

Vergaderjaar 1996–1997

25 221

Wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 8 april 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel. Ook zij menen dat het vanuit democratisch oogpunt belangrijk is dat de kandidering door politieke partijen niet onaantastbaar is. Aan de andere kant kan een zekere drempel een «ratrice» voorkomen. De politiek mag niet verworden tot een voortdurende strijd om de gunst van de kiezer, resulterend in het uitbrengen van een voorkeurstem. De regering wijst er bovendien terecht op dat de door de politieke partijen vastgestelde lijstvolgorde over het algemeen lijkt bij te dragen aan een evenwichtige samenstelling van fracties.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt om de voorkeurdrempel te verlagen. In plaats van de helft van de kiesdeler zal na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel een kwart van de kiesdeler moeten zijn behaald om bij voorkeur te worden gekozen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de band tussen kiezer en gekozene verbetering behoeft en zien in het onderhavige wetsvoorstel een mogelijk voertuig voor dit doel. Dezelfde leden zien in dit licht echter een nadrukkelijk verband met de discussie over het (Duitse) kiesstelsel, waarover het kabinet de Kamer op termijn zal rapporteren in de vorm van een studie. Aangezien het motief voor dergelijke studie ook voor een belangrijk deel is gelegen in het kunnen versterken van de band tussen kiezer en gekozene, zouden de leden van de CDA-fractie graag van het

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vacature (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

kabinet vernemen waarom het er voor gekozen heeft om het onderhavig wetsvoorstel thans in te dienen en derhalve inhoudelijk los te koppelen van de studie en besluitvorming in verband met het Duitse kiesstelsel. Op dit punt vragen de leden van de CDA-fractie hoe deze dossiers zich naar de mening van het kabinet tot elkaar verhouden. Wordt een voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler gehanteerd als uitgangspunt voor genoemde studie, zo vragen zij zich af. De leden van de CDA-fractie hebben in dit licht een voorkeur voor een beoordeling en behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in combinatie met een studie over het Duitse kiesstelsel. Zij vragen het kabinet een reactie op dit punt. De leden van de CDA-fractie hebben derhalve enige twijfels bij het beoordelen van het onderhavige voorstel los van (een studie over) de maatvoering van een eventueel Duits kiesstelsel.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel.

De fractie van D66 vindt het bij elk kiesstelsel, dat een element van lijstenkeuze in zich draagt, van groot belang dat de zogenaamde voorkeurstem voldoende gewicht heeft.

De voorkeurstem is een instrument bij uitstek om de relatie tussen de kiezer en de gekozene te versterken en daarmee de betrokkenheid van de burger bij de politiek te vergroten. Het geeft de burger de mogelijkheid om invloed te hebben op de personele samenstelling van de Tweede Kamer.

Nu werken voorkeurstemmen pas als een kandidaat 50% van de kiesdeler heeft behaald. Het kabinet kiest voor een verlaging tot 25% en dat is op zichzelf al een goede stap.

2. Korte historische schets

De leden van de PvdA-fractie stellen dat bij de behandeling van de herziene Kieswet in de Tweede Kamer het amendement om de voorkeurdrempel te verlagen tot 25% van de kiesdrempel werd verworpen. Wel werd in 1989 besloten om de op verschillende lijsten uitgebrachte stemmen in het vervolg bij elkaar op te tellen en werd het stelsel van overdracht van stemmen afgeschaft. De leden van de PvdA-fractie vragen welke ervaringen hiermee zijn opgedaan; meent de regering bijvoorbeeld dat de kiezer op de hoogte is van de wijzigingen uit 1989 en daarnaar heeft gehandeld? In hoeverre zijn deze ervaringen aanleiding om het voorliggende wetsvoorstel in te dienen? Of vloeit indiening volledig voort uit het uitvoeren van de motie die in 1993 door de Tweede Kamer is aangenomen?

3. Wenselijkheid van verlaging van de voorkeurdrempel

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de regering in navolging van de Kiesraad er op wijst dat de kans op een succesvolle voorkeursactie bij grote partijen aanzienlijk reëler is dan bij kleine partijen. Deze leden begrijpen dat dit voor de regering reden is om niet tot een verdere verlaging van de voorkeurdrempel over te gaan, maar zouden prijs stellen op een beoordeling van dit effect bij de voorgestelde maatregel.

Deze leden verzoeken de regering tevens op de kortst mogelijke termijn een emancipatie effect rapportage ten aanzien van de maatregel van verlaging van de voorkeurdrempel te doen uitbrengen.

Hoe oordeelt de regering over de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen om op kandidatenlijsten duidelijk te maken of de kandidaat een man of een vrouw is? In artikel H 2, lid 5 van het Kiesbesluit, waar staat dat achter de naam ter aanduiding van het geslacht van de kandidaat de toevoeging (m) of (v) geplaatst mag worden,

zou volgens de leden van de PvdA-fractie «mag» moeten worden vervangen door «moet».

Deze leden vinden dat de regering nogal weinig aandacht besteedt aan het advies van een deel van de Kiesraad om de voorkeurdrempel voor gemeenteraadsverkiezingen niet te verlagen.

De keuze van de grens bij 20 000 inwoners is inderdaad arbitrair. De vraag is welke gevolgen het leggen van deze grens zou hebben. Het kwam deze leden ter ore dat in bijvoorbeeld Geleen (23 raadszetels) met de op stapel staande wijziging de huidige drie fractievoorzitters van de coalitie niet meer in de gemeenteraad zouden zitten. Twee van de drie halen weliswaar de nieuwe kiesdrempel van ca. 200 stemmen, maar zouden worden voorbijgestreefd door anderen.

De leden van de PvdA-fractie menen dat nog verschillende vragen beantwoord zouden moeten zijn, alvorens zij een standpunt ten aanzien van de drempel bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen innemen.

Bestaat niet het gevaar dat noodzakelijke doorstroming binnen gemeenten ongedaan wordt gemaakt door het opzetten van voorkeursacties? Heeft de regering inzicht in de vraag of in bepaalde delen van het land dit met name het geval zal zijn?

In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de opmerking van de Kiesraad dat het ronselen van volmachtstemmen in kleine gemeenten aantrekkelijker zal worden. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering dit alsnog te doen.

De leden van de CDA-fractie staan in beginsel sympathiek tegenover het voorstel. Zij denken dat een voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler een goede balans houdt tussen de invloed van kiezers en de invloed van de politieke partij. Met het kabinet achten zij het gevaar voor een interne verkiezingsstrijd binnen de politieke partijen en een niet goed functioneren van het vertegenwoordigend orgaan een reëel gevaar wanneer thans besloten zou worden tot verlaging van de voorkeurdrempel naar bijvoorbeeld 10% van de kiesdeler.

De leden van de CDA-fractie verzoeken het kabinet een nadere toelichting te geven op hun voorstel om gemeenten met een inwonertal beneden de 20 000 inwoners de verlaagde voorkeurdrempel niet van toepassing te verklaren. Zij zijn niet op voorhand overtuigd van de wenselijkheid om op de gemeenten twee regimes van toepassing te laten zijn. Ook op dit punt verzoeken zij het kabinet een nadere toelichting te geven.

De leden van de D66-fractie stellen dat de regering het van belang acht dat de drempel niet zodanig laag wordt gekozen, dat deze kandidaten in de aanloop van verkiezingen zich gaan profileren ten koste van andere kandidaten. Bovendien moet de drempel hoog genoeg zijn om partijen in staat te stellen voor een evenwichtig samengestelde fractie zorg te dragen. Een lagere drempel zal volgens de regering te gemakkelijk leiden tot doorbreking van de vastgestelde lijstvolgorde.

De leden van de fractie van D66 hebben eerder, bij gelegenheid van de debatten over de aanbevelingen van Tweede Externe Commissie staatkundige en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-De Koning) in 1993 aangegeven ook de mogelijkheid te willen onderzoeken van een verdere verlaging van de voorkeursdrempel tot 10%. Deze leden erkennen dat aan een dergelijk lage drempel ook nadelen kunnen kleven, met name voor de mogelijkheid van partijen om een evenwichtig samengestelde fractie te kunnen samenstellen. Aan de andere kant heeft de regering eerder, bij gelegenheid van haar voorstel tot wijziging van het kiesstelsel juist benadrukt dat aan het personele element van de verkiezingen meer gewicht moet worden toegekend. Ook bij invoering van het kiesstelsel

zoals oorspronkelijk door de regering voorgesteld, zouden partijorganisaties voor de samenstelling van de fracties in belangrijke mate afhankelijk zijn geworden van de persoonlijke aantrekkingskracht van hun kandidaten in de verschillende kiesdistricten. Dit argument zou daarom in de redenering van de regering niet doorslaggevend kunnen zijn. Is het niet zo, zo vragen deze leden, dat bij een voorkeursdrempel van 10% de partijen nog wel invloed kunnen uitoefenen op de lijstsamenstelling met het oog op een evenwichtige samenstelling van de fractie, maar tevens gedwongen worden bij de kandidaatstelling zich rekenschap te geven van het mogelijk «kiezerspotentieel» van de kandidaten? Hoewel de leden van de fractie van D66 zelf ook aarzelingen hebben bij een mogelijke drempel van 10%, vooral vanwege de eventuele concurrentieslag tussen kandidaten van dezelfde partij, menen zij toch dat aan deze mogelijkheid door de regering meer aandacht dient te worden besteed. Het is immers ontegenzeggelijk zo dat de voorkeursdrempel van 25% slechts een gering effect zal hebben, terwijl de voorkeursdrempel van 10% voor wat betreft de nadruk op het personele element van verkiezingen daadwerkelijk zoden aan de dijk zet.

Volgens de berekeningen zou bij de verkiezing van 1989 met een drempel van 25% slechts 1 kandidaat dankzij de verlaging van de voorkeursdrempel in het parlement zijn gekozen, met een drempel van 10% zouden dat er vijf zijn geweest.

In 1994 zouden met een drempel van 25% drie personen zijn gekozen dankzij de verlaging. De regering geeft in de toelichting geen exact aantal personen dat bij een drempel van 10% zou zijn gekozen dankzij deze verlaging. Graag zouden de leden van de fractie van D66 vernemen hoe groot dit aantal is.

Deze leden zouden voorts van de regering willen vernemen of ook nog is gedacht aan een voorkeursdrempel die tussen de 25 en 10 procent in ligt en die wellicht de voordelen van beide zou kunnen combineren. Deze leden hebben tevens geconstateerd dat de regering geen woorden meer heeft besteed aan het voorstel van de fractievoorzitter van de VVD uit 1993 om, met uitzondering van de lijsttrekker, in het geheel geen voorkeursdrempel meer toe te passen en aldus het aantal op de individuele kandidaten uitgebrachte stemmen bepalend te laten zijn voor de uiteindelijke lijstvolgorde. Deze leden zouden de regering willen uitnodigen deze gedachte nog eens van commentaar te voorzien, al was het maar om het ondoordachte karakter van dit voorstel te onderstrepen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij brengen in herinnering dat bij meerdere gelegenheden in het parlement gesproken is over de verlaging van de voorkeursdrempel in de Kieswet. Zo wijzen zij op de parlementaire behandeling van de herziene Kieswet in april 1989 en het van rapport van de commissie De Koning in december 1993. Tijdens die gedachtewisselingen hebben deze leden laten weten geen behoefte te hebben aan wijziging van de bestaande voorkeursdrempel van 50 procent van de kiesdeler.

De leden van de SGP-fractie achten het noodzakelijk, gegeven het feit dat het Nederlandse kiesstelsel zich kenmerkt als een lijstenstelsel, dat er een bepaalde drempel inzake voorkeurstemmen wordt gehandhaafd. Zij hebben bij bovengenoemde gelegenheden aangegeven dat zij een grens van 50 procent redelijk achten. Bij een verdergaande verlaging vinden zij, in lijn met de benadering van de regering in 1989, dat de balans tussen de invloed van de kiezers en de invloed van politieke partijen op de verkiezing van leden van vertegenwoordigende organen te zeer doorslaat naar invloed van de kiezers. Voorts wijzen zij er op dat bij de herziene Kieswet in 1989 de regeling voor voorkeurstemmen aanzienlijk is vergroot.

De leden van de SGP-fractie zijn niet erg onder de indruk van het argument dat door middel van een verlaging van de voorkeurdrempel de relatie tussen kiezer en gekozene wordt verstevigd. Zij vinden het vooral een uitdaging voor politieke partijen om deze relatie vorm en inhoud te geven. Dat gebeurt bij gelegenheid van verkiezingen ondermeer door het opstellen van kandidatenlijsten. Indien de volgorde op de kandidatenlijsten in overwegende mate door de kiezers wordt bepaald door middel van een te soepele regeling van voorkeurstemmen, dan beschouwen deze leden dit als een onderwaardering voor het functioneren van politieke partijen als belangrijke dragers van het Nederlandse politieke bestel.

Op grond van het feit dat sinds de discussie over het rapport van de commissie De Koning geen betekenisvolle nieuwe inzichten naar voren zijn gekomen, hebben de leden van de SGP-fractie geen behoefte aan het voorstel. Daar komt nog bij dat voor kleinere politieke partijen in een aantal gevallen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van lijstverbindingen; daarbij maken partijen na zorgvuldige afweging onderling afspraken over de volgorde van kandidaten op de lijsten. Een lage voorkeurdrempel kan de gemaakte afspraken te gemakkelijk doorbreken, hetgeen deze leden onwenselijk vinden.

De leden van de SGP-fractie hebben nog een vraag over de verlaging van de voorkeurdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen. De regering wil verkiezingen in kleinere gemeenten uitzonderen van de verlaging van de voorkeurdrempel. Zij volgt hierbij een deel van de Kiesraad. Een ander deel van de Kiesraad heeft blijkens de memorie van toelichting geadviseerd af te zien van verlaging van de voorkeurdrempel voor gemeenteraadsverkiezingen. Deze leden vinden de beoordeling van het verdeelde advies van de Kiesraad te summier. Graag ontvangen zij een meer uitgebreide beschouwing over de argumenten van dat deel van de Kiesraad dat niet voelde voor verlaging van de voorkeurdrempel.

De leden van de GPV-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met de regering zijn deze leden van mening, dat een verlaging van de voorkeursdrempel tot 25% een bijdrage kan leveren aan een grotere beïnvloeding van de personele samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen door de kiezer. De drempel van 25% biedt naar de opvatting van deze leden een goed evenwicht tussen enerzijds het versterken van het persoonlijke element in de verkiezingen en anderzijds het belang van voldoende evenwichtig samengestelde fracties.

De leden van de GPV-fractie vragen of de kiezers middels een voorlichtingscampagne gewezen zullen worden op de mogelijkheid hun stem uit te brengen op de kandidaat van hun voorkeur en op het toegenomen gewicht van voorkeurstemmen.

Voorts vragen de leden van de GPV-fractie voor enkele provincies, enkele grote en middel-grote gemeenten en enkele gemeenten met minder dan 20 000 inwoners aan te geven hoeveel provinciale staten-respectievelijk gemeenteraadsleden bij de laatst gehouden verkiezingen bij een voorkeursdrempel van 25% zouden zijn gekozen.

De leden van de AOV-fractie menen dat de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% van de kiesdeler een wettelijke mogelijkheid biedt om de relatie tussen kiezers en kandidaten te verbeteren. Na verkiezingen, zo mag men verwachten, zal bij de kiezer meer aandacht blijven bestaan voor een met zijn voorkeurstem daadwerkelijk gekozen kandidaat. Zo kan het politieke proces dichter bij de mensen worden gebracht.

Deze leden menen dat hier tegenover staat dat de deceptie bij de kiezers kan groter zijn indien het aantal gegeven voorkeurstemmen niet tot het

gewenste resultaat leidt. In alle gevallen pleit dit voor ruime begeleidende publieksvoorlichting bij invoering van de gewijzigde Kieswet. De leden van de AOV-fractie zijn het derhalve niet eens met de opmerking in de Memorie van Toelichting (p. 5), welke stelt dat «dat de kiezers op de hoogte zijn van de invloed van de voorkeurstem».

Wel menen deze leden dat het gevaar bestaat dat, vooral bij gemeenteraadsverkiezingen, voorkeuracties aanleiding geven tot een iets te gemakkelijk opstapje naar succes. In de Memorie van Toelichting wordt hiermee terdege rekening gehouden (p. 6). Toch vinden deze leden het bedenkelijk om de voorkeurdrempel te verlagen voor alle gemeenten met meer dan 20 000 inwoners. Deze grens mag dan gehanteerd worden voor de wijze van toedeling van restzetels (art. P 8 van de Kieswet), inzake verlaging van de voorkeurdrempel bestaat het gevaar volgens deze leden het gevaar dat zeer vluchtige contacten, die een abrupt einde kennen wanneer de stemmen binnen zijn, nog gestimuleerd worden. Bij een te algemene verlaging van de voorkeurdrempel wordt politieke lichtzinnigheid volgens deze leden aangemoedigd. De leden van de AOV-fractie menen dat voorzichtigheid derhalve de boodschap is.

4. De voorkeurstem bij de Eerste-Kamerverkiezing

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering tenslotte om in te gaan op de suggestie van de Kiesraad om in de toegezegde notitie over de Eerste Kamer ook aandacht te besteden aan de regeling inzake het uitbrengen van voorkeurstemmen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor dit verslag,
Floor