

Vergaderjaar 2005–2006

**30 418**

## **Wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheden voor de kiezer om de personele samenstelling van de Tweede Kamer te beïnvloeden te vergroten door het gewicht van de voorkeurstem te verhogen. In ons kiesstelsel is de door politieke partijen vastgestelde lijstvolgorde van grote invloed op de samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen. De stem van de kiezers bepaalt vooral de verdeling van de zetels over de lijsten van de partijen. Kiezers hebben echter ook de mogelijkheid te beïnvloeden welke kandidaat van de partij van hun voorkeur wordt gekozen. Zij brengen een stem uit op een kandidaat van een lijst, de voorkeurstem. Indien een kandidaat een bepaald aantal stemmen haalt, de zogenaamde voorkeurdrempel, dan is hij rechtstreeks op grond van dat aantal stemmen gekozen, eventueel vóór kandidaten die boven hem op de lijst staan. Voorgesteld wordt de voorkeurdrempel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer vast te tellen op 12,5% van de kiesdeler. Dat betekent dat afhankelijk van de opkomst ruim 7500 stemmen op een kandidaat voldoende zijn voor de verkiezing van die kandidaat. Nu bedraagt de drempel 25% van de kiesdeler.

Over het voorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel is op 21 september 2005 advies door de Kiesraad uitgebracht<sup>1</sup>. De Raad spreekt geen oordeel uit over het voorstel, maar heeft gepoogd de mogelijke effecten van het voorstel op een rij te zetten. In het vervolg van deze memorie reageren wij daarop. Het voorstel brengt geen administratieve lasten met zich.

Het voorstel dient ter uitvoering van het paasakkoord.<sup>2</sup> Hierin maakten de voorzitters van de fracties van CDA, VVD en D66 in overleg met het kabinet de afspraak dat het voorstel voor een nieuw kiesstelsel voor de verkiezing van de Tweede Kamer<sup>3</sup> zal worden ingetrokken omdat daarvoor onvoldoende draagvlak bestaat. Tevens werd de afspraak gemaakt een wetsvoorstel in te dienen dat er toe strekt een groter gewicht te geven aan voorkeurstemmen bij de verkiezing van de Tweede Kamer in 2007. De

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Brief van de minister-president van 26 maart 2005.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29 986.

regering ziet verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer als de enig mogelijke maatregel om de band tussen kiezer en gekozene in het *huidige kiesstelsel* al bij de komende verkiezingen te versterken. Zij is er echter niet van overtuigd dat het huidige stelsel ook op langere termijn het beste stelsel is. De beperkingen van de verlaging van de voorkeurdrempel zijn uiteengezet in de hoofdlijnennotitie «naar een sterker parlement».<sup>1</sup> Indiening van dit voorstel is dan ook niet bedoeld als een voorlopig einde van de discussie over het kiesstelsel. In de agenda voor democratische vernieuwing is aangegeven dat een groep kiezers, verenigd in het Burgerforum, gevraagd zal worden zich te buigen over het kiesstelsel.<sup>2</sup> Het Burgerforum zal zijn bevindingen aanbieden aan de regering en het kabinet zal hierover te zijner tijd advies uitbrengen. De Kiesraad vindt het een bezwaar om in afwachting van de resultaten van het Burgerforum met een tussentijdse wijziging op het terrein van het kiesstelsel te komen. De regering deelt dit bezwaar niet. Het instellen van het Burgerforum ontslaat de regering niet van haar verplichting alles te doen dat kan bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en overheid. Dit is de centrale drijfveer voor de gehele democratische vernieuwingsagenda van het kabinet waarvan dit voorstel deel uitmaakt. Verlaging van de voorkeurdrempel kan daaraan een bijdrage leveren omdat het kan leiden tot verbetering van de band tussen kiezer en gekozene. Daaraan doet niet af dat het achteraf een tijdelijke maatregel kan blijken, omdat de uitkomsten van het Burgerforum aanleiding geven een andere weg in te slaan.

In de volgende paragraaf van het algemeen deel van deze memorie van toelichting komt in heel kort bestek de historie van de regeling van voorkeurstemmen aan bod. Paragraaf 3 bevat de argumenten die hebben geleid tot het voorstel. Deze argumenten hebben, ook als ze in meer algemene termen zijn verrat, betrekking op de verkiezingen van de Tweede Kamer. Dit voorstel omvat namelijk niet een verlaging van de voorkeurdrempel voor de andere in de Kieswet geregelde verkiezingen (Eerste Kamer, provinciale staten, gemeenteraden en Europees Parlement). In paragraaf 4 wordt deze keuze toegelicht.

## **2. De huidige regeling in historische context**

De huidige regeling van voorkeurstemmen dateert van 1997. Zij houdt in dat bij de verkiezing van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden met meer dan negentien zetels kandidaten bij voorkeur worden gekozen die ten minste 25% van de kiesdeler hebben behaald. Voor de verkiezing van het Europees Parlement is de drempel 10% van de kiesdeler. Voor de verkiezingen van de Eerste Kamer en gemeenteraden met negentien of minder zetels werd de drempel in 1997 niet verlaagd. Voor die verkiezingen bleef de hoogte van de drempel de helft van de kiesdeler zoals in 1989 was geregeld.

De verlaging van de voorkeurdrempel in 1997 vloeide voort uit een toezegging van toenmalig staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken tijdens een nota-overleg over invoering van een gemengd kiesstelsel. Eerder in 1993 toonde de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-De Koning) zich voorstander van verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% van de kiesdeler.<sup>3</sup> Deze commissie boog zich over de relatie kiezers en gekozenen op landelijk niveau.

Bij de herziening van de Kieswet van 1989 werd voor het eerst sinds 1921 de mogelijkheid om op basis van voorkeurstemmen te worden gekozen vergroot. Van 1917 tot 1921 gold het systeem dat eerst werden verkozen de kandidaten die de kiesdeler behaalden, hetzij rechtstreeks, hetzij na

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29 356, nr. 1, blz. 11.

<sup>2</sup> Brief van 8 juli 2005, Kamerstukken II 2004/2005, 30 184, nr. 1, blz. 8 en 9.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nrs. 36–37. Bij de bespreking van dit rapport werd met ruime meerderheid een motie aanvaard tot verlaging van de drempel tot 25%.

overdracht van stemmen. Vervolgens werden gekozen de kandidaten in de volgorde van het aantal uitgebrachte stemmen. Bij de verkiezingen van 1918 bleek dat dit stelsel ertoe leidde dat de door partijen vastgestelde lijstvolgorde veelvuldig werd doorbroken. Bovendien bestond er ergernis over de wijze waarop werd gejaagd op voorkeurstemmen. In 1921 werd de regeling van toewijzing van zetels aan kandidaten daarom vervangen door de regeling die tot 1989 gold. Deze hield in dat een kandidaat ten minste de helft van de lijstkiesdeler moet hebben behaald op een lijst of een stel gelijklopende lijsten van een partij. Deze regeling werd in 1989 vervangen door de regeling dat een kandidaat voor een verkiezing op basis van voorkeurstemmen een aantal stemmen van ten minste de helft van de gewone kiesdeler moest hebben behaald. Dit vergrootte de mogelijkheid om op basis van voorkeurstemmen te worden gekozen omdat de op de verschillende lijsten op dezelfde kandidaat uitgebrachte stemmen voortaan bij elkaar werden opgeteld. Bovendien werd bij deze herziening het stelsel van de overdracht van de stem afgeschaft. Een amendement-Kohnstamm om de drempel te verlagen tot 25% van de kiesdeler haalde het niet.<sup>1</sup>

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot verlaging van de voorkeurdrempel in 1997<sup>2</sup> en in de memorie van toelichting bij de herziene Kieswet van 1989<sup>3</sup> is uitvoerig stilgestaan bij de geschiedenis van de regeling van de voorkeurstem. Naar deze memories verwijzen wij daarom voor de precieze motivering voor de destijds gemaakte keuzes. Kort gezegd is steeds geprobeerd de juiste balans te vinden tussen het belang van evenwichtig samengestelde fracties en het belang van beïnvloeding door de kiezer van de personele samenstelling van de vertegenwoordigende organen. In de loop van de jaren is verschillend geoordeeld over hoe die balans het best kan worden bereikt.

### **3. Wenselijkheid van verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de Tweede Kamer**

#### *1. Afwegingen*

##### *Versterking band kiezers en gekozenen*

Het belangrijkste motief dat aan de afspraak in het paasakkoord ten grondslag ligt om de voorkeurstem een groter gewicht te geven, is dat dit kan leiden tot een versterking van de band van tussen kiezers en gekozenen. Een verzwaring van dit gewicht – vormgegeven door een verlaging van de voorkeurdrempel – vergroot de mogelijkheid van de kiezer om met succes een keuze voor een bepaalde persoon te doen en niet alleen zijn partijvoorkeur tot uitdrukking te brengen. Een verlaging van de voorkeurdrempel leidt daarom tot een versterking van het persoonlijke element in de verkiezingen. Ook de Raad van State wijst er in zijn advies over het voorstel voor een gemengd stelsel op dat personalisering van het kiesstelsel kan worden bereikt door verlaging van de voorkeurdrempel.<sup>4</sup> Een verlaging van de voorkeurdrempel stimuleert dat naast de lijsttrekker ook andere kandidaten zich in een persoonlijke verkiezingsstrijd tot de kiezer te wenden. Dat kan immers leiden tot rechtstreekse verkiezing. Een verlaging van de voorkeurdrempel draagt zo bij aan meer kenbare en gekende kandidaten en uiteindelijke gekozenen. De regering relativeert bij nader inzien haar eerder naar voren gebrachte bezwaar tegen verlaging van de voorkeurdrempel, namelijk dat dit zou kunnen leiden tot een onverkwikkelijke verkiezingsstrijd binnen een partij. De Kiesraad vraagt in zijn advies aandacht voor dit aspect. Er is geen aanleiding te vrezen dat kandidaten van een partij zich tegen elkaar zullen afzetten. Deze situatie doet zich nu ook niet voor. De verbondenheid die elke kandidaat van een partij met zijn partij en zijn medekandidaten zal dat voorkomen. Dit kan anders zijn indien kandidaten worden gekozen in volgorde van het aantal op hen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/1989, 20 264, nr. 24.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1996/1997, 25 221, nr. 3, blz. 1–3.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1987/1988, 20 264, nr. 3, blz. 56–61.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 29 986, nr. 5, blz. 6.

uitgebrachte stemmen. De voorkeurdrempel bestaat dan niet meer. Letterlijk elke stem doet er dan toe. Dat maakt het wel erg aantrekkelijk om tegen elke prijs een stem binnen te halen.

De Kiesraad vraagt aandacht voor het gevaar van regionalisme en cliëntalisme. De kandidaat koopt dan als het ware met mooie beloftes stemmen van de kiezer. Ook met de huidige regeling van de voorkeurstem zou dit verschijnsel zich kunnen voordoen. Hiervan is echter geen sprake. Niet valt te verwachten dat een enkele verlaging van de voorkeurdrempel dit verschijnsel wel in de hand zal werken. Daarbij wordt opgemerkt dat er niets op tegen is dat een kandidaat zich profileert als een regiokandidaat. Het algemeen belang wordt mede door regionale belangen bepaald.

Goede nota is genomen van de effecten van de verlaging van de voorkeurdrempel in 1997. De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat sindsdien in totaal maar zes kandidaten dankzij die lagere voorkeurdrempel zijn gekozen, dat het overgrote deel van de stemmen nog altijd op de lijsttrekker wordt uitgebracht en dat de voorkeurstem niet zelden gaat naar de eerste vrouw op de lijst. Hoewel het aantal verkiezingen onder de huidige regeling gering is, slechts drie, constateert de regering toch dat de verlaging tot op heden onvoldoende heeft geleid tot versteviging van de band tussen kiezers en gekozenen die niet de lijst aanvoerden. De regering wil daarom een extra impuls geven door verlaging van de drempel.

Een groter gewicht voor de voorkeurstem en de daaruit voortvloeiende persoonlijke campagnes van kandidaten doen de kans toenemen dat kiezers hun vertrouwen geven aan een andere kandidaat dan de lijsttrekker zodat meer parlementariërs dan thans hun legitimatie mede ontleen aan op hem- of haarzelf uitgebrachte stemmen. Dat kan als winst worden beschouwd in de relatie tussen kiezers en gekozenen. De Kiesraad relativeert in zijn advies dat verlaging van de voorkeurdrempel leidt tot meer kandidaten met een eigen kiezerslegitimatie. Slechts kandidaten die een aantal stemmen hebben behaald dat groter is dan of gelijk aan de kiesdeler hebben op eigen kracht een zetel verworven. De Kiesraad onderkent in zijn advies dat deze argumentatie zich verzet tegen elke drempel die lager is dan de kiesdeler. In de ogen van de regering is het volstrekt gerechtvaardigd dat een kandidaat die er in slaagt zelf stemmen te trekken, terwijl andere kandidaten van de lijst daar niet of in mindere mate in slagen, wordt verkozen boven die andere kandidaten. Toch bepleit de regering niet dat kandidaten in volgorde van het aantal op hen uitgebrachte stemmen worden gekozen. Zij bepleit handhaving van een zekere drempel. Reden hiervoor is niet uitsluitend dat het loslaten van de drempel aanleiding zou kunnen geven tot minder gelukkige verkiezingscampagnes van de kandidaten van dezelfde partij ten opzichte van elkaar. Belangrijker is echter bescherming van het belang van evenwichtig samengestelde fracties.

#### *Evenwichtige fracties*

Voor het goed functioneren van de Tweede Kamer is het belangrijk dat fracties evenwichtig zijn samengesteld. Dit bepaalt vaak de volgorde van een partijlijst. Op die volgorde kunnen kiezers desgewenst invloed uitoefenen als lid van een politieke partij. De regering onderstreept het belang van de invloed van een partij op de kwaliteiten van de te vormen fractie en op de kwaliteiten van de leden daarvan. Het feit dat politieke partijen de kandidaten stellen, geeft hen echter per definitie, ook bij een lagere drempel, een grote invloed op de samenstelling van de fractie. De regering deelt dan ook niet de opvatting van de Kiesraad dat verlaging van de drempel een substantiële verandering in ons bestaande stelsel teweeg kan brengen doordat de invloed van politieke partijen sterk vermindert.

### *Overige aspecten*

Naast het belang van invloed van de kiezer op de personele samenstelling van de Tweede Kamer enerzijds en het belang van evenwichtig samengestelde fracties anderzijds heeft de regering de volgende aspecten in de overwegingen voor dit voorstel betrokken.

In de eerste plaats is onder ogen gezien dat het effect van de voorkeurdrempel voor grote en kleine partijen verschillend is. Voor een partij met twee zetels in de Tweede Kamer betekent een drempel van 25% van de kiesdeler dat een kandidaat ongeveer 13% van het electoraat van die partij nodig heeft voor zijn verkiezing op basis van voorkeurstemmen; een kandidaat van een partij met 20 zetels heeft ongeveer 5% van het electoraat van zijn partij nodig. Het absolute aantal te behalen stemmen is gelijk, maar een voorkeursactie van een kandidaat van een grote partij heeft meer kans van slagen. De vijver waarin wordt gevist is immers voller. Daar staat tegenover dat voor een kleine fractie de gevolgen van doorbreking van de lijstvolgorde voor de samenstelling van de fractie groter zijn. De «onverwacht» gekozen kandidaat drukt immers een groter stempel op de fractie omdat die fractie kleiner is.

In de tweede plaats speelt een rol dat het overgrote deel van de kiezers zijn stem uitbrengt op een lijsttrekker. Ook al is in de loop der jaren het aantal stemmen dat op anderen dan de lijsttrekkers wordt uitgebracht toegenomen, bij de laatstgehouden verkiezingen ging toch nog ruim 80% van de stemmen naar de eerste kandidaat op een lijst. Een deel van de stemmen op de lijsttrekker kan worden gezien als stemmen op de lijst van een partij, waarmee de kiezer impliciet instemt met de door de partij aangebrachte lijstvolgorde. Naarmate de voorkeurdrempel lager is, neemt de invloed van de stem van kiezers die instemmen met de lijstvolgorde af. De Kiesraad merkt hierover in zijn advies op dat het voor een relatief kleine groep eenvoudig wordt om hun kandidaat verkozen te krijgen, terwijl een relatief grote groep deze kandidaat wellicht niet prefereert boven andere kandidaten die hoger op de lijst zijn geplaatst. Aan een lijstenstelsel is echter inherent dat we nooit weten welke kandidaat de voorkeur van de kiezers zou genieten indien zij zouden mogen kiezen tussen hem en een andere kandidaat. Daaraan doet de precieze hoogte van de voorkeurdrempel weinig toe of af. Ten slotte is meegewogen dat naarmate de drempel lager is de kans groter wordt dat kandidaten die de voorkeurdrempel behalen, toch niet worden gekozen omdat aan de partij onvoldoende zetels zijn toegewezen. Dit speelt vooral bij kleine partijen.<sup>1</sup>

### *Verlaging maar geen afschaffing van de voorkeurdrempel*

De hier boven weergegeven elementen leiden tot de conclusie dat verlaging van de voorkeurdrempel wenselijk is vanuit het oogpunt van versterking van de band tussen kiezers en gekozenen, maar dat het helemaal loslaten van de drempel niet wenselijk is. Los van de mogelijk ongewenste gevolgen van het helemaal loslaten van de drempel voor de samenstelling van de fracties en de verkiezingscampagne, kan met recht worden betoogd dat alleen een enigszins omvangrijke aanhang van een kandidaat zijn verkiezing legitimeert met doorbreking van de lijstvolgorde. Hiermee is de meest wenselijke hoogte van de drempel nog niet bepaald.

## **II Het niveau de voorkeurdrempel**

De hoogte van de drempel blijft altijd enigszins arbitrair. Zo'n vijf- tot tienduizend stemmen is echter wel nodig om te kunnen rechtvaardigen dat een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde wordt gekozen. Ook de te verwachten gevolgen spelen een rol bij de keuze van de hoogte van de drempel. Op basis van de verkiezingsuitslagen van 1998, 2002 en 2003 is het effect van een lagere drempel op de uitslag berekend.

<sup>1</sup> Dit verschijnsel zou zich bij de verkiezingen van 1998, 2002 en 2003 overigens maar in zeer beperkte mate hebben voorgedaan (in 1998 bij een drempel van 5% één kandidaat van de RPF, in 2002 één kandidaat van de CU bij een drempel van 15% en twee kandidaten van die partij bij een drempel van 10 en 5% en in 2003 één kandidaat van de CU bij een drempel van 5%). Niet kan worden uitgesloten dat een verlaging van de voorkeurdrempel leidt tot een groter aantal voorkeurstemmen waardoor het effect groter wordt.

Een weerslag van die berekeningen is in bijgevoegde tabellen opgenomen. Dit cijfermateriaal heeft slechts een beperkte waarde. Zeker een forse verlaging van de voorkeurdrempel kan een eigen dynamiek met zich brengen. Indien immers de voorkeurdrempel verder wordt verlaagd en aan de kiezers bekend wordt dat zij met een veel grotere kans op succes een voorkeurstem kunnen uitbrengen, dan kan dit tot effect hebben dat meer voorkeurstemmen worden uitgebracht. Bovendien zal een verlaging van de drempel naar verwachting leiden tot meer persoonlijke verkiezingscampagnes. Uit kiesrechtelijk onderzoek blijkt dat kiezers (en kandidaten) wel enige tijd nodig hebben om te wennen aan nieuwe mogelijkheden die een kiesstelsel biedt. Uit de tabellen kan dan ook niet met recht de conclusie worden getrokken dat slechts een zeer lage drempel van bijvoorbeeld 5% ertoe leidt dan een enigszins omvangrijk deel van de kandidaten op basis van voorkeurstemmen wordt gekozen.

### **III Conclusies**

Alles afwegende stelt de regering een halvering van de huidige voorkeurdrempel voor. Dit betekent dat de drempel 12,5% van de kiesdeler zal bedragen. Er zijn dan afhankelijk van de opkomst ruim 7500 stemmen nodig om bij voorkeur te worden gekozen. De drempel is zodanig veel lager dan de huidige dat er daadwerkelijk een extra impuls is voor kandidaten zich in een persoonlijke verkiezingsstrijd tot de kiezers te wenden. Dat leidt naar verwachting tot een Tweede Kamer die bestaat uit gekozenen die meer dan nu worden gekend (en vertrouwd) door de kiezers.

Om deze drempel te halen is echter wel een behoorlijke aanhang onder kiezers nodig. De voorgestelde drempel is hoog genoeg om te voorkomen dat men wordt gekozen zonder dat er sprake is van een mandaat van een enigszins omvangrijke groep kiezers en rechtvaardigt een het behalen van de drempel doorbreking van de volgorde van de lijst. Tevens is de drempel zo hoog dat zich niet of maar zeer beperkt het verschijnsel zal voordoen dat meer kandidaten van een partij de drempel halen dan de partij zetels heeft. Een drempel van 12,5 % van de kiesdeler staat voorts niet in de weg aan evenwichtig samengestelde fracties. De invloed van partijen op de samenstelling van de Tweede Kamer blijft overigens hoe dan ook groot: zij bepalen immers welke kandidaten op de lijst staan. Zij zullen er ook voor zorgen dat er alleen kandidaten op staan die geschikt zijn als lid van de Tweede Kamer. Hier zij herhaald dat de precieze hoogte van de drempel altijd enigszins arbitrair is. Het voorgaande rechtvaardigt echter voldoende het voorstel voor een drempel van 12,5% van de kiesdeler.

### **4. Wenselijkheid van verlaging van de drempel voor de overige in de Kieswet geregelde verkiezingen**

#### *a. Algemeen*

In de inleiding is al aangegeven dat dit voorstel is beperkt tot een verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Voor de andere verkiezingen gelden per verkiezing specifieke argumenten waarom voor die verkiezing geen verlaging wordt voorgesteld. Deze argumenten worden hierna gegeven en blijken zijn advies onderschreven door de Kiesraad. Bovendien wijzen wij er op dat dit voorstel direct samenhangt met de discussie over een nieuw kiesstelsel voor (uitsluitend) de verkiezing van de Tweede Kamer. Op *die* verkiezingen heeft de analyse uit de hoofdlijnennotitie «Naar een sterker parlement» betrekking. Die analyse heeft zijn gelding behouden en noodzaakt onverkort tot een versterking van de band tussen kiezers en gekozenen op nationaal niveau.

### *b. Eerste Kamer*

Voor de verkiezing van de Eerste Kamer gelden zonder uitzondering de argumenten die er in 1997 toe hebben geleid de drempel te handhaven op 50% van de kiesdeler en niet te verlagen tot 25%. De regering citeert met instemming uit de memorie van toelichting bij het voorstel 25 221: «Het feit dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten betekent al sinds lang niet meer dat er sprake is van een speciale relatie tussen de Eerste-Kamerleden en de provincie. Inschakeling van de leden van provinciale staten bij de Eerste-Kamerverkiezingen heeft geen andere zin dan dat wordt voorzien in een verkiezing die indirect is en waarbij is verzekerd dat de politieke voorkeuren van de bevolking – zij het indirect – in de Eerste Kamer worden weerspiegeld. De statenleden hebben tot taak de door het electoraat op hen uitgebrachte stemmen door te vertalen naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat impliceert in beginsel een keuze voor een bepaalde lijst en niet voor een bepaalde kandidaat. Een lid van provinciale staten kent immers niet de voorkeur van zijn kiezers voor een bepaalde kandidaat. Hij kan alleen de eigen voorkeur volgen, maar die voorkeur doet in zijn functie als kiesman weinig ter zake. Dit neemt niet weg dat een bevoegdheid van de statenleden om van de door de partijen vastgestelde lijstvolgorde af te wijken in bijzondere gevallen een nuttige correctiemogelijkheid kan zijn. Dit rechtvaardigt echter geenszins een verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.»<sup>1</sup> In die de memorie van toelichting werd er nog op gewezen dat ook bij een voorkeurdrempel van 50% als gevolg van het beperkte aantal kiezers een zeer klein aantal statenleden al kan bewerkstelligen dat een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde tot lid van de Eerste Kamer wordt gekozen. Dit effect wordt nog versterkt door de verlaging van het aantal statenleden na de verkiezingen van 2007. Twee Zuid-Hollandse statenleden zijn dan voldoende aanhang om met voorkeurstemmen te worden gekozen.

De Kiesraad onderschrijft in zijn advies de argumenten om niet tot verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezingen van de Eerste Kamer over te gaan. De raad bepleit zelfs verhoging van de voorkeurdrempel voor deze verkiezingen. Het advies is op dit punt niet overgenomen. De huidige voorkeurdrempel biedt als gezegd een nuttige mogelijkheid om in bijzonder gevallen van de door de partij vastgestelde lijstvolgorde af te wijken.

### *c. Provinciale staten en gemeenteraden*

Voor zowel de verkiezingen van provinciale staten als de gemeenteraden geldt dat het aantal stemmen dat nodig is om bij voorkeur te worden gekozen aanmerkelijk kleiner is dan bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Voor gemeenteraden varieert dat aantal van 40 tot 1500 en voor provinciale staten van 600 tot 4700, terwijl bij de Tweede-Kamerverkiezingen thans ongeveer 15 000 stemmen nodig zijn. De regering erkent dat deze aantallen niet goed vergelijkbaar zijn. Relatief is immers een even groot deel van de kiezers nodig voor een voorkeurstem en voor gemeenten met niet meer dan negentien zetels is dit deel zelfs 50 in plaats van 25%. Daar staat tegenover dat bij verkiezingen voor provinciale staten en in nog sterkere mate de gemeenteraden, binnen een betrekkelijk klein gebied slechts een gering aantal personen behoeft te worden aangezet een voorkeurstem op een bepaalde kandidaat uit te brengen, om met voorkeurstemmen te worden gekozen. Een deel van de Kiesraad pleitte er daarom in zijn advies over het wetsvoorstel dat leidde tot de verlaging van de drempel in 1997 al voor om voor alle gemeenten de drempel van 50% van de kiesdeler te behouden.

Voor provinciale staten is er nog een bijkomende reden nu niet tot verla-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/1997, 25 221, nr. 3, blz. 6 en 7.

ging van de voorkeurdrempel over te gaan, namelijk de al genoemde verkleining van de omvang van provinciale staten na de verkiezingen van 2007. Het is minder gelukkig deze maatregel nog voor ze goed en wel is ingevoerd te combineren met een verlaging van de voorkeurdrempel.

#### *d. Europees Parlement*

De kiesdeler voor de verkiezingen van het Europees Parlement is gemiddeld genomen ruim twee keer zo groot als voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Dit wordt veroorzaakt door een combinatie van een vrij lage opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en het geringe aantal leden dat wordt gekozen (thans 28). In 1997 is door aanvaardig van het amendement De Graaf de voorkeurdrempel voor deze verkiezingen op 10% bepaald.<sup>1</sup> Dit betekent dat nu ongeveer 13 000 stemmen nodig zijn voor verkiezing bij voorkeur. Voorstelbaar is de drempel voor de verkiezingen van het Europees Parlement te laten «meeveren» met die voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Dat zou betekenen dat de drempel voor de verkiezingen voor het Europees Parlement ongeveer twee keer zo laag is als die voor de verkiezingen van de Tweede kamer, ongeacht de hoogte van de drempel voor laatstgenoemde verkiezingen. Even goed kan echter worden verdedigd dat bij de verkiezingen voor het Europees Parlement de verhouding tussen het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te behalen en het aantal stemmen dat nodig is om bij voorkeur te worden gekozen gelijk moet zijn aan die voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Het is daarom de vraag of een forse verlaging van de voorkeurdrempel voor de kamerverkiezingen moet leiden tot (een even grote) verlaging van de drempel voor de verkiezingen voor het Europees Parlement. In de afwegingen moet ook worden betrokken dat de onderscheiden Nederlandse fracties in het Europees Parlement tamelijk klein zijn en de samenstelling dus eerder onevenwichtig kan zijn. Eerder in deze memorie wees ik al op het verschijnsel dat naarmate de voorkeurdrempel lager is vooral bij kleine fracties de kans groot is dat meer kandidaten de drempel halen dan de partij zetels behaalt. De laatste twee verkiezingsuitslagen (1999 en 2004) laten zien dat bij een verlaging tot 5% (8 826 resp. 5 717 stemmen) een groot aantal kandidaten dat de voorkeurdrempel haalt toch niet zou worden gekozen. Al met al is daarom voorgesteld de voorkeurdrempel voor het Europees Parlement te handhaven op 10% van de kiesdeler.

### **Voorlichting**

In de gebruikelijke voorlichtingscampagnes voor de verkiezingen zal aandacht worden besteed aan de verlaging van de voorkeurdrempel en de betekenis daarvan. Nadeel van de maatregel is immers, zoals het kabinet al eerder naar voren bracht in de hoofdlijnennotitie «naar een sterker parlement» dat zij voor de kiezers in het stemhokje niet zichtbaar is. Aan het stembiljet verandert niets en aan de manier van stemmen ook niet. Voorlichting is daarom nodig om de kiezers ervan te doordringen dat zijn stem op een bepaalde kandidaat eerder nog dan nu kan leiden tot de verkiezing van die kandidaat.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Dit onderdeel bevat de verlaging van de voorkeurdrempel voor de Tweede-Kamerverkiezingen naar 12,5% van de kiesdeler. Het eerste lid van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/1997, 25 221, nr. 8.



het voorgestelde artikel P 15 bepaalt dat vóór de overige kandidaten zijn gekozen de kandidaten op wie een aantal stemmen is uitgebracht dat groter is dan 12,5% van de kiesdeler, mits aan de desbetreffende lijst, het stel gelijklopende lijsten of lijstengroep voldoende zetels zijn toegekend. Het tweede lid bepaalt dat voor verkiezingen van leden van provinciale staten of van de gemeenteraad met negentien of meer zetels de voorkeurdrempel 25% van de kiesdeler is. Het derde lid bepaalt dat voor verkiezingen van leden van de gemeenteraad waarbij minder dan negentien zetels te verdelen zijn de voorkeurdrempel de helft van de kiesdeler bedraagt.

Gelet op artikel P 19, eerste lid, komen de op grond van artikel P 15 gekozen kandidaten bij de rangschikking van de lijst door het centraal stembureau bovenaan te staan, in volgorde van het aantal op hen uitgebrachte stemmen.

#### *Onderdeel B*

Dit onderdeel brengt artikel P 19, tweede lid, in overeenstemming met de verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de Tweede Kamer naar 12,5%. Het regelt de rangschikking van kandidaten die de voorkeurdrempel hebben overschreden maar niet zijn verkozen, omdat onvoldoende zetels zijn toegewezen aan de lijst, het stel gelijklopende lijsten onderscheidenlijk de lijstengroep.

#### *Onderdeel C*

Dit betreft een aanpassing van de regeling van plaatsvervangende die voortvloeit uit de verlaging van de voorkeurdrempel. In dit artikel moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, de verkiezing van de leden van provinciale staten of van de gemeenteraad waarbij het aantal bij de verkiezing te verdelen zetels negentien of meer bedraagt en anderzijds de verkiezing van de Eerste Kamer en gemeenteraden met minder dan negentien zetels. Dit onderscheid is nodig omdat er drie verschillende voorkeurdrempels worden gehanteerd.

#### *Onderdeel D en E*

In artikel Y 2 wordt geregeld dat tenzij afdeling Y anders bepaalt, voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement de bepalingen over de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van overeenkomstige toepassing zijn. In de artikelen Y 23a en Y 27 wordt bepaald dat in afwijking van de voorkeurdrempel voor de Tweede Kamer voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement een drempel van 10% geldt. Deze artikelen verwijzen naar de drempel voor verkiezingen voor de Tweede Kamer van 25%. Deze verwijzing wordt aangepast aan de nieuwe drempel van 12,5%.

### **Artikel II**

Omdat gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de wet voor de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2007, is gekozen voor een korte inwerkingtredingstermijn. Dit geeft de politieke partijen ook voldoende tijd om rekening te houden met de nieuwe drempel bij het opstellen van hun lijsten voor de verkiezingen.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

**Tabel Aantal kandidaten dat de voorkeurdrempel heeft overschreden, vetgedrukt getal tussen haakjes geeft aantal kandidaten weer dat verkiezing dankt aan voorkeurstemmen**

2003; 25% = 16 091 stemmen; 20% = 12 873; 15% = 9655; 12,5% = 8046;  
10% = 6437; 5% = 3219

Partij (aantal zetels)	25%	20%	15%	12,5%	10%	5%	0%
CDA (44)	4	6	6	8	12 (1)	18 (1)	44 (8)
PvdA (42)	3	5	7	10	13	18	42 (5)
VVD (28)	7	7	8 (1)	10 (1)	11 (1)	21 (5)	28 (8)
SP (9)	2	2	2	2	2	5	9 (3)
LPF (8)	2 (1)	3 (1)	3 (1)	4 (1)	5 (1)	6 (1)	8 (2)
GL (8)	2	2	2	2	3	7 (2)	8 (2)
D66 (6)	3	3	3	3	3	5	6 (1)
SGP (2)	1	1	1	2	2	2	2
CU (3)	2 (1)	2 (1)	3 (1)	3 (1)	3 (1)	3 (1)	3 (1)

2002; 25% = 15 836 stemmen; 20% = 12 669; 15% = 9502; 12,5% = 7918;  
10% = 6335; 5% = 3168

Partij	25%	20%	15%	12,5%	10%	5%	0%
CDA (43)	4	7	10	11	14	19	43 (3)
PvdA (23)	8	8	9	10	12 (1)	20 (5)	23 (7)
VVD (24)	5	5	7 (1)	8 (1)	10 (3)	19 (8)	24 (11)
SP (9)	2	2	2	2	2	5	9 (2)
LPF (26)	4	5	6	6	6	6	26 (8)
GL (10)	3	3	4	5 (1)	5 (1)	7 (2)	10 (2)
D66 (10)	4	4	4	4	4	5	10 (3)
SGP (2)	1	1	1	1	2	2	2
CU (4)	3 (1)	3 (1)	4 (1)	4 (1)	4 (1)	4 (1)	4 (1)
LN (2)	1	1	1	1	1	2 (1)	2 (1)

1998; 25% = 14 347 stemmen; 20% = 11 478; 15% = 8608; 12,5% = 7174;  
10% = 5739; 5% = 2870

Partij	25%	20%	15%	12,5%	10%	5%	0%
CDA (29)	6 (3)	9 (4)	14 (6)	15 (7)	15 (7)	29 (11)	29 (11)
PvdA (45)	5	5	7 (1)	9 (1)	14 (2)	21 (3)	45 (9)
VVD (38)	5	5	6	7	8	17	38 (5)
SP (5)	1	1	2	3	4	5 (1)	5 (1)
GL (11)	3	4	5	5	5	9 (2)	11 (3)
D66 (14)	3	3	4	5	5	10 (2)	14 (6)
SGP (3)	1	1	1	1	1	1	3
RPF (3)	1	1	1	2	2	3 (1)	3 (1)
GPV (2)	1	1	1	1	1	2	2