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	31 maart 2026
Behandeld door	referendum@amsterdam.nl
Onderwerp	Advies I van de Initiatief- en referendumcommissie gemeente Amsterdam inzake het inleidend verzoek om een referendum te houden over een alternatief burgervoorstel, getiteld: "*Een mensenrechtenstad in woord én daad*"

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 16 februari 2026 heeft de voorzitter van de gemeenteraad een inleidend verzoek ontvangen om een referendum te houden over een alternatief burgervoorstel met de titel: "*Een mensenrechtenstad in woord én daad*" Het alternatief burgervoorstel vormt een alternatief voorstel voor een ontwerp-raadsbesluit, in dit geval het initiatiefvoorstel "*Boycot, Desinvestering en Sancties tegen Israël*" van de raadsleden Ahmadi (De Vonk) en Khan (DENK).

De Referendumverordening Amsterdam (hierna: verordening) schrijft voor dat de gemeenteraad een beslissing neemt over dit inleidende verzoek, nadat de Initiatief- en referendumcommissie (hierna: referendumcommissie) hierover een advies heeft uitgebracht. De referendumcommissie heeft het inleidend verzoek beoordeeld en brengt hierbij haar advies uit.

Het advies bestaat uit twee delen. Allereerst gaat de referendumcommissie na of voldaan is aan de voorwaarden om een inleidend verzoek in behandeling te nemen: is het verzoek ontvankelijk? Indien aan de voorwaarden van de verordening op dit punt is voldaan, kan daarna worden bezien of het verzoek kan worden ingewilligd.

I. Ontvankelijkheid

Onderhavige procesverloop
Volgens de verordening moet een inleidend verzoek om een referendum te houden over een alternatief burgervoorstel uiterlijk zeven dagen vóór de raadsvergadering worden ingediend. Dat bleek in dit geval niet haalbaar. De indieners van het initiatiefvoorstel gaven namelijk op 12 februari 2026 in de raadscommissie Algemene Zaken aan dat zij hun voorstel ongewijzigd wilden agenderen voor de raadsvergadering van 18 februari 2026. Hoewel de termijn daarmee in feite te kort zou zijn, is besloten aan de initiatiefnemers van het alternatieve burgervoorstel wel de gelegenheid te geven hun voorstel in te dienen.

De referendumcommissie vindt het positief dat deze ruimte is geboden, en zij zal zich beraden op de vraag of er aanleiding is om de verordening op dit punt aan te passen. De initiatiefnemers hebben binnen de extra gestelde termijn hun inleidend verzoek om een referendum te houden over een alternatief burgervoorstel ingediend. De raad heeft na deze indiening besloten om de besluitvorming over het initiatiefvoorstel van de leden Ahmadi en Khan op te schorten. In overleg met de initiatiefnemers is vervolgens een datum afgesproken waarop gestart kon worden met het verzamelen van de ondersteuningsverklaringen.

Inleidend verzoek alternatief burgervoorstel
Het ingediende inleidende verzoek om een referendum te houden over een alternatief burgervoorstel heeft betrekking op een referendumvorm die nog niet eerder in Amsterdam in de praktijk is gebracht. De referendumcommissie besteedt hieronder nadere aandacht aan deze bijzondere vorm.

Het inleidend verzoek heeft betrekking op een initiatiefvoorstel aan de gemeenteraad dat is ingediend door een tweetal raadsleden. Ook dit is nieuw terrein. De referendumcommissie besteedt daarom ook aandacht aan het instrument "initiatiefvoorstel" en de plaats van dit instrument binnen het geheel van taken van de gemeenteraad.

Verder betreft het onderwerp van het initiatiefvoorstel – en dus ook van het inleidend verzoek – een politiek bijzonder gevoelig onderwerp, waarover ook in de Amsterdamse samenleving sterke gevoelens bestaan. De referendumcommissie heeft daarom haar uiterste best gedaan om in haar advies zo helder mogelijk uit te leggen op welke gronden zij tot haar advies is gekomen. Ook heeft de referendumcommissie – daarbij enigszins geholpen door het feit dat er gemeenteraadsverkiezingen waren,[1] waardoor de nieuwe gemeenteraad niet eerder dan begin mei een beslissing kan nemen – extra tijd kunnen nemen om het inleidend verzoek zorgvuldig te beoordelen.

Beoordeling ontvankelijkheid inleidend verzoek
Zoals eerder aangegeven, beoordeelt de referendumcommissie altijd of een inleidend verzoek voor een referendum aan de regels voldoet. Daarbij kijkt de referendumcommissie alleen naar de formele voorwaarden zoals vastgelegd in de verordening. Op basis van het advies van de referendumcommissie beslist de gemeenteraad uiteindelijk of het inleidend verzoek wordt ingewilligd.

De verordening stelt voorwaarden voor het inwilligen van een inleidend verzoek. Het inleidend verzoek moet namelijk:
1. Afkomstig zijn van kiesgerechtigden;
2. Voldoende ondersteund worden door kiesgerechtigden;
3. Gaan over één van de drie referendumvormen die Amsterdam kent;
4. Een onderwerp bevatten dat referendabel/toelaatbaar is (dus niet onder de uitzonderingen valt die in de verordening zijn vastgelegd);
5. Betrekking hebben op een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de raad valt.[2]

[1] De verordening bevat geen bijzondere bepalingen omtrent termijnen in geval van gemeenteraadsverkiezingen. De referendumcommissie overweegt hierover op enig moment nader advies uit te brengen.
[2] Artikel 2, derde lid van de verordening.

Hieronder is uiteengezet hoe de referendumcommissie deze punten heeft beoordeeld.

Ad 1 en 2 – Is het verzoek ingediend door kiesgerechtigden en voldoende ondersteund?[3]
Het inleidend verzoek is ingediend via het officiële formulier. Daarop staat duidelijk vermeld op welk ontwerpraadsbesluit het inleidend verzoek betrekking heeft. De initiatiefnemers hebben ook kort uitgelegd waarom zij voor deze referendumvorm hebben gekozen. Uit het formulier blijkt dat er zes initiatiefnemers zijn.
Ook heeft de referendumcommissie kunnen vaststellen dat het verzoek voldoende ondersteund is. De referendumcommissie heeft vastgesteld dat het (digitale) ondersteuningsformulier op 24 februari 2026 om 10:00 uur beschikbaar is gesteld. Daarnaast zijn er diezelfde dag voldoende geldige ondersteuningsverklaringen ingediend. Een inleidend verzoek moet volgens de verordening ondersteund worden door 1.000 ondersteuningsverklaringen, en dat aantal is bereikt.[4] Conform de verordening is de controle gestopt zodra de grens van 1.000 geldige ondersteuningsverklaringen was bereikt. Op basis hiervan concludeert de referendumcommissie dat het inleidend verzoek voldoende wordt ondersteund.

Ad 3 – Gaat het verzoek over één van de drie referendumvormen die Amsterdam kent?
De referendumcommissie stelt vast dat het inleidend verzoek duidelijk aangeeft om welk ontwerpraadsbesluit het gaat. Daarnaast blijkt uit de motivering dat de initiatiefnemers bewust en weloverwogen voor deze referendumvorm – alternatief burgervoorstel - hebben gekozen.

Voor een inleidend verzoek om een referendum te houden over een alternatief burgervoorstel gelden extra vormvereisten.[5] De referendumcommissie is van oordeel dat de titel van het alternatieve burgervoorstel kort, duidelijk en passend is. Daarnaast blijven de samenvatting en het onderbouwde voorstel binnen het maximale aantal woorden dat is toegestaan.

De verordening bepaalt verder dat een alternatief burgervoorstel geen verschillende, van elkaar losstaande onderwerpen mag bevatten. De referendumcommissie merkt op dat, hoewel sommige maatregelen op het eerste gezicht los van elkaar lijken te staan, uit het voorstel voldoende blijkt hoe ze met elkaar verbonden zijn. Daarom ziet de referendumcommissie het onderbouwde voorstel als één geheel. De referendumcommissie concludeert daarom dat het alternatieve burgervoorstel ook aan de aanvullende vormvereisten voldoet.

Conclusie over de ontvankelijkheid
Samenvattend luidt het oordeel van de referendumcommissie dat het inleidend verzoek en het daarbij gevoegde alternatieve burgervoorstel voldoen aan de (aanvullende) vormvereisten. Hoewel er een overlap is tussen het inleidend verzoek en het aanhangige initiatiefvoorstel van de raadsleden waarvoor het burgervoorstel een alternatief beoogt te bieden, is ook voldoende duidelijk op welke punten het alternatieve burgervoorstel van de initiatiefnemers verschilt (en al dan niet verderstrekkend is) dan het initiatiefvoorstel. De constatering van de referendumcommissie dat het inleidend

[3] Artikel 16, eerste en tweede lid van de verordening.
[4] Artikel 17 van de verordening.
[5] Artikel 16, derde lid van de verordening.

verzoek voldoet aan de (aanvullende) vormvereisten, brengt niet automatisch met zich mee dat het inleidend verzoek kan worden toegelaten dan wel ingewilligd. Daarvoor is nodig dat ook voldaan wordt aan de andere eisen die de verordening aan een inleidend verzoek stelt.

II. Kan het inleidend verzoek worden ingewilligd?

Ad 4 – Valt het onderwerp onder de uitzonderingen die in de verordening zijn neergelegd?[6]
Naar het oordeel van de referendumcommissie valt het onderwerp van het alternatief burgervoorstel niet onder de uitzonderingen die in de verordening zijn neergelegd.

Ad 5 – Gaat het om een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de raad valt?[7]
Binnen de referendumcommissie kwamen op dit punt twee argumentatielijnen naar voren. Beide leiden uiteindelijk tot dezelfde conclusie, namelijk het advies om het inleidend verzoek niet in te willigen. Hieronder licht de referendumcommissie deze twee argumentatielijnen toe. Hoe zwaar de afzonderlijke argumenten wegen, kan een kwestie zijn van – soms persoonlijke – appreciatie, maar de referendumcommissie is unaniem van oordeel dat de twee argumenten samen naar dezelfde conclusie leiden.

Argument I: buitenlands beleid valt buiten bevoegdheid gemeenteraad
Het eerste argument gaat over de vraag of de gemeenteraad wel bevoegd is om iets te besluiten over de onderwerpen die in het inleidend verzoek staan. Algemeen aanvaard is dat er voor gemeenteraden een zekere ruimte bestaat om standpunten in te nemen over aangelegenheden die weliswaar op het terrein van de buitenlandse politiek liggen, maar die raakvlakken vertonen met de belangen van de gemeente en haar inwoners, en/of waarover binnen de gemeente sterke gevoelens bestaan.[8] Maar op dit terrein bindende regels of maatregelen vaststellen valt buiten de wettelijke bevoegdheden van de raad.

In de afgelopen jaren heeft dit nauwelijks tot conflicten geleid, maar in de jaren '80 van de vorige eeuw heeft de regering meerdere keren gebruik gemaakt van haar bevoegdheden om besluiten van gemeenteraden te vernietigen.[9] In één geval betrof dit ook de gemeente Amsterdam.[10] Steeds ging het om voornemens van gemeentelijke overheden om door middel van boycots en sancties ('economisch anti-apartheidsbeleid') invloed uit te oefenen op het apartheidsregime in Zuid-Afrika.[11] Dat werd gezien als overschrijden van de gemeentelijke bevoegdheden.

---

[6] Artikel 3, eerste lid van de verordening.
[7] Artikel 2, derde lid van de verordening.
[8] J.L.W Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: WoltersKluwer 2021, p. 342 e.v.
[9] *Staatsblad* 1991, nrs. 25 t/m 37.
[10] KB 28 december 1990, ECLI:NL:XX:1990:AN1912, Administratiefrechtelijke Beslissingen 1991, 374 met noot P.J. Stolk. Ook later is nog weleens een besluit van de gemeente Amsterdam vernietigd wegens strijd met het algemeen belang, maar daar ging het om een doorkruising van het regeringsbeleid met betrekking tot (de privatisering van) Schiphol: Staatsblad 2006, 615.
[11] Belangrijk was ook de vernietiging door de regering van een besluit van de gemeente Hilversum om geen zaken meer te doen met Shell vanwege de activiteiten van dat bedrijf in Zuid-Afrika: KB van 22 december 1988, *Staatsblad* 1988, 675, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1989, 490 met noot van B.J. van der Net.

Toegepast op het voorliggende inleidend verzoek betekent dit dat de gemeenteraad wél mag debatteren en standpunten mag innemen, maar op dit terrein geen maatregelen mag nemen die burgers juridisch binden. Daarom valt dit onderwerp niet onder 'aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de raad vallen', zoals bedoeld in artikel 2, derde lid van de verordening.

Argument II: standpunten over standpunten niet referendabel maken
Binnen de referendumcommissie kwam ook de vraag op of het voor de hand ligt om een referendum te houden over het innemen van een standpunt. Amsterdammers hebben al veel manieren om hun mening te laten horen, zoals via petities, manifestaties en andere vormen van collectieve actie. De gemeenteraad heeft op zijn beurt alle gelegenheid om – zoals hierboven bij Argument I al werd aangegeven - daarop te reageren of uit eigen beweging te komen tot het innemen van een standpunt over allerlei onderwerpen.

Raadsleden kunnen volgens de Gemeentewet[12] initiatiefvoorstellen indienen. De wet maakt daarbij onderscheid tussen voorstellen voor verordeningen en "andere voorstellen". Uit het Reglement van orde van de gemeenteraad en raadscommissies Amsterdam[13] vloeit voort dat al deze voorstellen op dezelfde manier worden behandeld. Er is dus voldoende ruimte voor voorstellen die neerkomen op het innemen van een standpunt door de gemeenteraad. Het initiatiefvoorstel van de leden Ahmadi en Khan, waarop het alternatief burgervoorstel betrekking heeft en dat onderwerp vormt van het inleidend verzoek, valt – voor zover het geen bindende maatregelen voorstelt – in de categorie "andere voorstellen". Het lijkt op dit punt meer op een motie dan op een (initiatief)voorstel tot regelgeving. In belangrijke mate is dat ook het geval bij het alternatief burgervoorstel van de initiatiefnemers van het voorliggende inleidend verzoek. Dat voorstel heeft meer weg van een petitie dan van een ontwerpverordening (of een amendement bij een ontwerpverordening van raadsleden).

De referendumcommissie ziet overwegende bezwaren tegen het referendabel maken van standpunten van de gemeenteraad over standpunten van raadsleden. Een referendum is een relatief kostbaar instrument om de meningen van Amsterdammers op te halen, terwijl er al veel andere, laagdrempelige manieren bestaan om dat te doen. De strekking van de verordening is juist om Amsterdammers de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over besluiten die hen rechtstreeks raken. Bij het initiatiefvoorstel – en ook bij het alternatief burgervoorstel – is sprake van een verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om bepaalde kwesties te onderzoeken. Van enig soort bindend effect op burgers is daarbij geen sprake. Als ook standpunten van de raad referendabel zouden worden, ontstaat het risico dat de sluizen openstaan voor referendumverzoeken over alle mogelijke standpunten die door de gemeenteraad worden ingenomen, inclusief – zoals in het onderhavige geval – standpunten (van de gemeenteraad) over standpunten (van raadsleden),

Conclusie
Op basis van het voorgaande komt de referendumcommissie tot de volgende conclusie in haar advies aan de gemeenteraad.[14]

[12] Artikel 147a van de Gemeentewet.
[13] Artikel 76 van het Reglement van orde van de gemeenteraad en raadscommissies Amsterdam.
[14] Op grond van artikel 6, eerste lid, onder a. in verbinding met artikel 6, tweede lid van de verordening.

De referendumcommissie stelt vast dat het ingediende inleidende verzoek voldoet aan de (aanvullende) vormvereisten die in de verordening zijn opgenomen.[15] Tegelijkertijd is de referendumcommissie van mening dat het onderwerp van het inleidend verzoek niet onder de bevoegdheid van de gemeenteraad valt. Daarnaast gaat het bij het ontwerpraadsbesluit – in dit geval het initiatiefvoorstel – om een type besluit dat volgens de verordening niet referendabel is.[16]

De referendumcommissie adviseert de gemeenteraad dan ook om het inleidend verzoek niet in te willigen.

Slotwoord
De referendumcommissie is als gewoonlijk uiteraard bereid om een toelichting te geven als de gemeenteraad dat wenst.

Met vriendelijke groet,
Namens de Initiatief- en referendumcommissie,

Prof. dr. Roel de Lange, voorzitter

[15] Op grond van de artikelen 16 en 17 van de verordening.
[16] Op grond van artikel3, tweede lid van de verordening.