

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en  
Koninkrijksrelaties  
Drs. A. Pechtold  
Postbus 20011  
2500 EA 's-Gravenhage

**Datum**  
21 september 2005

**Ons kenmerk**  
2005-0000233257

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Inlichtingen**  
drs. G.J. van den  
Nieuwenhuijzen  
T (070) 426 7404  
F (070) 426 7634

**Uw kenmerk**

**Onderwerp**  
Advies over de verlaging van de  
voorkeurdrempel voor de verkiezing van de  
leden van de Tweede Kamer

**Blad**  
1 van 11

**Aantal bijlagen**  
0

**Bezoekadres**  
Herengracht 17

Geachte heer Pechtold,

## **1. Inleiding**

Op 12 juli jl. heeft de Kiesraad ter advisering ontvangen het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met bijbehorende concept-memorie van toelichting. Het voorstel strekt ertoe bij Tweede-Kamerverkiezingen de drempel voor kandidaten om met voorkeur gekozen te worden te verlagen van 25% van de kiesdeler, naar 12,5% van de kiesdeler. De voorkeurdrempel voor de overige verkiezingen blijft in het voorstel ongewijzigd. Als belangrijkste motief voor de verlaging van de voorkeurdrempel bij Tweede-Kamerverkiezingen wordt in de memorie van toelichting genoemd dat dit zou kunnen leiden tot een versterking van de band tussen kiezer en gekozene. De verlaging zou de mogelijkheid van de kiezer vergroten om met succes een keuze voor een bepaalde persoon te doen en niet alleen zijn partijvoorkeur tot uitdrukking te brengen. De maatregel zou ook andere kandidaten dan de lijsttrekker stimuleren zich in een persoonlijke verkiezingsstrijd tot de kiezer te wenden. Daardoor zouden meer parlementariërs dan nu hun legitimatie ontleen aan op hem- of haarzelf uitgebrachte stemmen. In de toelichting wordt ook aangegeven, dat de indiening van dit wetsvoorstel niet is bedoeld als een voorlopig einde van de discussie over het kiesstelsel. Tevens wordt gewezen op de plannen van het kabinet om op korte termijn een Burgerforum over het kiesstelsel in te stellen.

Het advies is als volgt opgebouwd. Als eerste zal in paragraaf 2 een algemene reactie op het wetsvoorstel worden gegeven. Vervolgens zal in paragraaf 3 worden ingegaan op de ontwikkelingen sinds 1997. In paragraaf 4 komen de mogelijke effecten van de verlaging van de voorkeurdrempel aan de orde. In de vijfde paragraaf komen de andere in de Kieswet geregelde verkiezingen aan bod. Gezien de potentiële impact van de maatregel op het kiezersgedrag wordt in de zesde paragraaf aandacht besteed aan de noodzakelijke voorlichting. In de

**Datum**  
21 september 2005

**Ons kenmerk**  
2005-0000233257

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
2 van 11

daarop volgende paragraaf komen kort de uitvoeringstechnische consequenties aan de orde. De op een na laatste paragraaf bevat wetstechnische- en redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel. Het advies wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

## **2. Algemene reactie op het wetsvoorstel**

De Kiesraad heeft het voorstel met veel interesse gelezen. Hij spreekt geen positief of negatief oordeel uit over het voorstel. De Raad wil er wel op wijzen dat het wetsvoorstel, hoewel het ogenschijnlijk een marginale wijziging betreft, een substantiële verandering in ons bestaande stelsel teweeg kan brengen. Ofschoon in ons kiesstelsel een enkelvoudige voorkeurstem kan worden uitgebracht, is het toch primair een lijstenstelsel met als gevolg een grote rol van politieke partijen. Het voorstel kan tot gevolg hebben dat het kiesstelsel veel personalistischer van aard wordt met een sterk verminderde invloed van politieke partijen. De kandidaten voeren onder het geldende systeem in eerste instantie campagne voor hun politieke partij, en niet voor hun eigen verkiezing. Het voorliggende voorstel lokt kandidaten uit los van de eigen partij campagne te voeren. Hierdoor zal de rol van de politieke partijen afnemen. Als de weg naar de voorgestelde verlaging van de voorkeurdrempel wordt ingeslagen, kan dit dan ook een stap naar een stelsel met een sterk personalistische inslag betekenen. Ook op andere fronten kan het voorstel mogelijk vergaande effecten hebben. In dit advies zal hierop nader worden ingegaan. Wat de precieze gevolgen zijn van de thans voorgestelde verlaging van de voorkeurdrempel is moeilijk te voorspellen. Wel kan er globaal een beeld van de mogelijke gevolgen worden geschetst.

In de toelichting wordt aangegeven, dat de indiening van dit wetsvoorstel niet is bedoeld als een voorlopig einde van de discussie over het kiesstelsel. Tevens wordt gewezen op de plannen van het kabinet om op korte termijn een Burgerforum over het kiesstelsel in te stellen. Indien wordt gekozen voor een Burgerforum, verdient het naar het oordeel van de Kiesraad de voorkeur de resultaten van het Burgerforum af te wachten voordat er op het terrein van het kiesstelsel wijzigingen worden voorgesteld.

De Kiesraad vindt het, mede gezien de door het kabinet zelf geschetste bezwaren van een verlaging van de voorkeurdrempel<sup>1</sup>, bezwaarlijk om voor de tussenperiode met in feite een tijdelijke oplossing te komen. Het enkele feit dat het hier zou gaan om de enig mogelijke maatregel om de band tussen kiezer en gekozene in het huidige kiesstelsel al bij de komende verkiezingen te versterken vormt hiervoor onvoldoende rechtvaardiging. Het kiesstelsel is gebaat bij enige consistentie en leent zich niet voor kortdurende experimenten.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 356 nr.1, blz. 11.

**Datum**  
21 september 2005

**Ons kenmerk**  
2005-0000233257

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
3 van 11

Voordat de Kiesraad op de mogelijke effecten van de verlaging ingaat, wil hij stilstaan bij de vraag wat de motivering van het kabinet is geweest om voor een voorkeurdrempel van 12,5% te kiezen. In de memorie van toelichting wordt niet de essentiële vraag beantwoord waarom voor een percentage van 12,5% is gekozen, en niet voor een hoger of lager percentage. De Kiesraad zou graag inhoudelijke argumenten voor deze keuze in de memorie van toelichting zien. De Kiesraad acht het ontbreken van inhoudelijke argumenten een gemis.

### **3. Ontwikkelingen sinds 1997**

In de toelichting wordt er op gewezen dat de voorkeurdrempel in 1997 is verlaagd van 50 naar 25% van de kiesdeler. Er wordt, afgezien van cijfermatige gegevens in de bijlage, in de toelichting echter niet ingegaan op de effecten van deze verlaging in de praktijk. Sindsdien zijn er drie Tweede-Kamerverkiezingen geweest. Zoals ook uit de bijlage bij het wetsvoorstel blijkt, zijn er bij deze verkiezingen in totaal zes kandidaten uitsluitend op basis van voorkeurstemmen in de Kamer gekomen. Het betreft hier drie kandidaten in 1998 (kandidaten Eurlings, Schreijer-Pierik en Meijer<sup>2</sup>), één kandidaat in 2002 (Huizinga-Heringa) en twee kandidaten in 2003 (Nawijn, Huizinga-Heringa). Er zijn geen 'harde gegevens' beschikbaar over de vraag of de verlaging van de voorkeurdrempel uit 1997 inderdaad tot een versterking van de band tussen kiezer en gekozen heeft geleid. Gezien het voorliggende voorstel tot verlaging, is het kabinet blijkbaar van oordeel dat de wijziging uit 1997 niet tot deze versterking heeft geleid, althans niet in voldoende mate. Bij de laatstgehouden verkiezing in 2003 bracht nog ruim 80% van de kiezers zijn stem uit op de eerste kandidaat. Wel is echter waarneembaar dat steeds meer kiezers zijn of haar stem uitbrengen op een andere dan eerste kandidaat van een lijst. Of hierbij sprake is van een autonome ontwikkeling of dat het een gevolg is van de verlaging van de voorkeurdrempel, is niet te bepalen aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal.

Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2002-2003 (NKO) komt naar voren dat het (vrouwelijke) geslacht van een kandidaat, een belangrijk motief is om een voorkeurstem uit te brengen.<sup>3</sup> Dit kan mede het hoge percentage stemmen verklaren dat over het algemeen op de hoogstgeplaatste vrouwelijke kandidaat wordt uitgebracht. De andere in het NKO genoemde motieven om niet op de lijsttrekker te stemmen, zoals persoonlijke bekendheid en persoonlijke kwaliteit, werden door een veel kleiner percentage van de respondenten genoemd.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> NB. De heer Meijer stond wel op een verkiesbare plaats, maar doordat er twee kandidaten met voorkeurstemmen waren gekozen, kwam hij in feite op een onverkiesbare plaats te staan.

<sup>3</sup> Bij het NKO 2002 was het geslacht voor 36% van de ondervraagde kiezers die een voorkeurstem hadden uitgebracht het motief om een voorkeurstem uit te brengen, terwijl in 2003 dit percentage op 47% lag.

<sup>4</sup> Respectievelijk 3% (2002) en 5% (2003), onderscheidenlijk 25% (2002) en 14% (2003).

#### **4. Effecten van de verlaging van de voorkeurdrempel naar 12,5%**

Aan de hand van de in de bijlage bij de memorie van toelichting opgenomen tabel zou geconcludeerd kunnen worden dat een verlaging van de voorkeurdrempel van 25% naar 12,5% zonder veel veranderingen gepaard zal gaan. Eigenlijk net zoals de verlaging van 50% naar 25% zonder veel verandering gepaard is gegaan. Het aantal kandidaten dat de voorkeurdrempel heeft behaald nam wel toe, maar het aantal kandidaten dat met doorbreking van de lijstvolgorde is gekozen, is slechts gering. Berekend op basis van de verkiezingsuitslagen van 2003, zullen bij een verlaging naar 12,5% slechts 3 kandidaten met doorbreking van de lijstvolgorde worden gekozen. Zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt, hebben dergelijke berekeningen op 'oude' verkiezingsuitslagen slechts beperkte waarde. De verlaging van de voorkeurdrempel kan immers tot effect hebben dat meer kiezers een voorkeurstem zullen uitbrengen. In deze paragraaf zal op andere mogelijke effecten van de verlaging worden ingaan.

##### *Gewicht voorkeurstem en invloed van partij op samenstelling fractie.*

Het in de toelichting geconstateerde dilemma tussen enerzijds de wens van politieke partijen om een in hun ogen evenwichtige fractie samen te stellen en anderzijds de directe invloed van kiezers op de samenstelling van de Tweede Kamer wordt door de Kiesraad onderkend. Politieke partijen zijn een wezenlijk onderdeel van onze representatieve democratie. Zij zijn een onmisbare intermediair tussen de kiezers en de overheid. Het verlagen van de voorkeurdrempel kan als effect hebben dat partijen de regie in grotere of geringere mate kwijtraken.

Naast het in de toelichting genoemde feit dat het door de verlaging vooral voor kleinere politieke partijen moeilijker wordt invloed te houden op de samenstelling van de fractie, bestaat er voor deze politieke partijen en hun kandidaten ook een grotere kans dat er meer kandidaten de voorkeurdrempel behalen dan er zetels zijn. Volgens de Kiesraad doet dit laatste afbreuk aan de doelstellingen van de verlaging van de voorkeurdrempel. Immers sommige kandidaten die een eigen band met hun kiezers opbouwen worden niet beloond met een zetel, terwijl andere kandidaten met een gelijk of zelfs kleiner aantal stemmen wel worden verkozen. Dit kan onbevredigend overkomen voor zowel de kiezer als de kandidaat.

De Kiesraad wil voorts een relativerende opmerking maken bij het begrip "eigen kiezerslegitimatatie". Dit betreft in feite een cosmetische constructie van de kiezerslegitimatatie. Het gaat hier immers vooral om een wettelijke kiezerslegitimatatie. Slechts kandidaten die een aantal stemmen, gelijk aan of hoger dan de kiesdeler hebben behaald, hebben echt op eigen kracht hun zetel verworven en kunnen dus daadwerkelijk spreken van een eigen kiezerslegitimatatie. Uiteraard speelt dit bij elk stelsel waarbij er sprake is van een voorkeurdrempel die lager is dan de kiesdeler. De verlaging van de

voorkeurdrempel zorgt ervoor dat de spanning die op dit punt optreedt tussen het lijstenstelsel en een stelsel met een groter persoonlijk element, toeneemt.

#### *Gewicht voorkeurstem vs. steun aan de lijstvolgorde*

Het volgende fenomeen dat in de memorie van toelichting wordt genoemd en waar de Kiesraad graag extra aandacht aan besteedt, is dat het vergroten van het gewicht van de voorkeurstem als effect heeft dat de invloed van de kiezers die instemmen met de lijstvolgorde wordt beperkt. Door de lage voorkeurdrempel wordt het relatief eenvoudig om de lijstvolgorde te doorbreken. Het verlagen van de voorkeurdrempel zorgt voor een afname van het belang van de stemmen van kiezers die min of meer akkoord gaan met de lijstvolgorde, zoals deze is opgesteld door de partij. Voor een relatief kleine groep wordt het eenvoudig 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. Uit het NKO 2003 komt ook naar voren dat slechts 14% van de stemmen die op de lijsttrekker zijn uitgebracht, is gemotiveerd door de persoon van de lijsttrekker. Bijna 60% lijkt gemotiveerd te zijn als keuze op de partij als zodanig.

Kiezers die de lijstvolgorde willen doorbreken hebben dus meer mogelijkheden dan kiezers die willen instemmen met lijstvolgorde.<sup>5</sup> Een mogelijk gevolg hiervan is dat kandidaten of kiezers die een kandidaat steunen, als tegenreactie ook een voorkeurecampagne beginnen voor een hoger op de lijst geplaatste persoon. Door de persoonlijke campagnes van individuele kandidaten kan het functioneren van politieke partijen onder druk komen te staan. Hier zal ook in de volgende paragraaf op worden ingegaan.

Als relativering moet aangegeven worden dat kandidaten die boven aan de lijst staan door de werking van ons lijstenstelsel nog steeds een grote(re) kans hebben om verkozen te worden. De verlaging van de voorkeurdrempel zorgt naast de genoemde effecten dat de grens van 'veilige' zetels naar boven verschuift. Voor grotere partijen is dit zoals aangegeven een kleiner risico en bezwaar dan voor kleinere partijen.

#### *Intrapartijcompetitie, cliëntelisme en regionalisme*

Er zijn ook andere ontwikkelingen die zich kunnen voordoen als het persoonlijke element in het Nederlandse kiesstelsel toeneemt. Deze kans wordt groter door het verlagen van de voorkeurdrempel. Als eerste wil de Raad er op wijzen dat een politieke partij ondanks het feit dat deze nog steeds verantwoordelijk is voor de kandidatenlijst, geconfronteerd kan worden met een toename van de

---

<sup>5</sup> In eerdere discussies over het kiesstelsel zijn er mogelijkheden naar voren gekomen om dit te ondervangen. Een voorbeeld is het mogelijk maken van een lijststem. Kiezers kunnen dan expliciet instemmen met de lijst of op een kandidaat naar keuze stemmen. Een andere mogelijkheid is het aangeven van een voorkeursvolgorde van de kandidaten op de lijst.

**Datum**  
21 september 2005

**Ons kenmerk**  
2005-0000233257

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
6 van 11

intrapartijcompetitie. Dit is de concurrentie tussen kandidaten van dezelfde partij voor stemmen. Gevaar hiervan is dat de energie van kandidaten niet in de campagne van de partij wordt gestoken, maar dat zij elkaar onderling gaan beconcurreren om stemmen. Hierbij bestaat het risico dat inhoudelijke argumenten op de achtergrond raken. Indien deze persoon een redelijk omvangrijke eigen achterban heeft, zal dit moeilijk zijn. De Kiesraad vraagt zich dan ook af hoe de politieke partijen op de verlaging van de voorkeurdrempel zullen reageren.

Daarnaast kan de verlaging van de voorkeurdrempel leiden tot een toename van vormen van cliëntelisme. Het aantal stemmen dat benodigd is om de voorkeurdrempel te behalen, kan leiden tot ongewenste praktijken van kandidaten om kiezers aan zich te binden. Immers kandidaten kunnen met beperkte middelen voldoende kiezers aan zich binden om een zetel in de Tweede Kamer te bemachtigen.

Andere mogelijke gevolgen van de verlaging zijn de toename van het belang van regionalisme en van 'single issues'. De situatie zou zich kunnen voordoen dat een Kamerlid zich vooral concentreert op de eigen regio of op één onderwerp waarvoor hij in het gehele land aanhang kan verwerven en daardoor gemakkelijk de voorkeurdrempel van 12,5% kan behalen. De Kiesraad laat in het midden of dit gewenste of ongewenste consequenties van de voorgestelde verlaging zijn, maar adviseert u ook aan dit element in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

#### *Personalisering en profilering*

Met de verlaging van de voorkeurdrempel wordt gekozen voor een maatregel, die aansluit op de reeds bestaande trend van personalisering binnen de politiek. Ook nu reeds profileren kamerleden en kandidaten zich, zowel tijdens verkiezingscampagnes als daarbuiten. Bijna dagelijks kan men een of meer woordvoerders op een bepaald onderwerp op de televisie of radio zien of horen. De moderne communicatiemiddelen stellen de kamerleden ook in de gelegenheid om direct met hun kiezer te communiceren. Een andere ontwikkeling die hiermee verband houdt is, dat de politieke partijen bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten nu al zoeken naar electoraal interessante kandidaten. De leden van de politieke partijen worden bovendien steeds meer, zij het in verschillende mate, bij de samenstelling van de kandidatenlijsten betrokken. Er is dus een ontwikkeling naar een sterker persoonlijk element bij de Tweede-Kamerverkiezingen zichtbaar.

De Raad gaat er van uit dat door het wetsvoorstel de drang tot persoonlijke profilering onder Kamerleden kan toenemen. Gesteld wordt wel dat de nadruk op het profileren er toe kan leiden dat de aandacht voor het politieke handwerk

afneemt.<sup>6</sup> De Raad laat in het midden of de profilering een positief dan wel een negatief gevolg is van de voorgestelde verlaging, maar acht het wel van belang dat dit mogelijke effect onder ogen wordt gezien.

#### *Gevolgen voor het functioneren van de Tweede Kamer*

Als laatste wil de Kiesraad opmerken dat hij verwacht dat bovenstaande ontwikkelingen van invloed zouden kunnen zijn op het functioneren van de Tweede Kamer als geheel. Doordat politieke partijen minder invloed hebben op het samenstellen van een fractie kan het zijn dat bepaalde specialisten, die (nog) geen eigen achterban hebben of een weinig of nauwelijks publicitair aantrekkelijke portefeuille hebben, niet meer in de Tweede Kamer komen. Mogelijk zal dit ten koste gaan van de medewetgevende taak van de Kamer. Bij deze taak is immers meer specialistische kennis noodzakelijk.

#### **5. Andere in de Kieswet geregelde verkiezingen**

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de minister niet wil overgaan tot het verlagen van de voorkeurdrempel bij andere verkiezingen. In de memorie van toelichting is de volgende passage opgenomen; " Voor andere verkiezingen gelden per verkiezing specifieke argumenten waarom voor die verkiezing geen verlaging wordt voorgesteld. Los daarvan geldt 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 hoofdlijnotitie 'Naar een sterker parlement' betrekking."

De Kiesraad wil in deze paragraaf ingaan op de overige in de Kieswet geregelde verkiezingen.

#### *Eerste Kamer*

De Kiesraad sluit aan bij de argumenten van de minister waarom niet wordt overgegaan tot de verlaging van de voorkeurdrempel bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, die samenhangen met het feit dat het om indirecte verkiezingen gaat en met het geringe aantal leden. De voorkeurdrempel van 50% biedt de statenleden wel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de lijstvolgorde indien er voldoende steun voor een kandidaat is.<sup>7</sup> De Kiesraad vindt het met de minister niet wenselijk dat enkele statenleden de lijstvolgorde kunnen doorbreken.

Aanvullend op de redenering van de minister wil de Kiesraad opmerken dat bij de verkiezingen van de Eerste Kamer zelfs gedacht kan worden aan een verhoging van de voorkeurdrempel. Zoals in de toelichting terecht wordt opgemerkt kan een

---

<sup>6</sup> Raad voor het openbaar bestuur, Politiek en Media, pleidooi voor een LAT-relatie, 2003; Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, Medialogica, Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek, advies 26, 2003.

<sup>7</sup> Bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2003 is heeft de OSF één zetel behaald en is door voorkeurstemmen de tweede kandidaat van de lijst verkozen.

**Datum**  
21 september 2005

**Ons kenmerk**  
2005-0000233257

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
8 van 11

zeer gering aantal statenleden de voorkeursvolgorde doorbreken. Door de afname van het aantal statenleden met ingang van de volgende statenverkiezingen neemt deze mogelijkheid alleen maar toe. De stemmen van twee statenleden van Zuid-Holland zullen dan voldoende zijn om de lijstvolgorde te doorbreken. In de toelichting wordt hier eveneens op gewezen. In Noord-Holland en Noord-Brabant zijn drie stemmen genoeg voor een doorbreking. De Kiesraad acht dit ongewenst.

#### *Provinciale staten en gemeenteraden*

In de memorie van toelichting spreekt het kabinet zich uit tegen een verlaging van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen van de leden van de provinciale staten en de gemeenteraden. De Kiesraad kan zich vinden in deze redenering. De Kiesraad wil wel opmerken dat de verlaging van het aantal statenleden zorgt voor een toename van het aantal stemmen dat nodig is om de voorkeurdrempel te behalen. Indien de voorkeurdrempel ook voor de raadsverkiezingen zou worden verlaagd, zou het aantal absolute stemmen dat nodig is om de lijstvolgorde te doorbreken te gering worden. Er zou dan slechts een gering aantal voorkeurstemmen nodig zijn om een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde verkozen te krijgen. De verlaging naar 25% heeft in bepaalde gemeenten bij enkele fracties al tot problemen geleid.

#### *Europees Parlement*

Bij de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement bestaat nu een voorkeurdrempel van 10%. Gezien de geringe opkomst bij de Europese verkiezingen en de verlaging van het aantal Nederlandse Europarlementariërs ziet de Kiesraad net als het kabinet geen reden om deze voorkeurdrempel ter discussie te stellen.

## **6. Voorlichting**

Aangezien het voorstel in zijn effect een ingrijpende wijziging van het kiesstelsel kan betreffen, vindt de Kiesraad het noodzakelijk dat de verandering duidelijk gecommuniceerd wordt met de kiezers. De impact van de stem van de kiezer verandert immers.

Het dient voor de kiezer duidelijk te dat de verlaging van de voorkeurdrempel de hierboven geschetste effecten met zich kan brengen. Een goede informatievoorziening is verder noodzakelijk om de kiezer te informeren over de mogelijke tijdelijkheid van de maatregel. Het is de bedoeling dat de activiteiten van het Burgerforum leiden tot een advies over een nieuw kiesstelsel. Dit zal er onder meer toe leiden, dat geruime tijd discussies plaatsvinden over het kiesstelsel zonder dat duidelijk is of en zo ja hoe het fenomeen van de voorkeurstem daarin een plaats zal krijgen.



## **7. Geen uitvoeringstechnische problemen**

Voor de goede orde merkt de Kiesraad op, dat de verlaging van de voorkeurdrempel geen effecten zal hebben voor de organisatie door gemeenten van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag. Weliswaar zullen er waarschijnlijk meer kandidaten met voorkeurstemmen worden gekozen. Doordat de vaststelling van de uitslag in hoge mate op geautomatiseerde wijze plaatsvindt, brengt de verlaging van de voorkeurdrempel echter geen extra werkzaamheden mee. De bestaande software voor de berekening van de verkiezingsuitslag zal wel aangepast en getest dienen te worden.

## **8. Technische en redactionele opmerkingen bij wetsvoorstel verlaging voorkeurdrempel**

In deze paragraaf plaatst de Kiesraad enige wetstechnische en redactionele opmerkingen bij het voorliggende wetsvoorstel.

### *Onderdeel A*

Artikel P 15, eerste lid, van de Kieswet

- Het woord 'uitgebracht' vervangen door: uitgebrachte.
- Omdat dit artikellid door de voorgestelde wetswijziging uitsluitend betrekking heeft op de Tweede-Kamerverkiezingen, zou er voor gekozen kunnen worden dit in het artikellid tot uitdrukking te brengen door de toevoeging "Bij een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer ...". Ook in andere artikelen van de Kieswet is dit expliciet vermeld (bijv. de artikelen H 2 en H 12 van de Kieswet). De toevoeging komt de helderheid van het artikel ten goede, maar vergt een aanpassing van de formulering van het gehele artikel. In het navolgende wordt uitgegaan van handhaving van de voorgestelde tekst.

Artikel P 15, tweede lid, van de Kieswet

- Het woord 'worden' vervangen door: zijn.
- Een letterlijke interpretatie brengt mee dat voor de verkiezing van de leden van provinciale staten of van de gemeenteraad de in het eerste lid voorkomende passage 'voor zover aan de lijstengroep, het niet van een lijstengroep uitmakende stel gelijklopende lijsten of de op zichzelf staande lijst voldoende zetels zijn toegewezen. Indien aantallen gelijk zijn, beslist zo nodig het lot.' niet van toepassing is. Het tweede lid regelt immers voor deze verkiezingen de verkiezing bij voorkeur van kandidaten 'in afwijking van het eerste lid'. Geadviseerd wordt daarom de formulering van het huidige tweede lid aan te houden ('wordt bij de toepassing van het eerste lid niet 12,5% van de kiesdeler, maar de helft van de kiesdeler in aanmerking genomen'). Hierdoor wordt tevens aansluiting gezocht bij de formulering van artikel W 1, vierde (nieuw) en vijfde (nieuw) lid.

- Volstaan zou ook kunnen worden in het tweede lid met de formulering: wordt bij de toepassing van het eerste lid 25% van de kiesdeler in aanmerking genomen. Dit vergt eveneens aanpassing van het derde lid en de genoemde leden van artikel W 1.

#### Artikel P 15, derde lid, van de Kieswet

- Het woord 'worden' vervangen door: zijn.
- Het woord 'verkiezingen' vervangen door: verkiezing.
- Zie voorts de opmerkingen bij artikel P 15, tweede lid.

#### Onderdeel B

- Onderdeel B, punt 2, vervangen door:  
2. De zinsnede "eerste onderscheidenlijk tweede lid," vervalt.  
Toelichting: De gekozen formulering suggereert als zouden bij de staten- en raadsverkiezingen personen uitsluitend met toepassing van artikel P 15, tweede of derde lid, bij voorkeurstemmen gekozen worden. Het eerste lid is echter bij deze verkiezingen ook van toepassing, zij het dat de voor die verkiezingen geldende percentages in het tweede en derde lid worden geregeld. In feite geldt deze opmerking ook voor de huidige tekst.

#### Onderdeel C

##### Artikel W 1, vierde lid, van de Kieswet

- De zinsnede 'waarbij het aantal bij de verkiezing te verdelen zetels negentien of meer bedraagt' vervangen door: met negentien of meer zetels. Het gaat immers om een tussentijdse vacaturevervulling. Zie ook de tekst van het huidige vierde lid. Daarin wordt gesproken over 'een gemeenteraad met minder dan negentien zetels.'
- Na 12,5% een komma toevoegen.

#### Onderdeel D

- Voor de volledigheid zou in artikel Y 23a, 'artikel P 15' vervangen kunnen worden door: artikel P 15, eerste lid.

## 9. Conclusie

De Kiesraad spreekt zich in dit advies niet voor of tegen het voorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel uit. Hij heeft in zijn advies gepoogd de mogelijke effecten van de verlaging van de voorkeurdrempel op een rij te zetten. Gezien de inrichting van het huidige kieswettelijke systeem - primair een lijstenstelsel -, de rol die politieke partijen daarin spelen en de mogelijke tijdelijkheid van de maatregel, wil de Kiesraad voor voorzichtigheid bij het verlagen van de voorkeurdrempel pleiten, omdat dit in potentie ingrijpende effecten kan hebben. Gelet op deze mogelijke effecten en gegeven het feit dat op afzienbare termijn een Burgerforum een advies dient uit te brengen over herziening van het

**Datum**  
21 september 2005

**Ons kenmerk**  
2005-0000233257

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
11 van 11

kiesstelsel, rijst de vraag of deze tussentijdse aanpassing wel wenselijk is. Het kiesstelsel is immers gebaat bij enige consistentie en leent zich niet voor kortdurende experimenten.

Verder ziet de Kiesraad geen problemen op het uitvoeringsvlak. De Raad wil wel benadrukken dat een goede voorlichting over de mogelijke effecten van de verlaging van de voorkeurdrempel richting de kiezer wenselijk is.

Hoogachtend,

H.R.B.M. Kummeling,  
voorzitter

E.B. Pronk,  
secretaris