

2-7-11-96

KIESRAAD

96/96

Aan

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
de heer mr. J. Kohnstamm
Schedeldoekshaven 200
Den Haag

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN	
13 NOV. 1996	
Onderzoek:	C2WI
Agenda:	CWI 96/1293
RAPPEL NA:	96/206

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	CW96/U1026	KR96/103	7 november 1996
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
E.B. Pronk		(070) 3026266	
Onderwerp	Adviesaanvraag inzake wetsvoorstel verlaging voorkeurdrempel		

Geachte heer Kohnstamm,

1. Inleiding

Bij brief van 23 oktober 1996, nr. CW96/U1026, zond u de Kiesraad ter advisering een wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel. Het wetsvoorstel strekt ertoe voor alle verkiezingen, behalve die van de Eerste Kamer, de voorkeurdrempel te verlagen van 50% van de kiesdeler naar 25 % van de kiesdeler.

De Kiesraad acht het niet nodig in zijn advies in te gaan op de wenselijkheid om voor de Tweede-Kamerverkiezingen de voorkeurdrempel te verlagen. Daarover bestaat sinds de aanneming door de Tweede Kamer eind 1993 van de motie-Willems politieke consensus. Zoals u in de adviesaanvraag memoreerde, heeft ook de Kiesraad zich al eerder unaniem voor een verlaging uitgesproken. Dat de drempel voor de Tweede-Kamerverkiezingen in ieder geval verlaagd wordt tot 25% is eveneens onomstreden. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geven de Kiesraad echter wel aanleiding in te gaan op de volgende punten:

- a. Is een verdergaande verlaging dan tot 25% wenselijk?
- b. Moet de verlaging ook gelden voor de verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden?
- c. Dient de regeling van voorkeurstemmen bij de Eerste-Kamerverkiezing heroverwogen te worden?

2. Verlaging tot 25% of minder?

2.1. In de memorie van toelichting wordt een verdergaande verlaging van de voorkeurdrempel dan tot 25% van de kiesdeler afgewezen. Bij de recente discussie in de Tweede Kamer over het gemengde kiesstelsel klonken er echter geluiden ten gunste van een verdergaande verlaging. Soms wordt ook in de discussie over dit onderwerp de gedachte naar voren gebracht om de aan een lijst toegekende zetels eenvoudig naar de volgorde van de aantallen behaalde stemmen over de kandidaten te verdelen. Aldus b.v. in 1993 het minderheidsstandpunt van het lid van de commissie-De Koning Ernsting en in datzelfde jaar de heer Bolkestein (Volkskrant, Open Forum, 2-6-1993). De Kiesraad ziet hierin aanleiding in dit advies zijn zienswijze op dit punt te geven.

2.2. Het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat een verdere verlaging dan tot 25% niet wenselijk is, wordt door de Kiesraad onderschreven. De motivering van dit standpunt zou echter naar het oordeel van de Kiesraad wat sterker kunnen worden aangezet. Een verdergaande verlaging dan 25% wordt in de toelichting afgewezen op de volgende gronden:

- a. Het persoonlijke element in de verkiezingen moet worden gestimuleerd, maar een lagere drempel dan 25% zou leiden tot populisme.
- b. Politieke partijen moeten zorg kunnen dragen voor een evenwichtig samengestelde fractie;
- c. De op lijsttrekkers uitgebrachte stemmen zijn in ieder geval voor een deel te beschouwen als stemmen van kiezers die met de lijstvolgorde instemmen;
- d. Hoe lager de drempel, hoe groter de kans dat kandidaten die de voorkeurdrempel halen, toch niet worden gekozen.

2.3. De Kiesraad neemt aan dat onder populisme in dit verband moet worden verstaan: het op zodanig wijze de keuze voor een bepaalde persoon centraal stellen dat de keuze voor een bepaalde politiek op de achtergrond raakt. Voor wie dit argument en het argument van de evenwichtige samenstelling van de fractie zwaar laat wegen, ligt de zaak vrij eenvoudig. Grotere invloed van de kiezers op de samenstelling van de vertegenwoordigende organen is positief te beoordelen, maar mag niet zo ver gaan dat de verkiezingen te zeer in het teken komen te staan van een keuze voor bepaalde personen en dat de politieke partijen te weinig greep hebben op de samenstelling van de fracties. Een verkiezing op grond van voorkeurstemmen moet dus uitzondering blijven. Een drempel beneden 25% geeft in dit opzicht te veel risico's. De Kiesraad kan deze argumentatie zeer wel volgen. De Raad wijst er echter op dat de stroming voor wie deze argumenten minder gewicht in de schaal leggen en minstens evenveel gewicht toekomt aan het desideratum dat ter versterking van de band tussen kiezer en gekozene de invloed van de kiezers op de personele samenstelling van de fracties versterkt moet worden, krachtiger geworden is. Daarom is het van belang om bij de vraag "verder verlagen of niet?" ook aan de meer kiestechnische argumenten de nodige aandacht te schenken. Dit zou in de memorie van toelichting meer dan nu het geval is kunnen gebeuren.

2.4. In de eerste plaats zou kunnen worden vermeld dat de technische herziening van de voorkeurregeling in 1989 ook reeds een belangrijke verruiming van de betekenis van de voorkeurstem tot gevolg had. Zowel de afschaffing van de overdracht van overtollige stemmen in volgorde van de lijst als het samentellen van op ongelijkluidende lijsten door een kandidaat verkregen stemmen hieven barrières op die tot dan toe het verkozen worden

door voorkeurstemmen moeilijker maakten. Deze verruiming heeft nog pas eenmaal bij een Tweede-Kamerverkiezing toepassing gevonden.

2.5. In de tweede plaats valt op het volgende te wijzen. Gaan we uit van een kiesdeler bij de Tweede-Kamerverkiezing van 60.000, dan betekent een voorkeurdrempel van 25% dat ten minste 15.000 voorkeurstemmen behaald moeten worden om met doorbreking van de lijstvolgorde te worden gekozen. Dat lijkt een voor alle partijen gelijke maatstaf te zijn, maar dat is het niet. Het maakt een groot verschil of in kleine dan wel in grote partijen voorkeurstemmen worden behaald. Heeft een partij twee zetels in de Tweede Kamer, dan daalt bij een voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler het voor verkiezing bij voorkeurstemmen benodigde aantal stemmen van plm. 25% naar plm. 13% van de op die partij uitgebrachte stemmen. Heeft een partij 10 zetels, dan is in plaats van 5% voortaan nog maar 2 1/2% van het electoraat van de partij nodig. En bij een partij met 50 zetels daalt het vereiste percentage van 1% naar 1/2%. Het minimaal te behalen aantal voorkeurstemmen is in alle gevallen wel hetzelfde, maar bij grote partijen kan daarvoor in een veel grotere (of zo men wil: visrijkere) vijver worden gevist dan bij kleine partijen.

De in grote partijen nu reeds reële kans dat een voorkeursactie met succes wordt bekroond, wordt dus nog aanzienlijk groter. Daar hoeft op zichzelf niets op tegen te zijn, maar het is wel een effect dat bij verlaging van de voorkeurdrempel niet over het hoofd mag worden gezien.

Bij de kleinere partijen is, zoals gezegd, de kans om met voorkeurstemmen te worden gekozen kleiner. Daar staat echter tegenover dat, indien het gebeurt, het nadelig effect voor de evenwichtige samenstelling van de fractie groter is.

2.6. In de derde plaats is er dan nog het reeds in de memorie van toelichting aangeduide gezichtspunt dat een stelsel van enkelvoudige voorkeur maar een gebrekkig instrument is om de wensen van de kiezer voor de samenstelling van de fractie tot uitdrukking te brengen, omdat de kiezer niet kan aangeven wie hij als tweede en volgende kandidaten gekozen zou willen zien. Een verkiezing bij voorkeurstemmen kan tot gevolg hebben dat een kandidaat wordt gekozen ten koste van een hoger geplaatste kandidaat aan wie de grote meerderheid van de kiezers bij de keuze tussen deze twee de voorkeur zou hebben gegeven. Anders gezegd: de eerste voorkeur van de kiezers telt extra zwaar, omdat met de verdere voorkeuren van andere kiezers geen rekening kan worden gehouden. Dit aan de enkelvoudige voorkeurstem inherente bezwaar wordt groter naarmate de voorkeurdrempel lager wordt gesteld.

De genoemde effecten zijn uiteraard het sterkst, indien de voorkeurdrempel op 0 wordt gesteld. Dit op het eerste gezicht vanwege zijn eenvoud en "eerlijkheid" aantrekkelijke stelsel, het toedelen van zetels naar volgorde van de aantallen behaalde stemmen, is in werkelijkheid een stelsel dat tot zeer bizarre en willekeurige uitkomsten kan leiden.

Nu de hoogte van de voorkeurdrempel in dit wetsvoorstel ten principale aan de orde is, is het van belang de genoemde aspecten duidelijk in het licht te stellen om te voorkomen dat op lichtvaardige gronden tot een bepaalde verlaging wordt besloten.

Overigens onderschrijft de Kiesraad het standpunt dat invoering van het theoretisch zuivere stelsel waarbij de kiezer de kandidaten in volgorde van voorkeur moet nummeren, wegens de ingewikkeldheid daarvan geen aanbeveling verdient.

3. Provinciale staten en gemeenteraden

3.1. Voorgesteld wordt de voorkeurdrempel ook voor de verkiezingen van provinciale staten en gemeenteraden te verlagen tot 25% van de kiesdeler. Dat bij die verkiezingen al relatief veel voorkeurstemmen worden uitgebracht, is volgens de memorie van toelichting geen reden om van verlaging af te zien. Evenmin de mogelijkheid dat het ronselen van volmachtstemmen in kleine gemeenten aantrekkelijker zal worden. Met deze overwegingen kan op zichzelf wel worden ingestemd. Er is echter een ander gezichtspunt dat aanleiding geeft om dit voorstel wat genuanceerder te benaderen.

3.2. Bij de provinciale verkiezingen kan zonder bezwaar een lagere voorkeurdrempel gelden. De kiesdeler varieert daar van plm. 2500 in Flevoland tot plm. 18.000 in Zuid-Holland. Dat is weliswaar een stuk lager dan bij de Tweede-Kamerverkiezingen, maar niettemin is er toch nog sprake van een reële drempel. Hetzelfde geldt voor de grote en middelgrote gemeenten, waar de kiesdeler varieert van bijna 7000 (Amsterdam) tot plm. 550 (Hillegom). In kleinere gemeenten (gemeenten met minder dan 20.000 inwoners) loopt de kiesdeler verder terug tot plm. 80 in Vlieland en Schiermonnikoog. Dat betekent dat in gemeenten beneden 20.000 inwoners bij de voorgestelde regeling nog maar een aantal stemmen nodig is om bij voorkeur te worden gekozen dat varieert van 20 tot 140.

3.3. In de memorie van toelichting wordt dit effect ook wel onderkend. Opgemerkt wordt echter dat in kleine gemeenten de voorkeurdrempel in absolute getallen wel laag wordt, maar dat als gevolg van de lage aantallen raadsleden in die gemeenten de kiesdeler en dus ook de voorkeurdrempel een veel groter deel van het totale aantal kiezers bedraagt dan bij de Tweede-Kamerverkiezing: in de kleinste gemeenten 1/9 deel van de stemmen, bij de Tweede-Kamerverkiezingen 1/150 deel. Rekenkundig valt hier uiteraard geen speld tussen te krijgen. De memorie van toelichting doet het echter voorkomen alsof hiermee het probleem van de lage kiesdeler ontzenuwd is. Dat is niet het geval. Waar het om gaat is dat bij een lage voorkeurdrempel een voorkeursactie in een kleine gemeente met betrekkelijk weinig inspanning tot succes kan leiden, omdat binnen een beperkt territorium een vrij klein aantal personen geactiveerd behoeft te worden. Het is veel moeilijker om bij een Tweede-Kamerverkiezing 15.000 kiezers voor een kandidaat te mobiliseren dan 20 kiezers bij de gemeenteraadsverkiezing op Vlieland.

3.4. In dit verband memoreert de Kiesraad dat hij in 1968 naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Cals/Donner adviseerde om de (toen ook al) voorgestelde verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% niet te laten gelden voor de gemeenteraadsverkiezingen. In een nader advies van 1970 toonde de Kiesraad begrip voor de gedachte dat de regeling voor grotere en kleinere gemeenten niet dezelfde zou behoeven te zijn. In het in 1971 verworpen wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet op dit punt gold de verlaging niet voor de gemeenteraadsverkiezingen.

3.5. Op grond van het bovenstaande is het naar het oordeel van de Kiesraad, gelet op de effecten die kunnen optreden bij in absolute zin lage aantallen stemmen, vereist om een voorkeurszetel te verwerven, in ieder geval niet wenselijk om de verlaging bij raadsverkiezingen in kleine gemeenten toe te passen. Een deel van de Kiesraad meent dat zich ook bij grotere gemeenten overwegende bezwaren kunnen laten gelden en is er daarom voorstander van de

gemeenteraadsverkiezingen geheel van de voorgestelde verlaging van de voorkeurdrempel uit te zonderen.

Zou er voor gekozen worden een onderscheid te maken naar de grootte van de gemeenten, dan rijst de vraag waar de grens getrokken moet worden. Een goede mogelijkheid zou zijn om aan te sluiten bij de het ook in andere gevallen in de Kieswet gehanteerde onderscheid tussen gemeenten met meer dan 20.000 inwoners en de kleinere gemeenten.

4. Eerste Kamer

In het wetsvoorstel wordt voor de Eerste-Kamerverkiezingen de bestaande voorkeurdrempel van 50% gehandhaafd. De Kiesraad stemt in met het standpunt dat er voor deze verkiezingen geen reden is tot verlaging. In de memorie van toelichting wordt echter aan dit standpunt een redenering ten grondslag gelegd die de vraag oproept of met een voorstel om de voorkeurdrempel op het huidige niveau te handhaven kan worden volstaan. De Kiesraad acht de gevolgde redenering op zichzelf juist. Daaruit volgt echter niet alleen dat er geen reden is de voorkeurdrempel te verlagen, maar ook dat er aanleiding is om de figuur van de voorkeurstem bij de Eerste-Kamerverkiezing als zodanig eens kritisch te bekijken.

Behalve hetgeen in de memorie van toelichting is vermeld, is daarbij ook relevant dat bij de huidige voorkeurdrempel als gevolg van het beperkte aantal kiezers (plm. 750) een zeer klein aantal statenleden (in Zuid-Holland slechts drie, landelijk gezien gemiddeld zeven à acht) al kan bewerkstelligen dat een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde tot lid van de Eerste Kamer wordt gekozen. Bij een nadere bestudering van dit punt zouden daarom ook opties als afschaffing van de voorkeurstem en verhoging van de voorkeurdrempel aan de orde dienen te komen.

De Kiesraad heeft er begrip voor dat het onderhavige wetsvoorstel niet met deze problematiek wordt belast. Het is de Raad echter bekend dat de regering voornemens is het stelsel voor de verkiezing van de Eerste Kamer aan een heroverweging te onderwerpen. De Raad beveelt daarom aan bij die heroverweging ook de regeling inzake het uitbrengen van voorkeurstemmen te betrekken.

5. Tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting

De tekst van het wetsvoorstel geeft slechts aanleiding tot de volgende opmerking:

In het nieuwe vierde lid van artikel W 1 ware "gehanteerd" te vervangen door: in aanmerking genomen.


Tenslotte nog enkele detailopmerkingen bij de memorie van toelichting:

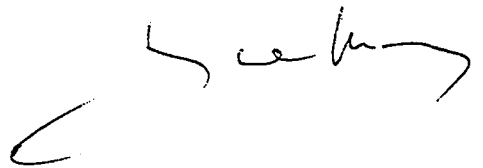
- Uit de tekst van het wetsvoorstel volgt dat de voorgestelde verlaging van de voorkeurdrempel ook doorwerkt naar de verkiezing van het Europees Parlement. De Kiesraad stemt hiermee in. Er is geen aanleiding om op het punt van de voorkeurstemmen af te wijken van de regel dat bij de Europese verkiezing het stelsel van de Tweede-Kamerverkiezing wordt gevolgd. Het is wenselijk volledigheidshalve in de memorie van toelichting, die daar thans over zwijgt, ook van de Europese verkiezing uitdrukkelijk melding te maken.
- Alg. deel, par. 2:

* De zin : Het doet er daarbij niet toe op welke lijst de stemmen zijn uitgebracht." ware te vervangen door: De op verschillende lijsten van de partij behaalde stemmen werden voortaan bij elkaar geteld.

* De zin "Overigens diende een kandidaat de drempel dan wel te behalen op een lijst of stel gelijklopende lijsten." ware te vervangen door: Overigens diende, indien een partij met ongelijklopende lijsten uitkwam, een kandidaat de drempel dan wel te behalen op een van de daartoe behorende lijsten of stellen gelijklopende lijsten.

De Kiesraad,

, voorzitter

, secretaris