

## Raadsvoorstel

Voor de gemeenteraadsvergadering d.d.	23 april 2007
Documentnummer :	2007.0.018.969
Zaaknummer:	2007-03-01866
Advies van de raadscommissie:	Raadscommissie Stadsprojecten
Onderwerp:	Vraagstelling en Spelregels Preferendum Havenkwartier Rijnboog

Aan de gemeenteraad.

Arnhem, 20 maart 2007

### VOORSTEL

1. Kennis te nemen van het advies van de Preferendumcommissie over de aspecten vraagstelling, stemwijzen en spelregels van het Preferendum.
2. De enkelvoudige vraagstelling 'welke variant heeft uw voorkeur' en de daarbij geformuleerde twee spelregels vast te stellen als vraag en spelregels voor het Preferendum.
3. Stemmen via de stemcomputer te kiezen als stemwijze voor het Preferendum Havenkwartier Rijnboog.
4. In overweging geven dat fractieleden de politieke intentie uitspreken om de uitslag van het Preferendum te gaan volgen.

### 1. AANLEIDING / PROBLEEMSTELLING

Op 13 februari 2006 heeft de gemeenteraad de "Herdefinitie" van fase 1 van Rijnboog vastgesteld. Samen met het Masterplan Rijnboog (besluitvorming juni 2004) vormt dit de basis om de verdere planvoorbereiding voor de realisatie te gaan uitvoeren. Voor het Havenkwartier zijn bij de besluitvorming van 13 februari 2006 een motie en amendement aangenomen ten aanzien van de invulling van de haven en het organiseren van een zogenaamd preferendum over de verschillende varianten van de haven. Ook in het collegeakkoord 'iedereen doet mee' zijn afspraken gemaakt over het preferendum.

#### *Uitgangspunten en opdracht*

Drie documenten vormen het uitgangspunt voor dit raadsvoorstel. Dit zijn het Plan van Aanpak Preferendum dat door de raad is vastgesteld op 30 oktober 2006, de Referendumverordening voor gemeente Arnhem (2005) en de motie van de ChristenUnie (30 oktober 2006).

De opdracht is om:

- a. Tot een voorstel te komen voor een heldere, ondubbelzinnige en concrete vraagstelling. (Referendumverordening).
- b. Spelregels op te stellen die bijdragen tot de discussie die de raad wil voeren over het besluit over de uitkomst van het preferendum, zodra is vastgelegd welke varianten de bevolking krijgt voorgelegd. Dit tijdstip is juist gekozen met als doel de burgers van Arnhem te garanderen dat de raad zich zal houden aan de uitkomst van het preferendum. (Motie CU)
- c. De procedure voor het preferendum uit te voeren. (Plan van Aanpak)

Dit raadsvoorstel gaat dus over de vraagstelling en de spelregels voor het Referendum Rijnboog Havenkwartier. De vraagstelling en de spelregels zijn opgesteld op basis van gesprekken met de referendumcommissie, eerdere ervaringen met referenda in Nederland<sup>1</sup>, extern technisch advies over vraagstellingmethodieken en doorberekeningen van de Universiteit Twente, interviews over stemmethodes en overleg met enkele gemeentelijke deskundigen.

Het advies van de onafhankelijke referendumcommissie geeft u een onafhankelijk oordeel over de vraagstelling en spelregels in dit voorstel.

## 2. DOEL

Het referendum is geen doel op zich maar een middel om een aantal doelen te bereiken. Het referendumtraject moet inzicht geven in voorkeuren van de bewoners van Arnhem ten aanzien van dit belangrijk onderdeel van Rijnboog (stadsdialoog), het moet relevante en haalbare varianten opleveren (inhoud varianten) en de uiteindelijke keuze moet tot stand komen op basis van een als zinvol en rechtvaardig ervaren proces. Het uiteindelijke doel is de realisatie van een Havenkwartier dat bijdraagt aan de intenties van het Masterplan Rijnboog en dat kan bogen op een vergroot draagvlak in de stad.

Het is ook van belang om het referendum zo te organiseren dat de kans van slagen zo groot mogelijk is. Daarom vindt de gemeenteraad het van groot belang dat het "opkomstpercentage tijdens het referendum voldoende zal zijn"<sup>2</sup>. Dit vraagt om een heldere en eenduidige vraagstelling, om zoveel mogelijk service aan de Arnhemse burger om zijn stem uit te brengen en om een zo nauwkeurig mogelijk beeld van wat de raad doet met de uitslag van het referendum voorafgaand aan de verkiezing. Het inzetten van het middel referendum is een primeur, voor gemeente en het Arnhemse publiek.

## 3. ARGUMENTEN

Het referendum is een *raadplegend* referendum. De Raad heeft het voornemen een besluit te nemen over het scenario waarlangs het Havenkwartier zich de komende jaren zal ontwikkelen. Voordat zij uit drie varianten voor dit scenario een keuze maakt, raadpleegt zij de bewoners van Arnhem. Voor een geslaagd referendum is het nodig dat de Arnhemse burger daadwerkelijk iets te kiezen heeft. Voor de vraagstelling in dit voorstel is ervan uitgegaan dat er drie verschillende varianten voorliggen.

### I. De vraagstelling

De vraagstelling moet exact aansluiten bij het besluit waarover de Raad door de burger geadviseerd wil worden. Deze licht toe dat de Raad zich voorneemt een variant te kiezen voor nadere uitwerking van het Havenkwartier. Dit vindt u letterlijk terug in de volgende introductie van de vraagstelling: *'De Arnhemse gemeenteraad heeft besloten dat er in het zogenaamde Rijnboog-gebied, ter hoogte van de Nieuwstraat, een nieuwe haven zal worden aangelegd. Er zijn drie varianten uitgewerkt voor de vorm van deze haven. Die hebben ieder ook gevolgen voor de inrichting van het omliggende gebied.'*

*De Raad vraagt u in dit Referendum welke van de volgende drie varianten uw voorkeur heeft.'*

Voorgesteld wordt om te kiezen voor een **enkelvoudige vraagstelling (aangeven 1 voorkeur)**

De enkelvoudige vraagstelling is gericht op een enkelvoudige keuze uit één van de drie voorliggende varianten. De vraagstelling is dan:

Welke variant heeft uw voorkeur?

- 0 Variant Kort
- 0 Variant Lang
- 0 Variant Sluis

<sup>1</sup> De Referendumevaluaties van Leeuwarden, Utrecht, Zwolle en Groningen (boek *'Hoe een referendum werd gewonnen'* 29 juni 2005), het boek *Besluitenguilotine* (Groningen 2007) over het instrument referendum in Nederland, praktijkvoorbeelden en internationale referenda. Ook is informatie ingewonnen over andere type volksraadplegingen zoals Plein 44 in Nijmegen, de publiekenquête in Groningen en met de organisatoren van digitale verkiezingen.

<sup>2</sup> Overweging in de aangenomen motie de ChristenUnie, 30 oktober 2006.

Voordeel van deze vraagstelling is dat het voor de kiezer het allerduidelijkst is. Als er één duidelijke meerderheidsvoorkeur is, dan is de uitslag ook voor de Raad het meest duidelijk.

Nadeel van deze vraagstelling ontstaat als er niet één variant een meerderheid van het aantal stemmen krijgt of als er twee varianten exact gelijk de meeste stemmen halen. In het eerste geval ontstaat de situatie dat bijvoorbeeld variant 1 één weliswaar (maximaal ) 49% van de stemmen krijgt, maar dat een meerderheid een andere voorkeur heeft aangegeven. In het tweede geval ontstaat er een patstelling.

De inzet voor een **meervoudige vraagstelling (aangeven 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> voorkeur) is verkend.**

De meervoudige vraagstelling kan het nadeel over het ontbreken van een meerderheid aan voorkeursstemmen (meer dan 50%) van de enkelvoudige vraagstelling ondervangen. De vraag is dan gericht op een voorkeursvolgorde tussen de voorliggende varianten.<sup>3</sup> Er zijn verschillende regels voor het vaststellen van zo'n uitslag die (in het buitenland) veelvuldig zijn gebruikt en daar geen problemen opleveren.

Voordeel van deze vraagstelling is dat er, mocht er niet een significante meerderheid zijn voor één van de varianten, inzicht is in de tweede voorkeurskeuze. Hierdoor is het advies van de burger aan de raad nauwkeuriger. Er is altijd een winnaar. Op basis van een afspraak over de waardering van de 2<sup>de</sup> keuze kan met een verdeelsleutel berekend worden welke variant uiteindelijk de voorkeur heeft.<sup>4</sup>

Nadeel van deze vraagstelling is dat de spelregels altijd complexer en dus moeilijker uitlegbaar zijn dan de enkelvoudige vraagstelling.

Allerlei andere vraagstellingen zijn denkbaar, maar deze vergroten de complexiteit om de uitslag te interpreteren dusdanig dat ze niet voldoen aan het criterium 'heldere, ondubbelzinnige vraagstelling'.

Ook een drietal specifieke punten worden, lerend uit ervaringen elders, strikt afgeraden.

- een menukaartverkiezing binnen de varianten. Denk hierbij aan 'ik kies voor variant 1, maar de vorm van 'x' bij variant 2 heeft daarbij mijn voorkeur'. Dit is, zo bleek ook in Leeuwarden, voor de kiezer meestal te ingewikkeld. Daarnaast ontstaat naar verwachting een zeer breed scala aan reacties, die geen van alle een meerderheid zullen krijgen en erg moeilijk te interpreteren zijn. De stadsdebatten en het vervolgproces om tot goede varianten te komen hebben al input geleverd voor de drie varianten, daarnaast kan het vervolgproces dusdanig interactief worden ingericht dat betrokkenen nog hun input kunnen leveren.
- een gelaagde vraagstelling, waarbij het antwoord op de eerste vraag bepaalt in welke mate het antwoord op de tweede vraag geldig is om meegewogen wordt. Dit leidde in bijvoorbeeld Wijchen tot veel commotie.
- een blanco stem als geldige stem rekenen. De raad heeft met de keuze voor een preferendum, waarin naar de voorkeur van de bewoners wordt gevraagd, reeds de principekeuze gemaakt dat er een invulling van het Havenkwartier komt.

#### **Voorstel vraagstelling:**

**Het advies is om te kiezen voor een enkelvoudige vraagstelling die luidt:  
welke variant heeft uw voorkeur?**

<sup>3</sup> In het evaluatierapport 'de stemming in Leeuwarden' over het referendum op 24 mei 2006 suggereert de onderzoeker "een andere mogelijkheid om de kiezers te laten aangeven welke optie hun eerste voorkeur had en welke hun tweede." Diverse beproefde methoden zijn aanwezig.

<sup>4</sup> Als geen van de varianten de eerste voorkeur heeft van meer dan de helft van de kiezers, dan valt bv de variant af die voor het kleinste aantal kiezers de eerste voorkeur is. Van deze kiezers wordt gekeken naar hun tweede voorkeur. De stemmen van deze kiezers zijn als het ware overgeheveld naar de variant van hun tweede voorkeur (de regel van Hare)

<sup>5</sup> Drs J. Lunsing, Prof dr. M. Herweijer, in: Besluitengillotine (Groningen 2007), p23

<sup>6</sup> Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de stemwijze met de stemcomputer de stemwijze per stembus vervangt.

<sup>7</sup> Dit systeem is uitgetoetst bij de Waterschapsverkiezingen (2,2 mln kiezers) en tijdens de laatste landelijke verkiezingen voor Nederlanders in het buitenland.

### **Spelregel 1**

De spelregel bij het bepalen van de uitslag van deze enkelvoudige vraagstelling is het hanteren van de 'relatieve meerderheidsregel', ofwel:

- Die variant waarop het hoogste percentage stemmen zijn uitgebracht is de winnende variant.

### **Spelregel 2**

Extra spelregel is dan:

- Bij een exact gelijk aantal stemmen bij 2 of 3 voorkeursvarianten zal de Raad zelf de knoop door dienen te hakken.

## **II. Hoe bindend is de uitslag?**

De geldigheid van de uitslag kan op twee manier bekeken worden. Enerzijds is er de vraag in hoeverre een geldige uitslag bindend is, en daarnaast de vraag bij welke opkomst de uitslag geldig is.<sup>5</sup>

De eerste vraag is beantwoord door het aannemen van het amendement van de ChristenUnie (oktober 2006) waarin staat dat de Raad een discussie voert over het besluit over het referendum zodra vastgesteld is welke varianten de bevolking krijgt voorgelegd "*met als doel te garanderen dat de raad zich zal houden aan de uitkomst van het referendum*". Hiermee is er sprake van zelfbinding. Formeel is dit in strijd met de Grondwet. De Gemeenteraad moet altijd onafhankelijk en in vrijheid kunnen beslissen. In de praktijk zal de spelregel dusdanig moeten worden geformuleerd dat de Raad zich niet bij voorbaat juridisch bindt, maar dat de fractieleden, of raadsleden de politieke en morele intentie uitspreken zich aan de voorkeur van de inwoners van Arnhem te committeren. In Leeuwarden is hier al ervaring mee opgedaan.

**Voorstel spelregel 3:** de fractieleden spreken de intentie uit dat zij bij het nemen van het besluit het advies van de Arnhemse bevolking zullen volgen.

De tweede vraag wordt eenduidig beantwoord door de Arnhemse referendumverordening.

De referendum verordening stelt in artikel 15:

1. *Het referendum wordt als geldig beschouwd, indien meer dan dertig procent van de kiezers een geldige stem heeft uitgebracht.*

Deze drempel van 30% brengt voor dit referendum een groot risico met zich mee. Het gaat dan om 37.000 kiezers. Dit is, net na de landelijke verkiezingen in november en de statenverkiezingen op 7 maart, als derde verkiezing op rij een hele zware opgave.

Overwogen is of deze drempel voor dit specifieke type referendum, een raadplegend referendum waarbij uit drie varianten gekozen kan worden, van nut is. Waarom is het advies van 37.000 Arnhemse inwoners (30%) minder waard dan een advies van 20.000 inwoners (18%)? Denk hierbij aan de publieksenquête in Groningen over de vormgeving van één van de beeldbepalende gebouwen aan de Grote Markt begin 2007. Tijdens deze digitale enquête hebben meer dan 17.000 mensen hun stem uitgebracht. In Groningen is men erg blij met deze opkomst. In Arnhem zou het minder dan de helft van het aantal benodigde stemmen zijn. In Nijmegen werd bij de digitale enquête over Plein 44 een opkomst van 24.000 kiezers met trots ontvangen.

Deskundigen van de Universiteit Twente adviseren zelfs vanuit puur verkiezingstechnisch oogpunt om bij dit type van een raadplegend referendum (op initiatief van de raad) geen drempel te hanteren.

De referendumcommissie beargumenteert echter met evenveel recht dat een lagere opkomst dan de genoemde 30% de legitimiteit van de uitslag vermindert en dat het risico van vertekening onder invloed van bepaalde zeer betrokken groepen erg groot is. Ze wijzen ook op de risico's van het feit dat de spelregels halverwege de rit worden aangepast, als de raad besluit tot verlaging van de drempel.

### **Voorstel overweging:**

Het betreft hier niet zozeer een principiële keuze, maar een inschattingskeuze.

Nadelen van wegnemen van de drempel bij een formeel referendum zijn:

- Spelregels halverwege de rit aanpassen
- Precedent voor raadgevende referenda
- Legitimiteit verlagen

**Voordeel:**

- Het preferendum is hoe dan ook geldig
- De raad moet zich toch buigen over vraagstelling en spelregels, daarbij kan de drempelverlaging als een onderdeel meegenomen worden.

**Advies :**

- Volg de referendumverordening met de grens van 30%.
- De fractieleden staat het vrij uit te spreken om bij een niet-geldige uitslag bij het nemen van het besluit het advies van de Arnhemse bevolking toch te zullen volgen.

### III. Manieren van stemmen

De manier van stemmen is onderzocht om te bezien of er mogelijkheden om service te verlenen of om drempels weg te nemen, zodat zoveel mogelijk Arnhemmers mee zullen doen.

Voor dit preferendum zijn diverse manieren van kiezen verkend:

1. Kiezen via de stemcomputer op het stembureau;
2. Kiezen via internet, eventueel in combinatie met post of met stemkaart in stembus op stembureau.

Hieronder zijn deze manieren uitgewerkt met voor- en nadelen.

**Ad 1: Kiezen met stemcomputer op het stembureau<sup>6</sup>**

Deze manier van stemmen is in Arnhem het meest gebruikelijk en relatief goedkoop. Er zijn 76 stemcomputers beschikbaar voor de gebruikelijke stembureaus. Het is tevens mogelijk om willekeurige stembureaus toe te voegen op geschikte plaatsen in de stad. Deze stemcomputers eenvoudig te huren, of komen beschikbaar door enkele stemlocaties, die dicht bij elkaar liggen, te clusteren.

Voordelen:

- De gemeente heeft hiermee ervaring, waardoor er relatief weinig afbreukrisico is. Mogelijk zal de actiegroep 'wij vertrouwen stemcomputers niet' deze verkiezing willen aangrijpen voor publiciteit, maar de gemeente heeft een modern en relatief geavanceerd type stemcomputer waarop de kritiek in eerste instantie niet was gericht.
- De uitslag is dezelfde avond bekend.
- Relatief goedkoop.

Nadelen:

- Na de landelijke verkiezingen in november 2006 en de Statenverkiezingen in maart 2007 wordt de burger voor de derde keer in kort tijdbestek gevraagd om weer te komen kiezen. Het is onvoorspelbaar of men hiervoor te motiveren is. Er blijkt echter ook nog veel draagvlak voor stemmen bij stemlokalen.
- Deze manier van stemmen kan moeilijk worden gecombineerd met andere stemmethodes, zodat er één manier van stemmen is.
- Er is maar één stemdag mogelijk.

**Ad 2: Digitaal stemmen in combinatie met post**

Met digitaal stemmen krijgt de kiezer een kaart met uitleg en een code toegestuurd. Met deze code kan men via internet een stem uitbrengen. Er is één systeem, waarmee de laatste jaren voor formele verkiezingen ervaring is opgedaan. Deze beproefde methode is zeer transparant en daarom goed bestand tegen fraude.<sup>7</sup> Dit enige digitale systeem dat voor een formele verkiezing kan worden ingezet, is echter vanwege een ontwikkelingstraject dat nu in uitvoering is ten behoeve van de komende Waterschapverkiezingen in 2008 onder 12 miljoen kiezers, niet beschikbaar.

**Advies:**

Bij dit preferendum zal gekozen worden per stemcomputer.

#### **4. FINANCIËN**

De organisatie van het referendum is begroot in het Plan van Aanpak Referendum.

#### **5. RISICO'S**

Een groot risico van het referendum is een mogelijk lage opkomst.

Een tweede risico is de wijze waarop de uitslag wordt geïnterpreteerd. De Raad mag zich formeel niet van tevoren binden. Een formulering moet gevonden worden voor zoveel mogelijk politieke en morele binding, zonder op juridisch bezwaar te stuiten. Dit leidt mogelijk tot verschillende invullingen in de Raad.

#### **6. UITVOERING EN EVALUATIE**

Het referendum wordt operationeel gemaakt door de werkgroep Procedure en Besluitvorming, direct na de besluitvorming door de gemeenteraad op 23 april. Alle noodzakelijke voorbereidingen worden reeds getroffen. Een uitgewerkt Campagneplan wordt u aangeboden zodra de collegebesluitvorming over de vraagstelling en spelregels heeft plaatsgevonden.

De evaluatie van het referendumtraject zal extern worden belegd in de universitaire wereld.

De Raadscommissie Stadsprojecten zal over dit voorstel advies uitbrengen.

Het advies van deze commissie wordt u separaat voorgelegd.

Wij geven U in overweging bijgaand ontwerp-besluit vast te stellen.

Hoogachtend

het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage(n)

Besluit van:	23 april 2007
Documentnummer	2007.0.018.969
Zaaknummer	2007-03-01866

**DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;**

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 maart 2007, Inwonerszaken nummer; 2007.0.018.969

gelet op artikel 147, tweede lid gemeentelid;

besluit:

1. De enkelvoudige vraagstelling 'welke variant heeft uw voorkeur' en de daarbij geformuleerde twee spelregels vast te stellen als vraag en spelregels voor het Preferendum.
2. Stemmen via de stemcomputer te kiezen als stemwijze voor het Preferendum Havenkwartier Rijnboog.

De griffier,

De voorzitter,