

## **Legitimiteit & Referenda**

*'Het referendum is een zaak van een lange adem' - Barend Biesheuvel, 1990*

MASTER SCRIPTIE

Lily Ida Felicia Cook  
S1649280  
[lifcook@gmail.com](mailto:lifcook@gmail.com)

---

**MSc Political Science - Conflict and Cooperation**

**Eerste lezer:** Prof. dr. R.A. Koole

**Tweede lezer:** Prof. dr. R.A. Boin

**Aantal woorden:** 11.429

**Datum:** 06-06-2016

## Afkortingen

CDA	Christen Democratisch Appèl
CU	ChristenUnie
D66	Democraten 1966
GL	GroenLinks
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MvT	Memorie van Toelichting
PPR	Politieke Partij Radikalen
PvdA	Partij van de Arbeid
PvdD	Partij voor de Dieren
PVV	Partij Voor de Vrijheid
RPF	Reformatorische Politieke Federatie
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
Trw	Tijdelijke referendumwet
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wrr	Wet raadgevend referendum

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>6</b>
2.1 Definities van legitimiteit en legitimiteitsdiscussie.....	6
2.2 Historisch institutionalisme, padafhankelijkheid en <i>critical junctures</i> .....	8
2.3 Hypotheses.....	10
<b>3. Methode</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Analyse van de parlementaire behandeling</b> .....	<b>14</b>
4.1 Voorstellen commissie-Biesheuvel .....	14
4.1.1 Rapport ‘relatie kiezers-beleidsvorming’ en de kabinetsreactie.....	14
4.1.2 Parlementair debat Tweede Kamer .....	16
4.2 Tijdelijke referendumwet .....	20
4.2.1 Wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting.....	20
4.2.2 Parlementair debat Tweede Kamer .....	21
4.3 Wet raadgevend referendum.....	25
4.3.1 Initiatiefwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting.....	26
4.3.2 Parlementair debat Tweede Kamer .....	27
<b>5. Conclusie</b> .....	<b>31</b>
<b>6. Bronnen</b> .....	<b>34</b>
<b>7. Literatuur</b> .....	<b>34</b>

## 1. Inleiding

Er woedt al jaren een discussie over een kloof tussen burgers en politici (Van Gunsteren & Andeweg, 1994). Als het gebrek aan vertrouwen in de politiek structureel wordt, ontstaat er een legitimiteitsprobleem (Thomassen et al., 2014). Het referendum kan een mechanisme zijn om de legitimiteit van de politiek te herstellen en de kloof tussen burgers en politici te verkleinen (Steur, 2005, p. 44). Ook Van Praag (1993) is van mening dat als de burger te weinig betrokken is bij de politiek dan wordt de kloof tussen burger en politiek alleen maar vergroot. Op 1 juli 2015 is de Wet raadgevend referendum in werking getreden en is het dus mogelijk om dit mechanisme in te zetten.

Jarenlang zijn de voorstellen voor het (structureel) invoeren van het referendum tegengehouden, met uitzondering van de Tijdelijke referendumwet (2000). In 2014 is de Wet raadgevend referendum plotseling wel aangenomen. Hoe kan dit worden verklaard? Wat is er in de tussentijd gebeurd dat de kentering van de meerderheid van de Tweede Kamer met betrekking tot de invoering van het referendum heeft veroorzaakt? Deze vraagstellingen hebben geleid tot het uitvoeren van een onderzoek naar de opvattingen van politici in de Tweede Kamer ten aanzien van referenda.

In dit onderzoek worden deze opvattingen in kaart gebracht. De onderzoeksvraag die hierbij centraal staat is: *In hoeverre zijn de opvattingen van de leden van de Tweede Kamer ten aanzien van de wenselijkheid van referenda veranderd en hoe kunnen deze veranderingen in de afgelopen drie decennia worden verklaard?* Deze scriptie zal proberen vast te stellen of de argumenten van de legitimering en delegitimering van drie voorstellen tot invoering van een referendum zijn veranderd naar aanleiding van twee ingrijpende gebeurtenissen: de val van de Berlijnse Muur en de Fortuyn-revolte. Door deze twee gebeurtenissen zou de verwachting zijn dat de standpunten in het Nederlands parlement aanzienlijk veranderd zijn.

Er is weinig bekend over de rol van grote gebeurtenissen en het effect ervan op de argumentatie van politici ten aanzien van referenda. In de literatuur is veel aandacht voor de juridische en rechtsfilosofische argumenten over de wenselijkheid van referenda, maar niet over de oorzaken van de kentering van de meerderheid van de Tweede Kamer. Evenmin is de mogelijke invloed van gebeurtenissen op deze kentering onderzocht. Daarom probeert dit onderzoek meer inzicht te geven in de weging van de argumenten die ten grondslag hebben

gelegen aan het invoeren van het referendum in Nederland. Op die manier zal er een inschatting worden gemaakt van het effect van ingrijpende gebeurtenissen op de discussie omtrent het referendum.

Het onderzoek zal gedaan worden door de analyse van parlementaire behandelingen met als onderwerp het referendum. In de debatten worden verschillende vormen van het referendum besproken. Aan de hand van de juridische studie van Gilhuis (1981) is hieronder een overzicht gegeven van de verschillende vormen en parameters van referenda die voorgesteld zijn in de debatten. Dit overzicht kan als instrument worden gebruikt tijdens het lezen van de analyse van de debatten.

Tabel 1: Onderscheid tussen verschillende vormen en parameters van referenda.

Onderscheid	Vorm I	Vorm II
Juridische werking	Bindend	Niet-bindend
Territoriaal	Nationaal	Decentraal
Ontstaansgrond	Obligatoir	Facultatief
Tijdstip	A priori	A posteriori
Juridische status	Raadplegend	Raadgevend
Quorum	Met quorum	Zonder quorum

## 2. Theoretisch kader

Het gegeven dat vele voorstellen ten aanzien van referenda jarenlang zijn tegengehouden en in 2014 plotseling een initiatiefwetsvoorstel tot de invoering van het referendum wel is aangenomen is de aanleiding van dit onderzoek. Deze geschetste puzzel raakt aan twee wetenschappelijke debatten: het debat over de legitimering van besluiten en instituties en het debat over plotselinge veranderingen in het beleid. In het eerste gedeelte van het theoretisch kader worden verschillende soorten van legitimiteit bediscussieerd. Dit wordt gedaan omdat het van belang is dat de democratie legitiem is. Democratie is tenslotte een politiek systeem dat kan rekenen op de steun van burgers (Thomassen et al., 2014). Als er sprake zou zijn van een legitimiteitscrisis en het regime niet meer zou kunnen rekenen op de instemming van haar burgers dan is de democratie toe aan vernieuwing (Thomassen et al., 2014). Het referendum is een instrument om de democratie te vernieuwen. De discussie over legitimiteit heeft hierdoor meegespeeld bij de veranderende opstelling van de Tweede Kamer ten aanzien van referenda. Verschillende soorten van legitimiteit worden besproken. Het accent van dit onderzoek ligt echter op de zelf-legitimering van politici gepresenteerd door Barker (2001). Het tweede gedeelte van het theoretisch kader zal gaan over de plotselinge veranderingen in het beleid. Daarmee wordt bedoeld de lange (stabiele) periode zonder referenda en de plotselinge verandering van deze periode met het aannemen van de Referendumwet. De theorie die gekozen is om dit te verklaren is het historisch institutionalisme.

### 2.1 Definities van legitimiteit en legitimiteitsdiscussie

Een regime dat het vertrouwen van de burgers verloren heeft, is zijn eigen legitimiteit kwijt (Verhulst & Nijeboer, 2007). Legitimiteit houdt in dat de democratie kan rekenen op de steun van de burgers (Thomassen et al., 2014, p. 31). Dit is volgens verschillende auteurs echter een te beperkte opvatting. Barker (2001), Beetham (2013), Bokhorst (2014) en Rosanvallon (2011) hebben verschillende definities van legitimiteit gehanteerd en zullen daarom besproken worden in deze scriptie.

De discussie over legitimiteit begint bij Weber. Dit is omdat hij één van de grondleggers van het concept legitimiteit is. Hij spreekt van verwante termen: gezag, autoriteit, *Herrschaft* en een aanvaarde machtoefening. Hij maakt onderscheid tussen drie vormen van gezag: traditioneel gezag, charismatisch gezag en rationeel-legalistisch gezag (Spencer, 1970). Het

traditionele gezag is gebaseerd op de gewoontes en gebruiken van een regime, het charismatisch gezag is gebaseerd op de persoonlijke kwaliteiten van de leider en bij het rationeel-legaal gezag is de macht gelegitimeerd door het gebruik van algemene alomvattende regels die voor iedereen gelden. Deze vormen van legitimiteit komen nooit voor in hun pure vorm. Er is altijd sprake van een hybride vorm. Op de vormen van Weber is commentaar gekomen van Beetham (2013). Deze auteur maakt onderscheid tussen drie dimensies van legitimiteit. *Legality* is een vorm van procedurele legitimiteit, deze dimensie komt overeen met de rationeel-legale variant van Weber. *Normative justifiability* wordt beschreven vanuit het normatieve aspect van legitimiteit. *Consent* gaat over de instemming van de burgers aan het bestuur. Hiermee heeft Beetham bewezen dat legitimiteit een gelaagd begrip is. Bokhorst voegt zelfs nog een vierde dimensie toe aan de drie van Beetham: de politiek (2014). Daarmee bedoelt zij dat de normstelling erkend is door allen.

Dat Beetham laat zien dat legitimiteit een complex begrip is blijkt ook uit de theorie van Rosanvallon (2011). Rosanvallon vliegt het anders aan en ziet een historische ontwikkeling van legitimiteit en is op zoek naar andere vormen van legitimiteit. Deze zoekt hij in hybride vormen. De verkiezingen zijn, volgens Rosanvallon, niet meer het centrale mechanisme om het bestuur te legitimeren. Ook de bureaucratie, die Weber zo hoog had (en ook door Beetham en Bokhorst nog steeds als kern voor legitimiteit wordt gezien), speelt een minder belangrijke rol dan voorheen. Rosanvallon stelt zelfs dat de verkiezingen en de bureaucratie gedesacraliseerd zijn (2011, p. 4). De verschillende versies van legitimiteit van Rosanvallon passen volgens hem beter bij de moderne vorm van democratie: onpartijdige legitimiteit, reflexieve legitimiteit en nabijheidslegitimiteit. Deze hybride vormen van legitimiteit zijn volgens Rosanvallon een noodzakelijke aanvulling in de hedendaagse democratie op een smalle definitie van legitimiteit.

De tot nu toe aangehaalde auteurs hebben legitimiteit als een activiteit beschreven (*observers' usage* (Barker, 2001)). De legitimering van de politici door hun burgers. Een andere vorm om legitimiteit te bestuderen is als een kwaliteit van het bestuur. Barker schrijft dat het bestuur zichzelf legitimeert (*actors' usage*). In de theorie van Barker gaat de zelf-legitimering via de leider van een regime. In het geval van deze scriptie zal de zelf-legitimering van de woordvoerders van de fracties in de Tweede Kamer bekeken worden, de *near and dear*, volgens Barker's theorie (2001, p. 42). De argumenten en redenen om een bepaald standpunt in te nemen van de woordvoerders zullen bekeken worden. Hierdoor zal deze scriptie de

theorie van Barker (gedeeltelijk) gebruiken. Via de *rites of the ruler* draagt het bestuur zijn legitimiteit uit. Volgens de theorie van Barker legitimeren leiders zichzelf en als zij dat niet doen dan faalt de overheid (2001, p. 65).

## **2.2 Historisch institutionalisme, padafhankelijkheid en *critical junctures***

De plotselinge verandering in het beleid, de invoering van de Referendumwet, past bij de theorie van het historisch institutionalisme (Mahoney & Schensul, 2006). Dit is een empirische tweedelige theorie van institutionele ontwikkeling. Aan de ene kant kan een pad geleidelijk veranderen. Dit houdt in dat institutionele ontwikkeling redelijk stabiel gaat en gespreid is over een lange periode. Aan de andere kant kan een pad makkelijk worden doorbroken. Dit betekent dat snelle veranderingen invloed kunnen hebben op de institutionele ontwikkeling (Capoccia & Keleman, 2007). Deze ‘padafhankelijkheid’ is een causaal verband dat stabiliteit verklaart. Wanneer een lange en stabiele periode van padafhankelijkheid wordt onderbroken door een gebeurtenis die leidt tot een verandering van het ‘pad’, spreekt men van een ‘*critical juncture*’ (Capoccia & Keleman, 2007, p. 343). Volgens Capoccia en Keleman wordt een *critical juncture*, ook wel een ‘*turning point*’ of een ‘*crisis*’ genoemd (2007, p. 341). Het zijn relatief korte periodes waarin er een aanzienlijk verhoogde kans bestaat dat de keuzes van politici het pad veranderen. De keuzes die gemaakt worden naar aanleiding van een gebeurtenis leiden tot een nieuwe cyclus van padafhankelijkheid.

Afgeleid van de bovenstaande theorie wordt in deze scriptie een eigen theorie ontwikkeld: de opvattingen van politici ten aanzien van de invoering van het referendum zijn veranderd naar aanleiding van twee ingrijpende gebeurtenissen ten opzichte van de opvattingen van hun fracties voorafgaand aan die gebeurtenissen. Hieronder worden de verwachtingen over hoe en waarom deze gebeurtenissen invloed zouden kunnen hebben gehad op de opvattingen van politici besproken. De twee gekozen *critical junctures* om in deze scriptie te onderzoeken zijn: de val van de Berlijnse Muur (9 november 1989) en het daarop volgende verval van het communisme in Europa én de Fortuyn-revolte (2002). De verwachting is dat deze twee gebeurtenissen het debat over referenda beïnvloed hebben.

De val van de Berlijnse Muur heeft veel veranderingen teweeg gebracht. Volgens Jürgens zijn drie thema’s door de val in Nederland gaan opspelen (2014). Dat zijn: de crisis van de



democratie, scheuren in de vertrouwde politieke links-rechtstegenstellingen en de positie van Nederland in de wereld (2014, p. 9). De crisis van de democratie na afloop van de val van de Muur is leidend in de theorie dat de val invloed heeft gehad op de deliberatie in het Nederlands parlement. Toen in de jaren '60 de eerste gevolgen van de ontzuiling kenbaar werden, is de aandacht voor de hardwerkende burger al toegenomen (De Rooy, 2014, p. 296). Door de val van de Muur werd deze aandacht in versnelling gebracht. In Duitsland kwamen er grote protesten op. Burgers scandeerden leuzen als: 'Wir sind das Volk' (Jürgens, 2014, p. 35). Daarmee werd bedoeld dat de politiek een ander doel voor ogen had dan het welzijn van het volk. Ook in Nederland werd de burger steeds kritischer. De bevolking vond dat het beleid niet meer het belang van de burger voorop had staan (Jürgens, 2014). De kritiek op de overheid groeide, dit voedde ook de discussie over meer transparantie en het belang van politieke partijen. De ledenaantallen van politieke partijen bleven maar dalen. Vragen als 'representeren politieke partijen de burgers nog wel?' kregen daardoor een nieuwe lading. Ook de discussie over de plaats van de politiek in de samenleving werd aangewakkerd. De aandacht van de politiek werd verlegd naar de zorgen van de burgers en de 'man in de straat' (Jürgens, 2014, p. 44). 'Na de val van de Muur kreeg de gedachte dat het niet goed gaat met de Nederlandse democratie vrij baan' (Jürgens, 2014, p. 20). Democratie als regeringsvorm had getriomfeerd en daardoor werden mensen steeds kritischer op het functioneren van de democratie (Thomassen et al., 2014, p. 15). Dit geschetste beeld leidt tot de verwachting dat de invoering van het referendum meer ruimte zou krijgen.

Ook de Fortuyn-revolte kan van invloed zijn geweest op de argumentatie van politici ten aanzien van referenda. Leefbaar Nederland, de partij waar Fortuyn de lijsttrekker van was, zette zich vooral in om het democratisch gehalte van de politiek te verhogen. Dit werd later ook bevestigd in het landelijke partijprogramma van de Lijst Pim Fortuyn (LPF). In Rotterdam had Fortuyn al met een overweldigende aantal zetels in één keer gewonnen met Leefbaar Rotterdam, Fortuyn herhaalde dit tijdens de landelijke verkiezingen van 2002. Het was hem gelukt vanwege het debat dat hij aanzwengelde over omstreden onderwerpen. Hij sprak van een 'Nieuwe Politiek' in contrast met de 'Oude Politiek' (Oosthoek, 2005, p. 57). De Oude Politiek, volgens Fortuyn bestond uit gevestigde politieke partijen die hun legitimiteit zouden kwijt zijn en nog vast zouden zitten in de verouderde verzuiling (2002). 'De Nederlandse politiek heeft lak aan de burger' (Fortuyn, 2002, p. 11). Fortuyn kaartte aan dat partijen weer hun verbinding met de achterban moesten opzoeken. Het eerste wat hij wilde doen was de politiek naar zijn oordeel weer gezond maken. Niet alleen moest het mes

in het overheidsapparaat, ook moest er een transitie komen in de mentaliteit van politici. Fortuyn was tegen het fenomeen van de ‘achterkamertjespolitiek’ (Fortuyn, 2002, p.11) en het ‘regentendom’ (Schinkelshoek & Rotteveel Mansveld, 2012). Fortuyn was van mening dat de politiek een cultuur was van elite-overleg, waar de burger, volgens Fortuyn, geen enkele invloed op had. Dit gebrek aan democratisch gehalte moest in de ogen van Fortuyn hoger op de agenda komen. Waar andere partijen zich profileerden door de gevestigde partijpolitiek was het rechts-populisme hier faliekant tegen. Fortuyn verzette zich tegen corruptie, de politieke elite en de consensus van het poldermodel. De verscherpte polarisatie die door Fortuyn teweeg is gebracht heeft geleid tot een parlement dat is opgestaan en dat zich uitsloofde om de kiezer het naar zijn zin te maken (Schinkelshoek & Rotteveel Mansveld, 2012). Ondanks dat verschillende auteurs onder andere De Vries en Van der Lubben (2005) Fortuyn niet beschouwden als de initiator van de politieke veranderingen, gold hij wel als katalysator van de ontwikkelingen die als sinds de jaren ‘90 in gang waren gezet (Schinkelshoek & Rotteveel Mansveld, 2012). Fortuyn streefde naar meer openheid, vernieuwingen en een hoger democratisch gehalte, door de burger meer zeggenschap te geven en pleitte voor meer vormen van directe democratie. Door de moord op Pim Fortuyn en de Fortuyn-revolte die volgde is het denkbaar dat zijn gedachtegoed in een stroomversnelling is gekomen waardoor het referendum (hoger) op de politieke agenda is gekomen en het aantal fracties dat voor de invoering van referenda is toegenomen.

Om na te gaan of de argumentatie van politici veranderd is naar aanleiding van de gebeurtenis, is er gekozen om voorstellen ten aanzien van referenda te analyseren van vóór en ná een *critical juncture*.

### 2.3 Hypotheses

De verwachting is dat de *critical junctures* invloed hebben gehad op de standpuntbepaling van de woordvoerders van de fracties ten aanzien van referenda. Mochten er geen veranderingen zijn in de opvattingen van politici dan is een mogelijke verklaring wellicht dat de machtsverhoudingen in de Tweede Kamer veranderd zijn. Aan de hand van deze voorspellingen en het geschetste theoretisch kader zijn er drie hypotheses opgesteld:

1. Meer fracties pleitten voor de invoering van referenda naar aanleiding van de val van de Berlijnse Muur omdat de discussie over meer vormen van directe democratie een nieuwe lading kreeg.

2. Meer fracties pleitten voor de invoering van referenda naar aanleiding van de Fortuyn-revolte omdat Fortuyn het democratisch gehalte van de politiek wilde verhogen waartoe hij het referendum als een nuttig instrument zag.
3. Een verandering in de machtsverhoudingen heeft het mogelijk gemaakt dat de Referendumwet in 2014 is aangenomen.

De laatste hypothese is niet gebaseerd op een gebeurtenis. In het geval dat niet geconcludeerd kan worden of de *critical junctures* een rol hebben gespeeld bij de standpuntbepalingen van de fracties is deze hypothese een mogelijke verklaring.

### 3. Methode

In deze scriptie wordt aan de hand van de parlementaire handelingen onderzoek verricht naar drie wetsvoorstellen ten aanzien van referenda. In de loop der jaren hebben verschillende referendumvoorstellen het licht gezien. In de laatste vier decennia waren dat: het voorstel van de commissie-Cals/Donner (1971), de voorstellen van de commissie-Biesheuvel (1985), het voorstel van de commissie-Deetman (1990), het voorstel van de commissie-De Koning (1993), het wetsvoorstel om het bindend correctief referendum in te voeren (1998), de Tijdelijke referendumwet (2000), een nieuw voorstel voor de definitieve invoering van het bindend correctief referendum (2005) en de Wet raadgevend referendum (2005).

In deze scriptie wordt aan de hand van de parlementaire behandeling onderzoek verricht naar drie voorstellen:

- De voorstellen gepresenteerd door de commissie-Biesheuvel (1985)
- De Tijdelijke referendumwet (2000)
- De Wet raadgevend referendum (2005)

Er is gekozen om deze drie voorstellen te analyseren omdat zij duidelijk vóór en ná een *critical juncture* zijn ingediend en behandeld. Het voorstel van de commissie-Biesheuvel is behandeld vóór de val van de Berlijnse Muur en de Tijdelijke referendumwet is ná de val van de Muur behandeld. De Tijdelijke referendumwet is tevens behandeld vóór de Fortuyn-revolte. De Wet raadgevend referendum is behandeld ná de Fortuyn-revolte. Op deze manier kan goed gekeken worden of de *critical junctures* invloed hebben gehad op de argumentatie van de woordvoerders van de fracties ten aanzien van referenda.

De parlementaire behandelingen van deze drie voorstellen worden kritisch geanalyseerd om te kunnen concluderen in hoeverre de *critical junctures* een rol hebben gespeeld in de eventuele veranderingen van opvattingen van politici. Daarom wordt er gezocht naar verwijzingen naar de gebeurtenissen. Dit kunnen directe verwijzingen zijn naar de val van de Muur en de Fortuyn-revolte maar het kunnen ook indirecte verwijzingen zijn naar aanleiding van de paragraaf over *critical junctures*. Argumenten die daar naar voren zijn gekomen refereren aan aandacht voor de ‘man op de straat’, ‘minder achterkamertjes politiek’, ‘meer invloed van de burger’, ‘meer openheid’, ‘vormen van directe democratie’ en ‘gebrek aan democratisch gehalte’. Deze verwijzingen kunnen een indicatie geven van de mogelijke invloed van de *critical junctures*. Ook zal in deze handelingen worden gezocht naar voor- en tegenargumenten en deze worden vergeleken tussen de drie periodes.

De uiteindelijk besluitvorming over referenda vindt plaats in het parlement en dat is waarom er is gekozen om de parlementaire behandelingen te analyseren. Tijdens deze behandelingen wordt duidelijk waarom fracties kiezen voor bepaalde standpunten. In deze scriptie is rekening gehouden met twee beperkingen. Ten eerste heeft deze scriptie zich beperkt tot de behandeling in de Tweede Kamer. Hier ligt het politiek primaat. In dit orgaan zijn alle drie de voorstellen aan bod gekomen, wat niet gezegd kan worden van de Eerste Kamer. Ten tweede wordt de analyse beperkt door de focus op de Memories van Toelichting van de voorstellen en de plenaire debatten ligt. De Memories van Toelichting vormen de basis van de stellingnames van de regering of van de indieners. Bovendien gelden de Memories van Toelichting als uitgangspunt bij de plenaire debatten. De verwachting is dat in het debat de principiële stellingnames en meningsverschillen aan bod komen.

## **4. Analyse van de parlementaire behandeling**

### **4.1 Voorstellen commissie-Biesheuvel**

De commissie-Biesheuvel (hierna: de commissie) werd ingesteld bij Koninklijk Besluit op 17 mei 1982 om onderzoek te doen naar staatsrechtelijke vernieuwingen. Zij heeft in 1985 haar rapport uitgebracht: 'Relatie kiezers-beleidsvorming'. Het rapport bevat drie deelonderwerpen: de verbetering van de procedure rondom de kabinetsformatie, de procedure inzake de benoeming van de burgemeester en van de commissaris van de Koningin, en het referendum en volksinitiatief. Deze scriptie heeft zich gericht op het eindrapport en in het specifiek alleen het onderdeel referendum en niet het volksinitiatief of het referendum op decentraal niveau.

#### **4.1.1 Rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming' en de kabinetsreactie**

In dit hoofdstuk wordt eerst het rapport besproken en vervolgens de kabinetsreactie.

Aan de hand van twee uitgangspunten stelde de commissie haar rapport op: de noodzaak dat de burger in voldoende mate participeert bij het overheidsbeleid en het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Wat betreft dat laatste probleem constateerde de commissie dat het parlement onvoldoende representatief was. Dit was het geval wanneer er een discrepantie bestond tussen enerzijds een Kamermeerderheid in het Nederlands parlement en het standpunt van een meerderheid van de bevolking anderzijds. Het eerste probleem dat werd genoemd in het rapport, had betrekking op de fase van coalitieonderhandelingen. In het geval dat er geen overeenstemming kan worden gevonden over prangende vraagstukken, worden ze dikwijls aan de kant geschoven. De oplossing voor beide problemen was volgens de commissie het invoeren van verschillende vormen van referenda. Daarbij stelde de commissie als voorwaarde dat het referendum niet het primaat van het vertegenwoordigend stelsel zou aantasten.

De commissie-Biesheuvel deed wat betreft de invoering van referenda twee voorstellen: het facultatief correctief beslissend referendum en het facultatief raadplegend referendum. De commissie adviseerde unaniem voor het correctief referendum. Het raadplegend referendum

kreeg slechts de steun van de helft van de leden terwijl de andere helft de nadelen zwaarder liet wegen.

De eerste variant, het beslissend correctief referendum, zou beperkt worden door een drempel. De commissie had in de eerste fase van de aanvraag de drempel gesteld op 10.000 steunverklaringen, en vervolgens werden er nog 300.000 handtekeningen vereist (Rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming', 1985, p. 53). De commissie was zelf van mening dat dit aantal tamelijk arbitrair was gekozen. Het referendum zou niet te vaak ingezet moeten worden om een dominante rol van het instrument te voorkomen, maar het zou wel mogelijk moeten blijven voor burgers om een referendum aan te vragen. Ook stelde de commissie een opkomstdrempel voor van 30% van het aantal stemgerechtigden.

De tweede variant van het referendum die werd beschreven in het rapport was het raadplegend referendum op nationaal niveau (Rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming', 1985, p. 81). Heringa (2016) zou deze vorm van het referendum definiëren als een referendum georganiseerd op initiatief van de volksvertegenwoordiging en niet op initiatief van de burgers. De commissie was van mening dat deze bevoegdheid voorbehouden diende te worden aan de Tweede Kamer. Op die manier zou het een recht van de volksvertegenwoordiging zijn het volk te kunnen raadplegen.

De door de commissie geschetste problemen die aanleiding gaven tot de invoering van het referendum werden door het kabinet niet reëel geacht. Het eerste probleem was de discrepantie tussen enerzijds een Kamermeerderheid in het Nederlands parlement en het standpunt van een meerderheid van de bevolking anderzijds. Volgens het kabinet kwam dit echter zelden voor en als het zich voordeed was het vanwege drie aspecten die onderdeel zijn van het vertegenwoordigend stelsel: compromisvorming, afweging tussen verschillende alternatieven en samenhang met ander beleid. Het tweede probleem dat de commissie beschreef, het terzijde schuiven van bepaalde vraagstukken, werd door het kabinet ook ontvangen als een probleem dat vrijwel nooit voorkwam. Het kabinet erkende juist de haast die geboden was bij een prangend en actueel onderwerp. Aangezien het kabinet de probleemanalyse van de commissie niet deelde, nam zij de voorgestelde oplossingen wat betreft de invoering van het referendum niet over.

#### 4.1.2 Parlementair debat Tweede Kamer

Het parlementaire debat over het rapport van de commissie-Biesheuvel 'relatie kiezers-beleidsvorming' vond enkele jaren later plaats dan de publicatie van het rapport zelf. Het rapport werd gepresenteerd in 1985 en het werd behandeld op 28 maart 1988. Dit was omdat het kabinet-Lubbers I was gevallen in 1986 en het nieuwe kabinet moest zich nog over het rapport buigen. Daardoor vond de behandeling van het rapport plaats in 1988. De discussie die plaatsvond in de parlementaire behandeling was dan ook volgens sommige fracties (SGP en CDA) niet meer actueel. Andere fracties waren van mening dat de in het rapport gepresenteerde voorstellen juist urgent waren en al lang besproken hadden moeten worden (PvdA en D66).

Analyse van de parlementaire behandeling leert dat er verschillende contextuele factoren zijn die het oordeel van politici veranderd hebben. Ten eerste, was de politieke cultuur in de jaren '80 veranderd ten opzichte van de jaren '60 en '70. Het CDA begon meteen, tijdens de parlementaire behandeling, over de jaren '60 en '70 en hoe die periode het debat over de invloed van de kiezers heeft aangewakkerd (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 1). Volgens het CDA was deze periode ook het startpunt geweest van de discussie over de relatie kiezer en gekozene, wat later aanleiding gaf tot het instellen van een commissie om deze te onderzoeken. De PvdA hechtte waarde aan de staatsrechtelijke vernieuwing die plaatsvond, want zij was van mening dat de 'politiek was versluierd' (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 10). Volgens de PvdA, waren het de VVD en het CDA - beide namen op dat moment deel aan kabinet-Lubbers II - die de vernieuwingen tot dan hadden tegengehouden. De SGP was van mening dat de commissie-Biesheuvel voortvloeide uit de roep om staatkundige vernieuwing van de jaren '60 en '70, maar vond de discussie zelfs alweer 'gedateerd' (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 13).

Het tweede keerpunt dat in het debat werd genoemd, was de economische teruggang van het einde van de jaren '70. Dit werd vooral aangekaart door de PvdA. In tijd van economische crisis zou de overheidsbeslissing volledig in overeenstemming moeten zijn met de burgers omdat anders de democratie haar legitimiteit dreigde kwijt te raken. In deze omstandigheid was het dus van belang dat er goed zou worden nagedacht over staatsrechtelijke vernieuwingen. De PvdA legde het accent bij vergroten van invloed van de burger op de



besluitvorming en was dus van mening dat het referendum het instrument was om dit te verwezenlijken (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 6).

Het CDA en de VVD waren tegen de invoering van alle vormen van referenda. Dit wekte weinig verbazing, omdat beide partijen waren vertegenwoordigd in het kabinet, dat al een negatieve reactie op het rapport had gegeven. Deze fracties waren van mening dat het onverenigbaar met het vertegenwoordigend stelsel zou zijn wanneer de uiteindelijke beslissing niet bij regering en parlement zou berusten. Het CDA vond dat dit sowieso gold voor het beslissend referendum, maar uitte ook over het raadplegend referendum haar twijfels. Het CDA zag de volksvertegenwoordiging als ‘*one vote for many issues*’ (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 3), het referendum zou daarmee een negatieve invloed hebben op het, noodzakelijk voor de politiek, vormen van compromissen. De VVD was van mening dat het referendum de keuzevrijheid van het parlement beperkte. Ook de SGP was tegen de verschillende vormen van referenda, want, aldus de woordvoerder: ‘de soevereiniteit van het staatsgezag berust niet bij het volk, maar bij God als de Bron van alle gezag en recht’ (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 14). De RPF droeg hetzelfde argument aan; zij was tegen omdat de ‘overheid regeert bij de gratie Gods’ (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 16). Hier kunnen we zien dat er verschillende argumenten werden aangedragen tegen de voorstellen gepresenteerd in het rapport van de commissie-Biesheuvel. De kleine christelijke partijen waren tegen om religieuze redenen en de VVD en het CDA waren tegen omdat het referendum niet zou passen bij het vertegenwoordigend stelsel.

Het referendum werd door de VVD gezien als een instrument dat automatisch zou leiden tot politieke instabiliteit. Als de regering de uitslag niet direct zou overnemen zou de mogelijkheid kunnen ontstaan dat het kabinet zich hierdoor gedwongen zou zien te moeten aftreden. Dit was misschien om de regering te beschermen in het geval de meerderheid van de kiezers nee zou stemmen en de regering het besluit niet zou kunnen of willen uitvoeren. Een vergelijkbaar argument werd aangedragen door de GPV. Die fractie wees het raadplegend referendum af omdat de wetgever hierbij zijn ‘verantwoordelijkheden kan ontlopen’ (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 15) door de vraagstukken bij de kiezer neer te leggen, ook hier ontstaat een zekere politieke instabiliteit.

De PvdA steunde de verschillende vormen van referenda zoals gepresenteerd in het rapport. Deze fractie wilde de invloed van de burger vergroten, omdat er een ‘vervreemding tussen

kiezers en de officiële politiek' (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 7) was ontstaan. Deze fractie was van mening dat de 'kiezers optimale mogelijkheden moesten hebben om aan te geven welk beleid gevoerd moest worden en door wie dat zou moeten gebeuren' (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 6). Door deze voorstellen kon er een correctie worden aangebracht op de besluiten van de wetgever. D66 was ook groot voorstander van het beslissend referendum. Deze fractie maakte zich al jaren sterk voor de invoering van meerdere vormen van directe democratie, zoals de voorstellen voor een gekozen minister-president en burgemeester. De voorstellen van de commissie waren volgens D66 eveneens voor verbetering van de parlementaire democratie en het was dan ook niet verrassend dat D66 ook dit voorstel van harte steunde. Ondanks dat D66 voor de invoering van het referendum was, stelde zij dat het raadplegend referendum een 'fopspeen' was (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 13). D66 was van mening was dat het raadplegend referendum niet zou leiden tot meer invloed van de kiezer in de beleidsvorming. De politiek zou namelijk zelf kunnen kiezen wanneer zij de bevolking erbij wilde betrekken of niet. De PvdA was vanwege hetzelfde argument ook minder enthousiast over het raadplegend referendum ten opzichte van het beslissend referendum. Een andere fractie die zich tegen het raadplegend referendum had uitgesproken was de GPV, deze fractie was echter wel voor het beslissend referendum want dat was 'gewenst in uitzonderlijke situaties' zoals de legalisering van euthanasie (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 15). De PPR toonde zich ook groot voorstander van het invoeren van het referendum. Daarbij stelde de PPR dat de taken van de Eerste Kamer dan ingeperkt zouden kunnen worden.

Ondanks dat het CDA, de PvdA, de SGP, de RPF en D66, en de VVD allemaal niet wilden dat het referendum het stelsel van de representatieve democratie zou aantasten, waren het CDA, de SGP, en de VVD van mening dat dit wel zou gebeuren met de invoering van referenda en D66 en de PvdA niet. De PvdA noemde het referendum een 'zinvolle aanvulling' (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 7) op de representatieve democratie. D66 vond dat de voorstellen met betrekking tot het referendum 'het vertegenwoordigende stelsel zou kunnen helpen bij de herbevestiging van zijn legitimiteit' (*Handelingen II* 1988/89, 38, p. 12), omdat het zou werken als onderdeel van het zelfreinigend vermogen van het vertegenwoordigende stelsel. De RPF was juist van mening dat meer vormen van directe democratie meer verwarring en onbestuurbaarheid zou brengen.

Ter verduidelijking zijn in tabel 2 de fracties vermeld met daarbij of ze voor of tegen de vormen van het referendum waren en het belangrijkste argument dat zij gaven tijdens het debat.

Tabel 2. Parlementaire behandeling rapport commissie-Biesheuvel (1988): Overzicht van de fracties, het zetel aantal en het belangrijkste argument.

Fractie	Beslissend correctief referendum	Raadplegend referendum	Zetel aantal	Belangrijkste argument
<b>PvdA</b>	Voor	Voor	52	Vergroten van de invloed van de burger.
<b>VVD*</b>	Tegen	Tegen	27	Referendum past niet bij het vertegenwoordigend stelsel.
<b>D66</b>	Voor	Voor	9	Meer invloed van de burger.
<b>SGP</b>	Tegen	Tegen	3	Soevereiniteit hoort bij God te berusten en niet bij het volk.
<b>PPR</b>	Voor	Voor	2	Referendum als versterking van de democratische besluitvorming.
<b>GPV</b>	Voor	Tegen	1	Bij het raadplegend referendum ontloopt de wetgever zijn verantwoordelijkheid. Het beslissend referendum is gewenst in uitzonderlijke situaties.
<b>RPF</b>	Tegen	Tegen	1	Overheid reageert bij de gratie Gods.
<b>CDA*</b>	Tegen	Tegen	54	Het referendum is onverenigbaar met het vertegenwoordigend stelsel.

\* Fracties die deelnamen aan het kabinet-Lubbers II

Er was geen meerderheid in de Tweede Kamer voor de voorstellen van de commissie-Biesheuvel en ook de regering heeft de voorstellen niet overgenomen. Hierdoor bleef een wettelijke mogelijkheid uit om de invloed van de burgers via een referendum te vergroten.

Toen in 1994 D66 tot het paarse kabinet Kok toetrad, werd de bestuurlijke vernieuwing weer op de agenda gezet. Deze fractie heeft de mogelijkheid tot het invoeren van het referendum afgedwongen bij de VVD en de PvdA tijdens de regeringsonderhandelingen. In februari 1996 diende het kabinet een wetsvoorstel in om het bindend correctief referendum in te voeren. Door de afspraken in het regeerakkoord waren de coalitiepartijen (VVD, PvdA en D66) voor in de Tweede Kamer. Tijdens de tweede lezing is het voorstel slechts op één stem gesneuveld in de Eerste Kamer. VVD'er Hans Wiegel stemde tegen deze wet, ondanks dat invoering van het correctief referendum inmiddels onderdeel vormde van een regeerakkoord. Deze avond werd omgedoopt tot de 'Nacht van Wiegel' (18 mei 1999). Hierop volgde een kabinetscrisis en D66 stapte uit de regering. Na een 'lijmpoging' maakte kabinet-Kok een doorstart en het wetsvoorstel om het bindend correctief referendum werd opnieuw ingediend samen met de Tijdelijke referendumwet.

## 4.2 Tijdelijke referendumwet

De Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw) werd ingediend door het tweede kabinet-Kok (VVD, PvdA en D66) op 9 maart 2000. De einddatum van de werkingsduur van de wet was vastgesteld op 1 januari 2005. In de Memorie van Toelichting schreef de regering dat het sneuvelen van het correctief beslissend referendum maatgevend was geweest voor de inhoud van het nieuwe wetsvoorstel (*Kamerstukken II 1999/00, 27034, 3, p. 4*). De Trw werd behandeld samen met een grondwetsherzieningsvoorstel voor de invoering van het beslissend correctief referendum dat tegelijkertijd door de regering was ingediend. Dit wetsvoorstel (Kamerstuk nummer: 27033) was een tweede poging tot invoering van het beslissend correctief referendum (nadat de eerste poging tijdens de ‘Nacht van Wiegel’ gesneuveld was) in de eerste lezing.

### 4.2.1 Wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting

Dit wetsvoorstel was beduidend anders dan de twee voorstellen gepresenteerd door de commissie-Biesheuvel. De regering beargumenteerde dat het referendum een belangrijk instrument zou zijn om de invloed van de kiezers te vergroten. Dit voorstel verschilde met de eerdere voorstellen van de commissie-Biesheuvel in de zin dat het een raadgevend referendum zou zijn op initiatief van de burger, en dus niet een beslissend referendum of raadplegend. De Trw stelde dat het referendum moest plaatsvinden op initiatief van de kiezers. Het zou dan leiden tot een raadgevend besluit voor de regering en vervolgens tot een eventuele heroverweging van het wetsvoorstel. De drempel van het inleidend verzoek werd vastgesteld op 40.000 steunverklaringen van de kiesgerechtigden. Het definitieve verzoek lag een stuk hoger, namelijk 600.000 handtekeningen. Dit was twee keer zo hoog als voorgesteld door de commissie-Biesheuvel. Het waren echter wel dezelfde drempels als in het grondwetsherzieningsvoorstel dat tegelijkertijd werd behandeld. Nog een extra drempel, die niet specifiek in de Memorie van Toelichting genoemd werd, was dat de handtekeningen in het stadhuis moesten worden verzameld. Dit hield in dat mensen zich fysiek zouden moeten verplaatsen om hun steun te betuigen aan het voorstel. De inzameling van ondersteuningsverklaringen was dus niet vormvrij. Dit werkte als een extra drempel voor een referendum. Het quorum was gesteld op dertig procent van de kiesgerechtigden (*Kamerstukken II 1999/00, 27034, 3, p. 15 en p. 34 (MvT)*).

#### 4.2.2 Parlementair debat Tweede Kamer

In deze analyse is alleen gekeken naar de behandeling van de Trw en niet naar het grondwetsherzieningsvoorstel tot invoering van het beslissend referendum dat tegelijkertijd was ingediend en op hetzelfde moment werd behandeld. Er is gekeken naar de voor- en tegenargumenten ten aanzien van referenda en naar verwijzingen naar de *critical juncture*: de val van de Berlijnse Muur. De verwachting is dat naar aanleiding van deze gebeurtenis, meerdere fracties voorstander zouden zijn van het referendum. De burger vond namelijk dat de politiek niet meer het volk vertegenwoordigde. De kritiek op de politiek groeide en de burgers wilden meer inspraak op de besluitvorming. Door dit groeiende ongenoegen van de burger met de politieke elite is de verwachting dat meerdere partijen voor de invoering van vormen van directe democratie waren om de burger meer invloed te geven.

Zoals bij de analyse van de hiervoor besproken parlementaire behandeling, zijn ook hier enkele contextuele factoren te herkennen die niet alleen de behandeling van het wetsvoorstel hebben beïnvloed, maar ook het indienen van het voorstel zelf.

Het grootse contextuele element dat van invloed is geweest, lijkt de vergeefse poging tot grondwetsherziening voor de invoering van het beslissend referendum en de daarbij al lang durende discussie voor het invoeren van referenda. Dit werd aangekaart door de meerderheid van de woordvoerders (GL, PvdA, RPF/GPV, SGP, en het CDA). Een ander argument, maar toch verbonden aan het vorige, was dat de Trw alleen maar werd ingediend vanwege de lijmpoging van Kabinet-Kok II. Dit leidde ertoe dat het debat vooral gevoerd werd met pragmatische argumenten en niet zozeer met inhoudelijke argumenten. De christelijke partijen noemden herhaaldelijk dat het grondwetsherzieningsvoorstel tot het invoeren van het bindend correctief referendum al een keer was gesneuveld dus was het niet gebruikelijk om het nog een keer in te dienen. Vooral de VVD werd bekritiseerd, omdat niet de voltallige fractie voor het vorige voorstel stemde, terwijl zij nu wel had beweerd dat ze voor de Trw zou stemmen.

Het grootse bezwaar van GL, dat ook door de SP werd benadrukt, bestond uit de hoge drempels en het quorum zonder dat de burgers een beslissende bevoegdheid zouden krijgen. GL diende een amendement in voor lagere drempels, omdat deze fractie van mening was dat er nooit nationale referenda zouden plaatsvinden met deze hoge drempels. De RPF/GPV,

ondanks dat ze tegen dit wetsvoorstel was, begreep ook - gezien het karakter van het raadgevend referendum - dat 'de eisen wel erg zwaar' (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3222) waren. De RPF en het GPV waren in dit debat vertegenwoordigd door één woordvoerder. Daarentegen was D66 van mening dat ze al akkoord was gegaan tijdens de lijmpoging met de hoge drempels en vond dat zij zich moest houden aan die afspraak. Hier zien we dat de fracties die voor het referendum waren nog steeds kritisch keken naar het voorliggende voorstel. GL en de SP stelden zelfs dat ze waarschijnlijk niet voor zouden stemmen, ondanks hun wens voor referenda, vanwege de hoge drempels.

GL had ook een amendement ingediend om het quorum af te schaffen met steun van de SP, aangezien ook deze fractie het quorum 'belachelijk' vond bij een raadgevend referendum (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3241). Daartegenover stond de PvdA, die vond dat het land niet 'geregeerd' moest worden door referenda en het referendum zou alleen als 'corrigerend mechanisme' moeten werken (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3210). Daarom heeft de PvdA niet gepleit voor lage opkomstdrempels. Hier zien we een bepaalde discrepantie tussen dit argument en de argumenten die de PvdA eerder gebruikte tijdens de behandeling van het rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming'. In de behandeling van de Trw heeft de PvdA gematigdere argumenten gebruikt, terwijl zij eerst fellere argumenten aan heeft gedragen, om het referendum in te kunnen voeren. De inbreng van de VVD was bijna identiek als die van de PvdA; de VVD hield zich aan de afspraken die waren gemaakt binnen de coalitie. De VVD voegde daar echter wel aan toe dat zij groot voorstander was van de hoge drempels, want zij wilde het primaat van de representatieve democratie behouden. De hoge drempels waren de randvoorwaarden voor de VVD. Dit komt overeen met het argument dat de VVD ook heeft aangedragen tijdens de behandeling van het rapport van de commissie-Biesheuvel.

Het eerste argument dat D66 aanvoerde was dat door het referendum de regering niet zo makkelijk meer 'de waan van de dag kon volgen' (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3224), aangezien haar besluit nu zou kunnen worden teruggedraaid. Verder lijkt uit het betoog van de woordvoerder van D66 het bijna alsof D66 persoonlijk ervoor heeft gezorgd dat het referendum weer op de parlementaire agenda was gekomen. De Trw werd zelfs genoemd door de SP als 'de buit van D66' (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3240) na de kabinetscrisis van 1999. D66 zag de Trw als een aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. De lijn van D66 is in wezen niet veel veranderd ten aanzien van de ingenomen lijn tijdens de behandeling van het rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming'.

De SGP was tegen, want zij beschouwde het referendum als een uitholling van de representatieve democratie. Deze fractie noemde het raadgevend referendum zelfs een ‘fopspeen’ (*Handelingen II 2000/01*, 40, p. 3234). Deze benaming werd eraan gegeven omdat het raadgevende karakter van het referendum de kloof tussen burger en wetgever zou vergroten. De regering was namelijk niet verplicht om de uitkomst over te nemen. D66 had het raadplegend referendum eerder ook een fopspeen genoemd. Ondanks dat de SGP tegen de invoering van het referendum was en D66 voor waren zij het wel met elkaar eens over de gevolgen van het adviserend karakter van het raadgevend referendum. Het CDA, net als de SGP, was faliekant tegen. Deze fractie zag de noodzaak van dit instrument nog steeds niet. Daarnaast twijfelde het CDA of de Trw in strijd zou zijn met de Nederlandse Grondwet. Omdat de kiezers invloed zouden kunnen hebben op de tot stand komen van wetten. De SP behoorde ditmaal ook tot het nee-kamp, en stelde dat de Trw een ‘behoorlijk misbaksel’ en alleen maar ‘het gevolg van paarse compromissen’ was (*Handelingen II 2000/01*, 40, p. 3240). Volgens de SP ging dit voorstel niet ver genoeg, de burgers zouden met dit voorstel niet echt invloed krijgen en de Trw ‘voegde dan ook weinig toe aan de democratie’ (*Handelingen II 2000/01*, 40, p. 3240). De RPF/GPV vond dat de invoering van de Trw alleen maar met de lijmpoging te maken had en met de afspraak die gesloten was tussen de drie partijen uit het kabinet. Deze fractie benadrukte dat alles al tijdens de lijmpoging was ‘voorgekookt’ (*Handelingen II 2000/01*, 40, p. 3220).

De rol van de VVD in deze behandeling werd door verscheidene fracties aangekaart. De VVD stelde zelf principieel tegen het referendum te zijn, alleen door de afspraken in het regeerakkoord zou zij voor stemmen. Zoals de woordvoerder van de VVD zelf zei: ‘als coalitiepartner moet je nu eenmaal geven en nemen’ (*Handelingen II 2000/01*, 40, p. 3243). De woordvoerders van de SGP, GL, de RPF/GPV en het CDA gebruikten hetzelfde argument. Zij waren van mening dat de VVD op deze manier niet geloofwaardig genoeg kon deelnemen aan het debat. Dit wekte weinig verbazing, aangezien deze partijen (SGP, GL, RPF/GPV en CDA) oppositiepartijen waren van het kabinet-Kok II. Van de kleine christelijke partijen was ook te verwachten dat ze extra uithaalden naar de VVD aangezien deze fractie het rechtse spectrum met hen deelde en uit dezelfde electorale vijver viste.

Een contextuele gebeurtenis werd benoemd door D66. Zij beargumenteerde dat het toenemende kennisniveau van de Nederlandse burger er toe heeft geleid dat de bevolking

zich niet zo maar meer schaarde achter haar politieke leiders, maar dat de goed geïnformeerde en geschoolde burger meer wilde dan alleen luisteren. De burger wilde kunnen bijsturen. Dit zou een indirecte verwijzing kunnen zijn naar de *critical juncture*: de val van de Berlijnse Muur. Na de val kreeg de kritiek op het politiek systeem meer ruimte. Kritische burgers passen in dat kader. D66 heeft echter altijd verwezen naar de hoger opgeleide bevolking. Dat burgers zich niet meer achter hun politici schaarde heeft daar waarschijnlijk meer mee te maken dan met de val van de Berlijnse Muur.

Aangezien de Trw ingediend was in het bredere kader van het grondwetherzieningstraject, beargumenteerden vele fracties dat er aan de uitslag van de Trw, een soort morele verplichting zat om het besluit van de burgers uit te voeren. De SGP argumenteerde dat de burger het recht van het (raadgevend) referendum te geven suggereert dat de wetgever de uitspraak zou moeten over nemen. Maar als de regering zich niet zou houden aan het besluit van de burgers, de verwachtingen van die burgers dan juist de ‘grond in geboord zouden worden, met als gevolg een nog grotere kloof tussen burger en wetgever’ (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3235). De SGP was hierdoor van mening dat het referendum de kloof alleen maar zou vergroten. Andere christelijke partijen zoals de RPF/GPV en het CDA gaven dezelfde argumenten als de SGP. Zij waren ook van mening dat de uitkomst van het raadgevend referendum niet als bindend zou moeten worden beschouwd door de regering.

Net als het kabinet wilde de VVD juist wel dat de regering zich zou houden aan het genomen besluit van de burgers. Dit was de voorwaarde die was afgesproken. De VVD benadrukte dat vanwege de hoge drempels de regering wel ‘het fatsoen’ (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3244) moest hebben om goed naar het besluit te luisteren en het besluit dus zwaar te laten wegen. De PvdA was ook blij met de herhaaldelijke toezegging van de regering om de uitkomst van het referendum zwaar te laten wegen. D66 argumenteerde dat als de meerderheid van de bevolking duidelijk een besluit heeft genomen, zij het ‘onrealistisch schatte dat de regering dit besluit naast zich neer zou leggen’ (*Handelingen II* 2000/01, 40, p. 3227). Hier is dus duidelijk een scheidslijn te zien tussen regeringspartijen en oppositiepartijen. In de onderstaande tabel 3 zijn de voorkeuren nog eens overzichtelijk uiteengezet.



Tabel 3. Parlementaire behandeling Tijdelijke referendumwet (2000): Overzicht van de fracties, het zetel aantal en het belangrijkste argument.

Fractie	Wetsvoorstel Tijdelijk referendum	Zetel aantal	Belangrijkste argument
GL	Voor	11	De Trw is schijn vanwege het raadgevende karakter, maar beter dan geen referendum.
D66*	Voor	14	Het referendum is een aanvulling op de vertegenwoordigende democratie.
PvdA*	Voor	45	Invloed van de burger vergroten.
VVD*	Voor	38	Het is afgesproken in het regeerakkoord.
SP	Tegen	5	Door de hoge drempels en het raadgevend karakter krijgt de burger niet meer invloed.
CDA	Tegen	29	Referendum is overbodig in de democratie.
RPF/GPV	Tegen	5	Trw is opportunistisch, het karakter zou beslissend moeten zijn.
SGP	Tegen	3	Referendum is een uitholling van de representatieve democratie.

\* Deze partijen namen deel aan het kabinet-Kok II.

In het debat is geen (directe) verwijzing gevonden naar de val van de Muur als *critical juncture*.

De Trw is aangenomen, maar heeft niet geleid tot het houden van een landelijk raadgevend referendum. Het voorstel voor een beslissend referendum dat tegelijkertijd was ingediend was aangenomen in de eerste lezing in beide Kamers der Staten-Generaal. Tijdens het Kabinet-Balkenende I werd het wetsvoorstel tot invoering van het beslissend correctief referendum (Kamerstuk nummer: 28515) opnieuw ingediend, in de tweede lezing. Dit keer echter zonder ondersteuning van het kabinet en werd het verworpen in de Tweede Kamer op 29 juni 2004. Een aparte wet heeft het mogelijk gemaakt om in 2005 een raadplegend referendum te houden over de Europese Grondwet.

### 4.3 Wet raadgevend referendum

De initiatiefwet (van PvdA, GL en D66) werd ingediend in 2005. Zij werd besproken in 2008 en is aangenomen in 2014. De stemverhoudingen in de Eerste Kamer zijn waarschijnlijk de reden dat het initiatiefwetsvoorstel een lang proces is geweest. In de jaren 2007-2011 was er nog geen meerderheid voor de initiatiefwet in de Eerste Kamer. Daardoor is het plausibel dat het initiatiefwetsvoorstel pas na 2011 in stemming is gebracht. De Wet raadgevend referendum (hierna: Wrr) is in werking getreden op 1 juli 2015 en heeft geleid tot het eerste

landelijke raadgevend referendum in Nederland, gehouden op 6 april 2016. Tegelijkertijd met indiening van de Wrr is in 2005 ook een initiatiefwetsvoorstel ingediend, door PvdA, GL en D66. Het tweede voorstel was een nieuwe poging om het correctief referendum in te voeren. (Kamerstuknummer: 30174). Dit voorstel is in de Tweede Kamer op hetzelfde moment behandeld als de Wrr. Aangezien het voorstel tot invoering van het correctief referendum een grondwetswijziging vergde, waren er twee lezingen en werd het tegelijkertijd met de Wrr in eerste lezing behandeld en aangenomen. Mede door de hoge opkomst en de grote maatschappelijke betrokkenheid bij het raadplegend referendum gehouden over de Europese Grondwet in 2005, waren deze wetsvoorstellen ingediend (*Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 2 (MvT)*). De discussie omtrent het referendum was hierdoor opnieuw aangewakkerd. In het hiernavolgende wordt enkel gesproken over de Wrr en wordt het voorstel tot invoering van het correctief referendum buiten beschouwing gelaten.

#### **4.3.1 Initiatiefwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting**

Uit de Memorie van Toelichting werd al meteen duidelijk dat de indieners een groter verlangen koesterden naar meer invloed van de burgers op de politieke besluitvorming. Het toenemende kennisniveau van het Nederlandse volk, de vergrote individuele vrijheid en de daaropvolgende mondigheid van de mensen werden gezien als redenen voor het indienen van deze initiatiefwet (*Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 2 (MvT)*). Volgens de indieners was er een vervreemding tussen burger en politiek ontstaan door het gebrek aan mogelijkheden om als burger in te kunnen grijpen wanneer er een besluit werd genomen door de regering zonder voldoende draagvlak. Het democratisch representatieve stelsel werd, aldus de indieners, met dit wetsvoorstel gemoderniseerd en heeft de mogelijkheid aan de burger gegeven om meer invloed uit te kunnen oefenen op de politieke besluitvorming (*Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 2 (MvT)*).

In dit initiatiefwetsvoorstel werd een raadgevend, correctief referendum geregeld. Veel van de onderdelen van de Wrr kwamen overeen met de Trw (*Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 4 (MvT)*). Dit kwam omdat net als bij de Trw, ook het wetsvoorstel geschreven was in het perspectief van een grotere traject om de grondwet te wijzigen en het correctief beslissend referendum in te voeren.

Een van de grootste verschillen met de Trw was de hoogte van de drempels. Zoals eerder

opgemerkt, waren er vele fracties die moeite hadden met de hoge drempels. Het werd daarom, in het debat, een groot onderwerp van discussie. In dit geval waren de drempels gekozen uit het advies van de commissie-Biesheuvel. 10.000 steunverklaringen waren genoeg voor het inleidend verzoek en 300.000 handtekeningen om over te gaan tot het daadwerkelijk organiseren van het referendum. Er was voor deze ‘lage’ drempels gekozen omdat de indieners vonden dat het wetsvoorstel een adviserend karakter had.

De indieners kozen er bewust voor geen quorum op te nemen in het wetsvoorstel. Het was aan de politiek om het besluit zwaar te laten wegen of niet. Aangezien het een raadgevend referendum betrof, zou de regering de uitslag van het gehouden referendum naast zich neer kunnen leggen. In de Memorie van Toelichting stond echter, dat in het geval dat de meerderheid van de kiezers tegen zou stemmen, er sprake was van een verplichte heroverweging door de wetgever. In het wetsvoorstel was dus bepaald dat de regering de voorliggende wet niet ‘direct’ naast zich neer zou kunnen leggen en de wet moest heroverwegen (*Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 19 (MvT)*). Het was duidelijk dat de indieners vooral de eerdere voorstellen van het referendum wilden voortzetten. De indieners hebben dit voorstel grotendeels gebaseerd op het succes van de hoge opkomst van het referendum over de Europese Grondwet en het levendige debat in de samenleving dat daaraan voorafging (*Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 2 (MvT)*) en de bijna eerdere gehaalde grondwetsherzieningsvoorstellen.

### **4.3.2 Parlementair debat Tweede Kamer**

In de analyse van de behandeling van de Wrr is alleen gekeken naar de argumentatie van de Wrr en niet naar het grondwetsherzieningsvoorstel dat tegelijkertijd was ingediend en op hetzelfde moment werd behandeld. Er is vooral gekeken naar verwijzingen naar de *critical juncture*: de Fortuyn-revolte. Ook de voor- en tegenargumenten van de fracties zijn geanalyseerd. De hypothese is dat meerdere fracties voor het referendum zouden stemmen, omdat Pim Fortuyn de discussie heeft aangewakkerd over een sterkere band met de achterban van politieke partijen en omdat Fortuyn voorstander was van meer vormen van directe democratie om de invloed van de burgers op de besluitvorming te vergroten. De behandeling van de Wrr vond plaats in 2009. Dit kwam waarschijnlijk omdat er verschillende verslagen en nota's van wijzigingen van het initiatiefwetsvoorstel nodig waren voordat het werd behandeld.

Het succes van het referendum over de Europese Grondwet was ook al in de Memorie van Toelichting als belangrijkste motivatie omschreven voor de indiening van het initiatiefwetsvoorstel. Vele fracties erkenden het succes van dat referendum (PVV, D66, SP, D66 en de PvdA) maar dat was voor andere fracties niet genoeg om een vergelijkbaar voorstel opnieuw ingediend te zien (SGP en CDA). Zoals de woordvoerder van de SGP benadrukte, leek het wel alsof dit wetsvoorstel in de vijfde lezing was: ‘deze debatten waren uitentreuren en gedegen gevoerd’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4461).

De staatsrechtelijke vernieuwing was, zoals ook in eerdere behandelingen aangehaald, een argument dat genoemd werd om het referendum in te voeren. De VVD, SGP en het CDA waren van mening dat deze vernieuwing zou leiden tot een uitholling van de parlementaire democratie en het zou de ‘kloof tussen burger en politiek alleen maar vergroten’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4445 en p. 4476). Dit was vanwege het raadgevend karakter van het referendum. Als de regering besloot zich niet aan de uitslag van een referendum te houden dan werd de afstand tussen de burger en politiek alleen maar groter. De CU plaatste ook haar kanttekeningen bij het raadgevend referendum. Voor deze fractie veranderde deze specifieke vorm van het referendum de kloof tussen burger en politiek in een ‘afgrond’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4475). Een andere fractie die sprak van de kloof was de PvdA. Zij was er van overtuigd dat de burger steeds mondiger was geworden en steeds beter opgeleid en geïnformeerd. Waar het maatschappelijk debat in de jaren ‘60 en ‘70 vooral gevoerd werd door de elite, werd het nu, door alle lagen van de bevolking gevoerd en hierdoor was de ‘kloof nog nooit zo klein geweest’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4468).

Net als de Trw was ook de Wrr ingediend in het kader van een groter grondwetsherzieningsproject. De SP, PVV, PvdA, GL en D66 waren daarom ook voor het invoeren van het raadgevend referendum omdat het ‘een stap in de goede richting’ was. De CU, daarentegen, ging niet akkoord met deze ‘halve variant’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4475) en stemde tegen. Belangrijk was dat de CU wel voor het bindend referendum via de grondwetswijziging zou stemmen. Deze fractie was altijd tegen referenda geweest. De woordvoerder legde uit dat de verandering van de standpuntbepaling kwam omdat het referendum ‘in de afgelopen tien jaar hoog op de publieke en politieke agenda had gestaan’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4476). Dit argument laat zien dat de langdurige aandacht voor de invoering van het referendum invloed heeft gehad op de deliberatie in het parlement.

De democratische vernieuwing had, volgens D66, te lang op zich laten wachten. Het uitblijven van staatsrechtelijke vernieuwingen legde meer druk om dit voorstel nu wel aan te nemen. Volgens D66 zou het referendum een instrument zijn om de relatie tussen burger en politiek te verbeteren en de geëmancipeerde burger meer zeggenschap te geven. Dit is een verwijzing naar het vergroten van de invloed van de kiezers. Ondanks dat D66 deze argumenten ook heeft aangehaald tijdens de behandeling van de Trw, is het niet een verwijzing naar een specifieke gebeurtenis. Het lijkt slechts een voortzetting te zijn van haar eerder ingenomen standpunt. Zowel de VVD als de PvdA hebben aangehaald de burger meer bij de politiek te willen betrekken. Waar de VVD het referendum hiervoor als een ‘ongeschikt middel’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4465) zag, was de PvdA van mening dat het referendum het middel was om de burgers te laten participeren in het democratisch stelsel. De PVV beargumenteerde ook dat de burger meer bij de politiek betrokken zou moeten worden.

D66, GL en de SP zagen het referendum als een aanvulling op het parlementaire stelsel. Zowel D66 als de SP benoemde het referendum een ‘noodrem’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4454 en p. 4457). Volgens de SP was deze noodrem van belang aangezien de volksvertegenwoordiging aan het falen was en op deze manier kon zij tot de orde geroepen worden. D66 argumenteerde dat deze noodrem een waardevolle aanvulling zou zijn op de parlementaire democratie, het zou immers de wetgever kunnen corrigeren. De indieners zelf hadden ook deze functie, de noodrem, voor het raadgevend referendum beoogd. De PVV was eveneens van mening dat meer directe democratie gewenst was in het Nederlands staatsbestel. Het werd tijd dat de bevolking de wetgever vaker zou moeten kunnen corrigeren. Ondanks dat het raadgevend referendum dit niet volledig mogelijk zou maken was het ‘*next best*’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4472) en dit moest de eerste stap zijn naar het beslissend referendum. Dit argument werd vaker aangedragen, zo vond ook D66 dat de Wrr gerechtvaardigd was in het kader van het grondwetsherzieningstraject. De SP was van mening dat de democratie niet volwassen genoeg was en daarom het instrument van het referendum zou kunnen helpen om de democratie volwassen te maken (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4456). Dit is tevens een ander oordeel dan de SP tijdens de Trw heeft gegeven. De SP vond dat de Trw te hoge drempels had voor een niet-bindend referendum. Dit keer kon deze fractie ‘voorlopig leven met het raadgevend referendum’ (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4473) omdat volgens deze fractie het beslissend referendum nog niet zou komen. GL heeft in de vorige behandeling, de Trw ondanks grote bedenkingen vanwege het

adviserende karakter van het voorstel, toch gesteund. Dit keer was GL van mening dat het een ‘volwassen manier van politiek bedrijven’ (*Handelingen II 2008/09*, 55, p. 4478) zou zijn om het raadgevend referendum in te voeren. Volgens GL, zou het referendum kunnen helpen om de toenemende vervreemding tussen burger en politiek te verkleinen.

Ter verduidelijking staan in tabel 4 de fracties met daarbij of ze voor of tegen de vorm van het referendum zijn, het zetel aantal en het belangrijkste argument.

Tabel 4. Parlementaire behandeling Wet raadgevend referendum (2009): Overzicht van de fracties, het zetel aantal en het belangrijkste argument.

Fractie	Wet raadgevend referendum	Zetel aantal	Belangrijkste argument
GL**	Voor	10	Referendum als aanvulling op de parlementaire democratie.
D66**	Voor	10	Referendum als aanvulling op de parlementaire democratie.
PvdA**	Voor	30	Invloed van de burgers vergroten.
VVD*	Tegen	31	Referendum als uitholling van de parlementaire democratie.
SP	Voor	15	De democratie volwassener maken.
CDA*	Tegen	21	Referendum vergroot de kloof tussen burger en politiek.
PVV*	Voor	24	Het volk meer bij de democratie betrekken.
CU	Tegen	5	Adviserend karakter van het referendum is niet goed genoeg.
SGP	Tegen	2	Referendum als uitholling van de parlementaire democratie.
PvdD	Voor	2	-

\* Deze partijen waren onderdeel of een gedoogpartij van het kabinet-Rutte I

\*\* Deze partijen waren (mede)indieners van het wetsvoorstel

Er zijn geen directe verwijzingen gevonden in de behandeling naar de Fortuyn-revolte. Wel spraken D66, GL en de PvdA over een toenemende vervreemding en groeiende kloof tussen burger en politiek. Het verlangen van partijen (PVV, PvdA, GL en D66) en van de indieners om de burger steeds meer bij de besluitvorming te betrekken werd als reden aangehaald om het referendum nu wel in te voeren. Dit zijn indirecte verwijzingen naar de Fortuyn-revolte.

Nadat het initiatiefwetsvoorstel was aangenomen in de Tweede Kamer in 2013 is het in 2014, behandeld in de Eerste Kamer. Zoals al eerder benoemd heeft het lang geduurd voordat het initiatiefwetsvoorstel werd behandeld in de Eerste Kamer. Een mogelijke reden hiervoor is dat er in de Eerste Kamer voor 2011 nog geen meerderheid van partijen zat die voor de invoering van het referendum was. Het initiatiefwetsvoorstel werd ook in de Eerste Kamer aangenomen onder de voorwaarde dat een opkomstdrempel werd geïntroduceerd. In de Eerste Kamer is tegelijkertijd het initiatiefwetsvoorstel tot de invoering van het bindend correctief referendum in de eerste lezing behandeld en aangenomen.

## 5. Conclusie

Dit onderzoek trachtte de onderzoeksvraag te beantwoorden door middel van het toetsen van drie hypothesen. De onderzoeksvraag was: *In hoeverre zijn de opvattingen van de leden van de Tweede Kamer ten aanzien van de wenselijkheid van referenda veranderd en hoe kunnen deze veranderingen in de afgelopen drie decennia worden verklaard?*

Door twee wetenschappelijke debatten te gebruiken: legitimiteit, in het specifiek de theorie van Barker over de zelf-legitimering van politici en het historisch institutionalisme is dit onderzoek uitgevoerd. Met behulp van het historisch institutionalisme zijn de *critical junctures* gekozen en op grond van de theorie over zelf-legitimering zijn de parlementaire behandelingen geanalyseerd. Dankzij de twee wetenschappelijke debatten is duidelijk geworden hoe de opvattingen van politici ten aanzien van referenda zijn veranderd naar aanleiding van de twee ingrijpende gebeurtenissen ten opzichte van de opvattingen van hun fracties voorafgaande aan de gebeurtenis. Deze geformuleerde theorie heeft geleid tot het beantwoorden van de hoofdvraag.

De onderzoeksvraag leidde tot de drie onderstaande hypothesen:

1. Meer fracties pleitten voor de invoering van referenda naar aanleiding van de val van de Berlijnse Muur omdat de discussie over meer vormen van directe democratie een nieuwe lading kreeg.
2. Meer fracties pleitten voor de invoering van referenda naar aanleiding van de Fortuyn-revolte omdat Fortuyn het democratisch gehalte van de politiek wilde verhogen waartoe hij het referendum als een nuttig instrument zag.
3. Een verandering in de machtsverhoudingen heeft het mogelijk gemaakt dat de Referendumwet in 2014 is aangenomen.

Uit de behandeling van de Trw is niet duidelijk geworden dat meer fracties hebben gepleit voor de invoering van het referendum omdat de Berlijnse Muur is gevallen. Het stemgedrag van de VVD heeft gezorgd voor een kentering van de Kamermeerderheid. De VVD is niet veranderd van opvatting maar had zich gebonden aan afspraken in het regeerakkoord. Deze kentering heeft dus plaatsgevonden zonder directe verwijzing naar de val van de Berlijnse Muur. Ook zijn er geen indirecte verwijzingen gevonden in deze parlementaire behandeling. De eerste hypothese is hiermee verworpen.

Tijdens de behandeling van de Wrr is door de woordvoerders van de verschillende fracties niet direct verwezen naar de Fortuyn-revolte. Wel zijn er door vele fracties en door de indieners van de Wrr argumenten aangedragen, onder andere dat de burger meer invloed zou moeten hebben op de politiek, dat de vervreemding tussen burger en politiek was toegenomen en dat de burger steeds mondiger was geworden. In hoofdstuk drie is er bewust gekozen om naar dit soort verwijzingen te zoeken die een indicatie geven van de mate waarin een *critical juncture* invloed heeft gehad op de politieke besluitvorming rond referenda. Daarmee kan deze hypothese worden aangenomen.

Met betrekking tot de derde hypothese is het duidelijk dat meer fracties voorstander zijn geworden voor de invoering van het referendum. De SP is een fractie die tijdens de Wrr wel voor heeft gestemd, ten opzichte van de Trw. Dit is niet omdat zij van standpunt is veranderd, maar omdat zij van mening was dat de Trw niet ver genoeg ging om de burger meer zeggenschap te geven, vanwege de hoge drempels. In het geval van de Wrr zag de SP de invoering als een eerste stap om over te gaan tot de invoering van het correctief referendum. De PVV, net als de SP, was als nieuwe grote fractie ook voorstander van het referendum om het volk meer bij de democratie te betrekken. De PVV is vaak vergeleken met de LPF, aangezien beide partijen rechts-populistisch waren. Zowel de PVV als de LPF betoogden voor meer vormen van directe democratie en meer invloed van burgers op het elite partijen systeem. De opkomst van deze partij en haar steun voor de Wrr is een link met de Fortuyn-revolte. Verder was de VVD dit keer niet gebonden aan een regeerakkoord waardoor zij tegen het wetsvoorstel heeft gestemd. De machtsverhoudingen waren dus wel degelijk van invloed, dit is goed af te leiden aan de jaren wanneer een voorstel werd ingediend en behandeld.

Naar aanleiding van de hypothesen kan de onderzoeksvraag beantwoord worden. Vele partijen zijn consequent geweest in hun opvattingen over referenda in de afgelopen drie decennia. In dit onderzoek is geconstateerd dat de SP gekenterd is van opvatting, maar dit was vanwege de invulling van de Trw. De VVD is een andere fractie die een specifieke rol heeft gehad, vanwege haar deelname aan met name het kabinet-Kok II en de daarbij horende afspraken uit het regeerakkoord ten aanzien van referenda. De VVD-fractie is niet zo zeer van opvatting veranderd maar wel qua stemgedrag. Een manier om deze positie te verwoorden is gedaan door de woordvoerder van de PvdA, in het debat over de Wrr, die zei: dat de 'VVD



semiprincipieel of principieel-light' tegenover het referendum staat (*Handelingen II* 2008/09, 55, p. 4469). De opkomst van de PVV heeft ook geleid tot een kentering van de meerderheid van de Tweede Kamer waardoor het nu mogelijk is een referendum te houden in Nederland.

## 6. Bronnen

### *Handelingen*

- Handelingen II 1988-1989, 38, pp. 1-32 Gehouden op 6 maart 1989. (Rapport)
- Handelingen II 2000-2001, 40, pp. 3207-3252. Gehouden op 23 januari 2001. (Trw, 27.034)
- Handelingen II 2000-2001, 41, pp. 3278-3300. Gehouden op 24 januari 2001. (Trw, 27.034)
- Handelingen II 2000-2001, 44, pp. 3404-3440. Gehouden op 31 januari 2001. (Trw, 27.034)
- Handelingen II 2008-2009, 55, pp. 4445-4480. Gehouden op 17 februari 2009. (Wrr, 30.372)
- Handelingen II 2009-2010, 68, pp. 5906-5924. Gehouden op 25 maart 2010. (Wrr, 30.372)
- Handelingen II 2009-2010, 70, pp. 5988-5994. Gehouden op 31 maart 2010. (Wrr, 30.372)

### *Kamerstukken*

- Kamerstukken II 1987-1988, 18.807, Nr. 9. Kabinetsreactie op het rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming'. 28 maart 1988
- Kamerstukken II 1999-2000, 27.034, Nr. 1-2. Wetsvoorstel, ingediend op 2 maart 2000.
- Kamerstukken II 1999-2000, 27.034 Nr. 3, Memorie van Toelichting.
- Kamerstukken II 2004-2005, 30.372, Nr. 1-2, Initiatiefvoorstel-Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham Wet raadgevend referendum (later verdedigd door Kalma, Halsema en Van der Ham en uiteindelijk door Fokke, Voortman en Schouw). Ingediend op 16 november 2005.
- Kamerstukken II 2004-2005, 30.372, Nr. 3, Memorie van Toelichting

### *Rapporten*

- Rapport 'relatie kiezers-beleidsvorming' (1985). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

## 7. Literatuur

- Barker, R. (2001). *Legitimizing Identities : The Self-presentation of Rulers and Subjects*. Cambridge University Press. Te vinden op:  
<http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc zOTMyX19BTg2?sid=348817f8-b802-4de3-8f81-6621c84efea8@sessionmgr4003&vid=0&format=EB&rid=1>
- Barker, R. (2007). Democratic Legitimation: What is it, Who wants it, and Why? In Steffek, Jens, Schneider, Steffen, Hurrelman (Ed.), *Legitimacy in an Age of Global Politics* (pp. 19–34). Te vinden op:  
<http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzM3OTA5OF9fQU41?sid=c7115801-d492-4bb2-8c9b-592f6cecf09@sessionmgr115&vid=2&format=EB&rid=1>
- Beetham, D. (2013). Towards a Social-Scientific Concept of Legitimacy. In *The Legitimation of*

- Power*. Palgrave Macmillan.
- Bokhorst, A. M. (2014). *Bronnen van legitimiteit: : Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Te vinden op:  
[https://pure.uvt.nl/ws/files/4508206/Bokhorst\\_Bronnen\\_21\\_05\\_2014.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/4508206/Bokhorst_Bronnen_21_05_2014.pdf)
- Butler, D., & Ranney, A. (1994). *Referendums around the World: the Growing use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Capoccia, G., & Keleman, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369.
- Feijter, N. de, & Kooke, S. (2008, February 23). De eeuwige kloof tussen burger en politiek - Nieuws - TROUW. *Trouw*. Te vinden op:  
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1250609/2008/04/12/De-eeuwige-kloof-tussen-burger-en-politiek.dhtml>
- Fortuyn, P. (2002). *De puinhopen van acht jaar paars*. Rotterdam: Karakter Uitgevers B.V.
- Gilhuis, P. C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Gunsteren, H. van, & Andeweg, R. (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Heringa, A. W. (2016). *Het eerste raadgevend referendum. Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*. Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Jürgens, H. (2014). *Na de val. Nederland na 1989*. Nijmegen: Vantilt.
- Mahoney, J., & Schensul, D. (2006). Historical Context and Path Dependence. In *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford Handbooks Online.
- Oosthoek, A. (2005). *Pim Fortuyn en Rotterdam*. Rotterdam: Ad. Donker.
- Praag, P. van, (1993). *Een stem verder. Het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rooy, P. de, (2014). *Ons stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Te vinden op:  
[https://books.google.com/books?hl=nl&lr=&id=x\\_u7VMuyqFMC&pgis=1](https://books.google.com/books?hl=nl&lr=&id=x_u7VMuyqFMC&pgis=1)
- Schinkelshoek, J., & Rotteveel Mansveld, C. (2012). *De erfenis van Fortuyn: de parlementaire en politieke nalatenschap van Pim Fortuyn*. Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Spencer, M. E. (1970). Weber on Legitimate Norms and Authority. *The British Journal of Sociology*, 21(2), 123–134.
- Steur, B. (2005). *De keuze om te kiezen: Referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.
- Suksi, M. (1992). *Referendum and national decision-making: A study of constitutional form and practice*. University of Michigan.
- Thomassen, J., Ham, C. van, & Andeweg, R. (2014). *De wankle democratie: heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus Bert Bakker.

Verhulst, J., & Nijeboer, A. (2007). Directe democratie: Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum. Gevonden 19 februari 2016 op:

[http://www.referendumplatform.nl/share/files/9\\_414936/Verhulst-Nijeboer-Directe-democratie.pdf](http://www.referendumplatform.nl/share/files/9_414936/Verhulst-Nijeboer-Directe-democratie.pdf)

Vries, J. de, & Lubben, S. van der, (2005). *Onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek. Paars II en de revolte van Fortuyn*. Amsterdam.