

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2023

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2023

In mijn brief van 15 juli 2022 heb ik u geïnformeerd over het vervolgproces van het wetsvoorstel «Met één stem meer keus». ¹ De kern van dit wetsvoorstel betreft een nieuwe manier van stemmen en zeteltoewijzing. Kiezers brengen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hun stem uit op ofwel één specifieke kandidaat («kandidaatsstem»), dan wel alle kandidaten van een lijst, in de volgorde zoals die kandidaten op de lijst zijn gerangschikt door de partij («lijststem»). Naar rato van het aantal uitgebrachte kandidaats- en lijststemmen worden de zetels vervolgens binnen een lijst verdeeld.

Ik heb in mijn brief toegezegd dat ik, mede naar aanleiding van het zeer kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het wetsvoorstel, ² onderzoek zou laten uitvoeren naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor decentrale vertegenwoordigende organen. Ik gaf daarbij aan te zullen bezien of het onderzoek noopt tot eventuele wijziging van het wetsvoorstel of de onderbouwing daarvan. Daarnaast kondigde ik aan dat ik aan de slag zou gaan met het beter onderbouwen van het wetsvoorstel op de overige kritiekpunten van de Afdeling. Tot slot kondigde ik in mijn brief aan voornemens te zijn een wijziging aan te brengen aan het door mijn ambtsvoorganger aan de Afdeling gezonden wetsvoorstel. Deze voorgenomen wijziging heeft betrekking op de volgorde waarin de kandidaats- en lijstzetels worden toegewezen.

In deze brief deel ik graag de verschillende stappen die ik sinds mijn laatste brief heb gezet met uw Kamer, alsmede mijn bevindingen en conclusies. De opzet van deze brief is als volgt. Hieronder ga ik eerst in op de uitkomsten van het toegezegde onderzoek. Vervolgens licht ik toe tot

¹ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 172.

² W04.21.0073/I, www.raadvanstate.nl.

welke aanpassing van het wetsvoorstel dat onderzoek heeft geleid, en het vervolgonderzoek dat ik heb laten verrichten. Tot slot zal ik kort schetsen welk vervolgproces ik voor ogen heb.

Onderzoek naar de gevolgen van het voorgestelde kiesstelsel

In voormelde Kamerbrief kondigde ik onderzoek aan naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor decentrale vertegenwoordigende organen. Ik heb Simon Otjes en Marijn Nagzaam van het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden gevraagd dit onderzoek te verrichten. Het onderzoek, dat als bijlage 1 bij deze brief is gevoegd,³ bestond uit twee hoofdvragen:

- 1) In hoeverre is er bij kiezers, voor de verschillende vertegenwoordigende organen, behoefte aan de mogelijkheid om een lijst- dan wel kandidaatsstelsel uit te brengen.⁴
- 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 zowel gekeken naar het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals in 2021 ingediend bij de Afdeling, als naar de in de Kamerbrief van 15 juli 2022 aangekondigde wijziging. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werden eerst de lijstzetels toegewezen en daarna de kandidaatszetels (hierna aangeduid als «voorstel 1»). In de in voormelde brief aangekondigde wijziging werden eerst de kandidaatszetels toegewezen en daarna de lijstzetels (hierna aangeduid als «voorstel 2»). Grofweg was de verwachting dat voorstel 2 tot iets minder lijstdoorbrekingen⁵ zou leiden dan voorstel 1, en daarmee een matigend effect zou hebben. Het onderzoek richt zich op beide voorstellen en vergelijkt deze met het huidige kiesstelsel.

De volgens het onderzoek verwachte effecten zijn gebaseerd op doorrekeningen waarbij gebruik is gemaakt van de uitslagen van de 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 onder een representatieve steekproef van Nederlanders. Deze enquête is specifiek voor dit onderzoek opgesteld en uitgezet.

De onderzoekers kunnen op basis van het onderzoek geen rekening houden met de vraag in hoeverre kiezers hun stemgedrag aanpassen naar aanleiding van de voorgenomen kiesstelselwijziging, of hoe anders partijen campagne zullen voeren en hun kandidatenlijsten samenstellen, en wat de effecten hiervan zijn voor de uitslag.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn:

- Steun voor hervorming: 45% van de respondenten is voorstander van het invoeren van een lijststelsel, zodat kiezers de keuze krijgen om of een lijst- of een kandidaatsstelsel uit te brengen. Slechts 20% van de

³ *Het effect van «Met één stem meer keus»*. Leiden, 2023.

⁴ 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?

⁵ Hiermee wordt bedoeld dat een kandidaat gekozen wordt op basis van kandidaatsstemmen, ten koste van hoger op de lijst geplaatste kandidaten.

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.

- Gebruik bij Kamerverkiezingen: 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 kandidaatstem uit te brengen.
- Gebruik bij andere verkiezingen: Bij andere verkiezingen verwachten meer kiezers een lijststem uit te brengen dan een kandidaatstem.
- Verschillen tussen mannen en vrouwen: Mannen geven vaker dan vrouwen aan gebruik te willen maken van een lijststem. Tussen leeftijdsgroepen of opleidingsniveaus zijn er op dit punt geen grote verschillen.
- Effect op doorbreken lijstvolgorde bij Kamerverkiezingen (2021): Er zouden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 meer personen gekozen worden die de lijstvolgorde doorbreken onder zowel voorstel 1 (39 personen) als voorstel 2 (11 personen) dan onder het huidige (kies)stelsel (3 personen).
- Effect op doorbreken lijstvolgorde bij andere verkiezingen: Bij de vier andere (ten tijde van het onderzoek meest recente) verkiezingen (Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraad en waterschap) leidt voorstel 1 tot een groter aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt in vergelijking met het huidige (kies)stelsel. Bij voorstel 2 neemt dit aandeel ten opzichte van het huidige stelsel af. Onder het huidige kiesstelsel wordt de lijstvolgorde doorbroken door ongeveer 10% van de volksvertegenwoordigers. Onder voorstel 1 verdubbelt dit aandeel naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 doorbreekt echter slechts 2% de lijstvolgorde.
- Effect op gekozen mannen en vrouwen: Onder voorstel 1 gaat het aandeel vrouwelijke volksvertegenwoordigers er bij alle verkiezingen substantieel op vooruit. Onder voorstel 2 gaat het aandeel vrouwen er bij vrijwel alle verkiezingen op achteruit ten opzichte van het huidige stelsel. De enige uitzondering hierop is de Tweede Kamerverkiezing.
- Effect op regionale achtergrond van gekozen kandidaten: Er zijn geen eenduidige effecten op de regionale spreiding van kandidaten voor voorgestelde kiesstelsels 1 en 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 en de waterschappen is de verdeling van kandidaten over de gemeenten die binnen het geografisch bereik van die verkiezing vallen nauwelijks evenrediger onder beide stelsels.

De opvallendste uitkomst van het onderzoek betreft het verwachte effect van de verschillende kiesstelsels op het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. Hierbij valt in het bijzonder het verwachte effect op van voorstel 2 op *decentraal* niveau. Onder voorstel 2 neemt het aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt sterk *af* ten opzichte van het huidige kiesstelsel (dit is tevens nadelig voor de man/vrouw verhouding). Onder het huidige kiesstelsel doorbreekt op decentraal niveau circa 10% van de kandidaten de lijstvolgorde. Onder voorstel 1 verdubbelt dit aandeel naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 doorbreekt slechts 2% de lijstvolgorde. De enige uitzondering op dit patroon betreft de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, waarbij voorstel 2 een uitkomst heeft die in het midden ligt tussen voorstel 1 en het huidige kiesstelsel.

Het verschil in uitwerking tussen *decentraal* en *nationaal* niveau van voorstel 2 is volgens de onderzoekers het gevolg van een verschil in de gemiddelde fractiegrootte tussen de verschillende niveaus, en hoe voorkeursstemmen over het algemeen verdeeld zijn over kandidaten. De

eerste kandidaat op de lijst haalt doorgaans veruit de meeste stemmen, ook kandidaten op positie 2 en 3 halen nog relatief veel stemmen, maar daarna vlakt dit snel af en is er nog maar een beperkt verschil tussen het aantal stemmen dat op kandidaten wordt uitgebracht. Bij kleine fracties betekent dit dat de kandidaatszetels doorgaans aan kandidaten hoog op de lijst toekomen, en er geen ruimte meer is voor lijstdoorbrekingen lager op de lijst. Omdat fracties op decentraal niveau vaak vrij klein zijn (twee à drie zetels) is dit effect hier groter dan bij de Tweede Kamerverkiezingen.

Heroverweging voorgenomen wijziging en nieuwe wijziging wetsvoorstel

Het onderzoek van de Universiteit Leiden laat zien dat het onder voorstel 2 op decentraal niveau lastiger wordt om met voorkeursstemmen verkozen te worden in vergelijking met het huidige kiesstelsel. Hierdoor komt de met dit wetsvoorstel gewenste versterking van de persoonlijke en «regionale» (binnen gemeenten veeleer «lokale») componenten onder druk te staan, en is het de vraag of de kiezers zich straks beter zullen herkennen in hun volksvertegenwoordigers en daarmee of de beoogde band tussen kiezer en verkozen wordt versterkt. Dit heeft mij ertoe gebracht om de aangekondigde aanpassing aan het wetsvoorstel te heroverwegen. Het kabinet kiest ervoor om terug te keren naar het oorspronkelijke wetsvoorstel (voorstel 1), met een belangrijke aanpassing die hieronder wordt toegelicht.

Een fundamenteel kritiekpunt van de Afdeling is dat het voorgestelde kiesstelsel de werking van het parlementair stelsel aantast, aangezien politieke partijen hun positie verliezen ten koste van kandidaten, in de zin dat de door de partijen opgestelde lijstvolgorde vaker wordt doorbroken. Om hieraan tegemoet te komen heb ik de afgelopen periode nader bezien hoe het traject verder te vervolgen. Ik ben tot de conclusie gekozen een nieuwe wijziging in het wetsvoorstel aan te brengen; de invoer van een kleine voorkeurdrempel voor de *kandidaatszetels*.

Dit betekent in de praktijk het volgende. Haalt een kandidaat die in aanmerking komt voor een kandidaatszetel de drempel niet, dan komt de betreffende zetel toe aan de hoogstgeplaatste (nog niet verkozen) kandidaat op de door de partij opgestelde lijst. Hiermee wordt voorkomen dat een kandidaat met een zeer marginaal aantal kandidaatsstemmen een zetel verwerft. Het wordt niet wenselijk geacht om dergelijke kandidaten een zetel te laten verwerven ten koste van de door de partij opgestelde lijstvolgorde, waar op is gestemd door kiezers die een lijststem hebben uitgebracht.

Ik heb dezelfde onderzoekers die het eerdere onderzoek hebben verricht, gevraagd om vervolgonderzoek te doen naar de gevolgen van het invoeren van een kleine voorkeurdrempel onder voorstel 1. Het rapport van dit onderzoek is gereed en stuur ik als bijlage 2 mee met deze brief.⁶ 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 verdeling en de regionale spreiding van gekozen kandidaten.

Het is belangrijk om 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. Omdat het in sommige

⁶ *Voorkeurdrempels in kaart*. Leiden, 2023.

situaties (in kleine gemeenten) om in absolute aantallen kleine voorkeurdrempels gaat, kunnen kleine veranderingen in het stemgedrag daar grote gevolgen hebben voor de uitkomst van een verkiezing. Het is onmogelijk daar goede voorspellingen over te doen op kandidaatsniveau. De resultaten in het rapport moeten daarom indicatief worden geïnterpreteerd. De onderzoekers hebben daarom een onzekerheidsmarge weergegeven bij de bespreking van de resultaten. Deze marge geeft de bandbreedte aan van de effecten als (alle) kandidaten 25% méér stemmen, of 25% minder stemmen gehaald zouden hebben.

De belangrijkste bevindingen zijn achtereenvolgens:

- Verschillende resultaten per niveau. Het effect van de invoering van voorkeurdrempels is anders voor nationale verkiezingen dan voor decentrale verkiezingen. Bij de nationale verkiezingen heeft een kleine drempel al direct een sterk effect. Bij de decentrale verkiezingen heeft een kleine drempel nog maar weinig effect, en pas geleidelijk steeds meer effect.
- Vooral sterk effect op lijstdoorbrekingen. 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 beperkter. Maar in algemene zin kan gesteld worden dat hoe lager de drempel, hoe gunstiger dat uitpakt voor vrouwen.
- Het is volgens de onderzoekers raadzaam na te denken over verschillende drempels voor verkiezingen op het nationale en decentrale niveau. Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement heeft een voorkeurdrempel van 2% van de kiesdeler al een effect op het aantal lijstdoorbrekingen. Bij de regionale verkiezingen heeft een dergelijke drempel nauwelijks effect.

Indachtig bovengemelde onderzoeksresultaten kom ik tot de volgende conclusie. Ik kies ervoor om voor alle verkiezingen voor de kandidaatszetels een voorkeurdrempel in te voeren gebaseerd op de kiesdeler. Bij het vaststellen van de hoogte van de voorkeurdrempel heb ik getracht de juiste balans te vinden tussen het belang van evenwichtig samengestelde fracties en het belang van beïnvloeding door de kiezer van de personele samenstelling van de vertegenwoordigende organen. 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. In lijn met de huidige systematiek⁷ wordt voorgesteld om voor gemeenten en eilandsraden met minder dan 19 raadszetels, alsmede voor het kiescollege voor de Eerste Kamer, 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. Voorgesteld wordt om deze drempel op 1% vast te

⁷ De huidige voorkeurdrempel voor de Tweede Kamerverkiezingen bedraagt 25% van de kiesdeler, voor de Europees Parlementsvierkiezingen 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. Kamerstuk 33 719, nr. 3. Het kabinet ziet geen reden om die argumentatie niet langer houdbaar te achten.

stellen. In de volgende tabel zijn de verschillende voorkeurdrempels bij de toewijzing van kandidaatszetels weergegeven.

Tabel. Voorgestelde voorkeurdrempels bij toewijzing van kandidaatszetels

<i>Vertegenwoordigend orgaan</i>	<i>Voorkeurdrempel</i>
Tweede Kamer	2% van de kiesdeler
Provinciale staten	2% van de kiesdeler
Waterschappen	2% van de kiesdeler
Gemeenteraden $\geq$ 19 zetels	2% van de kiesdeler
Gemeenteraden $<$ 19 zetels ¹	4% van de kiesdeler
Kiescollege Eerste Kamer	4% van de kiesdeler
Europees Parlement	1% van de kiesdeler

¹ 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%.

Vervolgproces

De wijze van zeteltoewijzing vormt de kern van dit wetsvoorstel. De nieuwe wijziging die ik voorstel is dan ook substantieel. De aard van het onderwerp rechtvaardigt een behoedzame handelwijze; het gaat om het ingrijpendste voorstel tot wijziging van ons kiesstelsel sinds de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919. Nu de voorgestelde aanpassing niet rechtstreeks voortkomt uit het advies van de Afdeling, zal het aangepast voorstel opnieuw bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig dienen te worden gemaakt voor advies. In lijn daarmee is het ook passend dat het aangepaste voorstel opnieuw in consultatie zal worden gebracht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot