

Leren van Gent en andere volksraadplegingen

Jo Buelens

Politicooloog aan de VUB

Is een volksraadpleging democratisch? Deze vraag werd na het referendum in Gent in alle hevigheid gesteld. Aan de hand van de exit-poll-gegevens uit Gent analyseert Jo Buelens de plaats dat een referendum kan innemen in een democratisch georganiseerde maatschappij.

Wie in politieke kringen het woord 'volksraadpleging' laat vallen, mag zich verwachten aan een levendig gesprek: het onderwerp kan vele politici beroeren. Dat is op zich niet verwonderlijk. Het principe van de volksraadpleging en de uitwerking ervan heeft alles te maken met een manier van politiek bedrijven, een manier die voor België vrijwel onbekend is.

De reacties lopen uiteen, maar met wat moeite kan je ze opdelen in drie grote groepen. De eerste groep bedenkingen gaat over de modaliteiten van de volksraadpleging. Zit het systeem wel goed in elkaar? Bereiken we het beoogde resultaat? Wie resultaat wil zien, denkt onmiddellijk aan meten in functie van een doel. Dat is vaak het onderwerp van een discussie waarbij een tweede groep bedenkingen geformuleerd wordt. Waar komen ineens die referenda vandaan? Waarom toch die vernieuwing? De meest hardnekkige vragen, de derde soort vragen, worden vaak op het laatst gesteld. Ze raken aan de fundamenteën van de huidige politiek, namelijk de representatieve democratie. Hoe valt een referendum in te passen in een stelsel van vertegenwoordiging? Zijn ze niet elkaars vijanden? Bij beleidsmakers en schepencolleges komen deze laatste vragen het meest voor. Een gesprek met lokale beleids mensen loopt meer dan eens uit op een opmerking als "referenda ondergraven de gemeentelijke autonomie". En dat is een heilig huis. Dit zinnetje wil dus zoveel zeggen als: "ik wil hier niet verder over praten".

In dit artikel wil ik net wel een verder debat over het referendum stimuleren. Daarvoor baseer ik me voornamelijk op volksraadpleging van Gent die ruime aandacht heeft gekregen, zowel tijdens de raadpleging zelf, als in de periode ervoor en erna. De vakgroep politieke wetenschappen van de VUB deed in Gent een *exit-poll* en maakte een bijbehorende studie, die heel wat stof tot nadenken gaf. In het kielzog daarvan werd bijvoorbeeld het debat over de stemplicht plots weer actueel. Maar ik loop al vooruit: eerst de feiten.

De harde cijfers [1]

Bij de exit-poll werden ruim vierduizend kiezers die naar de stembus trokken ondervraagd. Aan de hand van verschillende onderwerpen kon een beeld geschetst worden van wie was komen opdagen en met welke motivaties. Zowel in de pers als in debatten werd er vaak gespeculeerd over de beweegredenen van de thuisblijvers. Daarover kon het onderzoek geen uitsluitsel geven. De kiezer die wél naar de stembus trok, kon echter vrij goed worden omschreven.

Het meest frappante kenmerk was het opleidingsniveau. Lager geschoolden bleven massaal thuis en hoger opgeleiden waren in verhouding sterk oververtegenwoordigd. Voor wie het wetenschappelijk werk op dat vlak opvolgt, was dat geen verrassing. In het buitenland is het immers een gekend fenomeen. Voor België was bij de verkiezingen van 1991 ook al onderzocht wat

de invloed is van de opkomstplicht [2], maar dan aan de hand van een hypothetische vraag: "Zou u nog gaan stemmen indien de opkomst niet verplicht was?". In Gent werd voor het eerst in de realiteit vastgesteld dat wie minder lang heeft gestudeerd, er minder toe geneigd is te gaan stemmen. Dit bracht onmiddellijk stof voor discussie. Is het resultaat van een dergelijke volksraadpleging nog wel representatief? Waarom geldt bij volksraadplegingen geen opkomstplicht? De eerste vraag naar de modaliteiten lag op tafel.

Wat zeker ook ter discussie stond, was de opkomsthempel van 40%. Meerderheidspartijen hebben er louter strategisch gezien belang bij de bevolking niet echt tot stemmen aan te sporen. In Gent had de op basis van verzamelde handtekeningen afgedwongen volksraadpleging net de bedoeling een plan van de meerderheid tegen te houden. Bij geringe opkomst hoefde het stadsbestuur geen rekening te houden met het advies: de stemmen zouden dan zelfs niet geteld worden. De cijfers in Gent lieten duidelijk zien dat 40% een erg hoge norm is. Als de voorstanders waren thuisgebleven, was het in Gent, zoals in Genk, niet tot een telling gekomen. In Sint-Niklaas werd de drempel nog nipter gehaald. Een tweede modaliteit kwam daarmee onder vuur te liggen.

Wat uit de cijfers niet bleek, waren de fundamentele discussies die door de volksraadplegingen werden losgeweekt. De helft van de ondervraagden waren komen stemmen omdat ze een dergelijke vorm van democratie belangrijk vonden. Maar is zo'n volksraadpleging wel democratisch? Die vraag werd nu in alle hevigheid gesteld.

De gemeenten verzwakt?

Zelden zal er op het lokale vlak zo zijn nagedacht over het begrip 'democratie', als het laatste jaar in de gemeenten waar een volksraadpleging werd gehouden. Er was iets eigenaardigs aan de hand. De hele wetgeving rond dit nieuwe middel is dusdanig opgesteld, dat de gemeentebesturen voldoende afgeschermd zijn van de rechtstreekse inmenging van de burgers. Om te beginnen zijn een behoorlijk aantal hand-

tekeningen (10% van de bevolking) nodig om een voorstel tot vraagstelling te doen - wat zeker niet eenvoudig is in een stad. Als de handtekeningen er zijn, ligt het initiatief bij de gemeenteraad: die kan er ook voor kiezen de raadpleging niet te houden. Kiest de gemeente ervoor de raadpleging wel te houden, dan formuleert zij zelf de vraag. Bij de raadpleging moeten vervolgens 40% kiezers komen opdagen, anders is er geen uitspraak. En als die uitspraak er wel is, is het slechts een advies: de gemeente hoeft er geen rekening mee te houden. Ten slotte is er nog de motiveringsplicht, om een al te grote vrijblijvendheid tegen te gaan. Al bij al lijkt dat voor de gemeenten een 'veilige' situatie.

Toch bleek de druk op de gemeenten groter dan verwacht. In de eerste plaats was er druk vanuit de politieke partijen zelf. In elk van de gehouden volksraadplegingen waren de nationale partijbesturen nooit ver weg. Gent en Sint-Niklaas waren de uitschieters, omdat lokale en nationale standpunten lijnrecht tegenover elkaar stonden. Niet onbegrijpelijk, want de uitgangspunten waren verschillend. Ruwweg zou je kunnen stellen dat de nationale partijbesturen de democratie wilden promoten en de lokale meerderheidspartijen het door hen gevoerde beleid.

De kern van het debat gaat dan ook over de invulling van wat 'democratie' nu eigenlijk is. Op die vraag wil ik graag verder ingaan. Niet alleen vanuit de partijen, maar ook vanuit de publieke opinie lijkt er zoiets als een 'democratische' druk te bestaan. Bij de laatste raadplegingen die werden gehouden, haastte elk gemeentebestuur zich om te verklaren dat het de uitslag als bindend zou beschouwen. Boechout legde de lat wel hoger dan de 40% opkomst, maar het nam toch ook een engagement. Er is geen enkele wettelijke verplichting daartoe. Met deze stap doorbreken de gemeentebesturen zelf het veiligheidschild dat in de wet is opgebouwd. Vanaf het ogenblik dat zij zo'n engagement nemen, kan de burger wél rechtstreeks tussenkomen in het gevoerde beleid en een beslissing herroepen. En dat is juist wat door meerderheden als zo vervelend wordt ervaren: ze hebben het gevoel dat besturen een onmogelijke zaak wordt. Anderzijds durven ze hun bestuursdaden niet

meer af te schermen van de bevolking, hoewel dat wettelijk perfect kan. Stroomt er dan toch iets door van wat Nieuwe Politieke Cultuur wordt genoemd, of is het gewoon de zoektocht naar het verder invullen van het begrip democratie?

De democratie heruitgevonden

Eén ding is zeker: de volksraadplegingen hebben begrippen als 'representatieve democratie' en 'directe democratie' opnieuw in de belangstelling gebracht en, jammer genoeg, tegenover elkaar geplaatst. Al te vaak wordt gesteld dat referenda een ondermijning zijn van de volksvertegenwoordiging en zouden leiden tot de chaos. Het meest opmerkelijke aan al deze argumenten is, dat ze gebruikt worden over de partijgrenzen heen. De politieke kleur van de spreker doet er niet toe, het is zijn positie - meerderheid of oppositie - die het standpunt bepaalt.

Voor wie een overzicht wil krijgen van de verschillende argumenten en standpunten in verband met de verschillende vormen van democratie, is het boek van Jos Verhulst, *Het verdiepen van de democratie*, een aanrader [3]. Het is duidelijk dat hij een onvoorwaardelijk voorstander is van het referendum, maar hij gebruikt alleszins rationelere argumenten om zijn stelling te verdedigen. Voor Verhulst is de volksvergadering de oervorm van de democratie. Daarbij zijn vier kenmerken van belang: het gelijkheidsbeginsel (iedereen mag meedoen), het initiatiefrecht (iedereen kan mee de agenda bepalen), de meerderheidsregel (unanimiteit is vaak onmogelijk, een meerderheid geeft het kleinste aantal ontevreden) en de mandateringsregel (de afspraken gelden voor iedereen. Wie niet bij de beslissing was, heeft als het ware een mandaat gegeven en moet er zich dus aan onderwerpen). Verhulst maakt enkele kanttekeningen. Bij het meerderheidsbeginsel stelt hij dat een goede democratie oog heeft voor het historisch perspectief. De meerderheid mag haar triomf niet absoluut maken, want morgen is zij misschien een minderheid geworden. Het inzicht dat er minderheden zijn, moet het besef doen groeien dat de democratie in feite een constant debat is. Een andere bedenking formuleert hij bij de man-

dateringsregel. Deze regel kan niet worden opgeheven door een opkomstplicht of stemplicht. Er zullen immers altijd mensen zijn die niet deelnemen. Toch gelden de besluiten ook voor hen. De niet-deelnemers geven dus een mandaat. Hij bekijkt de representatieve democratie als een speciale vorm van zo'n mandaat. Het is de minst slechte oplossing voor een praktisch probleem: de groep wordt zo groot dat het nu eenmaal onmogelijk is om iedereen constant bij elkaar te roepen en de mening te vragen. Daarom worden mensen gevraagd om de meeste beslissingen in de plaats van het volk te nemen. Deze gemandateerden hebben echter slechts een tijdelijke opdracht, en zeker niet voor alles. Het blijft het recht van het volk om te bepalen waarover ze willen beslissen. Voor Verhulst zijn er dan ook weinig problemen met het combineren van de beide democratische stelsels.

Deze visie vindt in de ogen van de voorstanders van de representatieve democratie niet veel genade. Zij verdedigen zich met de stelling dat politiek veel te moeilijk is om te vatten in één vraag. Elke nuance verdwijnt, elke dialoog en een compromis wordt onmogelijk: het is ja of neen. Verder is het de vraag op welke basis mensen zullen kiezen: wellicht impulsief en enkel uit eigenbelang? Onderhuids loopt er een andere redenering parallel. Die ontglipte aan de mond van Nelly Maes in Sint-Niklaas: "Politici weten het soms beter dan de mensen". De reacties op deze uitspraak waren hevig, maar menig politicus vond dat ze gelijk had. Er zijn nu eenmaal mensen aangeduid om aan politiek te doen; wel, laat ze dan ook hun werk doen. De elite wordt erkend.

Partijen en elite

Niemand wil het graag gehoord hebben, dezer dagen, dat de ene mens bekwaam zou zijn dan de andere. Nelly Maes mocht het ondervinden. Alleen wordt de logica niet altijd doorgetrokken. Laat ons terugkeren naar onze hoger geschoolden en het referendum.

Het gelijkheidsbeginsel is de vertrekbasis van de voorstanders van de volksraadplegingen. Over punten in de politiek moet iedereen op een bepaald ogenblik een oordeel kunnen vel-

len. Dat is niet alleen een recht van een politieke elite. In een referendum wordt dat principe verwezenlijkt. Fout, zeggen de tegenstanders, bij een volksraadpleging komen vooral de hoger geschoolden of de meer gegoeden opdagen. Is dat dan democratie, is dat de remedie tegen het elitaire denken? De mensen die al mondig waren in het huidige systeem, worden nu nog meer gehoord. Het referendum faalt op haar meest democratische element en geeft geen meerwaarde.

De tegenstanders hebben hier duidelijk een punt. Toch ligt deze redenering iets te eenvoudig: ook al slaagt het referendum er niet in de gehele bevolking bij de besluitvorming te betrekken, het blijft toch nog altijd een grotere groep betrokken mensen dan al diegenen uit het middenveld die via de politieke partijen hun mening kunnen uiten. Is bovendien ook niet de kritiek aan het groeien, dat de politieke partijen er juist minder en minder in slagen om de vertolking te zijn van de wil van het volk? Hoe is het anders mogelijk dat het vertrouwen in de politieke instellingen tot een dieptepunt is gekomen?

De rol van politieke partijen in dit alles is een intrigerend onderwerp. Zij zijn de organisaties bij uitstek om dit democratisch debat in goede banen te leiden. Ze geven echter de indruk warm en koud tegelijk te blazen. Aan de ene kant steunen de lokale oppositiepartijen volmondig de actiegroepen die de volksraadplegingen mogelijk maken. In Sint-Niklaas was het zelfs duidelijk de SP die de molen op gang trok door veel handtekeningen te verzamelen. Het verliep weliswaar niet helemaal 'volgens het boekje', maar uiteindelijk kwam de raadpleging er toch. In Gent spraken de initiatiefnemers hun dank uit tegenover partijen als Agalev, zonder wiens hulp de actie nooit was geslaagd. Anderzijds was er de uitspraak van burgemeester Beke van Gent: "De volksraadpleging is geen werk voor politieke partijen. Het is iets van het volk". Dat laatste ligt ook in de lijn van wat de meeste voorstanders van referenda in hun publicaties schrijven. Zij geven inderdaad de indruk dat het referendum enkel iets is tussen volk en bestuur. Als er één kritiek te geven is op het werk van Verhulst, is het wel de geringe aandacht die hij be-

steedt aan het middenveld, de politieke organisaties. Het idee van het soevereine volk mag dan al mooi zijn, zonder enige vorm van organisatie staat dat volk nergens in de politiek. De analyses van de witte marsen wijzen dat bijvoorbeeld duidelijk uit. Het is niet voldoende een idee te hebben; dat idee moet ook nog op de agenda geraken en besproken worden. Ook al zouden 15.000 handtekeningen (het initiatiefrecht) volstaan om dat te doen, dan nog is er een organisatievorm nodig om het te bewerkstelligen.

Op dat ogenblik is het moeilijk te geloven dat een partij zich niet geroepen voelt deze rol te vervullen. Toch leeft dat idee. Het argument dat Van Rompuy aanvoert tegen referenda [4] gaat in die zin: "een referendum, dat is de weg van de gemakkelijkerheid. Altijd referenda gaan houden, ondermijnt een goed beleid". Bij referenda, aldus Van Rompuy, ontvluchten partijen hun verantwoordelijkheid, en het volk is er zelf niet toe bekwaam een lijn te trekken. Wie binnen een partij zo denkt, kan niet anders dan referenda veroordelen. Verkozen mandatarissen zijn immers de enige garantie voor een goed beleid, en zij zijn ontegensprekelijk verbonden met partijen.

Niet 'of' maar 'en'

Referenda geven de mogelijkheid om de kwalijke kanten van de representatieve democratie wat af te ronden. Ondanks de technische moeilijkheden blijft de groep die betrokken wordt bij de politiek bij referenda groter dan in een zuiver representatief stelsel. Er worden meer kansen gecreëerd om mee in het politieke bedrijf te stappen. En dat was toch de uiteindelijke bedoeling: zoveel mogelijk mensen bij de besluitvorming betrekken.

Voor- én tegenstanders laten dus een mooie kans liggen om de democratie te verfijnen. Bij de voorstanders van referenda is zeker weerzin tegen politieke partijen aanwezig. Zij vertrekken immers van het verleden en stellen terecht de mistoestanden van het politieke stelsel aan de kaak. Partijen spelen daar een hoofdrol in; zij delen in de malaise. Politieke partijen maken echter eenzelfde analyse van de situatie: anders

zouden zij de laatste jaren niet zo hard mee hebben gezocht naar mogelijkheden om de 'kloof tussen burger en politiek' te dichten.

Dat de weerzin tegen partijen kan uitmonden in anti-politieke en zelfs anti-democratische gevoelens, is uitvoerig bewezen. De opkomst van partijen als Rossem en extreem-rechts is niet los te denken van deze reactie. Met de komst van deze groepen hebben de voorstanders van referenda zeker geen gewenste bondgenoten. Ze verwijzen immers te sterk naar de zwakke plekken van het referendum, namelijk het gevaar van manipulatie. De wil van het volk wordt in een dictatuur de wil van een zeer kleine elite, en referenda kunnen in dit concept wonderwel worden misbruikt. De verdedigers van referenda moeten inzien dat een middenveld noodzakelijk blijft en dat het meer garanties biedt op een brede democratische basis dan enkel referenda.

De politieke partijen van hun kant moeten inzien dat het volop gebruiken van referenda niet zal leiden tot de 'chaos'. De rol van partijen kan er enkel door worden uitgebreid. Partijen dichten zichzelf de rol toe van beleidsmakers en vertalers van wat er leeft in de maatschappij. Ze dulden referenda nog net, omdat die mee de tweede rol helpen vervullen. De eerste rol, die van beleidsmaker, wordt echter volledig afgeschermd. Hier komt de tweedeling tussen oppositie en meerderheid het sterkst tot uiting. Het zijn de beleidsvoerders die de 'chaos'-theorie inroepen en een beroep doen op de gemeentelijke autonomie. De oppositie grijpt volop de kans om 'met de steun van het volk' ook even op dat beleid te kunnen drukken. Hier ligt dan ook het pijnpunt: zij voeren geen strijd om ideologische redenen, omwille van het principe, maar omdat zij toevallig in de oppositie zitten en zich van dat beleid uitgesloten voelen. Eens zij in de meerderheid zitten, schermen ze dat beleid evenzeer af.

Onder 'het volk' leven mensen die zich wel betrokken voelen op het beleid, maar er niet toe

bereid zijn zich te onderwerpen aan een partij. Hoe groot deze groep is, valt moeilijk in te schatten. Intuïtief zou ze kunnen geschat worden op 40% van de bevolking min het aantal partijaanhangers - die 40% komt dan van het aantal kiezers dat bij referenda komt opdagen, betrokken mensen dus. In het buitenland is aangehouden dat het militerende deel van deze groep betrokkenen de groep bij uitstek is die op termijn naar partijen kan overstappen. Het zijn immers mensen die nauwer betrokken geraken bij de politiek, inzicht krijgen in hoe het beleid in elkaar zit. Vaak kiezen ze ervoor een permanent engagement aan te gaan om aan dat beleid mee te helpen. Daar zijn politieke partijen voor.

Partijen en actiegroepen zijn dus bondgenoten en geen tegenstanders. Als je mensen toelaat mee beleid te voeren, gaan ze vanzelf inzien hoe moeilijk dat is en zullen ze hoe dan ook een andere visie op partijen krijgen. In plaats van actiegroepen als vijanden te zien, zouden partijen hen alle steun moeten geven, ook vanuit de meerderheid. Het zijn immers deze mensen die later de nodige steun zullen leveren aan het hele politieke bestel. Zij zijn de garantie dat een democratie blijft bestaan. Ook de partijen zelf kunnen hun invloed daardoor zien toenemen. Het heeft iets van een oosterse wijsheid: wie een deeltje van de macht afstaat, zal machtiger worden.

-
- [1] Het volledige rapport draagt de titel: *Leren van Gent. Onderzoeksrapport in opdracht van de minister van Binnenlandse Aangelegenheden*. Auteurs: Jo Beulens, Marc Hooghe, Gunter Lauwers, Koen Pelleniaux en Patrick Stouthuysen. VUB.
- [2] Ackaert, J. en L. De Winter. De afwezigheid hebben andermaal ongelijk. De stemverzeking in Vlaanderen op 24 november 1991. In: M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton en R. Beerten, *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van Vlamingen*. Acco, 1993.
- [3] Verhulst, J., *Het verdiepen van de democratie. Feiten, argumenten, ervaringen omtrent de invoering van het referendum*. Brussel, Cyprus.
- [4] Interview in *De Standaard*, 24 juni 1997.