Kiesraad

Advies

Ons kenmerk Uw kenmerk	2024-0000194920	Datum	25 maart 2024
Inlichtingen	kiesraad@kiesraad.nl		
Onderwerp	Advies over het wetsvoorstel Met één stem meer keus		

Inleiding

De Kiesraad geeft advies over het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus' op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het gaat om een aangepaste versie van het wetsvoorstel uit 2020. Hier heeft de Kiesraad in 2021 advies over gegeven.[1]

Het aangepaste wetsvoorstel

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel blijft hetzelfde: het stelt een nieuw kiesstelsel voor waarin kiezers de keus krijgen tussen een lijststem of een kandidaatsstem. Een lijststem is een stem op een lijst van een politieke groepering. De kiezer geeft daarmee aan dat hij het eens is met de volgorde van de kandidaten op die lijst. Een kandidaatsstem is een stem op een specifieke individuele kandidaat. De volgorde van zeteltoekenning blijft hetzelfde zoals in het vorige wetsvoorstel: eerst worden de lijstzetels verdeeld, daarna de kandidaatszetels. De minister van BZK ziet af van zijn suggestie uit 2022 om de volgorde van zeteltoekenning om te draaien. Dit doet hij op basis van onderzoek door Simon Otjes en Marijn Nagtzaam.[2]

De uitwerking van het nieuwe kiesstelsel is wel anders dan in de vorige versie van het wetsvoorstel. De grootste wijzigingen gaan over de voorkeurdrempels en de kieskringen.

De voorkeurdrempels worden toch niet afgeschaft (anders dan in het vorige wetsvoorstel). Er zijn wel enkele wijzigingen vergeleken met de voorkeurdrempels in de huidige Kieswet:

- Het effect van de voorkeurdrempels hangt in het wetsvoorstel af van de verhouding tussen het aantal uitgebrachte lijst- en kandidaatsstemmen per lijst. In de huidige Kieswet zijn er absolute voorkeurdrempels om de lijstvolgorde te doorbreken.
- Voorkeurdrempels gelden in het wetsvoorstel alleen voor kandidaatsstemmen.
- De voorgestelde voorkeurdrempels zijn lager dan de huidige voorkeurdrempels.

De kieskringen blijven bestaan (anders dan in het vorige wetsvoorstel), maar hun rol verandert wel fundamenteel (vergeleken met de huidige Kieswet). De kieskringen houden hun rol in het proces voor de uitslagvaststelling, maar verliezen hun betekenis voor de kandidaatstelling. Het is dan alleen nog mogelijk om één kandidatenlijst in te leveren voor heel Nederland. Politieke groeperingen kunnen dan dus geen verschillende kandidatenlijsten meer inleveren per kieskring.

---

[1] Kiesraad-advies over het wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel (25 januari 2021).
[2] Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 15 juli 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925-VII, nr. 172; S. Otjes & M. Nagtzaam, 'Het effect van "Met één stem meer keus"' (2023) en Idem, 'Voorkeurdrempels in kaart' (2023). Dit zijn bijlagen bij de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 17 juli 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200-VII, nr. 176.

Samenvatting

De Kiesraad adviseert positief over het aangepaste wetsvoorstel Met één stem meer keus. Wij delen het uitgangspunt, net als in 2021. Dit uitgangspunt is dat kiezers meer keuzevrijheid en invloed op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging krijgen. Zij bepalen of een kandidaat via de lijstvolgorde of via een voorkeurzetel wordt gekozen. Ook waarderen wij dat het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging in stand blijft. Volgens de Kiesraad is dit wetsvoorstel een verbetering vergeleken met het huidige kiesstelsel. Het kan de band tussen kiezers en gekozenen versterken, zonder dat het afbreuk doet aan de toegankelijkheid en de diversiteit van onze democratie (paragraaf 1).

Bovendien komt de discussie over dit wetsvoorstel op een goed moment. De band tussen kiezers en gekozenen is zeer actueel in het politieke, publieke en maatschappelijke debat. Het wetsvoorstel kan aansluiten op twee aanpassingen in het verkiezingsproces die op dit moment worden voorbereid. Er is een experiment met een nieuw, kleiner stembiljet en de verkiezingsprogrammatuur wordt doorontwikkeld. Het wetsvoorstel sluit dus aan op twee belangrijke onderdelen van de Verkiezingsagenda 2030.

Wel vragen wij aandacht voor de precieze uitwerking van het wetsvoorstel. Elke hervorming van het kiesstelsel brengt keuzes met zich mee en roept vragen op. Dat is onvermijdelijk, zeker bij de wijziging van een kiesstelsel dat al ruim 100 jaar bestaat. In paragraaf 2 tot en met 6 signaleren we belangrijke aandachtspunten en doen we enkele suggesties.

De voorkeurdrempels passen op het eerste gezicht niet goed bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel, maar we kunnen de redenering in het wetsvoorstel volgen (paragraaf 2).

Wij waarschuwen opnieuw voor het risico dat het aantal zetels dat politieke partijen kunnen halen hoger kan zijn dan het aantal kandidaten op hun lijst. Dat is een principieel punt. Dit kan namelijk leiden tot ongelijkheid tussen kleine en nieuwe partijen enerzijds (met maximaal 50 kandidaten op de lijst), en grotere zittende partijen anderzijds (met maximaal 80 kandidaten op de lijst). In het wetsvoorstel staan geen maatregelen om zulke lijstuitputting te voorkomen. De Kiesraad blijft van mening dat zulke maatregelen noodzakelijk én mogelijk zijn (paragraaf 3).

Ook vragen wij aandacht voor de begrijpelijkheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Het is belangrijk dat kiezers de gevolgen van hun stem op de zetelverdeling kunnen volgen. Voorlichting van kiezers verdient een grotere investering (paragraaf 4). De Kiesraad vraagt ook aandacht voor een toereikend budget voor de nodige aanpassing van de verkiezingssoftware voor dit wetsvoorstel (paragraaf 5).

Tot slot stemt de Kiesraad in met de voorgestelde verhogingen van de drempels voor deelname aan de verkiezingen. De Kiesraad is geen voorstander van verhoging van de waarborgsommen, maar heeft begrip voor toepassing van de inflatiecorrectie (paragraaf 6).

1. Het uitgangspunt van het nieuwe wetsvoorstel Met één stem meer keus

De Kiesraad staat nog steeds achter het (onveranderde) uitgangspunt van het wetsvoorstel, net zoals in ons advies uit 2021 over de vorige versie van het wetsvoorstel. Al tientallen jaren wordt er in het politieke, publieke en wetenschappelijke debat gezocht naar manieren om de banden tussen de kiezers en de gekozen kandidaten te versterken.[3] Dit wetsvoorstel kan daarbij helpen. Het geeft de kiezer meer keuzevrijheid en meer invloed op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Een ander voordeel is dat dit wetsvoorstel dat doel bereikt zonder afbreuk te doen aan het evenredige en pluriforme karakter van ons kiesstelsel.

Het huidige kiesstelsel is ontworpen in 1917. Toen is het algemeen (mannen)kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging ingevoerd. De wetgever koos toen bewust voor een evenwichtig, open lijstsysteem. De zetelverdeling onder kandidaten hangt dan enerzijds af van de lijstvolgorde zoals die vóór de verkiezingen is gemaakt door de politieke groepering. Anderzijds kunnen kiezers de samenstelling van de fractie beïnvloeden door op een specifieke kandidaat te stemmen. Dit stelsel uit 1917 was bedoeld als balans tussen de invloed van de kiezer en de invloed van de politieke groepering.[4]

In de loop van de 20ste eeuw is de invloed van de kiezer echter beperkt. In 1921 werden voorkeurdrempels ingevoerd. Die maken het moeilijker om de lijstvolgorde te doorbreken. Dat lukt kandidaten alleen als zij genoeg voorkeurstemmen krijgen (uitgedrukt in een percentage van de kiesdeler). De hoogte van de voorkeursdrempel verschilt per type verkiezing en is in de afgelopen eeuw een paar keer veranderd. Sinds 1998 is de voorkeursdrempel 25% van de kiesdeler voor kandidaten voor de Tweede Kamer.[5] In de praktijk is de lijstvolgorde nu zeer bepalend. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 2023 hebben 38 van de 150 gekozen kandidaten de voorkeurdrempel gehaald (zij hadden minstens 17.388 voorkeurstemmen). Slechts één van hen heeft de lijstvolgorde doorbroken en was anders niet benoemd. De invloed van het partijbestuur en partijleden (afhankelijk van de interne partijdemocratie) is dus gegroeid, en de invloed van de kiezers is geslonken. Daar komt bij dat slechts minder dan 3% van het electoraat lid is van een partij. Ook zijn de regels voor interne partijdemocratie verschillend per partij. In Nederland zijn er op dat vlak weinig regels, ook na invoering van de voorgestelde Wet op de politieke partijen.

De Kiesraad ziet het wetsvoorstel ‘Met één stem meer keus’ als een verbetering van het huidige kiesstelsel. Ten eerste geeft het kiezers meer invloed op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Ook verhoogt het de kans dat meer kandidaten op eigen kracht worden gekozen. Het aantal lijstdoorbrekingen neemt daardoor toe (zie paragraaf 2 en bijlage A). Aan de andere kant blijft de lijstvolgorde nog steeds van belang. Sterker nog, door de introductie van een lijststem kunnen kiezers voor het eerst expliciet een voorkeur

[3] R. Andeweg, ‘Kiezers, Kamerleden en de “Kloof”’ (Leiden 2018); J. den Ridder, R. Koole & Joop van Holsteijn, ‘Something for everyone? Political parties, party members and representation in the Netherlands’, in: K. Heidar en B. Wauters (red.), *Do parties still represent? An analysis of the representativeness of political parties in Western democracies* (Londen 2019), 105-125; R. Koole, *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat* (Amsterdam 2021) 69-102.
[4] J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004) 127-141.
[5] N. van Driel en R. de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014) 219-222.

uitspreken voor een politieke partij en haar gekozen lijstvolgorde.[6] Tot nu toe moesten deze kiezers op de lijsttrekker stemmen. In het huidige kiesstelsel is het dus onduidelijk welke kiezers specifiek op de lijsttrekker willen stemmen en welke op de politieke partij. Het wetsvoorstel geeft meer duidelijkheid. Dat is belangrijk, want er is dan een directere vertaling van de voorkeur van alle kiezers in de zetelverdeling. Op die manier herstelt het wetsvoorstel de balans tussen de lijstvolgorde en de voorkeurstemmen. Dat is vooral gunstig voor de kiezer, die meer invloed krijgt. Maar ook kandidaten en politieke partijen hebben baat bij dit wetsvoorstel. Het verduidelijkt hoeveel electorale steun zij hebben. Bovendien kunnen zij hun lijstvolgorde of verkiezingscampagne aanpassen aan hun ervaringen met het nieuwe kiesstelsel.[7]

Ten tweede waardeert de Kiesraad het dat kiezers meer keuzevrijheid krijgen. Zij kunnen zelf kiezen of zij een stem uitbrengen op een lijst of op een kandidaat. Bovendien kunnen zij zelf bepalen op basis van welke kwaliteiten zij hun voorkeur uitspreken voor een kandidaat. Uit onderzoek blijkt dat kiezers verschillende redenen hebben voor een voorkeurstem. Bijvoorbeeld de regionale wortels, het geslacht van een kandidaat of omdat de kandidaat een bepaald belang behartigt.[8] Dit wetsvoorstel geeft kiezers die keus. Dat versterkt de regionale band tussen kiezers en gekozenen én het vergroot andere manieren waarop kiezers een connectie kunnen voelen met kandidaten.

Ten derde voldoet dit wetsvoorstel aan een in de praktijk bestaande behoefte. Het is niet alleen bedacht voor burgers, maar ook door burgers. Het wetsvoorstel is gebaseerd op een voorstel van het Burgerforum uit 2006.[9] Ook nu nog sluit het wetsvoorstel aan op de wensen van twee categorieën kiezers. Er is een groeiend deel van de kiezers dat een voorkeurstem uitbrengt: van 10% in de jaren tachtig tot 23%-29% bij de laatste drie Tweede Kamerverkiezingen. Onderzoek bevestigt dat een aanzienlijk deel van de kiezers blij zal zijn met een kandidaatsstem. Maar er zijn ook veel kiezers die juist behoefte hebben aan een lijststem, zo blijkt ook uit onderzoek. Bij de Tweede Kamerverkiezingen is dat bijna 50%, en bij niet-landelijke verkiezingen is dit een nog groter deel van het electoraat. Dit wetsvoorstel voorziet beide groepen in hun behoefte.[10]

Ten vierde is de Kiesraad het met de minister eens dat het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging moet blijven bestaan. Evenredige vertegenwoordiging zorgt ervoor dat de inzichten in de samenleving zo goed mogelijk vertaald worden in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Er gaan geen stemmen verloren en zowel grote als kleine politieke groeperingen en stromingen kunnen hun stem laten horen. Dat past bij het diverse politieke landschap dat Nederland al meer dan een eeuw kent. Wij waarderen dat de minister het beginsel van evenredige vertegenwoordiging in stand houdt.

---

[6] Eerder sprak de Kiesraad de zorg uit dat het experiment met een nieuw stembiljet ertoe kan leiden dat 'sluipenderwijs' een vorm van partijstem wordt ingevoerd. Wij zijn wel voorstander van de *expliciete* invoering van een lijststem. Zie R. de Jong, 'De lijststem: niet strijdig met ons kiesstelsel' (2020), https://stukroodvlees.nl/de-lijststem-niet-strijdig-met-ons-kiesstelsel/ (geraadpleegd op 25 maart 2024); Kiesraad-advies over de Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten (4 december 2023) 2.

[7] J. Gijsenbergh, 'Artikel 67. Stemmen zonder last (vrij mandaat)' in: A. Ellian en B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet* (Amsterdam 2022) 325-341, aldaar 340.

[8] M. Nagtzaam, 'Partij of persoon? Over voorkeurstemmen en de mogelijkheid van een partijstem', in: T. Sipma e.a., *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, 58-65.

[9] *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel* (2006).

[10] S. Otjes & M. Nagtzaam, 'Het effect van "Met één stem meer keus"' (2023) 3-4, 12-14.

De Kiesraad deelt dan ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd vragen wij in de rest van ons advies aandacht voor de precieze uitwerking van het wetsvoorstel. Elke hervorming van het kiesstelsel brengt nu eenmaal keuzes met zich mee en roept vragen op. Dat is onvermijdelijk, zeker bij de wijziging van een kiesstelsel dat al ruim 100 jaar bestaat. Daarom signaleren wij in de volgende paragrafen een aantal belangrijke aandachtspunten en doen we enkele suggesties.

2. Voorkeurdrempels

Het eerste aandachtspunt zijn de voorkeurdrempels. Op het eerste gezicht passen de voorkeurdrempels niet goed bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Het doel is immers om de kiezer meer invloed te geven op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Niet voor niets schafte het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2020 de voorkeurdrempels volledig af. Dat had bovendien de charme van de eenvoud. Vandaar dat de Kiesraad in zijn eerdere advies uit 2021 positief was over de voorgestelde afschaffing van de voorkeurdrempels.[11]

Tegelijkertijd begrijpt de Kiesraad dat de minister bij nader inzien (lage) voorkeurdrempels voorstelt. Daarin kunnen wij meegaan. Ten eerste voorkomt het aangepaste wetsvoorstel op deze manier dat een kandidaat met een zeer laag aantal kandidaatsstemmen gekozen wordt boven een andere kandidaat met iets minder kandidaatsstemmen. Daarmee geeft de minister gehoor aan eerdere kritiek op het oorspronkelijke wetsvoorstel.[12] Ten tweede, en dit punt weegt voor ons het zwaarst, valt het effect van de voorkeurdrempels gelukkig mee. Hoewel het aantal lijstdoorbrekingen waarschijnlijk minder is vergeleken met het vorige wetsvoorstel (vooral bij Tweede Kamerverkiezingen), zijn er nog altijd meer lijstdoorbrekingen dan in het huidige kiesstelsel. De voorgestelde voorkeurdrempels zijn namelijk nog altijd relatief laag. Dit blijkt uit het onderzoek van Otjes en Nagtzaam, in opdracht van het ministerie.[13] Ook onze eigen data-analyse bevestigt dit (zie bijlage A). Op basis daarvan concluderen wij dat kiezers nog steeds kunnen bepalen hoeveel kandidaten de lijstvolgorde doorbreken, ook met de voorkeurdrempels.

3. Kieskringen

3.1 Kieskringen en de uitslagvaststelling

In het aangepaste wetsvoorstel blijven kieskringen een rol spelen in de uitslagvaststelling. Dit betekent dat het centraal stembureau tijdens dit onderdeel van het verkiezingsproces nog steeds ondersteuning krijgt van de hoofdstembureaus. Dat is in lijn met het eerdere advies van de Kiesraad over de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslag, en met ons evaluatieadvies van de Tweede Kamerverkiezing van 2023.[14] Wij waarderen het dat de minister met dit wetsvoorstel oog houdt voor de uitvoerbaarheid van de uitslagvaststelling.

[11] Kiesraad-advies over het wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel (25 januari 2021).
[12] Raad van State-advies over het wetsvoorstel Met één stem meer keus (9 september 2021).
[13] S. Otjes en M. Nagtzaam, 'Voorkeurdrempels in kaart' (2023).
[14] Kiesraad-advies over het conceptwetsvoorstel Aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag (1 februari 2018) 3; Kiesraad-evaluatieadvies over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking (4 maart 2024) 22-23.

3.2 Kieskringen en de kandidaatstelling

De kieskringen verliezen hun betekenis bij de kandidaatstelling in het nieuwe wetsvoorstel. De Kiesraad heeft hier vaker voor gepleit; onder andere in het advies over de vorige versie van het wetsvoorstel.[15] Daarbij hebben wij wel steeds aandacht gevraagd voor de noodzaak van maatregelen tegen lijstuitputting. Het aangepaste wetsvoorstel biedt deze maatregelen niet. De Kiesraad blijft van mening dat deze maatregelen noodzakelijk én mogelijk zijn.

Politieke partijen kunnen onder de huidige Kieswet maximaal 50 kandidaten op een kandidatenlijst plaatsen. Voor partijen die al meer dan 15 zetels hebben is dat maximaal 80. Door in elke kieskring een andere lijst in te dienen, zijn die aantallen nu te verhogen; mogelijk zelfs tot honderden kandidaten. Die mogelijkheid is er niet meer als er één kandidatenlijst komt voor het hele land, zoals de minister voorstelt. Dit veroorzaakt meerdere risico's.

Op de eerste plaats leidt dit voorstel tot ongelijkheid tussen nieuwe of kleine zittende partijen (met maximaal 15 zetels) en grotere zittende partijen (met meer dan 15 zetels). Nieuwe partijen of zittende partijen zouden dan per definitie geen meerderheid in de Tweede Kamer kunnen halen. De Kiesraad beschouwt dit als een principieel punt. In een democratie moet elke partij een meerderheid kunnen halen. De huidige Kieswet heeft zelfs een specifieke regeling voor als een partij wel de meerderheid van stemmen heeft gehaald, maar in de (rest)zetelverdeling geen meerderheid van zetels zou krijgen.[16] Maar deze regeling biedt bij het hier gesignaleerde risico van lijstuitputting geen uitkomst.

In de tweede plaats is het in strijd met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging als een partij minder zetels kan krijgen dan het aantal stemmen rechtvaardigt. Dat past niet bij het streven van de minister om het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging te handhaven. De Kiesraad steunt dit streven. Ook om die reden waarschuwen wij voor het risico op lijstuitputting.

Daarnaast kan de inperking van het aantal kandidaten mogelijk de (regionale) band tussen kiezers en gekozenen verminderen. Het wetsvoorstel wil juist het tegenovergestelde bereiken.

Daar komt bij dat zelfs een totaal aantal van 80 kandidaten te weinig kan zijn. Het komt voor dat er tussen twee verkiezingen tussentijdse vacatures in een vertegenwoordigend orgaan beschikbaar komen. Ook dan is er het risico van lijstuitputting.

Het wetsvoorstel neemt geen maatregelen tegen de risico's van lijstuitputting. De motivatie hiervoor in de Memorie van toelichting is niet overtuigend. Het feit dat de huidige maxima in de praktijk tot nu toe voldoende waren, is geen garantie voor de toekomst. De Kiesraad houdt daarbij oog voor de omvang van het stembiljet. Het moet uitvoerbaar zijn om een groter aantal kandidaten op het stembiljet te zetten. Wat ook meeweegt is de uitvoerbaarheid van de telling van de stemmen bij meer kandidaten op het stembiljet.

[15] Kiesraad-advies over het passief kiesrecht (21 januari 2011); Kiesraad-advies wijziging Kieswet 1e tranche (14 oktober 2011) 11-12; Kiesraad-advies over initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen (16 november 2015) 2-3; Kiesraad-advies over het wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel (25 januari 2021) 5.
[16] Kieswet, artikel P 9.

Vanaf de Europees Parlementsverkiezing van 2024 komt er een experiment met een nieuw en kleiner stembiljet. Dit biedt nieuwe mogelijkheden.

Gezien de keuze van de minister voor één kieskring voor de kandidaatstelling, pleit de Kiesraad voor een verhoging van het maximale aantal kandidaten naar ten minste 100. Belangrijker nog, wij adviseren om dan geen onderscheid meer te maken tussen nieuwe en bestaande, kleinere en grotere partijen. Deze verhoging is de eenvoudigste oplossing om alle politieke partijen meer kandidaten op de lijst te laten zetten, mits het (nieuwe) stembiljet dit uitvoerbaar maakt.

4. Begrijpelijkheid van het kiesstelsel voor de kiezer

De Kiesraad hecht veel waarde aan de begrijpelijkheid van het kiesstelsel. Kiezers moeten kunnen volgen wat de invloed van hun stem is op de zetelverdeling.

Op het eerste gezicht is de zetelverdeling in het aangepaste wetsvoorstel niet eenvoudig. Dat komt vooral doordat de verdeling tussen lijstzetels en kandidaatszetels binnen een lijst afhangt van de uitgebrachte stemmen. De voorkeurdrempels maken dit nog ingewikkelder. Dat is relevant, vooral omdat de keuze van de kiezer tussen een lijst- of een kandidaatsstem invloed heeft op de zetelverdeling binnen een politieke partij.

De Kiesraad heeft er echter alle vertrouwen in dat kiezers zullen wennen aan het feit dat hun stem meer invloed heeft dan in het huidige kiesstelsel. Dit volgt in de eerste plaats uit een experiment in Nederland en België. Kiezers bleken snel in staat om het voorgestelde kiesstelsel te begrijpen. Het kiesstelsel is goed uit te leggen, zo leert deze ervaring.[17] Overigens geven wij de minister in overweging om in de uiteindelijke Memorie van Toelichting nader in te gaan op de ervaringen met het Belgische kiesstelsel. Dat heeft veel overeenkomsten met het wetsvoorstel, ondanks dat de zetelverdeling in België anders is.[18]

In de tweede plaats maakt het wetsvoorstel de zetelverdeling op een bepaalde manier juist eenvoudiger. Nu kunnen politieke partijen verschillende (of deels overlappende) lijsten indienen per kieskring. Dat maakt de huidige zetelverdeling ingewikkeld voor veel kiezers. Die complexiteit valt weg zodra er per partij maar één kandidatenlijst is voor heel Nederland.

In de derde plaats is het onvermijdelijk dat kiezers moeten wennen aan een wijziging van een kiesstelsel dat al ruim 100 jaar bestaat. Dat is ook niet erg. Zelfs zolang kiezers nog niet gewend zijn, komen de gevolgen namelijk neer op een situatie van het huidige kiesstelsel met een lagere voorkeursdrempel. Aan de zetelverdeling tussen partijen verandert er niets. Dus ook als kiezers nog moeten wennen, heeft dit geen onbedoelde gevolgen voor de machtsverhouding tussen politieke partijen.

Uiteraard blijft goede voorlichting over het nieuwe kiesstelsel aan kiezers, kandidaten en politieke partijen erg belangrijk. De Kiesraad is blij dat de minister daar nu meer aandacht

[17] M. Nagtzaam en P.F.A. van Erkel, 'Preference votes without preference? Institutional effects on preference voting: an experiment', *Journal of elections, public opinion and parties*, 27:2 (2017) 172-191, aldaar 181-184, 186-188.
[18] R. Andeweg, 'Proeve van een vernieuwd kiesstelsel', in: J. van Holsteijn, G. Irwin en R. Koole, *Werk in uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie* (Houten 2018) 57-72.

aan besteedt. Wel vragen wij ons af of de geschatte kosten voor die voorlichtingscampagnes voldoende zijn. Wij kunnen ons voorstellen dat de voorlichtings- en instructiekosten voor het nieuwe wetsvoorstel hoger zijn. Dit geldt niet alleen voor het ministerie van BZK, maar ook voor andere ketenpartners in de verkiezingsketen. Ook zij moeten kiezers, kandidaten, politieke partijen én uitvoerders van het verkiezingsproces voorlichten en moeten systemen, processen en documenten aanpassen. De Kiesraad vindt de hogere kosten heel begrijpelijk. De doorontwikkeling van onze democratie is dat ook waard.

5. Uitvoerbaarheid

Volgens de minister heeft dit wetsvoorstel geen grote gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces. Daar is de Kiesraad het mee eens. Toch wijzen wij ook hier op enkele aandachtspunten.

5.1 Het stembiljet

De Kiesraad vraagt aandacht voor de samenhang tussen het wetsvoorstel en het stembiljet. Een nieuw kiesstelsel vereist nu eenmaal aanpassing van het stembiljet.

Er loopt nu een experiment met een nieuw stembiljet. Dit kan goed aansluiten op het wetsvoorstel. De Kiesraad wijst er nogmaals op dat het in het beoogde stelsel extra belangrijk is dat kiezers informatie over de kandidaten krijgen. Op het nieuwe stembiljet is daar geen ruimte voor. Het is echter wel mogelijk in het boekje met de namen van de kandidaten dat in het stemhokje ligt. Wij vragen de minister om daar aandacht aan te besteden. Ook is het belangrijk om helder te communiceren wanneer een stem geldig is.

Tegelijkertijd is het voorgestelde kiesstelsel ook denkbaar met een ander stembiljet; bijvoorbeeld door een ‘lijstvakje’ toe te voegen aan het huidige stembiljet. Wij vragen de minister om aan te geven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het stembiljet.

5.2 De verkiezingsprogrammatuur

Voor het wetsvoorstel is ontwikkeling van nieuwe verkiezingssoftware nodig, inclusief een aanpassing van de EML-structuur. Die aanpassing is fundamenteler, en ook duurder, dan de minister veronderstelt.

Er is tijd nodig tussen de inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel voor de nodige aanpassingen in de uitslagprogrammatuur (het huidige OSV2020). De Kiesraad vraagt hier opnieuw aandacht voor. In de Memorie van toelichting worden de kosten ingeschat op €150.000. De Kiesraad is van mening dat deze inschatting te laag is. Zo’n aanpassing in OSV2020 is fundamenteel en heeft grote impact op verschillende onderdelen van de software. Op dit moment ontwikkelen wij nieuwe uitslagprogrammatuur. Daarom adviseren wij om een nieuw kiesstelsel alleen in deze nieuw te ontwikkelen programmatuur in te bouwen. En niet meer in het huidige OSV2020. De verwachting is namelijk dat de nieuw te ontwikkelen software op zijn minst al in een vergevorderd stadium is, tegen de tijd dat het nieuwe kiesstelsel ingevoerd kan zijn.

In de nieuwe uitslagprogrammatuur en op een aantal onderdelen in de software (en de systematiek daaromheen) zijn grote wijzigingen nodig. Het gaat bijvoorbeeld om alle invoerschermen, het database-model, het implementeren van nieuwe modellen voor de processen-verbaal, de EML_NL-standaard en het algoritme voor de uitslagvaststelling. De Kiesraad houdt rekening met een doorlooptijd van minimaal 1 jaar (inclusief het uitvoeren van alle wettelijke voorschriften en bepalingen voor de uitslagprogrammatuur).

6. Drempels voor deelname aan de verkiezingen

Het wetsvoorstel vergroot niet alleen de invloed van de kiezer op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Daarnaast probeert de minister versplintering tegen te gaan door de drempels om mee te doen aan de verkiezingen te verhogen. Dat doet het wetsvoorstel door de waarborgsommen en het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen.

6.1 Waarborgsommen

De Kiesraad vindt het instrument van de waarborgsom op zichzelf redelijk. Vooral om lichtvaardige deelname aan verkiezingen te voorkomen, gezien de impact op het hele verkiezingsproces. Aan de andere kant vinden wij al te hoge financiële drempels minder passend. In de Memorie van toelichting staat dat de voorgestelde bedragen (een verdubbeling ten opzichte van de huidige bedragen) vergelijkbaar zijn met de situatie als vanaf 1989 inflatiecorrectie was toegepast. Wij zijn geen voorstander van verhoging van de waarborgsommen, maar hebben begrip voor toepassing van de inflatiecorrectie. Daarom kunnen wij instemmen met de voorgestelde aanpassing van de bedragen.

6.2 Ondersteuningsverklaringen

Het aantal ondersteuningsverklaringen gaat omhoog, maar met minder dan in het eerdere voorstel. Gekozen wordt voor een verdubbeling van de huidige aantallen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen wordt het dan 1.200. Hiermee volgt de minister het advies van de staatscommissie parlementair stelsel en het advies van de Kiesraad over de vorige versie van het wetsvoorstel. Mogelijk is het nodig is om deze aantallen veder te verhogen bij digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure. Maar het is het beste om dit te bekijken in de context van dat wetsvoorstel; dan wel na de evaluatie daarvan.

7. Slot

Net als in 2021 is de Kiesraad positief over dit wetsvoorstel. De combinatie van een lijst- en een kandidaatsstem geeft kiezers meer keuzevrijheid en meer invloed op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Kandidaten kunnen de band met hun kiezers versterken, waardoor zij meer kans maken om op eigen kracht verkozen te worden. Politieke partijen zien duidelijker hoeveel electorale steun zij hebben door de invoering van de lijststem. Dat kan hun positie versterken. Verder waardeert de Kiesraad dat het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging in stand blijft. Wij zien het wetsvoorstel als een verbetering van het huidige kiesstelsel. Bovendien komt het op een geschikt moment. De band tussen kiezers en gekozenen is zeer actueel. Daarnaast sluit het wetsvoorstel aan op aanpassingen van het verkiezingsproces die op de Verkiezingsagenda 2030 staan.

Wel signaleert de Kiesraad enkele aandachtspunten. Ons grootste aandachtspunt is het gevaar van lijstuitputting. Wij adviseren om dat risico weg te nemen en suggereren daarvoor enkele denkrichtingen (paragraaf 3). Wij zijn geen voorstander van hoge voorkeurdrempels (paragraaf 2) of waarborgsommen (paragraaf 6), maar kunnen wel met deze onderdelen van het wetsvoorstel instemmen. Tot slot vragen wij aandacht voor de begrijpelijkheid van het kiesstelsel (paragraaf 4) en de ontwikkeling van de verkiezingsprogrammatuur (paragraaf 5). Beide verdienen een grotere investering. De doorontwikkeling van onze democratie is dat waard.

Bijlage A: Simulatie van het aantal lijstdoorbrekingen onder het huidige kiesstelsel en het wetsvoorstel Met één stem meer keus

	Geldige stemmen	Zetels	Voorkeursdrempel		Aantal (verwachte) lijstdoorbrekingen					
			Huidig	*Voorstel*	*Huidig*		*Voorstel (oud)*		*Voorstel (nieuw)*	
TK21/23			25%	2%						
Totaal ('23)	10.432.726	150	17.388	1.392	1	1%	27 – 36	18 – 24%	23 – 30	15 – 20%
Totaal ('21)	10.422.852	150	17.372	1.390	3	2%	34 – 43	23 – 29%	26 – 35	17 – 23%
PS23			25%	2%						
Zeeland	182.707	39	1.172	94	2	5%	10 – 11	26 – 28%	10 – 11	26 – 28%
Gelderland	1.036.640	55	4.712	377	2	4%	12 – 14	22 – 25%	12 – 14	22 – 25%
Zuid-Holland	1.487.914	55	6.764	542	5	9%	10 – 11	18 – 20%	10 – 11	18 – 20%
WS23			25%	2%						
Noorderzijlvest	173.325	19	2.281	183	0	0%	2	11%	2	11%
Hunze en Aa's	204.076	19	2.686	215	4	21%	6	32%	6	32%
Drents Over. Delta	328.561	25	3.286	263	1	4%	3	12%	3	12%
Rijnland	582.402	26	5.601	449	1	4%	4	15%	4	15%
Rivierenland	476.174	26	4.579	367	1	4%	4	15%	4	15%
Hol. Noorderkwart.	505.511	26	4.861	389	0	0%	3	12%	3	12%
GR22			25 – 50%	2% – 4%						
Renswoude	2.969	11	135	11	0	0%	1	9%	1	9%
Scherpenzeel	5.416	15	181	15	0	0%	2 – 3	13 – 20%	2 – 3	13 – 20%
Laarbeek	9.056	19	120	10	4	21%	5	26%	5	26%
Nunspeet	15.164	21	181	15	1	5%	3 – 4	14 – 19%	3 – 4	14 – 19%
Goes	16.507	25	166	14	4	16%	4 – 6	16 – 24%	4 – 6	16 – 24%
Tiel	14.160	27	132	11	3	11%	5 – 7	19 – 26%	5 – 7	19 – 26%
Dronten	16.539	27	154	13	1	4%	3 – 4	11 – 15%	3 – 4	11 – 15%
Molenlanden	23.014	27	214	18	2	7%	3 – 4	11 – 15%	3 – 4	11 – 15%
Vlaardingen	24.765	35	177	15	2	6%	4 – 6	11 – 17%	4 – 6	11 – 17%
Gouda	30.465	35	218	18	5	14%	9 – 13	26 – 37%	9 – 13	26 – 37%
Groningen	105.110	45	584	47	7	16%	10 – 13	22 – 29%	10 – 13	22 – 29%
Amsterdam	324.869	45	1.805	145	0	0%	8 – 10	18 – 22%	8 – 10	18 – 22%
EP19			10%	1%						
Totaal	5.497.813	26	21.146	2.115	4	15%	5	19%	5	19%

Toelichting op bijlage A

Bijlage A toont de resultaten van een simulatie van het aantal lijstdoorbrekingen onder het huidige kiesstelsel, de eerste versie van het wetsvoorstel Met één stem meer keus (uit 2020) en het aangepaste wetsvoorstel (uit 2024). Dat brengt het verwachte effect van voorkeursdrempels in kaart. Dit wordt gekwantificeerd door het aantal lijstdoorbrekingen, (het aantal kandidaten die niet verkozen zouden zijn als enkel de lijstvolgorde was aangehouden).

Onze data-analyse bouwt voort op het onderzoek dat Simon Otjes en Marijn Nagtzaam in 2023 hebben uitgevoerd in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vandaar dat wij dezelfde provincies, waterschappen en gemeenten hebben geselecteerd als zij. Bij het simuleren van het voorgestelde kiesstelsel volgen wij grotendeels dezelfde methodologie als Otjes en Nagtzaam. Hun enquête, waarin kiezers gevraagd werden hoe ze zouden stemmen in dit stelsel, vormt ook de basis voor onze simulaties.

Enkel in het simuleren van lijstverschillen in stemgedrag maken wij een andere keuze. Otjes en Nagtzaam bepaalden het aandeel lijst- en kandidaatsstemmen door hun enquêteresultaten uit te splitsen per lijst, en deze te gebruiken voor hun simulaties. Wij bepaalden dit aandeel voor elke lijst door de stemmen op de lijsttrekker en stemmen op andere kandidaten van die lijst te verdelen over lijst- en kandidaatsstemmen op basis van het percentage van elk van beide groepen dat in de enquête zei op de lijst te zullen stemmen. Dit levert geen (grote) verschillen tussen beide simulaties op.

Tegelijkertijd voegt onze data-analyse ook iets toe aan hun berekeningen:

- Opname van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2023. Otjes en Nagtzaam beschikten nog niet over deze uitslag.
- Focus op de voorkeursdrempels die gekozen zijn in het aangepaste wetsvoorstel. Otjes en Nagtzaam hebben de gevolgen van 25 verschillende voorkeursdrempels berekend, maar konden nog niet weten welke voorkeursdrempels de minister uiteindelijk zou voorstellen.
- Presentatie van de verwachte lijstdoorbrekingen in een tabel, anders dan Otjes & Nagtzaam. Zij presenteren de gevolgen van verschillende hoogtes van voorkeursdrempels in grafieken, zonder exacte uitkomsten van hun simulaties te benoemen. Dat doen zij om te benadrukken dat deze uitkomsten gebaseerd zijn op meerdere aannames. Omdat wij enkel naar de uiteindelijk gekozen voorkeursdrempels kijken, past deze vorm niet.

Wij zijn het wel met Otjes en Nagtzaam eens dat de gepresenteerde uitkomsten geen exacte cijfers zijn, om de volgende redenen:

- We maken de aanname dat het stemgedrag, en daarmee de verdeling van stemmen over de verschillende kandidaten, niet zou veranderen ten opzichte van eerdere verkiezingen. Het is echter mogelijk dat het stemgedrag zou veranderen na de invoering van dit stelsel. Dit zou voor veranderingen kunnen zorgen in hoeveel en vooral welke kandidaten verkozen zouden worden.
- De verdeling tussen het aantal lijst- en kandidaatsstemmen wordt geschat op basis van een enquête waarin kiezers hun eigen stemgedrag voorspellen. Om deze reden hebben wij ervoor gekozen om een foutmarge te presenteren op basis van een ‘laag’ en ‘hoog’ scenario door kiezers die in de enquête zeiden niet te weten of zij op de lijst of op een kandidaat zouden stemmen over een van beide groepen te verdelen.
- Het aantal lijstdoorbrekingen dat hier gepresenteerd wordt, is gebaseerd op de formeel gekozen kandidaten. Niet alle gekozen kandidaten nemen hun benoeming aan, zeker op lokaal niveau (denk aan lijstduwers). Dit kan gevolgen hebben voor het uiteindelijke aantal lijstdoorbrekingen.

Ondanks deze slag om de arm kan uit bijlage A worden afgeleid dat de nieuw geïntroduceerde (vrij lage) voorkeursdrempel in simulaties alleen invloed lijkt te hebben op de Tweede Kamerverkiezingen. Bij alle andere verkiezingstypes verandert dit niets aan het aantal gesimuleerde aantal lijstdoorbrekingen. Dit komt overeen met wat Otjes en Nagtzaam in hun onderzoek vonden voor voorkeursdrempels van deze hoogte.