Initiatief- en referendumcommissie gemeente Amsterdam

Amsterdam, 13 februari 2023

Aan: de voorzitter van de gemeenteraad van Amsterdam
Betreft: Advies over enkele problemen in kader van de voortgang van het referendumproces

Zeer geachte mevrouw Halsema,

Nu het inleidend verzoek voor een referendum over het Beleidskader Hoofdgroenstructuur door uw raad in de vergadering van 25 januari 2023 is ingewillligd, heeft de Initiatief- en referendumcommissie zich in haar vergaderingen van 30 januari en 7 februari gebogen over een aantal vragen die zich in het vervolg van het referendumproces aandienen.
Het betreft met name

- Het moment van verstrekking van de ondersteuningsverklaringsformulieren, en daarmee verband houdend de vraag wanneer de 10-wekentermijn voor het indienen van een definitief verzoek begint te lopen, en
- De eisen die de Referendumverordening 2022 stelt aan het vaststellen van de geldigheid van de ondersteuningsverklaringen, en de technische en personele voorzieningen die hiervoor nodig zijn.

Onze commissie komt op deze punten met enkele aanbevelingen. Voor de overzichtelijkheid zijn de belangrijkste passages in het advies vetgedrukt. In de samenvatting vooraf zijn deze passages samengevoegd.

Als gewoonlijk zijn wij tot nadere toelichting te allen tijde bereid.

Met vriendelijke groet,
Namens de Initiatief- en referendumcommissie,
Prof. dr. Roel de Lange, voorzitter

Tussentijds advies van de Initiatief- en referendumcommissie d.d. 9-10 februari 2023

('Advies II')

Inhoudsopgave

- De belangrijkste aanbevelingen

- De (status van de) verplichting van het gemeentebestuur (raad, B&W, griffie?) om ondersteuningsverklaringsformulieren beschikbaar te stellen:

  a) schriftelijk, gedrukt,
  b) online?

- Termijnen: wanneer begint de 10-wekentermijn voor het indienen van het definitief verzoek te lopen?

- Hoe moet worden omgegaan met de eis dat wekelijks de geldigheid van de ondersteuningsverklaringen voor een definitief referendumverzoek wordt vastgesteld, en de aantallen geldige ondersteuningsverklaringen gepubliceerd?

De belangrijkste aanbevelingen in dit advies

Onze commissie acht het redelijk en proportioneel de ingangsdatum van de 10-wekentermijn te leggen op een zodanig moment dat daadwerkelijk 10 weken voor de initiatiefnemers beschikbaar zijn om de vereiste aantallen ondersteuningsverklaringen te verzamelen.

De commissie geeft uw raad daarom in overweging in te stemmen met een redelijke uitleg van art. 8, tweede lid van de verordening (waarin de termijn van 10 weken wordt genoemd), in die zin dat de 10-weken-termijn met betrekking tot het onderhavige referendumverzoek begint te lopen op het moment dat de papieren en digitale ondersteuningsverklaringsformulieren worden verstrekt.

Met betrekking tot de vaststelling van geldigheid van ondersteuningsverklaringen doet onze commissie de aanbeveling in de eerste weken juist zoveel mogelijk ondersteuningsverklaringen op geldigheid te controleren, totdat het aantal van 10.000 is bereikt. Op dat moment zou ook in redelijkheid van de initiatiefnemers kunnen worden gevraagd het werven van meer handtekeningen achterwege te lalten. De commissie adviseert op dit punt om met de grootst mogelijke voortvarendheid na te gaan of de technische en personele mogelijkheden bestaan om deze wijze van vaststellen van de geldigheid van ondersteuningsverklaringen in praktijk te brengen.

1. *De status van dit advies*

   Nu het inleidend referendumverzoek over het Beleidskader Hoofdgroenstructuur is ingewilligd bevindt het referendumproces zich in een fase waarin de taak van de Initiatief- en referendumcommissie

onder andere inhoudt 'het toezicht op de correcte uitvoering' van de Referendumverordening 2022 en op 'een eerlijk verloop van het referendum' (art. 5, tweede lid, Referendumverordening 2022). Met betrekking tot deze kwesties kan onze commissie raad en college ook ongevraagd van advies dienen.
De commissie heeft zich in haar vergaderingen van 30 januari 2023 – de eerste na de raadsvergadering waarin het inleidend verzoek werd ingewilligd – en van 7 februari 2023 gebogen over een aantal vragen die zich in het vervolg van het referendumproces kunnen voordoen. Sommige van die vragen bereikten ons via de raadsgriffie, andere kwamen ter tafel in de vergadering en/of in de aanvullende mailwisseling tussen de leden van de commissie.
Onze commissie is op zichzelf niet bevoegd om advies uit te brengen aan de initiatiefnemers of andere burgers, maar acht het van belang dat de punten die zij signaleert ook onder de aandacht van de initiatiefnemers en mogelijke andere belangstellenden komen. Het gaat dus nu om een advies aan raad en college, maar een dat bedoeld is voor bredere openbaarheid.
Met nadruk wijzen we erop dat het ook in dit advies op geen enkele manier over de inhoud van het referendumonderwerp gaat, of over de politieke aspecten. Doel van onze commissie is – in lijn met de verordening – een eerlijk verloop van het verdere proces.

2. *De vragen*

In dit advies bespreken wij allereerst een probleem dat is opgedoken in verband met de beschikbaarstelling van ondersteuningsverklaringsformulieren op de website van de gemeente. Dit is van belang in verband met de 10-wekentermijn voor het indienen van een definitief verzoek (art. 8 Referendumverordening). Twee vragen staan centraal:

- Wat moet de raad op dit punt doen na het inwilligen van het inleidend verzoek? En in verband daarmee:
- Wanneer begint de 10-wekentermijn te lopen?
- Daarna komt de vraag aan de orde hoe moet worden omgegaan met de eis die de verordening stelt dat wekelijks wordt gerapporteerd hoeveel geldige ondersteuningsverklaringen zijn binnengekomen.

Vraag 1 Welke verplichtingen rusten op de gemeenteraad in verband met de verstrekking van formulieren waarop ondersteuningsverklaringen kunnen worden ingediend?

Art. 8, tweede lid, van de verordening bepaalt dat na inwilliging van het inleidend referendumverzoek een termijn van 10 weken begint te lopen voor indiening van een definitief verzoek.[1]
Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat de ondersteuningsverklaringen worden geplaatst 'op een daartoe door de raad verstrekt formulier'. Het artikel bepaalt echter niet *wanneer* dit formulier door de raad dient te worden verstrekt, terwijl dat wel relevant is, zowel voor de betekenis van de 10-wekentermijn als voor de vaststelling van de kiesgerechtigdheid (degene die een ondersteuningsverklaring indient moet namelijk – wil de ondersteuningsverklaring geldig zijn - kiesgerechtigd zijn op de dag dat de raad het formulier verstrekt, zegt art. 8, eerste lid van de verordening).
Verder bepaalt het vierde lid dat 'de gemeentelijke website' voorziet in de mogelijkheid om digitale ondersteuningsverklaringen in te dienen. 'Deze digitale mogelijkheid komt zoveel mogelijk overeen met het papieren formulier voor de ondersteuningsverklaringen.'
De Initiatief- en referendumcommissie leest deze bepaling zo, dat ook ten aanzien van het moment van beschikbaarstelling gelijkheid tussen papieren en digitale formulieren moet worden bereikt. Wij gaan er met andere woorden vanuit dat de papieren en digitale beschikbaarstelling ('verstrekking' zegt de verordening) op hetzelfde moment plaatsvindt. Gezien het actuele belang van de digitale formulieren – volgens informatie van de raadsgriffie zijn bij het inleidend verzoek uitsluitend digitale ondersteuningsverklaringen binnengekomen – is dit eigenlijk de enig logische toepassing van de verordening.

Vraag 2 Wanneer begint de 10-wekentermijn te lopen?

Onze commissie heeft geconstateerd dat – om overigens begrijpelijke redenen, die verband houden met het feit dat er lang geen referendum is gehouden en het feit dat de nieuwe verordening andere eisen stelt dan zijn voorgangers – de gemeente Amsterdam nog geen digitale formulieren had 'klaarliggen', dat wil zeggen dat de gemeentelijke website nog niet was ingericht voor indiening van zulke formulieren. Bovendien is gebleken dat het technisch niet eenvoudig is om de digitale beschikbaarstelling zo in te richten dat de website grote aantallen ondersteuningsverklaringen kan verwerken, veilig is, en voldoet aan de huidige eisen van bescherming van persoonsgegevens (' AVG-proof').
Resultaat is dat op dit moment – ruim twee weken na de inwilliging van het inleidend verzoek – de website van de gemeente Amsterdam er nog niet op is

[1] Zie over enkele aspecten hiervan ook reeds ons Advies I.

ingericht om ondersteuningsverklaringen voor het definitief verzoek te verwerken. **Onze commissie acht het proportioneel de ingangsdatum van de 10-wekentermijn te leggen op een zodanig moment dat daadwerkelijk 10 weken voor de initiatiefnemers beschikbaar zijn om het vereiste aantal ondersteuningsverklaringen te verzamelen.**
De commissie constateert tevens dat de tekst van de verordening ruimte laat voor verschillende manieren om te voldoen aan de eis dat er een met papieren formulieren vergelijkbare digitale ondersteuningsmogelijkheid bestaat. De verplichtingen voor de gemeenteraad zijn in de verordening op dit specifieke punt vatbaar voor verduidelijking.[2] Bovendien maakt zowel voor de wervers van ondersteuningsverklaringen als voor de gemeente praktisch verschil of men met papieren formulieren werkt of met digitale ondersteuningsverklaringen. Papieren formulieren geven de wervers meer werk, digitale formulieren stellen de gemeente voor een extra uitdaging, namelijk om de digitale omgeving zodanig in orde te brengen dat eventueel zeer grote aantallen ondersteuningsverklaringen op een efficiente manier kunnen verwerkt met alle nodige waarborgen voor de veiligheid van persoonsgegevens.
Onze commissie heeft zich beraden op de vraag wat een redelijke oplossing in dezen zou zijn. De tekst van de verordening laat op zichzelf weinig aan duidelijkheid te wensen over. Zij gaat ervan uit dat de 10-wekentermijn begint te lopen op het moment van inwilliging van het inleidend verzoek. Een wezenlijke veronderstelling daarbij is dat de gemeente dan al alles heeft klaarliggen, zowel op papier als digitaal. Nu aan deze wezenlijke veronderstelling in de praktijk moeilijker voldaan blijkt te kunnen worden dan de verordening kennelijk veronderstelt, is er aanleiding voor een in de geest van de verordening ruimhartige uitleg en toepassing.
De commissie geeft uw raad daarom in overweging in te stemmen met een redelijke uitleg van art. 8, tweede lid van de verordening (waarin de termijn van 10 weken wordt genoemd), in die zin dat de 10-weken-termijn met betrekking tot het onderhavige referendumverzoek begint te lopen op het moment dat de papieren en digitale ondersteuningsverklaringsformulieren worden verstrekt.
Dat betekent waarschijnlijk in dit geval concreet dat – uit overwegingen van coulance begrijpelijk – de termijn wordt verlengd met een aantal weken, namelijk het tijdsverloop tussen de raadsvergaderingen van 25 januari het moment van beschikbaarstelling van de formulieren. De commissie gaat er daarbij van uit dat het praktisch (en ict-technisch) mogelijk moet zijn om nog in februari zowel de papieren formulieren als de digitale ondersteuningsmogelijkheid beschikbaar te hebben. De dag van 'verstrekking'

[2] In theorie lijkt zelfs niet uit te sluiten dat de initiatiefnemers een tekst opstellen die identiek is aan het papieren formulier, maar die via 'de gemeentelijke website' per e-mail aan de raadsgriffie kan worden toegezonden. Het lijkt de commissie wel volstrekt evident dat het niet de bedoeling kan zijn dat de griffie onder duizenden e-mails wordt bedolven.

is ook de peildatum voor de kiesgerechtigdheid van de invullers van een ondersteuningsverklaring (zoals gezegd, dit staat in art. 8, eerste lid).
Naar het oordeel van de commissie wordt met het bovenstaande een goede balans bereikt tussen de belangen van de initiatiefnemende burgers (tijd om ondersteuningen te verzamelen) en die van raad en college (tijd om de vereiste adequate technische voorzieningen te realiseren).
De commissie tekent hierbij nog aan dat de woorden 'met betrekking tot het onderhavige referendumverzoek' in de vetgedrukte passage hierboven erop gericht zijn maatwerk te leveren met zo weinig mogelijk precedentwerking. Gedachtenvorming over een meer permanente oplossing valt buiten het kader van dit advies.

Vraag 3 Welke verplichtingen rusten op de gemeenteraad in verband met de vaststelling van de geldigheid van de ondersteuningsverklaringen?

Het zesde lid van art. 8 van de verordening bepaalt dat de raad wekelijks bekendmaakt hoeveel geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingediend voor een definitief verzoek.
Onze commissie heeft moeten vaststellen dat de raadsgriffie op dit moment vermoedelijk niet voldoende personeel heeft om – alleen of in samenwerking met andere ambtelijke diensten van de gemeente Amsterdam – te kunnen voldoen aan de eis dat de geldigheid van alle ondersteuningsverklaringen onmiddellijk wordt gecontroleerd die in een week zijn ingediend, ge-upload of op de website ingevuld. Het aantal van 18.000 ondersteuningsverklaringen voor het inleidend verzoek dat op 25 januari 2023 door de raad is ingewilligd, wijst erop dat het ook bij het definitief verzoek om grote aantallen zou kunnen gaan. Het vijfde lid van art. 8 maakt het mogelijk om een steekproef te gebruiken, maar met enkel een steekproef – die trouwens ook nog wel bewerkelijk kan zijn - kan strikt genomen niet worden voldaan aan de eis dat per week komt vast te staan hoeveel geldige ondersteuningsverklaringen er zijn. Toch is dit voor de initiatiefnemers van enig belang in verband met de door hen te leveren inspanningen voor het verwerven van voldoende ondersteuningsverklaringen.
Een voorbeeld maakt dit duidelijk. Stel dat in de eerste week meteen meer dan 10.000 ondersteuningsverklaringen binnenkomen. Indien zou blijken dat die allemaal geldig zijn kan ook meteen komen vast te staan dat het referendum doorgaat. Als slechts een steekproef van 1.000 wordt gehouden – hetgeen al het nodige werk met zich meebrengt – dan is denkbaar dat nog een flink aantal weken moet worden doorgewerkt voordat definitief vaststaat dat de 10.000 geldige ondersteuningsverklaringen zijn bereikt.

Volgens de commissie verdient het aanbeveling in de eerste weken juist zoveel mogelijk ondersteuningsverklaringen op geldigheid te controleren, totdat het aantal van 10.000 is bereikt. Strikt genomen is dit

niet wat art. 8, zesde lid bedoelt, maar ook hier moet worden gezocht naar een balans tussen de belangen van de raad en college en die van de initiatiefnemers. Deze aanpak lijkt zowel in de richting van de burgers als in de richting van de overheid optimaal te voldoen aan de eisen van evenredigheid.

De commissie adviseert op dit punt om met de grootst mogelijke voortvarendheid na te gaan of de technische en personele mogelijkheden bestaan om deze wijze van vaststellen van de geldigheid van ondersteuningsverklaringen in praktijk te brengen.

13.2.2023