

Vergaderjaar 1996–1997

25 221

Wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 april 1997

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat is uitgebracht naar aanleiding van het wetsvoorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel. Ik ben de leden zeer erkentelijk voor hun snelle reactie op het wetsvoorstel. Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van D66 met instemming hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en dat de leden van de fracties van CDA, GPV en AOV sympathiek staan ten opzichte van een verlaging van de voorkeurdrempel tot 25%.

De fractie van PvdA wees op het belang dat enerzijds de kandidering door politieke partijen niet onaantastbaar is en dat anderzijds de politiek niet mag verworden tot een voortdurende strijd om de gunst van de kiezer.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de relatie tussen de aangekondigde studie naar het Duitse kiesstelsel en de verlaging van de voorkeurdrempel. Zij spraken de voorkeur uit voor behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in combinatie met de studie naar het Duitse kiesstelsel. Mijn voornemen om een wetsvoorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel in te dienen, heb ik aangekondigd in het overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 16 september 1996. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie, waarin de regering werd gevraagd een wettelijke regeling voor te bereiden waardoor de drempel voor verkiezing met voorkeurstemmen wordt verlaagd (Kamerstukken II 1993/94, 21 427, nr. 91). Het voorstel dient ertoe om binnen het *huidige* kiesstelsel de mogelijkheden van de kiezer om de personele samenstelling van de algemene vertegenwoordigende organen te beïnvloeden te vergroten. Dit staat op zichzelf genomen los van een discussie over wijzigingen van het kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer als zodanig. Tussen dit voorstel en de discussie over wijzigingen van het kiesstelsel bestaat dan ook geen andere relatie dan dat het in beide gevallen gaat om vergroting van het personele element in de verkiezingen. Een verlaging van de voorkeurdrempel, kan op korte termijn, namelijk al voor de komende verkiezingen in 1998, tot stand komen. Ingrijpendere wijzigingen van het kiesstelsel naar aanleiding van de

hierboven genoemde discussie zullen zeker niet voor de komende verkiezingen hun beslag kunnen krijgen. Ik zie kortom geen reden om de verlaging van de voorkeurdrempel gelijktijdig met de discussie over varianten van het Duitse kiesstelsel aan de orde te stellen. Ten slotte merk ik in reactie op de opmerking van de CDA-fractie op dat het niet is uitgesloten dat in de discussie over wijzigingen van het kiesstelsel varianten aan de orde komen, waarbinnen het personele element op geheel andere wijze tot uitdrukking komt dan door de mogelijkheid van het uitbrengen van een voorkeurstem. De discussie over varianten van het Duitse kiesstelsel is gepland in het komend najaar.

2. Korte historische schets

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de ervaringen met de wijzigingen in de regeling van de verkiezing van kandidaten in 1989. Zij vroegen of deze ervaringen aanleiding zijn geweest het onderhavige wetsvoorstel in te dienen. De wijzigingen van 1989 betroffen in eerste instantie technische wijzigingen, die overigens wel tot effect hadden dat de mogelijkheid om met voorkeurstemmen te worden gekozen, werd vergroot. De verkiezing van de Tweede Kamer vond voor het eerst in 1994 onder het nieuwe stelsel plaats. Geen van de toen met voorkeur gekozen kandidaten, zou niet zijn gekozen onder het oude stelsel. Wel werden bij de verkiezingen in 1994 in verhouding tot eerdere verkiezingen, met uitzondering van die in 1986, veel voorkeurstemmen uitgebracht. Het is niet bekend of dit te maken heeft gehad met de nieuwe regeling. Ik wijs er wel op dat de technische wijzigingen van 1989 veel moeilijker aan de kiezer zijn uit te leggen dan de verlaging van de kiesdrempel die nu wordt voorgesteld. De drempels van vóór en na de totstandkoming van de huidige Kieswet zijn beiden 50%, thans 50% van de kiesdeler, vóór 1989 50% van de lijstkiesdeler. Het uitleggen van het verschil tussen kiesdeler en lijstkiesdeler is aanmerkelijk ingewikkelder dan de toelichting op het voorstel dat voortaan slechts de helft van het aantal stemmen in vergelijking met het huidige systeem, nodig is om met voorkeur te worden gekozen.

De ervaringen met de nieuwe regeling zijn voor mij overigens geen reden geweest het voorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel in te dienen. Ik wijs allereerst op de reeds hiervoor genoemde motie in de tweede plaats op het overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het gemengde kiesstelsel van 16 september 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 21 427, nr. 158). Aanleiding voor mijn mededeling tijdens dat overleg, dat ik een voorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel zou indienen, vormde voor mij de wenselijkheid van vergroting van de mogelijkheid voor de kiezer om de personele samenstelling van de vertegenwoordigende organen te beïnvloeden.

3. Wenselijkheid van verlaging van de voorkeurdrempel

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar mijn oordeel over de kans dat voor kandidaten van grote partijen een succesvolle voorkeuractie aanzienlijk reëler is dan voor kandidaten van kleinere partijen. Op dit gegeven heb ik in de memorie van toelichting gewezen omdat dit, zoals ook de Kiesraad in zijn advies heeft aangegeven, een aspect is dat bij de verlaging van de voorkeurdrempel onder ogen moet worden gezien. Dat dit effect zich voordoet acht ik niet van groot belang. Ik heb het vooral vanuit informatief oogpunt in de memorie van toelichting opgenomen. De mogelijkheid van het uitbrengen van de voorkeurstem brengt met zich dat naarmate het totale aantal kiezers van een partij toeneemt het percentage van die kiezers dat nodig is om de voorkeurdrempel te halen afneemt. De kandidaat van een kleine partij heeft een hoger percentage van de kiezers op zijn partij nodig dan de kandidaat van een grotere partij. Dat betekent

dat een voorkeuractie voor een kandidaat van een grote partij onder kiezers van de partij een grotere kans op succes zal hebben dan voor kandidaten van kleine partijen. Anderzijds zijn er bij grote partijen ook meer concurrerende kandidaten. Van belang is dat het hier een verschil in percentages betreft. Het absolute aantal kiezers dat nodig is om bij voorkeur te worden gekozen is voor alle kandidaten gelijk. Voorts is nog van belang dat een voorkeuractie ook tot effect kan hebben dat kiezers hun stem uitbrengen op de kandidaat op wie de voorkeuractie zich richt, terwijl zij anders een stem zouden hebben uitgebracht op een kandidaat van een andere partij.

De fractie van de PvdA verzoekt de regering op korte termijn een emancipatie-effectrapportage te doen uitvoeren naar de gevolgen van de verlaging van de voorkeurdrempel. Met de ratio achter dit verzoek, namelijk dat het van belang is te weten wat de te verwachten effecten zijn van een verlaging van de voorkeurdrempel voor de deelname van vrouwen in algemeen vertegenwoordigende organen, kan ik instemmen. Deze effecten moeten worden meegewogen bij de beoordeling van het voorstel. In de memorie van toelichting besteedde ik hieraan reeds aandacht. Een emancipatie-effectrapportage acht ik echter een te zwaar middel, nu de te verwachten effecten, voor zover die al kunnen worden voorspeld, ook zonder een dergelijke rapportage kunnen worden aangegeven. Een dergelijke rapportage zou naar verwachting uit de volgende elementen bestaan: een fictieve berekening op basis van de uitslag van de laatstgehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer, de te verwachten gevolgen van het meer personele element in de verkiezingen voor de kandidering van vrouwen en zo mogelijk enig rechtsvergelijkend onderzoek. Voor wat betreft het laatste wijs ik er op dat, met uitzondering van Israël, geen ander land ter wereld een stelsel van evenredige vertegenwoordiging kent waarbij het kiesgebied ongedeeld is. Dit betekent dat rechtsvergelijkend onderzoek zeer beperkt van waarde is, nog afgezien van de verschillen in politieke cultuur die de betekenis van de resultaten van rechtsvergelijkend onderzoek voor de Nederlandse situatie relativeren.

Op grond van de uitslag van de verkiezingen van 1994 kan worden geconcludeerd dat tamelijk veel voorkeurstemmen op vrouwen werden uitgebracht. Zeven van de 22 kandidaten die de drempel van 50% behaalden, negen van de 33 vrouwen die de drempel van 25% behaalden en 21 van de 52 kandidaten die de drempel van 10% behaalden, waren vrouwen. Met name de eerste vrouw op de lijst krijgt doorgaans veel stemmen. Wat de invloed is van versterking van het personele element voor de mogelijkheid van vrouwen om te worden gekozen valt niet te voorspellen. Ik ga ervan uit dat partijen niet minder dan thans vrouwen zullen kandideren omdat mannen een hoger «kiezerspotentieel» zouden hebben. Daar geeft het stemgedrag van 1994 in geen geval enige aanleiding toe. Ook bij een verlaging van de voorkeurdrempel houden partijen het heft in handen bij de vaststelling van de volgorde van de lijst, en kunnen zij zichzelf ook vanuit emancipatorisch oogpunt eisen stellen. Ik denk daarbij overigens niet alleen aan de positie van vrouwen, maar ook aan die van minderheden. Onvoorspelbaar acht ik hoe verschillende lobbygroeperingen, waaronder vrouwenorganisaties, maar bijvoorbeeld ook vakbonden en milieugroeperingen zich zullen gaan inzetten voor de verkiezing van hun welgezinde kandidaten bij een verlaging van de voorkeurdrempel. Ook dit zal invloed kunnen hebben op de uitslag.

Ik wijs voorts op de emancipatie-effectrapportage over het gemengde kiesstelsel waarin wordt geconcludeerd dat het zonder meer vast staat dat het bestaande kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging met een lijstenstelsel toegepast in één kiesdistrict de meeste kansen biedt voor vrouwen om gekozen te worden. Dit stelsel blijft volstrekt overeind met een verlaging van de voorkeurdrempel. Ten slotte wijs ik er in dit verband

op dat uit literatuur een gematigd positief beeld naar voren komt over het effect van de voorkeurstem voor vrouwen.

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat kiezers niet geneigd zullen zijn hun stem op een vrouw uit te brengen. Ik meen dat het tot de verantwoordelijkheid van partijen behoort om vrouwen een volwaardige plaats te geven op de kandidatenlijst. In hoeverre de uitslag beïnvloed zal worden door activiteiten van lobbygroeperingen, en in hoeverre dat in het nadeel zal werken voor vrouwen, is onvoorspelbaar. Ook in dit opzicht zie ik geen aanleiding te veronderstellen dat daarbij nu juist vrouwen negatieve effecten zullen ondervinden.

Ten slotte wijs ik er op dat uit navraag bij onderzoekers is gebleken, dat het niet mogelijk is om voor de derde week van mei een emancipatie-effectrapportage te doen uitvoeren. Gezien het feit dat op grond van mij beschikbare gegevens ook reeds een beeld kan worden geschetst van de mogelijke gevolgen voor vrouwen, ben ik niet op het verzoek van de leden van de PvdA-fractie ingegaan.

De fractie van de PvdA vraagt naar een oordeel over de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen om op kandidatenlijsten duidelijk te maken of de kandidaat een man of een vrouw is door verplicht te stellen achter de naam «(v)» of «(m)» te plaatsen. Het verband tussen deze kwestie en het wetsvoorstel is mij niet duidelijk. Dit neemt niet weg dat ik uiteraard bereid ben hier mijn opvatting over deze kwestie te geven. Kort gezegd komt die er op neer dat er voldoende mogelijkheden zijn voor kandidaten om *indien zij dat wensen* aan de kiezer duidelijk te maken van welk geslacht zij zijn. Het is een zaak van de kandidaat en de betrokken politieke partij om duidelijk te maken om wie het op de kandidatenlijst gaat. Indien zij daarvoor een nadere aanduiding van het geslacht van belang vinden, dan bestaat de mogelijkheid «(v)» of «(m)» achter de naam te plaatsen. Ik ben voornemens de regeling in het Kiesbesluit van de tenaamstelling op de kandidatenlijsten te vereenvoudigen en aan te passen aan hetgeen maatschappelijk gebruikelijk is. Ik overweeg daarbij niet, zoals uit het bovenstaande blijkt, het plaatsen van bedoelde aanduiding verplicht te stellen.

De leden van de fracties van CDA, AOV en GPV gaven aan in te stemmen met de door mij voorgestelde hoogte van de voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler, met dien verstande dat enkele vragen werden gesteld over de hoogte van de drempel voor gemeenteraadsverkiezingen. Ook de leden van de fracties van PvdA en SGP stelden vragen over de voorkeurregeling bij gemeenten. Op dit punt zal ik hieronder nog ingaan. De leden van de fractie van D66 vroegen nader in te gaan op een verdere verlaging van de drempel, hoewel zij zelf ook aarzelend tegenover een verdere verlaging staan, vanwege een eventuele concurrentieslag tussen kandidaten van dezelfde partij. De fractie van D66 wijst er op dat het ontegenzeggelijk zo is dat een verlaging van de voorkeurdrempel naar 25% slechts een gering effect zal hebben, terwijl de voorkeurdrempel van 10% daadwerkelijk zoden aan de dijk zet. Dat een verlaging van de voorkeurdrempel slechts een gering effect zal hebben betwijfel ik. Op grond van de uitslag van de verkiezingen van de Tweede Kamer van 1989 en 1994 kan weliswaar worden geconcludeerd dat bij een verlaging van de drempel naar 25% slechts een gering aantal personen zou zijn gekozen dankzij de verlaging, maar ik wil deze cijfers nadrukkelijk relativeren. Immers bij de verkiezingen in 1989 en 1994 gold nog geen drempel van 25% van de kiesdeler. Ik ga ervan uit dat, mits de kiezer op de hoogte is van de vergroting van zijn mogelijkheden om met behulp van een voorkeurstem een bepaalde kandidaat aan een zetel te helpen, zij of hij eerder geneigd zal zijn een voorkeurstem uit te brengen. Uiteraard moet de kiezer dan wel op de hoogte worden gesteld van de verlaging van de voorkeurdrempel.

¹ Norderval concludeert dat de mogelijkheid om voorkeurstemmen uit te brengen in het voordeel van vrouwelijke kandidaten werkt (Norderval, I., «Party and Legislative Participation among Scandinavian Women», in: West European Politics, vl. 8, no. 4, 1985, p. 82). Anderzijds blijkt dat resultaten in de Duitse deelstaat Beieren geen positief effect voor vrouwen met zich meebrengen, evenmin werd tot een negatief effect geconcludeerd (Beate Hoecker in Rule, W., and J. F. Zimmerman, Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities, Greenwood Press, Wetsport, Connecticut, 1994) Overigens wordt gewezen op studies naar de gevolgen van andere mogelijkheden om de lijstvolgorde te doorbreken, waarvan wordt geconcludeerd dat dit in het voordeel van vrouwen werkt (Leijenaar, M. De geschade heerlijkheid. Politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland, 1918–1988, SDU, 's-Gravenhage, 1989; Rein Taagepera in het hiervoor genoemde boek van Rule e.a.).

De leden van de fracties van GPV en AOV vroegen naar voorlichtingsactiviteiten op dit punt. Ik zal in de voorlichtingscampagne die voor de verkiezingen van 1998 wordt gehouden, ruimschoots aandacht besteden aan de verlaging van de voorkeurdrempel (mits deze tot stand komt uiteraard).

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de gevolgen van een verlaging van de voorkeurdrempel tot 10% voor de verkiezingen van 1994. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangeven behaalden 52 kandidaten deze drempel. Slechts één van deze kandidaten zou zijn gekozen dankzij de verlaging van de drempel. Dit betreft een kandidaat van Groen Links, te weten mw. Oedayraj Singh Varma, die zou zijn verkozen «ten koste» van een kandidaat die de drempel van 10% ook haalde, maar die minder stemmen behaalde dan zij. Op de lijst van GroenLinks behaalden acht kandidaten de drempel van 10%. Omdat aan de lijst vijf zetels werden toegekend, zouden drie kandidaten die de drempel haalden niet voor een zetel in aanmerking zijn gekomen. De kandidaten zouden dan gekozen zijn verklaard in de volgorde van het aantal op hen uitgebrachte stemmen. Voor de volledigheid voeg ik hieraan nog toe dat zes kandidaten van lijsten die geen zetel behaalden, de drempel van 10% van de kiesdeler haalden en één kandidaat van een dergelijke lijst de drempel van 25%.

De leden van de fractie van D66 merkten op over het in de memorie van toelichting genoemde nadeel van een lage drempel dat aan de mogelijkheden van de partij om een evenwichtig samengestelde fractie te bereiken te veel afbreuk wordt gedaan, dat in het voorstel van de regering tot wijziging van het kiesstelsel, partijorganisaties voor de samenstelling van de fractie ook in belangrijke mate afhankelijk worden van de persoonlijke aantrekkingskracht van hun kandidaten. Dit is naar mijn mening slechts in beperkte mate het geval. Kenmerkend voor het gemengde kiesstelsel is dat zowel op landelijk als op districtsniveau een lijstenstelsel wordt gehanteerd en er op basis van evenredige vertegenwoordiging wordt gekozen bij de landelijke en de districtsverkiezingen. Het personele element wordt bij invoering van dat stelsel in die zin versterkt dat partijen niet uitsluitend op landelijk niveau een aantrekkelijke lijsttrekker moeten kandideren, maar ook in de vijf districten een aansprekende kandidaat moeten stellen. Dit biedt voldoende ruimte om te waken over een evenwichtig samengestelde fractie. Een dergelijke ruimte wil ik ook bieden bij het voorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel, omdat ik dat van groot belang acht voor het goed functioneren van de vertegenwoordigende organen. Anderzijds wil ik de kiezer meer dan thans de mogelijkheid bieden de personele samenstelling van de vertegenwoordigende organen te beïnvloeden. Ik vind in de argumenten van de fractie van D66 geen reden een voorstel voor verdere verlaging te doen. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer betekent de drempel van 25% van de kiesdeler dat ongeveer 15 000 stemmen nodig zijn om met voorkeur te worden verkozen. Dat acht ik een reële drempel, die overigens goed gehaald moet kunnen worden door kandidaten die er in slagen een goede relatie te verkrijgen met een groep kiezers. Ik wijs er in dit verband op dat in 1994 drie van de vijf gekozen kandidaten van GroenLinks deze drempel haalden. Bij een verlaging van de drempel tot 25% zullen partijen reeds gedwongen worden zich bij de kandidaatstelling rekenschap te geven van het «kiezerspotentieel» van de kandidaten.

De fractie van D66 vroeg voorts aandacht te besteden aan het voorstel dat destijds door de fractievoorzitter van de VVD is gedaan om in het geheel geen voorkeurdrempel meer te hanteren, maar kandidaten gekozen te verklaren in volgorde van het aantal op hen uitgebrachte stemmen. Een standpunt van dezelfde strekking nam het lid Ernsting van de Commissie-De Koning in. In de memorie van toelichting ga ik hierop reeds in onder 3a. Zoals daar reeds is aangegeven kleeft aan de enkel-

voudige voorkeurstem het bezwaar dat de eerste voorkeur van de kiezers extra zwaar telt, omdat met de verdere voorkeuren van andere kiezers geen rekening kan worden gehouden. Een verkiezing op grond van voorkeurstemmen kan tot gevolg hebben dat een kandidaat wordt gekozen ten koste van een hoger geplaatste kandidaat aan wie een meerderheid van de kiezers bij de keuze tussen die twee kandidaten de voorkeur zou hebben gegeven. Dit bezwaar wordt groter naarmate de voorkeurdrempel lager wordt. Bij een voorkeurdrempel van 0 is dit bezwaar het grootst. Een dergelijk systeem doet onvoldoende recht aan de voorkeur van alle kiezers te samen. Indien men de volgorde van de keuze van de kandidaten geheel aan de kiezers wil overlaten, is uitsluitend een systeem waarin de kiezer de kandidaten in de volgorde van zijn voorkeur kan nummeren, verantwoord. Indien men een zodanig systeem onwenselijk acht vanwege de ingewikkeldheid, zoals ik, dan dient de volgorde van de lijst niet door een zeer kleine groep kiezers te kunnen worden doorbroken en moet een reële voorkeurdrempel worden gehanteerd.

De leden van de fractie van de SGP gaven te kennen geen behoefte te hebben aan een verlaging van de voorkeurdrempel. Zij waren van mening dat dit de balans tussen de invloed van de partij en de kiezer te zeer zou doen doorslaan naar de invloed van de kiezer. Indien, aldus de leden van deze fractie, de volgorde op de kandidatenlijst in overwegende mate wordt beïnvloed door de kiezer, dan is er sprake van onderwaardering voor het functioneren van politieke partijen als belangrijke dragers van het politieke bestel. Ik acht politieke partijen van groot belang voor het functioneren van de democratie. Evenzeer echter hecht ik een groot belang aan de uitspraak van de kiezers, niet alleen voor wat betreft hun keuze voor een lijst, maar ook voor wat betreft hun keuze voor een kandidaat. Naar mijn mening biedt de huidige voorkeurdrempel, anders dan de SGP-fractie van mening is, kiezers te weinig mogelijkheid om de personele samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen te beïnvloeden. Daarom heb ik een verlaging van de voorkeurdrempel voorgesteld. Onder meer omdat ik de invloed van politieke partijen op de samenstelling van vertegenwoordigende organen ook van groot belang vindt, heb ik een verlaging van de drempel tot 25% van de kiesdeler voorgesteld, en niet een verdere verlaging. In mijn ogen is aldus een juist evenwicht tussen de invloed van kiezers enerzijds en politieke partijen anderzijds gevonden. Dat geldt evenzeer indien verschillende partijen gezamenlijk een lijst hebben ingediend.

De fracties van PvdA, CDA, SGP, GPV en AOV vroegen aandacht voor de regeling van de voorkeurstem voor gemeenten. De CDA-fractie vroeg waarom de lagere drempel niet van toepassing is voor gemeenten met minder dan 20 000 inwoners. De SGP vroeg een meer uitgebreide beschouwing over de argumenten van dat deel van de Kiesraad dat niet voelde voor een verlaging van de voorkeurdrempel voor gemeenten. De AOV gaf aan dat voorzichtigheid is geboden bij verlaging van de drempel voor alle gemeenten met meer dan 20 000 inwoners.

In eerste instantie heb ik overwogen de drempel voor alle gemeenten te verlagen. Het relatieve aantal stemmen dat nodig is om de voorkeurdrempel te behalen, derhalve het percentage stemmen van het totale aantal uitgebrachte stemmen, neemt toe naarmate er minder zetels te verdelen zijn. Ik zag daarom geen reden voor gemeenten een uitzondering te maken. Ik heb mij er echter door de Kiesraad van laten overtuigen dat een verlaging van de voorkeurdrempel voor kleine gemeenten niet wenselijk is. Het absolute aantal stemmen dat nodig is om die drempel te behalen wordt dan zo klein dat de volgorde van de lijst door acties onder bijvoorbeeld familieleden en vrienden al kan leiden tot een doorbreking van de lijstvolgorde. Een dergelijk effect acht ik ongewenst. Anderzijds zie

ik geen enkele reden alle gemeenten uit te zonderen. In de grote steden bijvoorbeeld wonen meer kiezers dan in de provincie Flevoland. Maar ook in middelgrote gemeenten is de drempel voldoende hoog om partijen de mogelijkheid te geven voor een evenwichtige samenstelling van de raadsfractie te zorgen. Wat de argumenten zijn van het deel van de Kiesraad dat voorstander is van handhaving van de huidige drempel voor alle gemeenten, weet ik niet. In het advies wordt slechts gesteld dat dit deel meent dat ook bij grotere gemeenten overwegende bezwaren kunnen gelden (tegen een verlaging van de voorkeurdrempel). Deze visie deel ik om de hiervoor gegeven redenen niet. Dat de grens van 20 000 inwoners arbitrair is, besef ik ten volle, maar dat geldt voor iedere andere grens evenzeer.

De PvdA-fractie vraagt of niet het gevaar bestaat dat de noodzakelijke doorstroming van gemeenteraadsleden ongedaan wordt gemaakt door het opzetten van voorkeuracties en of dit met name in bepaalde delen van het land zal gebeuren. Ik kan niet uitsluiten dat het zal voorkomen dat partijen een doorstroming willen bevorderen, maar door de kiezers worden «teruggefloten» omdat massaal voorkeurstemmen worden uitgebracht op reeds jarenlang bekende politici die op zogenoemde onverkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst zijn gezet. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat de voorkeurstem vooral een conserverende werking heeft. Evenzeer kan het voorkomen dat voorkeurstemmen worden uitgebracht op nieuwkomers die een grote groep kiezers achter zich weet te scharen. Indien kiezers invloed wordt gegeven, kunnen zij deze gebruiken, ook tegen de wensen van de partijen in. Of voorkeuracties met name in bepaalde delen van het land zullen worden gevoerd, weet ik niet. Dat acht ik ook niet van groot belang. Het is volstrekt legitiem om te proberen kiezers achter zich te scharen. Reden voor dit wetsvoorstel is de band tussen kiezer en gekozene te versterken. Een persoonlijk contact met de kiezer ook met het oog op de eigen verkiezing, kan daaraan een bijdrage leveren.

De fractie van de PvdA vraagt voorts in te gaan op de opmerking van de Kiesraad dat in kleine gemeenten het ronselen van volmachtstemmen aantrekkelijker kan worden. De Kiesraad haalt onder punt 3.1 van zijn advies met instemming de passage uit de aan hem voorgelegde concept-memorij van toelichting aan waarin gesteld wordt dat het geen reden is om van verlaging van de voorkeurdrempel bij verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraden af te zien omdat bij die verkiezingen al relatief veel voorkeurstemmen worden uitgebracht en evenmin vanwege de mogelijkheid dat het ronselen van volmachtstemmen in kleine gemeenten aantrekkelijker zal worden. De Kiesraad bevestigt noch ontkent dat dit laatste het geval zal zijn. Uit de definitieve versie van de memorij van toelichting is de opmerking over het ronselen van voorkeurstemmen in kleine gemeenten geschrapt, omdat in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer voor kleine gemeenten geen verlaging van de voorkeurdrempel wordt voorgesteld.

Naar aanleiding van het verzoek van de fractie van de GPV is voor enkele kleine, middelgrote en grote gemeenten en voor enkele provincies aan de hand van de uitslag van de laatstgehouden verkiezingen, berekend wat de gevolgen van verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% bij deze verkiezingen zouden zijn geweest. De cijfers hebben geen betrekking op kandidaten van partijen waaraan geen zetel is toegekend, omdat aan deze kandidaten nimmer een zetel kan worden toegekend. Vooraf maak ik ook bij deze cijfers de opmerking dat zij niet meer geven dan een indicatie van de gevolgen van de verlaging van de drempel, omdat de verkiezingen waaraan de cijfers zijn ontleend plaatsvonden onder de drempel van 50% van de kiesdeler en niet gemeten kan worden welke invloed een verlaging van de drempel zou hebben op de stemuitbrenging door de kiezers.

Kleine gemeenten (minder dan 20 000 inwoners):

Smilde: kleine 10 000 inwoners, 13 raadszetels, kiesdeler 377 6/13. De drempel van 50% werd door 7 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 10 kandidaten behaald, één daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Bleiswijk: kleine 10 000 inwoners, 13 zetels, kiesdeler 4813 7/13.

De drempel van 50% werd door 5 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 10 kandidaten behaald, geen daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel, één daarvan zou niet zijn gekozen omdat op de lijst waarop hij kandidaat stond onvoldoende zetels werden toegekend.

Monster: ruim 19 000 inwoners, 17 raadszetels, kiesdeler 633 12/17.

De drempel van 50% werd door 11 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 14 kandidaten behaald, 3 daarvan zouden zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Middelgrote gemeenten (20 000–100 000 inwoners):

Heemskerk: ruim 35 000 inwoners, 23 zetels, kiesdeler 721 20/23.

De drempel van 50% werd door 8 kandidaten behaald, één daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 13 kandidaten behaald, één daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Middelburg: ruim 40 000 inwoners, 27 (29) zetels, kiesdeler 704 11/27 (587) (betreft gegevens van de verkiezingen in 1994 en, tussen haakjes, de herindelingsverkiezingen in 1996) De drempel van 50% werd door 11 (12) kandidaten behaald, één (één) daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 17 kandidaten behaald, geen (één) daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Ede: iets minder dan 100 000 inwoners, 37 zetels, kiesdeler 1350 29/37.

De drempel van 50% werd door 8 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd behaald door 22 kandidaten, geen daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Grote gemeenten (meer dan 100 000 inwoners):

Groningen: ruim 170 000 inwoners, 39 raadszetels, kiesdeler 4231 21/55.

De drempel van 50% werd door 13 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 19 kandidaten behaald, één daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Den Haag: ruim 440 000 inwoners, 45 raadszetels, kiesdeler 4295 44/45.

De drempel van 50% werd door 16 kandidaten behaald, één daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 26 kandidaten behaald, 3 daarvan zouden zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Rotterdam: ruim 600 000 inwoners, 45 zetels, kiesdeler 5651 25/45.

De drempel van 50% werd door 15 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 20 kandidaten behaald, 4 daarvan zouden zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Maastricht: ruim 117 000 inwoners, 39 zetels, kiesdeler 1477 11/39.

De drempel van 50% werd door 14 kandidaten behaald, twee daarvan zijn gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 27 kandidaten behaald, zeven daarvan zouden zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Provincies

Groningen: ruim 550 000 inwoners, 55 zetels, kiesdeler 4231 21/55.

De drempel van 50% werd door 14 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 20 kandidaten behaald, geen daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Utrecht: ruim 1 miljoen inwoners, 63 zetels, kiesdeler 6834 30/63.

De drempel van 50% werd door 13 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 25 kandidaten behaald, geen daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Zuid-Holland: ruim 3,3 miljoen inwoners, 83 zetels, kiesdeler 14 190 22/83.

De drempel van 50% werd door 17 kandidaten behaald, geen daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd door 25 kandidaten behaald, geen daarvan zou zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

Limburg: ruim 1,1 miljoen inwoners, 63 zetels, kiesdeler 6450 61/63.

De drempel van 50% werd door 15 kandidaten behaald, één daarvan is gekozen dankzij voorkeurstemmen.

De drempel van 25% werd behaald door 22 kandidaten, drie daarvan zouden zijn gekozen dankzij verlaging van de drempel.

4. De voorkeurstem bij de Eerste-Kamerverkiezing

Naar aanleiding van de vraag van de fractie van de PvdA om in te gaan op de suggestie van de Kiesraad om in de notitie over de positie van de Eerste Kamer in te gaan op de voorkeurstem bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, merk ik ten slotte op, dat dit niet goed in de gekozen opzet van de notitie past en dat er om die reden vanaf is gezien.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm