



Bestuurlijke nota

Evaluatie referendum

mei 2023

Evaluatie referendum

Achtergrond

In maart 2022 heeft de gemeente Zoetermeer een referendum georganiseerd, op initiatief van de bevolking, naar aanleiding van het [besluit](#) van de gemeenteraad van 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 en het college verzocht om een raadsvoorstel om het raadsbesluit van december 2020 in te trekken. Wel heeft de raad behoefte aan nader inzicht in de wensen en beweegredenen van de bevolking. Bij motie [2204-02](#) heeft de raad het college verzocht nader onderzoek te doen naar de wensen van de Zoetermeesters via de Stadspeiling.

Rekenkameronderzoek

De leden van het seniorenconvent hebben op 9 mei 2022 unaniem de rekenkamercommissie 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

Conclusies

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 subsidieverstrekking 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 subsidieverstrekking – 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 toezichhoudende 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

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.