nee' dwingt tot heroverweging van het besluit dat bij het referendum voorlag. Een bindend referendum waarbij de uitslag door de raad opgevolgd moet worden past op de bovenste sport van de ladder (deze vorm is in Nederland nog niet mogelijk).

3. Voor- en nadelen van referenda

Diverse publicaties beschrijven de voor- en nadelen van referenda (zie voor bronnen de bijlage). Zonder volledig te willen zijn geven we hier een overzicht van de belangrijkste argumenten.

Voor:

- *Invloed, medezeggenschap, medeverantwoordelijkheid en draagvlak.*

Democratie staat voor bestuur door het volk. Het referendum is daar een voorbeeld van. Burgers nemen medeverantwoordelijkheid voor de publieke zaak door daarover mee te beslissen en de gevolgen direct te ervaren. Het referendum zorgt voor draagvlak voor het beleid. Wetten en besluiten worden meer aangepast aan de wensen en noden van de burgermaatschappij. Er is een langer en veel intensiever publiek debat, maar als besluiten eenmaal genomen zijn is er brede steun.

- *Vrijheid en gelijkheid in collectieve zelfbeschikking.*

Burgers zijn vrij en gelijk. Dat komt bij het referendum sterker tot uitdrukking dan bij veel andere vormen van participatie waaraan niet iedereen even gemakkelijk kan bijdragen. Ook is er dankzij het stemgeheim minder risico op groepsdwang of sociale controle.

- *Democratische leerschool en burgerschapsvorming.*

Een referendum neemt een grote groep burgers intensief mee in twee of meer posities rond een ingewikkelde publieke kwestie. Mensen moeten zelf een keuze maken, dit is goed is voor het democratisch zelfbewustzijn.

- *Vrij debat en openbaar proces.*

Iedereen kan meedoen. Volksvertegenwoordigers en deskundigen doen mee maar hebben niet automatisch het eerste of laatste woord. Het referendum zorgt voor meer publiek debat en omdat burgers weten dat uitkomsten van referenda ook echt uitgevoerd worden, is het voor hen zinvol om deel te nemen aan publieke discussies. Referenda geven ook mogelijkheden aan politici om hun standpunten veel breder voor het voetlicht te brengen.

- *Scherpe beslissing, op de zaak.*

Een referendum geeft een duidelijk ja of nee. Als een ruime meerderheid voor of tegen is kan dat direct worden aangegeven, zonder tussenkomst van politieke actoren die met veel verschillende achterbannen en samenwerkingspartners rekening moeten houden, waardoor van een luid en duidelijk signaal veel minder overblijft.

- *Correctie van misrepresentatie en miskleunen.*

Een referendum is een correctiemogelijkheid. Als volksvertegenwoordigers structureel bepaalde zorgen of belangen over het hoofd zien dan kan een referendum een ferme en mogelijk tijdige wake-up call vormen. Bij veel twijfel kan het referendum ervoor zorgen dat een proces niet doorgaat. Waar politici niet meer goed kunnen stoppen of omkeren kan een referendum dit wel bewerkstelligen.

- *Bestuurders aansporen en scherp houden.*

In de context van een representatieve democratie zorgt het referendum ervoor dat bestuurders hun uiterste best moeten doen in termen van overtuigingskracht, verantwoording en draagvlakontwikkeling. Omdat ze een referendum liever voorkomen, en als dit niet te vermijden is liever niet verliezen, moeten bestuurders zich voortdurend afvragen of hun beleid voldoende te verdedigen en te verkopen is, met de aandacht niet alleen gericht op meerderheden (nodig om een referendum te kunnen winnen) maar ook op minderheden (als die in staat zijn om referenda af te dwingen). Het kan ook een integrerend effect op de samenleving hebben doordat politici het zich niet kunnen permitteren om grote groepen burgers links te laten liggen.

Tegen:

- *Ontkrachting en ontregeling van de representatieve democratie.*

Referenda zijn een vorm van directe democratie, wat qua proces en betrokkenen verschilt van een systeem van representatieve democratie. Door twee systemen te combineren komen de rol, positie en gezag van de representatieve democratie en haar hoofdrolspelers onder druk te staan. Overigens kent Nederland alleen de mogelijkheid van adviserende referenda en zijn bindende referenda niet mogelijk waardoor de representatieve democratie in zijn waarde wordt gelaten.

- *Opportunisme, volksmennerij en windvaanpolitiek.*

De logica van referenda kan een bepaald soort leiderschap inspireren dat zich richt op het vinden en vormen van bruikbare meerderheden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van beïnvloedingsstrategieën als het inspelen op emoties en het verkondigen van vereenvoudigingen en halve waarheden. Daarnaast kan bij een referendum 'linking' plaatsvinden: in de afwegingen kunnen onderwerpen meespelen die niets met het referendum te maken hebben.

- *Misplaatst idee van volkswil en burgerschap.*

Er wordt vanuit gegaan dat het volk op het moment van stemming zeker weet wat het wil dan wel over voldoende informatie beschikt (gevraagd of gekregen). Maar voor het overzien van de implicaties en consequenties van keuzes is tijd nodig, naast kennis en vaardigheden. Daarnaast kunnen, doordat de meerderheid beslist, de belangen van de minderheid in de knel komen.

- *Bot instrument met weinig scheppend vermogen.*

Het referendum zorgt voor polarisatie en vaak het uiteenvallen van het debat in twee kampen. Zoeken naar creatieve oplossingen is niet mogelijk bij een referendum wat enkel bestaat uit een voor of tegenvraag.

4. Verschillende vormen van referenda

Een referendum kent diverse vormen. Een eerste variatie zit in de initiatiefnemer van het referendum. Het is het mogelijk dat de raad besluit tot het houden van een referendum, het *raadplegend* referendum. De tegenhanger hiervan is dat burgers het initiatief nemen tot het houden van een referendum, het *raadgevend* referendum. Een tweede verschil is het doel van het referendum: correctief of niet-correctief (ook wel avancerend genoemd). Een *correctief* referendum gaat over een genomen besluit (waarvan de uitvoering is opgeschort), een *niet-correctief* referendum gaat over het voornemen een besluit te nemen. Correctieve referenda zijn in de praktijk dan ook vaak raadgevend, omdat burgers in actie komen tegen een voorstel van beleidsmakers. Voorbeelden van een avancerend referendum zijn een raadplegend referendum, waarin de raad een of meerdere voorstellen aan het volk voorlegt, of een burgerinitiatief. Een derde dimensie betreft de wettelijke binding van het referendum; dit kan *adviserend* of *bindend* zijn. Zoals beschreven in de participatieladder heeft dat invloed op de rol van burgers: adviseren of meebeslissen. Bij een bindend referendum is de raad verplicht de uitslag van het referendum op te volgen. Deze referendumvorm is in Nederland juridisch nog niet toegestaan omdat de Grondwet dit niet toelaat. Op dit moment is er wel een wetstraject in behandeling bij het parlement om dit mogelijk te maken.

Doordat het vaststellen van een referendumverordening een autonome bevoegdheid is van de raad zijn er veel verschillende bepalingen in de lokale referendumverordeningen. Zo zijn er verschillen in de mogelijkheden om referenda te houden op initiatief van de gemeenteraad (raadplegend) en/of burgers (raadgevend) en worden burgerinitiatieven wel of niet toegestaan. Ook kunnen er verschillende mogelijkheden zijn voor de vraagstelling. Dit kan een ja/nee of voor/tegen vraag zijn. Soms kan

gekozen worden uit verschillende alternatieve voorstellen (ook wel een preferendum genoemd). In dat laatste geval is het mogelijk – en voor een heldere uitkomst ook wenselijk – om kiesgerechtigden toe te staan meerdere voorstellen goed te keuren of de verschillende voorstellen te laten rangschikken.

In het buitenland – zoals Duitsland en Zwitserland – wordt op lokaal niveau soms ook gewerkt met variaties op correctieve referendumprocedures. Bijvoorbeeld de mogelijkheid dat initiatiefnemers die het niet eens zijn met een voorgenomen raadsbesluit een tegenvoorstel mogen indienen. De raad kan dit voorstel overnemen of tot een compromis komen met de initiatiefnemers – in beide gevallen komt er geen referendum – of beide voorstellen worden voorgelegd in een stemming.

De vorm waarin het referendum wordt voorgelegd heeft ook invloed op de voor- en nadelen die zich voordoen. Zo zal een voor/tegen vraag vatbaarder zijn voor het argument een bot en polariserend instrument te zijn, maar geeft het wel een scherpere beslissing. Het correctieve referendum dat sporadisch als noodrem wordt ingezet door burgers is minder vatbaar voor het tegenargument dat de representatieve democratie moet inboeten door constante inmenging van burgers.

Bijlage

Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

1. Signalement: Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau, Raad voor het Openbaar Bestuur, 11-7-2018
2. Democratische zegen of vloek: aantekeningen bij het referendum door Frank Hendriks, Koen van der Krieken en Charlotte Wagenaar 14-9-2017
3. <https://www.meerdemocratie.nl/dossier-referendum>
4. 'Lage drempels, hoge dijken' einderapport van de staatscommissie parlementair stelsel, 3-12-2018
5. Het Wiv-referendum: nationaal referendum onderzoek 2018. Stichting kiezersonderzoek Nederland
6. Aanhoudend wisselvallig: nationaal kiezersonderzoek 2017. Stichting kiezersonderzoek Nederland

Overige relevante bronnen:

- Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001)
- Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906-2018. Koen van der Krieken (2019)
- Direct democracy : International IDEA Constitution-Building Primer 3. Eliot Bulmer (2017)
- Report of the Independent Commission on Referendums (2018)
- Het lokale referendum in Nederland : Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst. Koen van der Krieken (2015)
- Referenderen en delibereren : Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie. Frank Hendriks, Daan Jacobs en Charlotte Wagenaar (2020)
- Het gemeentelijke referendum in de praktijk : spanningen van directe democratie in een representatief stelsel. J. Westerweel en F.J.H. van Tienen (2017)