

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 advise 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 consensusdemocratie. 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 consensusdemocratie en meerderheidsdemocratie geeft Lijphart (1984, 1999) aan dat consensusdemocratieën 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 (Huyse, 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 controleerbaar' (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. Boogers 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 referendum-

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 besluitvormingproces 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 referendumaanvragen 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 campagne-activiteiten en zijn voor- en tegenstanders zelf verantwoordelijk voor het verwerven 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 campagne-activiteiten 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 referendumvraag 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 consensusedemocratie, met een referendumtraditie die teruggaat tot de negentiende eeuw, bestaat blijkbaar geen behoefte aan dergelijke onafhankelijke commissies. Het hoort dus zeker niet bij een consensusedemocratie 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 consensusedemocratie.

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.

ONAFHANKELIJKE REFERENDUMCOMMISSIES

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 penitentiaire 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: Dartmouth.
- 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.