Memorie van Toelichting

Inhoudsopgave

I. Algemeen deel
1. Inleiding
2. Eerdere voorstellen voor wijziging van het kiesstelsel
3. Voorgeschiedenis wetsvoorstel
   3.1. Aanbeveling staatscommissie parlementair stelsel
   3.2. Kabinetsstandpunt en keuze voor het Burgerforum Kiesstelsel
   3.3. Ontwikkelingen sinds advies over wetsvoorstel
   3.4. Wetsvoorstel Met één stem meer keus
4. Het kandidaats- of lijststemstelsel nader belicht
   4.1. Vormgeving en uitwerking nieuw kiesstelsel
   4.2. Evenredige vertegenwoordiging
   4.3. Geen wijziging in krachtsverhoudingen tussen partijen, groot en klein
   4.4. Verhouding tot artikel 4 van de Grondwet
   4.5. Vertegenwoordiging van alle Nederlanders
   4.6. Zetelaantal Tweede Kamer
   4.7. Het stelsel van lijststemmen en kandidaatsstemmen: Grondwettelijk kader
   4.8. Toepasbaarheid voor alle verkiezingen
   4.9. Voorkeurdrempel bij toewijzing kandidaatszetels
   4.10. Werking in de praktijk
   4.11. Noodzakelijke veranderingen van het stembiljet
5. Verlies van betekenis van de kieskringen voor de kandidaatstelling
6. Verhoging waarborgsom bij deelname aan verkiezingen
7. Verhoging aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan verkiezingen
8. Gevolgen regeldruk
9. Financiële gevolgen
10. Invoering nieuw kiesstelsel en inwerkingtreding wet
11. Advies en consultatie

II. Artikelsgewijze toelichting
BIJLAGE – Afweging van drie mogelijke kiesstelsels

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de band tussen kiezers en gekozenen te verbeteren door de introductie van een nieuwe systematiek van stemmen en zeteltoewijzing. Bovendien worden enkele andere wijzigingen ten behoeve van de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel voorgesteld. Het heeft zijn basis in het advies van de staatscommissie parlementair stelsel (naar haar voorzitter ook wel de commissie-Remkes genoemd), dat op 13 december 2018 werd gepresenteerd,[1] en de daarop volgende standpuntbepaling hierover door het kabinet.[2] Het vindt zijn eerdere oorsprong in het advies van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006.[3]

Met dit voorstel wordt de mogelijkheid aan de kiezer geïntroduceerd om zijn of haar stem uit te brengen op een lijst die door de politieke groepering naar keuze is samengesteld (de 'lijststem'), of op een individuele kandidaat op een dergelijke lijst (de 'kandidaatsstem').

---

[1] '*Lage drempels, hoge dijken/democratie en rechtsstaat in balans*', Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam, 2018.

[2] Brieven van de minister van BZK aan de voorzitters van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer van 26 juni 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 34 430, nr. 10, punt 4.1, en van 1 juli 2020, Kamerstukken I 2019/20, 34 430, nr. 16, punt 1.

[3] *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel.* Den Haag, 2006 (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 184, nr. 11).

Wie een lijststem uitbrengt, maakt een keuze voor de kandidaten op de door een politieke groepering voorgestelde lijst, in de volgorde waarop zij op die lijst staan. Wie een kandidaatsstem uitbrengt, spreekt een nadrukkelijke voorkeur uit voor een specifieke kandidaat van die politieke groepering, ongeacht diens positie op de kieslijst.

De toekenning van zetels aan de individuele kandidaten binnen de lijst vindt plaats op basis van enerzijds lijststemmen en anderzijds kandidaatsstemmen. Naar rato van het aantal op die lijst uitgebrachte lijststemmen, respectievelijk kandidaatsstemmen, worden de aan de betreffende politieke groepering toegewezen zetels gesplitst in 'lijstzetels' en 'kandidaatszetels'. Bij de toewijzing van de lijstzetels aan individuele kandidaten is de volgorde van de lijst bepalend, terwijl bij de kandidaatszetels het aantal door de individuele kandidaten behaalde stemmen bepaalt welke kandidaten een zetel krijgen toebedeeld.

In dit wetsvoorstel wordt het nieuwe kiesstelsel voorgesteld voor alle directe verkiezingen: de verkiezingen van de Tweede Kamer, het Europees Parlement, Provinciale Staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges voor de Eerste Kamer.

Bij de toewijzing van kandidaatszetels voor de verschillende vertegenwoordigende organen geldt een voorkeurdrempel. De hoogte van deze voorkeurdrempel verschilt per vertegenwoordigend orgaan. Voor de Tweede Kamerverkiezingen, Provinciale Statenverkiezingen, kiescolleges, waterschapsverkiezingen en gemeenteraads- en eilandraadsverkiezingen (bij raden met 19 of meer zetels) geldt een voorkeurdrempel van 2% van de kiesdeler. Voor gemeenteraads- en eilandraadsverkiezingen bij raden met minder dan 19 zetels geldt een voorkeurdrempel van 4% van de kiesdeler. Voor de Europees Parlementsverkiezingen geldt een voorkeurdrempel van 1% van de kiesdeler. Zie paragraaf 4.9 voor een nadere toelichting van de voorkeurdrempels.

Kandidaatsstemmen werken in het voorgestelde stelsel anders door bij de toewijzing van zetels aan kandidaten dan nu het geval is wanneer op individuele kandidaten voorkeurstemmen worden uitgebracht. Het kiesstelsel is zo ingericht dat kandidaten die kandidaatsstemmen ontvangen in veel gevallen makkelijker verkozen worden dan nu op basis van voorkeursstemmen het geval is.

Overwegingen van kiezers om een stem op een individuele kandidaat uit te brengen kunnen zijn dat deze bijvoorbeeld een aansprekend regionaal profiel heeft, opkomt voor een bepaald belang, of beschikt over kenmerken, kwaliteiten of eigenschappen waarin kiezers zich herkennen of die kiezers graag honoreren.[4] Tegelijkertijd biedt de introductie van de lijststem de mogelijkheid aan kiezers om uit te spreken dat zij de lijstvolgorde zoals door de politieke partij opgesteld onderschrijven, en dus geen voorkeur hebben voor een specifieke kandidaat. Het voorgestelde kiesstelsel is aanbevolen door de staatscommissie, maar ook al in 2006 in discussie gebracht door het indertijd ingesteld Burgerforum Kiesstelsel. Het Burgerforum vatte het voorstel samen onder de titel '*Met één stem meer keus*'. Dit is nu ook de citeertitel van dit wetsvoorstel.

Het voorstel brengt geen verandering in de wijze van verdeling van zetels tussen lijsten. Het biedt kiezers wel andere, nieuwe mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de toewijzing van zetels aan kandidaten binnen die lijsten.

Dit wetsvoorstel bevat daarnaast een aantal andere voorstellen: wijzigingen in de huidige regeling van ondersteuningsverklaringen en wijzigingen in de huidige regeling van waarborgsommen. Deze voorstellen zijn eveneens door de staatscommissie parlementair stelsel aanbevolen. De voorstellen beogen respectievelijk het stelsel te vereenvoudigen, beter te borgen dat nieuwe partijen over enig draagvlak beschikken en lichtvaardige deelname aan de verkiezingen tegen te gaan. Ten slotte wordt voorgesteld om te regelen dat politieke groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing hoeven in te dienen, in plaats van één per kieskring. Deze wijziging komt indirect voort uit het advies van de staatscommissie, die aanbevolen heeft om kieskringen af te schaffen om zo de kandidaatstellingsprocedure te vereenvoudigen. Dat voorstel bleek niet wenselijk om

[4] Zie onder meer: Van der Kolk, H. (2019). *Wat zijn de verwachte effecten van de invoering van een kiesstelsel met een lijststem in Nederland? Een eerste verkenning*. Enschede: Universiteit Twente; Van Holsteyn, J.J., & Andeweg, R.B. (2012). Tweede orde personalisering: Voorkeursstemmen in Nederland. *Res Publica, 54*(2),163-191.

een-op-een over te nemen, omdat de kieskringen voor verschillende verkiezingen een belangrijke rol spelen bij procedure van de uitslagvaststelling, en de uitvoerbaarheid onder druk zou komen te staan als deze rol zou moeten worden overgenomen door het centraal stembureau.

Over een eerdere versie van dit wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 9 september 2021 een zeer kritisch advies uitgebracht.[5] Naar aanleiding daarvan zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting herzien en op diverse punten aangepast. In dit kader is ook onderzoek verricht door de Universiteit Leiden naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor de verkiezing van de verschillende vertegenwoordigende organen.[6] Daarnaast heeft de Universiteit Leiden onderzocht wat het mogelijke effect zou zijn van de invoering van een voorkeurdrempel onder het voorgestelde kiesstelsel Met één stem meer keus.[7] De uitkomsten van deze onderzoeken zijn meegenomen bij de herziening en aanpassing van het wetsvoorstel.

Op 27 maart 2023 hebben de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijk advies gepubliceerd met de titel '*Elke regio telt*'.[8] Dit advies staat stil bij de aard en omvang van regionale verschillen en achterstanden in Nederland en heeft tot doel om bij te dragen aan een nieuwe aanpak van regionale verschillen in brede welvaart. Een van de aanbevelingen van de raden is om te werken aan wederzijdse vertegenwoordiging: van regio's op nationaal niveau en van het Rijk in de regio's. Om de regio meer stem te geven in de nationale besluitvorming zijn door de staatscommissie parlementair stelsel en het Burgerforum Kiesstelsel concrete voorstellen gedaan. Daarnaast zouden politieke partijen zich bij de samenstelling van hun kandidatenlijsten voor de Tweede Kamerverkiezing meer rekenschap kunnen geven van regionale spreiding, aldus de raden. Het voorliggende wetsvoorstel kan, zoals de raden betogen, bijdragen aan het vergroten van de parlementaire aandacht voor de regio's. Daarbij past wel de kanttekening dat kiesstelsels slechts de voorwaarden creëren voor een goede vertegenwoordiging. Van groot belang is ook of politieke partijen met kandidaten komen waarin kiezers zich herkennen en die de regio's vertegenwoordigen.

In het algemene deel van deze toelichting wordt allereerst nader ingegaan op de geschiedenis van discussies over het kiesstelsel sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Vervolgens komt elk van de onderdelen van het wetsvoorstel aan de orde, met indien van toepassing een reactie op voormeld advies van de Afdeling. Tot slot wordt nader ingegaan op de inwerkingtreding van het voorstel en de voor de goede invoering noodzakelijke implementatieactiviteiten.

2. Eerdere voorstellen voor wijziging van het kiesstelsel

Het kiesstelsel is al decennialang onderwerp van maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke discussie. De relatie tussen kiezer en gekozene is daarbij altijd een centraal thema. In de loop van de tijd hebben achtereenvolgende commissies zich over deze relatie gebogen; vele publicaties hebben hierover het licht gezien.

De belangrijkste kenmerken van het huidige kiesstelsel kunnen worden teruggevoerd naar de Grondwetsherziening van 1917. Toen werd het algemeen kiesrecht voor mannen ingevoerd en werd het districtenstelsel vervangen door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Van een werkelijk *algemeen* kiesrecht kan overigens pas worden gesproken sinds 1919, met de invoering van het actief kiesrecht voor vrouwen. Door de evenredige vertegenwoordiging werd de Tweede Kamer in haar samenstelling een weerspiegeling van de politieke verhoudingen binnen de samenleving. Na 1917 werd met een zekere regelmaat en in een toenemende frequentie het kiesstelsel onderwerp van onderzoek en debat. Dit heeft geleid tot verschillende voorstellen tot aanpassing van het kiesstelsel. De belangrijkste voorstellen worden hier samengevat.

---

5 W04.21.0073/I, www.raadvanstate.nl
6 *Het effect van 'Met één stem meer keus'*. Leiden, 2023.
7 *Voorkeurdrempels in kaart*. Leiden, 2023.
8 Rli, RVS en ROB (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag.

De staatscommissie-Cals/Donner (1968/69) deed een voorstel om de relatie kiezer-gekozene te versterken door de Tweede Kamer te laten kiezen in twaalf kiesdistricten. Daardoor zou een aantal kleine partijen verdwijnen en de grote(re) partijen zouden in het algemeen groter worden. De staatscommissie was in meerderheid van oordeel, dat dit voorstel in overeenstemming was met de Grondwet, *mits de regeling van het kiesstelsel binnen de afzonderlijke kiesgebieden zodanig wordt ingericht, dat daarin de evenredige vertegenwoordiging zo goed mogelijk tot haar recht komt*. Twee leden van de commissie waren van mening dat het voorstel de grondslag van de evenredige vertegenwoordiging zou aantasten. De staatscommissie verwachtte dat het voorgestelde nieuwe stelsel Kamer én regering daadkrachtiger zouden maken. Het voorstel werd niet door de regering overgenomen.

De commissie-Deetman (1990), die bestond uit twaalf leden van de Tweede Kamer, probeerde eveneens knelpunten in de relatie kiezer-gekozene te benoemen en op te lossen. De commissie stelde twee alternatieven voor. De eerste bestond uit het toekennen van twee stemmen aan de kiezer: één voor de vertegenwoordiger van het kiesdistrict en één ter bepaling van de evenredige vertegenwoordiging. De tweede mogelijkheid was de invoering van een klein aantal kiesdistricten (tussen de 5 en 15). In elk van deze districten zouden 10 à 30 Kamerleden worden gekozen. De commissie-De Koning (1993) werd gevraagd om hierover te adviseren. Deze commissie adviseerde negatief over wijziging van het kiesstelsel, met uitzondering van de verlaging van de voorkeurdrempel van 50% naar 25% van de kiesdeler. Dit voorstel werd overgenomen en wordt sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 1998 toegepast.

In 1995 stelde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een gemengd kiesstelsel voor, als mogelijke uitwerking van een passage in het regeerakkoord van het kabinet-Kok I over wijziging van het kiesstelsel om de band tussen kiezer en gekozene te verbeteren en directer te maken. In dat stelsel zou de Tweede Kamer in twee groepen worden verkozen: de ene groep door middel van de bestaande wijze van verkiezen en de andere in vijf meervoudige districten, op basis van evenredige vertegenwoordiging. De kiezer zou voor elk van beide groepen een stem kunnen uitbrengen.[9] Dit voorstel kreeg onvoldoende steun in de Tweede Kamer.

In het regeerakkoord van het kabinet-Kok II werd een nieuw kiesstelsel aangekondigd, 'met het oog op enige versterking van het regionale element en de herkenbaarheid van personen bij de Tweede Kamerverkiezingen'. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties legde in een nota 'wijziging kiesstelsel' (1999) zes alternatieve kiesstelsels aan de Tweede Kamer voor, die konden 'bijdragen tot een grotere invloed van de kiezers op de personele samenstelling van de Tweede Kamer'.[10] De Tweede Kamer heeft hieruit geen keuze gemaakt.

Ten tijde van het kabinet-Balkenende I kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2002 aan dat het kabinet met een brief zou komen over een wijziging van het kiesstelsel. Nadat in 2003 in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II een nieuw kiesstelsel werd aangekondigd, diende de minister voor Bestuurlijke vernieuwing daarvoor een wetsvoorstel in. De kiezers zouden twee stemmen krijgen: één op een landelijke lijst en één op een districtskandidaat. Nederland zou worden opgedeeld in meervoudige kiesdistricten. De kandidaten die in een district de meeste stemmen zouden hebben gekregen (en een bepaalde kiesdrempel zouden hebben gehaald), zouden direct een zetel krijgen. In totaal zouden op die manier 75 districtsvertegenwoordigers worden gekozen. Vervolgens zou op basis van de uitgebrachte stemmen op de landelijke kandidatenlijsten worden vastgesteld hoe het totaal aantal zetels naar evenredigheid over de partijen verdeeld moest worden. De overige 75 zetels zouden vervolgens op basis van de landelijke kandidatenlijsten worden gevuld. Hierdoor bleef sprake van evenredige vertegenwoordiging. Nadat de minister in 2005 was afgetreden werd zijn wetsvoorstel ingetrokken.

---

9 *Kamerstukken II* 1995/96, 21 427, nr. 112.
10 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 957 nr. 2.

In 2005 heeft de regering een wetsvoorstel[11] ingediend waarin werd voorgesteld de voorkeurdrempel te verlagen van 25% naar 12,5% van de kiesdeler. Het verlagen van de voorkeurdrempel werd gezien als een belangrijke maatregel om de band tussen kiezer en gekozene te versterken, omdat hiermee de mogelijkheid werd vergroot voor kiezers om invloed te hebben op de verkiezing van specifieke personen en niet alleen hun partijvoorkeur tot uitdrukking te brengen. Na de val van het kabinet heeft het minderheidskabinet-Balkenende III ervoor gekozen het wetsvoorstel in te trekken.

In 2006 constateerde het in dat jaar ingestelde Burgerforum Kiesstelsel dat het tussen kiezer en gekozene schort aan vertrouwen en deed daarom de aanbeveling de kiezers de mogelijkheid te bieden om ofwel op een partij, ofwel op een kandidaat te stemmen. De stemmen op een partij zouden vervolgens worden opgeteld bij de stemmen op individuele kandidaten van die partij; het totaal bepaalt hoeveel zetels die partij krijgt. Vervolgens wordt het aantal zetels van een partij in twee delen gesplitst, naar rato van het percentage behaalde partijstemmen en voorkeurstemmen op individuele kandidaten. Eerst worden de zetels gevuld die te danken zijn aan partijstemmen; hierbij geldt de kandidatenlijst. Daarna worden de zetels gevuld die te danken zijn aan voorkeurstemmen: hierbij wordt de volgorde van toedeling volledig bepaald door het aantal voorkeurstemmen dat een kandidaat heeft gekregen. Het Burgerforum Kiesstelsel deed ook de aanbeveling het stelsel van restzetelverdeling te wijzigen en hiertoe het systeem van de grootste overschotten in te voeren. In 2008 besloot het kabinet-Balkenende IV om deze aanbevelingen niet over te nemen.

Deze terugblik laat zien dat versterkingen in de relatie kiezer-gekozene in verschillende richtingen (kunnen) worden gezocht. Eén van de rode draden in al deze op zichzelf uiteenlopende voorstellen en de discussie hierover is dat steeds bijzonder belang werd gehecht aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging. Het belang dat aan dit uitgangspunt wordt gegeven is nadien niet afgenomen, zoals is gebleken in de discussie tot dit wetsvoorstel aan toe.

3. Voorgeschiedenis wetsvoorstel

3.1. Aanbeveling staatscommissie parlementair stelsel

De staatcommissie parlementair stelsel signaleert onder meer dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging met open lijsten over het algemeen bevredigend functioneert en succesvol is,[12] maar dat sommige groepen kiezers zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet altijd zijn. De staatcommissie spreekt in dit verband over een tekortschietende inhoudelijke representatie: het verschijnsel dat de publieke besluitvorming niet altijd correspondeert met de opvattingen van aanzienlijke groepen kiezers, met name lager opgeleiden. Ten aanzien van enkele gezichtsbepalende onderwerpen, bijvoorbeeld Europese integratie- en het migratiebeleid, is dit het geval.[13] Hoewel hier een genuanceerde benadering op zijn plaats is,[14] acht de staatscommissie het in dit licht voorstelbaar dat het te voeren

---

[11] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 418, nr. 2.

[12] Volgens de staatscommissie leidt het Nederlandse kiesstelsel tot een betere representatie van de kiezers dan andere stelsels. Het bevordert daardoor de responsiviteit van en het vertrouwen in het politieke systeem. Verder kunnen nieuwe partijen en ook getalsmatig kleine minderheden dankzij de evenredige vertegenwoordiging gemakkelijk doordringen in het parlement met alle voordelen van dien. Dit alles leidt ertoe dat het stelsel *als zodanig* door de meeste burgers als eerlijk en rechtvaardig wordt gezien.

[13] Zie ook: H. van der Kolk, 'Populisme, immigratie en Europa' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 66-75, en Z. Lefkofridfi, e.a., 'Left-Authoritarians and Policy Represenation in Western Europe: Electoral Choice across Ideological Dimensions' in: *Electoral Studies*, 37(1), 2014, p. 65-70.

[14] De congruentie tussen de opvattingen van politici en die van de kiezers bedroeg in 1971/1972 een kleine 70%, daalde in 1977/1979 licht naar 67% en in 1989/1990 naar 64%. Daarna steeg deze congruentie echter tot een opmerkelijke 90% in 1990, om in 2017 weer te dalen naar 85%. Let wel: deze cijfers betreffen alle kiezers, lager en hoger opgeleide. Indien vervolgens wordt ingezoomd op het verschil in opleidingsniveau dan blijkt dat het verschil in congruentie tussen lager en hoger opgeleiden daalde van bijna 19%-punten in 1977/1978 naar 3,4%-punten in 2017. Al met al is er, ook bij de lager opgeleiden, op het vlak van inhoudelijke representatie geen sprake van een groeiende kloof. Dat alles neemt echter niet weg dat van de lager opgeleiden 30% zich in 2017 onvoldoende herkent in het gevoerde minderhedenbeleid (bij de hoger opgeleiden

regeringsbeleid niet altijd wordt gesteund door een meerderheid van de kiezers. Mede in het licht hiervan heeft de staatscommissie gezocht naar voorstellen ter verbetering van het kiesstelsel. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een advies voor een nieuw stelsel, dat in veel opzichten lijkt op het huidige. In de kern komt het neer op het stelsel van het Burgerforum Kiesstelsel; het stelsel dat in dit wetsvoorstel nader is uitgewerkt.

Wanneer een kiezer haar of zijn stem op een individuele kandidaat naar keuze uitbrengt, wordt met de systematiek van zeteltoewijzing onder het voorgestelde kiesstelsel de betreffende kandidaat makkelijker gekozen in vergelijking met het huidige systeem met voorkeursstemmen. De kiezer die een kandidaatsstem uitbrengt krijgt zo meer invloed op de toewijzing van zetels aan kandidaten binnen een partij. Dit vergroot de kans dat voor de kiezer aansprekende kandidaten een zetel verwerven en dat kiezers zich zullen herkennen in de personen uit wie het vertegenwoordigend orgaan bestaat. Anderzijds biedt het kiesstelsel aan kiezers die géén uitgesproken voorkeur voor een kandidaat hebben de mogelijkheid om de lijstvolgorde zoals deze door de partij van hun keuze is opgesteld te onderschrijven. In de huidige situatie brengen veel kiezers zonder expliciete voorkeur voor een kandidaat doorgaans hun stem uit op de lijsttrekker. De regering acht het wenselijk dat onder het nieuwe kiesstelsel inzichtelijk wordt hoeveel kiezers een expliciete voorkeur hebben voor een kandidaat, al dan niet de lijsttrekker, en hoeveel kiezers zich conformeren aan de lijstvolgorde zoals deze door een politieke partij is vastgesteld.

De (persoonlijke) kenmerken van een kandidaat die voor de kiezer van betekenis zijn, kunnen zeer uiteenlopen (zoals in paragraaf 1 al is benoemd). De kiezer kan zich onder andere aangesproken voelen door de inhoudelijke kennis van een kandidaat of het bijzondere belang dat de kandidaat aan bepaalde inhoudelijke thema's toekent. Het is ook mogelijk dat de kandidaat bepaalde persoonlijke kwaliteiten heeft waarin de kiezer zich herkent of die de kiezer graag honoreert, of dat de kiezer zich op een andere manier verbonden voelt met de desbetreffende kandidaat. Uiteindelijk draagt dat bij aan een sterker draagvlak voor de uitkomsten van de werkzaamheden van het vertegenwoordigend orgaan en de wijze waarop het functioneert.

Door wijzigingen aan het kiesstelsel is het volgens de staatscommissie mogelijk dat meer kiezers zich beter vertegenwoordigd zullen voelen dan op dit moment. Wanneer het parlementaire stelsel en het draagvlak voor dit stelsel aan kracht wint, wordt de toekomstbestendigheid van het stelsel bevorderd. De staatscommissie heeft gezocht naar mogelijkheden om binnen de grondwettelijke grenzen van de evenredige vertegenwoordiging het kiesstelsel te verbeteren. Daarbij benadrukte de staatscommissie dat het van belang is dat persoonlijke en regionale voorkeuren van kiezers beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht en vertaald in de uiteindelijke uitslag. De weging van mogelijke antwoorden op de probleemanalyse aan de hand van verschillende alternatieve kiesstelsels leidde tot de aanbeveling het kiesstelsel zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel in te voeren.

De staatscommissie heeft zich in het advies enkel gericht op de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. De overige verkiezingen zijn buiten beschouwing gebleven. Niettemin acht de staatscommissie het voorstelbaar dat wijzigingen aan de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer doorwerken in de andere verkiezingen. In tal van gemeenten zou versterking van de persoonlijke en 'regionale' (in gemeenten veeleer de 'lokale') componenten in deze stelsels eveneens gewenst kunnen zijn, aldus de staatscommissie.

3.2. Kabinetsstandpunt en keuze voor het Burgerforum Kiesstelsel

---

is dat percentage 13%). Ten aanzien van de Europese integratie is het beeld omgekeerd: daar zijn het juist de hoger opgeleiden die zich minder herkennen in het gevoerde beleid dan de lager opgeleiden (22% respectievelijk 11%). Als het vraagstuk van de 'kloof' tussen kiezers en gekozenen in bredere, meer ideologische termen wordt geduid, dan is het beeld minder rooskleurig: de grootste groep kiezers (ten minste een derde van het electoraat) is sociaaleconomisch links en cultureel rechts, bij de Kamerleden is dat percentage slechts 14%. Van de lager opgeleiden rekent bijna 43% zich tot deze groep. R.B. Andeweg (2018), *Kiezers, Kamerleden en 'de Kloof'*, p. 7-9 en 12-13.

In zijn standpunt over het eindrapport van de staatscommissie[15] onderschreef het kabinet het oordeel van de staatscommissie dat het huidige kiesstelsel in essentie voldoet, maar dat er verbeteringen aan het stelsel nodig zijn om de binding tussen de kiezer en de personen die gekozen worden te vergroten. Het kabinet gaf daarbij aan in het bijzonder te hechten aan het vergroten van de zogenaamde regionale binding. Een grotere regionale binding draag bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging bij een flink deel van de kiezers.[16] Het kabinet merkte hierbij op dat kiesstelsels slechts de voorwaarden creëren voor een verbetering van de inhoudelijke vertegenwoordiging. Van groot belang daarbij is ook of de politieke partijen daadwerkelijk met kandidaten komen waarin kiezers zich kunnen herkennen.

Bij de beoordeling van verschillende kiesstelsels onderstreepte het kabinet verschillende aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt vond het kabinet de toegankelijkheid van het gewijzigde stelsel voor kiezers. Bij de invoering van een nieuw kiesstelsel is van groot belang dat kiezers begrijpen welke keuzes mogelijk zijn en wat de betekenis is van die keuzes. In dat verband verdient het de voorkeur dat een nieuw kiesstelsel niet alleen voor de Tweede Kamer wordt ingevoerd, maar dat dit kiesstelsel eveneens bij andere verkiezingen dan voor de Tweede Kamer kan worden ingevoerd. Ook gaf het kabinet aan binnen de kaders van de Grondwet te willen blijven. Het kabinet hechtte veel waarde aan het behoud van de in de Grondwet verankerde evenredigheid en gaf aan niet te willen tornen aan het aantal van 150 zetels in de Tweede Kamer.

Zoals in het kabinetsstandpunt aangekondigd, zijn vervolgens het door de staatscommissie aanbevolen Burgerforum Kiesstelsel en twee andere mogelijke alternatieve kiesstelsels geanalyseerd en gewogen. De twee alternatieven betroffen een meervoudig districtenstelsel waarin compensatiezetels nodig zijn om de evenredigheid te borgen (in essentie een vereenvoudigde versie van het Deense kiesstelsel) en een kiesstelsel met (de huidige) 20 kamerkieskringen waarin per kieskring een deels unieke kandidatenlijst wordt ingediend. Van deze drie stelsels zijn de belangrijkste karakteristieken naast elkaar gezet (zie de bijlage). De uiteindelijke keuze tussen de drie stelsels is gemaakt door deze te vergelijken ten aanzien van de karakteristieken evenredigheid, binding tussen kiezers en gekozenen, selectie van kandidaten, toegankelijkheid voor de kiezers en voor politieke partijen, systematische complexiteit en complexiteit voor het verkiezingsproces.[17] Die mate van begrijpelijkheid is een aandachtspunt waarvoor ook in het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 11 december 2019 breed aandacht werd gevraagd. Bij brief van 1 juli 2020 heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat het kabinet tot de conclusie is gekomen dat het Burgerforum Kiesstelsel de beste basis biedt om verder te gaan met de wijziging van ons kiesstelsel.[18]

De regering kiest ervoor de termen ‘lijststem’ en ‘kandidaatsstem’ te hanteren. Het voorgestelde kandidaats- of lijststemstelsel wordt in navolging van het Burgerforum in dit wetsvoorstel aangeduid als “Met één stem meer keus”, tevens de citeertitel van het wetsvoorstel.

3.3. Ontwikkelingen sinds advies over wetsvoorstel

Volgend op de brief van 1 juli 2020 is het wetsvoorstel op 15 december 2020 in consultatie gebracht.[19] Vervolgens is het wetsvoorstel op 17 maart 2021 bij de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) aanhangig gemaakt voor advies. De Afdeling heeft op 9 september 2021 een zeer kritisch advies uitgebracht en geadviseerd het wetsvoorstel niet in te dienen. Dit advies gaf aanleiding het wetsvoorstel nader te overdenken, zoals ook is toegelicht in de brief van 15 juli 2022 over het vervolgproces van het wetsvoorstel.[20]

---

15 Brief van de minister van BZK aan de voorzitter van de TK van 26 juni 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 34 430 nr. 10, punt 4.1.

16 Volgens het NKO 2017 was 35% van de respondenten van mening dat iedere regio of provincie zijn eigen Kamerleden zou moeten hebben.

17 In de bijlage bij deze toelichting wordt samengevat hoe de drie stelsels zijn geanalyseerd en gewogen.

18 *Kamerstukken II* 2018/19, 34 430, nr. 16.

19 *Kamerstukken II* 2018/19, 34 430, nr. 18.

20 *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925-VII, nr. 172.

In laatstgenoemde brief is een onderzoek aangekondigd naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor alle vertegenwoordigende organen.[21] Het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden is gevraagd het onderzoek te verrichten.[22] Het onderzoek richtte zich op twee hoofdvragen:

1) In hoeverre is er bij kiezers, voor de verschillende vertegenwoordigende organen, behoefte aan de mogelijkheid om een lijst- dan wel kandidaatsstem uit te brengen?[23]
2) Wat zijn de te verwachten gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor alle direct gekozen vertegenwoordigende organen, met name wat betreft de gekozen kandidaten?

De onderzoekers hebben in het onderzoek gekeken naar zowel het voorstel dat in 2021 aanhangig is gemaakt bij de Afdeling ('voorstel 1': eerst de toewijzing van lijstzetels, dan de toewijzing van kandidaatszetels), als naar de voorgenomen wijziging die is aangekondigd in de brief van 15 juli 2022 ('voorstel 2': eerst de toewijzing van kandidaatszetels, dan de toewijzing van lijstzetels) en vergeleken deze twee voorgestelde kiesstelsels met het huidige kiesstelsel. Het is hierbij van belang te vermelden dat de verwachte effecten gebaseerd zijn op doorrekeningen waarbij gebruik is gemaakt van de uitslagen van de – ten tijde van het onderzoek – meest recent gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer (2021), Europees Parlement (2019), Provinciale Staten (2019), gemeenteraad (2022) en waterschappen (2019). Voor de doorrekeningen hebben de onderzoekers enkele aannames gedaan die zijn gebaseerd op een enquête die is uitgezet onder een representatieve steekproef van Nederlanders (via het LISS-panel). Deze enquête is specifiek voor dit onderzoek opgesteld en uitgezet. Meer informatie hierover is terug te lezen in het genoemde onderzoeksrapport.

Uit het onderzoek komt onder meer naar voren dat 45% van de respondenten voorstander is van het invoeren van de mogelijkheid om een lijststem uit te brengen. Slechts 20% van de respondenten is tegenstander. 33% van de respondenten geeft aan niet te weten voor of tegen deze verandering te zijn en 3% wil geen antwoord geven. Bij de Tweede Kamerverkiezingen is het aandeel kiezers dat verwacht een lijststem uit te brengen indien deze optie er is, gelijk aan het aandeel kiezers dat verwacht een kandidaatsstem uit te brengen. Bij de andere verkiezingen verwachten meer kiezers een lijststem uit te brengen dan een kandidaatsstem. De belangrijkste redenen om een lijststem uit te brengen zijn dat respondenten geen voorkeur hebben voor een kandidaat op de lijst en dat zij onvoldoende kennis hebben van deze kandidaten om daartussen een keuze te kunnen maken. De belangrijkste reden om een kandidaatsstem uit te brengen is (nog steeds) om steun aan de partij te geven. Overige redenen zijn de kwaliteit van de kandidaat, dat de kandidaat een vrouw is, en op gemeenteraadsniveau dat de respondent de kandidaat kent.

Uit het onderzoek blijkt dat, als het gedrag van kiezers en partijen niet wijzigt, er bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 meer kandidaten gekozen worden die de lijstvolgorde doorbreken onder zowel voorstel 1 (39 kandidaten) als voorstel 2 (11 kandidaten) dan onder het huidige (kies)stelsel (3 personen). Bij de vier andere verkiezingen (Europees Parlement, Provinciale Staten, gemeenteraad en waterschap) leidt voorstel 1 eveneens tot een groter aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt in vergelijking met het huidige (kies)stelsel. Bij voorstel 2 neemt dit aandeel, bij de verkiezingen op decentraal niveau, ten opzichte van het huidige stelsel echter af. Onder het huidige kiesstelsel wordt, bij verkiezingen op decentraal niveau, de lijstvolgorde doorbroken door ongeveer 10% van de volksvertegenwoordigers. Onder voorstel 1 zou dit verdubbelen naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 zou echter slechts 2% de lijstvolgorde doorbreken bij de verkiezingen op decentraal niveau.

Als wordt gekeken naar het effect op gekozen mannen en vrouwen blijkt dat onder voorstel 1 het aandeel vrouwelijke volksvertegenwoordigers er bij alle verkiezingen substantieel op vooruit gaat. Onder voorstel 2 gaat het aandeel vrouwen er bij vrijwel alle verkiezingen op achteruit ten

---

[21] Met uitzondering van de Eerste Kamer.

[22] *Het effect van 'Met één stem meer keus'*. Leiden, 2023.

[23] Voor het beantwoorden van de eerste vraag moesten twee aan elkaar gerelateerde subvragen beantwoord worden:
1a) Welk deel van de kiezers zal een stem uitbrengen op een kandidaat en welk deel van de kiezers zal een stem uitbrengen op de lijst?
1b) Hoe zal onder het nieuwe kiesstelsel, gegeven het te verwachten stemgedrag, de personele samenstelling van vertegenwoordigende organen verschillen van de samenstelling onder het huidige kiesstelsel?

opzichte van het huidige stelsel. De enige uitzondering hierop is de Tweede Kamerverkiezing. Er zijn volgens de onderzoekers geen eenduidige effecten op de regionale spreiding van kandidaten onder voorstel 1 en voorstel 2 te verwachten. Onder voorstel 1 is de verdeling van Tweede Kamerleden naar provincie iets evenrediger dan onder het huidige kiesstelsel of onder voorstel 2. Binnen de Provinciale Staten of waterschappen is de verdeling van kandidaten over de gemeenten die binnen het geografische bereik van die verkiezing vallen nauwelijks evenrediger onder beide stelsels.[24]

Een van de opvallendste constateringen is dus dat er bij voorstel 1 een behoorlijke toename is van het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt, terwijl het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt onder voorstel 2 juist in sterke mate afneemt. De enige uitzondering hierop is de verkiezing van de Tweede Kamer, waarbij voorstel 2 een uitkomst heeft die in het midden ligt tussen voorstel 1 en het huidige kiesstelsel. Dit is volgens de onderzoekers een gevolg van een verschil in de gemiddelde fractiegrootte tussen de verschillende niveaus van de vertegenwoordigende organen, en hoe voorkeursstemmen over het algemeen verdeeld zijn over kandidaten. De eerste kandidaat op de lijst (lijsttrekker) haalt doorgaans veruit de meeste stemmen, ook kandidaten op positie 2 en 3 halen nog relatief veel stemmen, maar daarna vlakt dit snel af. Omdat fracties op decentraal niveau vaak vrij klein zijn, komen de beschikbare kandidaatszetels daar met name toe aan kandidaten die hoger op de lijst staan, hetgeen zorgt voor een lager aandeel lijstdoorbrekingen. Hoe groter de fractie, hoe kleiner dit omschreven effect.

Omdat uit het onderzoek is gebleken dat voorstel 2 ertoe leidt dat zich op decentraal niveau fors minder lijstdoorbrekingen voordoen dan onder het huidige stelsel, zodat de vraag is hoe daarmee de doelstelling van het wetsvoorstel wordt bereikt, heeft de regering de in de brief van 15 juli 2022 aangekondigde voorgenomen wijziging met betrekking tot de volgorde van toewijzing van lijst- en kandidaatszetels heroverwogen.

Dit heeft tot gevolg dat teruggekeerd wordt naar het voorstel zoals dat eerder aan de Afdeling is voorgelegd (voorstel 1) met als belangrijke wijziging dat een beperkte voorkeurdrempel wordt toegevoegd, om daarmee te voorkomen dat kandidaten met een te marginaal aantal voorkeursstemmen een kandidaatszetel verwerven.

Om zicht te krijgen op de doorwerking van een beperkte voorkeursdrempel, is aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden gevraagd hier vervolgonderzoek naar te verrichten.[25] De onderzoekers hebben de vraag beantwoord wat het effect is van het combineren van het wetsvoorstel zoals in 2021 ingediend bij de Afdeling (voorstel 1) met een beperkte voorkeurdrempel. Bij de invoering van een voorkeurdrempel moeten kandidaten meer stemmen behalen dan deze drempel om in aanmerking te komen voor een kandidaatszetel. Haalt een kandidaat de drempel niet, dan komt de betreffende kandidaatszetel toe aan de hoogstgeplaatste (nog niet verkozen) kandidaat op de door de partij opgestelde lijst.

De onderzoekers hebben de invoering van verschillende voorkeurdrempels onderzocht. Ze hebben daarbij specifiek ingezoomd op het mogelijke effect op het aantal lijstdoorbrekingen, de man/vrouw verdelingen de regionale spreiding van gekozen kandidaten. Het is van belang hierbij op te merken dat het lastig is om het precieze effect van zulke voorkeurdrempels te onderzoeken. De onderzoekers waren genoodzaakt de aanname te doen dat de relatieve verdeling van de stemmen op kandidaten in het voorgestelde nieuwe kiesstelsel gelijk blijft aan de verdeling onder het huidige kiesstelsel. Maar omdat het in sommige situaties (in relatief kleine gemeenten) om in absolute aantallen beperkte voorkeurdrempels gaat, kunnen kleine veranderingen in het stemgedrag daar grote gevolgen hebben. Het is onmogelijk om daar goede voorspellingen over te doen op kandidaatsniveau. De resultaten in het onderzoeksrapport moeten daarom indicatief worden geïnterpreteerd. Daarom werken de onderzoekers met een onzekerheidsmarge bij de bespreking van de resultaten.

---

[24] Voor de analyse van de regionale spreiding van gekozen kandidaten voor de Provinciale Staten en waterschappen hebben de onderzoekers onderscheid gemaakt tussen kandidaten die wonen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, en gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Dit omdat de discussie over regionale binding zich vaak toespitst op het verschil randstad/niet-randstad en stad/dorp.

[25] *Voorkeurdrempels in kaart*. Leiden, 2023.

De onderzoekers constateren dat het effect van de invoering van voorkeurdrempels anders is voor nationale verkiezingen dan voor decentrale verkiezingen. Bij de nationale verkiezingen heeft een drempel vanaf 2% al direct een sterk effect. Bij de decentrale verkiezingen heeft een drempel tot ongeveer 7% nog maar weinig effect, en pas daarna geleidelijk meer effect. De invoering van een drempel heeft vooral een sterk effect op het aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde weet te doorbreken. Het effect op de man/vrouw verdeling is minder significant. Maar in algemene zin kan worden gesteld dat hoe lager de drempel, hoe gunstiger dat uitpakt voor het aantal verkozen vrouwen. Vanwege het in absolute zin lage aantal stemmen dat een lage voorkeurdrempel op decentraal niveau vertegenwoordigt is het volgens de onderzoekers raadzaam te overwegen na te denken over verschillende voorkeurdrempels voor verschillende niveaus: dat wil zeggen een hogere voorkeurdrempel bij gemeenteraads-, Provinciale Statenverkiezingen of Waterschapsverkiezingen dan voor Tweede Kamerverkiezingen. De onderzoekers merken in dit verband op dat ook in het huidige kiesstelsel verschillende voorkeurdrempels gelden voor verschillende niveaus.[26] Hier is destijds voor gekozen om een drempel op te werpen tegen kandidaten die in een kleine gemeente en in de openbare lichamen met betrekkelijk weinig inspanning door middel van voorkeursstemmen in de raad kunnen worden gekozen.[27] Dit argument is nog steeds van toepassing.

3.4. Wetsvoorstel Met één stem meer keus

Nadere overdenking van het wetsvoorstel, naar aanleiding van het advies van de Afdeling en voormelde onderzoeken door de Universiteit Leiden, heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op enkele punten is aangepast.

Ten aanzien van de motivering achter het wetsvoorstel heeft een verdere doorontwikkeling plaatsgevonden. Het aansluiten bij de aanbeveling van de staatscommissie en het daaropvolgende kabinetsstandpunt laten namelijk onverlet dat de opvatting van de regering ten aanzien van dit wetsvoorstel de afgelopen tijd nader vorm heeft gekregen. Waar het nieuwe kiesstelsel eerder vooral werd gepresenteerd als dé manier om de band tussen kiezer en gekozene te versterken, is de regering naar aanleiding van het nader doordenken van het wetsvoorstel de mening toegedaan dat dit genuanceerder ligt.

Het kiesstelsel zal naar verwachting slechts in bepaalde mate kunnen bijdragen aan de versterking van de band tussen kiezer en gekozene, en vormt geen totaaloplossing voor de afstand die bepaalde groepen burgers voelen ten aanzien van de overheid. Er kunnen immers verschillende aspecten een rol spelen bij de omstandigheid dat burgers een afstand tot de overheid ervaren. Louter en alleen een wijziging van het kiesstelsel lost dit niet op.

Het kiesstelsel bepaalt slechts hoe de stem van de kiezer doorwerkt in de wijze waarop een vertegenwoordigend orgaan wordt samengesteld. De inrichting van het kiesstelsel kan echter wel bijdragen aan het gevoel van binding, aangezien de keuze voor een bepaalde systematiek van zeteltoewijzing binnen een vertegenwoordigend orgaan bepalend is voor de hoeveelheid invloed die kiezers hebben op de daadwerkelijke samenstelling. Naar verwachting leidt het wetsvoorstel ertoe dat kiezers meer invloed krijgen op de samenstelling van de vertegenwoordigende organen, omdat de zeteltoedeling beter in lijn kan worden gebracht met de door de kiezer uitgebrachte stem. Een mogelijk gevolg is dat kandidaten zich bij het campagnevoeren meer dan nu zullen richten op de kiezers. Dit kan de band tussen kiezer en gekozene bevorderen en het onderlinge vertrouwen versterken. Naar het oordeel van de regering kan het nieuwe stelsel, dat ervoor zorgt dat de behoefte van de kiezer beter wordt weerspiegeld in het vertegenwoordigend orgaan, wel het gevoel versterken gehoord te worden. Dit werkt als volgt.

---

[26] De huidige voorkeurdrempel voor de Tweede Kamerverkiezingen bedraagt 25% van de kiesdeler, voor de Eerste Kamerverkiezingen 100% van de kiesdeler, voor de Europees Parlementsverkiezingen 10% van de kiesdeler, voor de Provinciale Statenverkiezingen 25% van de kiesdeler, voor de gemeenteraadsverkiezingen (bij raden met 19 of meer zetels) 25% van de kiesdeler of (bij raden met minder dan 19 zetels) 50% van de kiesdeler, voor de waterschapsverkiezingen 25% van de kiesdeler.

[27] *Kamerstukken II* 2017/18, 35 011, nr. 3.

In elk systeem van zeteltoewijzing moet een balans worden gevonden in de vertaling van de behoefte van de kiezer naar de daadwerkelijke methode van zeteltoewijzing. De balans moet worden gezocht tussen enerzijds het aansluiten bij de lijstvolgorde – de volgorde van de kandidaten op de kandidatenlijst zoals door partijen opgesteld – en het toewijzen van de zetels vanaf de lijststrekker naar beneden, en anderzijds het bieden van de mogelijkheid om expliciete steun uit te spreken voor een kandidaat lager op de lijst, die daarmee alsnog kan worden verkozen in een vertegenwoordigend orgaan. De afweging hoe deze balans moet komen te liggen, betreft een keuze van de wetgever, waarbij moet worden afgewogen of de nadruk komt te liggen op de lijstvolgorde zoals vastgesteld door een partij, of de expliciet uitgesproken voorkeur van kiezers voor een kandidaat.

In het huidige kiesstelsel geldt de lijstvolgorde als uitgangspunt, en worden zetels in beginsel toegewezen aan de hand van de lijstvolgorde. Hierop geldt een uitzondering voor kandidaten die een bepaald (percentueel bepaald) aantal voorkeursstemmen behalen; deze kandidaten ontvangen een voorkeurszetel. De nadruk ligt dus op de lijstvolgorde, maar deze wordt doorbroken als blijkt dat een specifieke kandidaat door veel kiezers als voorkeurskandidaat wordt aangewezen.

In het stelsel Met één stem meer keus ligt de verdeling niet bij voorbaat vast, maar bepaalt en legitimeert de kiezer bij elke verkiezing met het uitbrengen van een kandidaats- dan wel lijststem hoe de balans moet komen te liggen tussen kandidaat- en lijstzetels. Indien veel kiezers kandidaatsstemmen uitbrengen op een partij, zullen er dus veel kandidaatszetels toe te wijzen zijn, en is de kans op lijstdoorbrekingen groter. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat het grootste deel van de kiezers dat op een partij stemt een lijststem uitbrengt, en de zetels dus (vooral) worden toegewezen in de volgorde van de lijst.

Dit nieuwe stelsel zorgt er dus voor dat de mate waarin de lijstvolgorde doorbroken wordt, afhankelijk is van de behoefte van de kiezer. Ten opzichte van het huidige stelsel verschuift het zwaartepunt bij het vaststellen van de balans in de methode van zeteltoewijzing dus meer richting de kiezer.

Dit acht de regering passend om de volgende reden. Ten tijde van de verzuiling vormden de politieke partijen een belangrijke en sterke schakel tussen kiezers en volksvertegenwoordiging. In het algemeen waren er weinig zwevende kiezers en de ledenaantallen van de politieke partijen waren hoog. In dat licht was het goed te verdedigen dat de balans tussen het aansluiten bij de lijstvolgorde zoals samengesteld door de politieke partij, en het bieden van de mogelijkheid om lager op de lijst geplaatste kandidaten te verkiezen, in het voordeel van de lijstvolgorde uitpakte. Tegenwoordig bestaat Nederland echter uit een ontzuilde en sterk geïndividualiseerde samenleving, waarbij slechts 2,85%[28] van de kiesgerechtigde Nederlanders in 2023 lid is van een politieke partij. Een nog veel kleiner deel is daadwerkelijk actief binnen die partij. Slechts deze kleine groep actieve leden bepaalt aldus (in vrijwel alle gevallen) wie er op de lijst van de desbetreffende politieke partij komen te staan. In lijn hiermee acht de regering het passend dat voormelde balans wordt genuanceerd in die zin dat makkelijker kandidaten kunnen worden verkozen die dat niet zouden zijn wanneer louter de lijstvolgorde wordt gevolgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State uit in zijn advies de zorg dat het voorgestelde kiesstelsel ertoe leidt dat mediagenieke kandidaten meer kans hebben eerder verkozen zullen worden, ten koste van kandidaten die minder in de schijnwerpers staan, maar beschikken over belangrijke inhoudelijke expertise en ervaring. Daarnaast vreest de Afdeling dat kandidaten met veel kandidaatsstemmen een sterker persoonlijk mandaat voelen, wat in het uiterste geval kan leiden tot afsplitsing van de partij. Ook wijst de Afdeling erop dat het wetsvoorstel met zich meebrengt dat politieke partijen minder invloed hebben op de samenstelling van de fracties. Vanwege de nieuwe systematiek zal de lijstvolgorde waarschijnlijk vaker worden doorbroken. Al met al levert dit alles volgens de Afdeling een risico op voor de uitvoering van essentiële parlementaire taken en daarmee voor de werking van het parlementair stelsel.

De regering benadrukt in dit verband dat het onder het voorgestelde stelsel nog altijd aan de politieke groeperingen is om de kandidatenlijsten op te stellen. Zij bepalen welke kandidaten op de lijst komen en welke kwaliteiten zij daarbij van belang achten. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de politieke groepering om daarbij te zorgen voor lijsten met kandidaten die over voldoende deskundigheid en ervaring beschikken om hun parlementaire taken uit te

[28] Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 23 februari 2023. Op 1 januari 2023 waren 378.902 Nederlanders lid van een politieke partij. De kiesgerechtigde bevolking bedroeg op 1 januari 2023 13.277.800.

voeren. De consequenties van het nieuwe stelsel hangen niet alleen af van de mechaniek van het stelsel, maar vooral ook van het gedrag van kiezers, kandidaten en politieke partijen binnen dat nieuwe stelsel.[29] Het is denkbaar dat het gedrag van politieke partijen zich zal aanpassen aan het nieuwe stelsel, door bijvoorbeeld kortere lijsten in te dienen om zo de kans op lijstdoorbrekingen kleiner te maken. Ook is het mogelijk dat hooggeplaatste kandidaten zich gestimuleerd zullen voelen om hun kiezers op te roepen om een lijststem uit te brengen in plaats van een kandidaatsstem, om zo meer lijstzetels binnen te halen. Hoe partijen zich in de praktijk precies zullen gedragen valt op voorhand niet te voorspellen. Wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van kiesstelsels op het gedrag van partijen bij het opstellen van kandidatenlijsten is uiterst spaarzaam.[30]

Er is meer literatuur beschikbaar over de mate waarin individuele kandidaten persoonlijke campagnes voeren.[31] In algemene zin valt te verwachten dat het nieuwe kiesstelsel de dynamiek van de campagne zal veranderen en mogelijk ook spanning kan creëren binnen politieke partijen. Wat betreft de vrees van de Afdeling dat het nieuwe stelsel hierdoor mede zal leiden tot meer afsplitsingen, merkt de regering op dat die vrees niet wordt ondersteund door de beschikbare data over de verkiezingen voor de Tweede Kamer die sinds 2003 hebben plaatsgevonden. Zie hiervoor Tabel 1 hieronder, waarin is weergegeven met hoeveel voorkeursstemmen de kandidaten zijn verkozen, die vervolgens zijn afgesplitst van hun partij met behoud van hun zetel. Weliswaar is in enkele gevallen sprake van een kandidaat met een groot eigen mandaat, maar in het merendeel van de gevallen gaat het om kandidaten die slechts een beperkt aantal voorkeursstemmen hebben behaald, in elk geval onvoldoende om de huidige kiesdrempel te halen. Volgens de regering is het daarom niet vanzelfsprekend dat juist een stelsel waarin kiezers een keuze maken tussen het uitbrengen van een lijststem of een kandidaatsstem, uiteindelijk zal leiden tot meer afsplitsingen.

Tabel 1. Overzicht gekozen kandidaten die zijn afgesplitst met behoud van zetel (2003-2021)

Naam kandidaat	Partij	Jaar verkiezing	Aantal voorkeursstemmen	Voldoende voor eigen zetel?
Geert Wilders	VVD	2003	4.763	Nee
Ali Lazrak	SP	2003	2.387	Nee
Anton van Schijndel	VVD	2003	12.731	Nee
Joost Eerdmans	LPF	2003	6.918	Nee
Gonny van Oudenallen	LPF	2003	1.005	Nee
Hilbrand Nawijn	LPF	2003	21.209	Ja
Gerard van As	LPF	2003	1.824	Nee
Rita Verdonk	VVD	2006	620.555	Ja
Hero Brinkman	PVV	2010	18.865	Ja
Jhim van Bemmel	PVV	2010	226	Nee
Wim Kortenoeven	PVV	2010	319	Nee
Marcial Hernandez	PVV	2010	477	Nee
Norbert Klein	50PLUS	2012	3.511	Nee
Tunahan Kuzu	PvdA	2012	23.067	Ja
Selcuk Öztürk	PvdA	2012	9.831	Nee
Johan Houwers	VVD	2012	3.709	Nee
Roland van Vliet	PVV	2012	1.113	Nee
Joram van Klaveren	PVV	2012	581	Nee
Louis Bontes	PVV	2012	958	Nee
Jacques Monasch	PvdA	2012	2.193	Nee
Wybren van Haga	FvD	2021	241.193	Ja
Pieter Omtzigt	CDA	2021	342.472	Ja

4. Het kandidaats- of lijststemstelsel nader belicht

[29] Van der Kolk, H. (2019). *Wat zijn de verwachte effecten van de invoering van een kiesstelsel met een lijststem in Nederland? Een eerste verkenning.* Enschede: Universiteit Twente.

[30] Van der Kolk (2019, p. 17) verwijst naar één publicatie uit 2013 waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen volledig open lijsten stelsels en een stel met niet overdraagbare stemmen. In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat er binnen lijstenstelsels eigenlijk geen prikkel bestaat kortere lijsten in te dienen. Deze hypothese is echter gebaseerd op de veronderstelling dat partijorganisaties louter geïnteresseerd zijn in aantallen zetels en niet in de aard van de samenstelling van de lijst.

[31] Zie: Van der Kolk, H. (2019, pp. 18-19) voor een bespreking van de relevante literatuur hierover.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal belangrijke aandachtspunten bij het voorgestelde wetsvoorstel 'Met één stem meer keus'.

4.1. Vormgeving en uitwerking nieuw kiesstelsel

In dit kiesstelsel bepalen politieke partijen, net als nu, hoe de lijst is samengesteld. Het is aan de partijen zelf om te besluiten waar zij het zwaartepunt leggen in de keuze die zij de kiezers tussen hun kandidaten bieden. Dat zwaartepunt kan liggen in de wens de regionale binding te vergroten, maar ook bij bijvoorbeeld het gewicht dat aan bepaalde deskundigheden of andere kenmerken van kandidaten wordt gegeven. Anders dan de onderzochte alternatieven dwingt het voorgestelde kiesstelsel niet af dat kandidaten alleen in een bepaald gedeelte van het land verkiesbaar kunnen zijn. Daarenboven heeft het stelsel niet de complexiteit van een vereenvoudigde vorm van het Deense districtenstelsel of een stelsel waarbij de kieskringen een centrale plaats innemen.

Het voorgestelde stelsel is goed toepasbaar op alle verkiezingen. De daarmee te bewerkstelligen eenvormigheid is een randvoorwaarde waaronder een nieuw stelsel voor zoveel mogelijk kiezers inzichtelijk en begrijpelijk is te maken. Bovendien kan worden verwacht dat de voordelen voor de andere vertegenwoordigende organen eveneens waardevol zijn. Ook bijvoorbeeld voor gemeenteraden en provinciale staten is het van betekenis dat individuele kandidaten zich kunnen presenteren als de mogelijke vertegenwoordiger van een gebied, een dorp of een wijk of zich op een andere wijze kunnen onderscheiden met hun persoonlijk profiel.

De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt in dit wetsvoorstel uitgezonderd: de kiezers bij die verkiezing zijn alleen de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba alsmede het kiescollege niet-ingezetenen. Het karakter van de stem bij de verkiezing van de Eerste Kamer is geheel anders dan bij andere verkiezingen, omdat dit geen directe verkiezing door burgers betreft. Waar het belangrijkste doel van het voorgestelde kiesstelsel is om de binding tussen kiezer en gekozene te versterken, is dit uiteraard niet noodzakelijk voor de leden van provinciale staten en de kiescolleges in verhouding tot de leden van de Eerste Kamer.

Een bijzonder persoonlijk kenmerk is dat van regionale binding. Een dergelijke binding speelt in zuivere regionale kiesstelsels een uitdrukkelijke rol. Waar bij zuivere regionale kiesstelsels kiezer én gekozene veelal ingezetene zijn in dezelfde regio, kieskring of kiesdistrict, geeft het kandidaats- of lijststemstelsel hier meer flexibiliteit. Het is goed voorstelbaar dat kiezers of kandidaten zich identificeren met een bepaalde regio of dat kandidaten zich willen profileren vanuit een regio, terwijl ze op het moment van de verkiezingen hier niet woonachtig zijn. Het voorgestelde stelsel biedt ook aan deze kiezers en kandidaten de mogelijkheid de regionale component in een stem te laten doorklinken.

Kandidaatsstemmen die onder het nieuwe stelsel worden uitgebracht zullen eerder leiden tot een andere samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan dan de voorkeurstemmen die in het huidige stelsel op de kandidaten nummer 2 en verder worden uitgebracht. Dit laat onverlet dat veel kiezers niet de behoefte hebben af te wijken van de lijstvolgorde zoals die door de betreffende politieke groepering is vastgesteld; voor de Tweede Kamer geldt dat uit voormeld onderzoek door de Universiteit Leiden is gebleken dat ongeveer 50% van de kiezers geen behoefte heeft om een voorkeur voor een specifieke kandidaat uit te spreken.[32] Deze kiezers wordt met het voorgestelde nieuwe kiesstelsel de mogelijkheid geboden een lijststem uit te brengen.

De toekenning van zetels aan kandidaten op basis van enerzijds lijststemmen en anderzijds kandidaatsstemmen vindt plaats naar rato van het aantal op de lijst uitgebrachte lijststemmen, respectievelijk kandidaatsstemmen. In paragraaf 4.9 wordt aan de hand van voorbeelden uiteengezet hoe dit in de praktijk werkt.

4.2. Evenredige vertegenwoordiging

[32] Voor de decentrale niveaus geldt dat er nog iets meer behoefte is aan de mogelijkheid een lijststem uit te brengen.

Het behouden van de evenredige vertegenwoordiging is een belangrijk uitgangspunt voor het voorgestelde nieuwe kiesstelsel. Dit uitgangspunt is bovendien verankerd in de Grondwet, te weten in artikel 53 van de Grondwet dat bepaalt dat de leden van de beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Het Nederlandse parlementaire stelsel kent sinds 1917 (ingevoerd in 1918) het systeem van de evenredige vertegenwoordiging.[33] Evenredige vertegenwoordiging komt er op neer dat het aantal zetels dat een politieke groepering toegewezen krijgt, evenredig is aan haar aandeel in de stemmen. Dat betekent dat iedere (geldig uitgebrachte) stem 'telt' en dat stemmen in feite niet verloren gaan, zoals in meerderheidsstelsels. Dit leidt tot een divers politiek landschap waarin niet uitsluitend grote(re) partijen deelnemen aan het politieke proces, maar ook kleine(re) in staat zijn om zetels te behalen. De staatscommissie benadrukte dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bevredigend werkt in Nederland en onder kiezers op brede instemming kan rekenen. Om die reden heeft de staatscommissie haar keuze voor mogelijke wijzigingen in het kiesstelsel laten leiden door de wens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in stand te laten en zo mogelijk nog te verbeteren. Deze wens wordt door de regering onderschreven.

4.3. Geen wijziging in krachtsverhoudingen tussen partijen, groot en klein

Het voorgestelde nieuwe kiesstelsel heeft gevolgen voor de wijze van toedeling van zetels aan de kandidaten binnen een politieke groepering. De verdeling van zetels tussen politieke groeperingen, en daarmee de krachtsverhoudingen tussen partijen blijft ongewijzigd.

De krachtsverhoudingen tussen partijen zou wel kunnen wijzigen door een andere wijze van verdeling van restzetels. Het Burgerforum Kiesstelsel heeft hiertoe in 2006 een voorstel gedaan. Voorgesteld werd om daarvoor de methode te gebruiken van de grootste overschotten. Het Burgerforum vond die methode van restzetelverdeling transparanter en eerlijker dan de methode van de grootste gemiddelden waar het huidige kiesstelsel van uitgaat. De methode van de grootste gemiddelden zou naar de opvatting van het Burgerforum ertoe leiden dat veelal de grote partijen de restzetels krijgen. Het toenmalige kabinet heeft in 2008 een standpunt[34] ingenomen over het voorstel van het Burgerforum over de restzetelverdeling. Het kabinet vond de argumentatie van het Burgerforum niet overtuigend genoeg om af te stappen van de restzetelverdeling volgens de methode van de grootste gemiddelden, waarbij het kabinet het belang van stabiele coalitievorming heeft meegewogen.

De staatscommissie parlementair stelsel heeft geen aanbevelingen gedaan omtrent de wijze waarop restzetels verdeeld zouden moeten worden. Bij de uitwerking van het kandidaats- of lijststemstelsel is bezien, op grond van de karakteristieken van dit stelsel, of een nieuwe restzetelverdeling noodzakelijk zou zijn. Dat blijkt niet het geval te zijn, omdat er geen aanleiding is om wijzigingen aan te brengen in de krachtsverhoudingen tussen grote(re) en kleine(re) partijen. De regering stelt dan ook geen wijziging voor in de wijze van restzetelverdeling.

4.4. Verhouding tot artikel 4 van de Grondwet

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt: "Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen". Het stemrecht is een grondrecht dat Nederlanders individueel toekomt. Cruciaal in de context van dit voorstel zijn de woorden 'gelijkelijk recht'.

In haar advies van 9 september 2021 schrijft de Afdeling dat het voorstel meer gewicht geeft aan de kandidaatsstem dan aan de lijststem, en dat daarmee spanning optreedt met het in artikel 4 van de Grondwet neergelegde beginsel dat iedere stem eenzelfde gewicht heeft. De Afdeling lijkt zich hiermee op het standpunt te stellen dat aan de woorden 'gelijkelijk recht' de betekenis moet worden toegekend dat elke in een verkiezing uitgebrachte stem exact dezelfde uitwerking moet

---

[33] Artikel 53, eerste lid, Grondwet, dat luidt: 'De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen'.

[34] *Kamerstukken II 2007/08*, 30 184 nr. 20, p. 6.

hebben op het resultaat van de verkiezing. De regering wijst er echter op dat deze woorden voorschrijven dat elke kiezer dezelfde uitganspositie moet hebben, maar dat de keuze die de kiezer maakt bij het uitbrengen van zijn stem wel verschil kan maken in de exacte doorwerking van de stem in de verkiezingsuitslag. 'Gelijkelijk recht' ziet er dus op of de stemmen van verschillende kiezers aan de voorkant eenzelfde gewicht hebben. Naar oordeel van de regering is hiervan sprake bij het onderhavige wetsvoorstel. Dit wordt hieronder uiteengezet.

De betekenis van de woorden 'gelijkelijk recht' is volgens de regering tweeledig. Ten eerste houden zij in dat de voorwaarden waaraan een Nederlander moet voldoen om te mogen stemmen en zich verkiesbaar te mogen stellen, voor elke Nederlander gelijk moeten zijn. Dit is in feite een codificatie van het algemeen stemrecht zoals Nederland dat ruim honderd jaar kent, waarin geslacht, adellijke stand, belastbaar inkomen en maatschappelijke welstand niet langer mede kunnen bepalen of aan een Nederlander stemrecht toekomt. Het onderhavige wetsvoorstel laat dit uitgangspunt uiteraard in stand, dit staat niet ter discussie.

Ten tweede betekenen de woorden 'gelijkelijk recht' ook dat aan elke geldig uitgebrachte stem hetzelfde gewicht toekomt. Een systeem van gewogen stemmen, waarin elke kiezer één stem uitbrengt, maar aan de stemmen van sommigen meer gewicht toekomt dan aan de stemmen van anderen, is dus niet toegestaan. Belangrijk om te benadrukken is echter dat het hier uitsluitend kan gaan om het gewicht dat vooraf aan elke stem toekomt. Aan verschillende stemmen wordt op voorhand geen verschillend gewicht toegekend, maar dit staat er niet aan in de weg dat de keuze die de kiezer maakt effect kan hebben op de doorwerking die diens stem uiteindelijk heeft in de verkiezingsuitslag. Zo is het onder het huidige stelsel bijvoorbeeld toegestaan om blanco te stemmen. Een kiezer die dit doet zorgt ervoor dat diens stem, die op voorhand gelijk gewicht had met elke andere stem, géén doorwerking heeft in de verkiezingsuitslag.

Dat het in de Grondwet verankerde gelijkelijke recht ziet op dezelfde uitgangspositie voor kiezers blijkt onder meer uit de parlementaire geschiedenis van de Grondwetsherziening die uiteindelijk zou leiden tot de Grondwet van 1983. Zo staat in de memorie van toelichting dat met het woord "gelijkelijk" tot uitdrukking wordt gebracht dat "*te onzent het beginsel van «one man one vote» geldt. Niet toelaatbaar is derhalve het kiesrecht weliswaar aan iedere Nederlander toe te kennen, maar bepaalde gekwalificeerde personen meervoudig stemrecht te geven*".[35] Voorts blijkt uit de memorie van antwoord dat: *"hiermee is bedoeld dat de stem van iedere stemgerechtigde even zwaar dient te wegen en dat de ene stemgerechtigde niet meer stemmen mag uitbrengen dan de andere stemgerechtigde. Het voorgestelde artikel evenwel sluit, evenmin als het huidige artikel 90, lid 1 (…), niet uit dat bijvoorbeeld op één stembiljet twee stemmen (bijvoorbeeld één stem op een partij en één op een kandidaat) worden uitgebracht, mits de ene stemgerechtigde niet meer stemmen mag uitbrengen dan de andere stemgerechtigde"*.[36]

De regering meent dat het onderhavige voorstel voldoet aan het principe dat elke kiezer met een gelijke uitgangspositie deelneemt aan verkiezingen en dat het voorstel dus niet op gespannen voet staat met artikel 4 van de Grondwet.

4.5. Vertegenwoordiging van alle Nederlanders

Artikel 50 van de Grondwet verwoordt een voor onze parlementaire democratie belangrijk uitgangspunt: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat volksvertegenwoordigers weliswaar kunnen opkomen voor groepen en (deel)belangen, maar dat hun optreden steeds moet zijn gericht op de behartiging van het algemeen belang. De gerichtheid op het algemeen belang betekent niet dat alle volksvertegenwoordigers worden geacht eenzelfde geluid te laten horen. Zoals politieke partijen er zijn om – onder meer – standpunten in te nemen en opvattingen en (deel)belangen te articuleren, zo zullen ook de volksvertegenwoordigers daarvoor in het bijzonder aandacht vragen.

De regering wenst artikel 50 van de Grondwet ongemoeid te laten en stelt voorop dat het niet de bedoeling is om de invulling van het representatie-begrip te wijzigen. De regering meent dat

[35] Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 27.
[36] Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 22.

onderhavig wetsvoorstel daar niet toe leidt. Het wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen dat kandidaten die veel kandidaatsstemmen krijgen eerder verkozen worden dan nu het geval is op basis van voorkeursstemmen, maar brengt geen wijziging aan in de positie van volksvertegenwoordigers en de manier waarop zij hun taken uitoefenen. Ook worden de kandidaatstellingsprocedure en de procedure voor de zetelverdeling tussen partijen onderling niet aangepast. Naar het oordeel van de regering bestaat er dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat volksvertegenwoordigers in het nieuwe kiesstelsel minder geneigd zullen zijn om te handelen in het algemeen belang. Deze veronderstelling bestaat immers ook niet ten aanzien van kandidaten die nu met voorkeursstemmen worden gekozen. Wel is het voorstelbaar dat een volksvertegenwoordiger eerder een eigen geluid laat horen, dat afwijkt van dat van zijn partij. Er is echter geen reden om aan te nemen dat een eigen geluid minder op het algemeen belang gericht zou zijn dan dat van een partij. Dit is juist in lijn met het individuele mandaat waar (artikel 67, derde lid, van) de Grondwet van uitgaat.

Niettemin plaatst de Afdeling in haar advies van 9 september 2021 bij de eerste versie van dit wetsvoorstel vraagtekens bij de verhouding tussen artikel 50 van de Grondwet en het nieuwe kiesstelsel. Zij zet uiteen dat de heersende uitleg van de bepaling inhoudt dat de leden van het parlement het algemeen belang moeten behartigen en op grond van hun visie op dat belang tot besluitvorming moeten komen, op basis van een eigen oordeel over wat voor de bevolking als geheel noodzakelijk is. De staatscommissie, zo stelt de Afdeling, hangt een opvatting aan waarin de volksvertegenwoordiger dient als spreekbuis van zijn achterban. De Afdeling merkt op dat het haar niet helder is welke opvatting de regering volgt en dat derhalve onduidelijk is of de regering in haar uitleg van artikel 50 van de Grondwet de nadruk legt op het dienen van het algemeen belang of (vooral) op het vertolken van specifieke (deel)belangen van groepen kiezers. Zij verzoekt de regering daarom te expliciteren welke opvatting zij voorstaat.

De regering merkt allereerst op dat voor zover zij in de eerdere versie van deze toelichting de indruk heeft gewekt een nieuwe uitleg van artikel 50 van de Grondwet voor te staan, dit niet beoogd was. Het opvolgen van de aanbeveling van de staatcommissie om het burgerforum kiesstelsel in te voeren, betekent niet dat ieder onderdeel van de analyse uit het rapport onverkort wordt onderschreven. Een van die onderdelen betreft de uitleg van de staatscommissie van het representatie-begrip; een thema dat al langer onderdeel van debat is. Zoals de Afdeling terecht opmerkt betreft de heersende uitleg van dit begrip dat iedere individuele parlementariër het gehele volk vertegenwoordigt. De staatscommissie probeert hierin een verschuiving te realiseren, en zet daar een – in haar woorden – meer eigentijdse uitleg tegenover. Namelijk dat artikel 50 van de Grondwet zo moet worden uitgelegd dat kortgezegd het geheel aan parlementariërs, gelet op de verschillende deelbelangen die zij representeren, samen het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt. De uiteenzetting van de staatscommissie heeft het debat echter niet beslecht, en de discussie over de uitleg van artikel 50 van de Grondwet is nog steeds gaande. Zonder af te willen doen aan dit lopende debat, benadrukt de regering dat zij geen aanleiding ziet om haar opvatting van artikel 50 van de Grondwet te herzien, en dat zij de heersende uitleg van deze bepaling nog steeds onderschrijft.

In dit kader merkt de regering nog op dat, nu de invulling die de staatcommissie geeft aan het representatie-begrip onderdeel is van haar motivering om het nieuwe kiesstelsel in te voeren, haar onderbouwing van dit wetsvoorstel op onderdelen dus ook afwijkt van de motivering van de staatscommissie. De onderbouwing van de regering om het nieuwe kiesstelsel in te voeren is uiteengezet in paragraaf 3.4.

Naar het oordeel van de regering is het niet zo dat het nieuwe kiesstelsel enkel past binnen de uitleg van artikel 50 van de Grondwet die de staatscommissie voorstaat. In theorie kan het lijken alsof handelen gericht op het algemeen belang duidelijk te onderscheiden is van handelen waarbij de belangen van de achterban in acht worden genomen, en alsof deze twee moeilijk te verenigen zijn. In de praktijk is dit onderscheid echter fluïde. Zo onderkent ook de Afdeling dat, binnen de heersende uitleg, het op zichzelf vanzelfsprekend is dat volksvertegenwoordigers hun oordeelsvorming in sterke mate zullen baseren op de visies en idealen van de partij namens welke zij in het parlement zitten, en deze mede laten bepalen door de belangen van hun achterban en kiezers. Het voorstaan van deelbelangen op zichzelf verhoudt zich dus ook volgens de Afdeling met

artikel 50 van de Grondwet. Desondanks lijkt de Afdeling in het nieuwe kiesstelsel het risico te zien dat volksvertegenwoordigers, die een sterker mandaat voelen omdat zij via kandidaatsstemmen een zetel krijgen, enkel als spreekbuis zullen fungeren voor de belangen van hun kiezers en niet langer het gehele volk zullen vertegenwoordigen. De regering erkent dat het vaststellen van de balans tussen enerzijds het vertegenwoordigen van het gehele volk en anderzijds het opkomen van volksvertegenwoordigers voor hun achterban genuanceerd ligt, maar wijst er op dat dit niet anders is onder het huidige kiesstelsel. Ook nu al geldt dat politieke partijen een eigen signatuur hebben en dat kandidaten zich regelmatig (willen) profileren binnen hun eigen partij. Het ligt voor de hand dat dit zo zal blijven, maar het is niet vanzelfsprekend dat onder het nieuwe kiesstelsel het risico groter zou zijn dan in het huidige kiesstelsel dat er frictie optreedt met artikel 50 van de Grondwet.

Voorts noemt de Afdeling als aandachtspunt dat het nieuwe kiesstelsel en de binding die het veronderstelt tussen kiezers en volksvertegenwoordigers die een kandidaatszetel krijgen toegewezen, er niet toe mag leiden dat het in artikel 67, derde lid, van de Grondwet neergelegde uitgangspunt van stemmen zonder last verdwijnt. De regering onderschrijft dit. Hierbij overweegt zij wel dat ook binnen het huidige kiesstelsel de praktijk is dat volksvertegenwoordigers zich bij het formuleren van hun standpunten rekenschap zullen geven van de opvattingen van de partij waar ze bij horen en de belangen van hun achterban. Dit is inherent aan een systeem waarin volksvertegenwoordigers om verkozen te worden onderdeel dienen uit te maken van een lijst (een politieke partij), en waarin hun herverkiezing mede afhangt van hun populariteit bij de kiezer. Dit hoeft echter geen strijd op te leveren met het uitgangspunt van stemmen zonder last, aangezien het behartigen van (deel)belangen niet hoeft te betekenen dat er sprake is van gebondenheid aan de opvattingen van de achterban. Kortom, een volksvertegenwoordiger kan luisteren naar zijn achterban, maar tegelijkertijd zijn eigen standpunt bepalen (en hierbij gericht zijn op het algemeen belang). Uiteraard zal dit voor een volksvertegenwoordiger soms balanceren zijn, maar ook het huidige kiesstelsel functioneert met inachtneming van deze balans. De introductie van lijst- en kandidaatszetels maakt dit niet anders.

4.6. Zetelaantal Tweede Kamer

Artikel 51, tweede lid, Grondwet bevat een andere belangrijke randvoorwaarde bij het voorstel tot wijziging van het kiesstelsel. Daarin is het aantal zetels in de Tweede Kamer bepaald op 150. In dat licht acht de regering de mogelijkheid voor een wisselend aantal zetels (zoals in de Duitse Bondsdag met zogenoemde 'Überhangmandate' en 'Ausgleichsmandate') onwenselijk. Hoewel in het verleden de mogelijkheden zijn geopperd en soms ook initiatieven zijn ondernomen, zowel om het ledenaantal van de Tweede Kamer te vergroten, als om dit juist te verkleinen, meent de regering thans niet te moeten tornen aan het grondwettelijk vastgelegde aantal van 150 leden. De regering wijst daarbij op de vergelijking met parlementen in een aantal andere Europese landen. Daaruit blijkt dat de Nederlandse Tweede Kamer niet bijzonder groot is te noemen, maar ook niet (te) klein.[37]

Tabel 2. Verhouding aantal inwoners per lid van het parlement in enkele Europese landen

Land	Aantal zetels in het parlement[38]	Inwoneraantal[39]	Hoeveel inwoners per lid van het parlement?[40]
Nederland	**150**	**17.081.000**	**113.873**
België	150	11.350.000	75.667

[37] Zie het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel.
[38] Op basis van de laatste parlementaire verkiezingen in het land.
[39] Gebaseerd op de bevolkingsaantallen uit 2017. Op basis van de gegevens via CBS, Eurostat en ONS United Kingdom.
[40] Voor het bepalen van de kiesdeler wordt uitgegaan van het aantal kiesgerechtigden en niet van het aantal inwoners. Omdat van de vermelde landen het aantal kiesgerechtigden niet bekend is, wordt in deze tabel gerekend met het aantal inwoners.

Denemarken	175[41]	5.149.000	29.423
Duitsland	709	82.790.000	116.770
Finland	200	5.503.000	27.515
Frankrijk	577	66.770.000	115.719
Noorwegen	169	5.258.000	31.112
Oostenrijk	183	8.773.000	47.940
Portugal	230	10.310.000	44.826
Spanje	350	46.570.000	133.057
Verenigd Koninkrijk	650	66.040.000	101.600
Zweden	349	9.995.000	28.638

Uit Tabel 2 blijkt dat het Nederlandse parlement aan de kleine kant is in vergelijking met de parlementen van kleinere landen als België, de Scandinavische landen, Oostenrijk en Portugal. In vergelijking met volksvertegenwoordigingen van grotere landen (Spanje, Duitsland, Frankrijk en het VK) is het beeld echter anders; dan is verhouding tussen het inwonertal van Nederland en het aantal zetels van de Tweede Kamer helemaal niet zo klein, maar ofwel gemiddeld ofwel aan de grote kant.

4.7. Het stelsel van lijststemmen en kandidaatsstemmen: Grondwettelijk kader

De artikelen 53, eerste lid, en 54, eerste lid, Grondwet, suggereren dat stemmen worden uitgebracht op personen ('de *leden* van de Tweede Kamer'). Politieke partijen als zodanig worden in de Grondwet niet genoemd.

De staatscommissie heeft in haar rapport uitvoerig stilgestaan bij de vraag of het kunnen stemmen op de kandidatenlijst van een partij mogelijk is binnen het huidig grondwettelijk kader. De staatscommissie beantwoordt die vraag bevestigend. Bovendien kan worden gememoreerd, dat de mogelijkheid van de lijststem ook van 1922 tot 1951 bestond bij de Eerste Kamerverkiezingen.[42] De regering deelt het oordeel van de staatscommissie. Door een lijststem uit te brengen, stemt de kiezer op de kandidatenlijst van de betreffende partij en daarmee op alle individuele kandidaten op die lijst, in de volgorde zoals die door de partij is vastgesteld. De kiezer stemt aldus in met deze lijst in zijn totaliteit en heeft op die manier invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer.

In de huidige praktijk wordt vaak een stem uitgebracht op de eerste kandidaat op de lijst, waardoor niet goed is vast te stellen of de kiezer daarmee ook bewust een voorkeur uitspreekt voor de persoon van de lijsttrekker. Alleen door een voorkeurstem uit te brengen op iemand anders dan de lijsttrekker kan de kiezer duidelijk maken dat de stem bewust is uitgebracht op de specifieke kandidaat. Door de mogelijkheid om een lijststem dan wel een kandidaatsstem uit te brengen wordt het persoonlijke aspect beter tot uitdrukking gebracht. In die zin acht de regering de keuze tussen een stem op de kandidatenlijst dan wel een stem op een kandidaat, zoals voorgesteld, niet alleen verenigbaar met de letter en de strekking van de artikelen 53 en 54 Grondwet, maar ook geheel in de geest van deze bepalingen.

4.8. Toepasbaarheid voor alle verkiezingen

Voorgesteld wordt het nieuwe stelsel voor alle verkiezingen toe te passen, uitgezonderd de verkiezingen voor de Eerste Kamer. Het zal dan worden toegepast bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges voor de Eerste Kamer.

In de eerste plaats wordt ervoor gekozen het kandidaats- of lijststemstelsel in te voeren voor alle directe verkiezingen ten behoeve van het belang van de toegankelijkheid en begrijpelijkheid voor

[41] Het totale parlement bestaat uit 179 zetels, waarbij er 2 zetels voor Groenland en 2 zetels voor de Faeröer eilanden zijn gereserveerd. Omdat hier naar de verhouding tussen kiezer en gekozenen in Denemarken zelf wordt gekeken, wordt 175 zetels gehanteerd.

[42] De Jong, R (2020, 7 februari). De lijststem: niet strijdig met ons kiesstelsel, stukroodvlees.nl

de burger. Een uniform en consistent stelsel draagt bij aan de kenbaarheid voor burgers, en vereenvoudigt bovendien de communicatie ten behoeve van wijzigingen in het stelsel richting de burger.

Naast de wens van uniformiteit in het kiesstelsel, is een belangrijke overweging voor dit voorstel erin gelegen dat de voordelen voor andere verkiezingen eveneens van betekenis zijn. Niet alleen bij de Tweede Kamerverkiezingen, ook bij de verkiezingen van overige vertegenwoordigende organen schuilt er meerwaarde in een systeem waarin individuele kandidaten vanwege hun persoonlijke kwaliteiten of profiel aandacht van kiezers verwerven. Ook bij de gemeenteraadsverkiezingen biedt het voorgestelde stelsel meer mogelijkheden voor kandidaten die zich bijvoorbeeld willen presenteren als vertegenwoordiger van een dorp, wijk of stadsdeel. Door de andere doorwerking van uitgebrachte kandidaatsstemmen ten opzichte van voorkeurstemmen in het huidige stelsel, zal ook op lokaal niveau de kans op een directere band tussen kiezer en gekozene toenemen.

4.9. Voorkeurdrempel bij toewijzing kandidaatszetels

Het nieuwe kiesstelsel brengt met zich mee dat de situatie zich kan voordoen dat kandidaten met een relatief bescheiden aantal kandidaatsstemmen kunnen worden verkozen. De Afdeling heeft hier in het advies op gewezen. Voor een reactie op wat de Afdeling in dat verband schrijft over de vermeende spanning met artikel 4 van de Grondwet wordt verwezen naar paragraaf 4.4 van deze toelichting. Voor zover de Afdeling meent dat het vanuit democratisch oogpunt onwenselijk is dat kandidaten met een te marginaal aantal voorkeursstemmen een kandidaatszetel verwerven, wordt dit door de regering onderschreven. De regering heeft het wetsvoorstel op dit punt dan ook heroverwogen, en stelt voor om een beperkte voorkeurdrempel in te voeren.

De regering kiest ervoor om voor alle verkiezingen voor de *kandidaatszetels* een voorkeurdrempel in te voeren gebaseerd op de kiesdeler. Gekozen is de voorkeurdrempel op 2% van de kiesdeler te stellen voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en waterschappen. Dezelfde drempel geldt voor gemeenteraden met 19 raadszetels of meer en het kiescollege voor de Eerste Kamer. In lijn met de huidige systematiek[43] wordt voorgesteld om voor gemeente- en eilandsraden met minder dan 19 raadszetels de voorkeurdrempel te verdubbelen ten opzichte van de eerder genoemde verkiezingen, omdat de kiezerspopulatie daar klein is zodat 2% van de kiesdeler in absolute aantallen een te marginaal aantal stemmen vertegenwoordigt. Omgekeerd ligt het in de rede de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement ten opzichte van de voorkeurdrempel voor de overige verkiezingen lager vast te stellen, omdat de kiesdeler daar juist in absolute zin een veel hoger aantal stemmen vertegenwoordigt. Gekozen is om deze drempel op 1% vast te stellen. Voor de vaststelling van de hoogte van de drempels is gebruik gemaakt van de informatie uit voornoemd onderzoek van de Universiteit Leiden.[44] In Tabel 3 zijn de verschillende voorkeurdrempels bij de toewijzing van kandidaatszetels weergegeven. Zie Tabel 4 voor een indicatie van de hoeveelheid stemmen die verschillende voorkeurdrempels voor de diverse verkiezingen vertegenwoordigen, afgezet tegen de huidige voorkeurdrempel.

Tabel 3. Voorgestelde voorkeurdrempels bij toewijzing van kandidaatszetels

Vertegenwoordigend orgaan	*Voorkeurdrempel*
Tweede Kamer	2% van de kiesdeler
Provinciale Staten	2% van de kiesdeler
Waterschappen	2% van de kiesdeler

[43] De huidige voorkeurdrempel voor de Tweede Kamerverkiezingen bedraagt 25% van de kiesdeler, voor de Europees Parlementsverkiezingen 10% van de kiesdeler, voor de Provinciale Statenverkiezingen 25% van de kiesdeler, voor de gemeenteraadsverkiezingen (bij raden met 19 of meer zetels) 25% van de kiesdeler of (bij raden met minder dan 19 zetels) 50% van de kiesdeler, voor de waterschapsverkiezingen 25% van de kiesdeler en voor het kiescollege voor de Eerste Kamer 50%. Hiervoor is destijds gekozen om zo een drempel op te werpen tegen kandidaten die in een kleine gemeente met betrekkelijk weinig inspanning door middel van voorkeursstemmen in de raad kunnen worden gekozen. *Kamerstukken II* 2012/13, 33719, nr. 3. De regering ziet geen reden om die argumentatie niet langer houdbaar te achten.

[44] *Voorkeurdrempels in kaart*. Leiden, 2023.

Gemeenteraden ≥ 19 zetels	2% van de kiesdeler
Gemeenteraden < 19 zetels[45]	4% van de kiesdeler
Kiescollege Eerste Kamer	4% van de kiesdeler
Europees Parlement	1% van de kiesdeler

Tabel 4. Indicatie van drempels in absoluut aantal stemmen

Verkiezing / Regio	**Geldige stemmen**	**Zetels**	**Voorkeurdrempel**			
			Huidig	**1%**	**2%**	**4%**
TK 2021						
-	10.422.852	150	17.372	-	1.390	-
GR 2022						
Renswoude	2.969	11	135	-	-	11
Scherpenzeel	5.416	15	181	-	-	15
Laarbeek	9.056	19	120	-	10	-
Nunspeet	15.164	21	181	-	15	-
Goes	16.507	25	166	-	14	-
Tiel	14.160	27	132	-	11	-
Dronten	16.539	27	154	-	13	-
Molenlanden	23.014	27	214	-	18	-
Vlaardingen	24.765	35	177	-	15	-
Gouda	30.465	35	218	-	18	-
Groningen	105.110	45	584	-	47	-
Amsterdam	324.869	45	1.805	-	145	-
PS 2019						
Zeeland	170.972	39	1.096	-	88	-
Gelderland	935.069	55	4.251	-	341	-
Zuid-Holland	1.455.969	55	6.619	-	530	-
WS 2019						
Noorderzijlvest	149.133	16	2.331	-	187	-
Hunze en Aa's	176.544	16	2.759	-	221	-
Drents Over. Delta	276.640	21	3.294	-	264	-
Rijnland	541.989	21	6.453	-	517	-
Rivierenland	423.384	22	4.812	-	385	-
Hol. Noorderkwartier	473.676	23	5.149	-	412	-
EP 2019						
-	5.497.813	26	21.146	2.115	-	-

Voorbeelden zijn aselect gekozen uit verschillende categorieën qua grootte.

4.10. Werking in de praktijk

Bij de verdeling van zetels tussen deelnemende partijen worden in het kandidaats- of lijststemstelsel de kandidaatsstemmen en lijststemmen per partij bij elkaar opgeteld. De aldus

[45] De systematiek voor de gemeenteraden geldt ook voor de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aangezien alle eilandsraden bestaan uit minder dan 19 zetels, geldt in dit voorstel een voorkeurdrempel van 4%.

verkregen stemmentotalen per partij zijn, net als in het huidige stelsel, bepalend voor het aantal zetels dat aan partijen toekomt.

De verandering treedt op bij het bepalen van de kandidaten die voor de betreffende partij worden gekozen. Dat geschiedt in dit stelsel als volgt:

- Eerst worden de door de partij verkregen zetels (zowel de volle zetels als de restzetels) verdeeld in twee groepen, te weten: de zetels die zullen worden toegewezen op basis van de volgorde van de lijst (lijstzetels) en de zetels die zullen worden toegewezen op basis van stemmen op individuele kandidaten (kandidaatszetels). Deze verdeling vindt per partij plaats in dezelfde verhouding als de verhouding tussen lijststemmen en kandidaatsstemmen voor deze partij. Deze verhouding kan dus per partij verschillend zijn, afhankelijk van de mate waarin kiezers van een partij hebben gekozen voor het uitbrengen van lijststemmen, dan wel kandidaatsstemmen.
- Vervolgens worden de lijstzetels toegekend aan kandidaten op basis van de lijstvolgorde.
- Daarna worden de kandidaatszetels toegekend aan de nog niet gekozen kandidaten in de volgorde van het door hen verkregen aantal kandidaatsstemmen, mits zij de voor die verkiezing vastgestelde voorkeurdrempel behalen. Indien er geen kandidaten meer resteren die de voorkeurdrempel behalen, worden de overige kandidaatszetels toebedeeld aan de hoogstgeplaatste en nog niet verkozen kandidaten op de lijst.

De volgorde van de laatste twee stappen is van groot belang. Als eerst de kandidaatszetels zouden worden toegekend en daarna pas de lijstzetels, dan leidt dit ertoe dat minder kandidaten de lijstvolgorde doorbreken dan als eerst de lijstzetels worden toegekend. Dat zou het beoogde effect van de invoering van het nieuwe stelsel – het vergroten van de kans dat kandidaten worden verkozen die kunnen rekenen op draagvlak bij de kiezers – verkleinen.

Een voorbeeld (zie ook Tabel 5): Lijst X haalt bij een verkiezing tien zetels. Het totaal aantal stemmen dat op deze partij is uitgebracht is 1.000.000 en de kiesdeler is 100.000. Van het totaal aantal stemmen heeft 60% van de kiezer zijn stem uitgebracht via een lijststem en 40% heeft op één van de kandidaten van de lijst van partij X gestemd. Dat betekent dat er zes zetels op basis van de lijst worden verdeeld en vier zetels op basis van kandidaatsstemmen.

In eerste instantie worden de zes zetels die zijn verkregen door de uitgebrachte lijststemmen verdeeld op basis van de lijstvolgorde. Deze komen dus toe aan de eerste zes kandidaten op de lijst.

Vervolgens worden vier resterende behaalde zetels verdeeld. Dat gebeurt in de volgorde van het aantal kandidaatsstemmen dat de nog niet (in de eerde stap: verdeling van de lijstzetels) gekozen kandidaten hebben verkregen. In onderstaand voorbeeld komen die vier zetels toe aan de kandidaten 11, 13, 14 en 17, die allen de voorkeurdrempel van 2% van de kiesdeler (2.000 stemmen) hebben behaald. In het huidige kiesstelsel, waarbij een voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler geldt, zou geen van die kandidaten in aanmerking komen voor een zetel en zouden de zetels, volgens de lijstvolgorde toekomen aan de kandidaten 7 tot en met 10 van de lijst.

Tabel 5. Fictief voorbeeld verkiezingsuitslag kandidaten lijst X

Lijst X			
Uitgebrachte stemmen op lijst X:		600.000	
Kandidaat 1:	231.000**	Kandidaat 13:	20.000*
Kandidaat 2:	50.000**	Kandidaat 14:	9.000*
Kandidaat 3:	10.000**	Kandidaat 15:	1.000
Kandidaat 4:	5.000**	Kandidaat 16:	1.000
Kandidaat 5:	3.000**	Kandidaat 17:	8.000*
Kandidaat 6:	19.000**	Kandidaat 18:	1.000
Kandidaat 7:	7.000	Kandidaat 19:	1.000
Kandidaat 8:	3.000	Kandidaat 20:	2.000

Kandidaat 9:	4.000	
Kandidaat 10:	2.000	
Kandidaat 11:	22.000*	
Kandidaat 12:	1.000	

*Op eigen kracht verkozen/**Via de lijst verkozen

4.11 Noodzakelijke veranderingen van het stembiljet

De voorgestelde wijziging van het kiesstelsel heeft ook gevolgen voor de wijze waarop in de praktijk uitvoering aan de verkiezingen dient te worden gegeven. Dat geldt met name voor de wijze waarop het stembiljet moet zijn vormgegeven. Bij de invoering van het kandidaats- of lijststemstelsel zal aan het stembiljet de mogelijkheid worden toegevoegd de lijststem uit te brengen. Er bestaan geen beletselen om deze toevoeging op het stembiljet aan te brengen. Het gewijzigde stembiljet zal uiteraard in de voorlichtingscampagne ten behoeve van de invoering van het nieuwe kiesstelsel wel één van de onderwerpen zijn, die bijzondere aandacht behoeft.

In dit kader is van belang dat de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten[46] op 1 oktober 2022 in werking is getreden, en vervalt op 1 oktober 2032.[47] De nieuwe stembiljetten die met het oog op voorgenomen experimenten zijn ontworpen kunnen zonder wijziging van de opzet ook worden benut voor het kandidaats- of lijststemstelsel. De kiezer zal dus bij de invoering van het nieuwe kiesstelsel niet (wederom) worden geconfronteerd met een ander soort stembiljet.

5. Verlies van betekenis van de kieskringen voor de kandidaatstelling

De verkiezingen van de Tweede Kamer en – in provincies die in meerdere kieskringen zijn opgedeeld[48] – van Provinciale Staten worden aanmerkelijk eenvoudiger, wanneer voor deze verkiezingen politieke groeperingen nog maar één kandidatenlijst hoeven in te dienen, in plaats van een lijst per kieskring. Hierdoor neemt de administratieve lastendruk voor politieke partijen af. Bovendien heeft het gunstige gevolgen voor de herkenbaarheid van een politieke partij voor de burger wanneer deze beschikt over één kandidatenlijst voor de betreffende verkiezing. Daarnaast zal de toewijzing van zetels aan kandidaten op basis van de verkiezingsuitslag in zijn algemeenheid inzichtelijker worden. Wanneer een partij beschikt over meerdere, onderling verschillende kandidatenlijsten, vindt de toewijzing van zetels momenteel plaats op basis van verschillende wetsartikelen die de verhouding van de lijsten tot elkaar bepalen.

De kieskringen in het huidige kiesstelsel danken hun ontstaan aan de wijze waarop vanaf 1917 het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd vormgegeven. Voorafgaand aan dit stelsel kende Nederland voor elke zetel in de Tweede Kamer een kiesdistrict. De vanuit het district gekozen afgevaardigde was vertegenwoordiger van dit district in de Tweede Kamer. Toen deze enkelvoudige band tussen district en vertegenwoordiger werd doorgesneden, werd het wel wenselijk gevonden op een andere wijze de verbondenheid tussen kiezers en afgevaardigden vorm te geven. Politieke partijen dienden per kieskring een kandidatenlijst in te dienen. Een ‘verknochtheid’ van de afgevaardigden aan het gedeelte van het land dat zij vertegenwoordigden werd aangenomen. Het stond partijen overigens vrij om in meerdere (of alle) kieskringen dezelfde kandidatenlijst in te dienen. Omdat het aantal kandidaten per lijst was gemaximeerd, was het voor partijen die verwachtten voor de Tweede Kamer meer zetels te verwerven dan dat maximum noodzakelijk om te differentiëren in hun kandidatenlijsten.

Na 1917 zijn de bepalingen in verband met kieskringen regelmatig gewijzigd. Daarbij is het aantal kandidaten dat op de lijst kan worden geplaatst verhoogd. Thans kunnen nieuwe politieke groeperingen en zittende politieke groeperingen met maximaal 15 zetels 50 kandidaten op de lijst

46 Kamerstukken II 2019/20, 35 455.
47 Het eerste experiment wordt voorzien voor de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024.
48 Dit betreffen de provincies Noord-Holland (3), Zuid-Holland (4), Gelderland (2), Noord-Brabant (2) en Limburg (2).

plaatsen. Zittende politieke groeperingen met 16 of meer zetels kunnen zelfs 80 kandidaten op de lijst plaatsen. Hierdoor hebben de kieskringen niet meer de betekenis die hier oorspronkelijk aan was toegekend. De geschiedenis van het evenredige stelsel zoals Nederland dat kent heeft laten zien dat het maximumaantal kandidaten op een lijst van 50, respectievelijk 80, altijd voldoende is gebleken. Naast wettelijke veranderingen spelen ook tal van maatschappelijke veranderingen sinds 1917 een grote rol bij hoe op basis van het huidige kiesstelsel politieke partijen hun lijsten bepalen en indienen. Ook kiezers beschikken nu over andere en steeds meer mogelijkheden om kennis te nemen van de kenmerken van politieke groeperingen en hun kandidaten. Het bestaan van meerdere kieskringen leidt in de kandidaatstellingsfase vooral tot extra administratieve lastendruk voor politieke partijen. De Kiesraad heeft al in 2011 geadviseerd de kieskringen voor wat betreft de kandidaatstelling bij provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen te laten vervallen.[49]

In het huidige stelsel van kieskringen vervullen deze ook nog een andere functie. Elke kieskring heeft een hoofdstembureau, dat als 'tussenschakel' een rol vervult in het proces van de vaststelling van verkiezingsuitslagen voor de Tweede Kamer, respectievelijk provinciale staten. In het voorliggende voorstel blijven de kieskringen hun betekenis behouden voor de uitslagvaststelling, maar vervalt de betekenis van de kieskringen voor de kandidaatstelling. Dat heeft tot gevolg dat er per politieke partij nog maar één lijst per verkiezing hoeft te worden ingediend, terwijl de hoofdstembureaus hun taken rond de uitslagvaststelling op kieskringniveau blijven uitvoeren. Met de invoering van het nieuwe kiesstelsel ligt het vervallen van de betekenis van de kieskringen voor de kandidaatstelling – naast de hiervoor aangehaalde overwegingen – nog meer voor de hand. Met het nieuwe stelsel wordt nadrukkelijk beoogd te bevorderen dat kandidaten op de lijst met een specifiek profiel de aandacht en eventueel een stem van kiezers verwerven. Uiteenlopende lijsten van dezelfde politieke groepering hebben hier geen toegevoegde waarde. Door zich te beperken tot één kandidatenlijst heeft bovendien elke kandidaat een even grote kans door de kiezer gekozen te worden. Bij uiteenlopende kandidatenlijsten per kieskring hebben kandidaten een kleinere kans om verkozen te worden, wanneer ze in minder kieskringen op de lijst staan. Overigens wordt in de praktijk door politieke partijen weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om afwijkende kandidatenlijsten in te dienen. Bovendien waarborgt het bestaan van één kandidatenlijst dat elke kiezer een keuze kan maken voor elke kandidaat op de lijst, ongeacht in welke kieskring de kiezer woonachtig is.

Dat de kieskringen voor de kandidaatstelling geen betekenis meer hebben betekent ook dat de ondersteuningsverklaringen niet meer per kieskring hoeven te worden verzameld en ingediend. Dit kan ertoe leiden dat politieke partijen ervoor kiezen om de ondersteuningsverklaringen niet meer verspreid door het land te verzamelen. De kans bestaat dat, zoals de Afdeling in haar advies heeft aangestipt, er om logistieke redenen geen ondersteuningsverklaringen op de openbare lichamen meer zullen worden opgehaald. De regering onderkent dit, maar stelt zich op het standpunt dat het aan de partijen zelf is om de ondersteuningsverklaringen te verzamelen waar en hoe zij dat passend vinden, waarbij zij zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de gewenste betrokkenheid van kiezers in de diverse regio's.

De voorgestelde wijziging van de kandidaatstellingsprocedure heeft overigens geen gevolgen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Die procedure blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

6. Verhoging waarborgsom bij deelname aan verkiezingen

Dit wetsvoorstel strekt er eveneens toe de waarborgsom te verhogen die politieke partijen betalen bij het registreren van de aanduiding van een politieke groepering en bij de indiening van de kandidatenlijst. Verhoging van de waarborgsommen gebeurt voor alle verkiezingen in gelijke mate. De voorgestelde verhoging is gebaseerd op een inflatiecorrectie. Hier wordt verderop in deze paragraaf nader op ingegaan. Verder zal de hoogte van deze waarborgsommen na inwerkingtreding van de wet jaarlijks bij ministeriële regeling worden gewijzigd, overeenkomstig de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. De waarborgsom voor het registreren van de aanduiding wordt terugbetaald als voor de eerstvolgende verkiezing een geldige kandidatenlijst wordt ingeleverd. De waarborgsom voor het indienen van de kandidatenlijst wordt

[49] Kiesraad, Advies passief kiesrecht, 21 januari 2011.

terugbetaald aan de politieke partij indien de ingeleverde lijst ongeldig is of als na vaststelling van de uitslag blijkt dat de partij een aantal stemmen heeft behaald dat ten minste 75% van de kiesdeler bedraagt.

Het voorstel tot verhoging van de waarborgsom bij de indiening van een kandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezingen wordt gedaan naar aanleiding van de aanbeveling van de staatscommissie parlementair stelsel hiertoe. De staatscommissie beschouwt een verhoging van de waarborgsom als één van de mogelijke (gematigde) maatregelen in antwoord op het vraagstuk van versplintering dat in de Tweede Kamer zichtbaar is. Door verhoging van de waarborgsom zal sprake zijn van een zekere verhoging van de drempel voor deelname aan verkiezingen, zonder dat wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de toegankelijkheid tot de volksvertegenwoordiging en daarmee de openheid van het stelsel, zo verwacht de staatscommissie. De staatscommissie stelde voor de waarborgsom voor de Tweede Kamerverkiezing gefaseerd te verhogen naar € 36.000. De overweging dat een hogere waarborgsom kan bijdragen aan het tegengaan van lichtvaardige deelname aan de verkiezingen, vormt het uitgangspunt voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde verhoging. Gelet op het karakter van de waarborgsom, dat meebrengt dat het bedrag veelal wordt terugbetaald, is dit een proportioneel middel.

Vanuit een eenduidige systematiek van de waarborgsommen binnen het kiesstelsel ligt het voorts voor de hand de hoogte van waarborgsommen voor het inleveren van de kandidatenlijst bij andere verkiezingen op vergelijkbare wijze te verhogen. In lijn met bovengenoemde verhoging wordt er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de waarborgsom voor het registeren van de aanduiding van een politieke groepering eveneens te verhogen voor de verschillende verkiezingen, zodat ook hiertoe niet lichtvaardig wordt besloten.

Een zelfstandig argument voor deze voorgestelde wijziging van de hoogte van de waarborgsommen is gelegen in de stijging van het algemene prijspeil in de economie (inflatie) sinds 1989. Sinds de invoering van de waarborgsommen voor het indienen van een kandidatenlijst en het registeren van een aanduiding voor de verschillende verkiezingen in dat jaar is de hoogte van de destijds vastgestelde sommen vrijwel gelijk gebleven (uiteraard vond wel een conversie naar euro’s plaats). De facto is de hoogte van de waarborgsommen daarmee de afgelopen dertig jaar sterk gedaald (bijna gehalveerd). Bij een jaarlijkse indexering sinds 1989 zou sprake zijn van een hoogte van (ongeveer) de nu voorgestelde bedragen.

In de eerdere consultatiereacties wordt enkele malen naar voren gebracht dat de verhoging van de waarborgsommen fors is. De regering meent met de voorgestelde verhoging een evenwichtig en objectief onderbouwd voorstel te doen. De directe aanleiding om tot verhoging over te gaan, volgt uit de aanbeveling van de staatscommissie om de huidige “drempel” enigszins te verhogen. Tegelijkertijd wordt in dit wetsvoorstel geen grotere verhoging voorgesteld dan wanneer sinds 1989, ten tijde van het vaststellen van de huidige waarborgsommen, een inflatiecorrectie was toegepast.

Hieronder worden de bedragen van de waarborgsommen voor de kandidaatstelling (Tabel 6) en voor de aanduiding van registraties (Tabel 7) gepresenteerd:

Tabel 6. Waarborgsom kandidaatstelling

Verkiezing	**Waarborgsom (sinds 1989)**	**Waarborgsom (na inwerkingtreding wetsvoorstel)**
Tweede Kamer	€ 11.250	€ 22.023
Europees parlement	€ 11.250	€ 22.023
Provinciale Staten	€ 1.125	€ 2.202
Gemeenteraad	€ 225	€ 440
Waterschap	€ 225	€ 440
Eilandsraden	225 USD	539 USD
Kiescollege	225 USD	539 USD

Tabel 7. Waarborgsom registratie aanduiding

Verkiezing	Waarborgsom (sinds 1989)	Waarborgsom (na inwerkingtreding wetsvoorstel)
Tweede Kamer	€ 450	€ 881
Europees Parlement	€ 450	€ 881
Eerste Kamer	€ 450	€ 881
Provinciale Staten	€ 225	€ 440
Gemeenteraad	€ 112,50	€ 220
Waterschap	€ 225	€ 440
Eilandsraad	112,50 USD	220 USD[50]
Kiescollege	225 USD	440 USD[51]

7. Verhoging aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan verkiezingen

Voorts wordt met dit wetsvoorstel het aantal ondersteuningsverklaringen verhoogd voor deelname aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, Provinciale Staten, gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, eilandsraden en kiescolleges. Door de verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen wordt beter gewaarborgd dat nieuwe partijen over een zekere aanhang beschikken als ze aan verkiezingen deelnemen. Gelet op de extra inspanningen die het gevolg zijn van de voorgestelde verhoging van de vereiste aantallen, wordt de termijn om de verklaringen af te kunnen leggen verruimd van twee naar vier weken.

De staatscommissie beschouwt een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan verkiezingen net als een verhoging van de waarborgsom als een mogelijke (gematigde) maatregel in antwoord op het vraagstuk van de versplintering[52] dat in de Tweede Kamer zichtbaar is. Een ondersteuningsverklaring dient te worden afgelegd op het gemeentehuis waar de kiezer ingeschreven staat. Het vraagt de nodige organisatie en inspanningen van politieke groeperingen, dat het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen wordt gehaald, en dat vormt op zich al een drempel. Wanneer een partij op dit moment in alle kieskringen wil deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen, dan heeft deze partij 19 x 30 +10 (Kieskring Bonaire) = 580 ondersteuningsverklaringen nodig. De staatscommissie stelde voor van een aantal van 1.200 ondersteuningsverklaringen uit te gaan bij deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen, ongeveer een verdubbeling. Daarbij dient ook te worden overwogen, dat naast deze verhoging bij de Tweede Kamerverkiezingen ook sprake is van een belangrijke vereenvoudiging voor initiatiefnemers van een nieuwe politieke groepering. In het huidige stelsel dienen de ondersteuningsverklaringen te worden afgelegd gespreid over alle twintig kieskringen; na invoering van het onderhavige wetsvoorstel staat het initiatiefnemers geheel vrij waar de ondersteuningsverklaringen worden afgelegd. Dit maakt het gemakkelijker om het afleggen van de verklaringen te organiseren.

Overigens wordt hier opgemerkt, dat het kabinet naar aanleiding van de aanbeveling van de staatscommissie in eerste instantie voor de Tweede Kamerverkiezingen een aantal van tussen de 5.000 en 10.000 vereiste ondersteuningsverklaringen heeft nagestreefd. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is daarom een aantal van 5.000 verklaringen voor de Tweede Kamerverkiezing voorgesteld. Naar aanleiding van de consultatiereacties, die in grote mate kritisch tegenover de voorgestelde verhoging stonden, is het voorstel opnieuw overwogen. Dit heeft erin geresulteerd dat alsnog wordt aangesloten bij het door de staatscommissie aanbevolen aantal. In

[50] Voor de indexering van de waarborgsom die politieke groeperingen voor de registratie in dollars aan het openbaar lichaam betalen, wordt aangesloten bij de indexering van de bedragen in euro's. Dit is in lijn met de in eerdere wetsvoorstellen gemaakte keuze om de bedragen in euro's en dollars voor de registraties gelijk te trekken en sluit aan bij de systematiek van de Kieswet waarin de bepalingen (omtrent de registraties) voor de openbare lichamen verwijzen naar die voor provincies en gemeenten.

[51] Idem.

[52] De versplintering die hier wordt bedoeld betreft de versplintering als gevolg van het feit dat veel verschillende (kleine) partijen aan de verkiezingen deelnemen. Het verhogen van het aantal ondersteuningsverklaringen heeft logischerwijs geen invloed op de mogelijke versplintering door afsplitsing van één of meer leden van een fractie.

deze overweging speelde ook een rol de wijze waarop de verklaringen nu moeten worden opgehaald. In de reacties van de Kiesraad, het ATR, de VNG en de NVVB wordt ook op verschillende wijze een verband gelegd tussen het aantal vereiste ondersteuningsverklaring en de wijze waarop deze kunnen worden verzameld. Het verdient nu de voorkeur om met de huidige wijze van verzamelen van ondersteuningsverklaringen het huidige aantal van 580 (min of meer gelijkmatig verdeeld over 20 kieskringen) ruim te verdubbelen naar 1.200 (overal in Nederland af te leggen) onder gelijktijdige verlenging van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen van twee naar vier weken. Wanneer het realistisch en verantwoord wordt om de wijze van verzamelen van ondersteuningsverklaringen te moderniseren en voor hen die een ondersteuningsverklaring willen afgeven te vereenvoudigen, dan is het goed voorstelbaar wederom een hoger aantal dan de nu voorgestelde 1.200 te overwegen.

Op grond van de nu geldende wet is voor de verkiezingen voor het Europees Parlement het aantal van 30 ondersteuningsverklaringen benodigd. Voorgesteld wordt om het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen voor de verkiezing van het Europees Parlement gelijk te trekken met de verkiezingen voor de Tweede Kamer, omdat voor beide type verkiezingen stemgerechtigden uit het hele land mogen stemmen.

Voor gemeenten geldt dat zij voor het vaststellen van het aantal ondersteuningsverklaringen worden opgedeeld in drie categorieën. Aangezien het aantal raadsleden per gemeente gebaseerd is op het aantal inwoners, wordt op deze manier geborgd dat het verkrijgen van het benodigd aantal verklaringen voor de gemeenten met een kleiner inwonertal goed haalbaar blijft terwijl voor grotere gemeenten eveneens een redelijk aantal verklaringen wordt verlangd. Voor Provinciale Staten geldt momenteel dat het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen afhankelijk is van het aantal kieskringen waar een provincie uit bestaat. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om het benodigd aantal ondersteuningsverklaringen bij de verkiezingen van Provinciale Staten, op eenzelfde wijze als van toepassing is bij gemeenteraadsverkiezingen, te koppelen aan het aantal te verkiezen leden van de staten. Hiertoe worden de provincies opgedeeld in drie categorieën. Rekening is gehouden met een evenwichtige indeling van de provincies over de categorieën, gebaseerd op het inwonertal per provincie. Het voorgestelde aantal ondersteuningsverklaringen per provincie is gebaseerd op het aantal verklaringen dat momenteel geldt voor provincies met respectievelijk één, twee of drie kieskringen.

Hieronder in Tabel 8 worden de aantallen ondersteuningsverklaringen op grond van de nu geldende wet en zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel gepresenteerd.

Tabel 8. Vergelijking aantallen ondersteuningsverklaringen nu en volgens het wetsvoorstel

Categorie verkiezingen	Aantal ondersteuningsverklaringen op grond van nu geldende wet[53]	Aantal ondersteuningsverklaringen volgens het wetsvoorstel
Tweede Kamer	580	1.200
Europees Parlement	30	1.200
Provinciale staten met minimaal 55 zetels (provincies met meer dan 2.000.000 inwoners)	30 per kieskring	180
Provinciale staten met minimaal 43 en maximaal 53 zetels (provincies met 500.001 tot en met 2.000.000 inwoners)	30 per kieskring	120
Provinciale staten met maximaal 41 zetels (provincies met maximaal 500.000 inwoners)	30 per kieskring	60

[53] Uitgaande van deelname in alle kieskringen

Gemeenteraad met minimaal 39 zetels (gemeenten met meer dan 100.000 inwoners)	30	60
Gemeenteraad met minimaal 19 en maximaal 37 zetels (gemeenten met 20.001 tot en met 100.000 inwoners)	20	40
Gemeenteraad met maximaal 17 zetels (gemeenten met maximaal 20.000 inwoners)	10	20
Waterschap	30	60
Eilandsraad	10	20
Kiescollege	10	20

8. Gevolgen regeldruk

Het wetsvoorstel Met één stem meer keus omvat vier onderdelen, die alle vier hun basis (mede) vinden in de aanbevelingen van het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Gelet op de aard van het domein van verkiezingen en kiesstelsels is het evident dat de door de regering gekozen vertalingen van de uitwerkingen in de sfeer van het kiesrecht, in wetgeving, neerslaat.

Bij de verschillende onderdelen is het redelijkerwijze niet altijd mogelijk vooraf een inschatting te maken van regeldrukeffecten, zeker niet kwantitatief. Waar voor de staatscommissie centraal stond de vraag hoe ons parlementaire stelsel de fundamentele democratische waarden kan blijven dienen, is het principieel ook niet juist om die fundamentele waarden in cijfermatige zin af te zetten tegen ingeschatte gevolgen van regeldruk. Tot slot is bij twee voorstellen, de voorgestelde verhogingen van het aantal ondersteuningsverklaringen en van de waarborgsommen, in navolging van het eindrapport van de staatscommissie en in het kabinetsstandpunt, uitdrukkelijk aangegeven dat het gewenst is bestaande drempels op een bescheiden wijze te verhogen. Hoewel hier niet met zoveel woorden werd gerept van een hogere regeldruk of administratieve lastendruk, ligt dit in deze twee voorstellen (gematigd) besloten.

Het voorgestelde kandidaats- of lijststemstelsel leidt tot een “set” van nieuwe regels. Dat geldt voor elke mogelijke wijziging van het kiesstelsel. Hoewel aan de invoering en implementatie van deze regels en de communicatie voor kiezers, politieke groeperingen en uitvoerende organisaties, in het bijzonder gemeenten, uitvoerig aandacht zal worden besteed, is het niet ondenkbaar dat er in het begin sprake zal zijn van een gewenningsperiode. Om te voorkomen dat onbegrip over de nieuwe wijze van stemmen tot (onbedoeld) ongeldig uitgebrachte stemmen leidt, is een voorziening getroffen in artikel N 7, die inhoudt dat als een kiezer per ongeluk zowel op een lijst stemt als op een individuele kandidaat, die stem wordt opgevat als een stem op die kandidaat. Met inachtneming van de gewenningsperiode wordt ingeschat dat de wijziging in regeldruk op termijn neutraal zal zijn.

Door te regelen dat er per politieke groepering nog maar één kandidatenlijst per verkiezing kan worden ingediend, worden de verkiezingen van de Tweede Kamer en in een aantal provincies van Provinciale Staten aanmerkelijk eenvoudiger. Dat is met name gunstiger voor politieke groeperingen waar het de voorbereiding en indiening van kandidatenlijsten betreft. In deze toelichting wordt hierop nader ingegaan in paragraaf 5. Deze wijziging leidt voor nieuwe politieke partijen tot een bijkomende vereenvoudiging: ondersteuningsverklaringen behoeven niet meer gespreid in elk van de kieskringen te worden afgelegd; groeperingen zijn vrij te bepalen waar dat plaatsvindt.

De verhoging van de aantallen vereiste ondersteuningsverklaringen en waarborgsommen voor nieuwe groeperingen moet worden opgevat als een bescheiden verhoging van de bestaande drempels om deel te nemen aan de verkiezingen. In deze toelichting wordt hierop nader ingegaan in de betreffende paragrafen. Deze verhogingen moeten overigens niet worden gezien als regeldrukverhogend, de omvang van het regelstelsel blijft ongewijzigd en wordt niet gecompliceerder. De hogere aantallen leiden wel tot een gematigd hogere omvang van "administratieve" lasten voor nieuwe politieke groeperingen (zij het dat het deels ook eenvoudiger wordt doordat de verklaringen niet meer gespreid in elk van de kieskringen hoeven te worden afgelegd) en voor de gemeenten die de ondersteuningsverklaringen moeten opnemen.

9. Financiële gevolgen

Aan de invoering van het nieuwe kiesstelsel zijn (incidentele) kosten verbonden. Die worden gedekt uit de begroting van het ministerie van BZK.

Er zullen kosten moeten worden gemaakt ten behoeve van de voorlichting over de wijziging van het kiesstelsel. Deels zal dit in de gebruikelijke voorlichtingsspotjes van de Rijksoverheid kunnen plaatsvinden, maar daarnaast is een afzonderlijke campagne noodzakelijk om aan het publiek uit te leggen wat er verandert en wat dat zal betekenen bij het uitbrengen van een stem bij verkiezingen.

Een eenmalige voorlichtingscampagne zal naar verwachting onvoldoende beklijven. Daarom kiest de regering ervoor om voor de eerste vier keren dat er verkiezingen worden gehouden volgens het nu voorgestelde nieuwe kiesstelsel een voorlichtingscampagne te organiseren. De geschatte kosten daarvan bedragen 4x € 150.000 = € 600.000.

De wijziging van het kiesstelsel betekent eveneens dat de uitslag op een andere manier moet worden bepaald, wat aanpassing vergt van de programmatuur waarmee de uitslag wordt berekend. Dat gaat gepaard met (eenmalige) kosten, die worden begroot op € 150.000.

10. Invoering nieuw kiesstelsel en inwerkingtreding wet

Met het oog op de voorspoedige en succesvolle invoering van het gewijzigde kiesstelsel zullen de nodige voorbereidende activiteiten worden verricht. Deze activiteiten dienen zich in ieder geval te richten op de kiezers, op politieke groeperingen en op alle betrokkenen die belast zijn met (delen van) de uitvoering van verkiezingen. Voor zover mogelijk zullen deze activiteiten plaatsvinden in goed overleg en goede samenwerking met alle betrokkenen.

Voor het daadwerkelijke succes van het nieuwe stelsel is het in de eerste plaats van belang dat kiezers dit stelsel begrijpen en ook begrijpen wat de wijzigingen en de voordelen van het nieuwe stelsel praktisch betekenen voor de keuzes die kiezers kunnen maken. Een bijzonder en heel praktisch aandachtspunt hierbij is dat ook goede voorlichting wordt gegeven over de gevolgen van het nieuwe stelsel voor het stembiljet. Een voorlichtingscampagne zal moeten worden opgezet voor de kiezers met een breed palet aan middelen en communicatie-uitingen in de aanloop naar de eerste verkiezingen waarbij het gewijzigde stelsel wordt toegepast.
In verschillende consultatiereacties wordt expliciet aandacht gevraagd voor het belang van voldoende en goede voorlichting voor kiezers. De regering wenst daarom te benadrukken dat zij zich ten zeerste bewust is van dit belang en dat tijdig zal worden gestart met het opzetten van een voorlichtingscampagne en de overige voorbereidingen.

Goede voorlichting voor politieke groeperingen vormt een tweede pijler in de voorbereidingen voor het nieuwe stelsel. Enerzijds is van belang dat politieke groeperingen optimaal gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden die het gewijzigde stelsel biedt. Anderzijds is het voor politieke groeperingen van belang zich tijdig voor te bereiden op de gewijzigde voorschriften voor wat betreft de ondersteuningsverklaringen en de waarborgsom.

Tot slot zullen tijdig voorbereidingen moeten worden getroffen met vertegenwoordigers van alle in het verkiezingsproces betrokken partijen, waaronder de Kiesraad, gemeenten, waterschappen en provincies, respectievelijk de VNG, de NVVB, de UvW en het IPO, en met de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Bij deze voorbereidingen zal het ook gaan over de aandachtspunten die in de consultatie voor dit wetsvoorstel zijn ingebracht.

Afhankelijk van hoe het verdere wetgevingstraject voor dit voorstel verloopt verwacht de regering dat het gewijzigde kiesstelsel tijdig in werking kan treden voor de verkiezingen die vanaf 2025 plaatsvinden.

Deze wijziging van het kiesstelsel zal diverse gevolgen hebben. Die gevolgen hebben in ieder geval betrekking op het verkiezingsproces, op de wijze waarop kiezers, politieke partijen en individuele kandidaten zullen handelen. Het gewijzigde kiesstelsel heeft uiteindelijk ook een impact op de samenstelling van volksvertegenwoordigende organen en op zijn beurt op het functioneren van de (overige) bestuursorganen op het betreffende niveau. Deze gevolgen zullen onderwerp moeten zijn van achtereenvolgende te houden evaluaties van de verkiezingen die na de inwerkingtreding van dit voorstel plaatsvinden.

11. Advies en consultatie

<aanvullen nav nieuwe consultatieronde>

Voorafgaande aan de indiening van dit wetsvoorstel is het wetsvoorstel in consultatie geweest.

De Kiesraad, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de bestuurlijke vertegenwoordigers van de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius en de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) zijn uitgenodigd op het wetsvoorstel te reageren.

Daarnaast is iedereen de mogelijkheid gegeven te reageren in het kader van de internetconsultatie.

<u>Uitnodigingen voor advies en commentaar</u>

De uitnodiging aan bovengenoemde organisaties en adviesorganen om te reageren op het wetsvoorstel heeft tot een reeks suggesties en aandachtspunten geleid, waaronder ook diverse kritische opmerkingen, al dan niet op onderdelen. De adviezen uit de consultatie zijn zorgvuldig gewogen en hebben op verschillende onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze toelichting. Op een aantal adviezen is ingegaan in het voorgaande. Hieronder wordt ingegaan op een aantal overige adviezen en opmerkingen.

Reacties op het kandidaats- of lijststemstelsel ten principale en afweging met alternatieven

De Kiesraad kan op hoofdlijnen instemmen met het voorgestelde kandidaats- of lijststemstelsel. De VNG en de NVVB ondersteunen het belangrijkste doel van het kandidaats- of lijststemstelsel, namelijk de binding tussen kiezer en gekozene te versterken. De VNG en de NVVB vragen zich af hoe de vergelijking met twee alternatieve stelsels – zoals het kabinet vooruitlopend op zijn standpuntbepaling had aangekondigd te doen – tot stand is gekomen. In de eerdergenoemde brief van 1 juli 2020 is dit nader beschreven. Het ATR adviseert het kandidaats- of lijststemstelsel in de toelichting te vergelijken met twee alternatieve kiesstelsels, respectievelijk twee alternatieve modaliteiten van kiesstelsels: één stelsel met een verlaging van de voorkeurdrempel en één stelsel met het toewijzen van zetels aan de kandidaten met de meeste stemmen. Gelet op de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel is in deze toelichting op transparante wijze beschreven hoe het kabinet de afweging heeft gemaakt met betrekking tot de eerder genoemde alternatieven. Het verdient niet de voorkeur dat wanneer het kabinet zijn voorkeur heeft bepaald en hierover heeft gecommuniceerd met de Tweede Kamer en met de Eerste Kamer vervolgens in het bestek van deze Memorie van Toelichting weer geheel nieuwe alternatieven in discussie worden gebracht, zoals het ATR voorstelt.

De impact van het kiesstelsel voor decentrale volksvertegenwoordigende organen

De Kiesraad, de VNG, de NVVB en de UvW vragen ook nadrukkelijk stil te staan bij de impact van het voorgestelde kiesstelsel voor gemeenteraden, de algemene besturen van waterschappen en provinciale staten. Hiertoe is de paragraaf over de toepasbaarheid voor alle verkiezingen uitgebreid. In de reacties van de Kiesraad, de VNG, de NVVB en de UvW wordt het belang van een uniform kiesstelsel voor de verschillende volksvertegenwoordigende organen erkend en onderschreven.

In het kader van de verdere voorbereidingen en uitvoering van het kiesstelsel is het goed om tijdig met vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en provincies en ook met vertegenwoordigers van politieke partijen in kaart te brengen welke concrete stappen verder moeten worden gezet.

Het openbaar lichaam Saba adviseert het nieuwe stelsel niet in te voeren voor de eilandsraden in Caribisch Nederland. In vervolg op de reactie van Saba is gebleken, dat ook Bonaire en Sint-Eustatius bezorgd zijn over de invoering van het nieuwe stelsel voor de eilandsraden, zeker wanneer die invoering direct na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal plaatsvinden. Daarnaast wijzen zij erop dat het huidige kiesstelsel pas sinds 2010 in de openbare lichamen wordt toegepast en relatief kort hierna nu weer een nieuw stelsel wordt voorgesteld.
Hoewel de regering de kenbaar gemaakte bedenkingen begrijpt, geven de overwegingen van uniformiteit en daarmee van de kenbaarheid en begrijpelijkheid voor de kiezer de doorslag. De reacties van de openbare lichamen onderstrepen in ieder geval het belang van tijdige aandacht voor implementatie en voorlichting die samen met de openbare lichamen vorm moet worden gegeven.

Aandacht voor regeldrukeffecten

Het ATR adviseert het voorstel niet in te dienen. De regering kan zich niet vinden in het ongeclausuleerde (negatieve) advies van het ATR. De kritische beschouwingen van het ATR richten zich met name op de bepalingen over ondersteuningsverklaringen. Inhoudelijk wordt in dit voorstel tegemoetgekomen aan belangrijke onderdelen van de kritiek met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen, aangezien het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen naar beneden is bijgesteld. Daarnaast schenkt het ATR in zijn advies aandacht aan het belang in de toelichting uitdrukkelijk op regeldrukeffecten in te gaan. In de toelichting is een paragraaf over regeldruk toegevoegd. Ook in andere onderdelen van de Memorie van Toelichting wordt stilgestaan bij regeldrukeffecten.

Bij hertelling ook de toewijzing van zetels aan kandidaten betrekken

Wanneer door de invoering van het kandidaats- of lijststemstelsel het stemmen op kandidaatsniveau van toenemend belang wordt, meent de Kiesraad dat het gerechtvaardigd is om in het besluit tot een eventuele hertelling ook de toewijzing van zetels aan kandidaten te betrekken. De regering kan deze redenering goed volgen en heeft het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting op dit punt aangepast.

Elektronisch tellen

De Kiesraad, de VNG en de NVVB adviseren om in het kader van de invoering van het nieuwe kiesstelsel eerder dan beoogd te beginnen met het experimenteren met het elektronisch tellen van stemmen. Deze adviezen berusten op de argumentatie dat bij invoering van het nieuwe kiesstelsel de kandidaatsstemmen naar verwachting zwaarder zullen wegen en dat dit extra handelingen vraagt van de tellers van de stembiljetten.

De veronderstelling dat het toenemend gewicht van de kandidaatsstem extra handelingen vraagt van tellers, is onjuist. De tellers registreren immers alleen of een stem op een kandidaat dan wel een stem op een lijst is uitgebracht (of een blanco of ongeldige stem). Welk gewicht een voorkeurstem heeft, is bij de stemopneming niet relevant.

Om te kunnen experimenteren met elektronisch tellen van de stembiljetten is, zoals de Kiesraad ook vaststelt, een ander stembiljet vereist. Het huidige stembiljet dat voor het stemmen in het

stemlokaal wordt gebruikt kan niet elektronisch worden geteld. Het wetsvoorstel voor de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten, die op 1 oktober 2022 in werking is getreden en vervalt op 1 oktober 2032, voorziet in de mogelijkheid om bij verkiezingen te experimenteren met een nieuw stembiljet (twee modellen). De Kiesraad vraagt al te beginnen met experimenten met elektronisch tellen tijdens de experimenten met een nieuw stembiljet.

De invoering van een nieuw stembiljet dient zorgvuldig te gebeuren. Experimenten met nieuwe stembiljetten in het stemlokaal vonden nog niet eerder plaats. De regering wil daarom nu tijdens experimenten bij verkiezingen in het stemlokaal ervaringen opdoen met het stemmen met nieuwe stembiljetten en het (handmatig) tellen ervan. In de Memorie van Toelichting bij de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten heeft de regering toegelicht de stap naar elektronisch tellen te willen zetten nadat, in de experimenten met het nieuwe stembiljet, is gebleken dat de kiezers met een nieuw stembiljet overweg kunnen en begrijpen hoe ze met het nieuwe stembiljet de gewenste keuze kunnen maken. Eerder al heeft de regering het voornemen uitgesproken om, als de experimenten met een nieuw model stembiljet succesvol verlopen en in die experimenten zou blijken dat de kiezers hiermee goed overweg kunnen en dit rendabel wordt geacht, dan de stap te zetten naar het mogelijk maken van experimenten met elektronisch tellen. Om het mogelijk te maken bij verkiezingen te experimenteren met elektronisch tellen, is overigens een wetsvoorstel nodig.

Aantallen kandidaten

De Kiesraad plaatst kanttekeningen bij de maximering van het aantal kandidaten per partij op respectievelijk 50 dan wel 80 zetels. De Kiesraad waarschuwt hier voor het risico van lijstuitputting op het moment dat een partij meer zetels toegewezen krijgt dan er kandidaten op de lijst staan. De Kiesraad vraagt om te voorzien in een oplossing en adviseert om het voor alle politieke groeperingen – ongeacht het aantal zetels dat zij bij de vorige verkiezingen hebben behaald – mogelijk te maken om 80 kandidaten op de kandidatenlijst te plaatsen.

Het verruimen van het aantal kandidaten op de lijst tot meer dan 80 is op het huidige stembiljet niet mogelijk. Gezien het huidige politieke landschap wordt het onwaarschijnlijk geacht dat het risico van lijstuitputting zich op afzienbare termijn zal voordoen, zodat geen aanleiding wordt gezien om de omvang van het stembiljet uit te breiden om verruiming van het aantal kandidaten per lijst mogelijk te maken.

Vervroegd stemmen

Voorts vragen de VNG en de NVVB aandacht voor de mogelijkheden omtrent vervroegd stemmen (*early voting*). Met de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 is het bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 voor kiezers mogelijk gemaakt vervroegd hun stem uit te brengen, vooral bedoeld voor kiezers uit risicogroepen voor het coronavirus. Thans ligt er een initiatiefwetsvoorstel ter behandeling in de Tweede Kamer, waarin wordt voorgesteld de mogelijkheid om vervroegd te stemmen permanent in de Kieswet te verankeren (36074).

Digitaal hulpmiddel uitslagvaststelling

De Kiesraad vraagt aandacht voor de inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel in relatie tot de tijd die nodig is voor aanpassingen aan het nieuwe digitale hulpmiddel dat de Kiesraad in het kader van de transitie naar verkiezingsautoriteit zal aanbesteden. Met de Kiesraad zal daarover overleg worden gevoerd.

Campagnefinanciering

De Kiesraad vraagt voorts aandacht voor (de regulering van) de financiering van individuele campagnevoering. De financiering van politieke campagnes geschiedt deels met donaties door derden en deels door de rijksoverheid op grond van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Met het nu voorgestelde stelsel waarin naast de bestaande lijststem ook een kandidaatsstem mogelijk wordt gemaakt, ligt het in de rede dat meer individuele kandidaten campagne zullen voeren om hun kans om te worden gekozen te vergroten. Daarmee rijst de vraag of voor dergelijke campagnes een afzonderlijk stelsel van financiering en verantwoording in het leven moet worden geroepen, vergelijkbaar met de Wfpp. Met de thans in voorbereiding zijnde Wet op de politieke partijen wordt daarin voorzien.

Het belang van goede implementatie en communicatie

De Kiesraad, het ATR, de VNG, de NVVB, de UvW en het IPO schenken in hun reacties aandacht aan het belang van de goede voorbereiding van de implementatie van het nieuwe kiesstelsel en de inspanningen die in de sfeer van communicatie dienen te worden ondernomen. In de paragraaf over de invoering van het nieuwe kiesstelsel en de inwerkingtreding van de wet wordt dit belang ook onderstreept.

Internetconsultatie

In het kader van de internetconsultatie zijn 462 reacties ontvangen. In deze reacties wordt vaak ingegaan op één of meerdere onderdelen van het wetsvoorstel. In veel andere reacties wordt in algemene termen een stellingname betrokken. Bovendien wordt in een aantal reacties het verband gelegd tussen de invoering van het nieuwe kiesstelsel en eventuele andere mogelijkheden om binnen het kiesstelsel of buiten het kiesstelsel ons democratisch stelsel te wijzigen.

Reacties op kandidaats- of lijststemstelsel ten principale

Van de reacties, die specifiek ingaan op de introductie van de mogelijkheid hetzij een kandidaatsstem, hetzij een lijststem uit te brengen, spreekt zich ruim tachtig procent hier positief over uit. In de overige twintig procent wordt er aan gehecht, dat de kiezer een stem altijd op een individuele kandidaat uitbrengt. Waar de reacties zich richten op het onderdeel kandidaats- of lijststemstelsel, kunnen deze dus vooral als positief worden aangemerkt.

Reacties op vereiste ondersteuningsverklaringen en waarborgsommen voor nieuwe partijen

Er was ook veel kritiek op het conceptwetsvoorstel. Die kritiek richtte zich hoofdzakelijk op de hogere aantallen voor nieuwe partijen vereiste ondersteuningsverklaringen (ruim zestig procent van alle reacties) of de voor nieuwe partijen vereiste hogere waarborgsommen (ruim veertig procent van alle reacties) dan nu gelden. Naast de kritische reacties tegen de hogere aantallen ondersteuningsverklaringen en de hogere waarborgsommen, hebben andere kritische reacties in meer algemene termen de strekking dat het voorstel niet democratisch is of een oneerlijk speelveld tussen bestaande en nieuwe partijen creëert. Ten aanzien van de ondersteuningsverklaringen heeft deze kritiek geleid tot substantiële aanpassing van het wetsvoorstel. In de paragraaf over ondersteuningsverklaringen in deze toelichting is toegelicht hoe het wetsvoorstel op dit onderdeel is aangepast.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A, B, C en D (artikelen G 1, G 2, G 2a en G 3 Kieswet)

Met deze wijzigingen worden de bedragen voor de waarborgsommen geïndexeerd die voor de verschillende verkiezingen door politieke groeperingen betaald worden voor de registratie van een aanduiding. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel. Voor de indexering van de waarborgsom die politieke groeperingen in de beschreven situaties in dollars betalen, wordt aangesloten bij de indexering van de bedragen in euro's. Dit sluit aan bij de huidige keuze om de bedragen in euro's en dollars gelijk vast te stellen, ondanks dat de bedragen in absolute zin in waarde verschillen.

Onderdeel E (artikel G 6 Kieswet)

Het voorgestelde artikel G 6 regelt dat de bedragen voor de waarborgsom die betaald moet worden voor de registratie van een aanduiding voortaan jaarlijks geïndexeerd worden volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Dit zal geschieden bij ministeriële regeling.

Onderdeel F (artikel H 1 Kieswet)

Met de wijziging van het eerste lid, en de vergelijkbare wijziging van het tweede lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat politieke groeperingen voortaan nog maar één kandidatenlijst per verkiezing kunnen indienen, in plaats van één per kieskring. Het ter openbare kennis brengen van de in het tweede lid bedoelde informatie door het centraal stembureau wordt aangepast van ten minste drie naar ten minste vijf weken voor de dag van de kandidaatstelling. Deze wijziging volgt uit de verruiming van de termijn om ondersteuningsverklaringen af te leggen van twee naar vier weken (zie artikel H 4a, tweede lid). Het ligt voor hand om de kennisgeving door het centraal stembureau betreffende het inleveren van de kandidatenlijsten naar voren te halen, zodat deze (net als onder de huidige bepalingen) plaatsvindt voorafgaand aan de aanvang van de in artikel H 4a, tweede lid, bedoelde termijn.

Onderdeel G (artikel H 2 Kieswet)

Op grond van het huidige artikel H 2 dient op de kandidatenlijst te worden vermeld voor welke kieskring of kieskringen de lijst wordt ingeleverd. Met dit wetsvoorstel komt de betekenis van de kieskringen voor hoofdstuk H te vervallen, aangezien groeperingen die deelnemen aan een verkiezing voortaan altijd slechts één kandidatenlijst inleveren. Dit voorschrift is daarom niet langer nodig.

Onderdelen H en I (artikelen H 4 en H 4a Kieswet)

Artikel H 4 heeft betrekking op de ondersteuningsverklaringen die een politieke groepering bij het inleveren van een lijst dient te overleggen, indien de betreffende politieke groepering daartoe gehouden is. Met dit wetsvoorstel worden de vereiste aantallen verhoogd en wordt de termijn om de ondersteuningsverklaringen af te leggen verlengd van veertien dagen naar vier weken. Daarnaast komt de koppeling tussen de kieskringen en de vereiste aantallen te vervallen, gelet op het feit dat groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing kunnen indienen. Voor de Tweede Kamerverkiezingen wordt het totaal aantal ondersteuningsverklaringen verhoogd van 580 naar 1.200. De vermenigvuldigingsfactor die hieruit volgt – om en nabij een verdubbeling – wordt toegepast om voor de andere verkiezingen de verhoogde aantallen ondersteuningsverklaringen vast te stellen.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om het benodigd aantal ondersteuningsverklaringen voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, op eenzelfde wijze als van toepassing is bij gemeenteraadsverkiezingen, te koppelen aan het aantal te verkiezen leden van de staten. Het

voorgestelde aantal verklaringen per provincie is in omvang ongeveer een verdubbeling van het aantal verklaringen dat momenteel geldt voor provincies met respectievelijk één, twee of drie kieskringen.

Voor een nadere toelichting op het verhogen van het aantal ondersteuningsverklaringen wordt verwezen naar de paragraaf 7 van het algemeen deel. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt artikel H 4 in twee artikelen gesplitst: H 4 en H 4a. Artikel H 4 bevat de verplichting om de ondersteuningsverklaringen te overleggen en de minimumaantallen die voor een partij gelden per verkiezing. In artikel H 4a zijn de meer praktische bepalingen neergelegd die zien op het afleggen van de verklaring door een kiezer.

Onderdeel J (artikel H 6 Kieswet)

Het vervallen van de betekenis van de kieskringen voor de toepassing van hoofdstuk H heeft tot gevolg dat politieke groeperingen altijd één kandidatenlijst inleveren indien zij deel wensen te nemen aan de verkiezing. Met dit wijzigingsonderdeel wordt de redactie van artikel H 6 daarop afgestemd.

De laatste volzin van huidig artikel H 6, tweede lid, bepaalt dat een politieke groepering ook tachtig namen op de kandidatenlijst mag plaatsen indien twee of meer groeperingen hun aanduidingen samenvoegen, en deze groeperingen gezamenlijk meer dan vijftien zetels behaalden bij de vorige verkiezingen. Deze volzin vervalt, terwijl een derde lid wordt toegevoegd waarin een volzin van gelijke strekking is opgenomen. In het nieuwe derde lid wordt daaraan toegevoegd dat de mogelijkheid tachtig kandidaten op de lijst te plaatsen tevens geldt voor twee of meer groeperingen die onder een nieuwe naam samen aan de verkiezing deelnemen. Deze wijziging vergroot het aantal situaties waarin een politieke groepering tachtig kandidaten op de lijst mag plaatsen. Een langere kandidatenlijst zorgt ervoor dat kiezers per lijst meer keuze hebben bij het uitbrengen van hun stem. Dit vergroot de kans dat de lijst een kandidaat bevat waar de kiezer een persoonlijke voorkeur voor heeft.

Onderdelen K, L en M (artikelen H 7, H 9, H 10, eerste lid, Kieswet)
Een logisch gevolg van het feit dat een groepering per verkiezing nog maar één lijst kan inleveren, is dat de naam van een kandidaat maar op één lijst mag voorkomen. Om die reden worden de artikelen H 7 en H 9 gewijzigd en komt artikel H 10, eerste lid, tweede volzin, te vervallen.

Onderdeel N (artikelen H 10a en H 11 Kieswet)

Artikel H 10a regelt dat kandidaten die in het Europese deel van Nederland wonen een gemachtigde kunnen aanwijzen die bevoegd is om namens hen bepaalde handelingen te verrichten in het kader van de benoemingsprocedure. Kandidaten mogen op grond van het tweede lid alleen van deze mogelijkheid gebruik maken indien de politieke groepering een moederlijst heeft ingeleverd. Met een moederlijst kon een politieke groepering aan het centraal stembureau aangeven in welke volgorde de kandidaten van de verschillende lijsten die zij heeft ingeleverd benoemd moeten worden verklaard. Een moederlijst is aldus alleen van nut voor zover de politieke groepering in verschillende kieskringen deelneemt met verschillende kandidatenlijsten.

De keuze voor slechts één kandidatenlijst per groepering per verkiezing brengt met zich dat de figuur van de moederlijst geen functie meer heeft. Artikel H 10a komt daarom in zijn geheel te vervallen.

Om diezelfde reden komt artikel H 11, waarin de verhouding werd geregeld tussen de verschillende lijsten die een politieke groepering inlevert te vervallen.

Onderdelen O, P, Q en R (artikelen H 12 tot en met H 14 Kieswet)

De artikelen H 12 tot en met H 14 hebben betrekking op de waarborgsom die betaald moet worden bij de inlevering van een kandidatenlijst. Met deze wijzigingsonderdelen worden de thans

geldende bedragen verhoogd. Voor een meer uitgebreide toelichting op de voorgestelde verhogingen wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel.

In de artikelen H 12 tot en met H 14 wordt daarnaast een aantal wijzigingen doorgevoerd in verband met het feit dat politieke groeperingen voortaan slechts één lijst inleveren voor een verkiezing. Ook worden de verwijzingen naar het huidige artikel H 4 aangepast, als gevolg van het splitsen van dit artikel in de artikelen H 4 en H 4a. Tot slot worden de artikelen H 12 en H 13, derde lid, in lijn gebracht met de formulering zoals gehanteerd in de artikelen H 13a en H 14, derde lid, en die inhoudelijk op hetzelfde neerkomt.

Onderdeel S (artikel H 15 Kieswet)

Om aan te sluiten bij de systematiek van de Kieswet met betrekking tot het betalen van waarborgsommen voor de registratie van aanduidingen (zie artikel G 6) is het eerste lid gesplitst in twee leden. Het voorgestelde derde lid regelt dat de bedragen voor de waarborgsommen voortaan jaarlijks geïndexeerd worden volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Dit zal geschieden bij ministeriële regeling.

Onderdelen T, U, V, W, X en Y (artikelen I 1, I 2, I 4, I 5, I 6 en I 8 Kieswet)

De voorgestelde wijzigingen in deze artikelen houden verband met het feit dat politieke groeperingen voortaan slechts één lijst inleveren bij het centraal stembureau. Tevens worden de verwijzingen naar het huidige artikel H 4 aangepast, als gevolg van het splitsen van dit artikel in de artikelen H 4 en H 4a.

In artikel I 2, eerste lid, onderdeel i, wordt een nuancering aangebracht. Hiermee wordt verduidelijkt dat de verklaring, bedoeld in het tweede of derde lid van artikel H 3 enkel vereist is indien een aanduiding dan wel een samenvoeging van voor de desbetreffende verkiezing geregistreerde aanduidingen of een afkorting daarvan boven de kandidatenlijst is geplaatst.

Onderdeel Z (artikel I 13 Kieswet)

Artikel I 13 heeft betrekking op de nummering van lijstengroepen en gelijkluidende lijsten die geen onderdeel van een lijstengroep uitmaken. Nu groeperingen nog maar één lijst per verkiezing inleveren, hebben de figuren ‘lijstengroep’ en ‘gelijkluidende lijsten’ geen betekenis meer (met uitzondering voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer). Artikel I 13 komt daarom te vervallen.

Onderdeel AA (artikel I 14 Kieswet)

Artikel I 14 regelt de wijze waarop de kandidatenlijsten van politieke groeperingen genummerd worden door het centraal stembureau. Op grond van het eerste en tweede lid is het aantal stemmen dat behaald is bij de laatstgehouden verkiezing daarbij leidend. De overige lijsten worden op grond van het huidige derde lid vervolgens genummerd in de volgorde van het aantal kieskringen waarvoor de lijst geldt, waarbij bij een gelijk aantal het lot beslist. Nu groeperingen nog maar één lijst per verkiezing indienen, is dit niet langer een bruikbaar criterium. Het derde lid wordt daarom zodanig gewijzigd dat, na toepassing van het eerste en tweede lid, het lot beslist over de nummering van de resterende kandidatenlijsten.

Tot slot worden als gevolg van het splitsen van het huidige artikel H 4 in de artikelen H 4 en H 4a in het tweede lid de verwijzingen naar het huidige artikel H 4 aangepast.

Onderdeel BB (artikel I 17 Kieswet)

Op grond van het huidige artikel I 17 worden de kandidatenlijsten bij de openbaarmaking in de Staatcourant gerangschikt per kieskring. Omdat groeperingen nog slechts één lijst inleveren per verkiezing is dit artikel niet langer nodig.

Onderdelen CC, DD, EE, FF, HH , JJ, II en KK (artikelen J 2, J 20, J 26, M 7, N 7 N 9 en N 26 Kieswet)

In het kandidaats- of lijststemstelsel krijgen kiezers de keuze om een stem uit te brengen op een lijst, waarmee zij instemmen met de daarop voorgestelde volgorde van kandidaten, of op een kandidaat op die lijst. De redactie van de artikelen J 2, J 20, J 26, M 7, N 7 en N 9 wordt dienovereenkomstig aangepast. Voor een nadere toelichting over de introductie van de lijststem en de werking in de praktijk wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

In artikel J 2 wordt beschreven dat de stemming geschiedt over de lijsten én de daarop voorkomende kandidaten. Hoewel de kiezer maar één stem uitbrengt – of op een lijst of op een kandidaat – is om taalkundige redenen gekozen voor de formulering 'alsmede' omdat de stemming over beiden (de lijsten en de kandidaten) geschiedt.

Omdat groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing inleveren komt in artikel J 20, eerste lid, het voorschrift te vervallen dat de stembiljetten zijn voorzien van een aanduiding van de kieskring.

Artikel J 26, eerste lid, beschrijft het uitbrengen van de stem door de kiezer. Waar dit artikel voorheen zag op het uitbrengen van de stem op een specifieke kandidaat door het witte stipje dat geplaatst was vóór de naam van een kandidaat in te kleuren, strekt de toevoeging ertoe het uitbrengen van een lijststem mogelijk te maken door het stipje dat dáárvoor bedoeld is in te kleuren. De precieze vormgeving van het stembiljet voor het kandidaats- of lijststemstelsel en de plaatsing van het stipje voor de lijststem moet nog nader worden uitgewerkt, maar met de zinsnede "een wit stipje, geplaatst vóór de lijst" wordt tot uitdrukking gebracht dat de kiezer zijn stem op de lijst kan uitbrengen door het witte stipje in te kleuren dat ten behoeve van de lijststem op het stembiljet wordt aangebracht.

Artikel M 7 regelt het briefstemmen voor kiezers buiten Nederland. Daar wordt gebruikgemaakt van een ander type stembiljet dan in de stemlokalen wordt gebruikt, waarop in de huidige situatie eerst het stemvakje voor de lijst van de kandidaat naar keuze wordt aangekruist, en vervolgens het stemvakje voor het nummer van de kandidaat naar keuze op die lijst. Dit wetsvoorstel regelt dat kiezers voortaan op het briefstembiljet slechts het stemvakje voor de lijst naar keuze aankruisen, óf zowel het stemvakje voor de lijst van de kandidaat naar keuze, en het stemvakje voor het nummer van de kandidaat naar keuze op die lijst. De redactie van artikel N 26 is hierop aangepast.

In artikel N 7 wordt een lid toegevoegd waarin wordt geregeld dat de stem, die zowel op een lijst als op een kandidaat wordt uitgebracht, wordt aangemerkt als een stem op die kandidaat. Hiermee wordt voorkomen dat stemmen ongeldig worden verklaard, wanneer de kiezer niet begrijpt dat het voor het uitbrengen van een kandidaatsstem niet nodig is om óók het witte stipje voor de toepasselijke lijst in te kleuren. Verondersteld wordt dat kiezers die een lijststem willen uitbrengen, niet per ongeluk ook het witte stipje voor een kandidaat zullen inkleuren. Deze aanpassing is niet relevant voor de stemmen die zijn uitgebracht conform artikel M 7, omdat daar een stem uitgebracht op zowel een lijst als een kandidaat al geldt als geldige stem op de kandidaat.

Onderdelen GG en JJ (artikelen N 6 en N 25 Kieswet)

Dit wetsvoorstel regelt dat kiezers voortaan een keuze kunnen maken tussen een stem op een lijst of op een individuele kandidaat van een lijst (verwezen wordt tevens naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen J 2, J 20, J 26 en M7 alsmede naar paragraaf 4 van het algemeen deel). Met deze wijzigingsonderdelen wordt geregeld dat stembureaus en briefstembureaus per lijst vaststellen hoeveel stemmen zijn uitgebracht op de lijst, hoeveel stemmen er in totaal zijn uitgebracht op individuele kandidaten en hoeveel stemmen er per afzonderlijke kandidaat zijn uitgebracht. Deze eerste categorie wordt aangeduid als 'lijststemmen'. De tweede categorie wordt aangeduid als 'kandidaatsstemmen'. De vaststelling van deze aantallen is onder meer van belang

met het oog op de verdeling van zetels tussen kandidaten, waarin de verhouding tussen het aantal lijststemmen, het aantal kandidaatsstemmen en het aantal op iedere afzonderlijke kandidaat uitgebrachte stemmen een rol speelt.

In artikel N 6, tweede lid, is een definitie opgenomen voor het begrip 'stemcijfer'. Dit begrip wordt gehanteerd bij het verdelen van de zetels tussen kandidaten.

Onderdeel LL (artikel N 28 Kieswet)

Dit wetsvoorstel regelt dat kiezers voortaan een keuze moeten maken tussen het uitbrengen van een stem op de lijst als geheel of op een individuele kandidaat. Met deze wijziging wordt artikel N 28, eerste lid, onderdeel a, dienovereenkomstig aangepast.

Onderdelen MM, NN en OO (artikelen Na 18, Na 22 en Na 26 Kieswet)

Met deze wijzigingsonderdelen wordt geregeld dat het gemeentelijk stembureau bij de vaststelling van de aantallen stemmen die in de gemeente zijn uitgebracht, ook rekening houdt met het aantal lijststemmen, het totaal aantal kandidaatsstemmen en het op iedere kandidaat afzonderlijk uitgebrachte aantal stemmen.

Onderdeel PP (artikel O 5 Kieswet)

Met dit wijzigingsonderdeel wordt geregeld dat het hoofdstembureau bij de vaststelling van de aantallen stemmen die in de kieskring zijn uitgebracht, ook rekening houdt met het aantal lijststemmen, het totaal aantal kandidaatsstemmen en het op iedere kandidaat afzonderlijk uitgebrachte aantal stemmen.

In het tweede lid is een definitie opgenomen voor het begrip 'stemcijfer'. Dit begrip wordt gehanteerd bij het verdelen van de zetels tussen kandidaten.

Onderdeel QQ (artikel O 16 Kieswet)

Met deze wijzigingsonderdelen wordt geregeld dat het nationaal briefstembureau bij de vaststelling van de aantallen stemmen die per brief zijn uitgebracht, ook rekening houdt met het aantal lijststemmen, het totaal aantal kandidaatsstemmen en het op iedere kandidaat afzonderlijk uitgebrachte aantal stemmen.

RR (artikelen P 2, P 3, P 12 en P 13 Kieswet)

Na invoering van dit wetsvoorstel is het voor politieke groeperingen niet langer mogelijk om met verschillende lijsten deel te nemen aan een verkiezing (behoudens bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer). Bij de berekening van de zetelverdeling hoeft dan ook geen rekening meer gehouden te worden met de figuren 'een stel gelijkluidende lijsten' en 'lijstengroep'. Om die reden komen de artikelen P 2, P 3, P 12 en P 13 te vervallen.

Onderdelen SS en TT (artikelen P 15 tot en met P 19 Kieswet)

De huidige artikelen P 15 tot en met P 18 regelen de wijze waarop de aan een lijst toegewezen zetels verdeeld worden over de kandidaten van die lijst. Deze artikelen komen te vervallen. Met het nieuwe artikel P 15 wordt voor dit onderdeel van de vaststelling van de verkiezingsuitslag een nieuwe regeling voorgesteld. Deze nieuwe regeling vormt de kern van het nieuwe stelsel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.9 van het algemeen deel van deze toelichting.

De nieuwe regeling is van toepassing op alle verkiezingen die plaatsvinden op grond van de Kieswet, met uitzondering van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Voor die verkiezing blijft de huidige procedure in stand. Voor een nadere toelichting daaromtrent wordt

verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen U 15 tot en met U 15e.

De toewijzing van zetels aan kandidaten geschiedt op grond van het voorgestelde artikel P 15 als volgt. Eerst wordt door het centraal stembureau bepaald hoeveel zetels aan de lijst worden toebedeeld en hoeveel aan de afzonderlijke kandidaten (eerste tot en met derde lid). Hierbij is de verhouding tussen enerzijds het aantal uitgebrachte lijststemmen en anderzijds het aantal kandidaatsstemmen, afgerond op het naastbij gelegen gehele getal, leidend. Indien de uitkomst van de berekening in het derde lid precies tussen twee gehele getallen ligt – in de situatie dat de uitkomst exact een half (0,5000*etc)* is – wordt conform de rekenkundige regels omhoog afgerond op het eerstvolgende gehele getal. Dit betekent dat de afronding in een dergelijk geval plaatsvindt ten gunste van de kandidaatszetel. Deze keuze past in de lijn van onderhavig wetsvoorstel, dat tot doel heeft om meer gewicht toe te kennen aan de keuze van de kiezer. Vervolgens worden de aan de lijst toegewezen zetels verdeeld op basis van de volgorde van de lijst (vierde lid). Daarna worden de overige aan de lijst toegewezen zetels verdeeld over de nog niet gekozen kandidaten op basis van het aantal kandidaatsstemmen dat deze kandidaten hebben verkregen, waarbij geldt dat alleen kandidaten in aanmerking komen voor een kandidaatszetel die een aantal stemmen hebben gehaald dat ten minste gelijk is aan 2% van de kiesdeler (vijfde lid). Voor gemeenteraden waarbij het aantal zetels minder dan negentien bedraagt, geldt een voorkeurdrempel van 4% (zesde lid). In de situatie dat op twee of meer kandidaten een gelijk aantal stemmen is uitgebracht, beslist de volgorde van de lijst. Indien bij de toewijzing van de laatstgenoemde zetels geen kandidaten (meer) resteren waarop een voldoend aantal stemmen zijn uitgebracht, wordt voor de toewijzing van zetels aan kandidaten de volgorde van de lijst aangehouden (zevende lid). In de nieuwe regeling is voor de kandidaatszetels aldus sprake van een voorkeurdrempel van 2%, dan wel 4% van de kiesdeler, afhankelijk van het aantal te verdelen zetels. Voor een voorbeeld van de nieuwe wijze van zeteltoewijzing wordt verwezen naar paragraaf 4.9 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het huidige artikel P 19 is geregeld op welke wijze de (verkozen en niet-verkozen) kandidaten van een lijst gerangschikt worden. Ook dit artikel komt te vervallen. In plaats daarvan wordt met het voorgestelde artikel P 16 een nieuwe regeling geïntroduceerd voor de rangschikking van de kandidaten. Het centraal stembureau rangschikt eerst de kandidaten aan wie een zetel is toegewezen (eerste lid). Dit betreft de rangschikking van alle kandidaten waaraan een zetel is toegewezen, ongeacht of zij hun zetel op grond van artikel P 15 als lijstzetel of als kandidaatszetel toegewezen hebben gekregen. De rangschikking van kandidaten vindt plaats in de volgorde waarop de zetels zijn toegewezen. Dat houdt in dat bovenaan de kandidaten komen te staan die op basis van lijststemmen zijn verkozen, en daaronder de kandidaten die op basis van kandidaatsstemmen zijn verkozen, waarbij die laatste categorie kandidaten wordt vermeld op volgorde van het aantal verkregen kandidaatsstemmen. Dit eerste lid betreft in feite de opvolger van het huidige artikel P 19, eerste lid, waarin de rangschikking gekoppeld wordt aan het aantal op de afzonderlijke kandidaten uitgebrachte voorkeurstemmen. Vervolgens worden op een tweede rangschikkingslijst de overige kandidaten die meer dan 2% van de kiesdeler aan kandidaatsstemmen hebben verkregen gerangschikt, op volgorde van het aantal op hen uitgebrachte kandidaatsstemmen (tweede lid). Dit betreffen de kandidaten aan wie geen zetel is toegewezen. Het derde lid regelt dat het centraal stembureau vervolgens de niet-verkozen kandidaten nogmaals rangschikt, ditmaal op volgorde van de lijst. Uit de rangschikkingslijsten, bedoeld in het tweede en derde lid, wordt geput bij de opvolging (artikel W 1). Met de voorgestelde wijziging wordt erin voorzien dat bij een vrijgekomen lijstzetel, deze zetel wordt toegekend aan de eerstvolgende kandidaat die op basis van de lijstvolgorde in aanmerking komt voor een zetel, en dat een vrijgekomen kandidaatszetel wordt toegekend aan de eerstvolgende kandidaat met de meeste kandidaatsstemmen, mits deze kandidaat ten minste een aantal stemmen heeft gehaald dat groter is dan 2% van de kiesdeler.

Het voorgestelde artikel P 16, vierde lid, komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel P 19, vijfde lid. Hier is geen wijziging beoogd.

Als gevolg van de nieuwe procedures om zetels aan kandidaten toe te wijzen en de lijst te rangschikken, zoals die worden neergelegd in de artikelen P 15 en P 16, komen de huidige artikelen P 17 tot en met P 19 te vervallen.

Onderdeel UU (artikel P 21)

Gelet op het toegenomen belang van stemmen op kandidaatsniveau wordt met deze wijziging (expliciet) geregeld dat het centraal stembureau bij het besluit om over te gaan tot een eventuele (gedeeltelijke) hertelling ook de toewijzing van zetels aan kandidaten kan betrekken.

Onderdeel VV (artikel P 22 Kieswet)

De redactie van het eerste lid, onderdeel b, wordt aangepast zodat deze strookt met de mogelijkheid om een lijststem uit te brengen.

Onderdeel WW (artikel R 2 Kieswet)

Als gevolg van het splitsen van artikel H 4 in de artikelen H 4 en H 4a wordt in het vijfde lid de verwijzing naar het huidige artikel H 4 aangepast.

Onderdeel XX (Artikel S 1 Kieswet)

In artikel S 1, derde lid, onderdeel e, wordt een nuancering aangebracht. Hiermee wordt verduidelijkt dat de verklaring, bedoeld in artikel R 7, eerste en tweede lid, enkel vereist is indien een aanduiding dan wel een samenvoeging van voor de desbetreffende verkiezing geregistreerde aanduidingen of een afkorting daarvan boven de lijst is geplaatst.

Onderdelen YY en ZZ (artikelen U 15 tot en met U 15e Kieswet)

Behoudens voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, wordt met dit wetsvoorstel een nieuwe procedure voorgesteld voor de toewijzing van zetels aan de kandidaten van een lijst alsmede voor de rangschikking van de kandidaten. In de huidige Kieswet regelt artikel U 15 dat de procedure die thans geldt voor de overige verkiezingen, zoals neergelegd in de huidige artikelen P 15 tot en met P 19, van overeenkomstige toepassing is voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Aangezien die artikelen met dit wetsvoorstel worden vervangen door een nieuwe regeling, is het noodzakelijk om de thans geldende procedure apart vast te leggen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Hierin wordt voorzien door de voorgestelde artikelen U 15 tot en met U 15e. In onderstaande transponeringstabel is aangegeven met welke artikelen uit de huidige Kieswet de voorgestelde artikelen (inhoudelijk) overeenstemmen.
Op twee onderdelen is een wijziging doorgevoerd bij de vastlegging van de procedure uit de artikelen P 15 tot en met P 19 in de artikelen U 15 tot en met U 15d. De huidige artikelen P 16 en P 18 regelen dat, indien een kandidaat op meerdere lijsten een gelijk aantal stemmen heeft behaald, de kandidaat als gekozene geldt op de lijst ingeleverd voor de kieskring met het laagste nummer. Voor de Eerste Kamerverkiezing zou gekozen kunnen worden voor een soortgelijke constructie door de provincies te nummeren. In de artikelen U 15a en U 15c wordt er echter voor gekozen om in deze situatie het lot te laten beslissen op welke lijst de kandidaat als gekozen geldt. Aangezien het wel of niet kiezen van een kandidaat op een lijst van invloed kan zijn op de andere kandidaten op die lijst, is een beslissing door het lot passender, omdat dit neutraal is.
Voor het voorgestelde artikel U 15e geldt dat het equivalent daarvan in artikel P 19a, niet komt te vervallen. Aangezien de gehele procedure voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer nu in paragraaf 3 van hoofdstuk U wordt vastgelegd, is er evenwel voor gekozen om de inhoud van deze bepaling tevens apart op te nemen in deze paragraaf.

Artikel (nieuw)	*Artikel(en) uit de huidige Kieswet waarmee het nieuwe artikel overeenstemt*
U 15	P 15 jo. U 15, eerste lid
U 15a	P 16 jo. U 15, eerste lid

U 15b	P 17 jo. U 15, eerste lid
U 15c	P 18 jo. U 15, eerste lid
U 15d	P 19, eerste, derde en vierde lid, jo. U 15, tweede lid
U 15e	P 19a jo. U 15, eerste lid

Onderdeel AAA (artikel U 16, eerste lid, Kieswet)

Artikel U 16, eerste lid, verklaart artikel P 22 van toepassing op de bekendmaking van de verkiezingsuitslag voor de Eerste Kamerverkiezing. In artikel P 22 vervalt de zinsnede die ziet op de herleidbaarheid van de uitslag per kieskring. Voor de Eerste Kamerverkiezing dient de uitslag echter herleidbaar te blijven. Gelet hierop wordt in artikel U 16, eerste lid, toegevoegd dat uit het proces-verbaal de verkiezingsuitslag voor iedere provincie moet zijn af te leiden.

Onderdeel BBB (artikel W 1 Kieswet)

In artikel W 1, eerste lid, wordt geregeld bij het vrijkomen van een zetel eerst wordt vastgesteld welk type zetel het betreft – een lijstzetel of een kandidaatszetel – waarna deze wordt opgevuld door de eerstvolgende kandidaat die in aanmerking komt voor dát type zetel. Wanneer een kandidaatszetel vrijkomt terwijl geen kandidaten resteren die voldoende kandidaatsstemmen hebben behaald om voor zo'n zetel in aanmerking te komen, wordt de eerstvolgende kandidaat op de lijst benoemd. Zie ook de toelichting bij artikel P 16.

In het tweede lid, wordt de verwijzingen naar artikelen omtrent de toewijzing van zetels over kandidaten afgestemd op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de hoofdstukken P en U.

Het derde tot en met vijfde lid van artikel W 1 komt te vervallen omdat de figuren "lijstengroepen" en "stellen gelijkluidende lijsten" geen betekenis meer hebben nu een groepering nog maar één lijst kan inleveren per verkiezing. Het is daarom niet langer nodig dat de Kieswet regelt hoe de opvolging geschiedt indien een lijst deel uitmaakt van een lijstengroep. Hoewel de voornoemde figuren nog wel van betekenis zijn voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, zien het derde tot en met vijfde lid niet op de opvolging van leden van de Eerste Kamer en kunnen deze daarom komen te vervallen.

Onderdeel CCC (artikel W 3 Kieswet)

In artikel W 3 worden de verwijzingen naar artikelen omtrent de toewijzing van zetels over kandidaten afgestemd op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de hoofdstukken P en U.

Onderdeel DDD (artikel W 4 Kieswet)

In het eerste lid komt de zinsnede inzake lijstengroepen te vervallen, omdat groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing kunnen indienen. Aangezien het artikel betrekking heeft op vertegenwoordigende organen met minder dan dertien leden, is het niet nodig om de bepaling te behouden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Daarnaast wordt de verwijzing naar het huidige artikel P 19 afgestemd op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de hoofdstukken P en U.

Onderdeel EEE (artikel W 6 Kieswet)

Omdat een groepering nog maar één kandidatenlijst per verkiezing kan indienen, waardoor het niet langer mogelijk is dat een kandidaat op meer dan één lijst benoemd zou moeten worden verklaard, verliest dit artikel voor de meeste verkiezingen zijn betekenis. Dit ligt alleen anders voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, waarbij het mogelijk blijft om deel te nemen met verschillende lijsten. Om die reden wordt het artikel zodanig gewijzigd dat het alleen nog van toepassing is op Eerste Kamerverkiezingen. Daarnaast wordt de verwijzing naar het huidige artikel P 18 afgestemd op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de hoofdstukken P en U.

Onderdeel FFF (artikelen Y 12 en Y 22a Kieswet)

De bepalingen uit Afdeling II van de Kieswet inzake de verkiezing van de Tweede Kamer zijn van overeenkomstige toepassing op verkiezingen van het Europees Parlement (artikel Y 2). Artikel Y 12 regelt dat, in afwijking van de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer, Nederland bij de Europese Parlementsverkiezingen één kieskring vormt. Omdat groeperingen nog maar één kandidatenlijst kunnen inleveren per verkiezing, kan dit artikel komen te vervallen.

In de huidige situatie wijkt artikel Y 22a af van de artikelen J 2 en J 20, die gelden voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Nu laatstgenoemde artikelen worden aangepast in verband met het feit dat groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing kunnen indienen, heeft artikel Y 22a geen toegevoegde waarde meer. Op grond van artikel Y 2 zijn de bepalingen met betrekking tot de Tweede Kamerverkiezing van overeenkomstige toepassing op de Europese Parlementsverkiezingen. Artikel Y 22a kan daarom komen te vervallen.

Onderdelen GGG en HHH (artikelen Y 23a en Y 27 Kieswet)

De voorkeurdrempel voor kandidaten voor de verkiezing van leden van het Europees Parlement aan wie een kandidaatszetel wordt toegewezen, wordt met dit wetsvoorstel vastgesteld op 1%.

De redactie van artikel Y 27 wordt aangepast vanwege het vervallen van artikel W 1, derde lid (oud).

Onderdeel III (artikel Ya 10 Kieswet)

De verwijzing naar kieskring 20 vervalt, nu politieke groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing hoeven in te dienen.

Onderdeel JJJ (artikel Ya 15 Kieswet)

Met de wijziging in het eerste lid wordt het bedrag voor de waarborgsom geïndexeerd dat politieke groeperingen betalen voor de registratie van een aanduiding voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel. Voor de indexering van de waarborgsom wordt aangesloten bij de indexering van het bedrag in euro’s. Dit is in lijn met de in eerdere wetsvoorstellen gemaakte keuze om de bedragen in euro’s en dollars voor de registraties gelijk te trekken en sluit aan bij de systematiek van de Kieswet gelet op de samenhang met de bepalingen voor gemeenten (zie artikel G 3).

Onderdeel KKK (artikel Ya 17 Kieswet)

Met deze wijziging wordt het bedrag voor de waarborgsom geïndexeerd dat betaald moet worden bij inlevering van de kandidatenlijst voor de verkiezing van de leden van de eilandsraad. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel.

Onderdeel MMM (artikel Ya 23 Kieswet)

De bepalingen betreffende de verkiezing van de leden van provinciale staten zijn van toepassing op de kiescollegeverkiezing. Momenteel kunnen binnen een provincie per kieskring andere lijsten worden ingediend voor de provinciale statenverkiezing. Artikel Ya 23 regelt dat de procedure bij de kiescollegeverkiezing op dit punt afwijkt en dat een openbaar lichaam uit één kieskring bestaat zodat er slechts per groepering één lijst kan worden ingediend voor de verkiezing van de leden van het kiescollege. Omdat dit wetsvoorstel regelt dat politieke groeperingen nog maar één kandidatenlijst per verkiezing hoeven in te dienen, hoeft er niet langer te worden voorzien in een afwijkende regeling voor de openbare lichamen. Artikel Ya 23 komt daarom te vervallen.

Onderdeel NNN (artikel Ya 25 Kieswet)

Met de wijziging wordt het bedrag voor de waarborgsom geïndexeerd dat politieke groeperingen betalen voor de registratie van een aanduiding voor de verkiezing van de leden van het kiescollege. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel. Voor de indexering van de waarborgsom wordt aangesloten bij de indexering van het bedrag in euro's. Dit is in lijn met de in eerdere wetsvoorstellen gemaakte keuze om de bedragen in euro's en dollars voor de registraties gelijk te trekken en sluit aan bij de systematiek van de Kieswet gelet op de samenhang met de bepalingen voor provincies (zie artikel G 2).

Onderdeel OOO (artikel Ya 27 Kieswet)

De verwijzing naar de kieskring vervalt, omdat de kieskringen geen betekenis meer hebben voor de kandidaatstelling. Daarnaast wordt het aantal ondersteuningsverklaringen verhoogd vastgesteld op 20. Deze verhoging is in lijn met de verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor de kleinste categorie van gemeenten, waarvan het aantal te kiezen leden van de raad ten hoogste 17 bedraagt (zie artikel H 4, vijfde lid, onderdeel a (nieuw)). Voor een nadere toelichting op het verhogen van de ondersteuningsverklaringen wordt verwezen naar paragraaf 7 van het algemeen deel.

Onderdeel PPP (artikel Ya 29a Kieswet)

De voorkeurdrempel voor kandidaten voor de verkiezing van leden van het kiescollege die in aanmerking komen voor een kandidaatszetel, wordt met dit wetsvoorstel vastgesteld op 4% van de kiesdeler.

Onderdeel QQQ (artikel Ya 32 Kieswet)

De zinsnede volgend op met dien verstande vervalt. Gelet op het vervallen van de specificatie "voor kieskring 20 (Bonaire)" met betrekking tot de kandidatenlijsten in artikel Ya 10, hoeft in dit artikel niet langer in plaats daarvan "voor het land" te worden gelezen voor toepassing bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement.

Artikel II

Dit artikel regelt de nodige samenloopbepalingen met betrekking tot het bij koninklijke boodschap van 24 juni 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen, 36 150).

In artikel I, onderdeel K, van die wet wordt in het voorgestelde artikel O 5a geregeld welke aantallen het hoofdstembureau invoert in de uitslagprogrammatuur. Daartoe wordt in artikel O 5a verwezen naar de aantallen, zoals gedefinieerd in artikel O 5. Nu artikel O 5 met het onderhavige wetsvoorstel wordt aangepast, moet ook de verwijzing daarnaar in artikel O 5a worden aangepast na inwerkingtreding van deze wet.

In artikel I, onderdeel CC van de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen, bevat het voorgestelde artikel P 22a een verwijzing naar de kieskring. Omdat groeperingen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog maar met één kandidatenlijst per verkiezing hoeven in te dienen, vervalt de verwijzing naar de kieskring.

Artikel III

In dit artikel wordt de inwerkingtreding geregeld. De inwerkingtreding zal plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel IV

Dit artikel regelt dat het wetsvoorstel kan worden aangehaald met een citeertitel.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

BIJLAGE - Afweging van drie mogelijke kiesstelsels

In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie[54] werd een verkenning aangekondigd waarin het door de staatscommissie aanbevolen kandidaats- of lijststemstelsel zou worden vergeleken met twee andere mogelijke kiesstelsels. De twee alternatieven betroffen een meervoudig districtenstelsel waarin compensatiezetels nodig zijn om de evenredigheid te borgen (in essentie een vereenvoudigde versie van het Deense kiesstelsel), in de verkenning aangeduid als het evenredig regionale kiesstelsel, ERK, en een kiesstelsel met (de huidige) 20 kamerkieskringen waarin per kieskring een deels unieke kandidatenlijst wordt ingediend, in de verkenning aangeduid als het kieskringenstelsel, KKS. Van de in totaal drie stelsels zijn de belangrijkste karakteristieken naast elkaar gezet. De uiteindelijke keuze tussen de drie stelsels is gemaakt door deze te vergelijken ten aanzien van de karakteristieken evenredigheid, binding tussen kiezers en gekozenen, selectie van kandidaten, toegankelijkheid voor de kiezers en voor politieke partijen, systematische complexiteit en complexiteit voor het verkiezingsproces.

Kandidaats- of lijststemstelsel	**Evenredig regionale kiesstelsel (ERK)**	**Het kieskringenkiesstelsel (KKS)**
De kiezer kan een stem uitbrengen op de kandidatenlijst als geheel (de lijststem) waarmee de kiezer de lijstvolgorde accepteert die de partij heeft bepaald. De kiezer kan in plaats van een lijststem een kandidaatsstem uitbrengen en daarmee een voorkeurstem geven aan één kandidaat. De verdeling van zetels over de partijen is conform het huidige stelsel. In het kandidaats- of lijststemstelsel is er een beperkte voorkeurdrempel van 2% van de kiesdeler (voor kleine gemeenten is dit 4%, voor het EP is dit 1%). Kandidaten die kandidaatsstemmen krijgen hebben minder stemmen nodig (dan in het huidige kiesstelsel) om gekozen te worden.	Nederland wordt ingedeeld in een aantal meervoudige kiesdistricten. Voor de evenredigheid van het ERK zijn compensatiezetels noodzakelijk. Het aantal zetels dat een partij behaalt wordt landelijk berekend naar het aantal zetels waar elke partij op basis van evenredigheid aanspraak op zou maken. Daarna worden de zetels verdeeld in de meervoudige kiesdistricten. Ten slotte worden de compensatiezetels verdeeld. Kandidatenlijsten worden ingediend in de afzonderlijke meervoudige kiesdistricten en zouden daarom relatief kort kunnen zijn. Alle kandidaten die in de kiesdistricten kandidaat zijn gesteld vormen, tezamen, de nationale lijst van de partij. De nationale lijst is nodig voor de toedeling van de compensatiezetels.	Maakt gebruik van de (20) kieskringen die al in het huidige kiesstelsel voorkomen. De verdeling van zetels over de partijen is conform het huidige stelsel. Slechts een beperkt aantal kandidaten, bijvoorbeeld de eerste vijf kandidaten op de lijst, kunnen in meerdere of in alle kieskringen gekandideerd worden. De rest van de lijst die in een kieskring wordt ingediend moet uniek zijn voor de desbetreffende kieskring. Omdat maar een beperkt aantal kandidaten in meer dan één kieskring gekandideerd mag worden, zijn maatregelen (zoals bijvoorbeeld een verlaging van de voorkeurdrempel) nodig om kandidaten die alleen in één kieskring zijn gekandideerd kans te geven om gekozen te worden.

[54] Brief van de minister van BZK aan de voorzitter van de TK van 26 juni 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 34 430 nr. 10, punt 4.1.

i. evenredigheid

Invoering van het kandidaats- of lijststemstelsel en het *kieskringenstelsel* (KKS) heeft geen gevolgen voor de evenredigheid van het kiesstelsel. De verdeling van de zetels over de lijsten verandert niet ten opzichte van het huidige stelsel. Het kandidaats- of lijststemstelsel en het KKS leveren dus dezelfde mate van evenredigheid op als het huidige kiesstelsel. Daarnaast hebben het kandidaats- of lijststemstelsel en het KKS geen gevolgen voor het aantal zetels in de Tweede Kamer (150 zetels).
Het Deens kiesstelsel, waar het *evenredig regionale kiesstelsel* (ERK) van is afgeleid, is een evenredig kiesstelsel[55] en past daarom binnen het grondwettelijk kader. Het aantal zetels (150) van de Tweede Kamer kan ook in stand blijven. De mate van evenredigheid is in het ERK echter afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt met betrekking tot het aantal compensatiezetels en het aantal districten en de omvang ervan. Het is dus, anders dan bij het kandidaats- of lijststemstelsel en het KKS, niet op voorhand te garanderen dat de mate van evenredigheid bij de invoering van ERK niet zal verminderen. Hoe groter het aantal compensatiezetels hoe kleiner het risico dat in het ERK de mate van evenredigheid zal afnemen ten opzichte van het huidige kiesstelsel. Een groot aantal compensatiezetels heeft wel tot gevolg dat het aantal zetels dat in een district te behalen is kleiner wordt. Dat leidt er dan weer toe dat het regionale karakter van het ERK afneemt terwijl dat juist het wezenskenmerk is van dit stelsel.

ii. binding tussen kiezers en gekozenen

In het kandidaats- of lijststemstelsel worden kandidaten die kandidaatsstemmen krijgen makkelijker verkozen dan kandidaten in het huidige stelsel met voorkeurstemmen.
Of kiezers in het kandidaats- of lijststemstelsel meer dan nu zullen opteren voor een kandidaatsstem (voorkeurstem) hangt naar verwachting af van twee factoren:

- De bekendheid van de kandidaten die op de lijst staan. Dat betreft dan met name de kandidaten die staan op nummer 2 en lager op de lijst;
- Inzicht bij de kiezer dat de kandidaat van zijn keuze minder stemmen nodig heeft om te worden verkozen dan onder het huidige stelstel.

Een deel van de kiezers dat thans op de nummer 1 van de lijst stemt wil daarmee tot uitdrukking brengen dat hij/zij voor de betreffende partij stemt, zonder dat hij/zij zich speciaal voor de individuele persoon van de nummer 1 uitspreekt. Deze kiezers vereenzelvigen als het ware de nummer 1 van de lijst met de partij. Het is daarom waarschijnlijk dat een deel van de kiezers dat nu op nummer 1 stemt in het kandidaats- of lijststemstelsel gebruik zal maken van de mogelijkheid om een lijststem uit te brengen.

Bijzonder voor het ERK is dat de landelijke lijsttrekker/politiek leider van de partij maar in één kiesdistrict kandidaat kan zijn. Alleen de kiezer die in dat district stemt ziet dus de landelijke lijsttrekker/partijleider op het stembiljet staan. Of dit aspect van het ERK effect zal hebben op de wijze waarop de kiezer een keuze maakt valt niet te zeggen. Dat zal pas in de praktijk blijken als dit kiesstelsel wordt ingevoerd. Dat geldt ook voor de mate waarin kiezers in het ERK blijven stemmen op de nummer 1 van de lijst.

In het KKS kan een deel van de kandidaten in alle kieskringen worden gekandideerd. Daarmee is het in het KKS mogelijk dat de landelijke lijsttrekker/partijleider van de partij in alle kieskringen meedoet. Of de kiezer in het KKS meer dan in het huidige kiesstelsel een stem zal uitbrengen op ander kandidaten dan de nummer 1 van de lijst zal, net als in het kandidaats- of lijststemstelsel, ook afhangen van twee factoren:

- De bekendheid van de kandidaten die alleen kandidaat zijn in de kieskring van de kiezer;

[55] A. Lijphart 'Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, second edition', p. 144 e.v. en tabel 8.2.

- Inzicht bij de kiezer dat een kandidaat die alleen in zijn kieskring op de lijst staat meer kans heeft om gekozen te worden als daar een voorkeurstem op wordt uitgebracht.

iii. selectie van kandidaten

De vraag of de invoering van het kandidaats- of lijststemstelsel, het ERK of het KKS effecten zal hebben op de wijze waarop politieke partijen hun kandidaten selecteren, en zo ja, welke, is niet met stelligheid te beantwoorden. Het antwoord is mede afhankelijk van de doelstelling, de organisatie en de cultuur van de desbetreffende partij. Aangenomen mag worden dat er op dit vlak verschillen bestaan tussen partijen onderling.

In het ERK is de kandidatenlijst uniek voor het betreffende kiesdistrict. Kandidaten kunnen alleen in één kiesdistrict stemmen krijgen. Daarom valt te verwachten dat in het ERK politieke partijen meer dan in het kandidaats- of lijststemstelsel, kandidaten zullen selecteren die in het kiesdistrict aanspreken. Dat kan ook, maar mogelijk in mindere mate dan het ERK, het geval zijn in het KKS. In het KKS mag immers maar een deel van de kandidaten in meerdere/alle kieskringen kandidaat zijn.

iv. toegankelijkheid voor de kiezers

Voor zowel het kandidaats- of lijststemstelsel, het ERK als het KKS geldt dat de uitslagberekening verandert en als gevolg daarvan mogelijk minder toegankelijk is voor (een deel van) de kiezers. In het bijzonder geldt dat voor het ERK, mede als gevolg van de verdeling van de compensatiezetels.

Bij het kandidaats- of lijststemstelsel schuilt de verandering in de uitslagberekening in de wijze waarop lijststemmen en kandidaatsstemmen worden vertaald naar de toewijzing van zetels aan kandidaten. In dat licht moet de kiezer vooral begrijpen wat het verschil is tussen de lijststem en de kandidaatsstem. Daarover zal voorlichting moeten worden gegeven. Doordat onder dit stelsel elke groepering slechts één kandidatenlijst kan indienen per verkiezing wordt de wijze van uitslagberekening echter ook aanzienlijk vereenvoudigd.

Voor de kiezers heeft het ERK een aantal specifieke implicaties die zich niet voordoen in het kandidaats- of lijststemstelsel en het KKS. Ten eerste kunnen in het ERK niet alle kiezers een stem uitbrengen op de landelijke lijsttrekker/politiek leider van de partij. Een kandidaat kan immers maar in één kiesdistrict op het stembiljet staan. Dit kan nadelig zijn voor de herkenbaarheid van politieke partijen voor een deel van de kiezers. De verdeling van een significant aantal compensatiezetels is in dit stelsel onmisbaar voor het behoud van de evenredigheid. Dit leidt ertoe dat een aanzienlijk aantal zetels zal moeten worden verdeeld aan de hand van een stelsel dat geënt is op de huidige, niet eenvoudig uitlegbare, wijze van verdeling van restzetels.

In het ERK en het KKS kan het aantal kandidaten per lijst (veel) kleiner zijn dan in het kandidaats- of lijststemstelsel (en het huidige kiesstelsel). In het ERK worden in de kiesdistricten immers maar een beperkt aantal zetels verdeeld. Dat geldt ook voor het KKS omdat in dat kiesstelsel de kandidatenlijsten deels per kieskring uniek zijn. Kortere lijsten maken het stembiljet en het overzicht van kandidaten overzichtelijker voor de kiezers.

v. toegankelijkheid voor politieke partijen

Het ERK is minder toegankelijk voor politieke partijen dan het kandidaats- of lijststemstelsel en het KKS. Doordat in elk kiesdistrict een unieke lijst moet worden ingediend heeft een politieke partij (veel) meer kandidaten nodig om landelijk te kunnen meedoen, namelijk minimaal één kandidaat per kiesdistrict. In het huidige kiesstelsel, in het kandidaats- of lijststemstelsel en in het KKS kan een partij met slechts één kandidaat landelijk meedoen aan de Tweede Kamerverkiezing. De toegankelijkheid wordt in het ERK verder beperkt als de kandidaten, bij de kandidaatstelling, woonachtig moeten zijn in het kiesdistrict waar ze gekandideerd worden.

vi. systematische complexiteit en complexiteit voor het verkiezingsproces

De wet- en regelgeving wordt met de invoering van het kandidaats- of lijststemstelsel niet complexer. Uiteraard vereist het kandidaats- of lijststemstelsel de wijzigingen van de Kieswet zoals in dit voorstel worden gedaan. De wijzigingen die nodig zijn betreffen bijvoorbeeld de regels die zien op de berekening van de verkiezingsuitslag.
De invoering van het kandidaats- of lijststemstelsel heeft geen gevolgen voor de organisatie van de verkiezingen. Wel zal de invoering gepaard moeten gaan met een goede voorlichtingscampagne om de kiezers en politieke partijen te informeren. Dat laatste geldt voor ook voor het ERK en het KKS.

In een aantal opzichten is het ERK (veel) complexer dan het kandidaats- of lijststemstelsel, het KKS en het huidige kiesstelsel. Dat betreft met name de territoriale gelaagdheid (meervoudige kiesdistricten en de nationale compensatiezetels), de kandidaatstelling in de kiesdistricten en de wijze waarop de uitslag van de verkiezing tot stand komt. Anders dan het kandidaats-of lijststemstelsel heeft het ERK ook gevolgen voor het stemproces. Zo zal het in het ERK niet mogelijk zijn om bij de Tweede Kamerverkiezingen met een kiezerspas overal in het land te stemmen. Met een kiezerspas zal alleen kunnen worden gestemd in de gemeenten die vallen in het kiesdistrict waar de kiezer is ingeschreven in de Basisregistratie Personen.

Invoering van het KKS maakt de wet- en regelgeving iets complexer dan thans het geval is. Dat wordt veroorzaakt door de nieuwe regels die gesteld moeten worden aan de lijsten die per kieskring kunnen worden ingeleverd. Voor de organisatie van de verkiezingen heeft het KKS in beperkte mate gevolgen. Omdat de kandidatenlijsten in de kieskringen deels uniek moeten zijn zal de kandidaatstelling meer werk vergen van het centraal stembureau.