

Memorie van Toelichting

Inhoudsopgave

I. Algemeen deel

1. Inleiding
 - 1.1. Het voorstel op hoofdlijnen
2. Eerdere voorstellen voor wijziging van het kiesstelsel
3. Aanbevelingen staatscommissie parlementair stelsel en kabinetsstandpunt
 - 3.1. Aanbeveling voor Burgerforum kiesstelsel
 - 3.2. Kabinetsstandpunt: afweging van alternatieven
 - 3.3. Afweging leidt tot keuze Burgerforum kiesstelsel
4. De keuze voor het Burgerforum kiesstelsel nader belicht
 - 4.1. Verbetering relatie kiezer-gekozene
 - 4.2. Evenredige vertegenwoordiging
 - 4.3. Geen wijziging in krachtsverhoudingen tussen partijen, groot en klein
 - 4.4. Vertegenwoordiging van alle Nederlanders
 - 4.5. Zetelaantal Tweede Kamer
 - 4.6. Het stelsel van lijststemmen en kandidaatsstemmen: Grondwettelijk kader
 - 4.7. Toepasbaarheid voor alle verkiezingen
 - 4.8. Werking in de praktijk
 - 4.9. Noodzakelijke veranderingen van het stembiljet
5. Kieskringen afschaffen
6. Verhoging waarborgsom bij deelname aan verkiezingen
7. Verhoging aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan verkiezingen
8. Invoering nieuw kiesstelsel en inwerkingtreding wet

II. Artikelsgewijze toelichting

BIJLAGE – Afweging van drie mogelijke kiesstelsels

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de relatie kiezer-gekozene te verbeteren. 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 aangeboden,¹ en de daarop volgende standpuntbepaling hierover door het kabinet.²

1.1 Het voorstel op hoofdlijnen

Met dit voorstel wordt de mogelijkheid aan de kiezer geïntroduceerd om zijn of haar stem hetzij op een individuele kandidaat uit te brengen (de 'kandidaatsstem'), hetzij op de lijst waar de kandidaten van de betreffende politieke groepering zijn verenigd, (de 'lijststem').

Wie een lijststem uitbrengt, maakt een keuze voor de politieke groepering en de door de politieke groepering voorgestelde lijstvolgorde. 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

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 TK en van de EK van 26 juni 2019, Kamerstukken I/II 2018/19, 34 430 F/nr. 10, punt 4.1, en van 1 juli 2020, Kamerstukken I/II 2019/20, 34 430 T/nr. 16, punt 1.

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 telt. Bij de toewijzing van zetels geldt geen voorkeursdrempel meer. In zijn uitwerking werken kandidaatsstemmen in dit stelsel zwaarder door bij de toedeling van zetels aan kandidaten dan nu het geval is wanneer op individuele kandidaten voorkeurstemmen worden uitgebracht.

Overwegingen van kiezers om een stem op een individuele kandidaat uit te brengen kunnen zijn, dat deze bijvoorbeeld een regionaal profiel heeft, of beschikt over kenmerken, kwaliteiten of eigenschappen waarin kiezers zich herkennen of die kiezers graag honoreren. Door de voorkeuren van kiezers voor individuele kandidaten zwaarder te laten doorwerken in de verkiezingsuitslag dan nu het geval is, worden betere voorwaarden geboden om de binding tussen kiezer en gekozene te versterken. Het voorgestelde kiesstelsel is aanbevolen door de staatscommissie, maar ook al in 2006 in discussie gebracht door een indertijd ingesteld Burgerforum. Om die reden wordt dit stelsel – ook in dit wetsvoorstel – aangeduid als 'Burgerforum kiesstelsel'.³

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

In dit wetsvoorstel wordt het Burgerforum kiesstelsel voorgesteld voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, het Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges voor de Eerste Kamer.

Dit wetsvoorstel bevat naast de introductie van het Burgerforum kiesstelsel een aantal andere voorstellen: de afschaffing van kieskringen, wijzigingen in de huidige regeling van ondersteuningsverklaringen en wijzigingen in de huidige regeling van waarborgsommen. Deze voorstellen zijn eveneens door de staatscommissie aanbevolen.

In het algemene deel van deze memorie wordt allereerst nader ingegaan op de geschiedenis van discussie over het kiesstelsel sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Vervolgens komt elk van de onderdelen van het wetsvoorstel aan de orde. 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 dan 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. De belangrijkste voorstellen worden hier samengevat.

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

³ Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel. Den Haag, 2006.

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 voorkeursdrempel 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.⁴ 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 BZK 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'.⁵ 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 districtvertegenwoordigers 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.

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 voorkeursstemmen

⁴ Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 112.

⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 26 957 nr. 2.

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 voorkeursstemmen: hierbij wordt de volgorde van toedeling volledig bepaald door het aantal voorkeursstemmen 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.

Hoewel deze terugblik laat zien dat versterkingen in de relatie kiezer-gekozene in verschillende richtingen (kunnen) worden gezocht, is één van de rode draden in al deze op zichzelf uiteenlopende voorstellen en de discussie hierover dat steeds bijzonder belang werd gehecht aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging.

3. Aanbevelingen staatscommissie parlementair stelsel en kabinetsstandpunt

3.1. Aanbeveling voor Burgerforum kiesstelsel

De staatscommissie parlementair stelsel heeft met haar eindrapport de discussie over het verbeteren van de relatie kiezer-gekozene weer een belangrijke impuls gegeven. De staatscommissie constateert dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging over het algemeen bevredigend functioneert, maar dat delen van het electoraat zich niet vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten soms ook niet zijn. Door wijzigingen in het stelsel is het 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, zal hierdoor de toekomstbestendigheid van het stelsel bevorderd worden.

De staatscommissie heeft daarom gezocht naar mogelijkheden om binnen de grondwettelijke grenzen van de evenredige vertegenwoordiging het kiesstelsel te verbeteren. Daarbij benadrukte de staatscommissie het belang 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 leidde tot de aanbeveling het kiesstelsel zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel in te voeren.

3.2. Kabinetsstandpunt: afweging van alternatieven

De stelling van de staatscommissie dat delen van het electoraat in sommige opzichten niet vertegenwoordigd zijn, is niet onweersproken gebleven.⁶ Wat daarvan ook zij, in zijn standpunt over het eindrapport van de staatscommissie⁷ onderschreef het kabinet het oordeel van de staatscommissie dat het huidige kiesstelsel in essentie voldoet, maar dat er in ieder geval verbeteringen in het stelsel nodig zijn om de binding tussen de kiezer en gekozene te versterken. Voorts werd in het kabinetsstandpunt een ander belangrijk aandachtspunt onderstreept: de toegankelijkheid van het gewijzigde stelsel voor de kiezers. Bij de invoering van een nieuw kiesstelsel is het 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. Tot slot gaf het kabinet aan te hechten aan het behoud van de in de Grondwet verankerde evenredigheid en niet te willen tornen aan het aantal van 150 zetels in de Tweede Kamer.

Alvorens een wetsvoorstel gericht op de wijziging van het kiesstelsel in voorbereiding te nemen werden, zoals ook in het kabinetsstandpunt aangekondigd, 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 de in

⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4, blz 8-10*

⁷ 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.*

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

3.3 Afweging leidt tot keuze Burgerforum kiesstelsel

De regering is op basis van deze afwegingen tot de conclusie gekomen dat het Burgerforum kiesstelsel het beste antwoord geeft op het probleem dat de staatscommissie heeft geagendeerd. Dit kiesstelsel biedt de kiezer goede mogelijkheden om recht te doen aan een eventueel door hem of haar gewenste persoonlijke binding met de gekozene, zoals bijvoorbeeld een regionale binding. Individuele kandidaten die kandidaatsstemmen krijgen, hebben meer kans dan nu om gekozen te worden.

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 kenmerken van kandidaten wordt gegeven. Anders dan de onderzochte alternatieven dwingt het Burgerforum kiesstelsel niet af dat kandidaten alleen in een bepaald gedeelte van het land verkiesbaar kunnen zijn. Daarenboven heeft het Burgerforum kiesstelsel niet de complexiteit van een vereenvoudigde vorm van het Deense districtenstelsel of een stelsel waarbij de kieskringen een centrale plaats innemen.

Het Burgerforum kiesstelsel is bovendien goed toepasbaar op alle verkiezingen. De daarmee te bewerkstelligen eenvormigheid is een randvoorwaarde waaronder een nieuw stelsel voor zoveel mogelijk kiezers inzichtelijk en begrijpelijk te maken is. Bovendien kan worden verwacht, dat de voordelen van het Burgerforum kiesstelsel 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 namens, een gebied, een dorp of een wijk of zich op een andere wijze kunnen onderscheiden met hun persoonlijke profiel.

De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer wordt in dit wetsvoorstel wel uitgezonderd van het nieuwe kiesstelsel: 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. Het gewicht van de stem bij de verkiezing van de Eerste Kamer is een heel andere dan bij andere verkiezingen. Waar het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is de binding tussen kiezer en gekozene te versterken, is dit voor de leden van provinciale staten en de leden van de kiescolleges voor de Eerste Kamer uiteraard niet noodzakelijk.

Waar het Burgerforum kiesstelsel indertijd de aanduidingen 'lijststem' en 'personenstem' gebruikte is er uiteindelijk voor gekozen de termen 'lijststem' en 'kandidaatsstem' te hanteren. Het gaat immers niet om de kandidaat als persoon, maar om de persoon als kandidaat.

4. De keuze voor het Burgerforum kiesstelsel nader belicht

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal belangrijke aandachtspunten bij het voorgestelde Burgerforum kiesstelsel.

4.1. Verbetering relatie kiezer-gekozene

Het belangrijkste doel van het voorgestelde nieuwe kiesstelsel is de binding tussen kiezer en gekozene te versterken. De staatscommissie signaleert dat sommige groepen kiezers zich niet

altijd goed vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet altijd zijn. Wanneer een kiezer haar of zijn stem op een voor deze kiezer herkenbare individuele kandidaat uitbrengt wordt met het voorgestelde nieuwe kiesstelsel de kans groter dat de betreffende kandidaat ook gekozen wordt. Hierdoor is de kans groter dat kiezers zich zullen herkennen in de personen uit wie het vertegenwoordigend orgaan bestaat en in hun werkzaamheden. Uiteindelijk draagt dat bij aan een sterker draagvlak voor de uitkomsten van de werkzaamheden van het vertegenwoordigend orgaan en de wijze waarop het functioneert.

De (persoonlijke) kenmerken van een kandidaat die voor de kiezer van betekenis zijn, kunnen zeer uiteenlopend zijn. De kiezer kan zich 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.

Een bijzonder persoonlijk kenmerk is dat van regionale, van territoriale, binding. Een dergelijke binding speelt in zuivere regionale kiesstelsels een uitdrukkelijke rol. Een kandidaat kan zich door haar of zijn regionale afkomst of woonplaats opwerpen als een soort 'ambassadeur' van de betreffende regio. Waar bij zuivere regionale kiesstelsels kiezer en gekozenen veelal ingezetene zijn in dezelfde regio, kieskring of kiesdistrict, geeft het Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel biedt ook aan deze kiezers en kandidaten de mogelijkheid de regionale component in een stem te laten doorklinken.

Het Burgerforum kiesstelsel geeft de kiezer de mogelijkheid een stem uit te brengen op een individuele kandidaat van haar of zijn voorkeur met de kwaliteiten waar die kiezer bijzondere waarde aan hecht. Voordelen van een regionaal kiesstelsel worden gecombineerd met de mogelijkheid om ook anderszins voorkeuren tot uitdrukking te brengen.

Kandidaatsstemmen die in dit stelsel worden uitgebracht zullen eerder een vertaling in de persoonlijke samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan te zien geven dan de voorkeurstemmen die in het huidige stelsel op de kandidaten nummer 2 en verder worden uitgebracht. Dit draagt bij aan het belangrijkste doel van het voorgestelde nieuwe kiesstelsel: de binding tussen kiezer en gekozenen te versterken. Dit belangrijkste doel van het voorgestelde nieuwe kiesstelsel laat onverlet, dat veel kiezers niet de behoefte hebben af te wijken van de lijstvolgorde zoals die door de betreffende politieke groepering is vastgesteld. 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. Hieronder wordt aan de hand van voorbeelden uiteengezet hoe dit in de praktijk werkt. Dan wordt zichtbaar, dat in het voorgestelde nieuwe kiesstelsel kandidaatsstemmen zwaarder doorwerken dan in het huidige kiesstelsel de voorkeurstemmen.

4.2 Evenredige vertegenwoordiging

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.⁸ 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

⁸ 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'.

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 heeft hiertoe in 2006 ook 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 uit gaat. 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 standpunt⁹ 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. De analyse die de staatscommissie heeft gemaakt gaf daar voor de staatscommissie geen aanleiding toe.

Bij de uitwerking van het Burgerforum kiesstelsel is bezien, op grond van de karakteristieken van dit stelsel, of een specifieke restzetelverdeling noodzakelijk zou zijn. Dat blijkt niet het geval te zijn. De regering is dan ook van mening dat de invoering van een stelsel met lijststems/kandidaatsstems geen wijziging behoeft te brengen in de wijze van restzetelverdeling. Hierdoor blijven de krachtsverhoudingen tussen grote(re) en kleine(re) partijen dan ook ongewijzigd.

4.4. Vertegenwoordiging van alle Nederlanders

In artikel 50 van de Grondwet wordt een andere voor ons kiesstelsel belangrijke randvoorwaarde verwoord. Het luidt: 'de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.' Daarmee 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. Daartoe handelen zij naar eigen inzicht en zijn daarbij niet gebonden aan standpunten of opvattingen van hun achterban.¹⁰ 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. Om aan de evenredige vertegenwoordiging recht te doen is van belang dat, in de woorden van de staatscommissie, iedereen zich vertegenwoordigd voelt of kan voelen. Dat betekent niet dat de volksvertegenwoordiging een volmaakte afspiegeling moet of ook maar kan zijn van alle stromingen, levensovertuigingen en opvattingen die er leven in de samenleving, noch van alle fysieke eigenschappen die de afzonderlijke leden van de samenleving kenmerken. Wel is van belang dat al deze hoedanigheden in beginsel kunnen worden vertegenwoordigd om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk verschillende geluiden kunnen worden gehoord om aan de hand daarvan te kunnen bepalen hoe het algemeen belang het beste wordt gediend. In die zin

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 30 184 nr. 20, p. 6.

¹⁰ Artikel 67, derde lid, Grondwet, dat luidt: 'De leden stemmen zonder last'.

sluit het voorstel om in plaats van een stem op een lijst een stem op een kandidaat te kunnen uitbrengen, die zwaarder weegt dan de huidige voorkeursstem, daarop aan.

4.5. 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 'Ausgleichmandate') 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.¹¹

Land	Aantal zetels in het parlement ¹²	Inwoneraantal ¹³	Hoeveel inwoners per lid van het parlement? ¹⁴
Nederland	150	17.081.000	113.873
België	150	11.350.000	75.667
Denemarken	175 ¹⁵	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 deze tabel 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.

4.6 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 sinds 1922 tot 1951 bestond bij de Eerste

¹¹ Zie het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel.

¹² Op basis van de laatste parlementaire verkiezingen in het land.

¹³ Gebaseerd op de bevolkingsaantallen uit 2017. Op basis van de gegevens via CBS, Eurostat en ONS United Kingdom.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

Kamerverkiezingen.¹⁶ Het kabinet deelt dan ook het oordeel van de staatscommissie. Door niet te stemmen op één specifieke kandidaat (de kandidaatsstem) stemt de kiezer op de kandidatenlijst van de betreffende partij en daarmee op de volgorde van de kandidaten op die lijst. De kiezer stemt aldus in met deze lijst en heeft op die manier ook invloed op de personele 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 voorkeursstem uit te brengen op iemand anders dan de lijsttrekker kan de kiezer duidelijk maken dat de stem bewust is uitgebracht op een kandidaat als persoon. 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 het kabinet 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.

4.7 Toepasbaarheid voor alle verkiezingen

Voorgesteld wordt het Burgerforum kiesstelsel 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. Een belangrijke overweging is dat wanneer voor elk van deze verkiezingen hetzelfde stelsel wordt gehanteerd, hierdoor de kenbaarheid en begrijpelijkheid voor de kiezer het meest optimaal is.

Naast het beschreven perspectief voor de kiezer dat het van groot belang is dat voor de genoemde verkiezingen hetzelfde kiesstelsel wordt toegepast, is het van belang, dat de voordelen van het Burgerforum kiesstelsel ook bij deze andere verkiezingen van betekenis zijn. Niet alleen bij de Tweede Kamerverkiezingen, ook bij de verkiezingen van overige vertegenwoordigende organen kan het aantrekkelijk zijn wanneer individuele kandidaten vanwege hun persoonlijke kwaliteiten of profiel aandacht van groepen kiezers verwerven en uitgebrachte kandidaatsstemmen zwaarder doorwerken dan voorkeurstemmen in het huidige stelsel.

Omdat het Burgerforum kiesstelsel geen voorkeursdrempel kent, moet er wel rekening mee worden gehouden dat het kan vóórkomen dat kandidaten met een relatief bescheiden aantal kandidaatsstemmen worden verkozen. Die situatie kan zich in het bijzonder voordoen bij verkiezingen waar relatief weinig stemmen worden uitgebracht, zoals bij kleine gemeenteraden.

4.8 Werking in de praktijk

Bij de verdeling van zetels tussen deelnemende partijen worden in het Burgerforum kiesstelsel de kandidaatsstemmen en lijststemmen per partij bij elkaar opgeteld. De aldus 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.

¹⁶ Dr. R. de Jong, 7 februari 2020, De lijststem: niet strijdig met ons kiesstelsel, stukroodvlees.nl

- Daarna worden de kandidaatszetels toegekend aan de nog niet gekozen kandidaten op basis van het door hen verkregen aantal kandidaatsstemmen.

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 op basis van de kandidaatsstemmen worden gekozen. Dat zou het beoogde effect van de invoering van het lijststem-/kandidaatsstemstelsel - het vergroten van de kans dat kandidaten worden verkozen die kunnen rekenen op draagvlak bij de kiezers - juist verkleinen.

Een voorbeeld ter illustratie: Lijst X haalt bij een verkiezing tien zetels. Het totaal aantal stemmen dat op deze partij is uitgebracht is 1.000.000 en de landelijke 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 eerste 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. In het huidige kiesstelsel, waarbij een voorkeursdrempel 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.

Lijst X				*Op eigen kracht verkozen/**Op de lijst verkozen
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/**Op de lijst verkozen

-
-

4.9 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 dient te zijn vorm gegeven. Bij de invoering van het Burgerforum kiesstelsel 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. De noodzakelijke veranderingen ten opzichte van het huidige stembiljet zijn overigens aanmerkelijk beperkter dan wanneer nu één van de andere onderzochte kiesstelsels zou worden voorgesteld.

Op deze plaats dient eveneens verwezen te worden naar het voorstel voor de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten¹⁷. Dit voorstel is nu in behandeling in de Tweede Kamer. De nieuwe stembiljetten zoals met het oog op voorgenomen experimenten zijn ontworpen kunnen zonder wijziging van de opzet ook worden benut voor het Burgerforum kiesstelsel, nadat de toevoeging van de lijststem hierin is meegenomen. De kiezer zal dus bij de invoering van het nieuwe kiesstelsel niet (wederom) worden geconfronteerd met een ander soort stembiljet.

5. Kieskringen afschaffen

De afschaffing van kieskringen behelst één van de andere onderdelen van dit wetsvoorstel. Door deze afschaffing worden de verkiezingen van de Tweede Kamer en – in provincies die nu in meerdere kieskringen zijn opgedeeld – van provinciale staten aanmerkelijk eenvoudiger. Voor deze verkiezingen hoeven politieke groeperingen nog maar één lijst 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 dat een politieke partij altijd beschikt over één kandidatenlijst voor de betreffende verkiezing. De toewijzing van zetels aan kandidaten op basis van de verkiezingsuitslag zal in zijn algemeenheid ook inzichtelijker zijn dan wanneer een partij beschikt over meerdere, onderling verschillende kandidatenlijsten.

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 'verknoktheid' 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 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 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.

Het afschaffen van de kieskringen zoals we die nu kennen ligt zeker met de invoering van het Burgerforum kiesstelsel – naast de hiervoor aangehaalde overwegingen – nog meer voor de hand. Met het Burgerforum kiesstelsel wordt nadrukkelijk beoogd te bevorderen dat kandidaten op de lijst met een regionaal en/of ander 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, wanneer ze in minder kieskringen op de lijst staan. Bovendien waarborgt het bestaan van één kandidatenlijst dat elke kiezer een keuze kan maken

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 455

voor elke kandidaat op de lijst, ongeacht in welke kieskring de kiezer woonachtig is. Dit verklaart ook waarom de staatscommissie parlementair stelsel heeft aanbevolen de Kamerkieskringen af te schaffen; in het door haar voorgestelde kiesstelsel vervullen zij geen wezenlijke functie meer.

De voorgestelde afschaffing van kieskringen betekent overigens niet dat voor de verkiezingen voor de Eerste Kamer nu ook slechts één kandidatenlijst kan worden ingediend. Ook in de toekomst zal in elke provincie een andere lijst kunnen worden ingediend. Hoewel in het spraakgebruik ook wel gerept wordt van twaalf kieskringen voor de verkiezingen van de Eerste Kamer heeft dit spraakgebruik geen wettelijke verankering.

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. Op dit moment is het wetsvoorstel Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen¹⁸ aanhangig in de Tweede Kamer. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de rol van de hoofdstembureaus bij de vaststelling van de betreffende verkiezingsuitslagen komen te vervallen.

6. Verhoging waarborgsom bij deelname aan verkiezingen

Dit wetsvoorstel strekt er eveneens toe de waarborgsom die door nieuwe politieke partijen dient te worden betaald bij het registreren van de aanduiding van een politieke groepering en bij de indiening van een lijst bij de Kamerverkiezingen te verhogen van € 11.250,- naar € 21.000,-. Daarnaast wordt de waarborgsom verhoogd die politieke partijen betalen voor het registreren van de aanduiding van een politieke groepering. Bovendien 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 die dient te worden betaald bij de indiening van een lijst bij de verkiezingen van provinciale staten, algemeen besturen van waterschappen, gemeenteraden, eilandsraden, kiescolleges en het Europees Parlement zal op grond van dit wetsvoorstel eveneens toenemen. De waarborgsom voor het indienen van de kandidatenlijst wordt terugbetaald aan de politieke partij indien deze partij een aantal stemmen heeft behaald dat ten minste 75% van de kiesdeler bedraagt. De waarborgsom voor het registreren van de aanduiding wordt terugbetaald als voor de eerstvolgende verkiezing een geldige kandidatenlijst wordt ingeleverd.

Hieronder worden de bedragen van de waarborgsommen voor de kandidaatstelling en voor de aanduiding van registratie gepresenteerd:

Waarborgsom kandidaatstelling

Verkiezing	Waarborgsom (sinds 1989)	Waarborgsom (na inwerkingtreding wetsvoorstel)
Tweede Kamer	€11.250	€21.000
Europees parlement	€11.250	€21.000
Provinciale Staten	€1.125	€2.100
Gemeenteraad	€225	€420
Eilandsraden	225 USD	473 USD
Waterschap	€225	€420

Waarborgsom registratie aanduiding

Verkiezing	Waarborgsom (sinds 1989)	Waarborgsom (na inwerkingtreding wetsvoorstel)
Tweede Kamer	€450	€840
Provinciale Staten	€225	€420
Gemeenteraad	€112,50	€210
Waterschap	€225	€420
Europees Parlement	€450	€840
Eerste Kamer	€450	€840

¹⁸ Kamerstukken II, 35 489

De voorstellen tot verhoging van de waarborgsom bij de indiening van een kandidatenlijst bij de 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 de versplintering dat in de Tweede Kamer zichtbaar is. In het eindrapport van de staatscommissie wordt beschreven dat burgers deze vraagstukken als reële problemen zien. 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. Vanuit een eenduidige systematiek van de waarborgsommen ligt het voor de hand de hoogte van waarborgsommen voor het inleveren van de kandidatenlijst bij andere verkiezingen op vergelijkbare wijze te verhogen. In lijn hiermee wordt er in dit wetsvoorstel voor gekozen om ook de waarborgsom voor het registreren van de aanduiding van een politieke groepering te verhogen voor de verschillende verkiezingen.

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 registreren van een aanduiding voor de verschillende verkiezingen in dat jaar is de hoogte van de destijds vastgestelde sommen niet substantieel gewijzigd (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 zowel in verband met de verkiezingen voor de Tweede Kamer als voor de verkiezingen voor de andere vertegenwoordigende organen sprake zijn van een hoogte van ongeveer de nu voorgestelde bedragen.

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, voor het Europees Parlement, voor provinciale staten en gemeenteraden. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt gedaan naar aanleiding van een aanbeveling van de staatscommissie parlementair stelsel. 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 dat in de Tweede Kamer zichtbaar is. Door de verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen wordt beter gewaarborgd, dat nieuwe partijen over een zekere aanhang beschikken als ze aan verkiezingen deelnemen.

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 $19 \times 30 + 10$ (Kieskring Bonaire) = 580 ondersteuningsverklaringen nodig. Waar de staatscommissie – rekening houdend met het voorstel tot afschaffing van de kieskringen – een aantal van 1.200 ondersteuningsverklaringen bij deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen heeft aanbevolen, wordt door het kabinet voor deze verkiezingen een aantal van 5.000 voorgesteld. Een verhoging tot een aantal van 1.200 ondersteuningsverklaringen acht het kabinet niet betekenisvol genoeg als antwoord op het vraagstuk van de versplintering. De voorgestelde afschaffing van kieskringen zal het verwerven van de benodigde ondersteuningsverklaringen voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen bovendien vereenvoudigen. Waar in het huidige stelsel in elke kieskring een aantal ondersteuningsverklaringen noodzakelijk is, is het na de afschaffing van de kieskringen mogelijk om de verklaringen in een beperkter aantal gemeenten te verzamelen. Het kabinet meent, dat de voorgestelde aantallen ondersteunende kiezers redelijk zijn in het licht van de kans vervolgens daadwerkelijk een zetel in het betreffende vertegenwoordigende orgaan te bemachtigen. Op grond van de nu geldende wet is voor de verkiezingen voor het Europees Parlement het aantal van 30 ondersteuningsverklaringen benodigd, omdat voor deze verkiezingen sprake is van één kieskring. Nu op grond van dit wetsvoorstel voor de Tweede Kamerverkiezingen ook sprake is van één

kieskring ligt het in de rede om voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor het Europees Parlement hetzelfde aantal van 5.000 ondersteuningsverklaringen voor te stellen. Voor de verkiezingen voor provinciale staten, algemeen besturen van de waterschappen, gemeenteraden, eilandsraden en kiescolleges worden eveneens meer ondersteuningsverklaringen voorgesteld. De voorgestelde verhogingen van het aantal ondersteuningsverklaringen voor deze verkiezingen loopt in omvang ongeveer gelijk op met de verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen bij de Tweede Kamerverkiezingen. Om te voorkomen, dat dit voor gemeenten met raden met ten hoogste 11 zetels disproportioneel uitwerkt, wordt een extra staffel voor deze gemeenten geïntroduceerd.

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

Categorie verkiezingen	Aantal ondersteuningsverklaringen op grond van nu geldende wet ¹⁹	Aantal ondersteuningsverklaringen volgens het wetsvoorstel
Gemeenteraden met minder dan 13 zetels (gemeenten met maximaal 6.000 inwoners)	10	45
Gemeenteraden met minimaal 13 en minder dan 19 zetels (gemeenten met 6.001 tot en met 20.000 inwoners)	10	85
Gemeenteraden met minimaal 19 en minder dan 39 zetels (gemeenten met 20.001 tot en met 100.000 inwoners)	20	170
Gemeenteraden met minimaal 39 zetels (gemeenten met meer dan 100.000 inwoners)	30	250
Provinciale staten met minder dan 43 zetels (provincies met maximaal 500.000 inwoners)	30 per kieskring	250
Provinciale staten met minimaal 43 en minder dan 55 zetels (provincies met 500.001 tot en met 2.000.000 inwoners)	30 per kieskring	500
Provinciale staten met minimaal 55 zetels (provincies met meer dan 2.000.000 inwoners)	30 per kieskring	750
Tweede Kamer	580	5.000
Europees Parlement	30	5.000

8. 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.

¹⁹ Uitgaande van deelname in alle kieskringen

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 die volgens de regels van het gewijzigde stelsel worden gehouden.

Goede voorlichting voor en samen op te zetten met 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 met de Kiesraad en met de medeoverheden gemeenten en provincies, respectievelijk de VNG en het IPO.

De regering heeft er vertrouwen in dat het gewijzigde kiesstelsel zal functioneren bij de navolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer die op dit moment worden voorzien voor 2025.

Redelijkerwijs zal het ook al mogelijk zijn dat het wetsvoorstel tijdig voor de verkiezingen van provinciale staten van 2023 en het Europees Parlement van 2024 in werking treedt.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A en B (opschrift en paragraaf 1 hoofdstuk E Kieswet)

De kieskringen komen met dit wetsvoorstel te vervallen. Het opschrift van hoofdstuk E wordt daarom gewijzigd. Paragraaf 1 van hoofdstuk E komt te vervallen.

Onderdelen C, D, E en F (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.

Onderdeel G (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 H (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 komen de kieskringen te vervallen, waardoor dit voorschrift niet langer nodig is. De afschaffing van de kieskringen heeft tot gevolg dat groeperingen die deelnemen aan een verkiezing voortaan altijd één kandidatenlijst inleveren.

Onderdelen I en J (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 de afschaffing van de kieskringen. Voor de Tweede Kamerverkiezingen wordt het totaal aantal ondersteuningsverklaringen verhoogd van 580 naar 5000. De vermenigvuldigingsfactor die hieruit volgt, wordt toegepast om voor de andere verkiezingen de verhoogde aantallen ondersteuningsverklaringen vast te stellen.

In het huidige artikel H 4 worden gemeenten voor het vaststellen van het minimumaantal ondersteuningsverklaringen opgedeeld in drie categorieën: gemeenten met (1) maximaal 17 raadsleden, (2) minimaal 19 en maximaal 37 raadsleden en (3) 39 of meer raadsleden. 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 een wezenlijk en redelijk aantal verklaringen wordt verlangd. In het nieuwe artikel H 4 is een vierde categorie toegevoegd aan de onderkant: een gemeente met ten hoogste 11 raadsleden. Gelet op de verhoging van de ondersteuningsverklaringen in dit wetsvoorstel, voorziet deze categorie erin dat ook in de kleinste gemeentes sprake is van een redelijk minimumaantal. Voor provinciale staten geldt momenteel dat het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen afhankelijk is van het aantal kieskringen waar een provincie uit bestaat. Vanwege de afschaffing van de kieskringen kan dit niet langer als uitgangspunt dienen. 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. Hiertoe worden de provincies opgedeeld in drie categorieën. Hierbij

is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van de provincies over de categorieën, gebaseerd op het inwonertal per provincie. Het voorgestelde aantal verklaringen per provincie is in omvang ongeveer gelijk aan het aantal dat volgt uit toepassing van de vermenigvuldigingsfactor op 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 het nieuwe artikel H 4 in twee artikelen gesplitst: H 4 en H 4a.

Onderdeel K (artikel H 6 Kieswet)

De afschaffing van de kieskringen heeft tot gevolg dat politieke groeperingen altijd één lijst inleveren indien zij deel wensen te nemen aan de verkiezing. Met dit wijzigingsonderdeel wordt de redactie van de artikel H 6 daarop afgestemd.

De laatste volzin van 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 L, M en N (artikelen H 7, H 9, H 10, eerste lid, Kieswet)

De afschaffing van de kieskringen heeft tot gevolg dat de naam van een kandidaat maar op één lijst mag voorkomen. Om die reden worden de artikelen H 7 en H 9 redactioneel gewijzigd en komt artikel H 10, eerste lid, tweede volzin, te vervallen.

Onderdeel O (artikel H 10a 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 kan 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 afschaffing van de kieskringen heeft tot gevolg dat de figuur van de moederlijst geen functie meer heeft. Artikel H 10a komt daarom in zijn geheel te vervallen.

Onderdeel O (artikel H 11 Kieswet)

Politieke groeperingen kunnen op dit moment voor iedere kieskring een (verschillende) lijst inleveren. Artikel H 11 regelt de verhouding tussen de verschillende lijsten die een politieke groepering inlevert. Vanwege de afschaffing van de kieskringen kan dit artikel vervallen.

Onderdelen P, Q, R, S en T (artikelen H 12 tot en met H 14a 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. Het voorgestelde artikel H 14a regelt dat de bedragen voor de waarborgsom voortaan jaarlijks geïndexeerd worden volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Dit zal geschieden bij ministeriële regeling.

In de artikelen H 12 tot en met H 14 wordt een aantal redactionele wijzigingen doorgevoerd in verband met de afschaffing van de kieskringen, als gevolg waarvan politieke groeperingen voortaan altijd 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 volgt uit het vervallen van de kieskringen dat de verschillende formulering van de artikelen H 12, H 13, H 13a en H 14, derde lid, tweede volzin, geen doel meer dient. De artikelen H 12 en H 13, derde lid, worden daarom in lijn gebracht met de formulering die de artikelen H 13a en H 14, derde lid, hanteren, en die inhoudelijk op hetzelfde neerkomt.

Onderdeel U (artikel H 15 Kieswet)

De afschaffing van de kieskringen heeft tot gevolg dat een politieke groepering maar één lijst inlevert. In lijn hiermee is artikel H 15 redactioneel gewijzigd.

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

De voorgestelde redactionele wijzigingen in deze artikelen houden verband met de afschaffing van de kieskringen en het daaruit voortvloeiende gevolg dat politieke groeperingen voortaan altijd 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 lijst is geplaatst.

Onderdeel BB (artikel I 13 Kieswet)

Artikel I 13 heeft betrekking op de nummering van lijstengroepen en gelijklopende lijsten die geen onderdeel van een lijstengroep uitmaken. Vanwege de afschaffing van de kieskringen hebben de figuren 'lijstengroep' en 'gelijklopende lijsten' geen betekenis meer (met uitzondering voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer). Artikel I 13 komt daarom te vervallen.

Onderdeel CC (artikel I 14 Kieswet)

Artikel I 14 regelt de wijze waarop de lijsten 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 derde lid vervolgens genummerd in de volgorde van het aantal kieskringen waarvoor de lijst geldt, waarbij bij een gelijk aantal het lot beslist. Vanwege de afschaffing van de kieskringen 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 lijsten.

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 DD (artikel I 17 Kieswet)

Op grond van het huidige artikel I 17 worden de kandidatenlijsten bij de openbaarmaking in de Staatcourant gerangschikt per kieskring. Gelet op de afschaffing van de kieskringen is dat niet langer nodig.

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

In het Burgerforum kiesstelsel 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 van 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.

Vanwege de afschaffing van de kieskringen komt daarnaast in artikel J 20, eerste lid, het voorschrift te vervallen dat de stembiljetten zijn voorzien van een aanduiding van de kieskring.

Onderdelen II en MM (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 toelichting bij de artikelen J 2, J 20, J 26 en M7 van de Kieswet 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 14 Kieswet)

Voor gemeenten waar centrale stemopneming plaatsvindt, regelt dit artikel dat, in afwijking van artikel N 6, eerste lid, het stembureau alleen de som van het aantal lijststemmen en kandidaatsstemmen vaststelt.

Onderdeel NN (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. Aangezien artikel N 28, eerste lid, onderdeel a, nu alleen ziet op stembiljetten met een stem op een kandidaat, wordt dit gewijzigd.

Onderdelen OO, PP en QQ (artikelen O 12, O 24 en O 27 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 RR (artikel O 36 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.

Onderdeel SS (artikelen P 2, P 3, P 12 en P 13 Kieswet)

De afschaffing van de kieskringen heeft tot gevolg dat het voor politieke groeperingen niet langer mogelijk zal zijn 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 gelijklopende lijsten' en 'lijstengroep'. Om die reden komen de artikelen P 2, P 3, P 12 en P 13 te vervallen.

Onderdelen TT en UU (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 en heeft tot doel om ervoor te zorgen dat kandidaten die op steun van de kiezer kunnen rekenen, meer kans hebben dan in het huidige stelsel om verkozen te worden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.8 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 exact een half (0,5000etc) 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. De rekenkundige regel dat bij exact een half omhoog afgerond dient te worden, is de reden dat het aantal kandidaatszetels eerst wordt berekend, terwijl de lijstzetels eerder worden toegewezen. 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 stemmen dat de kandidaten hebben verkregen (vijfde 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 verdeling van de laatstgenoemde zetels geen kandidaten (meer) resteren waarop stemmen zijn uitgebracht, wordt voor de toewijzing van zetels aan kandidaten de volgorde van de lijst aangehouden (zesde lid). In de nieuwe regeling is er niet langer sprake van een voorkeursdrempel.

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 op basis op het aantal op de afzonderlijke kandidaten uitgebrachte 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 voorkeursstemmen. Vervolgens worden de overige kandidaten van de lijst gerangschikt (tweede lid). Dit betreffen de kandidaten aan wie geen zetel is toegewezen. In dit geval zal voortaan eveneens het aantal kandidaatsstemmen dat op de afzonderlijke kandidaten is uitgebracht leidend zijn voor de rangschikking. Deze keuze is gemaakt om de procedure meer in lijn te brengen met de doelstelling

van dit wetsvoorstel om meer gewicht toe te kennen aan de keuze van de kiezer. Als gevolg hiervan zal, indien een plaats openvalt waarvoor in de opvolging moet worden voorzien, de (niet-verkozen) kandidaat waarop de meeste kandidaatsstemmen zijn uitgebracht voor de plaats in aanmerking komen. Zie in dit verband tevens de voorgestelde wijziging van artikel W 1, waarin de regeling omtrent het invullen van een opengevallen plaats in lijn wordt gebracht met de voornoemde nieuwe procedures. Voor de toepassing van artikel P 16, eerste en tweede lid, geldt dat voor zover aantallen gelijk zijn, de volgorde van de lijst wordt aangehouden voor de onderlinge rangschikking van de betreffende kandidaten. Bovendien geldt dat het aantal op een kandidaat uitgebrachte kandidaatsstemmen nul kan bedragen.

Het voorgestelde artikel P 16, derde lid, komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 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 VV (artikel P 22 Kieswet)

In het eerste lid, onderdeel a, komt de zinsnede inzake de kieskring te vervallen, gelet op de afschaffing van de kieskringen.

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 verdeling van zetels over 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 keuze door het lot neutraler.

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.

<i>Artikel (nieuw)</i>	<i>Artikel(en) uit de huidige Kieswet waarmee het nieuwe artikel overeenstemt</i>
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 en tweede lid, 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.

Het derde tot en met vijfde lid van artikel W 1 komen te vervallen omdat de figuren "lijstengroepen" en "stellen gelijkkluidende lijsten" geen betekenis meer hebben vanwege de afschaffing van de kieskringen. 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 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, gelet op de afschaffing van de kieskringen. 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)

Gelet op de afschaffing van de kieskringen, als gevolg waarvan 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 (artikel Y 12 Kieswet)

In afwijking van de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer, vormt Nederland op grond van het huidige artikel Y 12 bij Europese Parlementsverkiezingen één kieskring. Vanwege de afschaffing van de kieskringen kan dit artikel komen te vervallen.

Onderdeel FFF (artikel Y 22a Kieswet)

Gelet op de afschaffing van de kieskringen kan dit artikel komen te vervallen. Vanwege de wijzigingen in dit artikel als gevolg van de afschaffing van de kieskringen komt artikel Y 22a hetzelfde te luiden als de artikelen J 2 en J 20, die gelden voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. 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 FFF en GGG (artikelen Y 23a en Y 27 Kieswet)

Als gevolg van de gewijzigde procedure in hoofdstuk P speelt de voorkeursdrempel niet langer een rol bij de toewijzing van zetels aan kandidaten. Dit is van overeenkomstige toepassing op de Europese Parlementsverkiezingen. Artikel Y 23a komt daarom te vervallen.

In lijn hiermee vervalt in artikel Y 23a de zinsnede die regelt dat bij de Europese Parlementsverkiezing een afwijkende voorkeursdrempel wordt gehanteerd.

Onderdeel HHH (artikel Ya 10 Kieswet)

De verwijzing naar kieskring 20 vervalt, gelet op de afschaffing van de kieskringen.

Onderdeel III (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.

Onderdeel JJJ (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 KKK (artikel Ya 22 Kieswet)

Vanwege de afschaffing van de kieskringen kan een provincie niet langer uit meerdere kieskringen bestaan. Gelet hierop kan de zinsnede “een provincie die één kieskring vormt” komen te vervallen.

Onderdeel LLL (artikel Ya 23 Kieswet)

De bepalingen betreffende de verkiezing van de leden van provinciale staten zijn van toepassing op de kiescollegeverkiezing. Momenteel kan een provincie voor de provinciale statenverkiezing uit meerdere kieskringen bestaan. Artikel Ya 23 regelt dat de procedure bij de kiescollegeverkiezing op dit punt afwijkt en dat een openbaar lichaam niet uit meerdere kieskringen kan bestaan voor de verkiezing van de leden van het kiescollege. Gelet op de afschaffing van de kieskringen in dit wetsvoorstel, hoeft er niet langer te worden voorzien in een afwijkende regeling voor de openbare lichamen. Artikel Ya 23 komt daarom te vervallen.

Onderdeel MMM (artikel Ya 2 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.

Onderdeel NNN (artikel Ya 27 Kieswet)

De verwijzing naar de kieskring vervalt, gelet op de afschaffing van de kieskringen. Daarnaast wordt het aantal ondersteuningsverklaringen verhoogd vastgesteld op 45. 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 11 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 OOO (artikel Ya 29a Kieswet)

Als gevolg van de gewijzigde procedure in hoofdstuk P speelt de voorkeursdrempel niet langer een rol bij de toewijzing van zetels aan kandidaten. Dit is van overeenkomstige toepassing op verkiezingen van de leden van het kiescollege. Artikel Ya 29a komt daarom te vervallen.

Onderdeel PPP (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 Europese Parlementsverkiezingen.

Onderdeel QQQ (Tabel bedoeld in artikel E 1, eerste lid, van de Kieswet)

Artikel E 1 – als onderdeel van paragraaf 1 van hoofdstuk E – vervalt als gevolg van het afschaffen van de kieskringen. In navolging hiervan komt ook de tabel behorende bij artikel E 1, eerste lid, te vervallen.

Artikel II

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

BIJLAGE - Afweging van drie mogelijke kiesstelsels

In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie²⁰ werd een verkenning aangekondigd waarin het door de staatscommissie aanbevolen Burgerforum kiesstelsel 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.

Burgerforum kiesstelsel	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 persoonsstem uitbrengen en daarmee een voorkeurstem geven aan één kandidaat. De verdeling van zetels over de partijen is conform het huidige stelsel. In het Burgerforum kiesstelsel is er geen voorkeursdrempel. Kandidaten die persoonsstemmen krijgen hebben een grotere kans (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 voorkeursdrempel) nodig om kandidaten die alleen in één kieskring zijn gekandideerd kans te geven om gekozen te worden.

²⁰ 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 Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel en het KKS leveren dus dezelfde mate van evenredigheid op als het huidige kiesstelsel. Daarnaast hebben het Burgerforum kiesstelsel 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 kiesstelsel²¹ 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 Burgerforum kiesstelsel 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 minder zal zijn dan in het huidige kiesstelsel. Dat betekent dan wel 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 het wezenskenmerk is van dit stelsel.

ii. binding tussen kiezers en gekozenen

In het Burgerforum kiesstelsel maken kandidaten die kandidaatsstemmen krijgen meer kans om gekozen te worden dan kandidaten in het huidige stelsel met voorkeurstemmen.

Of kiezers in het Burgerforum kiesstelsel 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 meer kans maakt om gekozen te worden als de kiezer daar een kandidaatsstem op uitbrengt. De kiezer moet dus begrijpen hoe de kandidaatsstemmen doorwerken in de verkiezingsuitslag.

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 Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel, ook afhangen van twee factoren:

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

²¹ A. Lijphart 'Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, second edition', p. 144 e.v. en tabel 8.2.

iii. selectie van kandidaten

De vraag of de invoering van het Burgerforum kiesstelsel, 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 Burgerforum kiesstelsel, 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 Burgerforum kiesstelsel, 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 Burgerforum kiesstelsel 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 en uitleg moeten worden gegeven. Met de afschaffing van de kieskringen in dit stelsel 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 Burgerforum kiesstelsel 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 eenvoudige, niet eenvoudige uitlegbare, wijze van verdeling van restzetels.

In het ERK en het KKS kan het aantal kandidaten per lijst (veel) kleiner zijn dan in het Burgerforum kiesstelsel (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 Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel niet complexer. Uiteraard vereist het Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel 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 Burgerforum kiesstelsel, 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 Burgerforum kiesstelsel 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.