

De Rekenkamer

Evaluatie referendum afvalbeleid

2023

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: Wilt u dat het nieuwe afvalbeleid wordt ingevoerd? De gemeenteraad accepteerde deze uitkomst.

De raad heeft wel behoefte aan inzicht in de wensen en beweegredenen van de bevolking. Daarom heeft de raad het college met een motie verzocht om via de Stadspeling nader onderzoek te doen naar de wensen van de Zoetermeeders over afvalbeleid.

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:

- 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.
- 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.

De Rekenkamer heeft diverse aanbevelingen geformuleerd aan zowel raad als college. De raad heeft deze overgenomen, m.u.v. het instellen van een vaste referendumcommissie. Ook zal het referendum niet worden ondergebracht in het participatiebeleid.

Bladwijzeroverzicht

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

Aanbiedingsbrief

Aan
De Gemeenteraad

Datum
5 juli 2023

Van
De Rekenkamer

Bijlagen
5

Onderwerp
Onderzoeksrapport 'Evaluatie referendum'

Geachte raads- en commissieleden,

De Rekenkamer biedt u hierbij haar onderzoeksrapportage en de bestuurlijke nota 'Evaluatie referendum' aan.

Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem, in opdracht van de Rekenkamer Zoetermeer en op verzoek van de gemeenteraad.

Na afronding van het rapport heeft de Rekenkamer dit, samen met haar bestuurlijke nota, voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheden op dit onderwerp voor de burgemeester en de raad, is ook aan deze gremia een (bestuurlijke) reactie gevraagd. U treft de drie reacties bijgaand aan. Naar de mening van het Seniorenconvent biedt het evaluatierapport van Necker van Naem voldoende houvast als onderbouwing voor een debat over de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer dankt het college, de burgemeester en het Seniorenconvent voor hun reactie.

Hoewel het voor de Rekenkamer niet gebruikelijk is om ná de bestuurlijke reactie nog een nawoord te doen, voelt de Rekenkamer in dit geval toch de behoefte om op enkele punten kort te reageren. Achtereenvolgens komen de verwerking van het ambtelijk wederhoor, de suggestie van een themabijeenkomst en de mogelijkheid van een vaste referendumcommissie aan de orde.

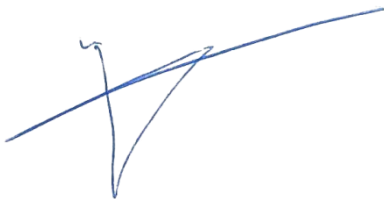
In het onderzoek bleek dat het referendumproces door de diverse betrokkenen op een verschillende, op onderdelen zelfs een elkaar tegensprekende, wijze is ervaren. Ook in het ambtelijke wederhoor bleek dat de gebeurtenissen vanuit verschillende perspectieven zijn gezien. Op een aantal punten waarover geen eenduidigheid bestond, hebben de onderzoekers een keuze moeten maken. Naar het oordeel van de Rekenkamer hebben zij dat zorgvuldig gedaan. In een aantal gevallen hebben de onderzoekers naar aanleiding van het ambtelijke wederhoor hun overwegingen echter niet of onvoldoende helder aan de betrokkenen teruggespeeld. De Rekenkamer heeft in retrospectief onvoldoende aangedrongen op verduidelijking. De Rekenkamer betreurt deze tekortkoming in het proces, die overigens niet afdoet aan de inhoud van het rapport of aan de conclusies en aanbevelingen die op basis van het onderzoek zijn geformuleerd.

De Rekenkamer kreeg de goede suggestie om, voorafgaand aan de politieke behandeling in de raad(scommissie), een themabijeenkomst te organiseren over het referendum. In zijn bestuurlijke reactie geeft de burgemeester alvast een voorzet voor de invulling van een dergelijke bijeenkomst, met de vraag of, en met welke handvatten, het referendum een passende aanvulling is op de representatieve democratie. Deze prealabele vraag naar de meerwaarde van het instrument referendum verdient inderdaad afzonderlijke aandacht. Daarbij ligt het naar de mening van de Rekenkamer voor de hand om het instrument referendum te bezien in samenhang met het gemeentelijke participatiebeleid. Vanuit bestuurstechnisch oogpunt geeft dat uiteraard complicaties, maar bij participatie staat de optimale betrokkenheid van de inwoner voorop. De samenhang zou vanuit het perspectief van de inwoner moeten worden bekeken. Hoe één en ander binnen het gemeentelijk systeem is georganiseerd, is voor de inwoner niet van belang.

In aansluiting op het voorgaande punt wil de Rekenkamer graag het nut van een vaste referendumcommissie voor het voetlicht brengen. Als de raad kiest voor het handhaven van het instrument referendum, hoort een vaste referendumcommissie daar wat de Rekenkamer betreft bij. Een onafhankelijke commissie van deskundigen, die serieus wordt genomen en die boven de politiek staat, kan ervoor zorgen dat in voorkomende gevallen het proces rondom een referendum soepel verloopt. Daarmee wint ook het instrument zelf aan kracht. Een referendum betreft vaak een politiek heikele kwestie. Aan een onafhankelijke referendumcommissie is het – en moet ook de ruimte worden gegeven – om het referendum buiten partijpolitiek vaarwater te houden. De Rekenkamer is van mening dat diverse pijnpunten die naar boven kwamen in dit onderzoek en die aanleiding hebben gegeven tot verschillende aanbevelingen, voortkomen uit het ad hoc moeten instellen van een referendumcommissie. Een vaste referendumcommissie zal een groot deel van de tijd een ‘slapende’ commissie zijn, in diverse andere gemeenten¹ blijkt dit echter geen knelpunt te zijn. Juist omdat een referendum niet vaak voorkomt, is het evenmin bezwaarlijk leden te benoemen die zitting hebben in meerdere referendumcommissies. Zoetermeer kan in dat geval profiteren van ervaringen die in andere gemeenten worden opgedaan.

In overleg met het presidium zal een datum worden vastgesteld waarop het onderzoek in een themabijeenkomst en in de raadscommissie zal worden behandeld.

Met vriendelijke groet,
De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

¹ Onder andere de gemeenten Capelle aan den IJssel, Haarlem en Houten hebben een vaste referendumcommissie.

Nota van bevindingen / Rapport

Evaluatie referendum afvalbeleid

Rekenkameronderzoek

Colofon:

Datum:

20 april 2023

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Zoetermeer

Onderzoekers:

Prof. dr. Marcel Boogers

marcel@necker.nl

Nick Woudstra MSc

nick@necker.nl

Soesja Schelling MSc

soesja@citizens.nl



Inhoudsopgave

Colofon:	2
Onderzoeksverantwoording	5
1.1. Achtergrond	5
1.2. Onderzoeksvraag	5
1.3. Onderzoek uitvoering.....	6
Nota van Bevindingen	7
1. Reconstructie van het referendumproces	8
1.1. Proloog.....	8
1.1.1. Inleiding	8
1.1.2. De referendumverordening.....	8
1.1.3. Het besluit over afvalinzameling	10
1.1.4. Belangrijke actoren	10
1.1.5. Referendabiliteit van raadsbesluiten.....	12
1.2. Aanvraag van het referendum	12
1.2.1. Verzet in samenleving	12
1.2.2. Het inleidend verzoek.....	13
1.2.3. Ambtelijke verwerking en betrokkenheid	13
1.2.4. Definitief verzoek tot het houden van een referendum	14
1.3. Voorbereiding op het referendum	14
1.3.1. Instelling van de referendumcommissie	14
1.3.2. Aanstelling projectleider en ambtelijke verantwoordelijkheid	15
1.3.3. De vraagstelling	15
1.3.4. Inrichting subsidiestelsel	18
1.3.5. Communicatie over het referendum	18
1.4. Referendumcampagne en referendum.....	19
1.4.1. Ophef over subsidieverstrekking	19
1.4.2. Het referendum en het vervolg	20
2. Rolopvatting van betrokkenen	22
2.1. De burgemeester	22
2.2. De griffier	22
2.3. De gemeentesecretaris	23
2.4. De referendumcommissie	23
2.5. De gemeenteraad.....	25
3. Knelpunten in het referendum	26
3.1.1. Bestuurlijke knelpunten.....	26
3.1.2. Knelpunten in de verordening.....	26



3.1.3.	Biedt de modelverordening van de VNG een oplossing voor deze knelpunten?	27
3.1.4.	Knelpunten in de uitvoering	28
3.2.	Referenda in Nederland	29
4.	De inwoner van Zoetermeer.....	32
4.1.	Inleiding.....	32
4.1.1.	Leef- en belevingswereld van inwoners als uitgangspunt	32
4.1.2.	Betrokkenheidsprofielen	32
4.2.	De Betrokkenheidsanalyse	33
4.2.1.	De gemeente Zoetermeer	33
4.2.2.	Indeling per wijk	35
4.3.	Het instrument 'referendum'	35
4.3.1.	Het referendum en de inwoners van Zoetermeer.....	35
4.3.2.	Inbedding in een 'deliberatief' proces.....	37
Bijlage 1.	Bronnen	41
Bijlage 2.	Betrokkenheidsanalyse	42



Onderzoeksverantwoording

1.1. Achtergrond

Gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen heeft de gemeente Zoetermeer in maart 2022 een referendum georganiseerd over het nieuwe afvalbeleid. Dit referendum is georganiseerd op initiatief van de bevolking. Bij het referendum stemde 81% van de opgekomen kiesgerechtigden tegen het besluit van de gemeenteraad om afvalscheiding meer centraal te stellen in het afvalbeleid. Als gevolg daarvan heeft de gemeenteraad op 4 april 2022 besloten om de uitkomst van het referendum te aanvaarden en het college verzocht om het raadsbesluit, waarin het nieuwe afvalbeleid wordt vastgelegd, in te trekken. De raad heeft in dezelfde vergadering een motie aangenomen waarin de raad het college verzoekt om nader onderzoek te doen naar de wensen van de inwoners van Zoetermeer op het gebied van afvalbeleid, en een plan van aanpak op te stellen om te komen tot een afvalbeleid dat op de steun van de bevolking kan rekenen.

Het seniorenconvent¹ heeft op 9 mei 2022 unaniem de Rekenkamercommissie verzocht een evaluatie uit te laten voeren over het referendum met het volgende verzoek:

‘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 van de Rekenkamercommissie zal naast een beschrijvend deel, ook een reflectie bevatten op alternatieve vormen van burgerparticipatie.

1.2. Onderzoeksvraag

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 beantwoorden wij aan de hand van de volgende deelvragen:

Inrichting van het referendumproces:

- 1) Wat waren de achtergronden van het verzoek om een referendum te houden over het afvalbeleid van de gemeente en hoe werd hier door de gemeenteraad op gereageerd?

¹ Het seniorenconvent in Zoetermeer is een overlegorgaan met de fractievoorzitters van alle partijen.



- 2) Op welke manier was de referendumcommissie ingericht?
- 3) Op welke gronden heeft de referendumcommissie besloten dat het referendumverzoek kon worden ingewilligd; m.a.w. dat het referendumonderwerp ook referendabel was?
- 4) Hoe is de keuze voor de referendum-vraagstelling tot stand gekomen en welke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld?
- 5) Hoe is de regeling voor subsidieverlening tot stand gekomen?
- 6) Hoe waren de rollen tussen de verschillende betrokkenen (met name raad, burgemeester, college en referendumcommissie) verdeeld?
- 7) Hoe hebben de verschillende betrokkenen hun rol ingevuld? Wat was hun rolopvatting?

Referendumcampagne:

- 8) Hoe was de communicatie ingericht door de gemeente?
- 9) Hoe was de communicatie ingericht door voor- en tegenstanders van het nieuwe afvalbeleid.

Reflectie op het referendum:

- 10) Welke knelpunten zijn opgetreden en welke verbeteringen – in de referendumverordening of anderszins – zijn gewenst?
- 11) Welke lessen zijn getrokken uit andere referenda en welke lessen hieruit zijn voor Zoetermeer relevant?
- 12) Hoe verhoudt het referendum zich tot andere vormen van directe inwonersparticipatie als de Stadspeiling of een burgerforum?

1.3. Onderzoek uitvoering

Op 13 juli 2022 heeft een startgesprek plaatsgevonden tussen Necker en de rekenkamercommissie Zoetermeer. In de startgesprek zijn afspraken gemaakt over communicatie, kaders en de geïnterviewden. In juli en augustus is gestart met de analyse van documenten. Eind september is het gros van de interviews fysiek gehouden in Zoetermeer. De betrokkenen is de mogelijkheid gegeven om fysiek, telefonisch of digitaal met de onderzoekers te spreken. Een tweede ronde gesprekken is in oktober georganiseerd. Een overzicht van de gesproken functionarissen is te vinden in bijlage 1. Tevens is er met een ruime groep leden van de gemeenteraad gesproken om het perspectief van de gemeenteraad mee te nemen in het onderzoek.

Gedurende het onderzoek is er meermaals contact geweest tussen rekenkamercommissie en onderzoekers. Er is gedurende het onderzoek besloten een gewijzigde wederhoorprocedure op te starten waarin alle betrokkenen de mogelijkheid kregen om commentaar te leveren op de voor hen relevante passages.



Nota van Bevindingen



1. Reconstructie van het referendumproces

In het eerste deel van dit onderzoek worden aan de hand van een chronologisch overzicht de gebeurtenissen langsgelopen. De reconstructie is opgedeeld in 4 onderdelen. De volgende vragen worden in het feitenrelaas beantwoord:

- 1) Wat waren de achtergronden van het verzoek om een referendum te houden over het afvalbeleid van de gemeente en hoe werd hier door de gemeenteraad op gereageerd?
- 2) Op welke manier was de referendumcommissie ingericht?
- 3) Op welke gronden heeft de referendumcommissie besloten dat het referendumverzoek kon worden ingewilligd; m.a.w. dat het referendumonderwerp ook referendabel was?
- 4) Hoe is de keuze voor de referendum-vraagstelling tot stand gekomen en welke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld?
- 5) Hoe is de regeling voor subsidieverlening tot stand gekomen?

- 8) Hoe was de communicatie ingericht door de gemeente?
- 9) Hoe was de communicatie ingericht door voor- en tegenstanders van het nieuwe afvalbeleid?

De vragen worden in de lopende tekst beantwoord.

1.1. Proloog

In de proloog worden de kaders geschetst waarbinnen het referendum is gehouden: de geschiedenis met referenda, de referendumverordening, het afvalbesluit en de belangrijkste actoren.

1.1.1. Inleiding

Zoetermeer heeft vergeleken met andere gemeenten een lange referendumgeschiedenis. In 1979 werd in Zoetermeer een referendum gehouden over de instelling van territoriale commissies (wijkraden), in 1995 over uitbreiding of sluiting van het lokale zwembad de Keerpunt en in 2003 een burgemeestersreferendum.² In het recente verleden heeft er in Zoetermeer geen referendum plaatsgevonden.

1.1.2. De referendumverordening

Zoetermeer heeft een referendumverordening opgesteld op 30 mei 2005, en in werking is getreden op 17 juni datzelfde jaar. De referendumverordening is destijds opgesteld aan de hand van toen geldende

² Van der Krieken, K. (2015). Referenda in Nederland. 2015. Een overzicht.



VNG-modelverordening maar is niet meer geactualiseerd op basis van actuele modelverordeningen.³ Wel zijn er op meerdere momenten technische wijzigingen gedaan (bijvoorbeeld de hoeveelheid informatie die moet worden meegestuurd bij een inleidende verzoek). In 2018 zijn de gronden waarop geen referendum kan worden georganiseerd aangevuld. Ook hier heeft geen debat in de raad over plaatsgevonden. De gemeenteraad van Zoetermeer actualiseert met enige regelmaat alle verordeningen, maar in deze 'revisierondes' is de referendumverordening niet besproken. Bij de meest recente actualisatie van de verordeningen is er niet gesproken over de referendumverordening, omdat op dat moment (eerste kwartaal 2021) het verzoek tot het referendum afvalbeleid al liep. De bedoeling was de verordening te actualiseren aan de hand van de ervaringen van het referendum afvalbeleid.

De referendumverordening Zoetermeer

Volgens de referendumverordening zijn alle besluiten referendabel, behalve:

- a) Die individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen, schenkingen betreffen;
- b) Over de vaststelling en wijziging van gemeentelijke begroting en de rekening en van de begroting en rekening van samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt;
- c) Over de vaststelling en wijziging van gemeentelijke tarieven, belastingen en rechten;
- d) Over deze verordening;
- e) Die de uitvoering van een besluit van een ander bestuursorgaan of de wetgever waarover de raad geen beleidsvrijheid heeft, inhouden;
- f) Over de vaststelling van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
- g) Besluiten over de vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
- h) Besluiten die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden;
- i) Waarvan de raad van mening is dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden
- j) Die organisatorische aangelegenheden van de raad betreffen.

Referenda kunnen worden gehouden op initiatief van de bevolking over een besluit van de raad of op initiatief van de raad over een beleidskwestie, waarvan de beslissingsbevoegdheid bij de raad berust. De aanvraag door de bevolking moet in twee fasen worden ingediend: een inleidend verzoek en een definitief verzoek. Voor het inleidend verzoek zijn de handtekening van 1/3% van het aantal kiesgerechtigden nodig, voor het definitieve verzoek tenminste 5% van de kiesgerechtigden. Verzoeken die in het kader van een inleidend verzoek zijn gedaan, tellen ook mee voor het definitieve verzoek.

Na het definitief maken van een referendumverzoek stelt de raad een commissie van onafhankelijke deskundigen in, genaamd de referendumcommissie. De raad benoemt minimaal 3 leden en heeft ook de bevoegdheid deze te ontslaan. De burgemeester en/of wethouder(s) mogen op verzoek van de referendumcommissie de vergaderingen bijwonen.

Voor het referendum geldt een opkomstdrempel van 30% van de kiesgerechtigden. Wat de raad moet doen met de uitslag van het referendum is niet opgenomen in de referendumverordening.

³ De meest recente VNG-modelverordening voor lokale referenda dateert van december 2019.



1.1.3. Het besluit over afvalinzameling

Op 14 december 2020 is het raadsbesluit⁴ 'Afvalscheiden. Ik haal er alles uit!' vastgesteld. De gemeenteraad heeft hiervoor een aantal moties (2) en aantal amendementen ingediend (7). Dit besluit was een politiek moeizaam compromis tussen de coalitiepartijen, waarbij een groot beroep moest worden gedaan op de fractiediscipline om een raadsmeerderheid achter het plan te krijgen. Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd bleek dat er in de gemeenteraad eigenlijk geen draagvlak was voor het totale besluit; wel bij verschillende fracties voor onderdelen ervan. Het besluit bestond uit verschillende onderdelen die op een ingewikkelde manier met elkaar samenhangen. Enkele fracties zagen bijvoorbeeld meer in na-scheiding, hier was echter geen onderzoek naar verricht bij het vaststellen van het nieuwe afvalbeleid. Het besluit bestond uit verschillende onderdelen. De belangrijkste punten waren:

- 1) Inwoners moeten betalen voor het ophalen van grofvuil (42 euro per keer)
- 2) Er komt onderzoek naar het scheiden van PMD (Plastic, drinkpakken, metalen verpakkingen zoals blikken)
- 3) Iedereen met groene en grijze bak krijgt nu een PMD-bak (deze wordt één keer per vier weken geleegd)
- 4) De grijze bak wordt voortaan één keer per vier weken geleegd, dus niet meer per twee weken
- 5) In de toekomst moet er worden betaald per keer dat restafval wordt weggegooid in een bak, of per keer dat de grijze bak wordt aangeboden

Het onderwerp afvalinzameling heeft een lange geschiedenis in Zoetermeer. Er is in het verleden, bijna 20 jaar geleden, zelfs een wethouder gesneuveld op gescheiden afvalinzameling met een nieuwe kostensystematiek (DIFTAR)⁵.

1.1.4. Belangrijke actoren

In het proces van een referendum zijn verschillende actoren van belang. In onderstaand overzicht zijn deze actoren opgenomen, inclusief taakverdeling op basis van de referendumverordening Zoetermeer (hierna: RV), de Kieswet en de Gemeentewet.

⁴ Compleet overzicht van raadsbesluit, moties en amendementen via <https://zoetermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/4abb8ff1-8b3b-44fe-862f-b5d25b3e4df7#e488ff0b-2a28-4378-bddc-c6deb1add95f>

⁵ De Collegetafel. 2018. Lijst van gevallen en tussentijds vertrokken wethouders over de periode 2002-2006.



Bestuur	
De burgemeester van Zoetermeer (als eigenstandig bestuursorgaan) ⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Toezien op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie (artikel 170 Gemeentewet)
Het college van B&W	<ul style="list-style-type: none"> • Beslissing op het inleidend verzoek (artikel 3 RV) • Organisatie van het referendum (artikel 12 RV) • De organisatie van het referendum (artikel 12 RV)
De gemeenteraad van Zoetermeer	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit over definitief verzoek (artikel 6 RV) • Vaststellen vraagstelling en antwoordcategorieën (artikel 9, lid 1 RV) • Instellen commissie van onafhankelijke deskundigen ofwel referendumcommissie (artikel 10 RV) • Besluit over wettige wijze stemming (artikel V4 en V6 Kieswet)
Centraal stembureau	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit vaststellen uitslag (artikel P20 Kieswet) • Bekendmaking uitslag en proces-verbaal (artikel P23 kieswet)
Advies	
De referendumcommissie	<ul style="list-style-type: none"> • Te adviseren over de vraagstelling en de antwoordcategorieën; • Te adviseren over het verloop en de zorgvuldige organisatie van het referendum; • Toezicht op de objectiviteit van de door de gemeente te verstrekken voorlichting; • Bij een referendum over een beleidskwestie: er in het bijzonder op toezien dat het overzicht van argumenten, als bedoeld in artikel 9, derde lid, een objectieve weergave is; • Te adviseren over binnengekomen klachten. <p>(Artikel 11 RV)</p>

⁶ De burgemeester is naast een eigenstandig bestuursorgaan ook voorzitter van het College van B&W en van de gemeenteraad.



Het referendum is een instrument van de gemeenteraad vanwege drie redenen:

1. De referendumverordening is vastgesteld door de gemeenteraad
2. De gemeenteraad heeft besloten over de referendabiliteit van het besluit
3. De gemeenteraad heeft het referendumverzoek goedgekeurd en daarmee besloten tot een referendum

1.1.5. Referendabiliteit van raadsbesluiten

Als er een raadsvoorstel wordt opgesteld, wordt altijd een onderdeel toegevoegd over de referendabiliteit van dit besluit. In het raadsbesluit 'Afval- en grondstoffenbeleidsplan Zoetermeer 2020 Afvalscheiden. Ik haal er alles uit!' is het volgende opgenomen over de referendabiliteit van het besluit:

Over beslipunt 10⁷ geen referendum mogelijk te maken omdat dit een begrotingswijziging betreft. 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.⁸

De opsteller van een raadsbesluit wordt geacht eerst met behulp van de toelichting op het interne digitale platform zelf de referendabiliteit op te nemen. Daarna wordt er door de ambtelijk opsteller van het raadsbesluit een gesprek gevoerd met een bestuursadviseur over de referendabiliteit van het besluit. Bij twijfel of vragen kan worden overlegd met de juridische afdeling JaBo (Juridische Aangelegenheden & Bestuursondersteuning). De verordening is vrij duidelijk over de referendabiliteit van het besluit en de uitzonderingsgronden daarop, dit is dan ook het uitgangspunt. Hoewel er sinds het vaststellen van de referendumverordening geen referendum georganiseerd was, werd de referendabiliteit wel expliciet in alle raadsbesluiten opgenomen. Tevens zijn er in de tijd meerdere verzoeken gedaan tot een referendum, die niet tot referendum zijn gekomen.

1.2. Aanvraag van het referendum

1.2.1. Verzet in samenleving

In de aanloop naar de vaststelling van het nieuwe afvalbeleid ontstond politieke discussie over enkele onderdelen van de voorgestelde beleidswijzigingen in het afvalbeleid. Zo zijn er onder andere amendementen ingediend over het recyclen van luiers, een publiekscampagne over betere afvalscheiding en over meer locaties voor afvalscheiden in wijken. Na de definitieve vaststelling van het afvalbeleid door de gemeenteraad werden er duizenden handtekeningen gezet onder een petitie tegen dit beleid. De initiatiefnemer is door een raadslid en vanuit de gemeente gewezen op de mogelijkheid om een referendumverzoek in te dienen.

⁷ "De uit dit voorstel voortvloeiende begrotingswijziging (bijlage 4) vast te stellen."

⁸ 0637520012 Raadsbesluit Afval- en grondstoffenbeleid Zoetermeer 2020 'Afvalscheiden. Ik haal er alles uit!', 14 december 2020.



1.2.2. Het inleidend verzoek

Het college stuurt op 30 december 2020 een memo naar de gemeenteraad met de boodschap dat er een verzoek tot referendum is gedaan op 26 december 2020. In dit memo wordt de vervolgpprocedure vanaf een inleidend tot definitief verzoek uitgelegd⁹. Het deel van de ‘ondersteuningsverklaring’ voor het referendum stond op de website petities.nl. Het college geeft in de memo aan dat dit niet de juiste wijze van indienen is. Er kan via petities.nl namelijk niet worden vastgesteld of het om Zoetermeerse kiesgerechtigde burgers gaat. De indiener van het inleidend verzoek is hiervan op de hoogte gesteld door de gemeente.

Op 12 januari 2021 stuurt het college een memo naar de gemeenteraad over de uitvoering van het referendum. Het college geeft aan hoe dit verwerkt wordt in het voorstel en dat de gemeenteraad binnenkort wordt geïnformeerd over de stand van zaken omtrent het referendum.¹⁰ Op 13 januari 2021 stuurt het college opnieuw een memo aan de gemeenteraad. Hierin wordt gemeld dat de eerste vereiste drempel van ondersteuningsverklaringen is gehaald. Dat betekent dat de fase van definitief verzoek begint. Dit betekent tevens dat het raadsvoorstel niet in werking treedt.¹¹ Het college van burgemeester en wethouders heeft de initiatiefnemer per brief van 12 januari 2021 geïnformeerd dat het inleidend verzoek tot het houden van een referendum is toegewezen.

Op 21 januari 2021 ontvangt de gemeenteraad opnieuw een memo van het college. Hierin geeft het college aan wat het concreet betekent dat het inleidend verzoek tot het houden van een referendum is toegewezen.¹²

1.2.3. Ambtelijke verwerking en betrokkenheid

De verzoeken tot een referendum (zowel inleidend als definitief) kwamen terecht bij de afdeling JaBo. Ten tijde van het inleidend verzoek beperkten de werkzaamheden zich tot het controleren van verzoeken en het adviseren van het college over het referendum. Dit werd gedaan door dezelfde afdeling. Ten tijde van het besluit over het inleidend verzoek is er niet opnieuw gekeken of er sprake was van een uitzonderingsgrond op basis van artikel 1, lid 3 van de referendumverordening. Deze controle wordt in Zoetermeer pas gedaan na het definitieve verzoek. Echter, in het vastgestelde raadsbesluit van 14 december 2020 had de raad zich al uitgesproken over de referendabiliteit van het besluit (het hele besluit was referendabel, met uitzondering van beslispunt 10).

In deze fase van het proces was er nog geen referendumcommissie ingesteld. Dat is correct volgens de geldende referendumverordening.

⁹ 201230 Memo - Referendum raadsbesluit Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021

¹⁰ 210112 Memo - Uitvoering amendement 2012-K CU-SGP Maatwerk bij ophalen afval

¹¹ 210113 Memo - Besluit op inleidend verzoek referendum over het raadsbesluit Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021

¹² 210121 Memo - Gevolgen van het collegebesluit op inleidend verzoek referendum over het raadsbesluit Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021



1.2.4. Definitief verzoek tot het houden van een referendum

Op 13 januari 2021 is een definitief verzoek ingediend tot het houden van een referendum. De vereiste drempel van 4.876 geldige ondersteuningsverklaringen is gehaald (5 procent van de kiesgerechtigden); er werden in totaal namelijk 5.396 geldige ondersteuningsverklaringen ingediend. De kiesgerechtigden die het inleidend verzoek hebben ondersteund zijn hierin meegerekend. Gezien de inrichting van het proces op de website wordt een verzoek ingediend d.m.v. een universeel formulier (aanvragen en ondersteunen). Daaruit volgt dat de 1e indiener na het besluit op het inleidend verzoek, de indiener is van het definitieve verzoek. Dit versterkte het gevoel van onduidelijkheid in de organisatie.

1.3. Voorbereiding op het referendum

Op 6 april 2021 heeft de raad besloten het definitieve verzoek tot het houden van een referendum toe te wijzen en het referendum te combineren met de gemeenteraadsverkiezingen op 16 maart 2022. Een amendement van D66, CDA en GroenLinks om het referendum eerder, uiterlijk begin november 2021, te houden werd verworpen door de gemeenteraad.

In de commissievergadering van 29 maart 2021 werd een amendement voorgesteld door de fractie Zó Zoetermeer om het referendum tegen te houden, omdat de uitkomst voorspelbaar zou zijn. De petitie tegen het nieuwe afvalbeleid was immers veelvuldig ondertekend. Dit amendement werd echter alleen in de commissievergadering van 29 maart 2021 besproken en niet formeel ingediend in de raadsvergadering van 6 april 2021.

1.3.1. Instelling van de referendumcommissie

Op verzoek van het college werd de afdeling JaBo gevraagd met een voorstel te komen voor de samenstelling van de referendumcommissie. Het door JaBo laten uitvoeren van deze taak is besloten in de bestuurlijke driehoek (burgemeester, gemeentesecretaris en griffier). Hoewel de gemeenteraad formeel verantwoordelijk is voor het instellen van een referendumcommissie, heeft de gemeenteraad hiertoe geen verzoek voor ambtelijke bijstand gedaan. Uit interviews blijkt dat de mogelijkheid tot het inrichten van het proces via ambtelijke bijstand op tafel heeft gelegen maar vanwege praktische redenen niet is uitgewerkt. De korte doorlooptijd en de omstandigheid dat enkele afdelingen al bezig waren met het uitvoeren van taken speelde hierin een grote rol. De samenstelling van de referendumcommissie werd zo een ambtelijk aangelegenheid. Wel is er informeel contact geweest tussen de griffie, de afdeling JaBo en de burgemeester. Hoewel de leden van de referendumcommissie volgens de verordening door de raad worden benoemd (wat ook gebeurde op 17 mei 2021), had de raad dus geen enkele rol in de selectie van commissieleden. Formeel was dit door de gemeenteraad belegd bij het seniorenconvent. Echter heeft het seniorenconvent zelf geen kandidaten, bijvoorbeeld in een gesprek, getoetst. De referendumcommissie merkt hier in haar evaluatie zelf over op dat het wenselijk was geweest als er een sollicitatieprocedure door de raad had plaatsgevonden.

Er is uiteindelijk gekozen voor een referendumcommissie bestaande uit vier leden. Deze leden zijn gekozen op hun expertise. Er heeft geen open sollicitatie plaatsgevonden. Voor de referendumcommissie is ook een ambtelijk secretaris benoemd. Tot de benoeming heeft de raad niet



gesproken met de leden van de referendumcommissie. Op 16 juni 2021 heeft de referendumcommissie kennisgemaakt met de burgemeester. Een eerste kennismaking met de gemeenteraad vond plaats tijdens de commissievergadering van 6 september 2021.

1.3.2. Aanstelling projectleider en ambtelijke verantwoordelijkheid

Om het ambtelijk proces te begeleiden is een projectleider aangesteld. Gedurende een periode van anderhalf jaar is deze functie door drie personen bekleed en doordat de functie direct na de verkiezingsuitslag is beëindigd heeft er ook geen afhechting plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de vorm van het opstellen van een draaiboek voor toekomstige referenda. Het was voor de projectleiders niet duidelijk aan wie verantwoording moest worden afgelegd: aan de gemeenteraad, de burgemeester of het college. In de praktijk was dit vaak de bestuurlijke driehoek, terwijl dit gremium formeel geen rol had in het proces.

Ambtenaren voelden zich enigszins gemangeld door de vele verantwoordelijken en verschillende wettelijke rollen van betrokkenen. Uit de interviews blijkt dat een merendeel van de betrokkenen vindt dat het proces primair bij de griffie en gemeenteraad had moeten liggen. Dan hadden de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor het referendumproces – door middel van ambtelijke bijstand – tijdelijk voor de griffie gewerkt. Dat geldt in het bijzonder voor de ambtelijk secretaris van de referendumcommissie.

Doordat referendumaangelegenheden vrij vroeg in het proces in de bestuurlijke driehoek werden besproken en er hierover ook besluiten werden genomen, bleef de bestuurlijke driehoek een belangrijk overleg- en besluitvormingsorgaan bij de voorbereiding op het referendum. Hoewel dit overleggremium natuurlijk een belangrijke coördinerende rol dient te spelen in het referendumproces, deed de ontstane werkwijze weinig recht aan de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden van burgemeester, college en gemeenteraad (en namens deze de griffier). Het bleek lastig om dit gedurende het proces nog te wijzigen.

1.3.3. De vraagstelling

Volgens de verordening stelt de gemeenteraad de vraagstelling van een te houden referendum vast, waarbij de raad zich laat adviseren door de referendumcommissie. De referendumcommissie heeft over de vraagstelling advies uitgebracht voor de raadsvergadering van 29 november 2021. In de themabijeenkomst van 6 september 2021 heeft de referendumcommissie de raad om input gevraagd over wat raadsleden inhoudelijk verwachtten en wensten voor het referendum en de vraagstelling. Dit mede op basis van de discussie in de raad, waar door raadsleden veel gesproken is over de mogelijke interpretaties van de uitslag van het referendum en of er een mogelijkheid is om meer dan één vraag te stellen. Dit was voor de referendumcommissie de aanleiding om aan de raad voor te stellen om na te denken over een meervoudige vraagstelling voor het referendum. Ook adviseerde de referendumcommissie de raad om onderzoek te laten uitvoeren naar de verschillen tussen bron- en nascheiding en het college hiertoe opdracht te geven. Tijdens deze bijeenkomst kwam weinig input vanuit de raadsleden, aldus de referendumcommissie.

Gezien de vele aspecten die in het afvalbeleidsplan aan bod komen heeft de referendumcommissie voorgesteld om bij het referendum te werken met een meervoudige vraagstelling: geen vraag of men voor of tegen het besluit is, maar vragen over de verschillende onderdelen van het besluit. Op die manier



zou er aldus de referendumcommissie meer recht kunnen worden gedaan aan de complexiteit van het onderwerp en de verschillende meningen van inwoners over de diverse onderdelen van het afvalbeleid.

Op 15 november 2021, tijdens de bespreking van de vraagstelling in de raadscommissievergadering ontstond er veel discussie over de meervoudige vraagstelling die door de referendumcommissie is voorgesteld voor het referendum. De referendumcommissie heeft haar advies tijdens deze vergadering toegelicht en de verschillende argumenten voor een meervoudige vraagstelling uitgebreid met raadsleden besproken. Raadsleden gaven echter aan dat de verschillende maatregelen waaruit het afvalbeleid bestond niet los van elkaar uitgevoerd konden worden. Door de meervoudige vraagstelling werd de indruk gewekt dat inwoners iets te kiezen hadden binnen de verschillende maatregelen, terwijl het niet mogelijk zou zijn slechts een deel van het voorstel uit te voeren.

Tegelijkertijd ontstond er een discussie over de praktische uitvoerbaarheid van een meervoudige vraagstelling. Bureau Verkiezingen gaf aan dat een meervoudige vraagstelling extra werk zou opleveren bij het tellen van de stemmen en voor wachtrijen zorgen bij het uitbrengen van de stem door inwoners. Er is echter geen proef gedaan of dit daadwerkelijk het geval was. De referendumcommissie gaf in gesprekken aan dat zij tevens hebben voorgesteld de referendumuitslag op een later moment bekend te maken, zodat er meer tijd beschikbaar was om te tellen. De ambtelijke organisatie heeft een offerte aangevraagd voor extra stemmentellers. De samenwerking en communicatie tussen de uitvoerders van de verkiezingen en de referendumcommissie verliep stroef op dit punt. De burgemeester heeft tijdens de raadsvergadering waar de vraagstelling is besproken aangegeven dat een meervoudige vraagstelling meer geld zou gaan kosten.

In de commissievergadering van 15 november 2021 bleek geen draagvlak (meer) te bestaan voor een meervoudige vraagstelling. Tijdens de raadsvergadering van 29 november 2021 (besluitvorming vraagstelling referendum) is een amendement ingediend voor een alternatieve formulering van de voorgestelde vraag ingediend door alle partijen behoudens de PvdA en Fractie van den Berg¹³. De referendumcommissie zag bezwaren in de formulering van de toelichting op de vraagstelling van dit amendement, maar omdat ze het amendement pas op de dag van de raadsvergadering heeft ontvangen had ze niet de mogelijkheid om de raad tijdig hierover te adviseren. Er is uiteindelijk tijdens de vergadering gereageerd door de referendumcommissie. De vraagstelling zoals deze op de stembiljetten is weergegeven, luidde: *Wilt u dat het nieuwe afvalbeleid wordt ingevoerd?* De raad heeft gekozen voor een enkelvoudige vraag inclusief een uitgebreide toelichting.

¹³ In dit referendum wordt besloten de vraagstelling al volgt vast te stellen: *Wilt u dat het nieuwe afvalbeleid wordt ingevoerd?* Inclusief een uitgebreide toelichting op het stembiljet.



De toelichting op het stembiljet:

Het nieuwe afvalbeleid moet ervoor zorgen dat de kosten voor het ophalen en verwerken van afval dalen. Belangrijk is dat het afval zo goed gescheiden wordt dat er veel minder restafval overblijft. De belangrijkste punten staan hieronder.

1. Het doel is dat Zoetermeeders gemiddeld maximaal 100 kilo restafval per persoon per jaar weggooien, met als eerste stap 160 kilo restafval. (Op dit moment gooien Zoetermeeders gemiddeld 230 kilo restafval per persoon per jaar weg)
2. Om dit doel te bereiken is het plan 'Afvalscheiden. Ik haal er alles uit!' opgesteld. Dat betekent het volgende:
3. De gemeente stopt met het gratis ophalen van grofvuil aan huis. Ophalen van grofvuil gaat (vanaf) 42 euro per keer kosten. Voor mensen met een ZoetermeerPas is het mogelijk om één keer per jaar 32 euro korting te krijgen voor het ophalen van het grofvuil.
4. Er komt een onderzoek over het scheiden van plastic, blik en drinkpakken. Gekeken wordt wat het beste is: iedereen houdt plastic, blik en drinkpakken apart (dat heet bronscheiden) of iedereen kan plastic, blik en drinkpakken bij het gewone afval gooien en dat wordt er dan later door een bedrijf uitgehaald (dat heet nascheiden). Afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek komen er extra ondergrondse containers om het plastic, blik en de drinkpakken in te verzamelen voor die huishoudens (Zoetermeeders/gezinnen) die nu hun afval weggooien in ondergrondse containers. Bij het onderzoek naar bronscheiding of nascheiding moet in ieder geval worden gekeken of het de gemeente minder geld kost, of er minder restafval overblijft, wat de keuze voor gevolgen heeft voor de korte termijn en de lange termijn, en wat de risico's zouden zijn.
5. Alle huishoudens die nu een groene en grijze afvalbak ("kliko") van de gemeente hebben krijgen een extra afvalbak. Deze nieuwe afvalbak is bedoeld om plastic, blik en drinkpakken (PBD) in weg te gooien. Die nieuwe afvalbak wordt één keer in de 4 weken geleegd door de gemeente. Mensen die deze extra afvalbak niet willen kunnen hem weer laten ophalen.
6. De grijze afvalbakken voor het restafval worden maximaal één keer in de 4 weken door de gemeente geleegd. (De groene GFT-afvalbakken worden even vaak geleegd als nu, een keer per 2 weken.)
7. De gemeente gaat in de toekomst invoeren dat per keer dat restafval wordt weggegooid, betaald moet worden. Dus wie vaak restafval weggooit, betaalt meer dan iemand die dat minder vaak doet. Voor mensen met een laag inkomen die voor kwijtschelding van de afvalstoffenheffing in aanmerking komen, komt er een regeling waarbij zij gratis één keer per week een afvalzak kunnen weggooien of één keer per 4 weken de restafvalbak kunnen laten legen.
8. De gemeente gaat deze nieuwe maatregelen uitleggen aan iedereen, en reclame maken voor het op de juiste manier scheiden van het afval.

Het toevoegen van een toelichting op het stembiljet valt binnen de bevoegdheden van de gemeenteraad. Echter, het is vrij ongebruikelijk dat er op een stembiljet een toelichting staat opgenomen aangezien dit de keuze van kiezers kan beïnvloeden en het stemproces van verlengen (wat leidt tot wachtrijen). Het feit dat deze toelichting is opgesteld door de gemeenteraad, zonder daarvoor vooraf advies te vragen aan de referendumcommissie als onafhankelijk adviesorgaan, draagt niet bij aan het waarborgen van onafhankelijke informatie op het stembiljet.



Naar aanleiding van het besluit van de gemeenteraad om te kiezen voor een enkelvoudige vraagstelling inclusief bovenstaande toelichting, stapt dhr. L. Schaap op als lid van de referendumcommissie. In zijn brief, die hij op 5 december 2020, naar de raad stuurt noemt hij het raadsbesluit wezenlijk verkeerd:

“In meerderheid heeft uw raad besloten de referendumvraag op het stembiljet te voorzien van een toelichting die niet neutraal is Het resultaat is een referendum dat gericht lijkt te zijn op het verkrijgen van steun voor het genomen besluit door het geven van eenzijdige informatie (een type referendum, dat vooral in minder democratische landen voorkomt).”

De overige leden van de referendumcommissie zijn aangebleven.

1.3.4. Inrichting subsidiestelsel

Er was geen regeling voor subsidies opgenomen in de referendumverordening. De referendumcommissie heeft geadviseerd een regeling voor subsidies op te zetten om informatiecampagnes en politieke campagnes te ondersteunen. Vanwege de beschikbare tijd en andere pragmatische overwegingen, is hiervoor een collegeregeling opgesteld.

Op voorstel van de referendumcommissie is in de collegevergadering van 2 november 2021 budget vastgesteld voor campagneactiviteiten, de wijze waarop (door burgers of organisaties) financiering kan worden aangevraagd en verkregen om campagne te voeren, en de criteria waaraan een aanvraag voor ondersteuning zou moeten voldoen en op basis waarvan deze dus zou worden beoordeeld.

De referendumcommissie adviseerde over elke subsidieaanvraag aan het college dat vervolgens het formele besluit nam. In veel gemeenten zou de referendumcommissie een rol kunnen hebben in het beoordelen van de informatie van subsidieaanvragers, bijvoorbeeld over het toetsen van ‘neutrale informatie’ of op het moment dat er klachten zijn over de besteding van de subsidiebedragen. Dat is ook opgenomen in de model-referendumverordening van de VNG. In een gesprek met de burgemeester is door de referendumcommissie aangeboden hier een rol in te spelen, maar de vraag is vervolgens niet gekomen vanuit het college. De referendumcommissie heeft dus geen rol gespeeld in het achteraf toetsen van de neutraliteit van informatie over het referendum, zij heeft alleen geadviseerd over verstrekking van de subsidies. In de verstrekking is wel aandacht besteed, zowel door de subsidiecoördinator als referendumcommissie, aan neutraliteit.

1.3.5. Communicatie over het referendum

Volgens de referendumverordening is het college van B&W verantwoordelijk voor de communicatie over het referendum. De ambtenaren die betrokken waren bij het opstellen van het nieuwe afvalbeleid hebben communicatie-uitingen gemaakt over het nieuwe beleid. Deze hadden ook voor het referendum gebruikt kunnen worden.

De referendumcommissie werd in stelling gebracht om de communicatie over het referendum en het afvalbeleid te controleren op objectiviteit en het college daarover te adviseren. De ambtelijke organisatie heeft meerdere producten voorgelegd aan de referendumcommissie, die door de commissie zijn getoetst op objectiviteit. Onderdelen van de voorgenomen communicatie waren een website, informatie voor de gemeentepagina en informatiefolders. Met een groot deel van de communicatie-uitingen is uiteindelijk niets gedaan.



De burgemeester was van mening dat de communicatie aan de raad voorgelegd moest worden. Dit is bijzonder, omdat dit volgens de referendumverordening een verantwoordelijkheid van het college is. Volgens de referendumcommissie is dit niet gebruikelijk en in dit geval qua planning ook ongelukkig. Het heeft namelijk voor vertraging in het proces gezorgd.

Over de communicatie rondom het referendum ontstond vervolgens onenigheid tussen de raad, college en referendumcommissie. Het gevolg hiervan was dat de raad geprobeerd heeft om zelf de communicatie-uitingen te herschrijven. In de ogen van de raad wilde de referendumcommissie teveel zaken niet benoemen uit de angst niet objectief te zijn. Uiteindelijk is maar een heel beperkt deel van de informatie gedeeld met inwoners, na besluit van het seniorenconvent. Naar mening van de referendumcommissie is de gedeelde informatie te gering geweest en op onderdelen te gekleurd. Burgers konden zich onvoldoende informeren over het Afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021, waar het referendum betrekking op had. De raad gaf in een gesprek aan dat er in hun ogen wel degelijk informatie was verstrekt en dat de toelichting op het stembiljet afdoende was.

1.4. Referendumcampagne en referendum

Op verzoek van de raad en het college werd het referendum gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen georganiseerd met als belangrijkste argumenten de hogere opkomst en een mogelijke kostenbesparing. Door betrokkenen wordt hierop gereflecteerd als een ongelukkige keuze. Het referendum en de verkiezingen gingen door elkaar lopen en kreeg een bijzondere dynamiek in de campagne van politieke partijen. Achteraf geven verschillende gesprekspartners aan dat hierdoor zowel de gemeenteraadsverkiezingen als de referendumcampagne niet altijd de aandacht hebben gekregen die zij verdienen.

1.4.1. Ophef over subsidieverstrekking

Er zijn vijf aanvragen voor subsidieverlening ontvangen door het subsidiebureau. Vier kiesgerechtigden vroegen subsidie aan voor een neutrale campagne, er werd één subsidieaanvraag gedaan voor een tegencampagne en er zijn geen aanvragen ten behoeve van een 'voor'-campagne ingediend. In totaal is € 17.680,76 aan subsidie verleend. Een deel van de campagne bestond uit een onderzoek onder Zoetermeerders over wensen voor het afvalbeleid, er is een debat georganiseerd en een website met neutrale informatie gepubliceerd.

De referendumcommissie bracht advies uit, en het college heeft vervolgens subsidie toegekend. Binnen de ambtelijke organisatie was het subsidiebureau verantwoordelijk voor de uitkering en het controleren van de benodigde documenten. Hoewel de bedragen relatief klein waren (zeker in vergelijking met het totale bedrag aan subsidies dat gemeente Zoetermeer verstrekt) betrof het hier subsidies die direct invloed konden hebben op het politieke proces. Toch is gedurende het proces niet gecontroleerd of de aangevraagde subsidie ook correct besteed is door de aanvragers. Er is niet gecontroleerd of de 'neutrale' subsidie ook neutraal besteed is. Wel heeft na afloop van het proces een financiële verantwoording plaatsgevonden volgens de reguliere werkwijze van het subsidiebureau, op verzoek van de referendumcommissie. Dit had volgens de algemene subsidieverordening van de gemeente eigenlijk niet hoeven aangezien de subsidies onder de 5.000 euro waren. Er heeft dus financiële verantwoording plaatsgevonden, maar geen inhoudelijke. De onderzoekers hebben gesproken met



aanvragers van subsidie. Zij geven allen aan het contact met de gemeente als prettig en professioneel te hebben ervaren.

Volgens de subsidieregeling kan iedere kiesgerechtigde inwoner subsidie aanvragen om campagne te voeren voor, tegen of neutraal ten opzichte van het onderwerp van het referendum. Politieke groeperingen zijn op advies van de referendumcommissie uitgesloten omdat het een instrument van inwoners zou moeten zijn. In de praktijk bleek dat twee subsidieaanvragers zelf politiek actief waren, of in ieder geval op een kandidatenlijst stonden voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit leidde in de gemeenteraad tot enige ophef en in de referendumcommissie tot verwondering. Volgens de vastgestelde subsidieregeling was de verstrekking van de subsidie rechtsgeldig en correct, met dien verstande dat het de aanvragers is meegedeeld dat er op geen enkele wijze een link gelegd mag worden met een politieke groepering. De referendumcommissie heeft een brief gestuurd aan de gemeenteraad waarin daarover het volgende is opgenomen:

“Als dat activiteiten betreft in de categorie neutraal en er een link wordt gelegd met een politieke groepering zal de vraag beantwoord moeten worden of er sprake is van een neutrale uiting. Onze commissie volgt, in haar rol als toezichthouder op het hele referendumproces, alle activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd.”¹⁴

Leden van een politieke groepering en meer specifiek (kandidaat) raadsleden zijn ook kiesgerechtigde inwoners. Het is dus mogelijk dat (kandidaat) raadsleden als onderdeel van een collectief subsidie aanvragen. Ieder (kandidaat) raadslid overweegt voor zichzelf of dat ook wenselijk is. Bij de subsidieaanvragen is aan (kandidaat) raadsleden te kennen gegeven dat zij de subsidie hebben aangevraagd als inwoner en dat er op geen enkele wijze een link gelegd mag worden met een politieke groepering.

Uit gesprekken blijkt dat de uitingen van aanvragers van subsidies niet op deze wijze zijn gecontroleerd. De referendumcommissie adviseert de raad om de politieke discussie over de subsidieverlening te laten rusten tot het evaluatiemoment. De gemeenteraad heeft dit als belerend opgevat, blijkt uit de gesprekken. Daarnaast was er onvrede over de rol van de referendumcommissie in het proces. Het toestaan van subsidies aan politiek betrokkenen heeft in de ogen van de raad afgedaan aan de geloofwaardigheid van de referendumcommissie als professionele partij, aldus enkele raadsleden.

1.4.2. Het referendum en het vervolg

Onder verantwoordelijkheid van het college en de burgemeester wordt het referendum gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen georganiseerd. De verkiezingsdag zelf verliep zonder problemen. De opkomst tijdens het referendum kwam uit op 51,9%. Hiervan heeft een meerderheid (81%) van de kiezers tegen het voorgenomen nieuwe afvalbeleid gestemd. Dat het referendum met de gemeenteraadsverkiezingen werd gecombineerd, bleek uiteindelijk ook een positief effect te hebben gehad op de verkiezingsopkomst. Normaal is de lokale verkiezingsopkomst in Zoetermeer lager dan het Nederlands gemiddelde, maar nu was deze juist hoger. In alle gemeenten daalde de opkomst bij

¹⁴ Raadsmemo voortgang referendum Afval- en grondstoffenbeleidsplan Zoetermeer 2021. 4 februari 2021.



gemeenteraadsverkiezingen, in Zoetermeer steeg deze in 2022 juist wat (zie tabellen 1 en 2). De combinatie met het referendum, over een onderwerp dat ontegenzeggelijk leefde onder de Zoetermeerse kiezer, zal hier zeker aan bijgedragen hebben. Omgekeerd kan het combineren van het referendum met gemeenteraadsverkiezingen ook positief hebben uitgekapt voor de opkomst bij het referendum. Bij de gemeentelijke referenda ligt de opkomst gemiddeld rond de 40%,¹⁵ nu was de opkomst flink hoger. Als mensen de tocht naar het stembureau hebben gemaakt, stemmen zij over het algemeen voor alle uitgeschreven verkiezingen. Dit verklaart ook het minimale verschil tussen de opkomst voor het referendum en de gemeenteraadsverkiezingen.

Tabel 1. Opkomst gemeenteraadsverkiezingen Zoetermeer

2010	50,6%
2014	50%
2018	51,3%
2022	52,3%

Tabel 2. Opkomst gemeenteraadsverkiezingen landelijk gemiddelde

2010	54,1%
2014	54%
2018	55,0%
2022	51,0%

De raad heeft op 28 maart 2022, met raadsbesluit 2022-017930, de rechtmatigheid van het referendum vastgesteld overeenkomstig de taak zoals benoemd in de referendumverordening. De gemeenteraad heeft vervolgens besloten om het nieuwe afvalbeleid in te trekken.

De raad benoemt en ontslaat de leden van de referendumcommissie. Hoewel de referendumcommissie pas is ingesteld na het besluit tot het houden van een referendum, had het in de lijn van de verwachting gelegen dat de referendumcommissie na het referendum zou worden ontbonden. Tot op heden is dat niet gebeurd; de commissie is formeel niet opgeheven. Belangrijk daarbij op te merken is dat de evaluatie van de referendumcommissie ook nog niet formeel door de raad is behandeld.

¹⁵ Van de Krieken, K. (2019). *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906-2018*. Tilburg: TiU, pg 83.



2. Rolopvatting van betrokkenen

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

7. Hoe hebben de verschillende betrokkenen hun rol ingevuld? Wat was hun rolopvatting?

2.1. De burgemeester

De burgemeester is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming en de kwaliteit van de procedures op het gebied van burgerparticipatie (art. 170-1a en 1c Gemeentewet). Uit hoofde van deze verantwoordelijkheden ziet de burgemeester toe op een correcte uitvoering van de referendumverordening. Dit is in de grote lijn gebeurd.

Omdat de verantwoordelijkheid van de burgemeester in de praktijk kwam te liggen bij de bestuurlijke driehoek, waar doorgaans ook de belangen van de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie worden meegewogen, kwam de zelfstandige rol van de burgemeester bij het bewaken van de referendumspelregels niet altijd tot zijn recht. Hierdoor is niet altijd geheel gehandeld naar de letter of de geest van de plaatselijke referendumverordening, zoals bij het vaststellen van de vraagstelling of bij de toelichting op het stembiljet.

Daarnaast is de burgemeester voorzitter van het college van B&W en voorzitter van de gemeenteraad. Deze drie rollen zorgden ervoor dat het niet altijd duidelijk was voor betrokkenen (zoals ambtenaren of de referendumcommissie) welke verantwoordelijkheden bij de burgemeester lagen en vanuit welke rol de burgemeester handelde.

2.2. De griffier

De griffier ondersteunt en adviseert de gemeenteraad bij zijn werkzaamheden. Het referendum is primair onderdeel van het instrumentarium waarover de raad beschikking heeft. Het primaat van de organisatie van een referendum zou dan logischerwijs bij de gemeenteraad, en de griffier als adviseur, liggen. Hoewel het referendum voor de raad een groot en omvattend project was, heeft de griffier in het gehele proces (formeel) een beperkte rol gehad. Ook voor hem geldt dat de sterke nadruk op het overleg in de bestuurlijke driehoek zijn eigen rol en verantwoordelijkheid wat heeft verzwakt. Het had immers in de lijn der verwachting gelegen dat de griffier namens de raad het initiatief had genomen bij de samenstelling van de referendumcommissie en ambtelijke bijstand had gevraagd om de gemeenteraad bij andere referendum-aangelegenheden te ondersteunen aangezien een referendum primair een raadsproces is. De onduidelijkheid over de rol heeft het functioneren van de referendumcommissie bemoeilijkt (zie onder) en heeft de gemeenteraad niet de ondersteuning gegeven die het nodig had. De gemeenteraad heeft ook niet gevraagd aan de griffier om meer taken op zich te nemen in het proces. De griffier is vooral betrokken geweest bij het referendum in contact met de referendumcommissie over adviezen, als lid van de bestuurlijke driehoek en in afstemming met het seniorenconvent van de



gemeente. De gemeenteraad heeft niet gevraagd om een grotere betrokkenheid van zijn vertegenwoordiger in de organisatie.

2.3. De gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris is hoogste adviseur van het college van B&W en geeft leiding aan het ambtelijk apparaat. De gemeentesecretaris heeft op basis van de verordening geen bevoegdheden of taken, maar logischerwijs is hij een gesprekspartner als het gaat over de inzet van ambtelijke capaciteit. De gemeentesecretaris is onderdeel van de bestuurlijke driehoek, waarin een groot deel van de lijnen is uitgezet.

Reeds in de start van het proces is er een keuze gemaakt om afstemming over het referendum in de driehoek te laten plaatsvinden. Geïnterviewden geven aan dat hier voornamelijk praktische argumenten aan ten grondslag lagen. Deze pragmatische houding is terug te zien in het gehele proces. Het referendum is formeel een instrument van de gemeenteraad, waarin uiteraard de ambtelijke organisatie kan ondersteunen. Doordat een groot deel van de afstemming in de driehoek plaatsvond, is er nooit een officieel verzoek is gedaan tot ambtelijke bijstand. De ambtelijke organisatie heeft de toebedeelde taken consequent uitgevoerd zonder dat duidelijk was wie op dat moment verantwoordelijk was. Ook voor de projectleiders was niet altijd duidelijk hoe de formele verhoudingen in elkaar staken. Dit heeft niet bijgedragen aan duidelijkheid en heeft er volgens enkele geïnterviewden toe geleid dat het proces als onprettig werd ervaren door de ambtelijke organisatie.

2.4. De referendumcommissie

De referendumcommissie is een adviserende en toezichhoudende commissie die door de raad wordt ingesteld. De formele taken van de referendumcommissie bestaan uit:

- te adviseren over de vraagstelling en de antwoordcategorieën;
- te adviseren over het verloop en de zorgvuldige organisatie van het referendum;
- toezicht op de objectiviteit van de door de gemeente te verstrekken voorlichting;
- bij een referendum over een beleidskwestie: er in het bijzonder op toezien dat het overzicht van argumenten, als bedoeld in artikel 9, derde lid, een objectieve weergave is;
- te adviseren over binnengekomen klachten.

Er is in de referendumverordening niet heel precies vastgelegd aan wie de referendumcommissie zijn adviezen richt, in tegenstelling tot de VNG modelverordening waarin er is vastgelegd op welke gebieden verschillende actoren worden geadviseerd.

Na het besluit tot het houden van een referendum zijn de leden voor de referendumcommissie benaderd en is de commissie benoemd. In veel gemeenten is een vaste referendumcommissie benoemd zodat deze vanaf het eerste begin van het referendumproces betrokken is en kan adviseren, bijvoorbeeld



over de referendabiliteit van een besluit. De referendumcommissie heeft haar eigen rol als volgt beschreven:

“Een referendumcommissie bestaat uit deskundigen, is onafhankelijk en heeft een adviserende en toezichhoudende rol bij het referendum. Een referendum vindt plaats in een bijzondere politieke omgeving, het onderwerp is een besluit dat eerst door het college en daarna door de gemeenteraad is genomen en wat daarna door een deel van de inwoners ter discussie wordt gesteld. Besluiten van de raad hebben vaak een lange voorgeschiedenis, met veel betrokkenheid van de raad. Als na het raadsbesluit een referenduminitiatief wordt gestart, levert dit een zekere (politieke) spanning op. Simpel gezegd, de raad en het college zijn voor, de initiatiefnemers en ondersteuners van het referendum zijn vaak tegen, zo ook hier. Daarom wordt een onafhankelijke referendumcommissie ingesteld die zowel gevraagd als ongevraagd kan adviseren. Daarnaast heeft een referendumcommissie kennis en ervaring met referenda en kan daardoor raad, burgemeester, college, griffier en ambtenaren informeren en adviseren.”¹⁶

De referendumcommissie zag voor zichzelf hier vooral een adviserende en toezichhoudende rol bij het referendum. Hoewel de referendumcommissie formeel adviseert over onderwerpen die zowel bevoegdheid van het college en van de raad zijn, is de referendumcommissie allereerst een commissie van de gemeenteraad. De rol van deze commissie wordt gedurende het proces niet voor alle betrokkenen duidelijk. Zowel ambtelijk, bestuurlijk als vanuit de raad komt het signaal dat de invulling van de rol van referendumcommissie anders had moeten zijn.

Zowel de gemeenteraad als de referendumcommissie zijn niet tevreden over de samenwerking tussen beide gremia. Voor de referendumcommissie voelde het alsof zij en de raad tegenover elkaar stonden in plaats van met elkaar samenwerkten. Ook ervaarde de referendumcommissie dat er niet altijd respectvol werd gesproken over of met de referendumcommissie. De gemeenteraad ervaarde de samenwerking als moeizaam omdat zij het lastig vonden om contact te krijgen met de referendumcommissie, er onvoldoende ondersteuning vanuit de referendumcommissie kwam in het nemen van besluiten en de taak- en rolverdeling onduidelijk was. De gemeenteraad is niet in zijn geheel, en niet vanaf het begin, betrokken geweest bij de samenstelling van een referendumcommissie. Het seniorenconvent heeft uiteindelijk inzicht gekregen in de kandidaten en advies gegeven alvorens de leden benoemd werden door de gemeenteraad.

Interessant is dat de referendumcommissie louter een adviserend en toezichhoudend (vanuit een adviesrol) orgaan is. Vanuit de adviserende rol heeft de referendumcommissie geadviseerd over vraagstelling, communicatie en subsidie. De raad heeft deze adviezen niet altijd overgenomen. De vraagstelling en toelichting zijn door de gemeenteraad zelf geschreven en de communicatie is na een lang proces op de plank blijven liggen. Dit laat zien dat de positie en het gezag van de referendumcommissie gering was. Dat heeft niet per se met de invulling van de taakopvatting te maken, maar vooral met de positie van een referendumcommissie binnen gemeenten. Een commissie zou moeten kunnen toezien op het correct organiseren van een referendum, met daarbij een onafhankelijke

¹⁶ Bijlage verslag referendumcommissie over het ‘referendum m.b.t. afval- en grondstoffenbeleidsplan 2021’, juli 2022.



vraagstelling en objectieve toelichting. Door de huidige structuur is dat niet mogelijk en kan de commissie louter een adviserende rol innemen. Dat geldt niet alleen voor Zoetermeer, maar is ook van toepassing op gemeenten die een verordening hebben op basis van de actuele modelverordening van de VNG. Uiteindelijk is namelijk de raad aan zet. Het is daarmee per definitie een politiek proces. Een politiek proces dat slechts door waarborgen en het serieus nemen van zwaarwegende adviezen op sommige onderdelen gedepolitiseerd kan worden.

2.5. De gemeenteraad

Het referendum is een middel van de gemeenteraad om zich door de bevolking te laten adviseren over de vraag of een genomen besluit tot uitvoering moet worden gebracht. De gemeenteraad is de primaire partij bij de inhoudelijke voorbereiding van een referendum, met achter zich het adviserende orgaan van een referendumcommissie. De rol van de gemeenteraad bestond in de praktijk uit enkele onderdelen:

- Meermaals in het proces heeft de gemeenteraad 'op de rem getrapt' en adviezen van de referendumcommissie niet overgenomen. Dat is het recht van een gemeenteraad maar heeft in dit geval gezorgd voor een niet op objectiviteit gecontroleerde toelichting op het stembiljet en het tegenhouden van reeds voorbereide communicatie en informatievoorziening aan de inwoners.
- De gemeenteraad heeft omwille van praktische overwegingen de regie op punten (bewust of onbewust) uit handen gegeven. Toen er vervolgens onduidelijkheden ontstonden over bijvoorbeeld de subsidieregeling, leidde dat snel tot politieke discussies.



3. Knelpunten in het referendum

In dit hoofdstuk worden onderstaande deelvragen beantwoord:

10. Welke knelpunten zijn opgetreden en welke verbeteringen – in de referendumverordening of anderszins – zijn gewenst?
11. Welke lessen zijn getrokken uit andere referenda en welke lessen hieruit zijn voor Zoetermeer relevant?

In onderstaand hoofdstuk wordt stilgestaan bij de knelpunten die door actoren zijn ervaren in het gehele proces tot en de uitvoering van het referendum. De knelpunten zijn ingedeeld in bestuurlijke knelpunten, knelpunten in de verordening en knelpunten in de uitvoering. Daarna wordt er stil gestaan bij referendumervaringen in Nederland en de lessen die Zoetermeer hieruit kan trekken.

3.1.1. Bestuurlijke knelpunten

De gemeente Zoetermeer is een klassieke groeigemeente die in de afgelopen jaren een flinke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Groei en pragmatiek zitten in de vezels van de gemeente. Hierdoor is er een sterke ‘*can do*-aanpakkersmentaliteit’. Dat is teruggezien bij de organisatie van het referendum. Er bleek daar een sterke neiging om de aanpak van het referendum in informele overleggen te besluiten, zoals in de bestuurlijke driehoek. Het snel en effectief organiseren van het referendum was belangrijker dan de politiek-bestuurlijke gewenste uitvoering van de referendumverordening. Rollen en verantwoordelijkheden werden hierdoor niet helder gescheiden, waardoor niet altijd even duidelijk was wie wanneer waarvoor verantwoordelijk was. Door de vermenging van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden is op meerdere momenten in het proces (bijvoorbeeld bij de communicatie over het referendum) een ingewikkelder proces doorlopen dan nodig. Bij het goed organiseren van het referendum bleken tekortkomingen in de geldende referendumverordening een handicap (zie paragraaf 3.1.2).

3.1.2. Knelpunten in de verordening

Op basis van de reconstructie komen er knelpunten naar voren in de referendumverordening. Deze knelpunten richten zich op zowel de tekst uit de verordening, als de invulling en interpretatie daarvan. Hieronder worden de knelpunten puntsgewijs toegelicht:

- **Referendabiliteit van een besluit.** In de verordening van de gemeente Zoetermeer is er geen procedure beschreven over het vaststellen van referendabiliteit. Wel is opgenomen dat de gemeenteraad een referendum moet toewijzen tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond zoals beschreven in artikel 1, lid 3 (en er steunverklaringen voor het definitief verzoek zijn ingediend). Dit wekt de indruk dat de gemeenteraad na het definitieve verzoek een besluit moet nemen over de referendabiliteit. De gemeenteraad heeft echter al bij het originele raadsbesluit (in dit geval over het afval- en grondstoffenbeleid) een besluit genomen over de



referendabiliteit. Dat is bijzonder, gezien ook bepaling artikel 1, lid 3, punt i: *“Waarvan de raad van mening is dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden”*.

- **De instelling van de referendumcommissie.** De referendumcommissie wordt op grond van de referendumverordening van Zoetermeer ingesteld na het besluit om een referendum te houden. Het is in Nederland gebruikelijk, zoals ook beschreven in de VNG modelverordening, dat een referendumcommissie eerder betrokken is. Bijvoorbeeld bij een eventueel besluit over de referendabiliteit van een besluit. Daarnaast maken veel gemeenten gebruik van een vaste referendumcommissie die in actie kan komen als een referendumverzoek wordt gedaan. Nu moest er gedurende het proces een referendumcommissie worden gezocht en benoemd. Bij het zoeken van kandidaten voor de referendumcommissie heeft de griffie geen rol gehad, ondanks dat het benoemen van de referendumcommissie een taak van de gemeenteraad is. De kandidaten zijn gezocht door de juridische afdeling, op verzoek van de bestuurlijke driehoek. De kandidaten zijn eerst getoetst in het seniorenconvent en vervolgens door de gemeenteraad benoemd. Het besluit tot benoeming van de referendumcommissie was niet unaniem.
- **De plek van de referendumcommissie in de organisatie.** De referendumcommissie is een adviserende en toezichhoudende commissie die wordt ingesteld door de gemeenteraad. Dat wekt de indruk dat de opsteller van de verordening de referendumcommissie primair als adviescommissie van de gemeenteraad beschouwt. Daarnaast wordt er aangegeven dat de referendumcommissie ondersteund wordt door een ambtelijk secretaris. Gezien het eerste punt zou het logisch zijn als de ambtelijk secretaris, en daarmee de referendumcommissie, ondersteund zou worden door de griffie. Dit was in de praktijk niet het geval.
- **De taken van de referendumcommissie.** De taken van de referendumcommissie zijn beschreven in de verordening. Er is echter niet beschreven aan wie de referendumcommissie adviseert. Voor een deel van de taken, zoals ‘te adviseren over de vraagstelling en de antwoordcategorieën’, is dit duidelijk aangezien het vaststellen van vraagstelling en toelichting een verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad. Voor andere onderwerpen is niet altijd duidelijk aan wie de adviezen gericht dienen te worden.
- **Subsidieregeling.** De referendumverordening bevat geen verwijzing naar subsidies. Deze regeling is op advies van de referendumcommissie ad-hoc opgesteld. Het is aan de gemeenteraad om te besluiten of het wenselijk is dit op te nemen in een verordening.
- **Taakverdeling en verantwoordelijkheden.** In de interviews is meermaals teruggekomen dat de referendumverordening niet duidelijk is over taken en verantwoordelijkheden. Naar mening van de referendumcommissie is dat niet de enige aanleiding voor deze onduidelijkheid. Gedurende het proces is er meermaals gekozen voor een pragmatische en snelle route via het seniorenconvent of de bestuurlijke driehoek. Dit heeft geleid tot een vermenging van rollen die bij alle betrokkenen voor onduidelijkheid heeft gezorgd. Verder is er niet gekozen, ondanks dat deze optie nadrukkelijk wel op tafel heeft gelegen, om ambtenaren via ambtelijke bijstand voor de gemeenteraad te laten werken. Ook die route had gezorgd voor een meer zorgvuldig proces met duidelijkere rollen en verantwoordelijkheden.

3.1.3. Biedt de modelverordening van de VNG een oplossing voor deze knelpunten?

De VNG heeft in 2019 de Model Referendumverordening vernieuwd. Deze verordening voorziet voor een deel in de knelpunten die de gemeente Zoetermeer heeft ervaren in de uitvoering van het referendum:



- Er is in de Model Referendumverordening een subsidiebepaling opgenomen om campagneactiviteiten van burgers en maatschappelijke organisaties voor het referendum te ondersteunen. Dit is in de huidige referendumverordening van de gemeente Zoetermeer niet opgenomen. Daardoor is er een aparte collegeregeling ingesteld die dit mogelijk heeft gemaakt.
- De rol van de referendumcommissie blijft adviserend, ook in de modelverordening van de VNG. Er zijn geen juridische mogelijkheden om een referendumcommissie een besluitvormende rol te geven, bijvoorbeeld over de referendumvraag of de uitvoering van het referendum. De manier waarop de VNG Modelverordening de rol van de referendumcommissie beschrijft lijkt veel op de manier waarop de gemeente Zoetermeer haar verordening heeft ingericht. Daarmee blijft een grote verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad liggen. De gemeenteraad dient zich in het proces van een referendum niet louter als politiek orgaan, maar ook als onafhankelijke organisator op te stellen.
- Als het gaat over de referendabiliteit van besluiten is in de VNG-modelverordening een adviserende rol bij de referendumcommissie belegd. Nadat een verzoek is gedaan om een referendum kan een onafhankelijke instantie zo adviseren over de vraag of het omstreden besluit op grond van de referendumverordening wel referendabel is. Omdat in Zoetermeer bij ieder raadsbesluit een bepaling over de referendabiliteit is opgenomen – waarbij alleen ambtelijk wordt getoetst of en op welke punten het besluit *niet* referendabel is – is er geen mogelijkheid om een goede afweging te maken over de referendabiliteit na het eerste verzoek om een referendum.
- Een vaste referendumcommissie is de norm in de modelverordening. Dit zou de relatie tussen raad en referendumcommissie kunnen verbeteren. Ook zorgt het ervoor dat de referendumcommissie al meteen aan de slag kan als een referendum wordt aangevraagd en ook kan adviseren over de referendabiliteit van een besluit als hierover een referendum is aangevraagd.

3.1.4. Knelpunten in de uitvoering

Op basis van de reconstructie en gesprekken met betrokkenen zijn er enkele knelpunten in de uitvoering van de voorbereiding en de uiteindelijke organisatie van het referendum gedefinieerd. Hieronder worden deze knelpunten puntsgewijs toegelicht:

- **Eigenaarschap van de gemeenteraad.** Hoewel het proces primair bij de gemeenteraad lag, heeft de gemeenteraad niet altijd het eigenaarschap gevoeld en genomen dat nodig was geweest voor een soepel proces. De gemeenteraad had niet het gevoel dat het referendum een instrument was dat bij ging dragen aan de besluitvorming. Het afval- en grondstoffenbeleid was een zwaar bevochten politiek compromis, dat opnieuw op tafel lag door een referendum dat door een deel van de raad als niet gewenst werd geacht.
- **Communicatie tussen raad en referendumcommissie.** In de evaluatie door de referendumcommissie beschrijft de commissie de relatie met de raad als volgt: *“Tijdens het referendumproces miste de referendumcommissie een goede verbinding met de gemeenteraad. Mogelijk hebben de coronamaatregelen daar een rol in gespeeld. Voor de referendumcommissie voelde het regelmatig alsof zij en de raad tegenover elkaar stonden in plaats van met elkaar samenwerkten. Ook ervaarde de referendumcommissie dat er niet altijd respectvol werd gesproken over of met de referendumcommissie”*. De referendumcommissie is zoals gezegd benoemd door de gemeenteraad, die niet geheel unaniem oordeelde over de ambtelijke



voordracht van de leden. Dit leidde tot wrevel in de gemeenteraad en verdere politisering van het proces. Vervolgens hebben de coronamaatregelen fysieke ontmoetingen tussen de referendumcommissie en gemeenteraad belemmerd. De voorzitter van de referendumcommissie heeft wel een gesprek gevoerd met de griffier over de mogelijke betrokkenheid van de gemeenteraad. Er is daarna nooit een verzoek geweest vanuit de referendumcommissie of de raad om met elkaar te spreken. De gemeenteraad heeft aangegeven dat zij niet de gewenste ondersteuning voelde van de referendumcommissie. De commissie geeft aan dat er weinig met de adviezen van de commissie is gedaan.

- **Timing referendum.** Het referendum werd gelijktijdig georganiseerd met de gemeenteraadsverkiezingen. Dat heeft ervoor gezorgd dat de aandacht voor de verkiezingen gedeeld moest worden met de aandacht voor het referendum. Het referendum heeft de campagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen enigszins overschaduwde, wat achteraf niet als wenselijk werd gezien. Wel moet worden vastgesteld dat de combinatie van referendum en gemeenteraadsverkiezingen gunstige gevolgen heeft gehad voor de opkomst van beide verkiezingen.

3.2. Referenda in Nederland

Gemeentelijke referenda in Nederland kennen een lange traditie. Het eerste gemeentelijk referendum werd in 1906 gehouden in de gemeente Hillegom. Aan alle mannelijke inwoners van 21 jaar en ouder werd gevraagd of zij liever een kermis of volksfeest in hun dorp wilden. De meerderheid (57%) koos voor een volksfeest. Uiteindelijk werd er gekozen om zowel een volksfeest als kermis te organiseren.

Sinds 1906 zijn er een kleine 200 referenda georganiseerd op lokaal niveau. Veelal over gemeentelijke herindelingen (114) en over de openbare ruimte (45) in de gemeente.¹⁷ Het grootste gedeelte van deze referenda waren niet-correctief en raadplegend. Dit onderscheid is belangrijk om de referendumtraditie in Nederland te duiden. Kortweg zijn er vier typen referenda mogelijk:

	De gemeente neemt initiatief	Inwoners nemen initiatief
Voorafgaand aan een besluit	<i>Raadplegend niet- correctief referendum</i>	<i>Raadgevend niet- correctief referendum</i>
Na nemen van een besluit	<i>Raadplegend correctief referendum</i>	<i>Raadgevend correctief referendum</i>

¹⁷ Van de Krieken, K. (2019). *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906-2018*. Tilburg: TiU, pg 83.



Veruit de meeste lokale referenda in Nederland zijn raadplegend van aard (84,6%). Sinds 2010 neemt het aantal raadgevende referenda toe, maar blijft het raadplegend referendum – dat op initiatief van de gemeente wordt gehouden – het meest populair. Het overgrote deel van de referenda was niet-correctief van aard, van 1906 tot 2018 zijn er slechts 30 correctieve referenda gehouden.

De formulering van de vraagstelling bij een referendum blijkt een groot effect hebben op zowel de uitslag als de opkomst van een referendum. Om die reden geven onderzoekers aan dat het belangrijk is dat een onafhankelijke commissie zich hierover buigt. Een referendum met een simpele ja/nee-vraagstelling is zeker niet de enige mogelijkheid. In 13,5% van de referenda is gekozen voor meerdere vragen, in 35% de referenda zijn er meerdere alternatieven geboden (dat is dus vooral een optie bij een raadplegend niet-correctief referendum) en in bijna 50% is er een ja/nee-vraag gesteld.

In de afgelopen vier jaar zijn de volgende referenda georganiseerd:¹⁸

- Referendum in de gemeente Leiden over het Roomburgerpark (raadgevend)
- Referendum in Houten over de Ruimtelijke Koers 2040 (raadgevend)
- Herindelingsreferenda in Grave en Landerd (beide raadplegend)
- Referendum in Arnhem over afvalbeleid (raadplegend)

In Leiden, Houten en Arnhem is de vorm gekozen van een referendum over concept-raadsbesluiten. Formeel gezien ging het hier om niet-correctieve referenda omdat er nog geen besluit genomen was. In de praktijk hadden bovenstaande referenda een sterk correctief karakter omdat de inzet en afwegingen van de gemeenteraad duidelijk waren voorafgaand aan het referendum. In bovenstaande gemeenten was er sprake van een permanente referendumcommissie (of referendumkamer) die de raad en het college adviseerde.

De referendumverordening van Arnhem laat meerdere keuzes open. Zo staat er niets in de verordening over een referendumcommissie en is er geen subsidieregeling opgenomen. Verder vallen enkele zaken op aan de verordening uit Arnhem:

- De vraagstelling van het referendum luidt: “Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?”. De kiezer krijgt uitsluitend de mogelijkheid te stemmen voor 'ja' of 'nee' of kan een blanco stem uitbrengen. De raad heeft dus geen mogelijkheid om hiervan af te wijken.
- Het centraal stembureau besluit binnen twee weken na afloop van de termijn van zes weken, bedoeld in het eerste lid of het definitieve verzoek tot het houden van een referendum wordt toegelaten, stelt dan vast of een referendum wordt gehouden en stelt hierbij met inachtneming van het volgende lid een datum voor het referendum vast. Het primaat voor het organiseren van het referendum wordt daarmee dus weggehaald bij de gemeenteraad. Wel besluit de raad over het honoreren van het inleidend verzoek. In de praktijk besluit de raad dan over de referendabiliteit van het besluit.

¹⁸ Tevens zijn er enkele ‘volksraadplegingen’ georganiseerd. Deze werden dikwijls niet georganiseerd volgens een referendumverordening.



In Arnhem is deze keuze bewust gemaakt. In de toelichting op het besluit is het volgende opgenomen: *In dit artikel is opgenomen dat het centraal stembureau beoordeelt of er voldoende ondersteuningsverklaringen voor het definitieve verzoek ontvangen zijn en vervolgens de datum van het referendum vaststelt. Voordeel hiervan is dat het referendumproces nog verder wordt gedepolitiseerd. Voor het landelijk referendum op basis van de Wet raadgevend referendum vervult de Kiesraad als centraal bureau ook die rol.*

In een hoog gepolitiseerde context is dit een interessante manier om het referendum niet verder te politiseren.

De drempels waarop een referendum aangevraagd kan worden in bovenstaande gemeenten zijn redelijk vergelijkbaar met de gemeente Zoetermeer. Evenals de procedure voor het aanvragen van een referendum.

Het referendum in Zoetermeer was daarom op meerdere manieren bijzonder. Er was geen permanente referendumcommissie, en het betrof een raadgevend correctief referendum. Dit maakt het referendumproces lastig te vergelijken met dat in andere gemeenten.



4. De inwoner van Zoetermeer

In dit hoofdstuk wordt onderstaande deelvraag beantwoord:

12. Hoe verhoudt het referendum zich tot andere vormen van directe inwonersparticipatie als de Stadspeiling of een burgerforum?

4.1. Inleiding

Voor gemeenten is het van belang om bestuurlijke keuzes te maken waar lokaal draagvlak voor bestaat. Het is daarvoor cruciaal om inwoners hierbij te betrekken. De ‘standaard’ inwoner bestaat echter niet: inwoners verschillen van elkaar op basis van bijvoorbeeld vertrouwen in de politiek, betrokkenheid bij de gemeente, en voorkeuren voor communicatie en participatie. Om inwoners te betrekken is het daarom van belang dit te doen op een manier die bij hen past, met als doel het ophalen van concrete inzichten en handvatten waar bestuur en beleid echt verder mee kunnen. Om te kunnen toetsen welke methode van inspraak en participatie past bij de inwoner van Zoetermeer is het daarom essentieel om de wensen van verschillende typen inwoners te begrijpen. Dit kan door middel van het ophalen van lokale data via een enquête onder het gemeentelijk panel (Zoetermeerpanel), maar ook door middel van een segmentatiemodel.

4.1.1. Leef- en beleavingswereld van inwoners als uitgangspunt

De Citisens betrokkenheidsprofielen zijn speciaal ontwikkeld voor gebruik door gemeenten. Op basis van big data uit gerenommeerde bronnen zoals CBS en Kadaster onderscheidt het model acht groepen inwoners die van elkaar verschillen in vertrouwen in de overheid en betrokkenheid. Voor iedere groep is een zogenaamd betrokkenheidsprofiel opgesteld. Hierbij zijn sociaal-demografische data zoals leeftijd, opleidingsniveau en welstand gecombineerd met eigen onderzoeksdata over betrokkenheid van inwoners bij de eigen leefomgeving, hun vertrouwen in instituties en gemeente, hun participatiegedrag en communicatievoorkeuren. Zo krijgt iedere groep een gezicht: van Kritische Vernieuwers en Zelfbewuste Aanpakkers tot Zorgzame Senioren.

Doordat de profielen zijn toegespitst op maatschappelijke vraagstukken biedt het een waardevol instrument voor het succesvol opstellen en uitvoeren van participatie- en communicatiestrategieën. Daarnaast is het model gekoppeld aan 6-posities postcodes. Hierdoor is het mogelijk op wijk, buurt of straatniveau in beeld te brengen met welk profiel je als gemeente te maken hebt. Zowel de samenstelling van groepen inwoners waar je als gemeente mee te maken hebt in een bepaald gebied als in de gemeente als geheel wordt op deze manier helder in kaart gebracht.

4.1.2. Betrokkenheidsprofielen

De Citisensmethode onderscheidt acht verschillende profielen. Deze profielen bevatten een aantal kenmerken die het type profiel karakteriseren. Dit gaat zowel om demografische kenmerken, betrokkenheid, vertrouwen, als om voorkeuren op het gebied van participatie en communicatie. De



kenmerken zijn niet één-op-één te plakken op alle inwoners van een straat, buurt of wijk, maar geven wel een beeld van de wensen en behoeften op het gebied van participatie van deze groepen inwoners. Daarnaast dragen de betrokkenheidsprofielen geen waardeoordeel in zich, en zijn zij puur gericht op het in kaart brengen van de verschillende voorkeuren wat betreft betrokkenheid die bestaan onder de typen inwoners van een gemeente.

In bijlage 2 worden de acht profielen kort geïntroduceerd.

4.2. De Betrokkenheidsanalyse

Aan de hand van de acht betrokkenheidsprofielen is een zogenaamde betrokkenheidsanalyse van de gemeente Zoetermeer uitgevoerd. De analyse is in eerste instantie uitgevoerd op de gehele gemeente en vervolgens toegespitst op wijkniveau. De indeling van de wijken is de standaard indeling die gehanteerd wordt door het CBS. Hierbij is een ondergrens van 250 huishoudens per wijk gehanteerd, om representatieve uitspraken over de verschillende typen inwoners per wijk te kunnen doen. De wijken die geanalyseerd zijn, zijn de volgende:

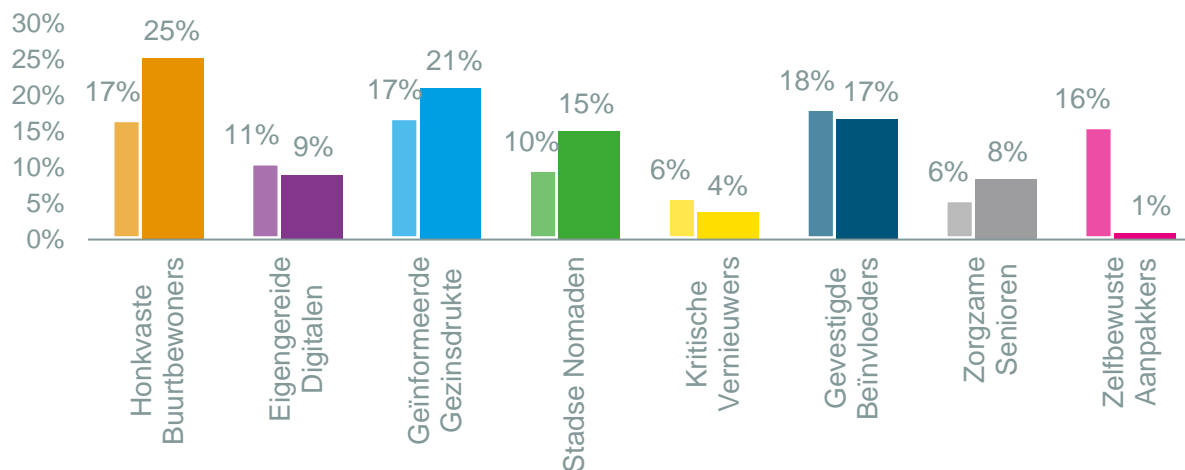
1. Buytenwegh de Leyens (9.010 huishoudens)
2. Centrum (11.790 huishoudens)
3. Industriegebied (310 huishoudens)
4. Meerzicht (8.230 huishoudens)
5. Noordhove (3.490 huishoudens)
6. Oosterheem (8.640 huishoudens)
7. Rokkeveen (8.770 huishoudens)
8. Seghwaert (7.420 huishoudens)

4.2.1. De gemeente Zoetermeer

De meest voorkomende betrokkenheidsprofielen in Zoetermeer zijn Honkvaste Buurtbewoners (25%) en Geïnformeerde Gezinsdrukte (21%). Ook Gevestigde Beïnvloeders (17%) komen redelijk vaak voor in de gemeente, evenals Stadse Nomaden (15%). De minst voorkomende profielen zijn Kritische Vernieuwers (4%) en Zelfbewuste Aanpakkers (1%).

In de onderstaande grafiek is de verdeling van betrokkenheidsprofielen van Zoetermeer rechts, de linkerbalk is het landelijk gemiddelde.





De Honkvaste Buurtbewoners, Geïnformeerde Gezinsdrukte en Gevestigde Beïnvloeders hebben een aantal overeenkomsten, terwijl er ook een aantal belangrijke verschillen tussen de profielen zijn.

Vertrouwen

Geïnformeerde Gezinsdrukte en Gevestigde Beïnvloeders hebben meer vertrouwen in de gemeente en andere instituties dan Honkvaste Buurtbewoners. Dit vertrouwen komt bij Geïnformeerde Gezinsdrukte vooral vanuit het feit dat zij het te druk hebben om te participeren en dit graag aan de gemeente overlaten. Bij de Gevestigde Beïnvloeders is de link met de gemeente sterker: zij kennen de wegen in het gemeentehuis en geloven in het instituut. Honkvaste Buurtbewoners hebben een lager vertrouwen en geloven niet dat zij invloed hebben.

Betrokkenheid

Qua betrokkenheid lijken Geïnformeerde Gezinsdrukte en Honkvaste Buurtbewoners meer op elkaar. Beide profielen zijn over het algemeen niet sterk actief betrokken bij de gemeente. Bij Geïnformeerde Gezinsdrukte is omdat zij het hier te druk voor hebben, terwijl het bij Honkvaste Buurtbewoners komt omdat zij niet geloven invloed uit te kunnen oefenen. Gevestigde Beïnvloeders zijn daarentegen een sterk betrokken groep, die graag met de gemeente meedenkt.

Communicatie

Alle drie de profielen worden het liefst door de gemeente geïnformeerd via offline kanalen, zoals een huis-aan-huis verspreide brief of flyer. Een bewonersbijeenkomst is vooral geschikt om Gevestigde Beïnvloeders te bereiken. Honkvaste Buurtbewoners en Geïnformeerde Gezinsdrukte zullen hier minder snel op af komen. Deze twee profielen zijn juist weer beter te bereiken via sociale media.

Participatie

Geïnformeerde Gezinsdrukte denkt het liefst digitaal (bijvoorbeeld via een online enquête of platform) mee met de gemeente. Het is hierbij van belang dat het niet teveel tijd kost, en niet op een vast tijdstip plaats vindt. Honkvaste Buurtbewoners en Gevestigde Beïnvloeders kiezen voor een mix van online en offline kanalen: naast een online enquête vullen zij ook graag een enquête in op papier. Daarnaast geven Gevestigde Beïnvloeders graag hun mening op een bewonersavond.



4.2.2. Indeling per wijk

In de analyse op wijkniveau vallen enkele dingen op:

- Er is een grote verscheidenheid en diversiteit tussen de wijken van Zoetermeer. Binnen wijken is er echter over het algemeen vaak een dominant betrokkenheidsprofiel. In de wijk Centrum is dat het profiel Stadse Nomaden (met 33%). In de wijken Oosterheem en Rokkeveen is dat vooral het profiel Geïnformeerde Gezinsdrukte, en in de wijken Buytenweg de Leyens en Seghwaert is dat vooral het profiel Honkvaste Buurtbewoners. Dit betekent dat op wijkniveau het voor deze wijken relatief gemakkelijk is om een passende communicatie en participatie strategie voor het type profiel dat dominant is in te zetten.
- In andere wijken zijn het type inwoners meer verdeeld en vraagt het opzetten van een succesvol communicatie- en participatieplan meer aandacht. De meest diverse wijken zijn Meerzicht en Noordhove. In Meerzicht is sprake van 26% Honkvaste Buurtbewoners, 19% Stadse Nomaden en 19% Gevestigde Beïnvloeders. In Noordhove is sprake van 30% Honkvaste Buurtbewoners, 28% Geïnformeerde Gezinsdrukte en 24% Gevestigde Beïnvloeders.

4.3. Het instrument 'referendum'

In onderstaande alinea's wordt eerst de koppeling gemaakt tussen het instrument referendum en de drie meest voorkomende inwonerprofielen op basis van de Betrokkenheidsanalyse. Daarna wordt er kort gekeken naar de plek van referenda in het hele instrumentarium van inwonerparticipatie, en eventuele alternatieven.

4.3.1. Het referendum en de inwoners van Zoetermeer

Op basis van de betrokkenheidsprofielen, zoals beschreven in bijlage 2 en de opkomstcijfers van het referendum, blijkt het referendum goed te passen bij de participatievoorkeuren van de inwoners van Zoetermeer. Voorwaarde hiervoor is wel dat het referendum onderdeel uitmaakt van een breder palet aan participatiemogelijkheden. Onderstaand worden een aantal aspecten uitgelicht die van belang zijn bij het organiseren van referenda, met het oog op de aanwezige betrokkenheidsprofielen in de gemeente Zoetermeer.

'Meebeslissen' als belangrijkste manier om te participeren

Zowel de betrokkenheidsprofielen Honkvaste Buurtbewoners, Geïnformeerde Gezinsdrukte als Gevestigde Beïnvloeders voelen zich betrokken bij hun buurt of wijk. Alhoewel dit niet betekent dat alle drie de groepen zich uit zichzelf actief zullen opstellen, zullen ze zich wel aangesproken voelen door de lokale thema's van gemeentelijke referenda. Daarnaast vinden deze groepen het belangrijk dat ze invloed kunnen oefenen. De groepen verschillen echter in hun oordeel over de mate waarin dat nu mogelijk is. Waar Gevestigde Beïnvloeders weten hoe ze invloed uit moeten oefenen, voelen Honkvaste Buurtbewoners vaak niet deze ruimte. Een referendum is voor hen een laagdrempelige manier om als inwoner invloed te hebben op het gemeentelijke beleid. Dat is ook belangrijk voor de profielen Stadse Nomaden en Zorgzame Senioren. Zij zijn van nature minder betrokken en kunnen met een laagdrempelig instrument gemakkelijker worden gemotiveerd om hun stem te laten horen. Belangrijk is wel dat vooraf duidelijk is wat met de uitkomst van het referendum gaat gebeuren, omdat ze het belangrijk vinden de



resultaten van hun participatie te zien. Voor het betrokkenheidsprofiel Gevestigde Beïnvloeders is een referendum overigens niet genoeg. Zij willen breder participeren in de gemeente. Datzelfde geldt ook voor Kritische Vernieuwers.

Betrekken van alle lagen van de bevolking, niet alleen de 'usual suspects'

Een van de krachten van referenda is het betrekken van alle lagen van de bevolking, waardoor kiesgerechtigden die normaal minder vaak participeren ook bereikt worden. Traditionele vormen van participatie, zoals bijvoorbeeld de organisatie van een bewonersavond, bereiken meestal alleen oudere, hoogopgeleide en sterk in politiek geïnteresseerde inwoners¹⁹. De Gevestigde Beïnvloeders in de gemeente zal men op zo'n avond in grote getalen terugzien, terwijl andere profielen die evenveel of meer in de gemeente voorkomen ondervertegenwoordigd blijven. Een referendum is een laagdrempelig instrument dat een grotere kans van slagen heeft bij het bereiken van groepen die een lager vertrouwen in de overheid hebben (zoals de Honkvaste Buurtbewoners) of die het normaliter te druk hebben om te participeren (zoals de Geïnformeerde Gezinsdrukte).

Niet tijdsintensief

Eén van de grote voordelen van het referendum ten opzichte van meer traditionele vormen van inwonersparticipatie is het feit dat het, voor de inwoner, niet tijdsintensief is. Dit verlaagt de drempel voor het type inwoner dat deze drempel normaal gesproken wel ervaart. Belangrijk hierbij is om stemmen voor een referendum zo toegankelijk mogelijk te maken. Het organiseren van het referendum tijdens een andere verkiezing is hier een uitgelezen instrument voor. In de praktijk hebben we bij het referendum echter gezien dat de gemeenteraadsverkiezingen en het referendum door elkaar heen gingen lopen waardoor beide verkiezingen niet de gewenste aandacht hebben gehad aldus de betrokkenen. De samenhang tussen verkiezingen en referendum hangt van het onderwerp af en vraagt een afweging per keer. Voor de gemeente is het belangrijk om hierin de ambtelijke tijdsinzet en kosten van een referendum mee te nemen.

Referendum onder de aandacht brengen

Hoe worden zoveel mogelijk inwoners geïnformeerd over het referendum en aangespoord om te gaan stemmen? Kijkend naar de betrokkenheidsprofielen in de gemeente Zoetermeer is offline communicatie hiervoor een goede eerste stap. Zowel de Honkvaste Buurtbewoners, Geïnformeerde Gezinsdrukte en Gevestigde Beïnvloeders worden het liefst geïnformeerd via een offline kanaal. Voor de Honkvaste Buurtbewoners valt hierbij te denken aan het huis-aan-huisblad, een medium dat zij vaak lezen. Geïnformeerde Gezinsdrukte heeft niet veel achtergrondinformatie nodig en wil vooral graag de belangrijkste zaken weten. Voor dit profiel valt te denken aan een officiële flyer. Gevestigde Beïnvloeders willen wat meer informatie en zijn daarom meer gebaat bij een brief met gedetailleerde uitleg. Naast offline kanalen zijn Honkvaste Buurtbewoners en Geïnformeerde Gezinsdrukte ook goed te

¹⁹ Boogaard, G., & A. Michels, Red. (2016). G1000: Ervaringen met burgertoppen. Den Haag: Boom; Hendriks, F., K. van der Krieken, & C. Wagenaar (2017). Democratische vloek of zegen? Aantekeningen bij het referendum. Amsterdam: Amsterdam University Press (AUP); Steur, B. F., Red. (2005). De keuze om te kiezen: Referenda in Nederland. Den Haag: Elsevier Overheid.



bereiken via sociale media, waarbij Facebook er bij beide profielen het meest uitspringt. Gevestigde Beïnvloeders zijn minder goed te bereiken op deze manier.

4.3.2. Inbedding in een ‘deliberatief’ proces

Referenda zijn dus in essentie een goed instrument om zoveel mogelijk verschillende typen inwoners van een gemeente te betrekken. Het is daarbij de kunst om het referendum enerzijds zo laagdrempelig mogelijk te maken en het anderzijds aantrekkelijk te houden voor hen die graag op een abstracter niveau meedenken. Sommige groepen inwoners willen bij een referendum graag een eenvoudige en heldere vraag voorgelegd krijgen terwijl anderen juist vinden dat dit voorbijgaat aan de complexiteit van een bestuurlijk vraagstuk. Om te voorkomen dat de laatste groep afhaakt is het daarom essentieel dat het referendum is ingebed in een ‘deliberatief’ proces: een uitgebreid maatschappelijk debat over het referendumonderwerp. Dit is vooral belangrijk voor inwoners die een groot vertrouwen in de gemeente als instituut hebben en het belangrijk vinden dat er voorafgaand aan het opstellen van beleid weloverwogen keuzes worden gemaakt. Wanneer dit niet het geval is, zullen profielen zoals de Gevestigde Beïnvloeders het referendum als instrument snel verwerpen. Dit betekent dat een goede referendumcampagne onmisbaar is voor het welslagen van een referendum. Een referendumcampagne waarin argumenten voor en tegen een voorstel uitgebreid worden uitgewisseld doet niet alleen recht aan de complexiteit van een besluit, maar geeft alle betrokkenen ook alle informatie die nodig is om tot een weloverwogen keuze te komen.

De inbedding binnen een deliberatief proces kan ook op andere manieren. In de Kadernota Samenspraak (uit januari 2020) wordt beschreven op welke manier de gemeente het gesprek met inwoners vorm wil geven.²⁰ Volgens deze nota is een initiatiefvoorstel of referendum geen onderdeel van de samenspraak, terwijl het een niet los van het ander kan worden gezien. Bij een goed doorlopen samenspraak-proces zal een beleidsvoorstel immers minder weerstanden ontmoeten en is de kans dus kleiner dat inwoners behoefte hebben aan het aanvragen van een referendum.²¹

Hieronder worden enkele vormen onderscheiden van participatie, anders dan de representatieve democratie.

Een referendum of een stadspeiling

De gemeente Zoetermeer maakt jaarlijks gebruik van het middel ‘stadspeiling’. Op deze manier haalt de gemeente informatie op over de wensen van beleid. In 2020 heeft de gemeente dat onder andere gedaan over participatie, de bekendheid van de slogan en maatschappelijke ondersteuning. Het uitvoeren van een stadspeiling kan onderdeel zijn van een samenspraakproces, maar is geen vervanger

²⁰ Gemeente Zoetermeer. Kadernota samenspraak, 2020.

²¹ Overigens is het ook mogelijk om de uitkomsten van een deliberatief proces met een referendum voor te leggen aan een breder publiek. Zo wordt momenteel in Amsterdam Oost via een deliberatief proces een burgerbegroting opgesteld, waar alle kiesgerechtigde inwoners later in een referendum een uitspraak over kunnen doen.



van het huidige referendum. Het belangrijkste verschil is de positie in het proces, en de rol van de inwoner.

Een stadspeiling	Een referendum
Raadplegend	Raadgevend (of raadplegend)
Voor/tijdens opstellen van beleid	Na vaststellen van beleid
Passend bij de inwonersamenstelling van Zoetermeer volgens de Betrokkenheidsprofielen	Passend bij de inwonersamenstelling van Zoetermeer volgens de Betrokkenheidsprofielen
Onderdeel van de agendavorming	Onderdeel van de besluitvorming

De stadspeiling en het referendum verschillen in doel, moment van uitvoer en in achtergrond. Waar een referendum primair een middel is van de inwoners en gemeenteraad, en daarmee inherent politiek, is een stadspeiling, zoals deze vorm is gegeven in Zoetermeer een beleidsvormingsinstrument.²² De Betrokkenheidsprofielen hebben laten zien dat een groot deel van de inwoners van de gemeente Zoetermeer vooral behoefte heeft aan laagdrempelige inspraak. Verder gebruik van een stadspeiling is dan wellicht te overwegen.

Een burgerberaad, inspraak, samenspraak en het uitdaagrecht

Een burgerberaad is een proces waarin (over het algemeen gelote) burgers de overheid helpen om besluiten te nemen. Het is een uitbreiding van de democratie die we kennen. Het burgerberaad vervangt de gekozen politici niet. Een burgerraad wordt over het algemeen ingezet bij de agendavorming om de richting van beleid vast te stellen met een grotere groep inwoners.

Inspraak wordt toegepast als de wet dit verplicht, zoals bijvoorbeeld bij de specifieke procedures in het omgevingsrecht. In die gevallen volgt de gemeente de wettelijke regels voor participatie en de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar of een zienswijze en het instellen van beroep en hoger beroep bij de rechter. Aanvullend hierop past Zoetermeer samenspraak toe voorafgaand aan de

²² In de gemeente Grave is in 2018 een peiling georganiseerd over aanstaande herindeling. (zie <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2668611/in-grave-hebben-ze-een-verkiezing-eeen-referendum-en-eeen-opiniepeiling>) De naam peiling is hier ietwat onduidelijk. Feitelijk was dit een raadplegend referendum gelijktijdig georganiseerd met de verkiezingen (en het referendum over de Wiv).



wettelijke procedure van inspraak, in een vroeg stadium van plan - en beleidsontwikkeling. Het gemeentebestuur (raad of college) weegt bij haar besluiten alle belangen af. Hierbij horen ook de oplossingen, ideeën en belangen die in de samenspraak naar voren zijn gekomen. In de Participatieverordening staan de participatieregels die Zoetermeer hanteert.

Over uitdaagrecht bestaat geen eenduidige definitie, maar in het algemeen gaat het over het overnemen van een gemeentelijke taak of het uitvoeren van een idee of een plan. Er zijn drie kenmerken van uitdaagrecht:

1. Het initiatief komt van inwoners
2. Het is bedoeld voor mede-inwoners (dus niet individueel)
3. Het gaat om een taak (of een deel), waar de gemeente budget voor heeft

Het uitdaagrecht gaat dus niet over beleidsvorming/agendavorming of over besluitvorming maar richt zich op de uitvoering van beleid. In onderstaand schema zijn de vier alternatieve vormen van participatie uiteengezet.

Interessant hierbij is de collectiviteit van de instrumenten. Een stadspeiling, referendum en inspraak zijn over het algemeen individuele wijze van inspraak terwijl een burgerberaad (en in bepaalde mate ook uitdaagrecht) een collectief instrument is. Dit leidt tot andere uitkomsten, maar ook tot meer onderling begrip en draagvlak en kan dus ook op die manier worden ingezet. Een bijzondere mengvorm zien we de afgelopen jaren steeds vaker; een deliberatief proces in de vorm van een burgerberaad waarna de uitkomsten per 'referendum' (of peiling etc.) worden voorgelegd aan een bredere groep. Dit combineert de denkkraft van inwoners over hun eigen leefomgeving, met het bredere draagvlak in de samenleving.

Fase	Niveau	<i>individueel</i>	<i>collectief</i>
agendavorming		stadspeiling ²³	burgerberaad
besluitvorming		referendum	inspraak en samenspraak
uitvoering			uitdaagrecht

Hanteer een passende en diverse instrumentenkoffer

Zoals blijkt uit de Betrokkenheidsprofielen, bestaat dé inwoner van Zoetermeer niet. Verschillende inwoners hebben verschillende behoeften betreffende participatie. Een referendum kan daar een

²³ De stadspeiling wordt ook gebruikt als middel om te evalueren en mening te peilen van inwoners en bedrijven. Het is niet louter een instrument dat wordt ingezet voor beleidsvorming.



belangrijke rol in spelen, mits het niet de enige manier is waarop inwoners mee kunnen praten. Een instrumentenkoffer waar verschillende typen inwoners, de voor hen meest passende instrumenten uit kunnen gebruiken past bij een gemeente die participatie als speerpunt heeft.



Bijlage 1. Bronnen

Bronvermelding

Voor bronvermeldingen verwijzen wij naar de voetnoten in de lopende tekst.

Interviews

Datum	Organisatie	Deelnemende functionarissen
22 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Burgemeester
22 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Huidige bestuursadviseur van de burgemeester
22 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Griffier
26 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Gemeentesecretaris
28 september 2022	Referendumcommissie Zoetermeer	Referendumcommissie <ul style="list-style-type: none">- Voorzitter- Lid- Ambtelijk secretaris
26 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Afvaardiging van de gemeenteraad
27 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Projectleider verkiezingen
27 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Senior juristen (JaBo)
27 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Beleidsadviseur afvalinzameling
28 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Communicatieadviseur
28 september 2022	Gemeente Zoetermeer	Bestuursadviseur van de burgemeester ten tijde van het referendum (voormalig projectleider)
18 oktober 2022	Gemeente Zoetermeer	Afdelingsmanager JaBo
18 oktober 2022	Gemeente Zoetermeer	Projectleider referendum
15 december 2022	Gemeente Zoetermeer	Beleidsadviseur subsidies
	Geen ter zake doende affiliatie	4 subsidieaanvragers (telefonisch)



Bijlage 2. Betrokkenheidsanalyse



Eigengereide Digitalen

“Wij krijgen geen invloed”

In het kort:

- Leeftijd tot 40 jaar
- Laag inkomen, heeft vaak parttime/flexibele baan
- Opleidingsniveau lager dan gemiddeld
- Starters met fun, gericht op mode en uitgaan

De Eigengereide Digitalen zijn een jonge groep. Zij houden via sociale media, apps en online discussiegroepen contact met gelijkgestemden. In maatschappelijke thema's zijn ze minder geïnteresseerd. Ze voelen zich betrokken bij hun gemeente, maar hebben een laag vertrouwen in de overheid en geloven dat politici 'er vooral voor zichzelf zitten'. Ze voelen zich over het algemeen niet vertegenwoordigd.

De groep scoort bovengemiddeld op het ontvangen van informatie van de gemeente via sociale media, en levert hun bijdrage ook graag op deze manier. Ze vinden het belangrijk dat wanneer zij participeren er iets concreets te kiezen valt en ze hierover mee kunnen beslissen. Daarnaast zijn redenen voor hen om te participeren bijvoorbeeld het ontmoeten van anderen en er zelf iets van leren.



Geïnformeerde Gezinsdrukte

“Druk met het gezin”

In het kort:

- Leeftijd tussen 30 en 65 jaar
- Hoog inkomen, heeft een goede baan
- Opleidingsniveau hoger dan gemiddeld
- Gezinnen met jonge kinderen

Geïnformeerde Gezinsdrukte is goed op de hoogte van wat er speelt in hun directe omgeving, maar is vaak te druk om actief betrokken te zijn. Ze zijn voornamelijk bezig met hun werk en hun kinderen, en participeren alleen als het hen op dat moment uitkomt. Hun vertrouwen in de gemeente en andere instituties is gemiddeld.

De groep vindt het belangrijk dat wanneer zij participeren, ze ergens over mee kunnen beslissen en knopen door kunnen hakken. Het liefst doen ze dit via een online platform. Geïnformeerde Gezinsdrukte



zal niet snel uit zichzelf participeren omdat dit er tussen de bedrijven door al snel bij inschiet, maar wanneer zij direct aangesproken worden om mee te denken én er is een moment voor in hun agenda, dan zullen zij dit wel doen.



Gevestigde Beïnvloeders

“Ik ken de wegen”

In het kort:

- Leeftijd 45 jaar en ouder
- Hoog opgeleid, werkt als manager of consultant
- Groep met het hoogste inkomen
- Interesse in sport en cultuur

De Gevestigde Beïnvloeders zijn een zeer betrokken groep, bij zowel lokale als nationale onderwerpen. Zij willen graag invloed hebben en weten ook hoe ze dit kunnen bereiken: zij kennen ‘de wegen’ in het gemeentehuis. Het politiek bestuurlijke speelveld is voor hen belangrijker dan het maatschappelijke speelveld. Hun vertrouwen in de gemeente, politieke instituties en de democratie is groot. Ze geloven in de ‘maakbaarheid’ van de samenleving en voelen zich goed vertegenwoordigd door de politiek.

Gevestigde Beïnvloeders doen graag mee aan een fysieke bewonersbijeenkomst. Ze vinden het belangrijk dat er wat te kiezen valt, en oefenen op bijeenkomsten graag invloed uit op het beleid. Ook e-mail is een goed middel om deze groep te bereiken. Ze vinden het belangrijk om samen met buurtbewoners iets te doen om hun buurt te verbeteren.



Honkvaste Buurtbewoners

“Het is wat het is”

In het kort:

- Leeftijd tussen 45 en 65 jaar
- Inkomen lager dan gemiddeld
- Opleidingsniveau lager dan gemiddeld
- Gezinnen en empty nesters, zijn sterk verbonden met hun wijk/buurt

Honkvaste Buurtbewoners voelen zich sterk verbonden met familie en vrienden, die ook in de buurt wonen. Ze wonen vaak al lag op dezelfde plek en voelen zich daarom betrokken bij hun buurt, wijk en gemeente. Zij doen bijvoorbeeld vaak mee aan een handtekeningactie. Honkvaste Buurtbewoners hebben een laag vertrouwen in de gemeente en andere instituties. Zij geloven dat ‘het niks uitmaakt’ wat zij doen, waardoor de wil om te participeren ook laag is.

Honkvaste Buurtbewoners worden het liefst geïnformeerd door de gemeente via het huis-aan-huisblad of via de lokale krant. Hun participatiestijl is reactief, ‘als ik gevraagd word’ is voor hen een belangrijk



motief om te participeren. Dit doen zij bijvoorbeeld door het invullen van een papieren enquête.



Kritische Vernieuwers

“Wij denken vooruit”

In het kort:

- Leeftijd tussen 30 en 50 jaar
- Hoogst opgeleide groep, ambitieus
- Bovengemiddeld inkomen
- Aandacht voor voeding, leefstijl, milieu en klimaat

De Kritische Vernieuwers zijn een zeer betrokken en actieve groep. Dit uit zich bijvoorbeeld in het ondernemen van maatschappelijke en politieke actie. Ze zijn de groep met het hoogste vertrouwen in de overheid en voelen zich gehoord en gerepresenteerd door politici. Ze geloven in de maakbaarheid van de samenleving en omarmen innovatie. Hun betrokkenheid bij lokale politiek is gemiddeld.

Kritische Vernieuwers denken graag mee over nieuwe beleidsvoorstellen. De groep is bereid op een hoger, abstract niveau mee te denken over een onderwerp. Hun informatie ontvangen ze het liefst via een digitale nieuwsbrief. Actief bijdragen aan een project of initiatief doen zij het liefst online: deze groep is bijvoorbeeld vaak lid van een inwonerpanel. Hun voornaamste reden om te participeren is het graag willen oplossen van een probleem.



Stadse Nomaden

“Loopt prima zo”

In het kort:

- Leeftijd tot 40 jaar
- Hoog opgeleid, is vaak (nog) single
- Laag inkomen, maar ook weinig vaste lasten
- Sterk verbonden met vrienden en gelijkgestemden, minder met hun wijk/buurt

Stadse Nomaden wonen vaak nog maar kort op de plek waar zij wonen, bijvoorbeeld omdat ze er studeren of omdat het in de buurt is van hun eerste baan. Zij zijn daarom minder betrokken bij hun eigen buurt of wijk en houden zich meer bezig met wat er op nationaal niveau gebeurt. Ze hebben een hoog vertrouwen in de overheid, maar zijn niet uit zichzelf geneigd om mee te denken of doen.

Ze zijn bovengemiddeld maatschappelijk actief op sociale media en online platforms. Deze groep ontvangt informatie vanuit de gemeente dan ook het liefst via sociale media. Ook meedenken doen zij het liefst online, bijvoorbeeld op een online platform. De voornaamste redenen om te participeren voor



hen zijn het ontmoeten van anderen en er iets van willen leren.



Zelfbewuste Aanpakkers

“Wij doen het zelf”

In het kort:

- Leeftijd 55 jaar en ouder
- Opleidingsniveau gemiddeld, selfmade doeners (mkb, boerenbedrijf)
- Inkomen hoger dan gemiddeld
- Spil van het verenigingsleven

De Zelfbewuste Aanpakkers zijn een betrokken groep die zich actief inzet voor het eigen dorp, zowel maatschappelijk als politiek. Het is een groep die de handen uit de mouwen steekt en snel geneigd is zelf zaken op te pakken. Het vertrouwen dat zij hebben in de gemeente is gemiddeld. Zij lossen liever zelf iets op, dan dat zij aankloppen bij de gemeente.

Zelfbewuste Aanpakkers helpen graag mee in de uitvoering van werkzaamheden binnen de gemeente: meedoen is voor hen belangrijk. Daarnaast bezoeken zij graag een bewonersbijeenkomst om geïnformeerd te worden over de aanpassingen in hun leefomgeving. Ze vinden het belangrijk om samen met buurtbewoners de buurt een fijne plek te maken.



Zorgzame Senioren

“Wat ik nog kan doe ik”

In het kort:

- Leeftijd 65 jaar en ouder
- Opleidingsniveau lager dan gemiddeld, woont in dorp/kern
- Inkomen het laagst van alle groepen
- Sober leven, geen verspilling

Zorgzame Senioren tonen weinig betrokkenheid bij hun eigen leefomgeving. Ze doen wat ze nog kunnen qua participatie, maar hun fysieke gesteldheid is vaak een beperking. Daarnaast merken zij dat mensen ‘minder naar elkaar omkijken dan vroeger’. Als ze iets doen, doen zij dit vaak door een politieke partij te benaderen. Ze hebben weinig vertrouwen in instituties en voelen zich niet vertegenwoordigd door (vooral de landelijke) politiek.

De groep wordt het liefst geïnformeerd via het huis-aan-huisblad of via de lokale krant. Participeren vinden ze lastig, omdat ze fysiek beperkt worden of geen vertrouwen hebben in het eigen kunnen. Wanneer deze groep meedenkt doen zij dit het liefst door een papieren enquête in te vullen.





Bestuurlijke nota



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 Zoetermeeders 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.

Bestuurlijke reactie



gemeente
Zoetermeer

> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

De Rekenkamercommissie Zoetermeer

Bezoekadressen
Engelandlaan 502
2711 EB Zoetermeer
Stadhuisplein 1
2711 EC Zoetermeer

Postadres
Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079
www.zoetermeer.nl

Datum
22 juni 2023

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2023-050517

Bijlagen

Onderwerp: Reactie op Rekenkameronderzoek Evaluatie referendum afvalbeleid

Beste leden van de Rekenkamercommissie,

Hierbij biedt het college zijn reactie aan op het Rekenkameronderzoek Evaluatie referendum afvalbeleid. Het college is kritisch over het uitgebrachte rapport door bureau Necker van Naem. Het rapport bevat veel informatie, is op onderdelen weinig concreet en onderbouwd. Op het conceptrapport is via (ambtelijk) wederhoor ook kritisch gereflecteerd op de inhoud. Helaas zijn niet alle ingebrachte opmerkingen weerlegd of overgenomen. Dit doet geen recht aan de inzet en betrokkenheid van alle partijen. De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie vindt het college echter, wel concreet.

Inleiding

Het seniorenconvent heeft op 9 mei 2022 unaniem de Rekenkamercommissie verzocht een evaluatie uit te laten voeren over het referendum met het volgende verzoek:
'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?'

Methode van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door bureau Necker van Naem. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:
documentenanalyse & interviews.

Conclusie

De centrale vraag die de gemeente onderzocht wilde hebben betrof:
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?

De conclusies van het onderzoek zijn opgenomen in de Bestuurlijke nota Evaluatie referendum.

Het college onderschrijft de conclusies.

Naast de conclusies zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

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.

Deze aanbeveling is aan de raad.

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

- 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;
- 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.

Het college adviseert de raad om deze aanbeveling niet over te nemen. Het participatiebeleid is erop gericht om inwoners en andere stakeholders voorafgaand aan het ontwikkelen van beleid of projecten te betrekken. En participatie heeft als doel om draagvlak te verkennen, de kwaliteit van plannen te vergroten etc.

Het referendum is een volksstemming en vindt achteraf plaats. Hierdoor is het een wezenlijk ander instrument. Daarnaast is het referendum een instrument van de gemeenteraad en valt dan ook primair onder de verantwoordelijkheid van de raad.

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.

Het college adviseert hierover het volgende:

- *De aanbeveling "Stel een permanente referendumcommissie in" niet over te nemen. Gezien de frequentie van een referendum is het niet praktisch om een permanente commissie aan te stellen.*
- *De aanbevelingen: "Neem een subsidieregeling op in de referendumverordening" en " Maak de rollen, taken en verantwoordelijkheden expliciet in de*



gemeente

Zoetermeer

referendumverordening. Zorg er in het verlengde hiervan voor, dat ondersteuning per ambtelijke bijstand geregeld wordt" onderschrijft het college.

- *De aanbeveling "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" over te nemen.*

Bij de beoordeling van het inleidend verzoek beslist de raad of het verzoek kan worden ingewilligd. Hierbij wordt getoetst op de referendabiliteit (is er al dan niet sprake van een uitgezonderd onderwerp) en of er voldoende aantal geldige ondersteuningsverklaringen zijn.

Aan het college

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

Het college neemt deze aanbeveling over.

Wij bedanken u voor het onderzoek en de aanbevelingen. Het referendum is een instrument van de gemeenteraad en de uitwerking daarvan ligt primair bij de griffie. Uiteraard is het college zeer bereid om bij de uitwerking mee te denken. Wij stellen het op prijs als u onze reactie mee wil sturen aan de raad.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer,
De secretaris, de burgemeester,


B.J.D. Huykman


drs. M.J. Bezuijen

> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

De Rekenkamercommissie Zoetermeer

Bezoekadressen
Engelandlaan 502
2711 EB Zoetermeer
Stadhuisplein 1
2711 EC Zoetermeer

Postadres
Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079
www.zoetermeer.nl

Datum
26 juni 2023

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2023-055948
Bijlagen

Onderwerp: Reactie op Rekenkameronderzoek Evaluatie referendum afvalbeleid

Geachte voorzitter Marko Bos,

De bestuurlijke nota 'Evaluatie referendum' van mei 2023 en het bijbehorende rapport 'Evaluatie referendum afvalbeleid' van uw Rekenkamercommissie heb ik in goede orde ontvangen. Hierover is mijn bestuurlijke reactie als burgemeester gevraagd. Ik splits deze reactie graag in een deel over het onderzoek zelf en, wat mij betreft belangrijker, een deel over wat naar mijn beeld van belang is naar de toekomst toe als het gaat over referenda.

Kwaliteit van het onderzoek

Als burgemeester heb ik op grond van de Gemeentewet een aantal zorgplichten. Zo dien ik toe te zien op de kwaliteit van de procedures in relatie tot burgerparticipatie. Naar mijn overtuiging zou het dan ook passen dat de kwaliteit van dit onderzoek, wat juist hierover gaat, dezelfde zorgplicht kent. Echter, mijns inziens doet de wijze waarop het rapport opgesteld, of zo u wilt geformuleerd is, geen recht aan de inzet en betrokkenheid van partijen.

Op 9 mei 2022 heeft het seniorenconvent de volgende vraag geformuleerd: *'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?'*

In het onderzoek heeft dit tot de volgende onderzoeksvraag geleid: *'Welke bijdrage heeft het referendum van maart 2022 geleverd aan de democratische besluitvorming over het afvalbeleid en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken ter verbetering van het referenduminstrument en de versterking van de lokale democratie?'*

Ik constateer dat de vertaling van de vraag van het seniorenconvent naar de onderzoeksvraag meer beoordelend is geworden. Dit heeft gevolgen gehad voor de evaluatie zelf, maar ook de conclusies en aanbevelingen. Zo ontbreekt naar mijn idee bij een aantal conclusies een (adequate) onderbouwing. Dit is bijvoorbeeld het geval bij conclusie 8 waar gesteld wordt dat de rolopvatting onbedoeld heeft bijgedragen aan het

politiseren van het referendumproces. Het is mij als burgemeester niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Ook bij conclusie 11 ontbreekt de onderbouwing. Er wordt gesteld dat voor wat betreft de referendumcampagne de informatievoorziening aan inwoners tekort is gedaan.

Als tweede zou ik graag willen benoemen dat uit de algemene conclusies kan worden afgeleid dat het referendum haar doel heeft bereikt. Inwoners hebben in grote getalen gebruik gemaakt van hun recht en hebben zich uitgesproken tegen het raadsbesluit over het afvalbeleid. Tegelijkertijd formuleert u als Rekenkamer een kritische noot over de effectiviteit van het instrument referendum in dit complexe beleidsvraagstuk. Graag zou ik in het rapport van de Rekenkamer hier een nadere duiding over willen zien.

Los van bovenstaande getuigt de terugkoppeling op het ambtelijk wederhoor niet van respect voor de tijd die ik en anderen hierin hebben gestoken. In de bestuurlijke nota van de Rekenkamer zie ik hier geen (zelf)reflectie over opgenomen. Op dit laatste punt ben ik ten volle bereid om in gesprek te gaan en te bekijken hoe dit in de toekomst zou kunnen verbeteren.

Blik op de toekomst

Als burgemeester moet én wil ik toezien op een goede en waar mogelijk betere verhouding tussen inwoners en het bestuur van onze stad. Onderstaande opmerkingen van mijn kant mag u dan ook zien als stimulering voortkomend uit deze zorgplicht. Het gaat er mij telkens om partijen binnen het openbaar bestuur na te laten denken of verbeteringen mogelijk zijn en zo ja, op welke wijze de binding tussen de kiezer en het bestuur kan worden vergroot.

Allereerst onderschrijf ik de rode draad van de aanbevelingen van uw Rekenkamer. Het proces rondom een referendum kan verduidelijkt en op onderdelen verstevigd worden door bijvoorbeeld het actualiseren van de referendumverordening aan de hand van de model referendumverordening van de VNG. Echter, de prealabele vraag die past is of de fracties in de raad, gegeven deze ervaring en evaluatie, menen dat het instrument referendum een passende aanvulling is op de representatieve democratie. Met andere woorden: zorgt het instrument referendum, als aanvulling op bestaande (participatie)instrumenten, voor een betere verhouding tussen inwoner en bestuur? Als burgemeester heb ik hier niet het antwoord op, maar adressering van deze vraag zorgt, met de wetenschap die wij nu hebben, voor een weloverwogen keuze naar de toekomst. Ik neem aan dat de rekenkamer dit onderschrijft.

Indien de gedeelde mening is dat de verhouding tussen inwoner en bestuur met het instrument referendum wordt vergroot, heeft de gemeente, en zeker ik als burgemeester in mijn rol als voorzitter het college en voorzitter van de raad, de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van procedures goed te borgen. Voor mij is het daarbij essentieel dat rolverwarring in de toekomst wordt voorkomen. Immers, dat ik als burgemeester regelmatig ben benaderd als 'opdrachtgever van het project', de lokale driehoek van gemeentesecretaris, griffier en burgemeester in de conclusies naar boven komt als 'informeel besluitvormingsorgaan' en de referendumcommissie zich onvoldoende aangesloten heeft gevoeld, zijn mijns inziens te beperkte conclusies. Rolneming vraagt om heldere afspraken vooraf, maar zeker ook wat mij betreft het door actoren pakken van verantwoordelijkheid lopende het traject. Ik zou het waarderen als de rekenkamer gezien de scherpe observaties in de evaluatie, in zijn aanbevelingen op dit punt -meer dan nu

het geval is- de raad handvatten biedt naar de toekomst. Hoe kunnen alleen al het college en de raad, gegeven de politiek die toch altijd achter een referendum schuilgaat, in praktische zin telkens de binding tussen hen en de kiezer voor ogen blijven houden?

Ik zou het op prijs stellen als u mijn reactie mee wil sturen aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
De burgemeester van Zoetermeer,

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials 'MJB' followed by a long horizontal flourish.

drs. M.J. Bezuijen