

The background features several large, abstract blue shapes on a white background. On the right side, there are two large blue circles. On the left side, there are two blue shapes that resemble the top and bottom halves of a circle, meeting at a narrow neck. A large black rectangle is centered on the page, containing white text.

# REFERENDUM VERGT ANDERE POLITIEKE GEAARDHEID:

LESSEN UIT HET GRONINGER  
REFERENDUM

**Dick H. Vrieling**

Voormalig griffier gemeente Groningen

Ieder rechtgeaard democraat zou verheugd moeten zijn geweest toen het referendum over de Grote Markt in Groningen aanleiding gaf tot veel, soms heftige debatten op straat, in kantines van bedrijven, sportverenigingen en scholen, in winkels en vanzelfsprekend op de Grote Markt. Als de kwaliteit van de samenleving mede en vooral wordt bepaald door het democratisch gehalte ervan, viel er op de kwaliteit van de Groninger samenleving in die dagen weinig aan te merken. Nooit eerder was de opkomst bij een lokaal referendum zo hoog als toen in 2001 in Groningen.

## De feiten op een rij

Toen de geallieerden aan het einde van de Tweede Wereldoorlog de stad Groningen vanuit het zuiden bevrijdden, stuitten ze op grote weerstand van de achtergebleven Duitsers. En zo werd vrijwel de gehele noordwand van de Grote Markt in een langdurend vuurgevecht compleet verwoest. Na de oorlog werd de wand herbouwd in de stijl van wat de naoorlogse architectuur is gaan heten. In 2001 vond het gemeentebestuur dat deze kant van de Grote Markt aan vernieuwing toe was. Er kwam een startnotitie met grove schetsen waaraan ook de gerenommeerde architect Jo Coenen had meegewerkt, met onder meer een ondergrondse parkeergarage en een zogenaamde koopgoot. Omdat het hier om een ingrijpende verandering zou gaan, en omdat tegenstanders van de plannen in totaal 4.200 handtekeningen wisten te verzamelen (het dubbele van het benodigde aantal), besloot de gemeenteraad, overeenkomstig de door diezelfde raad vastgestelde Referendumverordening, de startnotitie referendabel te verklaren. Deze verordening was destijds door de raad aangenomen in het besef dat de vertegenwoordigende democratie in deze tijd van kritische en mondige burgers aanvulling behoefde door deze burgers over nader te bepalen onderwerpen rechtstreeks invloed te geven. En zo'n plan voor het stadshart, zeg maar de huiskamer van alle Groningers, was volgens de gemeenteraad zo'n onderwerp. Nu de raad eenmaal de notitie referendabel had verklaard, moest er vervolgens nog door de burgers een verzoek tot het houden van een referendum worden ingediend. Het ging dus hier om achtereenvolgens twee verzoeken:

1. een verzoek aan de gemeenteraad om het plan referendabel te verklaren;
2. als het plan referendabel was verklaard moest aan de gemeenteraad worden verzocht een referendum te houden.

Voor dat laatste verzoek waren 4.232 handtekeningen nodig en daarin slaagden de tegenstanders van de plannen ruimschoots: de lijst telde maar liefst 8.000 handtekeningen. Het referendum kon dus worden gehouden, waarbij in de genoemde Referendumverordening een gekwalificeerde meerderheidseis van 30% van het aantal kiesgerechtigden was opgenomen. Dat hield in dat 30% van alle kiesgerechtigden, toen tenminste 43.521 kiezers, in dit geval tegen het voorstel moet hebben gestemd om het referendum geldig te laten zijn. Daarbij is het uiteraard vanzelfsprekend dat het aantal tegenstemmers dan ook hoger moet zijn dan het aantal voorstemmers. Het resultaat was een opkomst van 56,5% waarvan 81% de plannen van de gemeente afwees. De plannen werden dus verworpen.

## Heldere spelregels als voorwaarde vooraf

Het kan niet vaak genoeg worden benadrukt dat bij het inschakelen van burgers in een democratisch proces de te volgen spelregels glashelder dienen te zijn. Ik had het voorrecht in de gemeente Groningen (en daarbuiten) nogal wat informatie- en inspraakavonden te mogen voorzitten. Deze avonden leidden vaak tot verwarring en teleurstelling bij burgers als bleek dat het niet duidelijk was of het ging om voorlichting of daadwerkelijke inspraak. Als het inspraak betrof, dan ontstond meestal weer onduidelijkheid over wat er met de inspraak werd gedaan. Onderzoek naar de verwachtingen van burgers, dat ik ooit in opdracht van de griffie in Groningen had laten uitvoeren, had aangetoond dat burgers bovenal serieus wensen te worden genomen, meer nog dan gelijk te krijgen. Ook bij een referendum geldt dat de positie van de gemeentelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de burgers volstrekt helder dient te zijn. In de Groningse casus was duidelijk dat het om een correctief referendum zou gaan. Dat betekende dat als aan alle criteria zou worden voldaan, de Groninger bevolking het voorstel naar de prullenmand kon verwijzen. Mijn indruk na jarenlange ervaring is dat het niet zozeer de burgers, maar vooral de gemeente zelf (of ambtenaren, of wethouders en soms raadsleden) was die de meeste moeite had de spelregels voor langere tijd na te leven. Toch waren dankzij de Referendumverordening alle posities ook in dit geval helder omschreven. Omdat twijfel over de spelregels of de naleving daarvan tijdens het spel altijd op de loer liggen, werd er uiteraard ook een scheidsrechter aangesteld, in dit geval een door de raad benoemde onafhankelijke Referendumcommissie.

## Gemeente neutraal

Afgesproken werd dat de gemeente als organisatie zich neutraal zou opstellen in het proces voorafgaand aan het referendum. De reden was dat de gemeente over een groot voorlichtingsbudget beschikte en dat als ambtenaren daarvan gebruik zouden maken met hun informatievoorsprong en grotere deskundigheid, ze dit proces zouden verstoren. Daarom besloot de raad dat de gemeente zelf geen partij zou zijn en dus de gemeentelijke voorstanders te beperken tot de politieke partijen die achter het voorstel stonden. Dat leidde wel tot problemen met het optreden van de wethouders. Dit referendum werd immers een jaar voor de invoering van de dualisering gehouden, en dus waren wethouders nog lid van de gemeenteraad. De wethouder liet zich bij zijn publieke optredens bijstaan door één of meer deskundige ambtenaren, wat al snel leidde tot protesten bij de organisatie van de tegenstemmers. Zeker toen ook nog eens bleek dat de wethouder zijn informatieavonden door zijn ambtenaren had laten organiseren. De eerder genoemde Referendumcommissie stelde dat er feitelijk niets onoorbaars was gebeurd, maar dat het beter was geweest als politieke partijen de optredens van de wethouder hadden georganiseerd.

## Voorstanders

De keuze om de gemeentelijke inbreng van de voorstanders te beperken tot politieke partijen zorgde voor nogal wat problemen. Allereerst bleek dat politieke partijen over het algemeen moeite hadden zich in het publieke debat te mengen. Men was gewend in de raadszaal het debat op politiek-inhoudelijke argumenten te voeren. Soms leek het wel of politieke partijen vermeden om keuzes te maken, zo groot was soms de roep om nadere informatie van het college; alsof feiten meningen waren, sterker nog: alsof ze verwachtten dat de uiteindelijke beslissing als vanzelf uit de verstrekte informatie zou rollen. En als er dan al keuzes werden gemaakt, kwamen die vaak niet in dialoog met andere partijen tot stand, maar werd het fractie-standpunt in een vorm van getuigenispolitiek over het voetlicht gebracht. Hoe anders ging dat toe buiten de gemeenteraad, waar emoties soms een even belangrijke rol spelen als feitelijke informatie. Daar zag je een andere, en vaak directere manier van debatteren en beargumenteren dan men in de raad gewend was. Politieke partijen hebben tot op de dag van vandaag nog steeds te weinig geïnvesteerd in hun volksvertegenwoordigers om hen in staat te stellen hun politieke keuzen en idealen tegenover hun eigen kiezers in de eerste plaats, maar ook tegenover de burgers in het algemeen te

verantwoorden en daarover met burgers in discussie te gaan. Te vaak blijft het bij debatten met burgers hangen in de groef: 'Wij zullen u het nog één keer uitleggen.' Dat gold ook ten tijde van het referendum in Groningen. De meeste partijen gingen nu eenmaal niet eerder de straat op dan als er verkiezingen in aantocht waren. Ook dan was de dialoog met burgers beperkt en bedreef men wederom vooral getuigenispolitiek. Daar kwam nog bij dat politieke partijen moeite hadden om samen op te treden. Zij waren in raadsdebatten gewend elkaars standpunten te bestrijden, dan wel zich vooral van andere partijen te onderscheiden. En zeker als er publiciteit in het geding was, leerde het politieke handwerk dat eigen profilering voor alles ging. Illustratief is het eindeloze overleg dat de collegepartijen voerden over een ingezonden brief als reactie op de campagne van de tegenstanders. Daardoor verstreek de tijd en bleef er uiteindelijk een slap aftreksel over van de oorspronkelijke versie. Er kwamen folders van politieke partijen ieder voor zich met teksten als 'de PvdA is voor', 'het CDA is voor', 'de VVD is voor' en 'D66 is voor'. Het leek wel alsof de politieke partijen die voorstander waren er vanzelfsprekend van uit gingen zo veel overtuigingskracht en gezag bij burgers te hebben dat deze hun oordeel zouden laten hangen van hun partijpolitieke opvattingen. Daar kwam nog bij dat ook niet alle partijen die het voorstel steunden warme voorstanders van het referendum waren. Eigenlijk was alleen D66 (toen.....) de grote drijvende kracht achter deze volksraadpleging. En dat was misschien wel bepalend voor de wijze waarop de voorstanders het referendum ingingen: velen gingen er op het stadhuis vanuit dat de opkomst bij het referendum nooit zo groot zou worden dat het referendum geldig zou zijn. De redenering was dat ze het referendum niet hoefden te winnen, als (ze maar zorgden dat) het aantal tegenstemmers beperkt bleef. Het was mede de oorzaak van de 'wat bleke' en late inbreng van de kant van de politieke voorstanders in het stedelijk publieke debat. Een verkeerde inschatting, zoals later zou blijken. Het grote aantal handtekeningen dat in eerste instantie was verzameld om überhaupt een referendum mogelijk te maken had de gemeentepolitiek wakker moeten schudden; al is dit natuurlijk wijsheid achteraf. Daar kwam nog bij dat de Groningse ondernemers, een belangrijke bondgenoot van de voorstanders, niet uitblonken in actiebereidheid. Veel verder dan een paginagrote advertentie van de Groninger City Club en de Kamer van Koophandel wisten zij het niet te brengen.

## Tegenstanders

Hoe anders was dat bij de tegenstanders. Daar waren drie oppositiepartijen uit de gemeenteraad bij betrokken: de SP, GroenLinks en de fractie van Student en Stad, partijen die meer dan de andere ervaring hadden in 'buiten-parlementaire acties'. Bovendien brengt het optreden tegen een gemeenschappelijke vijand nu eenmaal eerder partij-overstijgende verbroedering tot stand. Deze partijen verenigden zich in het Comité Geen Gat in de Grote Markt (GGGM), samen met onder meer de Fietzersbond en de reizigersorganisatie Rover. Dit comité roerde zich vanaf het prille begin, eerst al om het besluit referendum te maken en vervolgens om een referendum te kunnen houden. Daarbij hadden ze een geweldige troef in handen: een plaatje waarop de aloude Martinitoren als gevolg van de koopgoot en de ondergrondse parkeergarage dreigde om te vallen. Het werd het beeldmerk bij uitstek van de discussie over de plannen voor de Grote Markt. Weliswaar bleek uit onderzoek, dat in opdracht van de gemeente was verricht, dat de toren naar alle waarschijnlijkheid geen enkel gevaar liep bij de ondergrondse plannen, maar de tekening van de omvallende Martinitoren bleek een emotionele binder van formaat. Het was ook zo'n krachtig beeld omdat de ondergrondse parkeergarage de financiële kurk was waarop het hele plan voor de herinrichting van de noordwand van de Grote Markt dreef. De tegenstanders verenigd in het GGGM kregen als het ware vleugels, ook omdat de andere politieke partijen en de ondernemers traag en 'te bleek' op gang kwamen. Bovendien ontstond er bij de burgers irritatie dat ze pas laat over de plannen waren geïnformeerd. Veel later dan de voorstanders en heel veel later dan de wethouders. Dat is een veel voorkomend probleem: het ambtelijk apparaat kan er met het college maanden over doen om een plan te ontwerpen, de raad moet dan altijd in een paar weken over deze plannen besluiten. Bovendien veroorzaakt die lange planvoorbereiding bij ambtenaren en de verantwoordelijke collegeleden een toenemende identificatie met deze plannen, waardoor kritiek te vaak als een persoonlijke aanval wordt beschouwd. Als gevolg daarvan wordt de manier waarop politieke bestuurders zich vervolgens in het debat manifesteren door burgers (en zeker ook door raadsleden van de oppositie) arrogant en hooghartig, zelfs intimiderend gevonden. Ook dit fenomeen deed het aantal tegenstanders van dit plan toenemen. Het werd de burgers bovendien duidelijk dat de gemeenteraad blijkbaar verdeeld was over het plan voor de Grote Markt. Je was daarom allesbehalve 'gekke Gerritje' als je je tegen dit plan uitsprak. Tot slot speelde een rol dat de lokale pers op zoek naar informatie eerst over de tegenstanders en hun argumenten schreef, omdat de voorstanders zo laat

op gang kwamen. Dat gaf de tegenstanders vanaf het begin een ferme voor-sprong, die, zoals later bleek, niet meer door de voorstanders kon worden ingehaald. Dit ondanks het feit dat een gezagsgetrouwe lokale krant later in het proces schreef voorstander van de plannen te zijn.

## Lessen uit Groningen

Betrokkenheid van burgers bij het democratisch bestuur van de lokale of landelijke overheid vereist eerst en vooral heldere spelregels, zoals ook blijkt uit de chaotische situatie na het recente Oekraïne-referendum. Zonder spel-regels ontstaat chaos, wat tot gevolg heeft dat het vertrouwen in de geves-tigde politieke orde verder afkalft.

Politieke ambtsdragers die zich vooral als overheidsmanager opstellen en geen duidelijke standpunten innemen, hebben het vertrouwen van burgers al verloren voordat het burgerparticipatieproces zelfs maar is gestart. Betrokkenheid van burgers stelt hoge eisen aan het communicatief vermogen van politici. Het idee dat het democratisch debat enkel en alleen op feiten berust, is een illusie. Vermoedens en emoties spelen een minstens zo belang-rijke rol. Politici dienen te beseffen dat die bepaald niet exclusief voor burgers en organisaties gelden. Daarbij is het een belangrijke voorwaarde dat politici, en zeker volksvertegenwoordigers, erin slagen het 'verambtelijkte' taalgebruik los te laten. De ambtelijke top van de overheid en het politieke bestuur slagen er maar niet in hun volksvertegenwoordigers van informatie in 'gewoon' Nederlands te voorzien. Het gevolg is dat volksvertegenwoordigers zich een politiek-ambtelijk 'slang' eigen maken en zich daardoor meer en meer van hun kiezers en van burgers in het algemeen vervreemden. Processen zoals in dit artikel in Groningen beschreven, zijn voor politici een leerschool om hun idealen en keuzes in het vervolg in begrijpelijk Nederlands met de bevolking te delen. Overigens ligt hier voor de meeste partijen een grote opdracht: slagen zij er niet in hun volksvertegenwoordigers ver van het politieke bestuurdersjargon te houden, dan zullen politieke partijen een rem vormen op versterking van de democratie.

Belangrijk is verder dat burgers de tijd wordt gegund zich over 'de voors en tegens' van een plan te informeren. Vaak is de kritiek dat de voorsprong die ambtenaren en politieke bestuurders als architecten van een plan hebben, nog extra versterkt wordt door de lange voorbereidingstijd en de korte tijd waarin een beslissing moet worden genomen. Irritatie ontstaat ook vaak bij burgers als ze met een plan worden geconfronteerd dat een oplossing lijkt

voor een probleem waarvan ze geen enkel vermoeden hebben. Het dilemma van politici is goed te begrijpen: de korte tijd die hen is gegund om beleid te realiseren staat op gespannen voet met een langdurige probleemverkenning met burgers; en toch is mijn ervaring dat de tijd die je aan het begin van een beleidsproces in het overleg met burgers steekt, aan het eind van het proces geheel of gedeeltelijk wordt terugverdiend.

Een correctief referendum mag dan als het slaagt een democratisch succes worden genoemd, de uitslag geeft reden tot gemengde gevoelens. In tegenstelling tot sommige anderen vind ik niet dat correctieve referenda per definitie een restauratief karakter hebben waardoor nieuwe ontwikkelingen worden geblokkeerd. Dat laatste is misschien wel eens het geval, maar het gaat bij een geldig referendum altijd om een zeer grote groep (betrokken) burgers en dat betekent in mijn ogen een geslaagde vorm van directe democratie. Wel is het zo dat als een voorstel wordt afgewezen, er niets, zelfs geen begin van een alternatief, overblijft. En dat is jammer, omdat in dit geval ook bij de tegenstemmers van het plan voor de nieuwe Noordzijde van de Grote Markt in Groningen wel degelijk het besef bestond dat deze huiskamer van de stad een impuls nodig had. Het duurde daarna weer jaren voor er een nieuw plan was, in dit geval voor de oostzijde van de Grote Markt. Dat plan ging uiteindelijk door, omdat daar een uitgebreide probleemverkenning en overleg met de Groningers aan vooraf gingen. Een referendum dat vervolgens ook over dit plan werd gehouden, had mede daardoor geen schijn van kans. Een referendum kun je als overheid nooit winnen, maar wel verliezen, wordt wel eens gezegd. De politiek had van het referendum in 2001 geleerd hoe je de kans op het verlies van een referendum kunt verkleinen. Eigenlijk is een volksraadpleging achteraf niet eens nodig als je aan de voorkant van het beleidsproces de burgers serieus hebt genomen. Nogmaals: de investering in directe democratie in het begin van een dergelijk proces wordt zo aan het einde ervan ruimschoots terugverdiend. En daaraan had het in 2001 juist ontbroken.

## Wat betekent dat voor de griffier?

Politieke partijen voelen zich minder gelegitimeerd dan vroeger door de lagere opkomst bij verkiezingen en het teruglopend ledenaantal. Voeg daarbij de toegenomen mondigheid van burgers en het leidt ook in gemeenteraden tot de vraag hoe je burgers meer betreft bij de politieke besluitvorming. De griffier dient in eerste instantie faciliterend en adviserend op te treden voor de raad als geheel, bijvoorbeeld door het organiseren van een



symposium over dit thema of het voorbereiden van een werkbezoek aan een gemeente waar ervaring met burgerbetrokkenheid is opgedaan. Mijn uitgangspunt is dat de manier waarop politieke partijen afzonderlijk hun contacten in de maatschappij hebben eerst en vooral een zaak van die partijen zelf is. Is eenmaal door de raad voor een vorm van burgerparticipatie gekozen, dan zal de griffier ook hier een faciliterende en wellicht enthousiasmerende rol hebben. Een referendum is dan wellicht de meest vergaande vorm qua inhoud, maar zeker qua schaal. Dat neemt niet weg dat in alle gevallen, en dus ook bij een referendum, de griffier onder het motto “frapper toujours” een aantal zaken onder de aandacht van de raad moet brengen:

3. Neem burgers serieus! Ook al argumenteren ze anders dan men in de raadszaal gewend is, ook al spelen emoties soms een grotere rol dan feiten: gun burgers vooral een eigen mening en voorkom als politiek ‘belerend gedrag’. Dat wil allerm minst zeggen dat discussies vermeden dienen te worden; integendeel, het zorgvuldig discussiëren met burgers is een uiting van hen serieus nemen;
4. wees vooraf volstrekt helder over de rollen van alle betrokkenen: raadsleden, burgers, collegeleden en ambtenaren. En maak vooraf helder wie op welk moment waarover beslist. Rolvastheid vereist met name van de griffier constant aandacht. Wanneer burgers beslissingsbevoegdheid krijgen, dient de griffier de raad erop te wijzen dat daarmee een deel van het politieke primaat, althans voor wat het onderwerp van de burgerparticipatie betreft, wordt prijs gegeven;
5. zorg ervoor dat de wil om burgerbetrokkenheid te bevorderen niet blijft steken in intentionele politieke uitspraken. De griffier moet trachten de raad te verleiden tot een concrete en praktisch haalbare uitvoering. Kies daarbij een onderwerp dat aansluit bij de ook door burgers ervaren urgentie. Voorkom dat burgers worden betrokken bij al te abstracte vragen als ‘hoe ziet uw gemeente er over 50 jaar uit’. De praktijk leert dat burgers dat soort discussies heel graag aan raadsleden overlaten;
6. wijs de raad bij voortdurend op de wenselijkheid van vitale coalities tussen raad en burgers. Daarmee bedoel ik dat voorkomen moet worden dat participatie stollingsverschijnselen gaat vertonen; vooral bij langlopende vormen van burgerparticipatie ontstaan als van nature min of meer bestuurlijke constructies, ook bij burgers. Daardoor wordt weliswaar de afstand tussen raad en deze burgervertegenwoordigers verkleind, maar die tussen raad en overige burgers, als gevolg van deze ontstane tussenlaag, alleen maar vergroot.

