

Vergaderjaar 1996–1997

**25 221**

## **Wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

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

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

Het Nederlandse kiesstelsel kenmerkt zich onder meer als lijstenstelsel. De door de politieke partijen vastgestelde lijstvolgorde is van grote invloed op de personele samenstelling van de gemeenteraden, provinciale staten en beide kamers van de Staten-Generaal. De kiezers hebben echter de mogelijkheid om de door de partij vastgestelde lijstvolgorde te doorbreken, door het uitbrengen van een stem op de kandidaat van hun voorkeur. Indien een kandidaat een bepaald aantal stemmen behaalt, de zogenoemde voorkeurdrempel, is hij rechtstreeks op grond van dat aantal stemmen verkozen, eventueel vóór kandidaten die boven hem op de lijst staan. Dat de door de politieke partijen vastgestelde lijstvolgorde de samenstelling van de vertegenwoordigende organen mede bepaalt, is van belang omdat er zo voor kan worden zorg gedragen dat fracties evenwichtig zijn samengesteld. Op de lijstvolgorde kunnen kiezers desgewenst invloed uitoefenen als lid van een politieke partij. Anderzijds is het vanuit democratisch oogpunt belangrijk dat de kandidering door politieke partijen niet onaantastbaar is. Met het oog daarop bestaat de mogelijkheid een (voorkeur)stem op een kandidaat van een partij uit te brengen.

##### **2. Korte historische schets**

De huidige regeling van voorkeurstemmen dateert van 1989. Bij de herziening van de Kieswet in 1989 is de mogelijkheid voor kandidaten om op grond van voorkeurstemmen te worden verkozen vergroot. De regeling dat een kandidaat ten minste de helft van de lijstkiesdeler moet hebben behaald op een lijst of stel gelijklopende lijsten van een partij om bij voorkeur te worden gekozen, werd vervangen door de regeling dat een kandidaat daarvoor ten minste de helft van de gewone kiesdeler moet hebben behaald. De op de verschillende lijsten uitgebrachte stemmen werden voortaan bij elkaar geteld. Bovendien werd bij de herziening in 1989 het stelsel van overdracht van stemmen afgeschaft.

In de memorie van toelichting bij de herziene Kieswet is uitvoerig stilgestaan bij de geschiedenis van de regeling van de voorkeurstem

(Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 56–61). De regeling die in 1989 werd vervangen door de huidige, dateert van 1921. Van 1917 tot 1921 gold het systeem dat eerst werden verkozen de kandidaten die de kiesdeler behaalden, hetzij rechtstreeks, hetzij na overdracht van stemmen. Vervolgens werden verkozen de kandidaten in de volgorde van het aantal uitgebrachte stemmen. Bij de verkiezingen van 1918 bleek dat dit stelsel ertoe leidde dat de door de partijen vastgestelde volgorde niet zelden werd doorbroken. Het navolgende citaat van het kamerlid Albarda geeft de bezwaren die na die verkiezingen tegen de regeling van toewijzing van zetels aan kandidaten rezen, goed weer. «Wie het verslag van den uitslag der verkiezing voor zich neemt en doorloopt, vindt verscheidene gevallen, waarin enkele honderdtallen van kiezers met hun voorkeurstem wijziging brachten in een volgorde, die van vele duizenden de instemming had verworven of geacht moest worden die instemming te hebben verworven. De uitwerking van die voorkeurstemmen was voor zeer velen een verrassing; voor enkele gekozenen een aangename verrassing; voor vele voorbij gesprongen kandidaten een onaangename, en voor een groot deel van het publiek dat aan die dingen aandacht schonk, een min of meer ontstellende. De jacht op de voorkeurstemmen gaf nu reeds, bij die laatste verkiezingen, aanleiding tot weinig verkwikkelijk handelingen en bemoeiingen. Blijft die regeling ongewijzigd, dan zal zeker – nu men gezien heeft hoeveel effect zij kunnen hebben – naar voorkeurstemmen nog ijveriger worden gejaagd, wat het peil van den politieken strijd niet verhoogen zal.» (Handelingen II 1921/22, blz. 2941) In 1921 werd de regeling van de toewijzing van zetels aan kandidaten vervangen door de regeling die gold tot 1989.

In 1968 stelde de Commissie Cals-Donner voor, de voorkeurdrempel te verlagen tot 25% van de lijstkiesdeler. Aldus gekozen kandidaten zouden moeten worden gekozen verklaard en gerangschikt onmiddellijk na degenen die rechtstreeks de volledige lijstkiesdeler hadden behaald. (Eerste rapport van de Staatscommissie van advies over de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 60.) Bij de behandeling van een wetsvoorstel van die strekking in de Tweede Kamer werd met algemene stemmen het amendement-Wiegel aanvaard, dat inhield dat 25% van de lijstkiesdeler werd vervangen door 25% van de kiesdeler (Bijlage Handelingen II 1970/71, 10 339, nr. 9). Aldus zou voor elke kandidaat van welke lijst ook, dezelfde voorkeurdrempel gaan gelden. Overigens diende, indien een partij met ongelijkkluidende lijsten uitkwam, een kandidaat de drempel dan wel te behalen op één van de daartoe behorende lijsten of stellen gelijkkluidende lijsten. Het wetsvoorstel werd in de Eerste Kamer verworpen. De Eerste Kamer vond deze mogelijkheid van doorbreking van de door politieke partijen vastgestelde lijstvolgorde te ver gaan. (Handelingen I 1970/71, blz. 714–720, 736–738, 742).

Bij de behandeling van de herziene Kieswet in de Tweede Kamer werd het amendement-Kohnstamm om de voorkeurdrempel te verlagen tot 25% van de kiesdeler verworpen (Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 24). Van de zijde van de regering werd over een verlaging van de kiesdrempel tot 25% opgemerkt dat een dergelijke verlaging de balans tussen de invloed van de kiezers en de invloed van de politieke partij op de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer te zeer zou doen doorslaan naar de invloed van de kiezers. Bovendien zou daardoor binnen de politieke partijen een interne verkiezingsstrijd kunnen ontstaan. (Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 59; Handelingen II 1988/89, blz. 67–5795.)

Sinds de totstandkoming van de herziene Kieswet in 1989 is opnieuw de hoogte van de voorkeurdrempel ter discussie gesteld in het kader van het debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.

De Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-De Koning), die zich boog over vraagpunten over de relatie tussen kiezers en gekozenen op landelijk niveau, toonde zich in haar rapport voorstander van verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% van de kiesdeler (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 36–37). Bij de bespreking van dit rapport in de Tweede Kamer werd met ruime meerderheid een motie aanvaard, waarin de regering werd verzocht een wettelijke regeling voor te bereiden waardoor de drempel voor verkiezing met voorkeurstemmen wordt verlaagd (Kamerstukken II 1993/94, 21 427, nr. 91). De toenmalige minister Dales zegde een wetsvoorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel toe (Handelingen II 1993/94, blz. 33–2515).

In zijn advies over het gemengde kiesstelsel d.d. 29 december 1995, toonde de Kiesraad zich een voorstander van een verlaging van de voorkeurdrempel tot 25%.

In het nota-overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 16 september 1996 heb ik een wetsvoorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel aangekondigd. Dit wetsvoorstel dient daartoe. Over het voorstel heeft de Kiesraad op 7 november jl. advies uitgebracht.

### **3. Wenselijkheid van verlaging van de voorkeurdrempel**

#### *a. Enkele afwegingen*

In het algemeen acht ik een vergroting van de mogelijkheid voor de kiezer om de personele samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen te beïnvloeden zeer gewenst. In het huidige kiesstelsel kan de hiervoor genoemde vergroting vorm worden gegeven door een verlaging van de voorkeurdrempel. Onder 4 wordt nog ingegaan op de bijzondere positie van de Eerste Kamer in dezen.

De mogelijkheid voor de kiezer om een stem uit te brengen op de kandidaat van voorkeur, brengt een persoonlijk element in de verkiezingen. De kiezer heeft zo immers de mogelijkheid niet alleen zijn partij-ideologische voorkeur tot uitdrukking te brengen, maar ook een keuze voor een bepaalde persoon te doen. Bij de keuze van de hoogte van de drempel moet een goed evenwicht worden gevonden tussen het tot uitdrukking brengen van de keuze voor een partij enerzijds en de keuze voor een bepaalde kandidaat anderzijds. Aan vergroting van het persoonlijk element in de verkiezingen hecht ik grote waarde. Dit persoonlijk element neemt toe naarmate de voorkeurdrempel lager wordt. Hoe groter immers de invloed is die de kiezer met zijn voorkeurstem kan uitoefenen, hoe meer kandidaten hun best zullen doen dat voorkeurstemmen op hen worden uitgebracht. Hiertoe zullen zij zich in een persoonlijke verkiezingsstrijd tot de kiezers wenden. Dit beschouw ik als winst in de relatie tussen kiezers en gekozenen. Dat hierdoor de verkiezingsstrijd binnen een partij zal toenemen, wat in het verleden wel als argument tegen verlaging van de voorkeurdrempel naar voren is gebracht, acht ik in dit opzicht niet bezwaarlijk.

Ik acht het wel van belang dat de drempel niet zodanig laag wordt gekozen, dat deze kandidaten aanleiding geeft om in de aanloop naar de verkiezingen in min of meer vluchtige publieke optredens zich te profileren ten koste van andere kandidaten. Bovendien is het voor de keuze van de hoogte van de drempel van belang dat partijen in staat moeten zijn voor een evenwichtig samengestelde fractie zorg te dragen. Dit is belangrijk voor het goed functioneren van het vertegenwoordigend orgaan. Een te lage drempel, zal er toe kunnen leiden dat de door de partij vastgestelde volgorde van kandidaten te vaak wordt doorbroken, waardoor aan bedoeld belang tekort wordt gedaan. Anderzijds dient de

drempel wel zodanig laag te zijn dat het persoonlijk element in de verkiezingen wordt gestimuleerd. In het licht van deze argumenten is een drempel van 25% van de kiesdeler een verantwoorde keuze. Een lagere drempel zal te gemakkelijk leiden tot doorbreking van de vastgestelde lijstvolgorde, mede op grond van mogelijk vluchtige contacten van kandidaten met de kiezers tijdens de verkiezingscampagne.

Enige terughoudend bij de verlaging van de voorkeurdrempel is, zoals de Kiesraad in zijn advies aangeeft, ook op zijn plaats omdat de technische herziening van de voorkeurregeling in 1989 ook reeds een belangrijke verruiming van de betekenis van de voorkeurstem tot gevolg heeft gehad en deze verruiming nog slechts eenmaal bij de Tweede-kamerverkiezingen toepassing heeft gevonden.

Van belang voor de keuze van de hoogte van de drempel is ook, zoals de Kiesraad in zijn advies aangeeft, het verschillend effect daarvan voor partijen van verschillende grootte. Naarmate een partij meer zetels behaalt, is het percentage van de op die partij uitgebrachte stemmen dat nodig is om de voorkeurdrempel te behalen kleiner. Indien een partij bijvoorbeeld twee zetels behaalt dan daalt bij een voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler het voor verkiezing bij voorkeurstemmen benodigd aantal stemmen van ongeveer 25% naar ongeveer 13% van de op die partij uitgebrachte stemmen. Heeft een partij 20 zetels, dan is in plaats van 10% voortaan nog maar 5% van het electoraat van de partij nodig. De kans op het welslagen van een voorkeursactie bij verlaging van de drempel, neemt bij grotere partijen relatief meer toe dan bij kleinere, hoewel absoluut gezien hetzelfde aantal stemmen nodig is om de voorkeurdrempel te behalen.

Overigens moet in het oog worden gehouden dat – hoewel in de loop der jaren het aantal stemmen dat op anderen dan de lijsttrekkers is uitgebracht is toegenomen – het overgrote deel van de kiezers zijn stem uitbrengt op een lijsttrekker. Zo bedroeg bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1989 het aantal op de lijsttrekkers uitgebrachte stemmen ruim 7,9 miljoen van de in totaal ruim 8,8 miljoen stemmen (89,8%); in 1994 werden ruim 7,2 miljoen van de in totaal ruim 8,9 miljoen stemmen uitgebracht op de lijsttrekkers (80,9%)<sup>1</sup>. Een deel van de stemmen op de lijsttrekkers kan worden gezien als stemmen op de lijst van een partij, waarbij de kiezer instemt met de door de partij aangebrachte lijstvolgorde. Zoals de Kiesraad terecht opmerkt is het een aan de enkelvoudige voorkeurstem inherent bezwaar, dat een verkiezing bij voorkeurstemmen tot gevolg kan 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. Dit bezwaar wordt groter naarmate de voorkeurdrempel lager wordt. De genoemde effecten zijn 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. Een zeer lage voorkeurdrempel kan slechts bevredigend werken, indien kiezers de mogelijkheid wordt gegeven de kandidaten in de volgorde van hun voorkeur te nummeren. In dat geval immers kunnen kiezers ook aangeven dat zij instemmen met de volgorde van de vastgestelde lijst of welke andere volgorde hun voorkeur heeft. Een dergelijk stelsel is echter te ingewikkeld, zowel voor de kiezers als voor wat betreft de vaststelling van de uitslag.

Ten slotte is bij de vaststelling van de hoogte van de voorkeurdrempel van belang dat een te lage drempel de kans bij met name kleinere partijen vergroot dat kandidaten die de voorkeurdrempel behalen, toch niet worden gekozen, omdat aan de desbetreffende groepering onvoldoende zetels worden toegewezen.

<sup>1</sup> Het percentage voorkeurstemmen op andere kandidaten dan de lijsttrekker bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1986 en 1994 is uitzonderlijk hoog in vergelijking tot de andere verkiezingen. Wel is een opgaande lijn te zien sinds 1946. De hoge percentages in 1986 en 1994 laten zich althans gedeeltelijk verklaren door grote aantallen voorkeurstemmen op de niet-lijsttrekkers Kok en Joekes in 1986 en de eerste vrouwelijke kandidaten op de verschillende lijsten in het algemeen en op Terpstra en Van Rooy in het bijzonder in 1994. Verwezen zij ook naar het artikel van mr. drs. R.C. Hessing, Voorkeurstemmen: populariteitsmeting of machtsmiddel?, Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, 1986, nr. 5, blz. 91 e.v.

Ten slotte merk ik nog op dat verlaging van de voorkeurdrempel ertoe zal leiden dat voorkeursacties voor bijvoorbeeld vrouwen of minderheden, zoals die bij verschillende verkiezingen zijn gevoerd, eerder tot succes kunnen leiden. Ook vanuit die optiek verdient verlaging van de voorkeurdrempel aanbeveling.

#### *b. Enkele berekeningen*

Voor de verkiezingen van 1989 en 1994 is nagegaan wat de invloed zou zijn geweest van verlaging van de voorkeurdrempel naar 25% respectievelijk 10%. Partijen die deelnamen aan de verkiezingen, maar geen zetel hebben behaald zijn buiten beschouwing gelaten.

In 1989 gold nog de oude voorkeurregeling. Zou de huidige regeling hebben gegolden, dan zouden 15 kandidaten de voorkeurdrempel hebben behaald, waarvan er één zou zijn gekozen die zonder deze mogelijkheid van voorkeurstemmen niet zou zijn gekozen.

Een voorkeurdrempel van 25% werd gehaald door 19 personen. Één van hen zou zijn gekozen door de verlaging van de voorkeurdrempel. Een voorkeurdrempel van 10% van de kiesdeler werd gehaald door 40 kandidaten, waarvan er vijf zouden zijn gekozen dankzij een verlaging van de drempel.

Bij de verkiezingen van 1994 behaalden 22 personen de voorkeurdrempel van 50%. Geen daarvan werd gekozen dankzij deze drempel.

Een drempel van 25% van de kiesdeler werd gehaald door 33 personen, waarvan er drie zouden zijn gekozen indien de verlaging van de drempel reeds een feit zou zijn geweest. 52 Kandidaten behaalden ten minste 10% van de kiesdeler. Drie kandidaten echter die deze drempel wel en die van 25% niet overschreden, zouden niet zijn verkozen omdat de desbetreffende groepering (te weten GroenLinks) onvoldoende zetels behaalde.

Hier zij benadrukt dat dit cijfermateriaal slechts een beperkte waarde heeft. Indien de voorkeurdrempel wordt verlaagd en aan de kiezers bekend wordt dat de mogelijkheid om de personele samenstelling van de algemeen vertegenwoordigende organen groter is geworden, dan zal dat naar verwachting tot effect hebben dat meer voorkeurstemmen worden uitgebracht. Het is niet uitgesloten dat de sterke stijging van het aantal bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 uitgebrachte voorkeurstemmen ook samen met een vergroting van de invloed van de voorkeurstem.

#### *c. Conclusies*

Alles afwegende stel ik een verlaging van de voorkeurdrempel tot 25% van de kiesdeler voor, met uitzondering van de drempel voor de Eerste-Kamerverkiezingen (zie onder 4) en voor gemeenteraadsverkiezingen in kleine gemeenten. Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer betekent dit dat de voorkeurdrempel ongeveer 15 000 stemmen bedraagt. Dit aantal moet kunnen worden behaald door een kandidaat met een redelijk grote persoonlijke aanhang onder de kiezers. Ik ga er daarbij vanuit dat kiezers op de hoogte zijn van de invloed van de voorkeurstem. Een lager percentage, bijvoorbeeld van 10%, geeft een te grote kans op ongewenste effecten als doorbreking van de lijstvolgorde door een relatief gering aantal kiezers waar velen instemmen met de volgorde van de lijst en de onmogelijkheid voor partijen om te zorgen voor evenwichtig samengestelde fracties.

De percentages voorkeurstemmen die worden uitgebracht bij verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten zijn doorgaans hoger dan bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De voorgestelde wijziging zal bij de staten- en raadsverkiezingen waarschijnlijk dan ook meer effect

hebben. Dit is geen reden om voor die verkiezingen dan maar zonder meer van de regeling af te zien. Integendeel, het feit dat bij die verkiezingen relatief veel voorkeurstemmen worden uitgebracht is juist een reden om recht te doen aan de bijzondere betrokkenheid van de kiezer. Van belang is wel dat ook voor die verkiezingen een reële drempel blijft bestaan gelet op de hiervoor gegeven bezwaren van een zeer lage drempel.

Voor de verkiezingen van provinciale staten varieert de kiesdeler van ongeveer 2500 in Flevoland tot ongeveer 18 000 in Zuid-Holland. Een voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler is voor die verkiezingen een reële drempel.

Wat betreft verlaging van de voorkeurdrempel voor gemeenteraadsverkiezingen heeft de Kiesraad een verdeeld advies uitgebracht. Een deel van de Kiesraad is voorstander van een verlaging van de voorkeurdrempel voor grote en middelgrote gemeenten. De kiesdeler varieert voor deze gemeenten van bijna 7000 (in Amsterdam) tot ongeveer 550 (Hillegom). Een ander deel voelt niet voor verlaging van de voorkeurdrempel voor gemeenteraadsverkiezingen. Het advies van dat deel van de Kiesraad volg ik niet. Naar mijn mening is de kiesdeler voor kleine en middelgrote gemeenten hoog genoeg om te kunnen spreken van een reële voorkeurdrempel, indien deze wordt verlaagd naar 25% van de kiesdeler. Wel stem ik in met het advies van een deel van de Kiesraad om de drempel in gemeenten met niet meer dan 20 000 inwoners niet te verlagen tot 25%. Voor die gemeenten varieert het aantal stemmen dat nodig zou zijn om bij voorkeur te worden verkozen bij een voorkeurdrempel van 25% van 20 tot 140. Een voorkeuractie in kleine gemeenten kan daarom met betrekkelijk weinig inspanning tot succes leiden, omdat binnen een klein gebied slechts een gering aantal personen aangezeten moet worden een voorkeurstem op een bepaalde kandidaat uit te brengen. Ik besef dat de keuze van de grens altijd enigszins arbitrair is. Aan de keuze van de grens bij 20 000 inwoners ligt ten grondslag dat deze grens ook wordt gehanteerd bij de wijze van toedeling van restzetels (artikel P 8 van de Kieswet).

Voor de verkiezingen van het Europese Parlement worden in het algemeen de regels voor de verkiezingen van de Tweede Kamer gevolgd, tenzij afwijkingen noodzakelijk of wenselijk zijn op grond van de specifieke situatie voor de verkiezingen van het Europese Parlement. Zo is ook de voorkeurregeling van de Tweede-Kamerverkiezingen van toepassing voor de verkiezingen van het Europese Parlement. Ik zie, mede gezien de hoge kiesdeler voor die verkiezingen (ruim 132 000), geen aanleiding thans voor de verkiezingen van het Europese Parlement een afwijkende voorkeurregeling te treffen.

#### **4. De voorkeurstem bij de Eerste-Kamerverkiezing**

Niet wordt voorgesteld de voorkeurdrempel ook te verlagen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Het feit dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten betekent al sinds lang niet meer dat er sprake is van een speciale relatie tussen de Eerste-Kamerleden en de provincie. Inschakeling van de leden van provinciale staten bij de Eerste-Kamerverkiezingen heeft geen andere zin dan dat wordt voorzien in een verkiezing die indirect is en waarbij is verzekerd dat de politieke voorkeuren van de bevolking – zij het indirect – in de Eerste Kamer worden weerspiegeld. De statenleden hebben tot taak de door het electoraat op hen uitgebrachte stemmen door te vertalen naar de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat impliceert in beginsel een keuze voor een bepaalde lijst en niet voor een bepaalde kandidaat. Een lid van provinciale staten kent immers niet de voorkeur van zijn kiezers voor een bepaalde kandidaat. Hij kan alleen de eigen voorkeur volgen, maar die

voorkeur doet in zijn functie als kiesman weinig ter zake. Dit neemt niet weg dat een bevoegdheid van de statenleden om van de door de partijen vastgestelde lijstvolgorde af te wijken in bijzondere gevallen een nuttige correctiemogelijkheid kan zijn. Dit rechtvaardigt echter geenszins een verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Ik wijs er tot slot nog op dat, zoals de Kiesraad in zijn advies heeft aangegeven, bij de huidige voorkeurdrempel als gevolg van het beperkte aantal kiezers een zeer klein aantal statenleden (in Zuid-Holland slechts drie, landelijk gezien zeven à acht) al kan bewerkstelligen dat een kandidaat met doorbreking van de lijstvolgorde tot lid van de Eerste Kamer wordt gekozen. Ook daarom voel ik niet voor een verlaging van de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

In punt 2 van dit onderdeel is geregeld, dat kandidaten op wie een aantal stemmen wordt uitgebracht dat groter is dan 25% van de kiesdeler voor de overige kandidaten zijn verkozen, mits aan de desbetreffende lijst, het stel gelijklopende lijsten of lijstengroep voldoende zetels zijn toegekend. Gelet op artikel P 19, eerste lid, waarin wordt verwezen naar artikel P 15 komen deze kandidaten bij de rangschikking van de lijst door het centraal stembureau bovenaan te staan, in de volgorde van het aantal op hen uitgebrachte stemmen.

Onder punt 3 is geregeld dat voor verkiezingen van gemeenteraden met minder dan negentien zetels de voorkeurdrempel de helft van de kiesdeler bedraagt. Om duidelijk aan te geven dat het er niet om gaat dat aan de desbetreffende lijst, de lijstengroep of het stel gelijklopende lijsten minder dan negentien zetels worden toegekend maar om het totale aantal te verdelen zetels wordt gesproken van het aantal bij de verkiezing te verdelen zetels.

#### *Onderdeel B*

In dit onderdeel is geregeld dat nadat de kandidaten die zijn gerangschikt op de lijst op grond van artikel P 19, eerste lid, worden gerangschikt de kandidaten op wie een aantal stemmen is uitgebracht dat groter is dan 25% van de kiesdeler of de helft van de kiesdeler in geval van gemeenteraadsverkiezingen waarbij minder dan negentien zetels worden verdeeld, maar die niet zijn verkozen, omdat aan de lijst, het stel gelijklopende lijsten onderscheidenlijk de lijstengroep onvoldoende zetels zijn toegewezen.

#### *Onderdeel C*

In dit onderdeel is geregeld dat voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer de huidige voorkeurdrempel van de helft van de kiesdeler wordt gehandhaafd.

#### *Onderdeel D*

Dit betreft een aanpassing van de regeling van plaatsvervangende die voortvloeit uit de verlaging van de voorkeurdrempel. Omdat de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de Eerste Kamer en gemeenteraden met minder dan negentien zetels niet wordt verlaagd, dient in artikel W 1 een onderscheid te worden gemaakt tussen benoeming in vacatures in de

Eerste Kamer of in een gemeenteraad met minder dan negentien zetels en in vacatures in de overige vertegenwoordigende organen waarvan de verkiezing is geregeld in de Kieswet, voorzover althans de voorkeurdrempel daarbij een rol speelt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm