

## Raadsvoorstel

|                             |                                                                          |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Onderwerp<br/>Zaakid</b> | Raadsvoorstel Rekenkameronderzoek Evaluatie referendum<br>2023-096640    |
| <b>Auteur</b>               | Anna de Vries - Asselbergs<br>+31793468269<br>A.E.de.Vries@zoetermeer.nl |
| <b>Directeur</b>            | drs. R. Blokland MCM                                                     |

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Uiterste behandeldatum<br/>(+ reden)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Programma(s)</b>                         | Alle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Eerdere besluitvorming</b>               | <ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Raadsbesluit</a> Definitief verzoek tot het houden van een referendum over het Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021 (6 april 2021).</li><li>• <a href="#">Raadsbesluit</a> Vraagstelling referendum over het Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021 (29 november 2021).</li><li>• <a href="#">Motie</a> 2204-02 'Besluiten na het afvalreferendum'</li><li>• <a href="#">Raadsbesluit</a> Intrekken raadsbesluit Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021 (9 mei 2022).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Samenvatting</b>                         | <p>In maart 2022 heeft de gemeente Zoetermeer een referendum georganiseerd, op initiatief van de bevolking, naar aanleiding van het besluit van de gemeenteraad over een nieuw afvalbeleid. Bij het referendum stemde 81% van de opgekomen kiesgerechtigden tegen de vraag: <i>Wilt u dat het nieuwe afvalbeleid wordt ingevoerd?</i> De gemeenteraad accepteerde deze uitkomst.</p> <p>De raad heeft wel behoefte aan inzicht in de wensen en beweegredenen van de bevolking. Daarom heeft de raad het college met een <a href="#">motie</a> verzocht om via de Stadspeiling nader onderzoek te doen naar de wensen van de Zoetermeerders over afvalbeleid.</p> <p>Daarnaast heeft het Seniorenconvent (een overleg van alle fractievoorzitters) aan de Rekenkamer gevraagd om een evaluatie uit te voeren over het referendum. Naar aanleiding van deze evaluatie, concludeert de Rekenkamer onder andere dat:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- het doel van het referendum, namelijk het terugdraaien van een raadsbesluit, is bereikt. Het afvalbeleid was alleen te complex voor de eenvoudige keuze voor/tegen.</li><li>- de referendumverordening is verouderd, waardoor er ad hoc zaken geregeld moesten worden. Het probleem daarbij was dat alle betrokkenen kordaat aan de slag gingen, zonder dat rollen en taken voldoende duidelijk waren en werden uitgevoerd.</li></ul> <p>De Rekenkamer heeft diverse aanbevelingen geformuleerd aan zowel raad als college. Voorgesteld wordt deze aanbevelingen over te nemen.</p> |
| <b>Bijlagen</b>                             | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Aanbiedingsbrief raad onderzoek Evaluatie referendum</li><li>2. Onderzoeksrapport 'Evaluatie referendum afvalbeleid'</li><li>3. Bestuurlijke nota Evaluatie referendum</li><li>4. Bestuurlijke reacties Evaluatie referendum<ol style="list-style-type: none"><li>a. college</li><li>b. burgemeester</li><li>c. Seniorenconvent</li></ol></li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

# Raadsbesluit

Raadsvoorstel Rekenkameronderzoek Evaluatie referendum  
2023-096640

De raad van de gemeente Zoetermeer;

Gelezen het onderzoeksrapport van de Rekenkamer over de Evaluatie van het referendum en de bestuurlijke reacties hierop van het college van B&W, de burgemeester en het Seniorenconvent,

## besluit

1. vast te stellen dat het instrument referendum een passende aanvulling is op de representatieve democratie.
2.
  - a. de aanbeveling van de Rekenkamer aan de raad om de achterliggende vraag bij een verzoek om een referendum te wegen, over te nemen en
  - b. verzoekt het college in geval er een (inleidend) verzoek om een referendum wordt gedaan, nadrukkelijk te onderzoeken of er echt (alleen) om een referendum wordt gevraagd of om (meer, betere) participatie in zijn algemeenheid, waarbij in elk geval een gesprek met de initiatiefnemer van het referendum wordt gevoerd, en vervolgens de bevindingen van dit onderzoek met een raadsmemo aan de raad te sturen zodat
  - c. de raad deze bevindingen mee kan wegen in het besluit over een definitief verzoek om een referendum.
3.
  - a. de aanbeveling van de Rekenkamer om het referendum onderdeel te laten uitmaken van het participatiebeleid, over te nemen en
  - b. aan het college te verzoeken hiertoe een voorstel te maken en
  - c. dit uiterlijk 1 juli 2024 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen zodat
  - d. bij de behandeling van het onder besluitpunt 3b genoemde voorstel in de raad(scommissie) de positie van het referendum binnen het participatiebeleid van de gemeente Zoetermeer te bespreken en hierover te besluiten.
4.
  - a. de aanbeveling van de Rekenkamer om de referendumverordening te actualiseren, over te nemen en het college, in afstemming met de griffie, te verzoeken om
  - b. hiertoe een voorstel te maken, goed gebruik makend van de VNG modelverordening en
  - c. in elk geval de volgende onderdelen mee te nemen:
    - I Stel een permanente referendumcommissie in
    - II Neem een subsidieregeling op in de verordening
    - III Maak de rollen, taken en verantwoordelijkheden expliciet in de referendumverordening. Zorg er in het verlengde hiervan voor, dat ondersteuning per ambtelijke bijstand geregeld wordt.
    - IV Houd de regie over de referendabiliteit van een besluit bij de raad. Laat een besluit over de referendabiliteit nemen door de gemeenteraad, ná het inleidend verzoek, zoals ook in de modelverordening wordt gedaan.
  - d. het onder 4b genoemde voorstel uiterlijk 1 juli 2024 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.
5.
  - a. de aanbeveling aan het college om een werkbeschrijving te maken, over te nemen en
  - b. het college te verzoeken een voorstel te maken voor deze werkbeschrijving, die als aanvulling op de referendumverordening geldt, waarin taken, verantwoordelijkheden en rollen die volgen uit de bevoegdheden die het college heeft, duidelijk uiteen zijn gezet waarmee onduidelijkheid wordt voorkomen en
  - c. het onder besluitpunt 5b genoemde voorstel uiterlijk 1 oktober 2024 ter kennisgeving aan de raad te zenden.

Over dit besluit geen referendum mogelijk te maken omdat het een organisatorische aangelegenheid van de raad betreft.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 27 november 2023

de griffier,

de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM

drs. M.J. Bezuijen

# Toelichting

## Probleemstelling en kader

In maart 2022 heeft de gemeente Zoetermeer een referendum georganiseerd, op initiatief van de bevolking, naar aanleiding van raadsbesluit op 14 december 2020 over een nieuw afvalbeleid. In het referendum is aan de bevolking de vraag voorgelegd: *‘Wilt u dat het nieuwe afvalbeleid wordt ingevoerd?’*. Daarbij was een omschrijving van het nieuwe afvalbeleid gevoegd.

Bij het referendum stemde 81% van de opgekomen kiesgerechtigden tegen het nieuwe afvalbeleid. Daarop heeft de gemeenteraad op 4 april 2022 besloten de uitkomst van het referendum te aanvaarden is het raadsbesluit ingetrokken. Om beter inzicht te krijgen in de wensen en beweegredenen van de bevolking, heeft de raad bij motie [2204-02](#) het college verzocht nader onderzoek te doen naar de wensen van de Zoetermeerders via de Stadspeiling.

Het college heeft de raad met een [memo](#) (30 januari 2023) geïnformeerd over de bevindingen naar aanleiding van de Stadspeiling. Ook wordt de raad geïnformeerd over het inwonerberaad. In het coalitieakkoord heeft het college aangegeven om als proef een inwonerberaad in te stellen, met afvalbeleid als eerste onderwerp. Tot slot wordt melding gemaakt van het plan van aanpak voor het toekomstig afvalbeleid en de bewustwordingscampagne.

De leden van het Seniorenconvent hebben op 9 mei 2022 unaniem de rekenkamercommissie<sup>1</sup> verzocht een evaluatie uit te (laten) voeren over het referendum Afval- en grondstoffenbeleidsplan, met de volgende vraag: *‘Kan de rekenkamercommissie op basis van een gedegen evaluatie van het referendum Afval- en grondstoffenbeleidsplan adviezen meegeven aan de raad of en op welke wijze het instrument referendum een passende aanvulling kan zijn op de representatieve democratie zodat de binding tussen de kiezer en het bestuur wordt vergroot?’*

Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem. Als centrale onderzoeksvraag is geformuleerd: *‘Welke bijdrage heeft het referendum van maart 2022 geleverd aan de democratische besluitvorming over het afvalbeleid en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de verbetering van het referenduminstrument en de versterking van de lokale democratie?’* Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een reeks deelvragen. De onderzoekers hebben een documentenanalyse gedaan. Daarnaast hebben ze gesprekken gevoerd met de verschillende actoren rondom het referendum.

Het proces van wederhoor is in dit onderzoek anders dan gebruikelijk doorlopen. Niet alleen de ambtelijke organisatie, maar ook de burgemeester, griffier en de referendumcommissie hebben in de fase van ambtelijke wederhoor kunnen reageren. Er is vervolgens een bestuurlijke reactie gevraagd aan burgemeester, college en raad (via het Seniorenconvent), aangezien deze bestuursorganen allemaal een eigen rol en verantwoordelijkheid hadden in het referendumproces.

Op 19 september 2023 organiseerde de Rekenkamer een themabijeenkomst. Daarin werd een toelichting gegeven op het onderzoek en de methode, op de conclusies en de aanbevelingen. In deze bijeenkomst kregen de raads- en commissieleden de gelegenheid tot het stellen van technische vragen, met als doel dat de behandeling in de commissie Plenair (voornamelijk) politiek van aard zal kunnen zijn.

---

<sup>1</sup> In juli 2023 is de rekenkamercommissie omgevormd tot Rekenkamer.

## **Conclusies**

Op basis van de bevindingen zoals verwoord in het onderzoeksrapport, heeft de Rekenkamer de volgende conclusies getrokken:

### Algemeen

1. Het referendum heeft haar doel bereikt in het terugdraaien van een raadsbesluit. De inwoners van Zoetermeer hebben in groten getale gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een oordeel te geven over dit raadsbesluit en aan de rem te trekken.
2. De roep om een referendum, als laatste mogelijkheid om aan de rem te trekken, en het feit dat 81% van de kiesgerechtigden tegen heeft gestemd, kan gezien worden als signaal vanuit de samenleving dat de participatie rondom dit onderwerp onvoldoende is geweest.
3. De keerzijde van dit succes is dat de complexiteit van het vraagstuk van het afvalbeleid, met een eenvoudige keuze tussen voor of tegen, in het referendum niet tot zijn recht is gekomen.

### Inrichting van het referendumproces:

4. De gemeente Zoetermeer heeft het formele proces volgens de referendumverordening correct doorlopen, met uitzondering van het bepalen van de referendabiliteit.
5. De referendabiliteit wordt meteen bij het opstellen van het raadsvoorstel opgenomen in een raadsbesluit. Volgens de referendumverordening echter dient de gemeenteraad, op een ander moment in het proces dus, hierover te besluiten.
6. Zoetermeer beschikt niet over een vaste referendumcommissie. De referendumcommissie moest gedurende het proces worden aangezocht en benoemd. Daardoor kon de referendumcommissie niet betrokken worden bij de eerste stappen in het referendumproces. Lopende het proces hebben referendumcommissie en gemeenteraad geen goed contact met elkaar onderhouden.
7. Doordat er geen subsidieregeling was opgenomen in de referendumverordening moest deze lopende de voorbereiding worden opgesteld. De subsidieverstreking heeft geleid tot 'gedoe' in de ambtelijke organisatie, bij de gemeenteraad en bij de referendumcommissie.
8. Het referendum heeft op meerdere momenten – bij de vraagstelling en toelichting, bij de communicatie, bij de subsidieverstreking – een politieke dynamiek gekregen. Dat is onwenselijk in een proces waarin aan inwoners wordt gevraagd hun mening te geven. De politisering is ook in de hand gewerkt door de combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen. Mede door hun eigen rolopvatting hebben de gemeenteraad van Zoetermeer, het college van B&W en de burgemeester, onbedoeld, bijgedragen aan het politiseren van het proces omtrent het organiseren van het referendum.
9. De 'can do-mentaliteit' in de gemeente Zoetermeer heeft ervoor gezorgd dat formele procedures onvoldoende werden gebruikt, onder andere waar het gaat om het organiseren van ondersteuning van de referendumcommissie via ambtelijke bijstand. Veel besluitvorming werd informeel in de bestuurlijke driehoek belegd. Voor ambtenaren was het daarmee onduidelijk aan wie verantwoording moest worden afgelegd. Dat heeft geleid tot onvrede in de ambtelijke organisatie.
10. Niet alle betrokkenen hebben de voor hen logische rollen en taken uitgevoerd, of de ruimte gekregen om deze uit te voeren. De referendumcommissie heeft te weinig ruimte gekregen om haar adviserende en toezichthoudende taak goed uit te voeren – en daarmee het proces te depolitiseren.

### Referendumcampagne:

11. Door ingrijpen van de gemeenteraad en de burgemeester heeft de referendumcommissie niet kunnen toetsen of communicatie-uitingen objectief en compleet waren. Dit heeft de informatievoorziening aan inwoners tekort gedaan.
12. De verleende subsidies zijn financieel verantwoord (hoewel dat volgens de Algemene Subsidieverordening (ASV) niet nodig was). Er heeft echter geen inhoudelijke controle plaatsgevonden op de gesubsidieerde uitingen (bijvoorbeeld, of een subsidie voor een neutrale campagne ook neutraal besteed is).

### Reflectie op het referendum:

13. De referendumverordening van Zoetermeer sluit niet aan op de behoeften van bestuurlijk, ambtelijk en politiek betrokkenen. Zo zijn taken en verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk omschreven en ontbreekt een regeling voor eventuele subsidies.
14. Een referendum past op zich goed bij de participatiewensen van de inwoner van Zoetermeer, mits ingebed in een bredere instrumentenkoffer van participatie. Het instrument 'referendum' maakt geen onderdeel uit van het huidige participatiebeleid zoals dat is vastgesteld in de Kadernota Participatie. De uitdaging is om de spanning tussen het vereiste van een eenvoudige, heldere vraagstelling en de complexiteit van een bestuurlijk vraagstuk te overbruggen door inbedding in een dialoog tussen goed geïnformeerde inwoners.

### **Aanbevelingen**

Naar aanleiding van de conclusies heeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de raad en het college geformuleerd:

#### Aan de raad

1. Weeg als raad, wanneer er een verzoek tot een referendum wordt gedaan, of er echt (alleen) om een referendum wordt gevraagd of om (meer, betere) participatie in zijn algemeenheid.

#### Aan raad en college

1. Het referendum is primair een raadsinstrument. Een referendum is een vorm van participatie, maar niet altijd de meest passende optie. De rekenkamercommissie beveelt aan om het referendum onderdeel te laten uitmaken van het participatiebeleid. Daartoe doet zij de aanbeveling
  - a. aan het college om een voorstel te maken om het referendum in het participatiebeleid te plaatsen en dat ter bespreking en besluitvorming aan de raad te zenden;
  - b. aan de raad om tijdens de behandeling van het onder a. genoemde voorstel, de positie van het referendum binnen het participatiebeleid van de gemeente Zoetermeer te bespreken en hierover te besluiten.
2. Actualiseer de referendumverordening, maak daarbij goed gebruik van de modelverordening van de VNG en neem daarin in ieder geval de volgende onderdelen mee:
  - Stel een permanente referendumcommissie in.
  - Neem een subsidieregeling op in de referendumverordening.
  - Maak de rollen, taken en verantwoordelijkheden expliciet in de referendumverordening. Zorg er in het verlengde hiervan voor, dat ondersteuning per ambtelijke bijstand geregeld wordt.
  - Houd de regie over de referendabiliteit van een besluit bij de raad. Laat een besluit over de referendabiliteit nemen door de gemeenteraad, ná het inleidend verzoek, zoals ook in de modelverordening wordt gedaan. Dit voorkomt onduidelijkheden bij een aanvraag.

#### Aan het college

1. Maak een werkbeschrijving, aanvullend op de referendumverordening, waarin taken, verantwoordelijkheden en rollen duidelijk uiteen zijn gezet waarmee onduidelijkheid wordt voorkomen.

### **Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's**

In zijn bestuurlijke reactie vestigde de burgemeester de aandacht op de prealabele vraag of het instrument referendum een meerwaarde kan hebben, zowel voor de plaatselijke democratie als voor de kwaliteit van de besluitvorming. Het antwoord op deze vraag vormt de basis voor de volgende besluitspunten. Met het eerste besluitspunt beantwoordt de raad bevestigend op deze vraag.

Wat de Rekenkamer betreft moet een referendum worden beschouwd als een allerlaatste mogelijkheid voor de bevolking om op de rem te trekken en een ongewenst raadsbesluit terug

te draaien. Wanneer een dergelijk verzoek wordt gedaan, is de stem van de inwoners in het proces dat leidde tot het raadsbesluit, kennelijk onvoldoende gehoord. Daarom stelt de Rekenkamer in besluitpunt 2 voor dat in voorkomende gevallen een gesprek wordt gevoerd met de initiatiefnemer om de 'vraag achter de vraag' te achterhalen.

De vraagstelling in een referendum, voor/tegen, slaat een onderwerp per definitie plat. Er is geen ruimte voor enige vorm van nuance. Zeker bij een complex onderwerp als het afvalbeleid is dat een gemis. Aansluitend op het eerste besluitpunt, is de Rekenkamer van mening dat het referendum een plek verdient in het participatiebeleid, hetgeen leidt tot besluitpunt 3. Het college is een andere mening toegedaan en ziet participatie en referendum als twee heel verschillende instrumenten, waarbij het referendum onder de verantwoordelijkheid van de raad valt. Het referendum is weliswaar een volksstemming áchteraf, maar is net als een participatietraject van draagvlakverkenning en het vergroten van de kwaliteit van de plannen vóóraf een manier waarop de inwoner laat horen wat hij van het beleid vindt. De opmerking dat het referendum een instrument van de raad is, vindt de Rekenkamer een erg bestuurstechnisch onderscheid. Vanuit het perspectief van de inwoner bestaat het verschil tussen wat 'van de raad' of 'van het college' is immers niet. Participatie zou meerwaarde moeten (kunnen) bieden voor zowel de inwoner als voor de gemeente. Het zou goed zijn om het instrument referendum ook in dat kader, en door die bril te bekijken.

Besluitpunt 4 is van praktische aard. De Rekenkamer constateert op basis van het onderzoek dat de verouderde referendumverordening het hele proces rondom het referendum in elk geval niet heeft vereenvoudigd. Het actualiseren van de verordening vraagt een forse tijdsinvestering. Daar staat tegenover dat er een gedegen richtlijn klaarligt, voor het geval er opnieuw een referendum wordt aangevraagd. Naar de mening van de Rekenkamer hadden verschillende problemen zich niet, of minder sterk, voorgedaan als de verordening op orde was geweest. De Rekenkamer noemt enkele onderdelen die in een herziene verordening zouden moeten staan:

- Met een vaste referendumcommissie kan een referendumproces een vliegende start maken. Een dergelijke commissie zal voornamelijk een 'slapende' commissie zijn, maar kan in voorkomende gevallen snel worden gewekt en al bij het begin worden betrokken.
- Door een subsidieregeling vast te stellen, hoeft deze niet ad hoc te worden opgesteld.
- Vooraf helder vaststellen wie, wat, wanneer doet, schept duidelijkheid en werkt voor alle betrokkenen wel zo prettig.
- Standaard staat de volgende zin in het format voor een raadsvoorstel: *Dit besluit treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over dit besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.* Er zijn een paar uitsluitingsgronden, zijn die niet van toepassing dan is een raadsbesluit per definitie referendabel. Ook wanneer een besluit zich minder goed leent voor een referendum. De Rekenkamer beveelt daarom aan om de referendabiliteit niet als standaard op te nemen, maar per voorstel te overwegen.

Aanvullend op de verordening beveelt de Rekenkamer een praktische werkbeschrijving aan, waarin taken, verantwoordelijkheden en rollen die volgen uit de bevoegdheden die het college heeft, duidelijk uiteen zijn gezet. De verwachting is dat daarmee onduidelijkheid wordt voorkomen. Besluitpunt 5 dient hiertoe.

Doe het goed, of doe het niet. De aanbevelingen van de Rekenkamer richten zich op 'goed doen': op een passende inbedding in het participatiebeleid, op herziening van de referendumverordening en de instelling van een permanente referendumcommissie. Maar 'niet doen' en het intrekken van de referendumverordening is uiteraard ook een optie. Een optie die de raad ook in samenhang met het gemeentelijke participatiebeleid zou kunnen overwegen.

## **Financiën**

Dit raadsbesluit heeft geen financiële gevolgen. De eventuele uitwerking van de aanbevelingen kan wel financiële gevolgen met zich meebrengen.

**Controleprotocol**

n.v.t.

**Participatie en Communicatie**

N.v.t. op dit raadsbesluit. De Rekenkamer is echter wel van mening dat een referendum kan dienen als stok achter de deur om de participatie over een onderwerp zodanig in te richten dat alle inwoners die door een besluit zouden kunnen worden geraakt, zich gehoord voelen.

**Duurzaamheid**

n.v.t.

**Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten**

n.v.t.

**Rapportage en evaluatie**Planning

In de besluitpunten 3c en 4d wordt het college gevraagd om uiterlijk 1 juli 2024 een voorstel ter besluitvorming aan de raad te doen toekomen.

In besluitpunt 5c wordt het college verzocht om uiterlijk 1 oktober 2024 een voorstel ter kennisgeving aan de raad te zenden.