Initiatief- en referendumcommissie gemeente Amsterdam
Prof. dr. R. de Lange, voorzitter

Amsterdam, 24 januari 2023

Aan de voorzitter van de raad van de gemeente Amsterdam

Zeer geachte mevrouw Halsema,

Bij u is een inleidend verzoek binnengekomen tot het houden van een referendum over het Beleidskader Hoofdgroenstructuur. Een besluit omtrent dit beleidskader staat op de agenda van de gemeenteraad van 25 januari a.s.
In deze brief vindt u het advies van de initiatief- en referendumcommissie omtrent dit inleidend verzoek. De commissie heeft over dit spoedadvies vergaderd op de avond van 23 januari 2023.
Alvorens tot het advies zelf te komen, geef ik eerst de samenstelling van de initiatief- en referendumcommissie weer, en daarna een korte aanduiding van de taken en bevoegdheden van onze commissie voor zover relevant voor de onderhavige kwestie.

De samenstelling van de initiatief- en referendumcommissie

De huidige samenstelling van de initiatief- en referendumcommissie is als volgt:

Mw. Mr. I.H. (Inez) Derks
Mw. Mr. E.M.M.A. (Esmée) Driessen
Prof. dr. R. (Roel) de Lange, voorzitter
Dr. Ph. (Philip) van Praag
Mw. Drs. M. (Marion) Veerbeek

De taken en bevoegdheden van de initiatief- en referendumcommissie

De initiatief- en referendumcommissie gaat ervan uit dat het in de onderhavige kwestie gaat om een verzoek om een referendum als bedoeld in art. 2, tweede lid onder a. van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 (verder: de verordening): een referendum over een ontwerp raads- of collegebesluit. Daarop zijn de artikelen 1, 2, en 6-10 van de verordening van toepassing.

Conform artikel 5, eerste lid van de verordening adviseert de initiatief- en referendumcommissie in alle gevallen over inleidende verzoeken aangaande referenda. Uitgangspunt is daarbij dat de politieke aspecten van de onderhavige kwestie bij de advisering buiten beschouwing blijven.
Op grond van artikel 6, zevende lid van deze referendumverordening beslist de raad op basis van het advies van de initiatief- en referendumcommissie en met in aanmerking nemen van art. 2 van de verordening – waarover straks meer - omtrent het inwilligen van het inleidend verzoek. Gezien de systematiek van de relevante artikelen van de verordening is er duidelijkheid over de vraag waarover referenda wel en niet mogelijk zijn, dat een advies van de initiatief- en referendumcommissie verplicht is en dat de raad de eindverantwoorlijkheid heeft met betrekking tot het beslissen over de inwilliging van een inleidend verzoek. Op de twee voorwaarden voor inwiliging – het

onderwerp moet referendabel zijn en er moet voldaan zijn aan de eisen van kiesgerechtigdheid – wordt hieronder nader ingegaan.

Het advies over de onderhavige kwestie

Onze commissie heeft aandacht besteed aan een aantal punten.

1) Art. 5 van de Referendumverordening draagt onze commissie op te adviseren over de vraag of een referendumverzoek voldoet aan de voorwaarden bedoeld in art. 2 van de verordening. Dat artikel is ruim, het maakt een referendum mogelijk over 'aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de raad vallen'. Onze commissie heeft in het bijzonder gekeken naar de vraag of het hier gaat om een beslissing die niet al eerder is genomen in het kader van de besluitvorming over verschillende instrumenten van ruimtelijke ordening, waarvan de Hoofdgroenstructuur een onderdeel vormt. Het huidige beleidskader vormde onderdeel van de Structuurvisie 2040, die in 2022 is vervangen door de Omgevingsvisie 2050. Die omgevingsvisie bevatte nog geen beleidskader voor de Hoofdgroenstructuur, en de besluitvorming daarover door de raad moest nog plaatsvinden. Daaruit volgt naar het oordeel van onze commissie dat hier inderdaad sprake is van een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de raad valt.
Aangezien de vaststelling van het beleidskader Hoofdgroenstructuur niet valt onder de uitzonderingen die in art. 2, vierde lid van de verordening worden genoemd volgt uit het bovenstaande dat het inleidend verzoek vatbaar is voor inwilliging.
Het advies van onze commissie op dit punt luidt dan ook dat uit de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 geen belemmering voor het houden van een referendum over dit onderwerp voortvloeit.

2) Voor het inwilligen van een inleidend verzoek is tevens vereist dat ten minste 3 initiatiefnemers[1] en 1000 kiesgerechtigde ondersteuners het verzoek indienen respectievelijk ondersteunen. Of initiatiefnemers en ondersteuners kiesgerechtigd zijn (art. 6, tweede lid in verbinding met het vijfde lid: kiesgerechtigd op de dag waarop door de raad het formulier wordt verstrekt voor de ondersteuningsverklaringen; in casu is dat – voorzover onze commissie kon nagaan – dinsdag 17 januari 2023) is verstrekt.
Art. 6, zesde lid bepaalt dat de raad voor de vaststelling van de geldigheid van de ondersteuningsverklaringen gebruik mag maken van een steekproef.
Het is aan de raad om te controlleren of definitief voldaan is aan de eisen. Daarbij verdient opmerking dat de positie van een inleidend verzoek stevig is in de zin dat handtekeningen onder ondersteuningsverklaringen niet kunnen worden ingetrokken, maar ook in de zin dat wijzigingen in de agenda van de raad – bijvoorbeeld doordat het besluit voor een volgende raadsvergadering wordt geagendeerd - niet tot gevolg hebben dat een nieuw inleidend verzoek met betrekking tot hetzelfde concept-raadsbesluit zou moeten worden ingediend. Het inleidend verzoek 'blijft dan staan'.
Met betrekking tot het onderhavige inleidend verzoek heeft onze commissie de mededeling ontvangen dat hoogstvermoedelijk op dinsdag 24 januari 2023 een proces-

[1] Art. 6, eerste lid, van de verordening zegt niet expliciet dat de initiatiefnemers kiesgerechtigd moeten zijn, maar dit vloeit wel voort uit art. 2, eerste lid dat bepaalt dat een referendum plaatsvindt 'op initiatief van kiesgerechtigden'.

verbaal zal kunnen worden vastgesteld waaruit blijkt of inderdaad aan de vereisten van kiesgerechtigdheid is voldaan.
Indien voldaan is aan de eis van kiesgerechtigdheid luidt het advies van onze commissie aan de gemeenteraad dat ook op dit punt geen belemmering bestaat om te beslissen op het inleidend verzoek.

De gevolgen van een positief besluit op het inleidend verzoek

Een eerste gevolg van het inwilligen van een inleidend verzoek is dat het ontwerpbesluit wordt aangehouden (art. 7, eerste lid, van de verordening) tenzij het wegens spoedeisendheid geen uitstel kan lijden (art. 7, tweede lid, van de verordening). De vraag of sprake is van spoedeisendheid valt niet onder de adviesbevoegdheid van onze commissie.
Een tweede gevolg van het inwilligen van een inleidend verzoek is dat een termijn begint te lopen van 10 weken voor het indienen van een definitief verzoek (art. 8, tweede lid, van de verordening).
Voor een definitief verzoek zijn 10.000 geldige ondersteuningsverklaringen nodig, waarvoor de eisen in art. 8 van de verordening zijn neergelegd.
Het zevende lid van dit artikel bepaalt dat de voor het inleidend verzoek verzamelde ondersteuningsverklaringen 'niet meetellen' voor het definitieve verzoek. Daarmee wordt bedoeld dat men opnieuw begint te tellen bij nul. Personen die een inleidend verzoek hebben ondersteund mogen uiteraard ook het definitief verzoek ondersteunen.

De vraagstelling van het referendum

Over de vraagstelling van het referendum bepaalt de verordening twee dingen. Het eerste is dat de initiatief- en referendumcommissie adviseert over de formulering van vraagstelling (art. 5, eerste lid, onder c). Het tweede is dat de vraagstelling 'kort en helder' moet zijn (art. 9). De verordening geeft daarbij ook een voorbeeld.
Onze commissie geeft uw raad in overweging om ter zake van de formulering van de vraagstelling een nader advies van onze commissie af te wachten. Wij achten het van belang om daarover onder andere met de initiatiefnemers en met raad en college nader te overleggen.

De naamgeving van het referendum

Met betrekking tot de naamgeving van een referendum heeft onze commissie in de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 geen adviesbevoegdheid. Desalniettemin verzoeken wij uw raad om in het kader van de advisering over de vraagstelling ook de naamgeving van het referendum te betrekken. De ervaring leert dat het aanbeveling verdient om een neutrale en objectieve beschrijving van het onderwerp van het referendum na te streven. Onze commissie zou dit bij voorkeur willen betrekken bij de advisering over de behandeling van een eventueel definitief verzoek.

Overige aspecten

Mocht het tot een referendum komen over de onderhavige kwestie, dan verdient de keuze van het tijdstip bijzondere aandacht. Krachtens art. 5, eerste lid onder d., valt

ook dit punt onder de adviesbevoegdheid van onze commissie. De commissie acht het nu te vroeg om een definitief advies over de datum uit te brengen maar wijst wel alvast graag op het volgende. De verordening gaat uit van de wenselijkheid om een referendum te laten samenvallen met verkiezingen voor een vertegenwoordigend orgaan, het uit het oogpunt van kostenbeheersing voor de hand ligt (zie in dit verband art. 23, tweede lid van de verordening, dat bepaalt dat de raad de termijn voor het houden van een referendum met ten hoogste twee maanden kan verlengen om te bewerkstelligen dat de stemming samenvalt met wat de verordening aanduidt als een 'reguliere verkiezing' van een vertegenwoordigend orgaan, en te voorkomen dat zij samenvalt met schoolvakanties). In de periode tussen maart 2023 en mei 2024 (verkiezingen Europees Parlement) zijn echter geen verkiezingen gepland.
Met betrekking tot de financiering van campagnes vraagt de initiatief- en referendumcommissie in het bijzonder aandacht van het gemeentebestuur voor heldere regels met betrekking tot eventuele subsidies en een goede communicatie, dus ook duidelijkheid vooraf. Uiteraard zal op een passend moment hierover in overeenstemming met art. 26, vierde lid, van de verordening nadere advisering door onze commissie kunnen plaatsvinden.

Het spreekt vanzelf dat wij ook te allen tijde bereid zijn tot nadere toelichting op het bovenstaande.
Met vriendelijke groet,
Namens de initiatief- en referendumcommissie,
Prof. dr. Roel de Lange, voorzitter