

**Faculteit der Letteren**  
Master Politiek & Parlement

15-03-2018

# STEMMINGMAKERIJ

*Een onderzoek naar de wisselwerking tussen de lokale referendumpraktijk en de nationale referendumdiscussie in de jaren zeventig*

Mark Barrois

s4243307

Dr. M.H.C.H. Leenders

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	3
<b>Hoofdstuk 1: Last en ruggespraak</b>	
De eerste referenda... en de eerste discussies	15
De Naardense en Almelose kermis	17
Vóór of tegen Europa?	20
Staatscommissie-Van Schaik buigt zich over het referendum	23
<b>Hoofdstuk 2: Het lokale experiment</b>	
Crisis van de democratie	26
Referendum als redmiddel?	27
Wederom reden tot discussie	30
Lokaal experimenteren	31
<b>Hoofdstuk 3: Voor de burger?</b>	
Debat in Deventer	34
Militairen in Groningen	37
Voortbestaan van de dorpsraad	40
<b>Hoofdstuk 4: Gemeenten op de schop</b>	
Frictie in Friesland	44
Discussie in Drenthe	50
Splitsing van Limburg	53
Referenda in Rotterdam en Amsterdam	55
De toekomst van het lokale referendum	60
<b>Conclusie</b>	63
<b>Bronnenlijst</b>	
Handelingen en Kamerstukken	66
Geraadpleegde kranten (chronologisch)	67
Archiefmateriaal	72
Overig	73
<b>Literatuurlijst</b>	75

# Inleiding

Sinds het begin van het nieuwe millennium heeft de Nederlandse bevolking twee keer de mogelijkheid gehad om zijn stem via een landelijk referendum te laten horen. De eerste keer was in 2005, waarbij een overgrote meerderheid van het Nederlandse electoraat tegen een Europese grondwet stemde. Dit raadgevend referendum, georganiseerd op initiatief van GroenLinks, de PvdA en D66, was de eerste directe volksraadpleging sinds het landelijke referendum over de grondwet ten tijde van de Bataafse Republiek. Een vervolgreferendum over dit onderwerp werd in 2007 door het Kabinet-Balkenende IV geblokkeerd.

Het tweede, ditmaal raadgevende, referendum vond plaats in 2016 en behelsde de 'Wet tot goedkeuring van het EU-associatieakkoord met Oekraïne'. Net als bij het landelijke referendum over de Europese grondwet werd de kiesdrempel gehaald: een meerderheid van het electoraat stemde, net als in 2005, tegen het verdrag, maar het akkoord trad alsnog 'op voorlopige basis' in werking. Groot verschil met het referendum uit 2005 is dat bij deze volksraadpleging niet het initiatief werd genomen door de gevestigde politieke partijen, maar dat het referendum werd afgedwongen door *GeenPeil*. Dit politieke initiatief, bestaande uit weblog *GeenStijl*, *Burgercomité EU* en het Forum voor Democratie – destijds nog geen gevestigde politieke partij - wist ruim vierhonderdduizend handtekeningen te verzamelen en daarmee het referendum, op basis van de *Wet raadgevend referendum*, tot een feit te maken.<sup>1</sup> Daarmee werd voor het eerst door burgers de mogelijkheid afgedwongen om zich uit te spreken over een in Den Haag genomen besluit.

Het verrichten van onderzoek naar dit onderwerp is dus actueel en maatschappelijk relevant. Het op hand zijnde Sleepwet-referendum, de negatieve ervaringen met het Oekraïnerreferendum en – in internationaal perspectief bezien – met het Brexit-referendum, zorgen ervoor dat politici voorzichtiger en terughoudender omspringen met het referenduminstrument. In de afgelopen kabinetsformatie werden zelfs het raadgevend referendum en plannen voor een correctief referendum teruggedraaid. Nationale referenda als politiek instrument – en de discussies daaromtrent – staan, naast de maatschappelijke

---

<sup>1</sup> Het onderzoek naar het Oekraïne-referendum is omvangrijk. Zie o.a.: K. Jacobs, *Het Oekraïne Referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016* (Nijmegen 2016); J. Van den Akker, 'The Netherlands: The Dutch EU referendums on the Constitutional Treaty (2005) and the EU-Ukraine Association Agreement (2016)', in: F. Mendez & M. Mendez, *Referendums on EU Matters. Study commissioned by the European Parliament at the request of the Committee on Constitutional Affairs* (Brussel 2017), 188-208; A. Heringa, *Het eerste raadgevend referendum: Het EU-Oekraïne associatie akkoord* (Den Haag 2016).

De 'Wet raadgevend referendum' trad op 1 juli 2015 in werking en maakte het voor burgers mogelijk om een raadgevend referendum aan te vragen. Op 22 februari 2018 stemde de Tweede Kamer in met de intrekkingwet.

belangstelling voor het onderwerp, ook vaak in de wetenschappelijke schijnwerpers. Diverse wetenschappers, waaronder de politicologen Qvortrup en LeDuc, vergelijken wereldwijd gehouden volksraadplegingen met elkaar om vóór of juist tegen het referenduminstrument te pleiten.<sup>2</sup> Ook de Nederlandse politicologe Hollander vergeleek in haar proefschrift diverse internationale referenda met elkaar.<sup>3</sup> Dergelijke comparatieve studies, waarin nationale referenda met elkaar worden vergeleken, zijn zinvol, omdat ze, in de woorden van Hollander, de ‘triggers’ voor het organiseren van een referendum inzichtelijk kunnen maken en de werking van het referendumproces kunnen verklaren.<sup>4</sup>

Het vergelijkingsmateriaal hoeft echter, zo stelt de politicoloog Rosema, niet per se in een internationale context gezocht te worden. Nederland kent zelf immers ook een langdurige referendumgeschiedenis: al sinds de Bataafse Republiek heeft Nederland ervaring opgedaan met het instrument. Daarvan vonden enkele referenda op nationale schaal plaats; de meesten echter op lokaal of gemeentelijk niveau.<sup>5</sup> In studies over referendumentoegebruik in Nederland blijft tot op heden het onderzoek naar deze lokale referenda veelal achterwege. Een dergelijke lacune is spijtig, want juist aan de hand van studies naar lokale referenda kunnen, zo meent Rosema, geuite argumenten in het nationale referendumdebat, zoals de vermeende politieke desinteresse of onbekwaamheid van de burger, getoetst worden. Daardoor kan onderzoek naar lokale referenda, mede dankzij de hoge frequentie van het fenomeen, een schat aan informatie bieden, die mogelijk een eerste aanzet kan zijn voor de praktische invulling van het toekomstige, nationale referenduminstrument.<sup>6</sup> Volgens Rosema wordt door te focussen op het gemeentelijk niveau namelijk de discussie over het referenduminstrument van een sterker fundament voorzien, en wordt tevens voorkomen dat er telkens teruggerepen moet worden op de schaarse landelijke ervaring.<sup>7</sup>

Recentelijk hebben ook de historicus Waling en de rechtsgeleerde Voermans in een gezamenlijke publicatie de wortels van de lokale democratie geëxploreerd en het (dis)functioneren van de huidige lokale democratie geanalyseerd. Ook doen beide wetenschappers aanbevelingen voor de toekomst van de lokale democratie. Aan de hand van een aantal van bovenaf doorgedrukte gemeentelijke herindelingen laten Waling en Voermans

---

<sup>2</sup> M. Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People* (Manchester 2005); L. LeDuc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective* (Toronto 2003).

<sup>3</sup> S. Hollander, *The People or the Prince. The Politics of Referendum Use in European Countries* (Nijmegen 2016).

<sup>4</sup> *Ibidem*, 385-390.

<sup>5</sup> B. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland* (Den Haag 2005).

<sup>6</sup> Rosema, M., e.a., ‘Het lokale referendum in de praktijk’, *Res Publica*, Vol. 51, No. 1 (Leuven 2009), 7.

<sup>7</sup> *Ibidem*, 10.

bijvoorbeeld zien hoe burgers de afgelopen tien jaar het vertrouwen in de politiek hebben verloren en zich dientengevolge hebben afgekeerd van de lokale democratie. Burgers hadden zich in de meeste gevallen namelijk, via een gemeentelijk referendum, fel gekant tegen de ongewenste gemeentelijke herindelingen, maar die referendumuitspraken werden meestal door bestuurders en politici genegeerd. Voor een goed functioneren van de lokale democratie is het, aldus Waling en Voermans, noodzakelijk dat de uitslagen van lokale referenda serieuzer genomen worden.<sup>8</sup> Zij pleitten er dan ook voor dat er meer ervaring moet worden opgedaan met het referenduminstrument, zodat burgers, politici en bestuurders meer routine kunnen ontwikkelen. Dan pas zal de waarde van het instrument zich kunnen bewijzen.<sup>9</sup>

Naast Rosema, Waling en Voermans heeft voornamelijk de Nederlandse politicoloog Van Krieken aandacht besteed aan het lokale referendum.<sup>10</sup> In zijn publicaties, in de vorm van wetenschappelijke artikelen of politiek-bestuurlijke aanbevelingen, brengt Van Krieken in kaart hoeveel lokale referenda er in Nederland hebben plaatsgehad, welke onderwerpen centraal stonden, welke vragen op welke manier gesteld werden en wat de uitslagen zijn geweest. Aan de hand van die vragen probeert Van Krieken te schetsen welke potentiële meerwaarde lokale referenda hebben in ons huidige politieke bestel.<sup>11</sup> Daarbij vraagt hij zich met name af of referenda een nuttige democratische correctie bieden op ons huidige representatieve stelsel en welke betekenis het lokale referendum heeft voor de lokale democratie.

Hoewel de door Van Krieken opgestelde referendalijsten<sup>12</sup> bijzonder bruikbaar zijn voor dit onderzoek, verschilt de vraagstelling die hier centraal staat wezenlijk van de onderzoeksvragen van Van Krieken. Waar Van Krieken statistische gegevens verzamelt en zich afvraagt welk nut referenda hebben voor de lokale democratie, tracht deze scriptie inzichtelijk te maken hoe de debatten rondom lokale referenda gevoerd werden en hoe de wisselwerking tussen het referendadebat op lokale schaal enerzijds en op nationale schaal anderzijds eruitzag.

Bij het onderzoeken van die wisselwerking tussen lokale en nationale politieke schaal, zullen twee thema's de revue passeren. In de referendumdiscussie wordt namelijk een tweetal

---

<sup>8</sup> W. Voermans, en G. Waling, *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland* (Amsterdam 2018), 217-223.

<sup>9</sup> *Ibidem*, 251.

<sup>10</sup> K. van Krieken, *Het lokale referendum in Nederland: Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst* (Tilburg 2015); F. Hendriks, K. van Krieken, C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek: aantekeningen bij het referendum* (Amsterdam 2017).

<sup>11</sup> Krieken, K. van, 'Dichotoom in dialoog? Lokale referenda in Nederland', *Bestuurswetenschappen, Vol. 2015, No. 2* (Tilburg 2015), 46-70.

<sup>12</sup> De heer Van Krieken was zo vriendelijk om zijn lijst voor gehouden lokale referenda in de jaren zeventig, inclusief bijbehorende data, met mij te delen. De lijst wordt, zodra zijn proefschrift later dit jaar is gepubliceerd, openbaar gemaakt. Desgewenst kan de lijst ook eerder door mij overlegd worden. De lijst wordt geannoteerd als: K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018).

– ook vanuit wetenschappelijk perspectief – interessante argumenten aangevoerd. Het eerste argument betreft de relatie tussen het referendum en het functioneren van de representatieve democratie. Binnen diverse wetenschappelijke disciplines, waaronder de politicologie en de geschiedwetenschap, is namelijk, zoals reeds door Van Krieken gemeld werd, een discussie gaande over de vraag of het referenduminstrument een aanvulling dan wel correctie op de representatieve democratie is of juist incompatibel met dat stelsel is.

Het tweede thema, dat ook als argument vaak in de referendumdiscussie wordt aangehaald en nauw samenhangt met het eerdere thema, heeft betrekking op de relatie tussen het houden van referenda en het verhogen van de burgerparticipatie in het politieke domein. Het referendum is immers, zoals het Oekraïne-referendum illustreerde, bij uitstek een manier om burgers te betrekken bij de politieke besluitvorming. Referenda worden daardoor, zo laat de politicoloog Van der Meer zien, door veel wetenschappers, politici en publicisten gezien als het kernstuk van de democratie.<sup>13</sup> In wetenschappelijke studies wordt echter, zoals uit het vervolg blijken, gediscussieerd over de vraag of het organiseren van referenda daadwerkelijk samenhangt met de normatieve wens om de burgerparticipatie te verhogen of dat er andere doeleinden aan ten grondslag liggen.

Deze thema's zijn bij uitstek de twee argumenten waarop de referendumdiscussie rust – en daarom ook de pijlers waarop dit onderzoek steunt. Aan de hand van dit tweetal thema's kan namelijk onderzocht worden hoe het nationale referendumdebat, en de daarin gebruikte argumenten, 'vertaald' werd naar het lokale, politieke krachtenveld, hoe beide argumenten door lokale politici werden opgevoerd en hoe deze vervolgens werden teruggekaatst naar Den Haag. Kortom: er kan onderzocht worden welke wisselwerking er bestond tussen de lokale referendumpraktijk enerzijds en het nationale referendumdebat anderzijds.

Beide argumenten zijn wetenschappelijke *hot issues*, waar verschillende disciplines, zowel politicologen, als historici, als bestuurskundigen, zich regelmatig in hebben verdiept. Met name het eerste thema, de vraag of referenda passen in het stelsel van de representatieve democratie, is door veel disciplines ontgonnen. Het startsein van het onderzoek naar dit onderwerp komt uit politicologische hoek. Zo stelde de prominente politicoloog Sartori dat er geen ruimte voor referenda kon zijn in een representatieve democratie. Het grote voordeel van een representatieve democratie was namelijk, aldus Sartori, dat gekozen vertegenwoordigers dankzij hun expertise in staat zijn om opties en alternatieven tegen elkaar af te wegen om zo tot een gegrond oordeel te komen. De competitie tussen politici onderling en tussen politieke

---

<sup>13</sup> Een globaal overzicht van de voor- en tegenstanders van het referendum is terug te vinden in: T. van der Meer, *Niet de kiezer is gek* (Utrecht 2017).

partijen, dankzij het systeem van periodieke verkiezingen, in het algemeen zou voldoende moeten zijn om een zorgvuldige belangenafweging af te dwingen. Referenda, waarin burgers met onvoldoende kennis de doorslag geven, zijn, volgens de politicoloog, daarom niet effectief in, overbodig, en zelfs schadelijk voor een representatieve democratie.<sup>14</sup> In aansluiting op Sartori, stelde ook de politicoloog Lijphart dat referenda een inbreuk vormen op de parlementaire soevereiniteit en dat er daarom geen ruimte voor het instrument kon zijn in een representatieve democratie. Vanwege het feit dat burgers via referenda in staat worden gesteld om een oordeel te vellen over een onderwerp in plaats van hun volksvertegenwoordigers dit voor hen te laten doen, plaatste Lijphart referenda in het model van een directe democratie: burgers nemen immers direct deel aan de besluitvorming. Daarmee zijn referenda contrasterend, of zelfs incompatibel, met het model van een representatieve democratie.<sup>15</sup>

De gedachtegang van deze politicologen heeft de tand des tijds echter niet doorstaan. Andere politicologen, waaronder Setälä, merken op dat deze benaderingen te simplistisch zijn. Lijphart en Sartori maken immers geen onderscheid tussen de verschillende soorten referenda, terwijl juist dat van fundamenteel belang is bij de duiding van het instrument. Setälä, en met hem onder andere de politicologen Qvortrup en LeDuc, stellen dat het type referendum, variërend van bindend tot raadgevend, van verplicht tot facultatief, van georganiseerd door het parlement tot afgedwongen door de burgerbevolking, uiteindelijk de mate bepaalt waarin het referendum de parlementaire soevereiniteit beïnvloed.<sup>16</sup> Referenda behoren daarom, zo stelt deze groep politicologen, niet exclusief tot één democratisch model, maar kunnen voorkomen in allerlei verschillende democratische systemen – en dus ook in een representatieve democratie.

Ook historici mengden zich in de discussie over de plek van het referendum in de representatieve democratie. Daarbij legden zij, in tegenstelling tot de meeste politicologen, de nadruk op de veranderingen in ons begrip van de term ‘representatieve democratie’ en de legitimiteitsbronnen in dat stelsel. Waar politicologen vooral de verschillende typen referenda in het model van de representatieve democratie proberen te passen, laten historici met name

---

<sup>14</sup> G. Sartori, *Democratic theory* (Detroit 1962).

<sup>15</sup> A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven 1984), 9.

<sup>16</sup> M. Setälä, *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions* (Londen 1999), 169. Zie ook: S. Hug, *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration* (Oxford 2002); G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton 2002); M. Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People* (Manchester 2005); M. Qvortrup, e.a., *Referendums around the World: the Continued Growth of Direct Democracy* (Londen 2014); L. LeDuc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective* (Toronto 2003); S. Hollander, *The People or the Prince. The Politics of Referendum Use in European Countries* (Nijmegen 2016).

zien dat die term niet eenduidig is. De Franse historicus Rosanvallon toont bijvoorbeeld aan dat de bronnen van legitimiteit in een representatieve democratie constant aan verandering onderhevig zijn. Volgens hem is de representatieve democratie structureel onvoltooid en zoekt deze constant naar nieuwe balansen. Zo hebben de afgelopen decennia bijvoorbeeld verschillende indirect democratische instituties, zoals onafhankelijke commissies en toezichthouders, aan belang gewonnen. Daarmee betoogt hij dat het daarom waardevol kan zijn om deze instanties, naast de gebruikelijke periodieke verkiezingen, óók te beschouwen als onderdeel van ons representatieve, democratisch bestel.<sup>17</sup> Referenda kunnen derhalve ook gezien worden als een nieuw onderdeel van onze representatieve democratie.

De Franse politicoloog Manin borduurt voort op het werk van Rosanvallon. Ook hij toont in zijn onderzoek aan dat de huidige betekenis van het begrip ‘representative government’ sterk verschilt met eerdere invullingen van het woord. Waar de term tegenwoordig onlosmakelijk verbonden lijkt te zijn met ‘democratie’, laat Manin zien dat denkers als Rousseau en Madison een representatieve bestuursvorm enerzijds en een democratie anderzijds als essentieel verschillend zagen.<sup>18</sup> De representatieve bestuursvorm is immers doorspekt met ondemocratische en aristocratische elementen, zoals het ontbreken van bindende mandaten voor representanten, waardoor volksvertegenwoordigers de vrijheid behouden om naar eigen goeddunken te besluiten. Daarmee probeert Manin aan te tonen dat de representatieve bestuursvorm in verschillende gedaanten, waaronder het parlementarisme en de partijdemocratie, kan voorkomen. De ‘representatieve democratie’ is dus, zoals Manin illustreert, historisch veranderlijk.

Het houden van referenda kan dus, de gedachtegang van Rosanvallon en Manin volgend, van wezenlijk belang zijn voor het begrip van de representatieve democratie. Zo zou de exponentiële toename van het aantal gehouden referenda in de afgelopen dertig jaar kunnen duiden op het feit dat de huidige, representatieve democratieën naar een meer directe vorm van democratie verschuiven. De oorzaak van die toename zoeken veel politicologen in het vermeende feit dat de representatieve democratie en haar instituties niet meer voldoende mogelijkheden aan burgers zouden bieden om te participeren en invloed uit te kunnen oefenen op de politieke besluitvorming. Referenda zijn daarmee, aldus de politicologen LeDuc en Dalton, een medicijn om de zogenoemde ‘crisis van de representatieve democratie’ te doen

---

<sup>17</sup> P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy. Impartiality Reflexivity, Proximity* (Princeton 2011).

<sup>18</sup> B. Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997).



verzachten of zelfs te doen verdwijnen.<sup>19</sup> Ook Qvortrup meent op basis van zijn onderzoek dat er geen empirisch bewijs is om aan te nemen dat referenda de representatieve democratie zouden obstrueren.<sup>20</sup> Het referendum vergroot namelijk, volgens deze politicologen, de participatie van de burgers en vormt daarom een nuttige aanvulling op- en een zinvolle correctie van het representatieve stelsel.

Bovenstaand argument biedt weliswaar deels een verklaring voor het toenemende referendumgebruik, maar is geenszins allesomvattend. In haar proefschrift heeft de politicologe Hollander namelijk de verschillende typen- en gebruikswijzen van referenda, zoals gehouden in de achtentwintig EU-lidstaten, uiteengezet en komt tot een andere conclusie. Zij stelt dat referenda vooral instrumenten van politieke partijen zijn om meer macht te verkrijgen, om partijafsplittingsen te voorkomen of om strategische belangen te realiseren.<sup>21</sup> Wanneer verdeeldheid binnen een partij of coalitie over een gevoelig onderwerp dreigt uit te monden in een partij- of coalitiebreuk, zullen partijen eerder geneigd zijn om dergelijke moeizame kwesties voor te leggen aan ‘het volk’, zodat zij niet zelf een standpunt hoeven in te nemen. Dergelijk defensief referendagebruik dient, aldus Hollander, ter bescherming van de gevestigde politieke partijen. Het toenemende referendagebruik is derhalve, zo stelt Hollander, niet alleen te verklaren door de toenemende vraag vanuit de bevolking om te kunnen participeren in het politieke proces, maar ook door – en dat is het doorslaggevende argument – de grote strategische waarde van referenda, die graag uitgebuit wordt door politieke partijen.<sup>22</sup> Hollander concludeert daarmee dat referenda zelden worden uitgeschreven omdat de bevolking er om vraagt, noch vanuit de normatieve wens om de democratie te versterken – het is voornamelijk een politiek-strategisch instrument.<sup>23</sup> Daarmee contrasteert Hollanders conclusie met de uitspraak van LeDuc dat referenda een remedie tegen de ‘crisis van de representatieve democratie’ zouden zijn.

Deze wetenschappelijke discussie over de plek van het referendum in een representatieve democratie legt tevens het tweede argument, het referendum als instrument ter

---

<sup>19</sup> LeDuc, *The Politics of Direct Democracy*, 20. Zie ook: V. Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics* (Cambridge 1981); R. Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (Washington 2013).

<sup>20</sup> Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums*, 93.

<sup>21</sup> S. Hollander, *The People or the Prince.*, 386-387.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 391.

Andere politicologen, zoals Romer en Rosenthal, lieten eerder al zien dat referenda grote strategische mogelijkheden bevatten; zij wezen, in tegenstelling tot Hollander, op het retorische aspect: de ‘maker’ van het referendum bepaalt waarover én hoe het referendum wordt afgenomen, en kan daardoor, als ‘agenda-setter’, de uitkomst van het referendum sturen. Zie Romer, T., & Rosenthal, H., ‘Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo’, *Public Choice Vol. 33, No. 4* (New York 1978), 27-43.

<sup>23</sup> Hollander, *The People or the Prince*, 391.

bevordering van de burgerparticipatie, bloot. Het organiseren van referenda geschiedt immers, aldus LeDuc, vanuit de normatieve wens om de burgerparticipatie te verhogen. Hollander beweert daarentegen dat het burgerparticipatie-argument nauwelijks een rol speelt: politici gebruiken het referenduminstrument voornamelijk voor hun eigen strategische doeleinden.

Verskillende historici droegen bij aan dit vraagstuk door het begrip ‘burgerparticipatie’ te problematiseren en de historische ontwikkeling van de term te duiden. De Nederlandse historici Kloek en Tilmans, laten zien hoe een democratie slechts kan bestaan bij gratie van burgerparticipatie in de besluitvorming. Politieke apathie en politieke onbekwaamheid bij burgers dienden dan ook bestreden te worden. In de werkelijkheid bleef een meerderheid van de bevolking tot aan de het begin van de twintigste eeuw feitelijk uitgesloten van participatie, op grond van het argument dat zij het vereiste ontwikkelingsniveau miste. In de twintigste eeuw nam de politieke vorming echter een hoge vlucht: politieke gemeenschappen namen de taak op zich om hun achterban politiek ‘op te voeden’ om zo burgerparticipatie te stimuleren. Later geschiedde dit ook op initiatief van de burger zelf: steeds mondiger wordende burgers daagden het politieke establishment juist uit en eisten betrokken te worden in de politieke besluitvorming.<sup>24</sup>

Dit aspect wordt verder uitgediept door de Amerikaanse historicus Kennedy. Zo toont Kennedy aan dat actief en geëngageerd burgerschap in de loop van de twintigste eeuw op verschillende wijzen werd aangemoedigd. Hij beargumenteert dat in het naoorlogse Nederlandse klimaat meer waardering bestond voor goed overheidsbeleid, uitgevoerd door capabele deskundigen, dan voor hoge ontwikkelingsidealen voor de bevolking. In de jaren zestig en zeventig kantelde dit beeld. Deze decennia werden namelijk gekarakteriseerd door de populariteit van allerhande pressiegroepen en de dominantie van een activistisch model van burgerschap.<sup>25</sup> De Nijmeegse historicus Wim de Jong diept deze turbulente jaren verder uit. Daarbij laat hij zien dat in de jaren zestig en zeventig sprake was van een periode waarin het parlementaire systeem moest worden gemoderniseerd. Individuen verdienden de nodige ruimte, burgers moesten meer controle kunnen hebben op de autoriteiten en kiezers dienden te kunnen stemmen voor de macht. Daartoe dienden de ‘verzuilde’ gezagsstructuren te worden opengebroken. De Jong noemt dit, naar sociologisch gebruik, het libertaire repertoire van

---

<sup>24</sup> J. Kloek & K. Tilmans, *Burger. Een geschiedenis van het begrip ‘burger’ in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw* (Amsterdam 2002). Zie ook: J. Kennedy, *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland* (Amsterdam 2005); G. van Klinken, *Actieve burgers* (Amsterdam 2003).

<sup>25</sup> J. Kennedy, *De deugden van een gidsland: burgerschap en democratie in Nederland* (Amsterdam 2005), 11-18. Zie ook: J. Kennedy, *Nieuw Babylon: Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995).

democratie: het individu moest worden ontvoegd en *mocht* – er gold geen verplichting; de opkomstplicht was immers afgeschaft - meepraten. In ieder geval moest aan burgers worden *geleerd* dat zij als actieve democraten konden participeren in het politieke proces.<sup>26</sup>

Beide thema's, het referendum in relatie tot zowel het thema burgerparticipatie als tot het thema 'representatieve democratie', zijn, zoals blijkt uit het voorgaande, door wetenschappers uit verschillende disciplines benaderd, uitgediept en gebruikt. In deze scriptie zal het tweetal thema's een signaalfunctie hebben: door op deze twee aspecten te focussen, kan de wisselwerking tussen het nationale referendumdebat en het lokale politieke krachtenveld inzichtelijk gemaakt worden. Dat mondt uit in de volgende hoofdvraag: hoe gebruikten zowel lokale als nationale politici beide argumenten – de relatie tussen referendum en representatieve democratie enerzijds en de relatie tussen referendum en burgerparticipatie anderzijds - in het debat over het al dan niet organiseren van lokale en nationale referenda in de jaren zeventig? Beide argumenten zullen in verschillende casussen uit de lokale politiek worden opgespoord, vervolgens zal gekeken worden hoe lokale politici die argumentatie inzetten en hoe nationale politici daarop reageerden, en tot slot welke implicaties de lokale referendumpraktijk had voor zowel de inhoudelijke besluitvorming als het nationale referendumdebat. Daardoor draagt het onderzoek bij aan een beter begrip van de achterliggende ideeën, idealen en discussies van het (lokale) referenduminstrument. Op die manier wordt het debat, gevoerd door onder andere LeDuc en Hollander, over het referenduminstrument als stimulans voor de burgerparticipatie en daardoor als nuttige toevoeging aan het representatieve stelsel, van een historische achtergrond voorzien.

In deze scriptie zullen de referenda(discussies) in de gemeenten Deventer, Hardegarijp, en Vlagtwedde behandeld worden. Daarnaast zullen de lokale referenda in een vijftal Friese gemeenten, in vier gemeenten in Noord-Drenthe en het referendum in Kralingseveer centraal staan. Ook worden kort de lokale referenda(discussies) in Haarlemmerliede en de provincie Limburg behandeld. Daar bestond namelijk het voornemen om in de gehele provincie een referendum te organiseren om de meningen te peilen over een mogelijke splitsing van Limburg in twee miniprovincies. De genoemde casussen zijn geselecteerd op een drietal criteria: ten eerste dienen de lokale referenda in de jaren zeventig gehouden te zijn; ten tweede is er getracht een spreiding in geografisch gebied aan te houden, zodat zowel dorp als stad, als noord en zuid aan bod komt; ten derde is er gekozen om referenda met een verschillende thematiek te behandelen. Daarbij dient als kanttekening geplaatst te worden dat de nadruk onvermijdelijk

---

<sup>26</sup> W. de Jong, *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (Nijmegen 2014), 155-170.

zal liggen op referenda met gemeentelijke- of provinciale herindelingen als thema. Dat was immers het meest voorkomende onderwerp bij lokale referenda. De lokale referenda in Naarden, Almelo en Bolsward, gehouden in de eerste helft van de twintigste eeuw, zullen in het eerste hoofdstuk kort aan bod komen om zo de historische achtergrond van de lokale referenda in de jaren zeventig te schetsen.

De referenda in de geselecteerde casussen vonden allen plaats in de jaren zeventig. Dat is niet verrassend: de jaren zeventig werden immers, zoals in deze scriptie ook nog verder uitgediept zal worden, gekenmerkt door democratische vernieuwingsdrift en door een golf aan burgerdrang om te participeren in het politieke proces – een signaal dat door de nationale politiek werd opgepikt.<sup>27</sup> Dat uitte zich in felle discussies in het parlement en verschillende staatscommissies over de houdbaarheid van de democratie en haar instituties en over de wijze waarop burgers zouden moeten participeren in het besluitvormingsproces. Het gevolg was dat de referendumdiscussie in deze tijdsperiode weer in alle hevigheid losbarstte. Ook zijn de jaren zeventig onderwerp van onderzoek, omdat de lokale referenda in deze periode, in tegenstelling tot de referenda in de jaren negentig, nauwelijks bestudeerd zijn.<sup>28</sup>

Er is in dit onderzoek bewust gekozen om de lokale schaal als uitgangspunt te nemen. De reden hiervoor schuilt in het feit dat, zoals Waling en Voermans recentelijk nog stelden, burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid – als ideaal én als praktijk – het meest zichtbaar zijn op lokale schaal.<sup>29</sup> De onderwerpen van lokale referenda sluiten immers direct aan op de (be)leefwereld van de burger – en de politieke uitkomsten van dergelijke discussies hebben direct impact op de burgers. Logischerwijs worden discussies over ‘burgerparticipatie’ op lokale schaal dan ook op het scherpst van de snede gevoerd. De tweede reden om naar lokale referenda te kijken, schuilt in het feit dat het bijzonder interessant kan zijn om te onderzoeken hoe lokale politici hun nationale tegenhangers probeerden te overtuigen van de (on)zin van referenda. Daarmee zal, zoals de bestuurskundige Hendriks en Van Krieken vaststelden in hun recent verschenen onderzoek, aangetoond worden dat de nationale en de lokale politiek twee met elkaar communicerende entiteiten zijn: lokale referenda hebben consequenties voor de

---

<sup>27</sup> Zie ook: D. Hellema, *Nederland en de lange jaren zeventig* (Amsterdam 2012); A. Verbij, *Tien rode jaren. Links radicalisme in Nederland 1970-1980* (Amsterdam 2005), 48; De Jong, *Van wie is de burger?*, 154.

<sup>28</sup> De lokale referenda in de jaren negentig zijn onderzocht door politicoloog Rosema. Zie: Rosema, ‘Het lokale referendum in de praktijk’; Ook Van Krieken, Waling en Voermans hebben heeft zich beziggehouden met de hedendaagse betekenis van lokale referenda. Zie: Van Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*; Van Krieken, ‘Dichotoom in dialoog?’, 46-70; Voermans en Waling, *Gemeente in de genen*, 217-223.

<sup>29</sup> Voermans en Waling, *Gemeente in de genen*, 13-24.

ationale politiek en de nationale politiek stimuleert of obstrueert op zijn beurt de lokale referendumpraktijk.<sup>30</sup>

Om de nationale en de lokale referendadiscussie te bestuderen, is er gebruik gemaakt van een variëteit aan bronmateriaal. Met betrekking tot de nationale referendumdiscussie zijn met name de Handelingen, de notulen en rapporten van diverse staatscommissies, regeringsnota's en diverse brieven van staatscommissieleden geraadpleegd. Voor de lokale schaal zijn rapporten van diverse studiecmissies en gemeenteraadsnotulen de belangrijkste bronnen. Al deze bronnen laten immers zien hoe discussies over het referenduminstrument op het nationale en lokale niveau gestalte hebben gekregen. Met name de Handelingen, de gemeenteraadsnotulen en minderheidsnota's van staats- of studiecmissieleden zijn van groot belang: uit deze bronnen wordt immers duidelijk dat politici, van verschillende politieke kleuren en bestuurslagen, niet onverdeeld positief waren over het nut van het instrument en dat de voor- en tegenargumenten grondig tegenover elkaar werden afgewogen.

Daarnaast zijn veel verschillende kranten geraadpleegd. Het doel daarvan is tweeledig. Ten eerste zijn krantenartikelen een bijzonder waardevolle bron, omdat met name de lokale referendumdiscussie niet alleen in de politieke arena werd gevoerd: ook individuele burgers en actiecomités, zoals het *Gemeentlik komité ta it bihâld fan Doanjewestal* en *Plan Stemerdink*, gaven hun visie op het (lokale) referendum in krantenberichten. Kranten zijn, vanwege het feit dat van dergelijke comités nauwelijks documentatie bewaard is, bij uitstek een geschikte bron om hun standpunten te onderzoeken. Ook politici gaven geregeld – niet beperkt door de muren van de Tweede Kamer of de raadszaal – via deze media vrijuit hun mening over het (lokale) referendum. Door ook kranten te raadplegen en het onderzoek niet te beperken tot de Handelingen of gemeenteraadsnotulen, wordt voorkomen dat een te eenzijdig, politiek beeld geschetst wordt; juist de veelheid aan visies en opvattingen wordt inzichtelijk gemaakt. Ten tweede zijn krantenartikelen, zeker als het de lokale politiek betreft, een nuttige informatiebron: lokale dagbladen signaleren de belangrijkste politieke ontwikkelingen in een gemeente en diens raad. Dat maakt het gemakkelijker om gericht in gemeenteraadsnotulen te gaan zoeken naar de benodigde informatie en om van bepaalde casussen, waarvan de gemeenteraadsnotulen beperkt resultaat opleverden, toch een helder beeld te krijgen.

Daarom is het van belang om een groot scala aan kranten, van lokale krantjes tot grote nationale dagbladen, te raadplegen. De onderzochte lokale kranten verschillen uiteraard per casus. Zo zijn voor de casussen in Noord-Nederland met name de *Leeuwarder Courant*, de

---

<sup>30</sup> F. Hendriks, K. van Krieken, C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek: aantekeningen bij het referendum* (Amsterdam 2017).

*Friese Sawn Sijterren Post* en het *Nieuwsblad van het Noorden* relevante informatiebronnen, terwijl voor het voorgenomen referendum in Limburg het *Limburgsch Dagblad* een geschikter dagblad is. Voor de referendumdiscussie in Deventer is het *Deventer Dagblad* dan weer een logischere zoekplaats. De landelijke dagbladen, met name *De Volkskrant*, de *NRC*, het *Nederlands Dagblad* en *De Telegraaf*, zijn nuttige informatiebronnen om de reacties van nationale politici op lokale referenda te achterhalen. Door een dergelijke grote diversiteit aan kranten te raadplegen, wordt enerzijds een evenwicht gecreëerd tussen het lokale en nationale niveau en wordt anderzijds ondervangen dat niet een te politiek gekleurd perspectief wordt gecreëerd. *De Telegraaf*, meer rechts en conservatief georiënteerd, en *De Volkskrant*, meer links en progressief van aard, verschillen immers in politieke kleuring en lezersachterban.<sup>31</sup> Van andere media, zoals tv of radio, is in dit onderzoek geen gebruik gemaakt. De reden daarvoor is praktisch van aard: de meerwaarde van het betrekken van dergelijke media is, met het oog op het grootschalige krantenonderzoek, niet voldoende in vergelijking met de moeite en tijd die het kost om relevante tv- of radiofragmenten op te speuren en in te kunnen zien.

In het eerste hoofdstuk zal de ontwikkeling van de nationale referendumdiscussie van een historische context worden voorzien. Parallel aan die ontwikkeling worden enkele lokale referenda opgevoerd om zo de wisselwerking tussen nationale referendadiscussie en lokale referendumpraktijk inzichtelijk te maken. Tevens worden zo de belangrijkste argumenten en pijnpunten in het debat geduid. In het volgende hoofdstuk zullen de lange jaren zeventig, een periode waarin maatschappelijke ontwikkelingen en democratische vernieuwingsdrift elkaar snel opvolgden, nauwkeurig onder de loep genomen worden. Daarbij wordt met name gekeken naar welke rol aan het nationale en het lokale referendum werd toegedicht. In het derde en vierde hoofdstuk – één hoofdstuk over lokale referenda met gemeentelijke herindelingen als thema, het andere over referenda met een andersoortig onderwerp - zal vervolgens specifiek naar discussies rondom lokale referenda worden gekeken. De daarin gebruikte argumenten worden daarbij gespiegeld aan de eerder, op nationale schaal aangevoerde argumenten. Op die manier kunnen er conclusies worden verbonden aan de ‘dialogo’ tussen nationaal referendumdebat en lokale referendumpraktijk.

---

<sup>31</sup> P. Bakker en O. Scholten, *Communicatiekaart van Nederland: overzicht van media en communicatie* (Amsterdam 2014), 19.

# 1 | Last en ruggespraak

## De eerste referenda ... en de eerste discussies

Referenda in Nederland kennen een lange geschiedenis. Al in 1797, vlak na de Bataafse Revolutie, werd het eerste nationale referendum georganiseerd: de Nederlandse bevolking kon zich hierin uitspreken vóór of tegen het door de ‘Nationale Vergadering’ ontworpen grondwetsvoorstel, waarin de belangrijkste idealen van de Bataven, zoals volkssoevereiniteit en persvrijheid, waren opgenomen. Het ‘Dikke Boek’, zoals de Bataafse Staatsregeling destijds ook wel werd genoemd, werd door de Nederlandse bevolking tijdens het eerste referendum met een vernietigende meerderheid verworpen, met als gevolg dat een nieuw grondwetsvoorstel moest worden ontworpen.<sup>32</sup> De Bataafse referenda waren immers juridisch bindend. Na het opstellen van een nieuwe regeling volgde wederom een volksraadpleging, maar ook ditmaal werd de nieuwe grondwet niet aanvaard. Een staatsgreep door de radicale Bataven volgde, en een derde grondwetsontwerp werd aan de stemgerechtigden voorgelegd. Ditmaal pakte het referendum, voor de Bataafse bestuurders althans, goed uit. Niet verrassend – de kieslijsten waren van te voren namelijk gezuiverd van (potentiële) tegenstanders, waardoor de tegenstand minimaal was, en thuisblijvers werden automatisch tot het ja-kamp gerekend.<sup>33</sup>

Uiteindelijk zouden ten tijde van de Bataafse Republiek en het Bataafse Gemenebest vier referenda plaatsvinden, waarbij diverse grondwetsontwerpen aan de bevolking werden voorgelegd. Uit het *Reglement van de Nationale Vergadering* blijkt dat het ten tijde van de Bataafse Republiek paste om dergelijke ingrijpende kwesties aan de bevolking voor te leggen.<sup>34</sup> Het sloot immers aan bij het democratisch ideaal van volkssoevereiniteit.<sup>35</sup> Het houden van een referendum was, in navolging van Rousseaus *Du Contrat Social*, bij uitstek de manier om het maatschappelijk verdrag aan te gaan. Daarmee werd het raadplegen van het volk de rechtmatige wijze om een nieuwe staat te constitueren; het gebruik van referenda duidde derhalve op een

---

<sup>32</sup> B. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland* (Den Haag 2005), 27; G. Bannier, *Grondwetten van Nederland. Teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en grondwetten sedert 1795* (Zwolle 1936), 4-6, 118-119, 140.

<sup>33</sup> J. de Jong, *Om door het volk te worden onderzocht, en goed- of afgekeurd. Een onderzoek naar de uitslagen van de referenda van 8 augustus 1797 en 23 april 1798* (Leiden 2007), 63.

<sup>34</sup> ‘De Nationale Vergadering zal zorgen, dat, zoo spoedig mogelyk, uitterlyk binnen één jaar, na haare byéénkomst, het Plan der Constitutie aan het Volk, zoo als hier vooren bepaald is, ter goed- of afkeuring werde voorgedragen’. In: Artikel 144, *Reglement, volgens het welk eene algemene Nationale Vergadering door het volk van Nederland zal worden byeen geroepen en werkzaam zyn* (1796).

<sup>35</sup> Hendriks, Van Krieken en Wagenaar, *Democratische zegen of vloek*, 61.

legitieme machtsuitoefening.<sup>36</sup> Dat betekende echter niet dat het volk stond te popelen om via dergelijke revolutionaire initiatieven haar stem te laten horen. De opkomst bij de referenda was namelijk beperkt en alleen doordat thuisblijvers tot de ja-stemmers werden gerekend, pakten de referenda voor de Bataafse bestuurders goed uit.<sup>37</sup> Deze onvrede met het instrument zorgde ervoor dat het referendum lange tijd in ongebruik raakte.<sup>38</sup>

Pas in de jaren tachtig van de negentiende eeuw laaide het referendumdebat weer op. Tijdens de Grondwetwijziging van 1887 kwam het bicamerisme in Nederland ter discussie te staan, omdat de Eerste Kamer een te beperkt gedeelte van de bevolking zou vertegenwoordigen en derhalve niet zou voldoen aan de idee van een ‘representatieve democratie’. In een voorlopig verslag werd gesteld dat ‘wilde men met het stelsel van twee Kamers breken, zoo zou men volgens enkele leden althans het zoogenaamde referendum moeten invoeren.’<sup>39</sup> Dit idee bleek echter niet de meest voor de hand liggende oplossing. Het was immers logischer om andere sociale groepen toe te laten tot de Eerste Kamer: ‘Het volk zou dan door middel der Eerste Kamer, in een beteren vorm dan elders door middel van het referendum, deel hebben aan de wetgevende macht.’<sup>40</sup>

Met de Grondwetwijziging van 1887 werd het aantal Eerste Kamerleden opgehoogd tot vijftig en werd het *caoutchouc*-artikel doorgevoerd, waardoor aan alle volwassen mannelijke inwoners met enige tekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand het kiesrecht werd toegekend. Beide aanpassingen zorgden ervoor dat het stelsel van de representatieve democratie verder werd geconsolideerd. Ondanks deze grondwetwijziging was de positie van de Eerste Kamer allerm minst veiliggesteld – wat tevens betekende dat de referendumdiscussie nog niet gesloten was. In 1903 diende de sociaaldemocraat Troelstra namelijk een initiatiefwetsvoorstel in dat het houden van een facultatief referendum mogelijk moest maken – daarmee zou de Eerste Kamer immers overbodig worden, stelde Troelstra.<sup>41</sup> Het plan van Troelstra werd echter,

---

<sup>36</sup> P. Rosanvallon, *Democracy. Past and Future* (New York 2006), 64. Zie ook: I. Leeb, *The Ideological Origins of the Batavian Revolution. History and Politics in the Dutch Republic 1747-1800* (Den Haag 1973) en W. Gobbers, *Jean-Jacques Rousseau in Holland; een onderzoek naar de invloed van de mens en het werk, 1760-1810* (Gent 1963).

<sup>37</sup> L. de Gou, *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1997), 60-61.

<sup>38</sup> *Ibidem*, 8-16.

<sup>39</sup> TK, 1884-1885, Kamerstuknummer 111, nr. 36, Voorlopig verslag voorstellen van verandering in Grondwet, 98.

<sup>40</sup> TK, 1884-1885, Kamerstuknummer 111, nr. 36, Voorlopig verslag voorstellen van verandering in Grondwet, 98.

<sup>41</sup> TK 1902-1903, Kamerstuk 208, nr. 3, Memorie van Toelichting Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., 12-13.



voor voorlopig althans, in de ijskast geplaatst – er kon namelijk geen Kamermeerderheid voor gevonden worden.

### **De Naardense en Almelose kermis**

Hoewel de grondwet geen mogelijkheid bood tot het organiseren van landelijke referenda, en die mogelijkheid, ondanks de gevoerde discussies, voorlopig ook uitbleef, vonden er aan het begin van de twintigste eeuw wel een aantal lokale referenda plaats. Na een eerste referendum in Hillegom in 1906 over het voortbestaan van de kermis, werd in Naarden in 1912 opnieuw een kermisreferendum georganiseerd. Een aantal prominente burgers wenste de directe afschaffing van de plaatselijke kermis, omdat de kermis dronkenschap en losbandigheid in de hand zou werken. De gemeenteraad was het eens met deze kritiek en besloot de kermis af te schaffen. Verschillende boze burgers lieten het echter niet bij dit besluit zitten en protesteerden fel tegen de afschaffing. Om verdere escalatie van het conflict te voorkomen, besloot de gemeenteraad een referendum uit te schrijven om zo ‘de geest der burgerij te weten’ inzake het voortbestaan van de kermis.<sup>42</sup> Een overgrote meerderheid stemde vervolgens vóór het behoud van de kermis, waardoor de Naardense kermis opnieuw mocht plaatsvinden, zij het met verkorte openingstijden.<sup>43</sup>

Het referendum over de Naardense kermis genereerde de nodige aandacht in de landelijke media en politiek. Tijdens de behandeling van het onderwerp in de Tweede Kamer vroegen enkele Kamerleden zich af of het uitschrijven van een lokaal referendum niet in strijd werd geacht met de toenmalige Gemeentewet, waarin de onafhankelijkheid van het gemeentebestuur was geregeld. Zo stelde de liberaal De Beaufort dat ‘er is niets gemakkelijker voor leden van een gemeenteraad dan de verantwoordelijkheid van zich af te wentelen en die op anderen over te brengen. Nu is het van het hoogste belang, dat alle colleges en alle personen, aan wie door de wet verantwoordelijkheid is gegeven, deze ook aanvaarden en den last daarvan blijven gevoelen.’<sup>44</sup> Toch bleef de uitslag van het Naardense referendum overeind staan. Minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk meende namelijk dat er geen middelen waren om het gemeentebestuur te dwingen een dergelijke handelswijze in het vervolg na te laten.<sup>45</sup> Enkele jaren na het Naardense referendum wilde de gemeente Almelo ook een referendum organiseren

---

<sup>42</sup> ‘Afschaffing der kermis’, *Algemeen Handelsblad* (19 oktober 1912), 9.

<sup>43</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 23-25.

<sup>44</sup> *HTK*, 1912-1913, 1865.

<sup>45</sup> TK 1912-1913, Kamerstuk 2V, nr. 14, Memorie van Antwoord bij Staatsbegroting voor het dienstjaar 1913, 37.

over de lokale kermis, maar ditmaal werd door de regering ingegrepen. Nadat de Almelose gemeenteraad in eerste instantie het verzoek van de minister om het referendum in te trekken had geweigerd, werd het referendumbesluit bij Koninklijk Besluit ongedaan gemaakt.<sup>46</sup> Vastgesteld werd namelijk dat het uitschrijven van het referendum wél conflicteerde met de toenmalige Gemeentewet, waarin was vastgelegd dat de leden van het gemeentebestuur zonder last of ruggespraak met anderen dienden te stemmen.<sup>47</sup>

Deze lokale referenda waren vervolgens aanleiding tot het heroverwegen van het nationaal referendum als instrument voor burgerparticipatie.<sup>48</sup> Al in 1918 werd aan de staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck de taak gesteld om de mogelijkheden van het referendum bij de aanstaande grondwetsvernieuwing te onderzoeken. Na intensief beraad concludeerde de commissie dat er een aantal bezwaren bestonden bij de invoer van een dergelijke volksraadpleging. Het organiseren van een referendum stond immers haaks op de idee dat kiezers iedere vier jaar reeds de mogelijkheid kregen om zich uit te spreken over de wetgeving: het referendum was in die zin onverenigbaar met de gedachte dat volksvertegenwoordigers een vrij mandaat hadden om naar eigen goedgevoelen, weliswaar met de belangen van het volk in gedachte, te handelen en te stemmen.<sup>49</sup> Na de beslissing van de Staten-Generaal kon er daarom geen ruimte meer zijn voor het kiezerscorps.<sup>50</sup> Opvallend is dus dat het referenduminstrument onverenigbaar met de representatieve democratie werd geacht, terwijl veertig jaar eerder de mogelijkheid bestond dat het referendum de Eerste Kamer zou gaan vervangen, en dus als nuttige correctie op het representatieve stelsel werd gezien.

Ook zou het referendum, als buitenlands product, niet passen binnen de bestaande Nederlandse politieke cultuur. Ruijs de Beerenbrouck, niet alleen voorzitter van de staatscommissie, maar destijds ook minister-president van Nederland, stelde bij het debat over de grondwetsherziening hierover dat ‘deze plant van vreemde bodem te enten op onze constitutie een gevaarlijke proefneming ware.’<sup>51</sup> Kortom, het was, zo vond het merendeel van

---

<sup>46</sup> ‘Gemeentelijk referendum’, *Leeuwarder Courant* (28 september 1914), 1.

<sup>47</sup> ‘Raadsbesluit vernietigd als in strijd met de wet’, *Algemeen Handelsblad* (16 januari 1915), 5. ‘Referendum-ruggespraak’, *Middelburgsche Courant* (16 januari 1915), 1; Zie ook: B. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland* (Den Haag 2005), 25.

<sup>48</sup> Niet alleen in Nederland bestond groeiende sympathie voor een versterking van de rol van de burgers in de politieke besluitvorming. In grote delen van Europa werd gezocht naar manieren om de democratie uit te breiden. Referenda, en andere vormen van directe burgerparticipatie, werden dus breed overwogen. Zie ook: E. Cain, R. Dalton en S. Scarrow, *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* (Oxford 2003).

<sup>49</sup> F. Bijvoet, *Directe volkswetgeving. Referendum en volksinitiatiefrecht* (Amsterdam 1925), 291. Zie ook: Hendriks, Van Krieken en Wagenaar, *Democratische zegen of vloek*, 62-65.

<sup>50</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Verslag van de Staatscommissie 27 oktober 1920, 5.

<sup>51</sup> *HTK*, 1921-1922, 656.

de commissie niet raadzaam om het referendum als vast inspraakinstrument op te nemen. Slechts in twee gevallen kon een direct beroep op de bevolking, in de vorm van een referendum, onder bepaalde voorwaarden van potentieel toegevoegde waarde zijn: ofwel in het geval van een (voorgenomen) Grondwetsherziening ofwel bij een fundamentele verandering in de staatsvorm, zoals in de situatie dat er geen bevoegde troonopvolger zou bestaan.<sup>52</sup>

Enkele leden van de staatscommissie, waaronder de jurist Limburg van de VDB en in mindere mate SDAP-voorman Schaper, weken echter af van de officiële commissielijn inzake de volksraadpleging. Waar de commissie van oordeel was dat ‘het volk begrijpt de ingewikkelde vragen niet, waarover het zal hebben te beslissen en wordt de speelbal van demagogie’, stelde Limburg in een minderheidsnota aan de Koningin het tegendeel.<sup>53</sup> Hij meende dat een referendum wél een goede weergave van de volkswil was, een opvoedkundig element bevatte en, tot slot, een heilzame prikkel kon zijn voor de betrokkenheid bij de politiek.<sup>54</sup> Ook Schaper liet zich positief uit over het referendum. Hij pleitte namelijk voor meer ‘vertrouwen’ in de democratie en meende dat met de invoering van het referendum ‘de opvoeding des volks zal er door worden gebaat.’<sup>55</sup> Hij vervolgde zijn brief aan de Koningin: ‘Daarom is ondergetekende voorstander van dit instituut, ook buiten de gevallen van uitzondering, waarin de Commissie het wil zien toegepast.’ Tot slot vond Schaper dat ‘de volksstemming ware ook voor gemeenten in te voeren.’<sup>56</sup>

Ondanks de aanprijzingen van Limburg en Schaper van het referenduminstrument ter bevordering van de burgerbetrokkenheid bij de politiek, nam het kabinet slechts het commissievoorstel over om in het geval van Grondwetsherzieningen een referendum te organiseren. Dat voorstel werd echter door veel Kamerleden bestreden. Onder andere het liberale Kamerlid Drion stelde dat het ‘verkeerd is, door het invoeren van het referendum den indruk te vestigen, dat de kiezers dit alles kunnen beoordelen. Dat kunnen ze niet, vooral in ons land, waar het gebrek aan politieke belangstelling zoo overgroot is.’<sup>57</sup> Ook voormalig referendum-pleitbezorger Troelstra vond het, ‘aangezien dus de drang naar het referendum in de massa van het volk absoluut afwezig is’, niet meer nodig om de mogelijkheid tot het

---

<sup>52</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Verslag van de Staatscommissie 27 oktober 1920, 6.

<sup>53</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Minderheidsnota van Limburg 27 oktober 1920, 3.

<sup>54</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Minderheidsnota van Limburg 27 oktober 1920, 1.

<sup>55</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Minderheidsnota van Schaper 27 oktober 1920, 5.

<sup>56</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Minderheidsnota van Schaper 27 oktober 1920, 5.

<sup>57</sup> *HTK*, 1921-1922 630

organiseren van referenda in de Grondwet op te nemen.<sup>58</sup> Uiteindelijk werd het kabinetsvoorstel om het referendum in te voeren bij Grondwetswijzigingen dan ook door een meerderheid van de Kamer verworpen, waarna de politieke belangstelling voor het nationale referendum tijdelijk verdween.

Ook lokaal bleef het stil, ondanks de pleitbezorging van Schaper voor de invoering van een referendum op dat schaalniveau. Het Koninklijk Besluit van 24 december 1914 inzake het referendum in Almelo bleef daardoor lange tijd gelden als blokkade op het houden van een lokale volksraadpleging.<sup>59</sup> Toch zou het idee van Schaper, zo zal uit het volgende hoofdstuk blijken, later opnieuw geopperd worden.

### **Vóór of tegen Europa?**

Het wegebben van politieke belangstelling voor het referendum, ongeacht de geografische schaal, was een uitvloeisel van het gebrek aan discussie over democratische vernieuwing in het algemeen. De discussie over het referenduminstrument liep - logischerwijs - parallel aan discussies over democratische vernieuwingen van het politieke stelsel. In de crisisjaren dertig, tijdens de Tweede Wereldoorlog en ten tijde van de wederopbouw bleef, vanuit zowel politici als burgers, de roep om democratische vernieuwing hoofdzakelijk uit.<sup>60</sup> Zowel de politiek als de samenleving zaten in deze toch al ingewikkelde periode niet te wachten op ingrijpende wijzigingen aan het politiek bestel. Daarbij kwam dat, ten tijde van het Interbellum, sommige amper gevestigde democratieën kwetsbaar waren gebleken voor de opkomst van populistische en fascistische bewegingen. Onder de politieke en intellectuele elite heerste derhalve lange tijd een grondig wantrouwen tegenover de democratische gezindheid van 'het volk'. Burgers werden niet in staat geacht zich te kunnen verzetten tegen de verlokkingen van het totalitarisme en veruit de meeste kiezers voldeden, aldus de politieke elite, geenszins aan de eisen die in een democratisch stelsel redelijkerwijs aan hen werden gesteld.<sup>61</sup> Referenda, als middel om burgers direct te betrekken in de besluitvorming, waren dus niet aan de orde.

Ondanks dit gevoelde wantrouwen tegenover de bevolking, werden in 1952, op initiatief van de *Nederlandse Raad der Europese Beweging*, twee lokale proefreferenda in Delft en Bolsward georganiseerd. In de volksraadpleging werd aan de stemgerechtigden de vraag

---

<sup>58</sup> *HTK*, 1921-1922, 590.

<sup>59</sup> Dam, M. van, 'Dualisme staat haaks op de tijdsgeest', *Jaarboek vereniging van griffiers 2005. De griffier en de verkiezingen* (Den Haag 2005), 29-30.

<sup>60</sup> R. Aerts & P. de Goede, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013).

<sup>61</sup> J. Thomassen, *De permanente crisis van de democratie* (Twente 2010), 10. Zie ook: W. de Jong, *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (Nijmegen 2014).

voorgelegd of zij een verenigd Europa met een democratische vertegenwoordiging en een Europese Grondwet konden steunen.<sup>62</sup> Door een dergelijk referendum te organiseren, hoopte de *Europese Beweging* de nodige belangstelling voor de aanstaande Europese verkiezingen op te wekken.<sup>63</sup> De proefreferenda in Bolsward en Delft, die overigens daar plaatsvonden omdat hun electorale resultaten vrij getrouw de landelijke verkiezingsuitslag spiegelde en ook de godsdienstverhoudingen daar representatief waren, wekten veel enthousiasme op.<sup>64</sup> Afdelingen van de grote politieke partijen mengden zich in het debat en organiseerden vergaderingen voor hun aanhang. Tal van vooraanstaande politici, zoals de voormalig Commissaris van de Koningin in Groningen Linthorst Homan, Tilanus (CHU), minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting Witte (KVP), Korthals (VVD) en Nederhorst (PvdA), hielden toespraken in Bolsward; allen ten faveure van een verenigd Europa. Ook minister van Binnenlandse Zaken Beel (KVP) bracht, tezamen met enkele Kamerleden en vertegenwoordigers van de *Europese Beweging*, een bezoek aan Bolsward.<sup>65</sup> In Delft waren minister van Buitenlandse Zaken Luns (KVP), CHU-Eerste Kamerlid De Zwaan en PvdA-coryfee Vorrink aanwezig.<sup>66</sup>

Interessant aan het referendum is dat de daadwerkelijke uitslag niet relevant werd geacht – geschat werd immers dat het aantal ‘neen’-stemmers gering zou zijn –, maar dat vooral het opkomstpercentage van belang was.<sup>67</sup> Om ervoor te zorgen dat het referendum een succes zou worden en Bolsward geen modderfiguur zou slaan, tuigde burgemeester Bruinsma een uitgebreid propagandaschema op, in de hoop de Bolswarders er zo toe te bewegen massaal te gaan stemmen – het liefst met een massaal ‘ja’. Talrijke bijeenkomsten en congressen werden georganiseerd om de kiesgerechtigden voor te lichten<sup>68</sup>, op peuterscholen vlochten peuters voor hun vaders en moeders matjes met de Europese plakzegel, in het buurthuis werden pro-Europa-films van de Rijksvoorlichtingsdienst vertoond, de lokale banketbakker bedacht een speciale

---

<sup>62</sup> J. Kennedy, *Een beknopte geschiedenis van Nederland* (Utrecht 2017), 161. Zie ook: P. van der Steen, *Ware grootheid, schamele kleinte. Twee eeuwen Nederland* (Amsterdam 2013).

<sup>63</sup> ‘In Bolsward en Delft referendum inzake Europees gezagsorgaan’, *De Volkskrant* (30 september 1952), 3.

<sup>64</sup> ‘Bolsward en Delft stemmen morgen over Europa’, *Nieuwsblad van het Noorden* (16 december 1952), 5.

<sup>65</sup> ‘Minister Witte sprak op laatste appèl in Bolsward’, *De Heerenveensche koerier* (17 december 1952), 3.

<sup>66</sup> ‘In Delft ook betoging tegen idee van Europese eenheid’, *De Heerenveensche koerier* (18 december 1952), 3.

<sup>67</sup> ‘Bolsward en Delft stemmen morgen over Europa’, *Nieuwsblad van het Noorden* (16 december 1952), 5.

<sup>68</sup> Bij alle bijeenkomsten werd echter voornamelijk het pro-Europese perspectief belicht. Bij verscheidene spreekavonden in Bolsward kon namelijk geen anti-Europese spreker gevonden worden. Zo meldde *De Telegraaf* bijvoorbeeld dat ‘ook de plaatselijke organisatiecommissie voor het referendum het gemis aan belichting van beide zijden voelde, doch zij heeft geen enkele spreker kunnen vinden die bereid was op een der propaganda-avonden een redevoering te houden waarin de raad werd gegeven tegen te stemmen.’ *De Telegraaf*, ‘Delft en Bolsward vóór Verenigd Europa’, *De Telegraaf* (18 december 1951), 1.

In Delft was er vooral tegengeluid te horen door de communisten en door de Staatkundig Gereformeerde Partij. Een afgezant van een lokale afdeling van die partij meende dat de aan de stemmers voorgelegde vragen van ‘demagogie’ getuigden. Zie: ‘In Delft ook betoging tegen idee van Europese eenheid’, *De Heerenveensche koerier* (18 december 1952), 3.

Europa-pudding, geluidswagens reden door het stadje om burgers op te roepen te gaan stemmen, vlaggen sierden winkelatalages en speciale bussen werden ingezet om bejaarden naar stembureaus te vervoeren.<sup>69</sup> Alle moeite loonde: het referendum verwierf internationale belangstelling doordat diverse Amerikaanse journalisten – waaronder een verslaggever van het toonaangevende TIMES - ter plaatse waren om over het referendum te berichten.<sup>70</sup>

Ook was het referendum ‘uitermate belangrijk [omdat het] Bolswarders, Delftenaars en door het gewoel om deze stemming vele andere Nederlanders aan het denken zet over een Verenigd Europa.’<sup>71</sup> Het referenduminstrument werd dus nuttig bevonden om politiek-maatschappelijke thema’s, in dit geval de Europese integratie, op de kaart te zetten en daar een discussie over te voeren, waarbij de burger nauw betrokken werd. Dat betekende echter niet dat de burgerbetrokkenheid door eenieder evenveel gewaardeerd werd. *De Telegraaf* meldde namelijk met enige scepsis: ‘Een verstandig man is hij, die er ten slotte ook zijn eigen gedachten over laat gaan, en dan naar eigen inzicht en overtuiging zijn ja of neen zal uitspreken. Pas dan, kan misschien waarde gehecht worden aan de uitslag van de stemming der gezamenlijke bevolking, zij het nog steeds met de beperking, dat het overgrote deel van het kiezerscorps onmogelijk het veelomvattende probleem van inter-Europese integratie in alle diepte kan hebben gepeild.’<sup>72</sup> Het *Algemeen Dagblad*, weliswaar erkennende dat ‘de bevolkingsschakering hier [in Delft en Bolsward] representatief wordt geacht’, vond de referenda een ‘merkwaardige proef’<sup>73</sup> en het communistische *De Waarheid* sprak zelfs over ‘schertsverkiezingen’, zij het waarschijnlijk meer vanwege politieke motieven dan vanwege het instrument an sich: de CPN had zich namelijk, als een van de weinige politieke partijen, fel tegen een verenigd Europa gekant.<sup>74</sup>

Hoewel er voor de inwoners geen verplichting om te gaan stemmen bestond, lag bij het proefreferendum in Bolsward het opkomstpercentage rond de negentig procent, tegenover de vijfenzeventig procent in Delft. In beide steden stemde ruim negentig procent vóór een Verenigd Europa.<sup>75</sup> Deze uitslag overtrof alle verwachtingen.<sup>76</sup>

De lokale referenda in Bolsward en Delft waren wezenlijk verschillend van het kermisreferendum in Naarden veertig jaar eerder. Waar het kermisreferendum in Naarden tot

---

<sup>69</sup> ‘Bolsward en Delft stemmen voor Verenigd Europa’, *Nieuwsblad van het Noorden* (18 december 1952), 1.

<sup>70</sup> ‘Bolsward: stemmen en in afwachting’, *De Heerenveensche koerier* (18 december 1952), 3.

<sup>71</sup> ‘Bolsward en Delft stemmen morgen over Europa’, *Nieuwsblad van het Noorden* (16 december 1952), 5.

<sup>72</sup> ‘Delft en Bolsward heden naar stembus’, *De Telegraaf* (17 december 1952), 1.

<sup>73</sup> ‘Merkwaardige proef: een deel voor het geheel’, *Algemeen Dagblad* (17 december 1952), 1.

<sup>74</sup> ‘Van en over anderen’, *De Waarheid* (19 december 1952), 3.

<sup>75</sup> ‘Delft en Bolsward vóór Verenigd Europa’, *De Telegraaf* (18 december 1952), 1.

<sup>76</sup> ‘Delft en Bolsward over Ver. Europa’, *Limburgsch Dagblad* (18 december 1952), 1.

doel had om de burgers expliciet te betrekken in de besluitvorming, dienden de proefreferenda in Bolsward en Delft nadrukkelijk een politiek-strategisch doel: lokale politici zagen in het referendum de mogelijkheid om hun stad in de kijker te spelen, terwijl nationale politici wilden laten zien dat Nederlanders in grote meerderheid vóór Europese integratie waren. Vanwege het feit dat beide partijen een duidelijk politiek belang hadden bij het welslagen van de proefreferenda, werd er, in tegenstelling tot bij het kermisreferendum, niet gediscussieerd over de vraag of de volksraadplegingen wel pasten in het stelsel van de representatieve democratie. Bij de referenda in Delft en Bolsward waren dus, zoals Hollander in haar onderzoek reeds signaleerde, politiek-strategische motieven doorslaggevend. Hoewel de betrokken politieke partijen weliswaar streefden naar een hoog opkomstpercentage, geschiedde dit niet vanuit de normatieve wens om de burger te laten participeren. Het hoge opkomstpercentage was het belangrijkste middel om een politieke overtuiging kracht bij te zetten.

### **Staatscommissie-Van Schaik buigt zich over het referendum**

Ondanks het enthousiasme van de nationale politici bij de referenda in Bolsward en Delft, kwam het referenduminstrument, op zowel lokaal als nationaal niveau, bij de Grondwetsherziening in 1954 slechts summier ter sprake.<sup>77</sup> In de constituerende vergadering van de Staatscommissie-Van Schaik, gehouden in 1950, stelde toenmalig minister-president Drees dat er ruimte was voor ‘een ontwikkeling in democratische richting.’<sup>78</sup> Hoewel het inventariseren van de mogelijkheden van het referenduminstrument niet expliciet tot de taakomschrijving van de commissie behoorde, bood deze voldoende ruimte om het instrument toch te behandelen. Dientengevolge stelden de staatscommissieleden zich, net als de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck dertig jaar eerder, de vraag of bij een (voorgenomen) Grondwetsherziening de bevolking middels een referendum direct geraadpleegd diende te worden, of dat een indirecte optie, bijvoorbeeld door de verkiezing van een speciale Kamer voor Grondwetsherziening of door nieuwe Kamerverkiezingen uit te schrijven, te prefereren was.<sup>79</sup>

In de vergaderingen sprak een meerderheid van de staatscommissie-Van Schaik zich uit voor een indirecte raadpleging in de vorm van een verkiezing van een Kamer voor Grondwetsherziening, die de tweede lezing van een voorgenomen grondwetswijziging zou

---

<sup>77</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 55.

<sup>78</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 116A, Notulen van de eerste vergadering 28 april 1950, 3.

<sup>79</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Interim-rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet 11 juli 1951, 138.

behandelen. Via deze indirecte ‘raadpleging van de bevolking’ werd de kiezer immers ‘daadwerkelijk in de gelegenheid gesteld, haar oordeel over de voorgestelde herziening te geven, welke gelegenheid zij bij de bestaande regeling in feite niet heeft.’<sup>80</sup> Met name de staatsrechtgeleerde en VVD-oprichter Oud, die ook in de commissie zetelde, was gekant tegen de referendummogelijkheid. Het leek hem namelijk ‘te veel geveerd om van den kiezer te verlangen, dat hij op zijn stembiljet al deze ontwerpen, die gemakkelijk een stuk of tien in getal kunnen zijn, uit elkander zal houden.’<sup>81</sup>

Vijf leden van de Commissie-Van Schaik, waaronder de heren Donner (ARP), Hooykaas (partijloos) en Tilanus (CHU), die nog tijdens de referendumcampagne in Bolsward had gespecht, waren het om geheel andere redenen niet eens met de instelling van een Kamer voor Grondwetsherziening. Indien aan het volk de mogelijkheid werd gegeven om een aparte Kamer voor Grondwetsherziening te verkiezen ‘wordt de kiezer verplicht zich over die veranderingen [grondwettelijke wijzigingen] uit te spreken. Hier wordt een geheel nieuwe figuur van een, weliswaar getrapt, maar dan ook verplicht, referendum in het Nederlandse staatsrecht geïntroduceerd.’<sup>82</sup> De ondertekenaars van deze minderheidsnota spraken zich uit tegen een dergelijke volksraadpleging: zij meenden namelijk dat in een representatieve democratie ‘kiezers hun stem uitbrengen op grond van algemene politieke overtuiging en het aan de deskundigheid en wijsheid van de gekozenen overlaten een beleid te voeren.’<sup>83</sup> Ook beklagden de ondertekenaars zich over het vermeende gebrek aan belangstelling onder de kiezers voor veel (voorgenomen) grondwetswijzigingen. ‘Met welk recht wil men deze kiezers echter dwingen de belangstelling, die zij uit zichzelf niet op kunnen brengen, te betrachten? Het valt te vrezen, dat de aldus ondernomen poging het electoraat op te voeden een averechtse uitwerking zal hebben.’<sup>84</sup>

Een drietal andere leden van de commissie, de leden Kranenburg (PvdA), Van der Goes van Naters (PvdA) en Revers (partijloos), waren het oneens met zowel de gedachtegang van Oud als met de ideeën van het voorgaande vijftal. Kranenburg en consorten meenden juist dat het referenduminstrument bij uitstek het middel was om als rechtsgrond voor nieuw recht te dienen. De drie hadden daarnaast ‘in de evenwichtigheid, de beradenheid en het zelfbewust

---

<sup>80</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Interim-rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet 11 juli 1951, 138.

<sup>81</sup> P. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II* (Zwolle 1947), 42.

<sup>82</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Minderheidsnota van Donner, Hooijkaas, Kernkamp, Rutgers, Schouten, Tilanus 6 januari 1954, 167.

<sup>83</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Minderheidsnota van Donner, Hooijkaas, Kernkamp, Rutgers, Schouten, Tilanus 6 januari 1954, 168.

<sup>84</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Minderheidsnota van Donner, Hooijkaas, Kernkamp, Rutgers, Schouten, Tilanus 6 januari 1954, 168.



vrijheidsgevoel van het Nederlandse volk geen minder vertrouwen, dan de Engelsen en Zwitsers hebben in de eigenschappen en het karakter van hun volk.’<sup>85</sup> Met de uitspraak dat referenda bij uitstek een middel waren om nieuw recht te constitueren, sloten de leden aan bij de opvattingen ten tijde van de Bataafse Republiek. Tevens spraken de leden, in navolging van de Limburg, het lid van de commissie-Ruijs de Beerenbrouck, hun vertrouwen in de capaciteiten van de burger om een weloverwogen oordeel te vellen over bepaalde wetsvoorstellen.

Kortom, de Staatscommissie-Van Schaik was intern sterk verdeeld over de meerwaarde van het referenduminstrument. De voorstanders, waaronder Kranenburg, meenden dat de bevolking zelf bijzonder goed in staat was om zich uit te spreken over voorgestelde grondwetsherzieningen; tegenstanders, zoals Oud en Tilanus, signaleerden politieke apathie en een gebrek aan kennis onder de bevolking en vonden derhalve een verplicht referendum, verankerd in de Grondwet, niet passen bij een representatieve democratie. Na de voor- en tegenargumenten te hebben afgewogen, oordeelde de Staatscommissie dat burgers weliswaar meer in de gelegenheid gesteld moesten worden om zich uit te spreken door hen een Kamer voor Grondwetsherziening te laten kiezen, maar meenden tegelijkertijd dat de tweede lezing aan experts overgelaten diende te worden. Het referenduminstrument werd wederom van tafel geveegd. Uiteindelijk werd ook het voorstel tot verkiezing van een Kamer voor de Grondwetsherziening, door sommigen bestempeld als een ‘getrapte referendum’, afgewezen, omdat daar in de Tweede Kamer onvoldoende steun voor zou zijn.<sup>86</sup>

Ondanks het enthousiasme van veel nationale politici over het proefreferendum in Bolsward en Delft, verdween het referenduminstrument naar de marge van het politieke debat, vanwege de veronderstellingen dat referenda incompatibel zouden zijn met de representatieve democratie en dat burgers niet in staat zouden zijn om een weloverwogen oordeel over een bepaald voorstel te vellen – de deelneming van burgers in de besluitvorming diende dus beperkt te zijn. Pas halverwege de jaren zestig werd het referenduminstrument, zowel op lokaal als nationaal niveau, dankzij de toenemende drang naar democratische vernieuwing en de opkomst van D’66, weer geagendeerd. In de volgende hoofdstukken zal dieper worden ingegaan op de verdere democratisering in de Nederlandse samenleving, de door politieke partijen gevoerde discussie over het invoeren van het nationale referendum en het plaatsvinden van de eerste lokale referenda.

---

<sup>85</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Minderheidsnota van Van der Goes van Naters, Kranenburg, Revers 6 januari 1954, 166-167.

<sup>86</sup> *HTK*, 1952-1953, 1565-1585, 1597-1600.

## 2 | Het lokale experiment

### Crises van de democratie

In het vorige hoofdstuk is kort de historische achtergrond van de nationale referendumdiscussie geschetst en zijn de eerste lokale, Nederlandse referenda behandeld. Daarbij is onder andere gebleken dat in de jaren tachtig van de negentiende eeuw geopperd werd de Eerste Kamer door het referenduminstrument te vervangen – dat zou immers een nuttige correctie op de representatieve democratie zijn. In de jaren twintig van de vorige eeuw kantelde dit denkbeeld. Het Naardense kermisreferendum en het voorgenomen referendum in Almelo illustreerden de steeds dominantier wordende idee dat een referendum incompatibel was met een representatieve democratie: de gekozen volksvertegenwoordigers hadden immers het mandaat om zonder last of ruggespraak besluiten te nemen. Ook bestonden er meer praktische bezwaren tegen het referendum: zo zou de bevolking niet in staat zijn om weloverwogen besluiten te nemen. Het overheersende wantrouwen van de intellectuele en politieke elite tegenover de democratische gezindheid van de bevolking versterkte dit gevoel. Het was dus onwenselijk om de bevolking zich al te nadrukkelijk te laten bemoeien met de politieke besluitvorming.

In de marge van het politieke debat bleven echter politici actief, die juist uitgesproken voorstanders waren van het referendum en het instrument zagen als een middel om de burgerparticipatie te bevorderen, burgers politiek op te voeden en het ‘vertrouwen’ in zowel de democratie als de burger uit te spreken. Het gehouden proefreferendum in Bolsward, waar enthousiaste politici zich mee bemoeiden, geldt daarvoor als voorbeeld. Deze constante discussie over zowel de aard van de representatieve democratie als het ‘vertrouwen’ hebben in de burgerparticipatie anderzijds, belandde in Nederland in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in een nieuwe fase.<sup>87</sup>

Het proces van ontzuiling was in die decennia reeds ingezet, het welvaartsniveau steeg, individuele keuzevrijheid werd steeds meer als democratische norm gezien, traditionele gezagsverhoudingen kwamen sterk onder druk te staan, de macht van afstandelijke technocratische bestuurders en schimmige lobbygroepen werd uitgebreid gehegeld, de kritiek op het gesloten, ontransparante politieke systeem groeide, de roep om staatkundige vernieuwing werd steviger en de Boerenpartij, Nieuw Links en D’66 wonnen, als vertolkers van de breed

---

<sup>87</sup> De Jong, *Van wie is de burger?*, 195-197.

gevoelde onvrede in de samenleving, aan aanhang. Opvallend is dat deze aan de politiek geadresseerde kritieken ook door de toenmalige politici en bestuurders – de “poortwachters” van het systeem - geuit werden. Zelfs deze groep pleitte voor het moderniseren van de democratie en het bestrijden van de vermeende politieke apathie onder de burgerbevolking.<sup>88</sup> Zo meende oud-minister van onderwijs Cals (KVP) in 1964 dat een democratie ‘van het volk, door het volk’ behoorde te zijn: burgers hoorden een beslissende stem te hebben.<sup>89</sup>

De woorden van Cals sloten naadloos aan bij de nieuwe ideeën van onder meer *Handelsblad*-journalist Van Mierlo en het Amsterdamse oud-gemeenteraadslid Gruijters, die, twee jaar na de toespraak van Cals, gezamenlijk de nieuwe partij D’66 oprichtten. D’66 pleitte voor het invoeren van manieren om burgers direct invloed op de politiek te laten uitoefenen, bijvoorbeeld door het organiseren van bindende referenda en het rechtstreeks kiezen van de minister-president.<sup>90</sup> Ook de gevestigde partijen, zoals de KVP, ARP, CHU en de VVD, zagen in dat veranderingen – zij het minder ingrijpend dan D’66 voorstond - aan het politieke bestel nodig waren om de zogenaamde ‘crisis der democratie’ te bezweren.<sup>91</sup> Daarom stelde het door hen gesteunde kabinet-De Jong in 1967 een Staatscommissie in, die de opdracht kreeg te adviseren over een algehele herziening van de Grondwet. Onder het voorzitterschap van Cals werd ook D’66-lid Gruijters lid van de commissie-Cals/Donner.

### **Referendum als redmiddel?**

Dat een herziening van zowel de Kieswet als de Grondwet noodzakelijk was, besepte minister-president De Jong zelf ook. In zijn installatierede van de commissie stelde hij dat het de taak van de commissieleden was om na te gaan hoe de ‘staatsorganisatie bij de huidige opvattingen over de beleving van de democratie dient te zijn.’<sup>92</sup> De Jong signaleerde dat de opvattingen over democratie in de late jaren zestig sterk veranderd waren ten opzichte van eerdere jaren: de burger verdiende een sleutelpositie in het politieke bestel – de burger was namelijk, in tegenstelling tot de jaren veertig en vijftig, democratisch ‘volwassen’ geworden en verdiende dan ook de kans om te participeren in de besluitvorming.<sup>93</sup> Het versterken van de positie van de burger was ook een logische stap, vond De Jong, want ‘hoeveel meer inzicht heeft de kiezer

---

<sup>88</sup> De Jong, *Van wie is de burger?*, 143-149.

<sup>89</sup> KDC, Archief J. Cals, inv. nr. 111, Inleiding voor de Sint Jacobskring op 9 maart 1964, 1.

<sup>90</sup> Verkiezingsprogramma D’66, Programma van de politiek partijen democraten ’66 (Amsterdam 1967).

<sup>91</sup> Lucardie, A. ‘Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen’, in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996* (Groningen 1997), 109-121.

<sup>92</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 258, Eerste rapport van de Staatscommissie 8 juli 1968, 12.

<sup>93</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 168-169; De Jong, *Van wie is de burger?*, 173.

van vandaag vergeleken bij die van ruim een eeuw geleden. [...] praktisch iedere burger [is] in staat ten aanzien van het staatsgebeuren zich in redelijke mate te oriënteren.’<sup>94</sup>

Ondanks het vertrouwen van De Jong in zijn burgers, werd directe burgerparticipatie, zoals D’66 dat voorstond, niet door de commissie geadviseerd. Het idee om de verkiezing van de minister-president via een consultatief referendum te laten plaatsvinden, destijds geopperd door de prominente politicoloog Daudt, werd bijvoorbeeld door een meerderheid van de commissie afgewezen.<sup>95</sup> De commissie vond een dergelijk systeem van electorale aanbeveling namelijk niet te rijmen met de Grondwet.<sup>96</sup> De functie van de kiezer zou immers volledig veranderen, zonder dat daar voldoende aanknopingspunten voor zouden zijn bij de toenmalige inrichting van het staatsbestel of de historische ontwikkeling daarvan. Ook werd de effectiviteit van het voorstel sterk betwist: een kandidaat met de meeste stemmen zou wellicht niet kunnen bogen op een Kamermeerderheid, waardoor de verhouding tussen kabinet en Kamer mogelijkwijs op scherp zou komen te staan. Tot slot had de commissie ook bezwaren tegen het consultatief referendum in het algemeen. Omdat dit type niet bindend van aard was, zou het politici nog altijd vrij staan om zélf conclusies te verbinden aan de volksuitspraak - met als gevolg dat ook kiezers zich vrijblijvend zouden opstellen en een weinig overdacht oordeel zouden geven.<sup>97</sup> Daarnaast zou de gevoelde afstand tussen burger en politiek alleen maar vergroot worden als de politiek uiteindelijk anders zou besluiten dan dat de referendumuitslag had uitgewezen. Uiteraard kon dat, zeker in tijden van veronderstelde politieke apathie onder burgers, niet de bedoeling zijn. Kortom, het consultatief referendum werd al snel niet het geschikte instrument bevonden om de burger van meer inspraak te voorzien.<sup>98</sup>

Hoewel de commissie zich negatief uitsprak over het consultatieve referendum, overwoog de commissie wel om een *bindend* wetgevingsreferendum te adviseren. Wetsontwerpen zouden – uiteraard ná parlementaire behandeling – wel degelijk onderwerp van een referendum kunnen zijn, meenden enkele leden van de commissie. Doordat de

---

<sup>94</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 258, Eerste rapport van de Staatscommissie 8 juli 1968, 13.

<sup>95</sup> Politicoloog Daudt opperde in een opinieartikel dat kiezers tijdens Tweede Kamerverkiezingen de gelegenheid zouden moeten hebben om op het stembiljet tevens een stem uit te brengen op een kandidaat voor het ambt van minister-president. Zie: ‘Vorm het kabinet op straat’, *De Groene Amsterdammer* (11 maart 1967), 4.

<sup>96</sup> Mevrouw Fortanier-De Wit alsmede de heren Albrecht, Cals, Cramer, Daudt, Donner, Gruijters, Meuwissen en Prins vonden het voorstel wél te rijmen met de toenmalige Grondwet; de heren Van der Hoeven, Jeukens, Kan, De Pous, Scholten, Simons, Verbrugh en Witte waren tegen. Uiteindelijk zouden ook aanvankelijke voorstanders, op basis van het effectiviteitsargument, tegen stemmen, waardoor het voorstel van het consultatieve referendum sneuvelde.

<sup>97</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie 29 maart 1971, 159.

<sup>98</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 258, Eerste rapport van de Staatscommissie 8 juli 1968, 51-53.

volksvertegenwoordiging niet gepasseerd zou worden, zou de grondgedachte van het representatieve stelsel niet worden aangetast.<sup>99</sup> Bindende referenda zouden, volgens de voorstanders, derhalve een nuttige correctie kunnen zijn op de leemten van het representatieve stelsel en de burger meer kunnen betrekken bij het parlementaire proces. Andere commissieleden wezen op een ander bijkomend voordeel van referenda. Dergelijke volksraadplegingen konden er namelijk voor zorgen dat Kamerleden en politieke partijen als het ware geconfronteerd werden met de kiezer: Kamerleden en partijen werden immers verplicht om op een heldere manier aan de kiezer uit te leggen waarom een wetsontwerp nodig was en waarom de gekozen vorm van het ontwerp de juiste was. Het referendum zou dan maatschappelijke discussie opwekken, het wetsontwerp van democratische legitimiteit voorzien en de politicus dichter bij de burger brengen.<sup>100</sup>

Ondanks de breed gedragen<sup>101</sup> voordelen van het bindende referendum, adviseerde de commissie uiteindelijk, net als bij de consultatieve variant, tegen het bindende referendum. Het referendum zou immers een ernstige vertraging in het – reeds langzame – wetgevingsproces veroorzaken. Bovendien zou belangrijk wetgevend beleid doorkruist kunnen worden door een bindend referendum: impopulaire, maar essentiële maatregelen zouden kunnen worden verworpen door het opportunistische kiezerscorps.<sup>102</sup> Ook een grondwetsherziening leende zich niet voor de referendumprocedure. Net als de Commissie-Van Schaik haast twintig jaar eerder, oordeelde de commissie dat ‘van het electoraat niet kan worden gevergd over zo uiteenlopende vraagstukken door middel van één rechtstreeks votum een uitspraak te doen.’<sup>103</sup> Desalniettemin verdiende het referendum, ondanks de bezwaren, de aandacht van beide Kamers.<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> Dit in contrast met het volksinitiatief, waarbij aan het volk zelf het recht werd verleend om het initiatief te nemen tot het doen van voorstellen van wet. Bij dit instrument werd de macht van de volksvertegenwoordiging echter te sterk gereduceerd. Daarom was het volksinitiatief sterk te ontraden, vond de commissie-Cals/Donner. Zie: NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie 29 maart 1971, 157.

<sup>100</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie, 161.

<sup>101</sup> De heren Cramer, Daudt, Donner, Gruijters, Van der Hoeven, Meuwissen, Prins en Verbrugh onderschreven deze voordelen. Ook mevrouw Fontanier-De Wit meende dat in bepaalde omstandigheden een beslissend wetgevingsreferendum overweging zou verdienen. Zie: NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie 29 maart 1971, 161.

<sup>102</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie 29 maart 1971, 159-160.

<sup>103</sup> NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 258, Tweede rapport van de Staatscommissie 19 september 1969, 285.

<sup>104</sup> Ondanks dat de commissie tegen de referendummogelijkheid adviseerde, voelde zij zich toch genoodzaakt om een concept-grondwetsartikel op te stellen voor het instrument. Deze zou als volgt luiden: “Wetsontwerpen, welke door de Staten-Generaal zijn aangenomen, worden, behoudens bij algemene wet te bepalen uitzonderingen, aan een referendum onderworpen, wanneer zulks binnen een bepaalde termijn door een bepaald aantal kiezers wordt verlangd. Tenzij de bekrachtiging van het wetsvoorstel geen uitstel kan lijden, wordt deze door de Koning eerste verleend na de uitslag van de stemming. Spreekt de meerderheid van degenen, die aan het

## Wederom reden tot discussie

Minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman verkeerde, net als de commissie, in dubio over het referendum als instrument om de burgerparticipatie te bevorderen. In december 1974 had De Gaay Fortman nog in een grondwetscommissievergadering in de Tweede Kamer gezegd ‘bereid te zijn om na te gaan of er in ons land mogelijkheden zijn voor een referendum op lokaal niveau.’<sup>105</sup> Maar om het referenduminstrument op te nemen in de Grondwet bleek voor de minister een stap te ver. Hij gaf te kennen daar ‘niet veel voor te voelen’, omdat ‘het volk daarvoor niet is uitgerust’<sup>106</sup> en de praktijk van het referendum, vanwege de conservatief geachte burgers, vaak een ‘behoudende tendentie’ vertoont.<sup>107</sup> Wel haastte de minister zich te melden dat zijn bezwaren tegen het referendum niet bedoeld waren als ‘een uiting van een regent’.<sup>108</sup> Getuige de laatste uitspraak van De Gaay Fortman voelde de bewindspersoon een bepaalde kloof tussen politicus en burger, maar zag hij in het referendum niet de manier om dit op te lossen. Uiteindelijk volgde het kabinet-Den Uyl het standpunt van de commissie dan ook op en wees zij in de *Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid* de invoering van het referendum af. Evenmin deed de regering voorstellen om in de Grondwet de mogelijkheid te openen om een beslissend referendum op lokaal of provinciaal niveau in te voeren. De Gaay Fortman meende dat de Grondwet de referendumentie noch uitsloot noch uitdrukkelijk introduceerde. Daardoor bleef de mogelijkheid voor de wetgever open om later alsnog regels te kunnen stellen ten aanzien van dit onderwerp – voorsnog had de regering hiervoor geen concrete ideeën, meldde de minister.<sup>109</sup>

Net als de staatscommissie-Cals/Donner was ook de publieke opinie verdeeld over het besluit van het kabinet-Den Uyl om het referendum achterwege te laten. *De Telegraaf* meldde cynisch dat het kabinet ‘bang is voor het te behoudzuchtig karakter van de Nederlandse bevolking’ door het van de hand wijzen ‘van enigerlei directe zeggenschap aan het electoraat’.<sup>110</sup> Ook in het hoofdartikel van het *Nederlands Dagblad* werd er sceptisch

---

referendum deelnemen, welke tenminste 30% van de stemgerechtigden omvat, zich tegen het ontwerp uit, dan vindt geen bekrachtiging plaats en wordt een reeds bekrachtigde wet zo spoedig mogelijk ingetrokken. De wet regelt al hetgeen het aanvragen en houden van een referendum betreft, alsmede, voor zoveel nodig, de gevolgen daarvan.” Zie: NL-HaNA, Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie 29 maart 1971, 159-160.

<sup>105</sup> ‘Minister wil experiment met referendum’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 december 1974), 4.

<sup>106</sup> ‘Tegen experimenten met referendum op lokaal niveau geen bezwaar’, *Leeuwarder Courant* (10 december 1974), 1.

<sup>107</sup> ‘Regering wenst invoering beperkt districtenstelsel’, *Nederlands Dagblad* (5 juni 1974), 1.

<sup>108</sup> ‘Tegen experimenten met referendum op lokaal niveau geen bezwaar’, *Leeuwarder Courant* (10 december 1974), 1.

<sup>109</sup> ‘Geen voorschrift over verkiezing burgemeester’, *Nederlands Dagblad* (20 november 1974), 5.

<sup>110</sup> ‘Kabinet wil “behoudend” volk liefst omzeilen’, *De Telegraaf* (5 juni 1974), 1. De verdediging van *De Telegraaf* van het referendum is opvallend: tijdens de proefreferenda in Bolsward en Delft had *De Telegraaf* zich

gereageerd op de afkeuring van het referendum, ‘het toppunt van democratisering’, door het kabinet. ‘Het meest onthullende is echter de openhartigheid waarmee de regering in feite zegt: wij willen natuurlijk zoveel mogelijk democratie, maar het moet niet te gek worden. Als we voorzien dat de volkswil een kant opgaat die niet de onze is, steken we er een stokje voor.’<sup>111</sup> Professor Langemeijer, ideoloog bij de Wiardi Beckmanstichting, zag ook veel kansen voor het referendum in Nederland, maar gaf tegelijkertijd toe dat ‘een politicus zal er niet makkelijk toe overgaan om vrijwillig eigen invloed te verminderen.’<sup>112</sup> Scheidend hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, professor Jacobs, pleitte er in zijn afscheidsrede voor om het referendum in Nederland een kans te geven: ‘Wil er sprake zijn van een geloofwaardig bewind, dan zal er een goede samenhang moeten bestaan tussen het regeringsstelsel en de maatschappelijke structuur, zodat regeerders en geregeerden er zich thuis voelen. Geen angst voor elkaar voelen, maar elkaar vertrouwen schenken.’<sup>113</sup> Ook in tientallen opinieartikelen en ingezonden brieven drongen burgers en actiecomités, als voorstanders van meer directe vormen van democratie, aan op de mogelijkheid om het referendum in te voeren.<sup>114</sup>

### Lokaal experimenteren

In de Tweede Kamer kwam, tijdens het debat over de *Nota*, het referendum wederom uitgebreid aan de orde. Minister de Gaay Fortman, die, naar eigen zeggen, persoonlijk geen voorstander was van het referendum of volksinitiatief, herhaalde dat hij desalniettemin geen grondwettelijke bezwaren tegen het instrument zag. Zelfs als er ‘gemeentebesturen zouden zijn die in sommige gevallen een consultatief referendum willen houden onder hun bevolking, kan ik daartegen geen wettelijk bezwaar zien’, aldus de minister.<sup>115</sup> Daarbij benadrukte de minister wel dat de beslissingsbevoegdheid bij de gemeentebesturen zou blijven liggen.<sup>116</sup>

Hoewel het referenduminstrument nergens wettelijk verankerd was – en daar ook geen intentie toe bestond –, hadden de bewindslieden dus geen bezwaren tegen het organiseren van

---

nog kritisch uitgelaten over de capaciteiten van het electoraat om, met betrekking tot de Europese integratie, een weloverwogen keuze te maken.

<sup>111</sup> ‘Hoofdartikel’, *Nederlands dagblad* (7 juni 1974), 1.

<sup>112</sup> ‘Bezig. Langemeijer’, *NRC Handelsblad* (16 november 1974), 29.

<sup>113</sup> ‘Geef referendum een kans in Nederland’, *Nieuwsblad van het Noorden* (11 juni 1975), 3.

<sup>114</sup> Naast de vele opinieartikelen in kranten, werden ook tal van actiecomités en partijen opgericht, die het referendum bepleitten. *Het Liberaal Reveil* maakt melding van de lobbygroep Referendum & Initiatief, de Republikeins Democraten Nederland, de Partij voor Volkswil en Referendum, de Democraten Referendum Partij, de Referendum Partij voor de Arbeiders, de Referendum Partij voor de Middenstand en Referendum Legalisatie Hasardspelen. Van al deze partijen is echter nauwelijks enige documentatie bewaard gebleven; zeker is in ieder geval dat al deze politieke groeperingen nooit echt voet aan de grond hebben gekregen. Zie: A. Kappeyne, ‘De groep van 71’, in: *Het Liberaal Reveil*, jrg. 12, nr. 1 (1969), 12-17.

<sup>115</sup> *HTK*, 1975-1976, 2399.

<sup>116</sup> ‘Kabinet laat nu ook gekozen formateur vallen’, *De Telegraaf* (24 januari 1975), 3.

referenda op gemeentelijke schaal. Op nationaal niveau zou het referendum echter absoluut verworpen dienen te worden.<sup>117</sup> De kiezer had namelijk, in de woorden van de minister, ‘heel sterk zijn eigen belangen die een rol kunnen spelen. Bij de parlementariër ligt het echter anders. [...] Hij weet dat hij méér dan een deelbelang in het oog moet vatten; hij weet dat hij het algemeen belang in het oog moet vatten.’<sup>118</sup> Bij een referendum zouden de verschillende deelbelangen in de kiem gesmoord worden en derhalve strijdig zijn met de opvattingen over de representatieve democratie.

De meeste politieke partijen sloten zich aan bij het standpunt van de minister en reageerden eveneens afwijzend op het voorstel tot invoering van het referendum. De CPN toonde geen belangstelling, de PvdA pleitte weliswaar voor meer vormen van directe democratie, maar zag weinig heil in het referendum, de grote meerderheid van de ARP, CHU en de KVP stond huiverig tegenover de volksraadpleging en ook de VVD stemde tegen.<sup>119</sup> De PPR, PSP, de Boerenpartij en de GPV<sup>120</sup> hadden daarentegen overwegend voorstanders binnen de gelederen en D’66 was – vanzelfsprekend<sup>121</sup> – de pleitbezorger van het referendum, maar zelfs binnen deze partij was de aandacht voor het referendum relatief beperkt.<sup>122</sup>

Ook tijdens de behandeling in de Eerste Kamer werd aan de regering gevraagd of het invoeren van een referendum niet strijdig zou zijn met het verbod op last of ruggespraak dat de Grondwet aan de leden van beide Kamers oplegde.<sup>123</sup> Daarop antwoordde de regering dat de Grondwet al voorzag in de instelling van andere adviesinstanties, zoals het petitierecht, en dat het referendum slechts een toevoeging zou zijn aan het arsenaal van reeds bestaande middelen.<sup>124</sup> Ondanks dat er geen grondwettelijke bezwaren bestonden, had de regering,

---

<sup>117</sup> ‘Kabinet zoekt andere weg voor vernieuwingen’, *NRC Handelsblad* (24 januari 1975), 3.

<sup>118</sup> *HTK*, 1975-1976, 2443.

<sup>119</sup> Met uitzondering van mej. Kappeyne van de Coppello, zij steunde de motie-Jurgens (PPR) over de mogelijkheid tot het houden van beslissende referendums op initiatief van een bepaald aantal kiezers betreffende door het parlement aanvaarde wetsontwerpen.

<sup>120</sup> Dit in tegenstelling tot andere protestantschrijstelijke partijen als de RPF en de SGP; A. Verbrugh, ideoloog van de GPV, behoorde in de commissie-Cals/Donner (in eerste instantie) tot de minderheid die de volksstemming wel wilde invoeren. De reden daarvoor was tweeledig: enerzijds kon de volksinvloed daarmee vergroot worden, anderzijds zou de veronderstelde conservatieve werking van het referendum in het voordeel van de GPV kunnen uitpakken. Zie ook; Lucardie, A. ‘Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen’, in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996* (Groningen 1997), 119-120.

<sup>121</sup> D66-oprichter en politiek leider Hans van Mierlo stemde – opvallend genoeg - als enige van zijn fractie tegen de motie-Jurgens. Zie ook Lucardie, ‘Vox populi, vox diaboli?’, 114.

<sup>122</sup> Lucardie, ‘Vox populi, vox diaboli?’, 109-119; Zie ook: ‘Kamer verwierpt kiezen formateur’, *Trouw* (29 januari 1975), 3.

<sup>123</sup> EK 1974-1975, Kamerstuk 12.944, nr. 75, Gestelde vragen door de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken, 3.

<sup>124</sup> EK 1974-1975, Kamerstuk 12.944, nr. 75a, Memorie van Antwoord namens het verslag van de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken, 3-4.



vanwege eerder genoemde argumenten, geen voorstellen tot het invoeren van het referenduminstrument gedaan, zo verklaarde zij in de Eerste Kamer.

Verschillende politici betreurden de terughoudendheid van de regering ten zeerste. Senatoren Troostwijk (PvdA) en Schwarz (D'66) signaleerden gemiste vernieuwingskansen en noemden het gebrek aan plannen zelfs een 'bittere teleurstelling', Eerste Kamerlid Polak (VVD) vond dat de regering te weinig vertrouwen had in het gezonde verstand van de kiezer<sup>125</sup> en D'66-minister Gruijters had eerder al aangegeven dat, ondanks de negatieve slotsom van de staatscommissie-Cals/Donner over het referendum, het instrument wel degelijk een mogelijkheid was om het democratisch tekort te compenseren.<sup>126</sup> Ook VVD-Kamerlid Kappeyne van de Copello betreurde het dat 'referendum niet wordt aangedurfd. Dat is jammer. Waarom wordt de kiezer wel in staat geacht zijn eigen vertegenwoordiger te kiezen en daarmee tevens aan te geven hoe het hele toekomstige beleid moet zijn, en mag hij niet oordelen over een concrete kwestie?'<sup>127</sup>

Doordat verschillende politici bleven pleiten voor invoering van het referendum, bleef de discussie over het referendum voortbestaan, maar 'voorlopig kan echter worden afgewacht of er behoefte aan blijkt te bestaan; in enkele gemeenten is of wordt een consultatief referendum wel toegepast, maar tot nog toe heeft het verschijnsel geen omvang van enige betekenis gekregen', meende minister De Gaay Fortman.<sup>128</sup> Uiteindelijk concludeerde de regering-den Uyl: 'Wil men ervaring opdoen met het houden van referenda, leent het gemeentelijke niveau zich voor zulke experimenten wellicht het best. De opmerkingen die van de Regeringszijde over het referendum zijn gemaakt, moeten alle tegen deze achtergrond worden gezien.'<sup>129</sup> De toekomst van het nationale referendum zou dus afhangen van de opgedane ervaringen met lokale referenda.

---

<sup>125</sup> 'Senaat: herschrijving grondwet acceptabel' *NRC Handelsblad* (17 april 1975), 3.

<sup>126</sup> 'Drs. Gruijters voelt voor referendum', *Nederlands Dagblad* (21 maart 1974), 5.

<sup>127</sup> 'Beurtelings. Referendum als middel van inspraak voor burgers', *Leeuwarder Courant* (24 september 1974), 5.

<sup>128</sup> EK 1974-1975, Kamerstuk 12.944, nr. 75a, Memorie van Antwoord nopens het verslag van de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken, 4.

<sup>129</sup> EK 1974-1975, Kamerstuk 12.944, nr. 75a, Memorie van Antwoord nopens het verslag van de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken, 4. Dit in navolging van o.a. fractievoorzitter Terlouw van D'66, die het eerder al wenselijk had geacht om in de grote steden een experiment te doen met het houden van lokale referenda. Zie ook: 'Terlouw wil een experiment met lokale referenda', *Nederlands dagblad* (23 maart 1974), 9; 'Ten Brink: eenheid binnen D'66 groot', *Nederlands dagblad* (12 maart 1974), 1.

### 3 | Voor de burger?

#### Debat in Deventer

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat in de jaren zeventig de toekomst voor het referenduminstrument vooral in de lokale sfeer gezocht moest worden. Op nationaal niveau was er, bij zowel de destijds zittende bewindslieden als bij de Staatscommissie-Cals/Donner, geen meerderheid voor het opnemen van de volksraadpleging in de Grondwet. Ondanks het feit dat in het parlement de zorgen over het gesloten en afstandelijke politieke bestel breed gedeeld werden en er driftig gediscussieerd werd over vernieuwing en toenemende democratisering, bleven de concrete resultaten beperkt. Zelfs dé vernieuwingsgezinde partij van dat moment, D'66, sprong niet in de bres voor het referendum.

Hoewel het invoeren van het referenduminstrument, grondwettelijk gezien, niet incompatibel bleek met de representatieve democratie, waren er, zoals gebleken is uit het vorige hoofdstuk, twee belangrijke argumenten om de volksraadpleging niet wettelijk te verankeren. Ten eerste zouden burgers, ondanks de toenemende mogelijkheden om zich te laten informeren, niet in staat zijn om een weloverwogen oordeel uit te spreken. Directe burgerparticipatie in de politieke besluitvorming werd dus onwenselijk geacht. Ten tweede werden enkele praktische bezwaren, zoals een aanzienlijke vertraging in het wetgevingsproces, aangevoerd om tegen het referendum te pleiten. Opvallend is echter dat het argument dat het referendum de representatieve democratie zou ondermijnen, zoals in de jaren vijftig was gesteld, eind jaren zestig naar de achtergrond was verdwenen.

Klachten over het gebrekkig functioneren van het politieke stelsel, zoals in het vorige hoofdstuk uitgediept, werden niet alleen op nationale, maar ook op lokale schaal frequent gehoord.<sup>130</sup> De gemeente Deventer vervulde een voortrekkersrol bij het aanpakken van deze zogenaamde 'kloof' tussen burger en overheid. Enkele Deventer PvdA-fractieleden lanceerden in Den Haag een voorstel om een wijziging in de gemeenteverordening aan te brengen,

---

<sup>130</sup> Ook internationaal was er veel aandacht voor meer burgerinspraak in de politiek. In het midden van de jaren zeventig ontstaat er dan ook een waar 'referendumklimaat'. De Nederlandse dagbladen staan op dat moment vol met verslagleggingen van allerlei buitenlandse referenda: de EEG-referenda in Engeland (in Nederland werd zelfs onder de in Nederland woonachtige Britten een mini-referendum georganiseerd) en Denemarken, het presidentsreferendum in Zuid-Korea, het echtscheidingsreferendum in Italië, waarin zelfs de toenmalige paus zich mengde, belasting- en gastarbeidersreferenda in Zwitserland, het referendum over de terugkeer van koning Konstantijn in Griekenland, een referendum om de Braziliaanse voetballer Pele terug te halen naar het nationale voetbalelftal, referenda over het samengaan van Tunesië en Libië in één staat, de Arabisch-Islamitische Republiek, en (de intentie tot) onafhankelijkheidsreferenda in Suriname, de Spaanse Sahara, Cyprus, Timor, de eilandengroep Comoren, de Nederlandse Antillen en nog tal van andere gebieden. Kortom, het referenduminstrument werd in grote gedeelten van de wereld uitgebreid toegepast.

waardoor mogelijkheden werden geschapen om het contact tussen burgers en overheid te verbeteren. De initiatiefnemers hoopten daarmee dat hun ontwerp discussie zou uitlokken onder juristen, gemeentebestuurders en de bevolking.<sup>131</sup>

Na de presentatie van hun plan, diende de gemeenteraadsfractie van de PvdA, veruit de grootste partij in de raad, een initiatiefvoorstel, waarin het recht op referendum aan de burgers werd verleend.<sup>132</sup> Nadat later dat jaar een wijziging van de protestantschristelijke gemeenteraadsfractie om het recht te beperken tot een consultatief referendum werd aangenomen, werd in 1972 een speciale commissie ingesteld, de “studiecommissie realisering ombudsman c.a.”, die de voorstellen zou redigeren.<sup>133</sup> Onder voorzitterschap van hoogleraar staatsrecht Steenbeek onderzocht de commissie hoe de afstand tussen overheid en burger verkleind kon worden.<sup>134</sup> Door de toename van overheidstaken was, aldus de commissie, de machtsverhouding ten gunste van de overheid gewijzigd – een uitbouw van de democratische instellingen was dus noodzakelijk, opdat de burger zich kon blijven uitspreken tegen het machtige, ondoorzichtige ambtelijk apparaat.<sup>135</sup>

Naast het aanstellen van een gemeentelijk ombudsman en een burgerraadsman, pleitte de commissie ook voor het formeel vastleggen van het consultatief referendum als burgerrecht. Het formaliseren van deze directe volksraadpleging was een noviteit – ook al hadden elders, zoals in Naarden, reeds op basis van individuele gemeentelijke verordeningen enkele lokale referenda plaatsgevonden. Het houden van een consultatief referendum zou, aldus de commissie, een beter beeld geven dan steekproefsgewijs gehouden enquêtes of opinieonderzoeken, waardoor het van grotere meerwaarde zou zijn voor de oordeels- en besluitvorming van de beslissende instantie. Met het instrument kon de Deventenaar zich uitspreken over zaken die alle burgers zouden treffen, zoals een verkeersreorganisatie of een bestemmingsplan voor een openbaar gebouw. Nadat besloten was om over te gaan tot het houden van een referendum had de gemeente, volgens de ontwerp tekst van de *Verordening op het consultatief referendum*, twee weken de tijd om het referendum daadwerkelijk te organiseren. Die termijn diende door het gemeentebestuur benut te worden ‘om de Deventer

---

<sup>131</sup> ‘Ombudsman voor Deventer bepleit’, *Leeuwarder Courant* (2 april 1971), 3.

<sup>132</sup> NL-DvHCO, HCO Stadsarchief Deventer, Gemeentebestuur van Deventer III (1951-1993), inv.nr. 1218, Notulen van de raadsvergaderingen augustus t/m december 1971.

<sup>133</sup> NL-DvHCO, HCO Stadsarchief Deventer, Gemeentebestuur van Deventer III (1951-1993), inv.nr. 1462, Studiecommissie Ombudsman 1971-1977, Verslag 1972.

<sup>134</sup> J. Steenbeek, *Studiecommissie Ombudsman C.A.: eindrapport* (Deventer 1974), 1-3.

<sup>135</sup> *Ibidem*, 3.

bevolking een goed inzicht in de materie en in de probleemstelling, waarop het referendum betrekking heeft, te bieden. Een goede voorlichting van gemeentewege is vanzelfsprekend.’<sup>136</sup>

De commissie benadrukte dat het slechts zou gaan om consultatieve referenda: bindende referenda pasten namelijk niet in het toenmalige staatsrecht. Ook zouden er spelregels verbonden zijn aan de consultatieve referenda. Indien het initiatief bij de raad zou liggen, was een gekwalificeerde meerderheid nodig om over te gaan tot het houden van een referendum; als het verzoek vanuit de burgers kwam, dienden minstens vijftig kiesgerechtigden het verzoek te hebben ondertekend en daarnaast moest tien procent van de Deventenaren de aanvraag steunen. Dit om te voorkomen dat er lichtvaardig zou worden omgesprongen met het referendumrecht en er derhalve onnodig veel financiële kosten gemaakt zouden worden.<sup>137</sup> Hoewel het referendum in theorie slechts consultatief was, zou in de praktijk, zo was de verwachting, het referendum, vanwege de zware procedure waarmee de kiezersuitspraak omkleed zou zijn, een bindend karakter hebben.<sup>138</sup>

Het voornemen om het referendum in Deventer wettelijk te verankeren, was ook onderwerp van gesprek in Den Haag. VVD-Tweede Kamerlid Kappeyne van de Copello liet weten ‘erg benieuwd [te zijn] wat er van het adviserende referendum in Deventer terecht komt. Als het slaagt en in andere gemeenten weerklank vindt, wordt het tijd te gaan denken over een gemeentelijk of gewestelijk beslissend referendum. [...] De uitbouw tot de een of andere vorm van referendum op landelijk niveau kan altijd later nog volgen.’<sup>139</sup> In de Tweede Kamer zelf betreunde Kappeyne van de Copello het dat een referendum op nationale schaal blijkbaar niet tot de mogelijkheden hoorde: ‘de Kamer wil er kennelijk niet aan. Ik betreur dat, omdat er in een consultatief referendum waardevolle elementen aanwezig zijn, die een grotere invloed van de kiezers mogelijk maken als correctie op het parlementaire stelsel, en niet als aantasting daarvan.’<sup>140</sup>

Uiteindelijk zou de Deventer PvdA-fractie, gesteund door D’66 en PSP, een definitief voorstel tot invoering van het referendum doen.<sup>141</sup> Het plan werd echter tijdelijk in de koelkast geplaatst; pas in 1981 zou de raad het voorstel behandelen, maar toen werd het plan, vanwege

---

<sup>136</sup> Steenbeek, *Studiecommissie Ombudsman C.A.: eindrapport* (Deventer 1974), 38.

<sup>137</sup> ‘Deventer wil eigen ombudsman en recht voor burgerij op referendum’, *De Tijd* (30 juli 1974), 2.

<sup>138</sup> ‘Gemeenteraad wil Deventenaren meer macht in handen geven’, *NRC Handelsblad* (9 juli 1974), 4.

<sup>139</sup> ‘Beurtelings. Referendum als middel van inspraak voor burgers’, *Leeuwarder Courant* (24 september 1974), 5.

<sup>140</sup> *HTK*, 1975-1976, 2293.

<sup>141</sup> Zie Bijlage VI, ‘Voorstel van de Deventer Gemeenteraadsfractie van de partij van de Arbeid inzake de ombudsman, het recht van antwoord, het recht op hoorzitting en het recht op referendum’, 1, in: J. Steenbeek, *Studiecommissie Ombudsman C.A.: eindrapport* (Deventer 1974).

praktische en financiële redenen, afgewezen.<sup>142</sup> Daardoor kwam het in Deventer in de jaren zeventig niet tot het organiseren van een consultatief referendum.

### **Militairen in Groningen**

De thematiek van een mogelijk lokaal referendum beperkte zich niet tot verkeersreorganisaties of bestemmingsplannen voor openbare gebouwen, zoals in Deventer de bedoeling was geweest. Diverse thema's konden onderwerp zijn van (het streven naar) een lokaal referendum. Zo pleitte een groep Rotterdamse huisvrouwen, verenigd in het comité *Bezorgde Ouders*, naar aanleiding van twee kindermoorden in 1974 voor het houden van een referendum over het herinvoeren van de doodstraf voor "kindermoordenaars". Het actiecomité probeerde, door in de stad pamfletten, vragenlijsten en enquêteformulieren te verspreiden, een lokaal referendum af te dwingen met de bedoeling om in een later stadium een landelijke actie te ontketenen en een nationaal referendum te organiseren.<sup>143</sup> Het comité werd hierin gesteund door de Amsterdamse Anti-Misdaad Partij, een eenmanspartij die in haar beginselprogramma opriep tot het organiseren van een aantal referenda over de herinvoering van de doodstraf, en het plegen van euthanasie en abortus.<sup>144</sup> Hoewel beide comités via het houden van lokale raadplegingen een landelijk referendum probeerden te agenderen, bleven hun ideeën beperkt tot de lokale schaal. Dat is te verklaren door het feit dat de herinvoering van de doodstraf, op dat moment, geen politiek hangijzer was, noch op nationaal noch op lokaal niveau. De aandacht voor beide comités bleef zeer beperkt, waardoor het houden van een referendum over dergelijke thema's uitgesloten was.

Een onderwerp dat wél voor veel beroering zorgde, was het plan van PvdA-staatssecretaris Stemerding van Defensie om een militaire werkplaats te vestigen in het dorp Ter Apel in de gemeente Vlagtwedde.<sup>145</sup> Het vestigen van een dergelijk complex zou namelijk de nodige werkgelegenheid opleveren in Oost-Groningen, waar men destijds kampte met grote werkloosheid. Om de mening van burgers en raadsleden van die gemeenten te peilen, werd in augustus 1975 een speciale raadsvergadering georganiseerd in hotel Het Boschhuis, waarbij Vlagtwedder raadsleden – en vervolgens burgers – kritische vragen aan de staatssecretaris konden stellen. Daarbij meldde de staatssecretaris dat 'Als Vlagtwedde "nee" zegt, dan gaat het

---

<sup>142</sup> NL-DvHCO, HCO Stadsarchief Deventer, Gemeentebestuur van Deventer III (1951-1993), inv.nr. 598, nr. 8, Notulen van de raadsvergaderingen januari t/m juni 1981, 23. Zie ook: 'Referendum goed instrument lokale democratie', *De Volkskrant* (26 juni 1985), 15.

<sup>143</sup> 'Comité pleit voor doodstraf', *Het vrije volk* (13 november 1974), 2.

<sup>144</sup> 'Nieuwe partij wil herinvoering doodstraf', *Nederlands dagblad* (24 juli 1975), 5. Zie ook 'Anti-misdaadpartij wil herinvoering doodstraf', *Nieuwsblad van het Noorden* (14 maart 1975), 3; 'Verzekeringsman sticht Anti Misdaad Partij', *De Volkskrant* (14 maart 1975), 7; 'Amsterdammer oprichter "Anti Misdaad Partij"', *Het Parool* (12 maart 1975), 7; 'Ontucht met jongetjes eindigde met de dood', *De Telegraaf* (9 januari 1975), 7.

<sup>145</sup> 'Ter Apel hoort in maart of militaire werkplaats komt', *Nieuwsblad van het Noorden* (17 februari 1975), 1.

hele militaire plan niet door.’<sup>146</sup> Het college van B&W van Vlagtwedde stond echter positief tegenover het plan.

Wethouder Hartog (PvdA) diende tijdens een raadsvergadering een motie in om de raad zich uit te laten spreken vóór medewerking aan Stemerdinks militaire plannen. De motie werd weliswaar met een meerderheid aangenomen, maar dat ging niet zonder protest. De fractie-Landlust (ook een PvdA-fractie in de gemeenteraad<sup>147</sup>) riep op tot het organiseren van enkele hoorzittingen en een referendum om de meningen van het volk te peilen. Daarnaast vond de fractie dat de belangstellenden en de belanghebbenden bij de hoorzitting in Het Boschhuis, die voorgezeten was door Vlagtwedder burgemeester Flik, te weinig tijd hadden gekregen om hun bezwaren kenbaar te maken.<sup>148</sup> Landlusts voorstel om een volksstemming te organiseren, werd een week later in de raad, met elf stemmen voor en vijf tegen, verworpen.<sup>149</sup> Burgemeester Flik meende namelijk dat ‘een referendum past niet in ons staatsrecht. Niet de bevolking, maar de raad moet beslissen.’<sup>150</sup> In oktober dat jaar gaf de raad daadwerkelijk groen licht aan Stemerdink, waardoor de staatssecretaris, met dit principe-ja op zak, zijn plan verder kon gaan uitwerken.<sup>151</sup>

De fractie-Landlust was verbolgen over de uitslag. Door hun eerdere plan om een referendum te houden te diskwalificeren, was, aldus de fractie zelf, een farce gemaakt van de inspraak van de bevolking – zeker ook omdat de eerdere hoorzitting uitermate rommelig en onzorgvuldig was verlopen. ‘Het lijkt net alsof het college bij Defensie in dienst is’, concludeerde de heer Landlust cynisch.<sup>152</sup> Flik kwam enigszins aan de kritiek van Landlust tegemoet door toe te zeggen dat, zodra het uitgewerkte voorstel eenmaal ter tafel lag, de bevolking nog mogelijkheden zou krijgen om van zich te laten horen middels een nieuwe hoorzitting.<sup>153</sup> De actiegroepen *Plan Stemerdink* en *Stop militarisering Oost-Groningen* geloofden daar niet in en zagen het organiseren van een referendum als de laatste kans om

---

<sup>146</sup> ‘Als Vlagtwedde nee zegt, geen militair terrein’, *Nieuwsblad van het Noorden* (28 augustus 1975), 1.

‘Stemerdink wil Ter Apel slechts helpen’, *De Volkskrant* (28 augustus 1975), 8.

<sup>147</sup> In de Vlagtwedder gemeenteraad zetelden, na een intern conflict, twee PvdA-fracties. De één stond onder leiding van wethouder Hartog, de ander van Landlust. Zie ook: ‘Elf jaar vulkanische gemeentepolitiek in Vlagtwedde’, *Nieuwsblad van het Noorden* (4 december 1982), 27; ‘Onverkwikkelijke taferelen in de Vlagtwedder politiek’, *De Volkskrant* (11 oktober 1975), 27.

<sup>148</sup> ‘Vlagtwedde, laat militairen komen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 september 1975), 9.

<sup>149</sup> NL-SelGV, Gemeentearchief Vlagtwedde te Sellingeren, Verslagen van gemeenteraadsvergaderingen, met bijlagen 1924-1941, 1950-1987, inv. nrs. 965-969, Verslagen van de raadsvergaderingen 1972-1976.

<sup>150</sup> ‘Vlagtwedde beslist 14 oktober over militair plan in Ter Apel’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 september 1975), 3.

<sup>151</sup> ‘Vlagtwedde zegt ja’, *Nieuwsblad van het Noorden* (15 oktober 1975), 1; ‘Vlagtwedde gaat praten over militaire vestiging’, *Trouw* (16 oktober 1975), 16.

<sup>152</sup> ‘Werkloosheid geen argument vóór plan Stemerdink’, *Nieuwsblad van het Noorden* (11 augustus 1976), 7.

<sup>153</sup> ‘Vlagtwedde zegt ja’, *Nieuwsblad van het Noorden* (15 oktober 1975), 1.

achter de mening van de bevolking te komen. Met een eventueel ‘nee’, waar de actiegroepen uiteraard op hoopten, zouden de comités staatssecretaris Stemerding kunnen vastpinnen op zijn eerdere uitspraak om niet, tegen de wil van de bevolking in, door te gaan met zijn plannen.<sup>154</sup> Ook schreef de actiegroep *Plan Stemerding* een brief aan premier Den Uyl om zijn steun te vragen voor een bindend referendum om zo ‘een definitief einde te maken aan de slopende onzekerheid.’<sup>155</sup>

Op een nieuwe hoorzitting in Het Boschhuis, waarvoor de actiegroepen via huis-aan-huisstencils de bevolking had opgeroepen om in grote getalen te verschijnen, werd vervolgens een motie van comité *Plan Stemerding* aangenomen, waarin werd geëist dat een volksstemming georganiseerd zou worden.<sup>156</sup> Ook Tweede Kamerlid Van der Spek (PSP) was op de hoorzitting aanwezig en verklaarde zich daar medestander van de actiegroep. Het organiseren van een ‘met de degelijkheid van een verkiezing georganiseerde opiniepeiling’ leek hem dan ook een haalbare zaak, maar hij betwijfelde of het gemeentebestuur van Vlagtwedde financiële dekking zou vinden voor de kosten die verbonden zijn aan een dergelijk referendum.<sup>157</sup>

Staatssecretaris Stemerding wachtte de uitkomst van een eventueel referendum niet af. Het plan om een militair complex in Vlagtwedde te plaatsen werd, als gevolg van de heftige kritiek, voorlopig uitgesteld – definitief schrappen was echter niet aan de orde: ‘Je kunt niet alles schrappen. Dan wordt je wel onnoemelijk populair, maar ben je niet geschikt als minister.’<sup>158</sup> Tot begin jaren tachtig kabbelde het plan voor het aanleggen van een militair complex in Vlagtwedde – inmiddels ging het over de bouw van NAVO-materiaaldepots – voort, zonder dat er een daadwerkelijk besluit werd genomen. In 1981 werd, in overleg met zowel het NAVO-hoofdkwartier als met de Groningse lokale overheden, door het ministerie van Defensie besloten dat er een legerdepot in Ter Apel zou worden gebouwd.<sup>159</sup> Diverse anti-NAVO-comités, waaronder *Stop militarisering Oost-Groningen*, kondigden als gevolg daarvan aan opnieuw actie te gaan voeren, maar het idee om een referendum te organiseren, was inmiddels alweer losgelaten. Het feit dat, zo werd althans vermoed, een groot gedeelte van de Vlagtwedder bevolking, vanwege de forse groei in arbeidsplaatsen, inmiddels geen uitgesproken

---

<sup>154</sup> ‘Volksstemming oefenterrein in Westerwolde’, *Nieuwsblad van het Noorden* (30 oktober 1975), 21.

<sup>155</sup> ‘Volksstemming militair plan kan een einde maken aan onzekerheid’, *Nieuwsblad van het Noorden* (17 februari 1976), 7.

<sup>156</sup> ‘Vrijdag nog kans om militair plan tegen te houden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (8 april 1976), 25;

‘Vlagtwedde wil volksstemming over militaire plannen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 april 1976), 1.

<sup>157</sup> ‘Volksstemming gevraagd over oefenterrein in Vlagtwedde’, *NRC Handelsblad* (13 april 1976), 3.

<sup>158</sup> ‘Plan Lauwersmeer deze zomer bekend’, *Nederlands Dagblad* (20 april 1977), 5.

<sup>159</sup> ‘NAVO-depots komen in Ter Apel en Coevorden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (18 februari 1981), 1;

‘NAVO-depots zeker naar Coevorden en Ter Apel’, *Nieuwsblad van het Noorden* (27 februari 1981), 1.

tegenstander meer zou zijn van de bouw van de NAVO-depots, was de voornaamste oorzaak om niet te pleiten voor een referendum.<sup>160</sup>

Net als in Deventer zou het in Ter Apel dus niet komen tot het daadwerkelijk organiseren van een lokaal referendum. Desalniettemin maakt deze casus duidelijk hoe zelfs het oproepen tot een referendum een sterk politiek-strategisch middel is. Door te hameren op het belang van een burgeruitspraak middels een referendum, wist PvdA-er Landlust, tezamen met de actiecomités, concessies af te dwingen bij de gemeenteraad en het college van B&W. Het resultaat was dat er extra hoorzittingen werden georganiseerd om de bevolking te horen, waardoor het oorspronkelijke plan vertraagd en vervolgens veranderd werd. Tevens wist Landlust door te pleiten voor het referendum zichzelf te profileren als de PvdA-fractie, die wél naar de burger luisterde. Daarnaast bleken niet alleen politici zich bewust van de politiek-strategische meerwaarde van het referenduminstrument. Ook actiecomités riepen slechts op tot het houden van een referendum, wanneer zij verwachtten dat de uitkomst zou corresponderen met hun doel. Kortom, zelfs het oproepen tot het houden van een referendum kent een duidelijk politiek-strategisch doel – een inzicht waaraan door veel politicologen, waaronder Hollander, nauwelijks aandacht wordt besteed.

### **Voortbestaan van de dorpsraad**

In september 1978 kwam het in de Friese dorp Hardegarijp, onderdeel van de gemeente Tietjerkstradeel, wél tot het houden van een referendum. Onderwerp was het voortbestaan van de dorpsraad.<sup>161</sup> In 1975 was namelijk al, bij wijze van proef, een dorpsraad ingesteld, die tot taak had de gemeenteraad te adviseren, de contacten tussen de burgerij en gemeenteraad te verbeteren en de afstand tussen die twee te verkleinen.<sup>162</sup> Middels het referendum konden de kiesgerechtigde inwoners van Hardegarijp oordelen of de proefneming met de dorpsraad geslaagd was. Daarbij werd, zo vond een merendeel van de gemeenteraad, de proefneming als geslaagd beschouwd als veertig procent van de ruim drieduizend inwoners van het dorp zich vóór het voortbestaan van de dorpsraad zou uitspreken.<sup>163</sup> Fryske Nasjonale Partij-raadslid Boersma vond dat percentage te hoog. Aangezien de Hardegarijpters dat jaar ook al voor de

---

<sup>160</sup> 'Anti-NAVO-depotcomités willen acties verscherpen', *Nieuwsblad van het Noorden* (6 maart 1981), 3.

<sup>161</sup> Het referendum in Hardegarijp was, qua thematiek, niet uniek. In verschillende Apeldoornse wijken had, halverwege de jaren zeventig, een referendum plaatsgevonden over het instellen van een eventuele *wijkraad*.

<sup>162</sup> NL-BgmGT, Gemeentearchief van Tytsjerksteradiel te Burgum, Archief van de secretarie van de gemeente Tytsjerksteradiel 1966-1976, inv. nr. 138, Brief van de Vereniging voor Dorpsbelangen aan gemeentebestuur Hurdegaryp, 10 november 1972. Zie ook: 'Referendum beslist over dorpsraad', *De Volkskrant* (20 september 1978), 11.

<sup>163</sup> 'Hardegarijp houdt referendum over dorpsraad', *Nederlands Dagblad* (20 september 1978), 5.



gemeenteraads- en de Statenverkiezingen naar de stembus waren te gaan, vreesde Boersma dat de animo voor het referendum relatief laag zou zijn, waardoor het voortbestaan van de dorpsraad geen schijn van kans zou maken.<sup>164</sup> Ondanks de kritiek van Boersma besloot de gemeenteraad dat het criterium van veertig procent voorstemmers gehandhaafd bleef. Mocht dat percentage gehaald worden, zou de gemeenteraad van Tietjerksteradeel zich gaan beraden over de definitieve samenstelling, taak en bevoegdheden van de dorpsraad.<sup>165</sup> De waarnemend voorzitter en de secretaris van de dorpsraad, de heer Postma en de heer Bakker, vonden het overigens niet voldoende om uitsluitend de stem van de bevolking te horen: ‘Ongeacht de uitslag van het referendum willen we dat de gemeenteraad zich uitspreekt over ons functioneren, dus ook als de vereiste stemmen niet worden gehaald.’<sup>166</sup>

Het referendum in Hardegarijp leverde veel publiciteit op. Waar eerdere lokale referenda, staatsrechtelijk gezien, slechts raadplegend van aard waren, was de uitslag van het referendum in Hardegarijp beslissend. Daardoor was, zo meenden de betrokkenen, sprake van directe democratie - een staatsrechtelijk unicum.<sup>167</sup> CDA-Tweede Kamerlid Faber vond het referendum ‘eigenlijk een merkwaardige constructie’, want in beginsel kan alleen ‘de gemeenteraad dit soort raden instellen, maar ze ook weer ontbinden. In dit geval is dit gedelegeerd aan de bevolking en de consequentie is dat de raad een stuk eigen bevoegdheid uit handen heeft gegeven.’ Hoewel Faber vermoedde dat juristen nog uitgebreid zouden discussiëren over de wettelijke houdbaarheid van het referendum, was hij persoonlijk voorstander van de volksraadpleging. In het kader van de gemeentelijke herindelingen, die overigens in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, was namelijk te verwachten dat steden en dorpen, zodra zij samengevoegd werden tot één grote gemeente, een gedeelte van hun autonomie zouden verliezen: zowel het organiseren van lokale referenda als het instellen van stads- en dorpsraden waren goede instrumenten om de politiek toch dicht bij de burger te organiseren. ‘Daarom beschouw ik Hardegarijp als proeftuin’, aldus Faber.<sup>168</sup>

Uiteindelijk spraken 1384 bewoners zich voor handhaving van de dorpsraad uit; een minderheid, 198 kiesgerechtigden, was tegen. Daarmee werd het vastgestelde criterium van veertig procent voorstemmers weliswaar gehaald, maar het opkomstpercentage was, in vergelijking met referenda over gemeentelijke herindeling, aan de lage kant: waar dergelijke referenda namelijk regelmatig konden rekenen op een opkomstpercentage van ruim tachtig

---

<sup>164</sup> ‘Ruilverkavelen: een geloof-, hoop- en liefdeshow’, *Leeuwarder Courant* (11 maart 1978), 13.

<sup>165</sup> ‘Referendum beslist over dorpsraad’, *De Volkskrant* (20 september 1978), 10.

<sup>166</sup> ‘Referendum in Hardegarijp’, *Trouw* (16 september 1978), 29.

<sup>167</sup> ‘Staatsrechtelijk uniek: referendum beslist over dorpsraad’, *De Volkskrant* (8 september 1978), 11.

<sup>168</sup> ‘Referendum in Hardegarijp’, *Trouw* (16 september 1978), 29.

procent, haalde de volksraadpleging in dit geval nauwelijks de vijftig procent. Ondanks het relatief lage opkomstpercentage gaf de uitslag, aldus dorpsraadssecretaris Bakker, een goede aanwijzing van hoe de denkbeelden in het dorp lagen.<sup>169</sup> Als gevolg van de positieve uitspraak ging de gemeenteraad van Tietjerksteradeel zich beraden over de definitieve invulling van de dorpsraad.<sup>170</sup> In 1979 trad de dorpsraad, als eerste dorpsraad in Nederland, in een nieuwe samenstelling aan. Het orgaan zou vijftien jaar blijven bestaan, totdat in 1994, vanwege de nieuwe inspraakverordening van de gemeente Tietjerksteradeel, de dorpsraad overbodig werd geacht. Toen in 1994 het opheffen van de dorpsraad nabij was, opperden toenmalig VVD-woordvoerder Mertens en inmiddels CDA-gemeenteraadslid Postma om wederom een referendum te houden om, net als in de jaren zeventig, het dorp zelf te laten beslissen over het voortbestaan van de dorpsraad. Dat plan behaalde echter geen meerderheid in de gemeenteraad, waardoor in 1995 het orgaan alsnog definitief opgedoekt werd.<sup>171</sup>

Waar in het geval van het plan-Stemerink duidelijk politiek-strategische motieven bestonden om op te roepen tot een lokaal referendum, bleven deze in deze casus grotendeels achterwege. De gemeenteraad van Tietjerksteradeel streefde, bij het organiseren van het referendum, geen politiek-strategische doelen na. Zowel het onderwerp van het referendum, het voortbestaan van de dorpsraad, als het gebruik van het referenduminstrument an sich hadden namelijk tot doel om de burgers meer te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming. Het referendum ging dus niet over een controversieel politiek thema, waarover lokale politici onderling van mening verschilden. Zo werd het lokale referendum ingezet, zoals de leden van staatscommissie-Ruijs Limburg en Schaper het zestig jaar eerder hadden bedoeld: namelijk vanuit de normatieve wens om de burgerbetrokkenheid op korte termijn (door middel van het lokale referendum) en op lange termijn (door een eventueel voortbestaan van de dorpsraad) te vergroten.

Opvallend aan de casussen is dat er, in de vroege jaren zeventig, geen eenduidigheid bestond over de vraag hoe een lokaal referendum georganiseerd diende te worden. De in Deventer gevoerde referendumdiscussie wees uit dat binnen het Nederlandse staatsrecht slechts consultatieve referenda georganiseerd konden worden, terwijl de Vlagtwedder burgemeester meende dat er in het staatsrecht überhaupt geen ruimte was voor referenda. In Hardegarijp werd op diens beurt het voortbestaan van de dorpsraad bepaald door de uitkomst van een bindend

---

<sup>169</sup> 'Hardegarijp: dorpsraad moet blijven', *Leeuwarder Courant* (21 september 1978), 21.

<sup>170</sup> 'Dorpsraad mag blijven in Tietjerksteradeel', *Nederlands Dagblad* (22 september 1978), 5.

<sup>171</sup> 'Einde van dorpsraad Hurdegarijp lijkt nabij', *Leeuwarder Courant* (11 maart 1994), 16; 'Opheffing dorpsraad Hurdegarijp dichtbij', *Leeuwarder Courant* (23 september 1994), 15.

referendum. Hoewel de regering, zoals bleek uit het vorige hoofdstuk, had opgeroepen tot het experimenteren met lokale referenda, bleek het voor gemeenten in de praktijk dus erg lastig om daadwerkelijk lokale referenda te organiseren. Er bestond immers geen nationale wetgeving waarin algemene vereisten ten aanzien van het lokale referendum werden gesteld.

PvdA'er Troostwijk concludeerde: 'Als men inderdaad van mening is, dat een dergelijk referendum moet kunnen plaatsvinden, dan lijkt het ons weinig aanvaardbaar het in de staatsrechtelijke lucht te laten hangen.'<sup>172</sup> Eerste Kamerlid De Geer van Oudegein (CHU) sloot zich daarbij aan. Hij vroeg of de bewindslieden, net als hijzelf, 'een wettelijke grondslag voor een consultatief referendum van welk rijksorgaan dan ook gewenst achten.'<sup>173</sup> Uit de Kamervragen blijkt dat de lokale referendumpraktijk en de nationale referendumdiscussie nauw met elkaar in verbinding stonden. In het volgende hoofdstuk, waarbij lokale referenda over gemeentelijke herindelingen centraal staan, zal deze wisselwerking verder ter sprake komen.

---

<sup>172</sup> *HEK*, 1975-1976, 619.

<sup>173</sup> *HEK*, 1975-1976, 621.

## 4 | Gemeenten op de schop

### Frictie in Friesland

Het merendeel van de lokale referenda in de jaren zeventig, haast tachtig procent, had betrekking op mogelijke gemeentelijke herindelingen.<sup>174</sup> Zo werd er, in het kielzog van de gemeenteraadsverkiezingen in 1974, een referendum gehouden in diverse Friese gemeenten. In Doniawerstal, Ferwerderadeel, Gaasterland, Leeuwarderadeel en Sloten kregen de inwoners de gelegenheid zich uit te spreken over de voorgestelde gemeentelijke herindeling.<sup>175</sup> In deze gemeenten, waar de gemeenteraadscoalities bestonden uit de (protestants-)christelijke partijen, CHU, KVP, ARP, eventueel aangevuld met de PvdA, werden aan de kiesgerechtigden vragen voorgelegd, die betrekking hadden op de plannen om de gemeentegrenzen drastisch te wijzigen.

Een studiegroep van de Gedeputeerde Staten<sup>176</sup> van Friesland had, vier jaar eerder, geconcludeerd dat het, omwille van het vergroten van de slagkracht van het bestuur, aanbeveling verdiende om het aantal Friese gemeenten sterk terug te brengen.<sup>177</sup> Diverse gemeenten, waaronder Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel, dienden daartoe samengevoegd te worden. Een latere werkgroep, die in navolging van het rapport van de studiegroep onderzoek deed naar de herziening van de gemeentegrenzen, concludeerde hetzelfde. Wel stelde deze werkgroep dat, ‘met het oog op het goed blijven functioneren van de uit democratisch oogpunt wenselijke betrokkenheid van de burgers bij het gemeentelijk

---

<sup>174</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018).

<sup>175</sup> ‘Eerst stemmen dan op reis’, *Leeuwarder Courant* (29 mei 1974), 17. Dit is opvallend te noemen: een soortgelijk referendum in de Zaanstreek (ook over een gemeentelijke herindeling) werd in 1972 nog door minister van Binnenlandse Zaken Geertsema van de hand gewezen. Zie: ‘Geertsema wijst referendum Zaanstreek af’, *De Volkskrant* (16 september 1972), 11.

<sup>176</sup> De rol van Gedeputeerde Staten bij gemeentelijke herindelingen is van belang. In de artikelen 157-166 van de Gemeentewet (1960) wordt uiteengezet hoe een advies over een herindeling tot stand komt: de minister of de gemeenteraad kan Gedeputeerde Staten verzoeken om de haalbaarheid van een grenswijziging te onderzoeken. Gedeputeerde Staten peilt vervolgens de mening van de betrokken gemeenteraden, stelt daarover een rapport op en bericht vervolgens de minister. Nadat de minister een inventarisatie heeft ontvangen, heeft overlegd met de Raad van State en een herindeling kansrijk en wenselijk acht, verzoekt hij Gedeputeerde Staten om met een ontwerp te komen. De gemeenten hebben vervolgens nog de mogelijkheid om zich uit te spreken over de herindelingsplannen, voordat de minister een definitief oordeel velt. Zie Hermeijer, M., ‘Grondwet en herindeling’, in: *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet* (2010 Nijmegen), 53-84.

<sup>177</sup> ‘Aantal Friese gemeenten moet met twintig verminderd worden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 november 1970), 15. In eerste instantie was er zelfs sprake van het totaal opheffen van Friesland als provincie. De provincie zou in de uitgelekte plannen van minister De Gaay Fortman namelijk worden opgedeeld in verschillende gewesten. Om een dergelijke ‘aanslag op Friesland’ te voorkomen, werd in februari 1974 een actiecomité opgericht, waarin vertegenwoordigers van *alle* politieke partijen in Friesland zetelden. Mocht het nodig blijken, was het comité zelfs bereid om een beroep te doen op de Friese inwoners om zich over de bestuurlijke plannen uit te spreken. Daartoe overwoog het comité ook om een Friesland-breed referendum te houden. Zie: ‘Politieke partijen samen in comité’, *Leeuwarder Courant* (20 februari 1974), 17.

bestuursbeleid', het van belang was om de opvattingen en voorkeuren van bevolking en gemeentebesturen goed in de gaten te houden.<sup>178</sup>

Daarom werd er, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen, aan de inwoners van Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel per referendum gevraagd of zij voorstander waren van het samenvoegen van beide gemeenten of dat zij de zelfstandigheid van de afzonderlijke gemeenten wilden behouden. Voorafgaand aan het referendum werden de kiezers van beide gemeenten geïnformeerd via lokale media over de mogelijke gemeentelijke herindelingen, de voor- en nadelen daarvan, en de praktische zaken rondom het referendum.<sup>179</sup> Burgemeester Bosma van Leeuwarderadeel bevestigde dat het noodzakelijk was om burgers vooraf degelijk in te lichten. 'Se moatte dêr wol idé by hawwe. As de minsken net witte hwer't it om giet, dan sizze wy: net yn'e bus dwaen', meende de burgemeester.<sup>180</sup>

De opkomst bij de referenda in Leeuwarderadeel en Ferwerderadeel was, ondanks dat er, in tegenstelling tot het referendum in Hardegarijp, geen te behalen kies- of opkomstdrempel gold, hoog. In Ferwerderadeel bracht ruim 80% van de kiesgerechtigden hun stem uit; in Leeuwarderadeel kwam 77% naar het stembokje. In beide plaatsen was ruim 70% van de stemmers vóór het zelfstandig blijven van de afzonderlijke gemeenten.<sup>181</sup> Dankzij de ruime meerderheid bij de referenda leek de discussie over de gemeentelijke samenvoeging tijdelijk gesust. Minister De Gaay Fortman van Binnenlandse Zaken, die zich eerder ook in de referendumdiscussie had gemengd, verklaarde in de Tweede Kamer dat hij kennis had genomen van het advies van Gedeputeerde Staten, maar dat hij voorlopig geen 'voorstel tot wijziging van de gemeentelijke indeling van Leeuwarderadeel en Ferwerderadeel' wilde doen.<sup>182</sup>

Ondanks de geruststellende woorden van de minister, bleven veel inwoners van Ferwerderadeel ongerust – met name omdat Gedeputeerde Staten nog altijd onderzoek verrichtten naar de herindeling van de gemeentegrenzen. Daarom namen enkele bezorgde burgers in januari 1975 het initiatief tot de oprichting van het *Comité Handhaving Zelfstandigheid gemeente Ferwerderadeel*, dat zich tot doel stelde om de zelfstandigheid van de van oudsher overwegend agrarische plattelandsgemeente te bewaken. Een samenvoeging

---

<sup>178</sup> 'Eerste deel rapport gemeentelijke herindeling verschenen', *De Feanster* (21 maart 1974), 9.

<sup>179</sup> Voor de inwoners van Ferwerderadeel gebeurde dit via het lokale krantje "De Sawn Stjerren"; de Leeuwarderadeelse kiezers werden op de hoogte gehouden via "Op 'e Skille". Zie ook: 'Referendum over herindeling in Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel', *Leeuwarder Courant* (2 mei 1974), 15.

<sup>180</sup> 'Veel kiezers deden mee aan referendum herindeling gemeenten', *Leeuwarder Courant* (30 mei 1974), 19. Vrij vertaald: 'Ze moeten er wel een idee bij hebben. Als de mensen niet weten waarover het gaat, dan zeggen wij: niet in de bus doen.'

<sup>181</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018). Zie ook: 'Grote meerderheid in Leeuwarderadeel voelt niet voor samengaan met Ferwerderadeel', *Leeuwarder Courant* (8 juni 1974), 11.

<sup>182</sup> *HTK*, 1974-1975, 876.

met andere gemeenten zou, aldus het comité, de maatschappelijke, sociaaleconomische en culturele evenwicht totaal verstoren.<sup>183</sup> De leden van het comité, waar raadsleden van de ARP, VVD, CHU en PvdA<sup>184</sup> en diverse vertegenwoordigers van dorpsbelangen zitting in namen, waren dan ook van oordeel dat de uitslag van het referendum met alle mogelijke democratische middelen verdedigd diende te worden.<sup>185</sup>

Toen de Gedeputeerde Staten later alsnog een concreet plan presenteerden om de beide Friese gemeenten samen te voegen, laaide de discussie opnieuw op. In een reactie op de gemeentelijke herindelingsplannen liet CDA-fractielid van Ferwerderadeel De Jong, die ook deel uitmaakte van het *Comité Zelfstandigheid Ferwerderadeel*, zich fel uit: ‘Wij hebben “inspraak”, maar ik vind al die dure nota’s maar volksverlakkerij [...]. Hier wordt de inspraak vervangen door dwang.’ Ook Fortuin van de PvdA-fractie achtte actie tegen de plannen noodzakelijk, met name vanwege het feit dat de kiezers zich tijdens de raadsverkiezingen in niet mis te verstane bewoordingen hadden uitgesproken vóór handhaving van Ferwerderadeel. VVD’er Bouma, eveneens *Comité*-lid, sloot zich daarbij aan. Ondanks de breed gedeelde slogans van de spreiding van macht en inspraak, werden belangrijke besluiten van hogerhand opgedrongen, meende hij. ‘De ynspraek is dan wol in geld aei of in dea kyk’, vond Bouma.<sup>186</sup> Daarom verzochten de raadsleden het *Comité Zelfstandigheid Ferwerderadeel* met klem om de zelfstandigheid van de gemeente te blijven verdedigen.<sup>187</sup>

Een jaar later werd in een recreatiezaal van de zuivelfabriek in Marrum, een dorp in de gemeente Ferwerderadeel, tijdens een speciale bijeenkomst wederom gesproken over de plannen van Gedeputeerde Staten.<sup>188</sup> Burgemeester Boschma van Leeuwarderadeel verheugde zich over de volle publieke tribune, die, net als bij de hoge opkomst bij het referendum een paar jaar eerder, getuigde van de grote betrokkenheid van de bevolking bij het vraagstuk en CDA’er De Jong wees zowel op het verrichte werk van het *Comité Zelfstandigheid Ferwerderadeel*, die in hun pleitnota ‘op voortreffelijke wijze en overduidelijk’ tegen de opheffing van de gemeente

---

<sup>183</sup> ‘Comité handhaving zelfstandigheid Ferwerderadeel opgericht’, *Leeuwarder Courant* (8 februari 1975), 10.

<sup>184</sup> Zo namen uit Ferwerd o.a. Meekma, voorzitter van de ARP-raadsfractie, Bouma, voorzitter van de VVD-raadsfractie, en Kooistra, voorzitter van de PvdA-raadsfractie, zitting in de commissie. Vanuit Wanswerd was De Jong, voorzitter van de CHU-raadsfractie, afgevaardigd.

<sup>185</sup> ‘Moet Ferwerderadeel opgeheven worden?’, *De Sawn Sjterren Post* (1 februari 1975), 1.

<sup>186</sup> Vrij vertaald: ‘De inspraak is dan een onvruchtbaar ei of een dood kuiken.’ Kortom, er is niks van terecht gekomen.

<sup>187</sup> ‘Ferwerderadeel tegen herindeling gemeenten en Waddenzee-nota’, *De Sawn Sjterren Post* (1 september 1976), 1.

<sup>188</sup> NL-HCL, Gemeentearchief Leeuwarderadeel te Historisch Centrum Leeuwarden, Agenda’s, ingekomen stukken en notulen van de vergaderingen van de (tijdelijke) raad, met raadsstukken 1945-1989, inv. nr. 32, Brief van de burgemeester en wethouders van Leeuwarderadeel aan de Verenigingen voor dorpsbelangen in de gemeente Leeuwarderadeel, 22 augustus 1977.

hadden geageerd, als op de duidelijke ‘neen’-uitslag van het referendum om zo een zelfstandig Ferwerderadeel te bepleiten.<sup>189</sup> Het constante aandringen van Gedeputeerde Staten op het samenvoegen van Leeuwarderadeel en Ferwerderadeel deed, aldus de gemeenteraadsleden van beide gemeenten, ‘denken aan de bekende struisvogel, die zijn kop willens en wetens in het zand steekt.’<sup>190</sup> Het standpunt van Gedeputeerde Staten was immers volledig gebaseerd op de eigen opvatting en ‘volstrekt in tegenstelling tot de uitspraken van de bevolking en de beide hoogste bestuursorganen’ in beide gemeenten.<sup>191</sup> Mocht die wens tot beider zelfstandigheid niet gehonoreerd worden, was dat veelzeggend voor de waardering voor de inspraak van de burger, aldus De Jong.<sup>192</sup>

De uitspraken van De Jong stonden haaks op de woorden van Aarts, destijds zijn CDA-collega in de Tweede Kamer. Waar De Jong duidelijk de uitslag van het referendum verdedigde, meende Aarts dat je weliswaar rekening moet houden met de gevoelens van de bevolking, maar dat het ‘evenwel volstrekt onmogelijk [is] om de wensen van de inwoners volledig te realiseren. Men moet begrijpen dat het niet gaat om een gemeente met bijvoorbeeld vijfhonderd inwoners als een zelfstandige eenheid te laten bestaan.’<sup>193</sup>

Tegelijk met het referendum in Leeuwarderadeel en Ferwerderadeel vond er een soortgelijk referendum plaats in Doniawerstal. In die gemeente werd aan de kiesgerechtigden gevraagd of zij voor dan wel tegen samenvoeging met de gemeente Haskerland waren. Het initiatief voor het referendum kwam van de CHU-fractie, destijds de grootste partij in de gemeente, maar werd ook gesteund door de ARP. Antirevolutionair Sijbesma meende bijvoorbeeld dat zich een unieke kans voordeed om enerzijds de mening van de ingezetenen inzake de gemeentelijke herindeling te kunnen peilen, en anderzijds om de

---

<sup>189</sup> NL-HCL, Gemeentearchief Leeuwarderadeel te Historisch Centrum Leeuwarden, Agenda’s, ingekomen stukken en notulen van de vergaderingen van de (tijdelijke) raad, met raadsstukken 1945-1989, inv. nr. 33, Notities inzake de voorstellen van gedeputeerde staten tot samenvoeging van de gemeenten Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel, opgesteld door de burgemeesters en wethouders van zowel Leeuwarderadeel als Ferwerderadeel, 5.

<sup>190</sup> NL-HCL, Gemeentearchief Leeuwarderadeel te Historisch Centrum Leeuwarden, Agenda’s, ingekomen stukken en notulen van de vergaderingen van de (tijdelijke) raad, met raadsstukken 1945-1989, inv. nr. 33, Notities inzake de voorstellen van gedeputeerde staten tot samenvoeging van de gemeenten Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel, opgesteld door de burgemeesters en wethouders van zowel Leeuwarderadeel als Ferwerderadeel, 5.

<sup>191</sup> NL-HCL, Gemeentearchief Leeuwarderadeel te Historisch Centrum Leeuwarden, Agenda’s, ingekomen stukken en notulen van de vergaderingen van de (tijdelijke) raad, met raadsstukken 1945-1989, inv. nr. 33, Notities inzake de voorstellen van gedeputeerde staten tot samenvoeging van de gemeenten Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel, opgesteld door de burgemeesters en wethouders van zowel Leeuwarderadeel als Ferwerderadeel, 7.

<sup>192</sup> ‘Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel willen niets van samenvoeging weten’, *De Sawn Stjerren Post* (1 september 1977), 1; ‘Pleitnota inzake handhaving zelfstandigheid gemeente Ferwerderadeel’, *De Sawn Stjerren Post* (1 juni 1977), 3.

<sup>193</sup> ‘Aan herindeling is niet te ontkomen’, *Leeuwarder Courant* (19 april 1977), 15.

gemeenteverkiezingen te organiseren: ‘Jo ha sa twa miggen yn ien klap.’ Ook de Fryske Nasjonale Partij steunde, na enig aarzelen, het initiatief van de CHU. FNP-woordvoerder Postma was akkoord met het voorstel, op voorwaarde dat van tevoren via het gemeentelijke informatieblad de nodige objectieve voorlichting werd verschaft.<sup>194</sup> Ondanks dat ook bij dit referendum geen kies- of opkomstdrempel gold, was de opkomst ruim 80% en was het merendeel van de stemgerechtigden fel tegen een gemeentelijke herindeling gekant.<sup>195</sup> Bij latere vergaderingen tussen de Gedeputeerde Staten en de gemeenten over een eventuele samenvoeging van gemeenten, drong burgemeester Cavaljé van Doniawerstal aan op het respecteren van de referendumsuitslag: ‘Mijn inziens kan niet aan de uitslag van dat referendum worden voorbijgegaan.’<sup>196</sup> Ook het *Gemeentlik komité ta it bihâld fan Doanjewestal* meende dat de referendumsuitslag in ere gehouden moest worden.<sup>197</sup>

Bij de referendumsuitslagen in de gemeenten Sloten en Gaasterland tekende zich eenzelfde beeld af als bij de referenda in Doniawerstal, Leeuwarderadeel en Ferwerderadeel. De opkomstpercentages schommelden rond de 75% en het merendeel van de kiesgerechtigden sprak zich tegen een herindeling uit.<sup>198</sup> De opkomstpercentages en de duidelijke uitslag van het referendum waren een duidelijk signaal voor Den Haag. Om de gemoederen in de Friese gemeenten enigszins tot bedaren te brengen, bracht minister De Gaay Fortman een bezoek aan Friesland. Hij maakte een rondgang door diverse gemeenten om aan de gemeentebestuurders te vragen wat zij van de gemeentelijke herindelingsplannen van Gedeputeerde Staten vonden. De dag na zijn bezoek aan Friesland rapporteerde De Gaay Fortman aan de Kamer: ‘Gisteren had ik het voorrecht de ganse dag door te brengen in de provincie Friesland. Ik ben er diep dankbaar voor dat het mij gelukt is onbeschadigd uit Friesland te komen, want men schreef mij het plan toe voor de herindeling van de gemeenten in Friesland dat door Gedeputeerde Staten is gemaakt. Ik denk dat ik in ongeveer tien gemeenten ben geweest. Daar was ook niemand voor de gemeentelijke herindeling, maar men bleef mij wel het antwoord schuldig als ik vroeg wat er dan wel zou moeten gebeuren.’<sup>199</sup>

Toen in 1981 door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer het voorbereidend onderzoek voor het ontwerp van de wet betreffende de *Gemeentelijke herindeling van Friesland* werd verricht, werden de referenda-uitslagen, na een periode van

---

<sup>194</sup> ‘Referendum over gemeentelijke herindeling’, *Leeuwarder Courant* (9 april 1974), 18.

<sup>195</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018).

<sup>196</sup> ‘Herindeling hoeft niet zo drastisch als GS hier willen’, *Leeuwarder Courant* (27 mei 1977), 21.

<sup>197</sup> ‘Doniawerstal timmert aan de weg ta it bihald’, *Leeuwarder Courant* (10 juni 1977), 4.

<sup>198</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018).

<sup>199</sup> *HTK*, 1977-1978, 596.



relatieve rust, weer van stal gehaald. De CDA-leden van de commissie prezen de zorgvuldigheid van Gedeputeerde Staten bij het voorbereidende werk en de manier waarop zij ‘gelegenheid hebben gegeven tot inspraak vanuit en overleg met de Friese bevolking’, waardoor het maatschappelijk draagvlak zou zijn vergroot.<sup>200</sup> De PvdA-leden betwistten dat echter door te stellen dat de ‘erkenning [tot de noodzaak van een gemeentelijke herindeling] bij gemeentebesturen en bevolking niet of nauwelijks aanwezig is. [...] De Friese bevolking heeft weliswaar ruime mogelijkheden gehad haar mening kenbaar te maken. Ruimer dan de gemeentewettelijke procedure voorschrijft. Het is echter de vraag of dit feit heeft bijgedragen tot een ruimere aanvaarding van de voorstellen.’<sup>201</sup>

Bij de uiteindelijke beslissing om tot gemeentelijke herindeling over te gaan, speelden de referenda-uitslagen een wisselende rol. Met betrekking tot Doniawerstal bleken de Kamerleden van D’66 en PvdA weliswaar waardering te hebben voor de ‘ijver en overtuigingskracht’ waarmee Doniawerstal ‘de zelfstandigheid heeft verdedigd’, maar alles afwegende kon er geen andere conclusie worden getrokken dan tot opheffing over te gaan. De VVD-leden vonden het echter wenselijk dat Doniawerstals zelfstandigheid, zoals ‘bij herhaling ook door gemeentebestuur en bevolking uitgesproken’, gehandhaafd bleef.<sup>202</sup> Met betrekking tot de fusering van de Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel werd geconcludeerd dat de ‘plaatselijke opvattingen hebben het voornemen om Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel samen te voegen onhaalbaar gemaakt’.<sup>203</sup> Kortom, de voorkeuren van de plaatselijke bevolking, zoals bleek uit de referenda, wogen weliswaar mee in de uiteindelijke besluitvorming, maar waren geenszins doorslaggevend is geweest. De latere minister van Binnenlandse Zaken, de heer Rietkerk, meldde dat er weliswaar grote waarde was toegekend aan de mening van de directbetrokkenen, maar dat andere aspecten, zoals bestuurlijke efficiëntie, niet uit het oog waren verloren. Er was dus geen sprake van een hiërarchisch karakter tussen deze criteria.<sup>204</sup> Ondanks hevig protest van met name Doniawerstal, zou de zelfstandigheid van deze gemeente, net als die van Gaasterland en Sloten, bij de gemeentelijke herindeling in 1984 verloren gaan. Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel bleven daarentegen wel zelfstandig.<sup>205</sup>

---

<sup>200</sup> TK, 1981-1982, Kamerstuk 16824, nr. 6, Gemeentelijke herindeling van Friesland. Voorlopig verslag van 22 maart 1982, 7.

<sup>201</sup> TK, 1981-1982, Kamerstuk 16824, nr. 6, Gemeentelijke herindeling van Friesland. Voorlopig verslag van 22 maart 1982, 8.

<sup>202</sup> TK, 1981-1982, Kamerstuk 16824, nr. 6, Gemeentelijke herindeling van Friesland. Voorlopig verslag van 22 maart 1982, 43-44.

<sup>203</sup> TK, 1981-1982, Kamerstuk 16824, nr. 6, Gemeentelijke herindeling van Friesland. Voorlopig verslag van 22 maart 1982, 31.

<sup>204</sup> TK, 1982-1983, Kamerstuk 16824, nr. 10, Nota naar aanleiding van het eindverslag, 3.

<sup>205</sup> In 2017 werd echter alsnog besloten dat beide gemeenten hun zelfstandigheid zouden verliezen en zouden opgaan in diverse andere gemeentelijke fusies.

## Discussie in Drenthe

Niet alleen in Friesland werden referenda gehouden met betrekking tot gemeentelijke of provinciale herindelingen. Ook in de Noord-Drentse gemeenten Peizen, Eelde, Roden en Zuidlaren, werd, in het kader van De Gaay Fortmans *Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur*, een volksstemming gehouden. De vier gemeenten ageerden sterk tegen het voornemen van de Gedeputeerde Staten van Groningen, dat ondersteund werd door de minister, om bij Groningen te worden gevoegd.<sup>206</sup> Roder PvdA-raadslid Van de Kroft vond het ‘vreemd om erover te moeten praten dat het Noordenveld van een huidige provincie straks wordt ingedeeld in het zuidelijke deel van een andere provincie. De conceptwet van De Gaay Fortman is veel te veel gericht op het westen van het land. Een volksstemming zal de beslissing moeten brengen, ook al omdat je daarmee het bestuur veel dichterbij de bevolking brengt.’ Van de Kroft schatte namelijk dat, bij het houden van een referendum, ruim 95% van de Noord-Drentse bevolking tegen aansluiting bij Groningen zou zijn.<sup>207</sup> Om het referendum tot een succes te maken, werden in alle vier de gemeenten, met steun van de politieke partijen en burgemeesters aldaar, actiecomités opgericht, die zich, onder de gezamenlijke noemer van *De Kop Hoort Erbij*, tot voornaamste doel stelden de bevolking op te roepen om massaal deel te nemen aan het referendum.<sup>208</sup> Na enkele maanden werd tijdens een Noordenveldvergadering, een bijeenkomst van de dagelijkse besturen van alle Noord-Drentse gemeenten, unaniem besloten tot het op basis van een gemeentelijke verordening, houden van een adviserend referendum. Wel diende, aldus de gemeenten, van zowel Drentse als Groninger zijde de nodige voorlichting aan de bevolking te worden verschaft, zodat de bevolking tot een afgewogen stemoordeel zou komen.<sup>209</sup>

De Gaay Fortman wilde de uitslag van een eventueel referendum weliswaar laten meewegen bij zijn besluit, maar niet meer dan andere reacties op zijn plannen.<sup>210</sup> Daarnaast vond de minister de uitslag bij voorbaat voorspelbaar en onbetrouwbaar, omdat de mensen zouden worden gedreven door emoties en niet door het redelijk afwegen van belangen.<sup>211</sup> Hij stelde dat ‘het is een bekend sociologisch gegeven dat de uitslag van volksstemmingen conservatief is. Als je mensen vraagt of iets moet veranderen, antwoorden ze nee. In wezen

---

<sup>206</sup> ‘In Noord-Drenthe volksstemming over inlijving Groningen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (17 november 1975), 2.

<sup>207</sup> ‘Uitspraak van Groningen bevestigt angst in Roden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (25 november 1975), 5.

<sup>208</sup> ‘Noord-Drenthe werkt al aan referendum’, *Nieuwsblad van het Noorden* (26 november 1975), 5.

<sup>209</sup> ‘Volksstemming over herindeling 22 mei’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 april 1976), 1.

<sup>210</sup> ‘Minister De Gaay Fortman: Volksstemming Noord-Drenthe telt niet extra’, *Nieuwsblad van het Noorden* (27 november 1976), 2.

<sup>211</sup> ‘Nooit bij de stad Groningen’, *Het Parool* (20 mei 1976), 5.

doen ze hun uitspraak op grond van informatie van mensen die het referendum organiseren. Ik hecht er daarom geen waarde aan.’<sup>212</sup> De Groningse gedeputeerde Heering sloot zich aan bij de uitspraak van De Gaay Fortman. Hij geloofde ook niet in het referendum, vanwege het dikwijls ontbreken van voldoende voorlichting. Hij betitelde de volksstemming zelfs als ‘een typisch folkloristisch gebeuren. Goed voor schoolkinderen, maar voor volwassenen onvoldoende.’<sup>213</sup> In een radio-uitzending van de *Regionale Omroep Noord en Oost* op 18 mei bleek dat VVD-Kamerlid Evenhuis een ietwat andere mening was toegedaan. Hij vond dat namelijk dat als minstens 75 procent van de stemgerechtigden in Noord-Drenthe aan de volksstemming mee zouden doen, de uitslag wel degelijk enig representatief karakter had. Maar, zo benadrukte Evenhuis, ‘de stemmers van het referendum zullen niet de beslissing nemen over de herindeling.’ Dat bleef aan de gemeenteraden, Provinciale Staten, maar vooral aan de Tweede Kamer voorbehouden.<sup>214</sup>

Op zaterdag 22 mei 1976 werd, ondanks de kritiek van De Gaay Fortman, het referendum voor de bewoners van de vier Drentse gemeenten georganiseerd. De uitslag liet weinig aan de verbeelding over: ruim 98% van de stemgerechtigden wees een aansluiting bij Groningen van de hand.<sup>215</sup> Het opkomstpercentage bij het referendum, schommelend tussen de 80 en 95 procent, was beduidend hoger dan de 70 procent die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1974 werd gehaald. Daarmee participeerden ruim twintigduizend Drentenaren in het referendum.<sup>216</sup> De reacties op het referendum, en zijn uitslag, waren wisselend. Burgemeester Cannegieter van Zuidlaren vond dat ‘de gemeentebesturen hebben door het houden van het referendum goed onderkend wat er onder de bevolking leeft. De uitslag geeft aanleiding door te gaan op de ingeslagen weg.’<sup>217</sup> Ook burgemeester Wiebenga van Eelde verklaarde trots dat ‘de minister niet om de stemming heen kan. Die kan en mag hij niet naast zich neerleggen.’<sup>218</sup> Daarentegen liet commissaris van de Koningin in Groningen, de heer Toxopeus, in navolging van De Gaay Fortman, weten dat het referendum een ‘puur emotionele zaak’ was en dat verder commentaar niet nodig was.<sup>219</sup> Zijn collega in Drenthe, mevrouw Schilthuis, was het daarmee oneens. Zij vond dat, dankzij het hoge opkomstpercentage, een enorm effect van het referendum

---

<sup>212</sup> ‘Noord-Drenthe moet bij provincie Groningen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (29 april 1976), 1.

<sup>213</sup> ‘Volksstemming over grenswijziging slechts brokje folklore’, *Leeuwarder Courant* (21 mei 1976), 31.

<sup>214</sup> ‘N-Drentse emoties rond inlijvingsplan’, *Nieuwsblad van het Noorden* (19 mei 1976), 11.

<sup>215</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018). Zie ook: ‘Drenthe wijst Groningen af’, *Het vrije volk* (24 mei 1976), 3; ‘Noord-Drenthe stemt massaal tegen provincie Groningen’, *Het Parool* (24 mei 1976), 4.

<sup>216</sup> ‘Noord-Drenthe wil niet bij Groningen’, *Nederlands dagblad* (25 mei 1976), 5.

<sup>217</sup> ‘Noord-Drenthe wil niet bij Groningen’, *Nederlands dagblad* (25 mei 1976), 5.

<sup>218</sup> ‘Noord-Drenthe, wat nu?’, *Nieuwsblad van het Noorden* (26 juni 1976), 23.

<sup>219</sup> ‘Noord-Drenthe wil niet bij Groningen’, *Nederlands dagblad* (25 mei 1976), 5.

uitging. De duidelijke uitspraak had het provinciaal bestuur, dat immers ook gekant was tegen een indeling bij Groningen, een hart onder de riem gestoken. ‘Wij hebben blijkbaar goed geweten wat er onder de bevolking leeft’, aldus Schilthuis.<sup>220</sup>

Het afdelingsbestuur van DS’70 vond dat ‘deze democratische beslissing gerespecteerd moet worden.’ Tevens plaatsten zij een kanttekening bij De Gaay Fortmans klacht dat het referendum zo emotioneel beladen zou zijn geweest; alle verkiezingen zijn immers, zo stelde DS’70, emotioneel.<sup>221</sup> Ook de provinciale besturen van de PPR in Groningen en Drenthe hechtten, in tegenstelling tot de nationale bewindslieden, veel waarde aan de referendumuitslag. Het referendum had namelijk uitgewezen dat er geen animo onder de bevolking was voor een herindeling: ‘Hoewel referenda in ons staatsbestel geen erkend middel zijn om zich voor of tegen bepaalde plannen uit te spreken, vinden wij dat bij de beoordeling van de regeringsplannen, naast andere overwegingen, ook de uitspraken van de bevolking getrokken moeten worden. Dit te meer omdat de regering niet heeft voorzien in een deugdelijke inspraakprocedure.’ Ondanks dat de provinciale PPR-besturen het belang van het referendum onderstreepten, erkende de PPR-afdeling in Groningen dat er, ondanks de referendumuitslag, wel degelijk voordelen kleefden aan een aansluiting bij die provincie door de Drentse gemeenten. Veel Drentenaren waren immers, wat betreft werk en voorzieningen, nu eenmaal veel gericht op de stad Groningen.<sup>222</sup> Op nationaal niveau was de PPR niet per definitie een groot supporter van het referendum geweest. PPR-Tweede Kamerlid Waltmans had eerder al laten weten het referendum een overbodige zaak te vinden, aangezien het, volgens hem, haast zeker was dat De Gaay Fortman reeds van het idee was afgestapt om de gemeenten bij Groningen onder te brengen. De toegevoegde waarde was, aldus Waltmans, vrij beperkt, maar ‘voor de onderlinge eenheid in Noord-Drenthe is het [referendum] wel goed.’<sup>223</sup>

In aanloop naar de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wezen de Drentse provinciebestuurders nog regelmatig op het belang van de referendumuitslag. De Gedeputeerde Londo stelde halverwege 1976 nog dat ‘het kabinet de waarde van het referendum zal moeten onderkennen’ en het Drents Statenlid Post-Hooykaas (PPR) vond dat: ‘De minister heeft kleine oortjes. Hij hoort niet wat de basis zegt. Heel Noord-Drenthe heeft bewezen dat de democratie niet dood is. Als hij daaraan geen gehoor geeft, krijgt die democratie een geweldige opdonder.’ GPV-Statenlid Feyen gaf te kennen weliswaar geen voorstander te

---

<sup>220</sup> ‘Noord-Drenthe zegt keihard “nee”’, *Nieuwsblad van het Noorden* (24 mei 1976), 1.

<sup>221</sup> ‘Bevolking wil Drents blijven’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 juli 1976), 6.

<sup>222</sup> ‘Laat de kop erop’, *Nieuwsblad van het Noorden* (8 juni 1976), 4.

<sup>223</sup> ‘Argumenten voor indeling Nrd.-Drenthe bij Groningen met haren erbij gesleept’, *Nieuwsblad van het Noorden* (15 april 1976), 15.

zijn van referenda, maar ook hij moest erkennen dat er, in het geval van Drenthe, sprake was van zeer bijzondere omstandigheden.<sup>224</sup> Uiteindelijk zou blijken dat De Gaay Fortman, bij de presentatie van het wetsontwerp over de provincies in de nieuwe stijl in de Rolzaal op het Haagse Binnenhof, toch had geluisterd naar alle tumult in Drenthe: de vier Drentse gemeenten werden in het plan niet samengevoegd met Groningen.<sup>225</sup> In zijn schrijven meldde hij dat hij zich bij die keuze onder meer had laten leiden door de heftige reacties uit Noord-Drenthe. Zakelijk gezien was er echter, aldus De Gaay Fortman, geen reden om de gemeenten niet samen te voegen met Groningen. Daarbij zei de minister tevens dat de referendumuitslag, als vorm van inspraak, zorgvuldig was afgewogen en dus ook was meegenomen in het uiteindelijke wetsvoorstel. Wel liet de minister zich in het algemeen nog uit over het referenduminstrument: ‘Een beslissend referendum is in strijd met de Nederlandse rechtspraak. Ik kan me wel voorstellen, dat gemeenten een consultatief referendum organiseren. Een referendum heeft de schijn van een volksdemocratie, maar ieder weet wat een volksdemocratie betekent...’<sup>226</sup>

### **Splitsing van Limburg**

Ook in het diepe zuiden van Nederland ontstond in 1975 beroering over de plannen van De Gaay Fortman over de wijzigingen in de provinciale grenzen. De Gaay Fortman was voornemens om de provincie Limburg in twee te splitsen.<sup>227</sup> Verschillende actiecomités spraken zich sterk uit tegen het idee van De Gaay Fortman en vonden dat de minister te weinig ruimte liet aan de inspraak van de Limburgers: de zwijgende meerderheid, die op *hearings* niet goed vertegenwoordigd was, werd niet gehoord. Daarom wilde het comité *Limburg blijf Limburg*, via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de organisatorische punten voor een referendum realiseren.<sup>228</sup> Daarvoor wilde het actiecomité tevens steun zoeken bij het Europees Parlement, omdat in die kringen, zo dacht het comité, het referenduminstrument wél werd gewaardeerd – weliswaar omdat het in die kringen hoofdzakelijk gold als mogelijk middel om de Europese integratie te bevorderen, zoals de referenda in Bolsward en Delft eerder hadden uitgewezen.<sup>229</sup> De roep om een referendum werd onder andere gesteund door verschillende leden van de Katholieke Werkende Jongeren, later onderdeel van de jongerenorganisatie van de FNV: ‘Waarom niet een referendum houden over tweedeling van Limburg? Niet op een

---

<sup>224</sup> ‘Minister, (her)lees ons standpunt!’, *Nieuwsblad van het Noorden* (9 juni 1976), 2.

<sup>225</sup> TK, 1976-1977, Kamerstuk 14323, nr. 3, Memorie van Toelichting op Wet tot wijziging van de provinciale indeling, 29-31.

<sup>226</sup> ‘De Gaay Fortman: ‘Het is een grote dag voor ons’’, *Nieuwsblad van het Noorden* (5 januari 1977), 3.

<sup>227</sup> TK, 1976-1977, Kamerstuk 13600, nr. 22, Verslag van een mondeling overleg, 3.

<sup>228</sup> ‘Actiecomité wil referendum over splitsing Limburg’, *Limburgsch Dagblad* (10 oktober 1975), 1.

<sup>229</sup> ‘Limburgs referendum met Europese steun’, *Limburgsch Dagblad* (22 oktober 1975), 13.

termijn van twee of drie weken, maar na gedegen en eerlijke voorlichting van overheid en politieke partijen. Of is men soms bang voor een uitspraak van het volk? Vrezen de heren politici dat bepaalde zaken dan anders zullen uitpakken dan zij zich hebben voorgesteld?’<sup>230</sup>

Hoewel de KWJ overwegend positief oordeelde over het referenduminstrument an sich, bespeurde de beweging, zo liet zij in een verklaring weten, enige hypocrisie bij de gemeenten en provinciebestuurders, die zich een opvallend positieve houding ten opzichte van het initiatief hadden aangemeten. Een provinciale herindeling zou deze ‘heren van dorp en stad’ namelijk slecht uitkomen – hun positie zou immers op de tocht komen te staan -, waardoor de lokale bestuurders zich nu ineens wel achter het referenduminstrument schaalden. Een verwonderlijke ontwikkeling, aldus de KWJ, want ‘mensen die destijds alles konden gebruiken behalve actie, klimmen nu op de barricaden [...]. Het overgrote deel van de huidige “actievoerders” stond toen te ver van de burger af.’ De oproep van gemeentelijke bestuurders tot het organiseren van een referendum was feitelijk gericht op het behoud van hun machtspositie, meende de jongerenorganisatie.<sup>231</sup> Politiek-strategische doeleinden waren, voor de lokale bestuurders, doorslaggevend.

Ook de Gedeputeerde Staten van Limburg hadden, net als de KWJ, hun twijfels bij het organiseren van een referendum. Hoewel zij de plannen van De Gaay Fortman over de herindeling evengoed afkeurden, meenden zij dat in een referendum slechts één facet van de gehele problematiek ter beoordeling zou kunnen worden voorgelegd. Het referendum was dus, aldus de Gedeputeerde Staten, een ongeschikt middel voor dit vraagstuk.<sup>232</sup> De Gaay Fortman herhaalde zijn eerdere standpunt inzake het referenduminstrument. Aan de hand van het gehouden referendum in Noord-Drenthe wees de minister nogmaals op de onevenredig grote waarde van emoties en oneigenlijke argumenten, die vaak bepalend waren bij een referendum. Het referenduminstrument had, herhaalde De Gaay Fortman, de schijn volksdemocratisch zijn, maar was het in feite niet.<sup>233</sup> Hoewel actiecomités en gemeenteraadsbesturen meermaals Provinciale en Gedeputeerde Staten verzochten een consultatief referendum te houden, waren beide instanties aarzelend bij het daadwerkelijk nemen tot een dergelijk initiatief.<sup>234</sup> Uiteindelijk zou het referendum ook onnodig blijken: in 1978 was een mogelijke splitsing van

---

<sup>230</sup> ‘Torpedeert tweedeling een gevestigde orde?’, *Limburgsch Dagblad* (28 november 1975), 2.

<sup>231</sup> ‘Herindeling gemeenten komt ‘heren’ slecht uit’, *Limburgsch Dagblad* (18 augustus 1977), 7.

<sup>232</sup> ‘GS zien geen argumenten voor een twee-deling’, *Limburgsch Dagblad* (12 november 1975), 21.

<sup>233</sup> ‘Limburg toch in tweeën gedeeld’, *Limburgsch Dagblad* (5 januari 1977), 1.

<sup>234</sup> ‘Referendum tweedeling’, *Limburgsch Dagblad* (22 januari 1977), 15; Zie ook: ‘Aanvraag voor referendum’, *Limburgsch Dagblad* (12 maart 1977), 15.

de provincie Limburg alweer van de baan. Er was, aldus de nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken Wiegel, ‘onvoldoende aanleiding’ om de provincie te splitsen.<sup>235</sup>

### **Referenda in Rotterdam en Amsterdam**

Niet alleen buiten de Randstad werden meermaals referenda georganiseerd; ook daarbinnen werd meermaals opgeroepen tot het houden van een volksraadplegingen – en in sommige gevallen werd er daadwerkelijk een referendum georganiseerd. In 1976 ontstond discussie of de Rotterdamse wijk Kralingseveer onder de gemeente Capelle aan den IJssel zou moeten komen te vallen of dat de wijk Rotterdams grondgebied zou blijven. Het Rotterdams college van B&W had, in de aanloop naar het referendum, de voorkeur gegeven aan overdracht van Kralingseveer aan Capelle, maar een aantal wethouders had nadrukkelijk aangegeven van standpunt te willen veranderen, als de uitslag van een spoedig te organiseren referendum daartoe aanleiding zou geven.<sup>236</sup> Voor hen woog niet het uiteindelijke besluit het zwaarst, maar het feit dat burgers de kans moesten krijgen om zich over het voorstel uit te spreken. Desalniettemin zou het uiteindelijke besluit, zo wisten ook de wethouders, in Den Haag liggen.

Het referendum in Kralingseveer was niet de eerste volksraadpleging daar. In 1971 had namelijk aan de bewoners van de Rotterdamse wijken Kralingseveer, Ommoord en Alexanderpolder de vraag voorgelegd of zij, tezamen met Capelle aan den IJssel en Zevenhuizen, wensten te fuseren tot één grote stad, Alexanderstad, van grofweg tweehonderdduizend inwoners. Destijds had de burgemeester van Rotterdam nog uitgebreid campagne gevoerd tegen een dergelijke samenvoeging, wat hij kwalificeerde als een ‘bestuurlijke wanprestatie.’<sup>237</sup> Zijn actie resulteerde uiteindelijk in het feit dat ruim 90% van de zevenentwintigduizend stemgerechtigden vóór behoud bij Rotterdam stemde.<sup>238</sup>

Deze tweede volksraadpleging deed, met name op nationaal niveau, meer stof opwaaien: niet alleen met betrekking tot het inhoudelijke voorstel, maar ook tot het houden van dergelijke referenda in het algemeen. Nadat de uitslag van de raadpleging bekend werd gemaakt – bij een opkomst van 90% van de kiesgerechtigden, stemde ruim 85% vóór behoud bij Rotterdam<sup>239</sup> -

---

<sup>235</sup> TK, 1977-1978, Kamerstuk 14323, nr. 3, Wet tot wijziging van de provinciale indeling, 7. In 1977 werden wel in meerdere Zuid-Limburgse gemeenten referenda georganiseerd die betrekking hadden op gemeentelijke herindelingen. Zo werden in de (voormalige) gemeenten Eyselshoven, Merkelbeek, Schaesberg, Bingelrade, Jabeek en Schinveld volksraadplegingen georganiseerd.

<sup>236</sup> ‘Kralingseveer beslist zelf over toekomst’, *Het vrije volk* (15 september 1976), 2.

<sup>237</sup> ‘Rotterdam laakt annexatieplan’, *De Volkskrant* (25 februari 1971), 13; Zie ook: ‘GS: Eerst sterk gewest dan pas Alexanderstad’, *NRC Handelsblad* (23 maart 1971), 2; ‘Wat er met Rotterdam gebeurt is knoeiwerk’, *NRC Handelsblad* (13 mei 1971), 2.

<sup>238</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018).

<sup>239</sup> K. van Krieken, Lijst referenda jaren zeventig (bijlage ongepubliceerd proefschrift, 2018).

was het aan de minister van Binnenlandse Zaken om een besluit te nemen over de bestuurlijke toekomst van Kralingseveer. De Gaay Fortman liet weten dat hij het ‘een weinig bevredigende situatie acht’ als Kralingseveer tot Rotterdam zou blijven behoren, maar ‘uit een uitspraak van de meerderheid van de krachtens gemeentelijke verordening van Rotterdam geraadpleegde bevolking van Kralingseveer blijkt echter dat zij er prijs op stelt, dat de wijk deel blijft uitmaken van de gemeente Rotterdam. Nu de raad der gemeente aan dit uitdrukkelijke verlangen tegemoet wenst te komen en daartegen noch van de zijde van het provinciaal bestuur noch vanwege het gemeentebestuur van Capelle aan den IJssel [...] ernstige bedenkingen bestaan, wil ik niet een afwijkend standpunt innemen.’<sup>240</sup> De Gaay Fortman stelde dus, zij het met tegenzin, voor om Kralingseveer bij Rotterdam te laten behoren om het, op gemeentelijk niveau bereikte compromis, in ere te houden.

De heer Wiegel, de minister van Binnenlandse Zaken in het nieuw aangetreden kabinet-Van Agt I, was eenzelfde mening als zijn ambtsvoorganger toegedaan. Ook hij was niet gelukkig met het feit dat de Rotterdamse wijk Kralingseveer als een geïsoleerde, semi-enclave op het Capelse grondgebied zou komen te liggen. Daarnaast sloot hij niet uit dat ‘de bevolking van Kralingseveer geen duidelijk inzicht heeft gehad in de gevolgen van een eventuele overgang naar Capelle aan den IJssel, waardoor wellicht vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het gewicht dat aan haar uitspraak moet worden gehecht.’ Desalniettemin wilde Wiegel niet het gehele wetsontwerp, zijnde het resultaat van gemeentelijke overeenstemming, omwille van Kralingseveer in gevaar brengen. Hij verklaarde zich derhalve bereid zich terughoudend op te stellen en Kralingseveer bij Rotterdam te laten.<sup>241</sup>

Toen het wetsontwerp in de Tweede Kamer besproken werd, liet de VVD-fractie zich erg kritisch uit over de volksraadpleging. De fractie, bij monde van Kamerlid Hermans, verklaarde nadrukkelijk dat ‘zij waarde hecht aan een wijkraadpleging. Voorwaarde bij een dergelijke raadpleging dient echter wel te zijn dat de geënquêteerden een goede voorlichting behoren te hebben in de consequenties van het voorgestelde. De overheid moet zich in deze gevallen informeren omtrent de wensen van de betrokkenen, zonder, maar dat lijkt algemeen aanvaard, daar een beslissende betekenis aan toe te kennen.’<sup>242</sup> Ondanks dat de fractie de significantie van raadplegingen inzag, betwijfelde zij, net als Wiegel, of er in dit geval ‘voldoende juiste voorlichting’ was geweest. Tevens wees Hermans op de ‘korte

---

<sup>240</sup> TK, 1977-1978, Kamerstuk 14880, nr. 3, Memorie van Toelichting op Wet wijziging van de grens tussen de gemeenten Capelle aan den IJssel, Rotterdam en Zevenhuizen, 13.

<sup>241</sup> TK, 1977-1978, Kamerstuk 14880, nr. 5, Nota naar aanleiding van het verslag op Wet wijziging van de grens tussen de gemeenten Capelle aan den IJssel, Rotterdam en Zevenhuizen, 1.

<sup>242</sup> *HTK*, 1977-1978, 2230.



voorbereidingstijd voor de wijkraadpleging.<sup>243</sup> Daarom stelde Hermans in een amendement voor om het wetsontwerp te wijzigen, opdat Kralingseveer toch bij Capelle zou gaan behoren.<sup>244</sup>

Hoewel D'66 ook meende dat het toevoegen van Kralingseveer aan Capelle voor een natuurlijker grensverloop zou zorgen, kon de partij zich onmogelijk voorstellen dat zij tegen een volksuitspraak in zou gaan. Er lag immers een 'met grote meerderheid door de bevolking in een referendum gedane uitspraak op tafel' – D'66 wilde daar niet aan voorbijgaan en stemde daarom tegen het amendement van Hermans.<sup>245</sup> Ook de PvdA meende dat de uitslag van het referendum voldoende reden was om Kralingseveer bij Rotterdam te houden: 'Het referendum is gehouden. Ik meen, dat wij wat dit betreft niet moeten blijven hakketakken.' Daarnaast bestreed PvdA-woordvoerder Molleman de uitspraak van minister Wiegel dat de bewoners onvoldoende geïnformeerd zouden zijn. Molleman meende namelijk dat 'de voorlichting door beide gemeenten is gegeven. De gang van zaken lijkt mij volstrekt correct.'<sup>246</sup> Het CDA was weer een andere mening toegedaan. Waar de D'66 het terecht vond dat de volksraadpleging van doorslaggevende betekenis was geweest en waar VVD precies het tegenovergestelde beweerde, meende het CDA dat het referendum überhaupt niet ter zake deed. Hoewel de fractie kennis had genomen van de uitslag van het referendum, wees de partij, in navolging van de minister, op het feit dat de gemeenten onderling tot overeenstemming waren gekomen. Met het referendum had het CDA, aldus woordvoerder Van der Sanden, 'niet zo bar veel te maken.'<sup>247</sup>

Wiegel repliceerde de kritiek van de heer Molleman door te stellen dat de procedure 'heel erg snel is gegaan en daarbij is het zeer moeilijk om precies alle pro's en contra's te wegen, zéker voor de bevolking in het gebied zelf.' Als antwoord op D'66-woordvoerder Brinkhorst, die had gesteld dat voor die partij de volksuitspraak van doorslaggevende betekenis was geweest, zei Wiegel: 'Ik zou hem wat tegen zichzelf in bescherming willen nemen. Immers, als dát een beleidslijn moet zijn, waaraan à tort et à travers vastgehouden moet worden, kan men elke toekomstige gemeentelijke herindeling wel vergeten.' Ook meende Wiegel dat bij volksraadplegingen betreffende herindelingsvoorstellen gemakkelijk de '50-komma-X% wordt gehaald. Als de stelling van de heer Brinkhorst een uitgangspunt voor het beleid inzake bestuurlijke en gemeentelijke herindeling zou moeten vormen, zou ik wat dit betreft een zeer

---

<sup>243</sup> *HTK*, 1977-1978, 2231

<sup>244</sup> *TK*, 1977-1978, Kamerstuk 14880, nr. 6, Amendement van het Lid Hermans, 1.

<sup>245</sup> *HTK*, 1977-1978, 2231

<sup>246</sup> *HTK*, 1977-1978, 2233

<sup>247</sup> *HTK*, 1977-1978, 2232.

rustige ambtsperiode tegemoet kunnen zien.’<sup>248</sup> Uiteindelijk concludeerde Wiegel dat de oplossing voor Kralingseveer zeker geen ‘schoolvoorbeeld is van hoe het zou moeten’, maar dat de Kamer, net als de regering, zich terughoudend behoorde op te stellen ‘tegenover voorstellen die met brede steun vanuit het betrokken gebied naar voren worden gebracht.’<sup>249</sup> Het gevolg was dat VVD-lid Hermans, wiens amendement het hele debat had aangezwengeld, zijn wijzigingsvoorstel weer introk, aangezien hij meende op onvoldoende steun vanuit de Kamer te kunnen rekenen.<sup>250</sup>

Hoewel de uitslag van het lokale referendum door Wiegel gerespecteerd werd in zijn besluit, benadrukte Wiegel later in de Eerste Kamer dat het gehouden lokale referendum geen aanleiding gaf om zijn standpunt over het referenduminstrument te heroverwegen. Zijn voornaamste bezwaar tegen het referendum bleef namelijk bestaan: ‘Het referendum past niet in een stelsel van representatieve democratie, dat zowel het maken van wetten als het controleren van de Regering opdraagt aan de volksvertegenwoordigers. Zij kunnen daarvoor ook ter verantwoording worden geroepen. [Bij referenda] is immers per saldo niemand ter verantwoording te roepen voor het genomen besluit.’<sup>251</sup> Ondanks de ervaringen met de lokale referenda, ontbrak het op nationaal niveau bij de meeste politici dus aan de bereidheid om de mogelijkheden van een nationaal referendum te onderzoeken.

Niet alleen in Rotterdam werd een herindelingsvraagstuk middels een referendum aan de kiesgerechtigden voorgelegd; ook in Haarlemmerliede-Spaarnwoude werd in september 1975 via een raadplegend referendum gevraagd of de gemeente bij de aanstaande herindeling wenste te behoren tot de gemeente Amsterdam of tot de gemeente Haarlem-IJmond. Op grond van de voorgenomen provinciale indeling zou de gemeente in de toekomst komen te vallen onder Amsterdam, maar de gemeenteraad gaf sterk de voorkeur aan inlijving bij Haarlem-IJmond, vanwege de vrees dat de uitbreiding van het Amsterdamse havengebied ten koste zou gaan van de leefbaarheid in Haarlemmerliede-Spaarnwoude. In een referendum, met een opkomstpercentage van 83%, sprak het merendeel van de kiesgerechtigden, ruim 97%, zich na een campagne van PvdA, CDA en VVD uit voor aansluiting bij Haarlem-IJmond. De massale opkomst illustreerde, aldus burgemeester IJsselmuiden, ‘de grote interesse van de bevolking voor de gemeentelijke politiek. Bovendien toont het aan dat de bevolking de politiek, die door de gemeenteraad wordt gevoerd, ondersteunt.’<sup>252</sup> De gemeenteraad bracht vervolgens de uitslag

---

<sup>248</sup> *HTK*, 1977-1978, 2234.

<sup>249</sup> *HTK*, 1977-1978, 2235.

<sup>250</sup> *HTK*, 1977-1978, 2235.

<sup>251</sup> *HEK*, 1980-1981, 198.

<sup>252</sup> ‘Haarlemmerliede wil niet bij Amsterdam’, *Nederlands Dagblad* (2 oktober 1975), 5.

van het referendum onder aandacht van minister De Gaay Fortman en de Tweede Kamerleden om zo alsnog bij de provincie Haarlem-IJmond te worden ingedeeld.<sup>253</sup> De burgemeester vond immers dat ‘de bevolking heeft heel duidelijk gesproken. Wij als plaatselijke overheid moeten nu proberen te bereiken wat 97% van de bevolking wil: aansluiting bij de provincie Kennemerland.’<sup>254</sup> Verder wees hij erop dat het houden van het referendum riskant was: ‘Die volksstemming was voor ons een gok. Stel je voor dat bijna niemand was komen opdagen bij de stemming. Dan had de minister kunnen zeggen: zie je wel, het interesseert de bevolking niet. Dat kan de minister nu niet meer zeggen.’<sup>255</sup>

In Den Haag werd met belangstelling kennisgenomen van de uitkomst van het referendum. Uiteindelijk bracht minister De Gaay Fortman een wijziging in het ontwerp van wet aan, opdat Haarlemmerliede toch bij Haarlem-IJmond zou worden ingedeeld. ‘Omdat de gemeente zo hecht aan indeling bij een provincie Kennemerland, menen wij thans een zodanige indeling te moeten voorstellen.’<sup>256</sup> In Haarlemmerliede werd vanzelfsprekend uitermate positief gereageerd op de actie van De Gaay Fortman. ‘Ik vat het op als een overwinning van de democratische uitspraak van de bevolking’, aldus de burgemeester. ‘De minister heeft aan de uitspraak van de bevolking kennelijk grote waarde toegekend en daar ben ik uiteraard zeer blij mee.’<sup>257</sup>

Naar aanleiding van de referendumuitslag van Haarlemmerliede en het latere wijzigingen van het wetsontwerp door minister De Gaay Fortman, leefde, net als bij de volksraadpleging in Kralingseveer, de nationale referendumdiscussie kortstondig op. Zo stelde Eerste Kamerlid Maris van de Boerenpartij dat het bijzonder jammer was dat het ‘stiefkind van de democratisering’ herhaaldelijk geen eerlijke kans in Nederland had gekregen - zeker nu er op gemeentelijk niveau wel weer werd gediscussieerd over de wenselijkheid van een referendum. Diverse gemeentebesturen, waaronder Haarlemmerliede, hadden immers hun afwijzend standpunt over overheidsplannen door de bevolking laten bevestigen. ‘En heeft de Minister, door met de uitslag van deze referenda, bij de gewijzigde plannen rekening te houden, juist de waarde van een referendum erkend?’, vroeg Maris.<sup>258</sup> Minister De Gaay Fortman verdedigde zich door te stellen dat de regering, zoals eerder besproken bij de *Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid*, besluitvorming door vertegenwoordigende en besturende organen

---

<sup>253</sup> ‘Haarlemmerliede: niet bij provincie A’dam’, *NRC Handelsblad* (1 oktober 1975), 2.

<sup>254</sup> Nota bene: Kennemerland zou de provincie worden waar onder andere Haarlem-IJmond, Beverwijk, Bloemendaal en Zandvoort onder zouden worden geschaard.

<sup>255</sup> ‘Geef ons huizen in plaats van fabrieken’, *Trouw* (03 oktober 1975), 3.

<sup>256</sup> TK, 1976-1977, Kamerstuknummer 14323, nrs. 1-3, Wet tot wijziging van de provinciale indeling, 54.

<sup>257</sup> ‘Burgemeester blij met wijziging wetsontwerp’, *Het Parool* (13 oktober 1976), 19.

<sup>258</sup> *HEK*, 1977-1978, 318.

de voorkeur gaf boven besluitvorming door middel van een directe volksstemming, vanwege het feit dat een vertegenwoordigend lichaam altijd het geheel aan beleid overweegt, in plaats van zich te concentreren op een bepaald aspect van het beleid, zoals bij een referendum zou gebeuren. Daarnaast kunnen vertegenwoordigers verantwoordelijk gehouden voor hun keuzes; bij een referendum stemt het kiezerscorps immers in volledige anonimiteit.<sup>259</sup>

### **De toekomst van het lokale referendum**

De lokale referenda over gemeentelijke herindelingen waren van invloed op zowel de inhoudelijke besluitvorming als op de nationale referendumdiscussie. Zo veranderden als gevolg van het referendum in Kralingseveer enkele Rotterdamse wethouders van standpunt, waardoor de gemeenteraad uiteindelijk besloot om de wijk bij Rotterdam te houden. Op nationaal niveau werd de uitslag van het referendum, en de daarop gebaseerde gemeentelijke overeenstemming, gerespecteerd. Ook met betrekking tot Noord-Drenthe en Haarlemmerliede paste minister De Gaay Fortman zijn wetsvoorstel inhoudelijk aan, na de referendumuitslag te hebben gehoord. Uitslagen van lokale referenda waren echter, zoals blijkt uit de casussen van Doniawerstal, Gaasterland en Sloten, niet doorslaggevend in de besluitvorming: deze gemeenten werden immers alsnog opgeheven. De lokale referenda over gemeentelijke herindelingen illustreren, in tegenstelling tot het Hardegarijps referendument over de dorpsraad, daarnaast Hollanders these dat dergelijke referenda-uitslagen met name voor politiek-strategische doeleinden gebruikt werden. Lokale politici uit het gehele politieke spectrum kantten zich, gewapend met de referendumuitslag, sterk teven provinciale en nationale bestuurders teneinde hun gemeenten – en hun positie in het gemeentebestuur – te behouden.

Ondanks dat er in bepaalde gevallen rekening werd gehouden met de referendumuitslag, betekende dat niet dat het instrument op nationaal niveau bijzonder gewaardeerd werd. Zowel minister De Gaay Fortman als zijn opvolger Wiegel gaven herhaaldelijk te kennen dat zij, ondanks hun ervaringen met het lokale referendum, het referendument niet bij het karakter van een representatieve democratie vonden passen. Het ontbrak de bewindslieden dan ook aan de bereidheid om, als gevolg van de lokale referenda, de mogelijkheden van een referendum op nationaal niveau te onderzoeken. Die terughoudendheid ten aanzien van het nationale referendument werd door het merendeel van de Kamer gedeeld. Zo stelde Tweede Kamerlid Roethof (PvdA): ‘Er moeten nog heel wat voetangels en klemmen opgeruimd worden om zelfs op dat gedecentraliseerde niveau tot een bevredigende praktijk te komen.’ Het

---

<sup>259</sup> HEK, 1977-1978, 342.

referenduminstrument, op beide schaalniveaus, was zelfs, aldus Roethof, gevaarlijk te noemen. Het zou namelijk slechts gebruikt worden als ‘men zijn gelijk niet heeft gekregen langs de weg van de vertegenwoordigende democratie en wil het nu via een ander methode alsnog binnenhalen. Lukt ook dat niet, dan blijft de discussie doorgaan en zullen de verwijten van een gemanipuleerd referendum om de oren blijven vliegen. De kater van een verloren referendum zal zeker niet geringer zijn dan van een verloren verkiezing. [...] Het referendum zal de vertegenwoordigende democratie zeker niet versterken. De kans is groter dat zij het hier en daar helaas bestaande wantrouwen tegen de democratie als zodanig alleen maar vergroot.’<sup>260</sup> Roethof wees nogmaals op het feit dat het referenduminstrument ingezet kon worden om politiek-strategische doeleinden te realiseren, wat uiteraard risicovol zou zijn voor de representatieve democratie. De ervaring met lokale referenda had, aldus Roethof, uitgewezen dat de kans op dergelijk ‘misbruik’ reëel was.

Voor anderen waren de gehouden lokale referenda juist een inspiratiebron om op nationaal niveau te pleiten voor invoering van het referendum. In februari 1981 werd bijvoorbeeld, op initiatief van hoogleraar staatsrecht Couwenberg, het *Nationale Actiecomité Referendum: Ja* opgericht, dat pleitte voor de invoering van het nationale referendum bij zaken van groot, nationaal belang.<sup>261</sup> Het actiecomité, waar ook (oud-)Kamerleden<sup>262</sup> deel van uitmaakten, bood in datzelfde jaar een petitie aan de Staten-Generaal aan, waarin zij stelde dat het referendum op lokaal niveau een nuttige correctie en zelfs een aanvulling op de vertegenwoordigende democratie was gebleken – de tijd om te experimenteren met het nationale referendum was aangebroken. Tevens wees het actiecomité erop dat het referenduminstrument veel duidelijker is dan andere inspraakprocedures, zoals de schimmige ‘brede maatschappelijke discussie.’<sup>263</sup>

Mede als gevolg van de petitie stelde de het kabinet-Van Agt II de Staatscommissie-Biesheuvel in, die de taak kreeg om te onderzoeken hoe de invloed van de kiezer op de beleidsvorming vergroot kon worden. De commissie bleek unaniem voor de invoering van het facultatief bindend referendum op zowel nationaal als decentraal niveau en unaniem voor de handhaving van de mogelijkheden voor het raadplegend referendum op decentraal niveau.<sup>264</sup>

---

<sup>260</sup> ‘Referendum hoort niet thuis in parlementaire democratie’, *De Volkskrant* (23 juni 1981), 13.

<sup>261</sup> Couwenberg, S., ‘Veranderen het karakter en de positie van politieke partijen?’, *Beleid en Maatschappij*, 17 (1990), 11-16.

<sup>262</sup> Zo waren Kappeijne van de Copello (VVD), Mertens (D’66), Van den Broek (CDA), Jurgens (PPR), Scheps (PvdA) en Nijhof (DS’70) en oud-KVP-minister Veldkamp lid van het comité.

<sup>263</sup> ‘Petitie aan kamers: comité bepleit referendum’, *De Volkskrant* (11 juni 1981), 16. Zie ook: ‘Actiecomité voor volksreferendum’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 februari 1981), 5.

<sup>264</sup> Van Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*, 10-11.

De plannen van de commissie konden echter niet op de steun van het nieuw aangetreden kabinet-Lubbers II rekenen. De regering, bestaande uit de VVD en het CDA, vond namelijk dat het referendum ‘ten enenmale niet te verzoenen [was] met het representatieve karakter van ons parlementair stelsel’, waardoor het referenduminstrument op nationaal niveau uitbleef.<sup>265</sup> Wel bevorderde het rapport het organiseren van lokale referenda. Zo bleek uit een peiling van het gemeentelijk bureau Bestuursinformatie, uitgevoerd in opdracht van de politieke partij *Groen Amsterdam*, dat driekwart van de Amsterdammers vóór invoering van het gemeentelijk referendum was. Landelijke partijen, zoals D’66 en de PvdA, schaarden zich al snel achter het voorstel.<sup>266</sup> Doordat in de hoofdstad, in navolging van Deventer tien jaar eerder, wederom het startsein werd gegeven om het lokale referendum, mede op basis van de opgedane ervaringen met Haarlemmerliede, te institutionaliseren, kon het instrument in de jaren negentig opnieuw een hoge vlucht nemen. Er vonden namelijk maar liefst vijftig volksraadplegingen in dit decennium plaats – daardoor werd het lokale referendum eindelijk voorzien van een stevig fundament.<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> ‘In lokale kring is de tijd rijp voor het referendum’, NRC Handelsblad (10 januari 1987), 9.

<sup>266</sup> ‘In lokale kring is de tijd rijp voor het referendum’, NRC Handelsblad (10 januari 1987), 9.

<sup>267</sup> Van Krieken, ‘Dichotoom in dialoog?’, 62.

## Conclusie

'Het landelijk raadgevend referendum wordt alweer afgeschaft, maar gemeentes referenderen erop los. En houden rekening met de uitslag', kopte de NRC-weekendeditie van 23 februari 2018.<sup>268</sup> Lokale referenda staan, sinds de afschaffing van het landelijke referendum, meer dan ooit in de *spotlights*. Steeds vaker wordt, zoals in het NRC-artikel, teruggegrepen op gehouden lokale referenda om de (on)zin van een nationaal referendum te bepleiten.

In deze scriptie is getracht dat thema inzichtelijk te maken: er is onderzocht hoe lokale politici in de jaren zeventig aan de hand van twee verschillende argumenten, namelijk de positie van het referendum in een representatieve democratie en de het referendum ter bevordering van de burgerparticipatie, het nationale referendumdebat hebben beïnvloed.

In het eerste hoofdstuk is aangetoond hoe het nationale referendumdebat, mede dankzij het plaatsvinden van enkele lokale referenda, van toon is veranderd: waar in eerste instantie het referendum werd gezien als een waardevolle toevoeging op de representatieve democratie, werd het, in het begin van de twintigste eeuw, steeds meer gezien als zijnde incompatibel met de representatieve democratie. Daarnaast was het referendum, zo concludeerde de Staatscommissie-Van Schaik, niet nuttig om de burgerparticipatie te verhogen: burgers waren immers niet in staat om een weloverwogen oordeel te vellen. Zelfs het breed gedeelde enthousiasme rondom de lokale proefreferenda in Bolsward en Delft kon daarin geen verandering brengen. In het tweede hoofdstuk is aangetoond hoe, onder invloed van een grote democratische vernieuwingsdrift, de burger democratisch 'volwassen' werd bevonden. Het verhogen van de burgerparticipatie werd wel wenselijk geacht, maar de invloed van de burger op de besluitvorming moest niet doorslaggevend worden. Ook was het referendum niet het geschikte *middel* om de burgerparticipatie te stimuleren: stemgerechtigden zouden slechts het eigen deelbelang laten meewegen bij de stemkeuze. Bovendien kleefden enkele praktische bezwaren, zoals een verdere vertraging in het toch al stroperige wetgevingsproces, aan het invoeren van het nationale referendum. Het argument dat het referenduminstrument strijdig zou zijn met de idee van een representatieve democratie verdween echter naar de achtergrond. Het wegvallen van dat argument maakte de weg vrij voor gemeenten om te experimenteren met lokale referenda.

---

<sup>268</sup> 'Uitgekeken op het referendum? Nee, hoor!', *NRC Handelsblad* (23 februari 2018), 17.

In hoofdstuk drie en vier zijn vervolgens diverse casussen van lokale referenda onderzocht. Uit hoofdstuk drie is geconcludeerd dat het ontbreken van een staatsrechtelijk raamwerk voor lokale referenda tot gevolg had dat het instrument voor de besproken gemeenten problematisch was: op de vraag óf en in welke vorm gemeenten aan de slag konden met het referenduminstrument was geen eenduidig antwoord. Het lokale referenda verkeerde in de jaren zeventig dus in de staatsrechtelijke illegaliteit, waardoor gemeenten tastend in het duister hun weg moesten vinden.

Uit de casus van het plan-Stemerink, en nog meer uit de lokale referenda over gemeentelijke herindelingen in hoofdstuk vier, is gebleken dat lokale politici, bij het organiseren van een referendum, hamerden op het belang van burgerinspraak. Zij stelden dat, net als Waling en Voermans momenteel betogen, het niet luisteren naar referenda-uitkomsten schadelijk zou zijn voor het vertrouwen in de (lokale) democratie. De referendumuitkomst, ondersteund door het burgerparticipatie-argument, werd bovendien door lokale overheden ingezet om hun verzet tegen gemeentelijke herindelingen kracht bij te zetten. In sommige gevallen bleek dat verzet succesvol, terwijl in andere gevallen het hoogstens enige vertraging in de besluitvorming opleverde. Hollanders conclusie dat referenda meestal politiek-strategische doelen dienen, gaat dus ook op voor de meeste lokale referenda in de jaren zeventig, en specifiek voor volksraadplegingen met gemeentelijke herindelingen als thema. Dat betekent echter niet dat politiek-strategische doeleinden in alle gevallen de dominante reden waren om een referendum te organiseren; in Hardegarijp, waar over het voortbestaan van de dorpsraad werd beslist, en in Kralingseveer, waar Rotterdamse wethouders hadden aangegeven zich te laten leiden door de burgeruitspraak, woog het willen vergroten van de burgerparticipatie zwaarder dan hun eigen politieke overwegingen – LeDucs these is dus tevens verdedigbaar. Tevens laat dit onderzoek zien dat de politiek-strategische doelen, waarover Hollander spreekt, ontzettend complex zijn en per schaalniveau, per fractie, per actiecomité en per individu, zoals het voorbeeld van PvdA-er Landlust illustreert, kunnen verschillen: lokale voorstanders van het referendum kunnen nationale tegenstanders zijn.

Nationale politici bleken, gezien zij, zoals blijkt uit de casus van de Noord-Drentse gemeenten, hun besluiten regelmatig lieten afhangen van de referendumuitkomst, gevoelig voor het burgerparticipatie-argument. Daarvoor slikten zij geregeld hun grootste bezwaar tegen het referendum, namelijk dat het referendum, de representatieve democratie zou ondermijnen, in. Desalniettemin bleken prominente bewindslieden, zoals De Gaay Fortman en Wiegel, niet bereid om, zelfs met het burgerparticipatie-argument in het achterhoofd, haast te maken met het inventariseren van de referendummogelijkheden op nationaal niveau of het wettelijk



formaliseren van het lokale referendum. Zij plaatsten het representatieve democratie-argument tegenover het burgerparticipatie-argument, zoals dat door de lokale politici werd opgevoerd.

Hoewel op basis van ervaringen met lokale referenda vaak werd gepleit voor het invoeren van het nationale referenduminstrument, werd dat pleit nooit gewonnen: nationale bewindslieden ondernamen nauwelijks actie ten gunste van het instrument. Toch kon Den Haag eind jaren zeventig en vooral begin jaren tachtig niet langer om het referenduminstrument heen. Uit de opkomstpercentages bij lokale referenda bleek dat een groot gedeelte van de Nederlanders, en zeker hun lokale bestuurders, graag gebruik maakte van het referendum. Daarom stelde regering de commissie-Biesheuvel in, die positief oordeelde over zowel het lokale als het nationale referendum, zij het over specifieke typen referenda. Hoewel de regering-Lubbers II nog altijd niet aan het nationale referendum wilde, werd het organiseren van lokale referenda verder bevorderd. Daardoor werd het instrument verder uit het staatsrechtelijke schemerduister gehaald – het échte experimenteren kon beginnen!

# Bronnenlijst

## Handelingen en Kamerstukken Eerste en Tweede Kamer

*HTK*, 1912-1913.

*HTK*, 1921-1922.

*HTK*, 1952-1953.

*HTK*, 1974-1975.

*HTK*, 1975-1976.

*HTK*, 1977-1978.

*HEK*, 1977-1978.

*HEK*, 1980-1981.

TK, 1884-1885, Kamerstuknummer 111, nr. 36, Voorlopig verslag voorstellen van verandering in Grondwet.

TK, 1902-1903, Kamerstuk 208, nr. 3, Memorie van Toelichting Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s.

TK, 1912-1913, Kamerstuk 2 V, nr. 14, Memorie van Antwoord bij Staatsbegroting voor het dienstjaar 1913.

TK, 1975-1977, Kamerstuk 13600, nr. 22, Verslag van een mondeling overleg.

TK, 1976-1977, Kamerstuknummer 14323, nrs. 1-3, Wet tot wijziging van de provinciale indeling.

TK, 1977-1978, Kamerstuk 14323, nr. 3, Wet tot wijziging van de provinciale indeling.

TK, 1977-1978, Kamerstuk 14880, nr. 3, Memorie van Toelichting op Wet wijziging van de grens tussen de gemeenten Capelle aan den IJssel, Rotterdam en Zevenhuizen.

TK, 1977-1978, Kamerstuk 14880, nr. 5, Nota naar aanleiding van het verslag op Wet wijziging van de grens tussen de gemeenten Capelle aan den IJssel, Rotterdam en Zevenhuizen.

TK, 1977-1978, Kamerstuk 14880, nr. 6, Amendement van het Lid Hermans.

TK, 1981-1982, Kamerstuk 16824, nr. 6, Gemeentelijke herindeling van Friesland. Voorlopig verslag van 22 maart 1982.

TK, 1982-1983, Kamerstuk 16824, nr. 10, Nota naar aanleiding van het eindverslag.

EK, 1974-1975, Kamerstuk 12944, nr. 75, Gestelde vragen door de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken.

EK 1974-1975, Kamerstuk 12944, nr. 75a, Memorie van Antwoord nopens het verslag van de vaste Commissie voor de Hoge Colleges van Staat en Algemene Zaken.

### **Geraadpleegde kranten (chronologisch)**

#### **< 1950**

‘Afschaffing der kermis’, *Algemeen Handelsblad* (19 oktober 1912).

‘Gemeentelijk referendum’, *Leeuwarder Courant* (28 september 1914).

‘Raadsbesluit vernietigd als in strijd met de wet’, *Algemeen Handelsblad* (16 januari 1915).

‘Referendum-ruggespraak’, *Middelburgsche Courant* (16 januari 1915).

#### **1952**

‘In Bolsward en Delft referendum inzake Europees gezagsorgaan’, *De Volkskrant* (30 september 1952).

‘Bolsward en Delft stemmen morgen over Europa’, *Nieuwsblad van het Noorden* (16 december 1952).

‘Minister Witte sprak op laatste appèl in Bolsward’, *De Heerenveensche koerier* (17 december 1952).

‘Delft en Bolsward heden naar stembus’, *De Telegraaf* (17 december 1952).

‘Merkwaardige proef: een deel voor het geheel’, *Algemeen Dagblad* (17 december 1952).

‘In Delft ook betoging tegen idee van Europese eenheid’, *De Heerenveensche koerier* (18 december 1952).

‘Delft en Bolsward over Ver. Europa’, *Limburgsch Dagblad* (18 december 1952).

‘Delft en Bolsward vóór Verenigd Europa’, *De Telegraaf* (18 december 1952).

‘Bolsward en Delft stemmen voor Verenigd Europa’, *Nieuwsblad van het Noorden* (18 december 1952).

‘Bolsward: stemmen en in afwachting’, *De Heerenveensche koerier* (18 december 1952).

‘Van en over anderen’, *De Waarheid* (19 december 1952).

#### **1967-1971**

‘Vorm het kabinet op straat’, *De Groene Amsterdammer* (11 maart 1967).

‘Aantal Friese gemeenten moet met twintig verminderd worden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 november 1970).

‘Rotterdam laakt annexatieplan’, *De Volkskrant* (25 februari 1971).

‘GS: Eerst sterk gewest dan pas Alexanderstad’, *NRC Handelsblad* (23 maart 1971).

‘Ombudsman voor Deventer bepleit’, *Leeuwarder Courant* (2 april 1971).

‘Wat er met Rotterdam gebeurt is knoeiwerk’, *NRC Handelsblad* (13 mei 1971).

## **1974**

‘Politieke partijen samen in comité’, *Leeuwarder Courant* (20 februari 1974).

‘Ten Brink: eenheid binnen D’66 groot’, *Nederlands dagblad* (12 maart 1974).

‘Drs. Gruijters voelt voor referendum’, *Nederlands Dagblad* (21 maart 1974).

‘Eerste deel rapport gemeentelijke herindeling verschenen’, *De Feanster* (21 maart 1974).

‘Terlouw wil een experiment met lokale referenda’, *Nederlands dagblad* (23 maart 1974).

‘Referendum over gemeentelijke herindeling’, *Leeuwarder Courant* (9 april 1974).

‘Referendum over herindeling in Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel’, *Leeuwarder Courant* (2 mei 1974).

‘Eerst stemmen dan op reis’, *Leeuwarder Courant* (29 mei 1974).

‘Regering wenst invoering beperkt districtenstelsel’, *Nederlands Dagblad* (5 juni 1974).

‘Kabinet wil “behoudend” volk liefst omzeilen’, *De Telegraaf* (5 juni 1974).

‘Hoofdartikel’, *Nederlands dagblad* (7 juni 1974).

‘Grote meerderheid in Leeuwarderadeel voelt niet voor samengaan met Ferwerderadeel’, *Leeuwarder Courant* (8 juni 1974).

‘Gemeenteraad wil Deventenaren meer macht in handen geven’, *NRC Handelsblad* (9 juli 1974).

‘Deventer wil eigen ombudsman en recht voor burgerij op referendum’, *De Tijd* (30 juli 1974).

‘Beurtelings. Referendum als middel van inspraak voor burgers’, *Leeuwarder Courant* (24 september 1974).

‘Comité pleit voor doodstraf’, *Het vrije volk* (13 november 1974).

‘Bezig. Langemeijer’, *NRC Handelsblad* (16 november 1974).

‘Geen voorschrift over verkiezing burgemeester’, *Nederlands Dagblad* (20 november 1974).

‘Minister wil experiment met referendum’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 december 1974).

‘Tegen experimenten met referendum op lokaal niveau geen bezwaar’, *Leeuwarder Courant* (10 december 1974).

## **1975**

‘Ontucht met jongetjes eindigde met de dood’, *De Telegraaf* (9 januari 1975).

‘Kabinet laat nu ook gekozen formateur vallen’, *De Telegraaf* (24 januari 1975).

‘Kabinet zoekt andere weg voor vernieuwingen’, *NRC Handelsblad* (24 januari 1975).

‘Kamer verwerpt kiezen formateur’, *Trouw* (29 januari 1975).

‘Moet Ferwerderadeel opgeheven worden?’, *De Sawn Sjterren Post* (1 februari 1975).

‘Comité handhaving zelfstandigheid Ferwerderadeel opgericht’, *Leeuwarder Courant* (8 februari 1975).

‘Ter Apel hoort in maart of militaire werkplaats komt’, *Nieuwblad van het Noorden* (17 februari 1975).

‘Amsterdammer oprichter “Anti Misdaad Partij”’, *Het Parool* (12 maart 1975).

‘Anti-misdaadpartij wil herinvoering doodstraf’, *Nieuwsblad van het Noorden* (14 maart 1975).

‘Verzekeringsman sticht Anti Misdaad Partij’, *De Volkskrant* (14 maart 1975).

‘Senaat: herschrijving grondwet acceptabel’ *NRC Handelsblad* (17 april 1975).

‘Geef referendum een kans in Nederland’, *Nieuwsblad van het Noorden* (11 juni 1975).

‘Nieuwe partij wil referendum over doodstraf’, *Nederlands dagblad* (24 juli 1975).

‘Als Vlagtwedde nee zegt, geen militair terrein’, *Nieuwsblad van het Noorden* (28 augustus 1975).

‘Stemerdink wil Ter Apel slechts helpen’, *De Volkskrant* (28 augustus 1975).

‘Vlagtwedde, laat militairen komen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 september 1975).

‘Vlagtwedde beslist 14 oktober over militair plan in Ter Apel’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 september 1975).

‘Haarlemmerliede: niet bij provincie A’dam’, *NRC Handelsblad* (1 oktober 1975).

‘Haarlemmerliede wil niet bij Amsterdam’, *Nederlands Dagblad* (2 oktober 1975).

‘Geef ons huizen in plaats van fabrieken’, *Trouw* (3 oktober 1975).

‘Actiecomité wil referendum over splitsing Limburg’, *Limburgsch Dagblad* (10 oktober 1975).

‘Onverkwikkelijke taferelen in de Vlagtwedder politiek’, *De Volkskrant* (11 oktober 1975).

‘Vlagtwedde zegt ja’, *Nieuwsblad van het Noorden* (15 oktober 1975).

‘Vlagtwedde gaat praten over militaire vestiging’, *Trouw* (16 oktober 1975).

‘Limburgs referendum met Europese steun’, *Limburgsch Dagblad* (22 oktober 1975).

‘Volksstemming oefenterrein in Westerwolde’, *Nieuwsblad van het Noorden* (30 oktober 1975).

‘GS zien geen argumenten voor een twee-deling’, *Limburgsch Dagblad* (12 november 1975).

‘In Noord-Drenthe volksstemming over inlijving Groningen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (17 november 1975).

‘Uitspraak van Groningen bevestigt angst in Roden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (25 november 1975).

‘Noord-Drenthe werkt al aan referendum’, *Nieuwsblad van het Noorden* (26 november 1975).

‘Torpedeert tweedeling een gevestigde orde?’, *Limburgsch Dagblad* (28 november 1975).

## **1976**

‘Volksstemming militair plan kan een einde maken aan onzekerheid’, *Nieuwsblad van het Noorden* (17 februari 1976).

‘Vrijdag nog kans om militair plan tegen te houden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (8 april 1976).

‘Vlagtwedde wil volksstemming over militaire plannen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 april 1976).

‘Volksstemming over herindeling 22 mei’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 april 1976).

‘Volksstemming gevraagd over oefenterrein in Vlagtwedde’, *NRC Handelsblad* (13 april 1976).

‘Argumenten voor indeling Nrd.-Drenthe bij Groningen met haren erbij gesleept’, *Nieuwsblad van het Noorden* (15 april 1976).

‘Noord-Drenthe moet bij provincie Groningen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (29 april 1976).

‘N-Drentse emoties rond inlijvingsplan’, *Nieuwsblad van het Noorden* (19 mei 1976).

‘Nooit bij de stad Groningen’, *Het Parool* (20 mei 1976).

‘Volksstemming over grenswijziging slechts brokje folklore’, *Leeuwarder Courant* (21 mei 1976).

‘Drenthe wijst Groningen af’, *Het vrije volk* (24 mei 1976).

‘Noord-Drenthe stemt massaal tegen provincie Groningen’, *Het Parool* (24 mei 1976).

‘Noord-Drenthe zegt keihard “nee”’, *Nieuwsblad van het Noorden* (24 mei 1976).

‘Noord-Drenthe wil niet bij Groningen’, *Nederlands dagblad* (25 mei 1976).

‘Laat de kop erop’, *Nieuwsblad van het Noorden* (8 juni 1976).

‘Minister, (her)lees ons standpunt!’, *Nieuwsblad van het Noorden* (9 juni 1976).

‘Noord-Drenthe, wat nu?’, *Nieuwsblad van het Noorden* (26 juni 1976).

‘Bevolking wil Drents blijven’, *Nieuwsblad van het Noorden* (3 juli 1976).

‘Werkloosheid geen argument vóór plan Stemerding’, *Nieuwsblad van het Noorden* (11 augustus 1976).

‘Ferwerderadeel tegen herindeling gemeenten en Waddenzee-nota’, *De Sawn Sijterren Post* (1 september 1976).

‘Kralingseveer beslist zelf over toekomst’, *Het vrije volk* (15 september 1976).

‘Burgemeester blij met wijziging wetsontwerp’, *Het Parool* (13 oktober 1976).

‘Minister De Gaay Fortman: Volksstemming Noord-Drenthe telt niet extra’, *Nieuwsblad van het Noorden* (27 november 1976).

## **1977**

‘De Gaay Fortman: ‘Het is een grote dag voor ons’”, *Nieuwsblad van het Noorden* (5 januari 1977).

‘Limburg toch in tweeën gedeeld’, *Limburgsch Dagblad* (5 januari 1977).

‘Referendum tweedeling’, *Limburgsch Dagblad* (22 januari 1977).

‘Aanvraag voor referendum’, *Limburgsch Dagblad* (12 maart 1977).

‘Aan herindeling is niet te ontkomen’, *Leeuwarder Courant* (19 april 1977).

‘Plan Lauwersmeer deze zomer bekend’, *Nederlands Dagblad* (20 april 1977).

‘Herindeling hoeft niet zo drastisch als GS hier willen’, *Leeuwarder Courant* (27 mei 1977).

‘Pleitnota inzake handhaving zelfstandigheid gemeente Ferwerderadeel’, *De Sawn Stjerren Post* (1 juni 1977).

‘Doniawerstal timmert aan de weg ta it bihald’, *Leeuwarder Courant* (10 juni 1977).

‘Herindeling gemeenten komt ‘heren’ slecht uit’, *Limburgsch Dagblad* (18 augustus 1977).

‘Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel willen niets van samenvoeging weten’, *De Sawn Stjerren Post* (1 september 1977).

## **1978**

‘Ruilverkavelen: een geloof-, hoop- en liefdeshow’, *Leeuwarder Courant* (11 maart 1978).

‘Staatsrechtelijk uniek: referendum beslist over dorpsraad’, *De Volkskrant* (8 september 1978).

‘Referendum in Hardegarijp’, *Trouw* (16 september 1978).

‘Referendum beslist over dorpsraad’, *De Volkskrant* (20 september 1978).

‘Hardegarijp houdt referendum over dorpsraad’, *Nederlands Dagblad* (20 september 1978).

‘Hardegarijp: dorpsraad moet blijven’, *Leeuwarder Courant* (21 september 1978).

‘Dorpsraad mag blijven in Tietjerksteradeel’, *Nederlands Dagblad* (22 september 1978).

## **1981-1994**

‘Actiecomité voor volksreferendum’, *Nieuwsblad van het Noorden* (10 februari 1981).

‘NAVO-depots komen in Ter Apel en Coevorden’, *Nieuwsblad van het Noorden* (18 februari 1981).

‘NAVO-depots zeker naar Coevorden en Ter Apel’, *Nieuwsblad van het Noorden* (27 februari 1981).

‘Anti-NAVO-depotcomités willen acties verscherpen’, *Nieuwsblad van het Noorden* (6 maart 1981).

‘Petitie aan kamers: comité bepleit referendum’, *De Volkskrant* (11 juni 1981).  
‘Referendum hoort niet thuis in parlementaire democratie’, *De Volkskrant* (23 juni 1981)  
‘Elf jaar vulkanische gemeentepolitiek in Vlagtwedde’, *Nieuwsblad van het Noorden* (4 december 1982)  
‘Referendum goed instrument voor lokale democratie’, *De Volkskrant* (26 juni 1985)  
‘In lokale kring is de tijd rijp voor het referendum’, *NRC Handelsblad* (10 januari 1987)  
‘Referendum vastleggen in Gemeentewet’, *Het Parool* (10 november 1990)  
‘Einde van dorpsraad Hurdegaryp lijkt nabij’, *Leeuwarder Courant* (11 maart 1994)  
‘Opheffing dorpsraad Hurdegaryp dichtbij’, *Leeuwarder Courant* (23 september 1994)

## **Archiefmateriaal**

### **Nationaal Archief**

Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Verslag van de Staatscommissie, 27 oktober 1920.

Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Minderheidsnota van Schaper, 27 oktober 1920.

Nationaal Archief, BiZa/Binnenlands Bestuur, 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1007, Minderheidsnota van Limburg, 27 oktober 1920.

Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 116A, Notulen van de eerste vergadering, 28 april 1950.

Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Interim-rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, 11 juli 1951.

Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Minderheidsnota van Donner, Hooijkaas, Kernkamp, Rutgers, Schouten, Tilanus, 6 januari 1954.

Nationaal Archief, BiZa/Wetgeving, 2.04.62, inv.nr. 114, Minderheidsnota van Van der Goes van Naters, Kranenburg, Revers, 6 januari 1954.

Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 258, Eerste rapport van de Staatscommissie, 8 juli 1968.

Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 258, Tweede rapport van de Staatscommissie, 19 september 1969.

Nationaal Archief, BiZa/afdeling Grondwetzaken, 5.068.5283, inv.nr. 280, Eindrapport van de Staatscommissie, 29 maart 1971.



## **Overige archieven**

Katholiek Documentatie Centrum, Archief Jo Cals, inv. nr. 111: Inleiding voor de Sint Jacobskring, 9 maart 1964.

HCO Stadsarchief Deventer, Gemeentebestuur van Deventer III (1951-1993), inv.nr. 598, nr. 8, Notulen van de raadsvergaderingen januari t/m juni 1981.

HCO Stadsarchief Deventer, Gemeentebestuur van Deventer III (1951-1993), inv.nr. 1218, Notulen van de raadsvergaderingen augustus t/m december 1971.

HCO Stadsarchief Deventer, Gemeentebestuur van Deventer III (1951-1993), inv.nr. 1462, Studiecommissie Ombudsman 1971-1977.

Gemeentearchief van Tytsjerksteradiel te Burgum, Archief van de secretarie van de gemeente Tytsjerksteradiel 1966-1976, inv. nr. 138, Brief van de Vereniging voor Dorpsbelangen aan gemeentebestuur Hurdegaryp, 10 november 1972.

Gemeentearchief Vlagtwedde te Sellingen, Verslagen van gemeenteraadsvergaderingen, met bijlagen 1924-1941, 1950-1987, inv. nrs. 965-969, Verslagen van de raadsvergaderingen 1972-1976.

Gemeentearchief Leeuwarderadeel te Historisch Centrum Leeuwarden, Agenda's, ingekomen stukken en notulen van de vergaderingen van de (tijdelijke) raad, met raadsstukken 1945-1989, inv. nr. 32, Brief van de burgemeester en wethouders van Leeuwarderadeel aan de Verenigingen voor dorpsbelangen in de gemeente Leeuwarderadeel, 22 augustus 1977.

Gemeentearchief Leeuwarderadeel te Historisch Centrum Leeuwarden, Agenda's, ingekomen stukken en notulen van de vergaderingen van de (tijdelijke) raad, met raadsstukken 1945-1989, inv. nr. 33, Notities inzake de voorstellen van gedeputeerde staten tot samenvoeging van de gemeenten Ferwerderadeel en Leeuwarderadeel, opgesteld door de burgemeesters en wethouders van zowel Leeuwarderadeel als Ferwerderadeel, 25 augustus 1977.

## **Overig**

Artikel 144, *Reglement, volgens het welk eene algemene Nationale Vergadering door het volk van Nederland zal worden byeen geroepen en werkzaam zyn* (1796).

Bannier, G., *Grondwetten van Nederland. Teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en grondwetten sedert 1795* (Zwolle 1936).

Bijvoet, F., *Directe volkswetgeving. Referendum en volksinitiatiefrecht* (Amsterdam 1925).

Kappeyne, A., 'De groep van 71', in: *Het Liberaal Reveil*, jrg. 12, nr. 1 (1969).

Oud, P., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II* (Zwolle 1947).

Steenbeek, J., *Studiecommissie Ombudsman C.A.: eindrapport, inclusief Bijlage VI*, “Voorstel van de Deventer Gemeenteraadsfractie van de partij van de Arbeid inzake de ombudsman, het recht van antwoord, het recht op hoorzitting en het recht op referendum” (Deventer 1974).

Verkiezingsprogramma D’66, *Programma van de politiek partijen democraten ’66* (Amsterdam 1967).

# Literatuurlijst

Aerts, R., & Goede, P. de, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013).

Akker, J. van den, 'The Netherlands: The Dutch EU referendums on the Constitutional Treaty (2005) and the EU-Ukraine Association Agreement (2016)', in: F. Mendez & M. Mendez, *Referendums on EU Matters. Study commissioned by the European Parliament at the request of the Committee on Constitutional Affairs* (Brussel 2017).

Bakker, P., en Scholten, O., *Communicatiekaart van Nederland: overzicht van media en communicatie* (Amsterdam 2014).

Bogdanor, V., *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics* (Cambridge 1981).

Cain, E., Dalton, R., en Scarrow, S., *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* (Oxford 2003).

Couwenberg, S., 'Veranderen het karakter en de positie van politieke partijen?', *Beleid en Maatschappij*, 17 (1990).

Dalton, R., *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (Washington 2013).

Dam, M. van, 'Dualisme staat haaks op de tijdsgeest', *Jaarboek vereniging van griffiers 2005. De griffier en de verkiezingen* (Den Haag 2005).

Gobbers, W., *Jean-Jacques Rousseau in Holland; een onderzoek naar de invloed van de mens en het werk, 1760-1810* (Gent 1963).

Gou, L. de, *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1997).

Hellema, D., *Nederland en de lange jaren zeventig* (Amsterdam 2012).

Heringa, A., *Het eerste raadgevend referendum: Het EU-Oekraïne associatie akkoord* (Den Haag 2016).

Hermeijer, M., 'Grondwet en herindeling', in: *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet* (2010 Nijmegen).

Hollander, S., *The People or the Prince. The Politics of Referendum Use in European Countries* (Nijmegen 2016).

Jong, J. de, *Om door het volk te worden onderzocht, en goed- of afgekeurd. Een onderzoek naar de uitslagen van de referenda van 8 augustus 1797 en 23 april 1798* (Leiden 2007).

Jacobs, K., *Het Oekraïne Referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016* (Nijmegen 2016).

Jong, W. de, *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (Nijmegen 2014).

Kennedy, J., *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland* (Amsterdam 2005).

Kennedy, J., *Nieuw Babylon: Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995).

Kennedy, J., *Een beknopte geschiedenis van Nederland* (Utrecht 2017).

Klinken, G. van, *Actieve burgers* (Amsterdam 2003).

Kloek, J., en Tilmans, K., *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw* (Amsterdam 2002).

Krieken, K., *Het lokale referendum in Nederland: Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst* (Tilburg 2015).

Krieken, K., Wagenaar, C., en Hendriks, F., *Democratische zegen of vloek: aantekeningen bij het referendum* (Amsterdam 2017).

Krieken, K. van, 'Dichotoom in dialoog? Lokale referenda in Nederland', *Bestuurswetenschappen, Vol. 2015, No. 2* (Tilburg 2015).

Leeb, I., *The Ideological Origins of the Batavian Revolution. History and Politics in the Dutch Republic 1747-1800* (Den Haag 1973).

LeDuc, L., *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective* (Toronto 2003).

Lijphart, A., *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven 1984).

Lucardie, A. 'Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996* (Groningen 1997).

Manin, B., *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997).

Meer, T. van der, *Niet de kiezer is gek* (Utrecht 2017).

Qvortrup, M., e.a., *Referendums around the World: the Continued Growth of Direct Democracy* (Londen 2014).

Qvortrup, M., *A Comparative Study of Referendums: Government by the People* (Manchester 2005).

Romer, T., en Rosenthal, H., 'Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo', *Public Choice Vol. 33, No. 4* (New York 1978).

Rosanvallon, P., *Democratic Legitimacy. Impartiality Reflexivity, Proximity* (Princeton 2011).

Rosema, M., e.a, 'Het lokale referendum in de praktijk', *Res Publica, Vol. 51, No. 1* (Leuven 2009).

Sartori, G., *Democratic theory* (Detroit 1962).

Setälä, M., *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions* (Londen 1999).

Steen, P. van der, *Ware grootheid, schamele kleinte. Twee eeuwen Nederland* (Amsterdam 2013).

Steur, B., *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland* (Den Haag 2005).

Thomassen, J., *De permanente crisis van de democratie* (Twente 2010).

Tsebelis, G., *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton 2002)

Verbij, A., *Tien rode jaren. Links radicalisme in Nederland 1970-1980* (Amsterdam 2005).

Voermans, W., en Waling, G., *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland* (Amsterdam 2018).