Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Leden van de gemeenteraad en
het college van B&W van Amsterdam

Datum	7 juni 2023
Behandeld door	referendum@amsterdam.nl
Bijlage	1. Datum referendum 2. Formulering van de vraagstelling 3. Mogelijke vraagstellingen initiatiefnemers referendum
Onderwerp	Advies III inzake datum en vraagstelling voor het referendum Hoofdgroenstructuur

Geachte leden van de gemeenteraad en het college,

Op 8 juni 2023 heeft de gemeenteraad besloten dat op basis van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 (hierna: verordening) er een referendum gehouden wordt over het ontwerp raadsbesluit 'Vaststellen van het (geamendeerde) beleidskader Hoofdgroenstructuur'. Bij deze ontvangt u het advies van de initiatief- en referendumcommissie met betrekking tot de datum en formulering van de vraagstelling van het te houden referendum.

De initiatief- en referendumcommissie heeft ingevolge de verordening[1] tot taak uw raad te adviseren over de datum van het referendum en de formulering van de vraagstelling van het referendum. In het kader van de uitoefening van deze taken, heeft de initiatief- en referendumcommissie een openbare vergadering gehouden op 23 mei 2023. Voor deze vergadering waren uitgenodigd de initiatiefnemers van het referendum, de wethouder RO Woningbouw en Stedelijke ontwikkeling en raadsleden met als doel hen te bevragen over ideeën/suggesties voor de datum en formulering van de vraagstelling van het referendum. Tevens zijn alle Amsterdammers uitgenodigd om ideeën/suggesties aan ons kenbaar te maken over de datum en vraagstelling van het referendum.

Tijdens de openbare vergadering op 23 mei 2023 werden – ook door raadsleden – veel vragen gesteld over de verordening zelf. De initiatief- en referendumcommissie heeft ze vragen zo goed mogelijk beantwoord. In het kader van de evaluatie na afloop van het referendumproces zal de initiatief- en referendumcommissie uitvoeriger kunnen ingaan op gesignaleerde knelpunten.

Wat de initiatief- en referendumcommissie heeft gehoord en opgehaald was waardevol. De ideeën en gedane /suggesties heeft de initiatief- en referendumcommissie betrokken bij de advisering

[1] Artikel 5, eerste lid, onder c en d van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

over de datum en de formulering van de vraagstelling van het referendum. Als initiatief- en referendumcommissie zijn wij niet over één nacht ijs gegaan en hebben diverse vergaderingen hieraan gewijd om zodoende een zorgvuldig en weloverwogen advies uit te kunnen brengen.

In het navolgende brengt de initiatief- en referendumcommissie advies uit voor enerzijds een datum voor het houden van het referendum en anderzijds de formulering van de vraagstelling voor het referendum. Aan onze adviezen liggen diverse overwegingen ten grondslag. Deze zijn opgenomen in twee aparte bijlagen (één voor de datum en één voor de formulering vraagstelling) en zijn bij dit advies gevoegd.

Datum referendum
De raad bepaalt de datum, bij voorkeur te gelijk met het besluit om een referendum te houden[2]. Daarnaast zegt de verordening[3] dat de Initiatief- en referendumcommissie over de datum van het referendum adviseert.

> ***Advies datum referendum***
> De initiatief- en referendumcommissie adviseert om het referendum te combineren met de eerstvolgende periodieke verkiezingen, namelijk de verkiezingen voor het Europees Parlement op donderdag 6 juni 2024.

Dat is de dag waarop de verkiezingen voor het Europees Parlement worden gehouden. Deze datum is in lijn met de verordening[4]. Bovendien geeft deze datum houvast aan zowel de gemeentelijke organisatie als degenen die campagne willen voeren in het kader van het referendum. De uitvoeringsproblemen zijn relatief goed te overzien en er is tijd genoeg om praktische zaken – zoals het laten drukken van stempassen voor het referendum – zorgvuldig te organiseren.

Het advies voor deze datum brengt met zich mee dat de raad gebruik maakt van de bevoegdheid tot verlenging van de termijn zoals opgenomen in de verordening[5] met de maximale termijn van twee maanden.

In bijlage 1 bij dit advies wordt nader ingegaan op verschillende aspecten van ons advies voor de datum van het referendum. Daarin wordt ook uiteengezet waarom het niet voor de hand ligt om de mogelijkheid van een andere datum open te houden.

Formulering van de vraagstelling referendum
De verordening stelt dat de vorm van de vraagstelling[6] een ja/nee-vraag dient te zijn. Ook zegt de verordening dat dat de vraagstelling kort en helder dient te zijn. Daarnaast regelt de verordening dat de initiatief- en referendumcommissie tot taak heeft om de gemeenteraad te adviseren over de formulering van de vraagstelling van het referendum[7].

---

[2] Artikel 23 van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[3] Artikel 5, eerste lid, onder d van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[4] Artikel 23, tweede lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[5] Artikel 23, tweede lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[6] Artikel 9 van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[7] Artikel 5, eerste lid onder c van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

Advies formulering van de vraagstelling referendum
De initiatief- en referendumcommissie adviseert om de vraagstelling voor het referendum als volgt te formuleren: *'Bent u voor of tegen het voorgenomen besluit over de Hoofdgroenstructuur'?*

De formulering van de vraagstelling is veelal één van de lastigste en vaak ook gevoeligste onderdelen van een referendumproces. 'Lastig', omdat het onderwerp van het referendum complexe materie betreft, waarover al jaren vergaderd en gesproken wordt in Amsterdam. Die complexe materie moet nu in één korte en heldere formulering van de vraagstelling worden samengevat. De kern van het vraagstuk moet met de stemvraag en de formulering van de vraagstelling worden geraakt. Het 'gevoelige' bij het formuleren van de vraagstelling zit hem in de mogelijk sturende elementen in de vraagstelling.

De initiatief- en referendumcommissie is van mening dat het advies voor de formulering voor de vraagstelling referendum voldoet aan de criteria structuur, eenvoud, objectiviteit en dekkendheid. Daarentegen scoort het minder goed op toegankelijkheid door het gebruik van de term 'Hoofdgroenstructuur'. Echter, een andere term voor 'Hoofdgroenstructuur' die eenvoudig is en ook dekkend, heeft de initiatief- en referendumcommissie niet gevonden en/of aangereikt gekregen. In dit kader vindt de initiatief- en referendumcommissie het legitiem om een minder toegankelijk woord te gebruiken in plaats van een onjuiste, niet dekkende term of termen. In de voorlichting/campagne ligt een belangrijke taak om uit te leggen waarover het referendum gaat.

In bijlage 2 bij dit advies wordt nader ingegaan op de ideeën/suggesties die zijn gedaan voor de formulering van de vraagstelling van het referendum. Ook wordt uiteengezet welke criteria zijn gebruikt bij de beoordeling van de ideeën/suggesties voor de formulering van de vraagstelling van het referendum.

Tot slot
De verordening zegt niets over de naamgeving van het referendum. De initiatief- en referendumcommissie is van mening dat het gebruiken van één naam voor het referendum bijdraagt aan eenduidige communicatie. Het is van belang dat het referendum één naam heeft, die voor iedereen die ermee werkt/van doen heeft, dezelfde en unieke betekenis heeft. Aldus adviseert de initiatief- en referendumcommissie de volgende naamgeving te gebruiken: *'referendum Hoofdgroenstructuur'*.

Het spreekt vanzelf dat de initiatief- en referendumcommissie 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

Gemeente Amsterdam

Bijlage 1 – Datum referendum

Behorende bij advies III inzake datum en vraagstelling voor het referendum Hoofdgroenstructuur

Juridisch kader
Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 (hierna: verordening),
Artikel 23: Datum referendum

1. *De raad bepaalt tegelijk met het besluit om een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, de dag waarop de stemming over het referendum plaatsvindt.*
2. *De stemming vindt plaats niet eerder dan vijf maanden en niet later dan tien maanden na de dag waarop besloten is tot het houden van een referendum. De raad kan deze termijn met ten hoogste twee maanden verlengen om de stemming te combineren met een reguliere verkiezing van de raad, provinciale staten, de Tweede Kamer of het Europees Parlement om te voorkomen dat de stemming in een schoolvakantie voor het basis- en voortgezet onderwijs valt die voor de regio is aangewezen.*

Samenvatting/hoofdpunten

- De verordening voorziet niet in de mogelijkheid om terug te komen op een eerdere datumkeuze.
- Open houden van de datumkeuze ontmoet ernstige bezwaren (de verordening zegt 'zo spoedig mogelijk'), en gaat in de praktijk waarschijnlijk leiden tot uitermate moeilijk hanteerbare complicaties.
- Bovendien brengen de eisen van rechtsbescherming tegen eventuele subsidiebesluiten mee dat ook ten aanzien daarvan termijnen in acht moeten worden genomen die niet kunnen worden verkort in het licht van politieke ontwikkelingen op landelijk niveau.
- Al met al valt het open houden van de datumkeuze zeer te ontraden.

Datum referendum
De verordening stelt regels voor de datum waarop het referendum gehouden moet worden. Zo dient de raad zo spoedig mogelijk nadat is besloten dat er een referendum gehouden dient te worden, een besluit te nemen over de datum. Met de voorgenomen besluitvorming door de raad in de raadsvergadering van eind juni wordt hieraan voldaan.

De verordening maakt onderscheid tussen het:

- Besluit om een referendum te houden en
- Vaststellen van een datum voor het referendum

Het besluit tot het houden van een referendum wordt genomen in de eerstvolgende vergadering na het verstrijken van de tien wekentermijn[1].

[1] Artikel 8, achtste lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

Het vaststellen van een datum gebeurt zo mogelijk tegelijk met het nemen het besluit tot het houden van een referendum 'of zo spoedig mogelijk daarna'[2].
Ogenschijnlijk is de verordening simpel: het referendum wordt gehouden op een door de raad te bepalen datum[3]. Het referendum mag gehouden worden niet eerder dan vijf maanden na het besluit tot het houden van een referendum en niet later dan tien maanden na dat besluit.
De verordening[4] bepaalt dat de termijn met maximaal twee maanden kan worden verlengd om het referendum te laten samenvallen met 'reguliere verkiezingen voor de raad, provinciale staten, de Tweede Kamer of het Europees Parlement', of om te voorkomen dat de stemming in een schoolvakantie valt.
De verordening spreekt over reguliere verkiezingen, waarmee niet anders bedoeld kan zijn dan periodieke verkiezingen. De eerstvolgende periodieke verkiezingen zijn de verkiezingen voor het Europees Parlement, die volgens informatie van de Kiesraad gehouden zullen worden op 6 juni 2024. Kijkend naar de regels van de verordening, zou het combineren van het referendum met de verkiezingen voor het Europees parlement in 2024 mogelijk zijn. Het combineren van een referendum met periodieke verkiezingen heeft positieve effecten op de opkomst, en een dempend effect op de maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met het organiseren van het referendum. Ook is er van meet af aan duidelijkheid voor alle betrokken partijen. Een zwaarwegend punt, naar het oordeel van de initiatief- en referendumcommissie.

Terugkomen op een eerdere datumkeuze?
Zoals gezegd bepaalt de verordening dat de raad de datum van het referendum vaststelt. De verordening heeft geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de raad zou willen terugkomen op een eerdere datumkeuze. De verordening voorziet dus niet in de mogelijkheid een datum vast te stellen en die datum later nog te veranderen in het licht van bijvoorbeeld ontbindingsverkiezingen van de Tweede Kamer.

Open laten van de datumkeuze?
Een door sommigen genoemd mogelijk nadeel van de koppeling van het referendum aan de verkiezingen voor het Europees Parlement is, en dit is ook aan de orde is geweest bij de openbare vergadering van 23 mei 2023, dat er bijna een jaar overheen gaat voordat het referendum gaat plaatsvinden. In dit verband kwam – ook tijdens die openbare vergadering - onder andere de vraag op of het mogelijk is de datum aan te passen indien tussentijds ontbinding van de Tweede Kamer zou plaatsvinden en er op grond van artikel 64 van de Grondwet verkiezingen zouden plaatsvinden.
Zou men om die reden willen bedenken dat de keuze van de datum zou moeten worden uitgesteld, dan merkt de initiatief- en referendumcommissie daarover het volgende op.

In de eerste plaats zou een dergelijk uitstel van de datumkeuze rechtstreeks in strijd zijn met de verordening. De verordening bepaalt immers dat de datumkeuze plaatsvindt tegelijk met het besluit om een referendum te houden of zo spoedig mogelijk daarna. Het zou met zich meebrengen dat het besluit tot het vaststellen van een referendumdatum thans nog niet zou moeten worden genomen, maar dat zou moeten worden gewacht tot duidelijk is of een samenval met tussentijdse

[2] Artikel 23, eerste lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[3] Artikel 23, eerste lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.
[4] Artikel 23, tweede lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

(ontbindings-)verkiezingen voldoende tijdwinst zou opleveren in vergelijking met samenval met de verkiezingen voor het Europees Parlement.
Een argument voor het op de koop toenemen van die onzekerheid zou kunnen zijn dat de opkomst bij Kamerverkiezingen hoger blijkt te liggen dan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Een argument tegen kan worden gevonden in de consequenties voor de timing van de campagnes. En er is het rechtsbeschermings-argument, waarop hieronder nog nader wordt ingegaan.

Hoewel het niet op de weg van een initiatief- en referendumcommissie ligt om te speculeren over de levensduur van een kabinet, kan wel worden gewezen op een aantal staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten van deze kwestie.

Termijnen
Om te beginnen zijn er termijnen die de gang van het referendumproces mede bepalen. Als gezegd, niet eerder dan vijf maanden na de datum van het besluit om een referendum te houden mag het referendum daadwerkelijk plaatsvinden[5]. Binnen die termijn moeten in 2023 nog regels worden vastgesteld voor het verlenen van subsidies aan referendumcampagnes, en – niet onbelangrijk – er moet een reële mogelijkheid bestaan tot het maken van bezwaar tegen afwijzing van een subsidieaanvraag en tot het instellen van beroep bij de rechter.
De hiervoor geldende termijnen moeten nog in nadere regels subsidieverstrekking referendum worden vastgelegd. Gangbaar is om termijnen van een aantal weken te kiezen. De initiatief- en referendumcommissie zal binnen afzienbare tijd adviseren over de nadere regels subsidieverstrekking referendum. Gelet op het naderende zomerreces wordt ervan uitgegaan dat deze nadere regels niet eerder dan op 1 september 2023 in werking zullen treden, waarna:

- Aanvragen kunnen worden ingediend;
- Er een termijn moet zijn om te beslissen op de aanvragen;
- Er een termijn moet zijn om bezwaar te maken tegen een afwijzing van een subsidieaanvraag;
- En er een termijn moet zijn voor het bestuursorgaan (waarschijnlijk het college van B&W) om te beslissen op bezwaar;
- Er gelegenheid moet zijn om campagne te voeren met gebruikmaking van verkregen subsidie;
- Dan betekent dit dat een referendum niet realistisch eerder dan (medio) januari 2024 kan worden gehouden.

Nog een complicatie
Dan zijn er termijnen die samenhangen met (eventuele) ontbindingsverkiezingen voor de Tweede Kamer. Allereerst vermelden wij hier artikel 64, eerste en tweede lid van de Grondwet.

> *1. Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.*
> *2. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuwe kamer binnen drie maanden.*

[5] Artikel 23, tweede lid van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

De praktijk na de val van een kabinet
De praktijk is dat indien een kabinet de Tweede Kamer ontbindt, verkiezingen inderdaad binnen drie maanden plaatsvinden. Maar bij een kabinetscrisis komt het ook wel voor dat een deel van het kabinet opstapt terwijl een ander deel als 'rompkabinet' aanblijft en na enige tijd tot Kamerontbinding overgaat.
De Staatscommissie-Remkes (2018) heeft gesuggereerd om in geval van een kabinetscrisis niet automatisch tot ontbinding van de kamer over te gaan maar eerst te kijken of er een tussencoalitie kan worden samengesteld. Het kan zomaar gebeuren dat een eventueel vallend kabinet iets dergelijks in de praktijk brengt.

Al met al is het rekening houden met een eventuele Tweede Kamerverkiezing na een eventuele val van het kabinet, een proces met een flink aantal onzekerheden.

Het rechtsbeschermings-argument
Volgens de verordening mag het referendum niet eerder worden gehouden dan 7 november 2023 (in ieder geval vijf maanden na het besluit tot het houden van een referendum). In die periode valt ook de zomervakantie, maar belangrijker: de raad komt niet eerder dan 19/20 juli toe aan het vaststellen van de nader regels subsidieverstrekking referendum. Gelet op het aanstaande zomerreces ligt het in de lijn der verwachting om deze nadere regels niet eerder dan met ingang van 1 september 2023 in werking treden en daarna moet er nog tijd zijn voor het doorlopen van de aanvraagprocedure e.d. (zoals eerder aangegeven).

Zou het kabinet in september 2023 vallen en onmiddellijk besluiten de Tweede Kamer te ontbinden en een verkiezingsdatum vast te stellen, dan ligt die datum niet later dan december 2023. Een referendum in december betekent dan echter – zoals we hierboven al zagen – dat in de praktijk de tijd waarschijnlijk te kort is voor het houden van een ronde met campagnesubsidie-aanvragen en het voeren van campagnes inclusief de mogelijkheid van voorlichting door middel van een referendumkrant en een audiovisuele presentatie die de verordening[6] voorschrijft.

De kans dat dit vooral de initiatiefnemende burgers (en eventueel campagnevoerende groepen of individuen) gaat benadelen is niet denkbeeldig. Dat zou uit het oogpunt van eerlijkheid en zorgvuldigheid van het referendumproces naar het oordeel van de commissie ernstige bedenkingen oproepen.

Conclusie
De datumkeuze open laten (indien al juridisch mogelijk, hetgeen de commissie sterk betwijfelt) om te kunnen streven naar eventuele samenval met ontbindingsverkiezingen kan alleen effectief zijn als:

- Het kabinet zou vallen tussen 15 oktober 2023 en 15 januari 2024;
- En daarna meteen zou besluiten tot ontbinding van de Tweede Kamer over te gaan.

[6] Artikel 27 van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

De tijdwinst die dit zou kunnen opleveren is naar het oordeel van de commissie in de meeste (geheel denkbeeldige) scenario's relatief gering (ongeveer twee maanden). De kosten zijn niet per se lager terwijl de onzekerheden wel veel groter, en lastiger te hanteren, zouden zijn.

Tot slot

De verordening voorziet niet in de mogelijkheid om terug te komen op een eerder besluit voor het besluit tot vaststellen van een datum.
Open houden van de datumkeuze ontmoet ernstige bezwaren (de verordening zegt 'zo spoedig mogelijk'), en gaat in de praktijk waarschijnlijk leiden tot uitermate moeilijk hanteerbare complicaties.
Bovendien brengen de eisen van rechtsbescherming tegen eventuele subsidiebesluiten mee dat ook ten aanzien daarvan termijnen in acht moeten worden genomen die niet kunnen worden verkort in het licht van politieke ontwikkelingen op landelijk niveau. Al met al valt het open houden van de datumkeuze zeer te ontraden.

Gemeente Amsterdam

Bijlage 2 – Formulering van de vraagsteling referendum

Behorende bij advies III inzake datum en vraagstelling voor het referendum Hoofdgroenstructuur

Juridisch kader
Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 (hierna: verordening),
Artikel 9: Vraagstelling
De vraagstelling dient kort en helder te zijn en luidt: Bent u voor of tegen het ontwerp raadsbesluit respectievelijk collegebesluit (titel van het ontwerp raadsbesluit/collegebesluit.

Samenvatting/hoofdpunten
- De formulering moet kort en helder zijn en bovendien toegankelijk.
- De verordening maakt geen melding van de mogelijkheid van deelvragen, en stuurt zij aan op een enkelvoudige vraag.
- In den lande is er weinig ervaring opgedaan met deelvragen. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat meerdere vragen de interpretatie van de uitslag bemoeilijkt.
- Al met al valt het gebruiken van deelvragen dus zeer te ontraden.

Formulering van de vraagstelling referendum
Uit onderzoeken naar vraagstellingen, vragenlijsten en stemgedrag van kiezers komen meer criteria naar voren voor de vraagformulering bij een referendum. Er moet voorkomen worden dat er dubbelzinnigheid ontstaat bij het bepalen van de meerderheid. Tevens dienen suggestieve woorden te worden vermeden en mag er geen sturing in de begeleidende tekst en eventuele opeenvolgende vragen plaatsvinden.

Het huidige referendumproces is vanaf het begin een proces geweest, waar in alle stadia van het proces tot dusver er constructief en respectvol te werk is gegaan. De wethouder RO heeft in een brief van 23 mei 2023 ook aangegeven dat wat hem betreft het gesprek met de initiatiefnemers in dezelfde respectvolle sfeer kan worden voortgezet. In het debat dat volgt op de vaststelling van de uitslag, bepaalt de raad de verdere gang van zaken. Het referendum is immers raadgevend, en de raad behoudt de volle bevoegdheid om een besluit te nemen over het onderwerp van het referendum ook wanneer dat besluit afwijkt van de referendumuitslag.

Het verband tussen de vraagstelling en de duiding van de uitslag kwam in de openbare vergadering van de initiatief- en referendumcommissie op 23 mei 2023 het meest naar voren bij de gedachtewisseling over de mogelijkheid van deelvragen. Naar de mening van de initiatiefnemers verdienen deelvragen de voorkeur. In een andere gemeente is incidenteel ervaring opgedaan met deelvragen (Landerd). Ook in de gemeenten Leiden en Zoetermeer is de mogelijkheid van deel-

vragen aan de orde geweest, maar daar is uiteindelijk gekozen voor een model waarbij een enkelvoudige vraag op het stembiljet stond en de deelvragen in de campagnes aan de orde kwamen. Volgens de initiatief- en referendumcommissie zou dat ook in Amsterdam een goede oplossing kunnen zijn, mits er – naast de campagnes – ook in de neutrale voorlichting (in de vorm van de referendumkrant en de audiovisuele presentatie) aandacht aan de deelvragen wordt besteed. Het past in de taken van de initiatief- en referendumcommissie om hierop te letten[1].

Enkelvoudige vraagstelling of gebruik deelvragen
De aard en omvang van het onderwerp van het referendum – de Hoofdgroenstructuur – brengt met zich dat het veelal niet gaat om zwart/wit-tegenstelling tussen verschillende standpunten, maar om gradaties en nuances. Dat wordt ook weerspiegeld in de vraagstellingen die de initiatiefnemers tot dusver hebben aangedragen[2]: zij vragen om versterking van de mate van bescherming van bepaalde groenstructuren en -voorzieningen in de stad, onder erkenning dat die mate van bescherming bij elk afzonderlijk beleidsvoornemen opnieuw onderwerp van discussie is.
Die benadering verdraagt zich enigszins moeizaam met een uitsluitende ja/nee-vraag. Denkbaar was geweest dat de initiatiefnemers niet met een referendumverzoek maar met een alternatief burgervoorstel waren gekomen, en zij hebben ook kenbaar gemaakt dat zij dat hebben overwogen. Tussentijds omschakelen van een referendumverzoek naar een alternatief burgervoorstel is echter volgens de geldende verordening niet mogelijk. De initiatiefnemers zijn verder gaan werken binnen het 'referendumspoor'.

Gelet op het hiervoor genoemde dilemma is de vraagstelling die de initiatiefnemers zelf aanreikten[3] al opgesplitst in inhoudelijke deelvragen. Doel hiervan is de gemeenteraad zoveel mogelijk aanknopingspunten te geven bij de duiding van de referendumuitslag. Omdat het werken met deelvragen zoals gezegd de nodige risico's met zich brengt, heeft de initiatie- en referendumcommissie bezien in hoeverre het doel dat de initiatiefnemers nastreven met de deelvragen anderszins bereikt kan worden. Tijdens de hoorzitting van 23 mei 2023 zijn twee typen gelaagde vragen aan de orde gekomen: deelvragen die uitmonden in een hoofdvraag en deelvragen die volgen op een hoofdvraag).

Tussenconclusie
De initiatief- en referendumcommissie ziet als voordeel van beide voorstellen dat zij duidelijke aanknopingspunten voor de duiding van de referendumuitslag kan bieden. De initiatief- en referendumcommissie ziet als nadeel dat er voor de kiezer onduidelijkheid kan ontstaan over de onderlinge verhouding tussen de deelvragen en over de verhouding tussen de hoofdvraag en de deelvragen. Er is ook geen enkele garantie dat de antwoorden op de deelvragen eenduidig te interpreteren zijn, bovendien zijn deze deelvragen sturend. Een ander nadeel is dat voor het vaststellen van de uitslag extra werk nodig is. Daarnaast maakt de verordening geen melding van de mogelijkheid van deelvragen, en stuurt zij aan op een enkelvoudige vraag[4]. In de ogen van de initiatief- en referendumcommissie wegen de mogelijke voordelen niet op tegen de potentiële nadelen.

[1] Artikel 5, eerste lid onder f (advisering) en vierde lid (toezicht) van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022
[2] Zie bijlage 3 behorende bij dit advies.
[3] Zie bijlage 3 behorende bij dit advies.
[4] Artikel 9 van de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022.

Het vervolg van dit advies zal zich dan ook richten op een enkelvoudige vraag. Om de vraag voor burgers begrijpelijk te maken is naar onze mening het van belang dat de formulering van de vraagstelling zo veel als mogelijk voldoet aan de volgende criteria:

- Structuur (ja/nee-vorm);
- Eenvoud (overzichtelijk/kort);
- Toegankelijkheid (in helder/simpel taalgebruik);
- Objectiviteit (neutraal, niet sturend) en
- Dekkendheid (wordt het onderwerp van het referendum gedekt).

Ideeën/suggesties voor een formulering van de vraagstelling

A. *Bent u voor of tegen een juridisch sterke borging van het groen in de stad?*
Dit voorstel is in lijn met het criterium structuur. Over deze vraag willen wij allereerst opmerken dat er een referendum is aangevraagd voor een ontwerp raadsbesluit. Wij zien echter dat door de initiatiefnemers hier en daar over de grenzen van het ontwerp raadsbesluit heen wordt gegaan. Het beleidskader Hoofdgroenstructuur omvat geen groennormen en gaat ook niet over ál het groen in de stad. In de gesprekken tussen de initiatiefnemers en de raadsleden op 16 februari en 16 maart 2023 is nadrukkelijk aan de orde gekomen dat daar waar de initiatiefnemers het beleidskader Hoofdgroenstructuur willen oprekken/uitbreiden bijvoorbeeld door het opnemen van groennormen, dit in een ander spoor aan de orde zal komen. In voornoemde gesprekken is dit verwoord als 'twee sporen' die elk een ander tijdpad kennen. De initiatiefnemers hebben aangegeven dat zij willen doorgaan met het 'referendumspoor'. Dit is dan ook voor ons leidend in onze advisering.
De initiatief- en referendumcommissie raadt deze vraagstelling af omdat zij ondanks de eenvoud sturend is en ten aanzien van de belangrijkste onderdelen (groennormen opnemen en/of juridisch borgen) het onderwerp van het referendum enerzijds oprekt maar anderszins ook beperkt want de Hoofdgroenstructuur gaat over veel meer. Ook over sommige van deze aspecten hebben de initiatiefnemers eerder aangegeven niet (geheel) tevreden te zijn. Kortom, dit voorstel scoort onvoldoende op dekkendheid. Bovendien merkt de initiatief- en referendumcommissie op dat de woorden 'het groen in de stad' niet overeenkomen met de definitie van Hoofdgroenstructuur, die niet over ál het groen in de stad gaat. Hoewel het voorstel scoort op eenvoud, is het voorstel niet objectief en toegankelijk. Om deze redenen raadt de initiatief- en referendumcommissie dit voorstel af.

B. Bent u voor of tegen het huidige beleidskader Hoofdgroenstructuur?
De initiatiefnemers stellen voor om na deze hoofdvraag ook nog vijf deelvragen te stellen[5]. Hiervoor is al aangegeven dat de initiatief- en referendumcommissie het gebruik van deelvragen afraadt. Daarom wordt slechts ingegaan op de hoofdvraag die de initiatiefnemers hebben geformuleerd. In de ogen van de initiatief- en referendumcommissie voldoet dit voorstel aan het criterium structuur en eenvoud. Echter op toegankelijkheid scoort dit voorstel minder. De woorden 'huidige', 'beleidskader' en 'Hoofdgroenstructuur' zijn voor leken lastig te duiden. De initiatief- en referendumcommissie realiseert zich goed dat andere termen de beoogde lading niet dekken. Daarbij moet worden opgemerkt dat gedurende de campagne/voorlichting er tijd

[5] Zie bijlage 3 van dit advies.

en aandacht geschonken moet worden aan het uitleggen wat bijvoorbeeld een 'Hoofdgroenstructuur' is.
Tijdens de openbare vergadering is een variant op het voorstel onder b), namelijk om voorafgaand aan de hoofdvraag deelvragen te stellen. Dit met als idee dat het beantwoorden van deelvragen als het ware een weg vormt naar de hoofdvraag, om de kiezer te helpen zonder dat dit meetelt in de uitslag. Zoals eerder gezegd, is de initiatief- en referendumcommissie geen voorstander van het werken met deelvragen voor of na de hoofdvraag en raden dit voorstel dan ook af.

C. *Bent u voor of tegen het flexibel omgaan met groen*?
Dit voorstel is ingebracht tijdens de openbare vergadering van de initiatief- en referendumcommissie op 23 mei 2023. De initiatief- en referendumcommissie begrijpt dat dit voorstel tegemoetkomt aan (enkele) bezwaren van de initiatiefnemers tegen het voorgenomen beleidskader Hoofdgroenstructuur. Dit voorstel voldoet aan het criterium structuur en eenvoud. Maar ook hier stelt de initiatief- en referendumcommissie vast dat dit voorstel niet het gehele onderwerp van het referendum dekt. Daarnaast is de initiatief- en referendumcommissie van mening dat met de term 'flexibel' sturing wordt gegeven, wat niet wenselijk is. Bovendien is de term 'flexibel' voor meerdere interpretaties vatbaar en scoort ook minder op toegankelijkheid. Gelet op voorgaande raadt de initiatief- en referendumcommissie dit voorstel af.

D. Bent u voor of tegen het voorgenomen besluit over de Hoofdgroenstructuur?
De initiatief- en referendumcommissie heeft vraagstellingen bij andere referenda onderzocht en veel met elkaar hierover van gedachten gewisseld. Vooraf was al bekend dat dit geen makkelijke puzzel was en dat is ook gebleken. Dit voorstel scoort goed op structuur en eenvoud. Door het weglaten van het (ambtelijke) woord 'beleidskader', komt de nadruk te liggen op het woord 'Hoofdgroenstructuur'. Het effect hiervan is dat dit meteen de kern van de vraagstelling wordt. Dit voorstel voldoet aan de criteria structuur, eenvoud, objectiviteit en dekkendheid. Het voorstel scoort wat minder goed op toegankelijkheid en dan met name het woord 'Hoofdgroenstructuur'. Echter een andere, eenvoudige term voor 'Hoofdgroenstructuur' die ook nog eens dekkend is, heeft de initiatief- en referendumcommissie niet kunnen bedenken en heeft dit ook niet aangereikt gekregen. In dit kader is het gebruiken van een minder toegankelijk woord te prefereren boven het gebruik van een onjuiste, niet dekkende term of termen. In de voorlichting/campagne ligt een belangrijke taak om uit te leggen waarover het referendum gaat.

Conclusie
De formulering van de vraagstelling referendum is niet eenvoudig gebleken. Door de voorstellen, langs vooraf geformuleerde criteria te leggen, komen wij tot de conclusie dat één voorstel voldoet aan de criteria van structuur, eenvoud, objectiviteit en dekkendheid, Daarnaast is het voorstel, het meest toegankelijke voorstel. Het advies voor de formulering van de vraagstelling referendum is: *"Bent u voor of tegen het voorgenomen besluit over de Hoofdgroenstructuur?"*.

Bijlage 3 – Mogelijke vraagstellingen initiatiefnemers referendum

Behorende bij advies III inzake datum en vraagstelling voor het referendum Hoofdgroenstructuur

Vraagstelling:

Bent u voor of tegen het huidige beleidskader HGS?

Wanneer u tegen bent zou u dan wel voor zijn als: (meerdere antwoorden mogelijk)

- De HGS onaantastbaar wordt gemaakt via een verordening, dus juridisch afdwingbaar?
- De minimale hoeveelheid groen per inwoner wordt vastgelegd in een groennorm?
- De groennorm afdwingbaar zou zijn via een verordening, dus juridisch bindend?
- Grond voor groen van tevoren gereserveerd wordt bij ruimtelijke ontwikkelingen?
- Een onafhankelijk technisch en ecologisch team bindend advies zou geven bij aanleg of mogelijke verplaatsing van groen?