



TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar

Ja

Datum

29 juni 2023

Opgesteld door

[Redacted]

[Redacted]

Bijlage(n)

5

Aan
Van

Minister van BZK
CZW en DenB

nota

Tekenversie Kamerbrief vervolg wetsvoorstel Met één
stem meer keus

Aanleiding

Bijgaand treft u de tekenversie van de Kamerbrief over het vervolg van het wetsvoorstel Met één stem meer keus, onder voorbehoud van accordering door de ministerraad op vrijdag 14 juli 2023.

Geadviseerd besluit

Graag alvast uw ondertekening van bijgaande Kamerbrief, ter verzending - onder voormeld voorbehoud van instemming van de MR - aan de Tweede Kamer.

Kern

- Er worden twee bijlagen meegestuurd met de Kamerbrief (de twee onderzoeken door de Universiteit Leiden).
- Er wordt een tweetal beslisnota's meegezonden naar de Tweede Kamer (naast deze beslisnota).

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam
1.	Oplegnota
2.	Kamerbrief
3.a	Bijlage 1 bij Kamerbrief – Rapportage 1: Het effect van 'Met één stem meer keus'
3.b	Bijlage 2 bij Kamerbrief – Rapportage 2: Voorkeurdrempels in kaart

Bijlage 1	Beslisnota tbv PO op 30 januari 2023
Bijlage 2	Beslisnota tbv PO op 6 februari 2023



Aan Minister van BZK
Van DenB en CZW

nota

Onderzoek effecten wetsvoorstel Met één stem meer keus

TER BESPREKING

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2023-0000405477

Datum

6 juli 2023

Opgesteld door

[Redacted]

Bijlage(n)

2

Aanleiding

In uw Kamerbrief over het vervolg van het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus' van 15 juli 2022 heeft u aangekondigd dat u onderzoek laat uitvoeren naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor decentrale volksvertegenwoordigende organen. In deze brief heeft u tevens een voorgenomen wijziging aangekondigd in het oorspronkelijke wetsvoorstel ('voorstel 2')¹. Het onderzoek richt zich op beide voorstellen en vergelijkt deze met het huidige kiesstelsel. Het definitief concept van dit onderzoek is gereed (zie bijlage 1 bij deze nota). Op uw verzoek informeren wij u in deze nota over de uitkomsten van dit onderzoek. De opvallendste uitkomst betreft het verwachte effect van het voorgestelde stelsel op het aantal lijstdoorbrekingen² op decentraal niveau. Het doet de vraag rijzen in hoeverre het wenselijk is het nieuwe kiesstelsel conform het beoogde voorstel in te voeren. Wij bespreken de uitkomsten van het onderzoek en mogelijke consequenties daarvan graag met u tijdens het PO OBDR van 30 januari 2023.

Geadviseerd besluit

1. Kennis nemen van de inhoud van deze nota.

In het bijzonder vragen we aandacht voor:

- a. Het verwachte effect van de door u aangekondigde wijziging van het wetsvoorstel (voorstel 2) op decentraal niveau voor de aantallen lijstdoorbrekingen (zie paragraaf 2 voor een toelichting).
- b. De vier verschillende opties indien u n.a.v. het onderzoek een (aanvullende) wijziging wilt aanbrengen in het wetsvoorstel (zie paragraaf 4 voor een toelichting).

Het ambtelijk advies is om het oorspronkelijke wetsvoorstel weer als uitgangspunt te nemen, maar een kleine voorkeursdrempel in te bouwen (zodat voorkomen wordt dat kandidaten via kandidaatsstemmen worden gekozen met een laag aantal zelf

¹ 'Voorstel 1' in deze nota betreft het voorstel zoals door uw ambtsvoorganger is ingediend bij de Afdeling advisering van de Raad van State met daarin eerst de toewijzing van lijstzetels en dan de toewijzing van kandidaatszetels. 'Voorstel 2' in deze nota betreft het voorstel met daarin de door u aangekondigde wijziging van het wetsvoorstel met daarin eerst de toewijzing van kandidaatszetels en dan de toewijzing van lijstzetels.

² Met lijstdoorbreking wordt bedoeld: een kandidaat die met voorkeursstemmen wordt gekozen, terwijl deze niet reeds vanwege diens plek op de kandidatenlijst in aanmerking zou komen voor een zetel.

behaalde stemmen). Dit vergt wel nader onderzoek naar de effecten. Vanwege de begrijpelijkheid en consistentie van ons kiesstelsel wordt u nadrukkelijk geadviseerd om niet over te gaan tot het invoeren van verschillende kiesstelsels (voor de Tweede Kamer Met één stem meer keus en overige verkiezingen het huidige kiesstelsel).

Onze referentie
2023-0000405477
Datum
6 juli 2023

2. Deze nota agenderen voor het PO OBDR.

1. Uitkomsten onderzoek³

In paragraaf 5 van deze nota is meer te lezen over de achtergrond, kenmerken en beperkingen van het onderzoek. Voor deze paragraaf is het van belang te melden dat de verwachte effecten gebaseerd zijn op doorrekeningen waarbij gebruik is gemaakt van de uitslagen van de meest recent gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer (2021), Europees Parlement (2019), Provinciale Staten (2019), gemeenteraad (2022) en waterschappen (2019). Voor de doorrekeningen hebben de onderzoekers enkele aannames gedaan die zijn gebaseerd op een enquête onder een representatieve steekproef van Nederlanders. Deze enquête is specifiek voor dit onderzoek opgesteld en uitgezet.

De onderzoekers kunnen in het onderzoek dan ook geen rekening houden met de vraag in hoeverre kiezers hun stemgedrag daadwerkelijk aanpassen naar aanleiding van de kiesstelselwijziging, of de vraag of partijen hun kandidatenlijsten aanpassen of kandidaat volksvertegenwoordigers hun campagne aanpassen, en wat de effecten hiervan zijn voor de uitslag.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn:

- Steun voor hervorming: 45% van de respondenten is voorstander van het invoeren van een lijststem, zodat kiezers de keuze krijgen om of een lijst- of een kandidaatsstem uit te brengen. De steun hiervoor is groter onder jongeren en respondenten met een HBO- of WO-diploma. Slechts 20% van de respondenten is tegenstander. 33% van de respondenten geeft aan niet te weten voor of tegen deze verandering te zijn en 3% wil geen antwoord geven.
- Gebruik bij Kamerverkiezingen: Bij de Tweede Kamerverkiezingen is het aandeel kiezers dat verwacht een lijststem uit te brengen indien deze optie er is, gelijk aan het aandeel kiezers dat verwacht een kandidaatsstem uit te brengen.
- Gebruik bij andere verkiezingen: Bij andere verkiezingen verwachten meer kiezers een lijststem uit te brengen dan een kandidaatsstem.
- Verschillen tussen mannen en vrouwen: Mannen geven vaker dan vrouwen aan gebruik te willen maken van een lijststem. Tussen leeftijdsgroepen of opleidingsniveaus zijn geen grote verschillen.
- Overweging gebruik lijststem: De belangrijkste redenen om een lijststem uit te brengen zijn dat respondenten geen voorkeur hebben voor een kandidaat op de lijst en dat zij onvoldoende kennis hebben van deze kandidaten om daartussen een keuze te kunnen maken.
- Overweging gebruik kandidaatsstem: De belangrijkste reden om een kandidaatsstem uit te brengen is (nog steeds) om steun aan de partij te geven. Overige redenen zijn de kwaliteit van de kandidaat, dat de kandidaat een vrouw is, en op gemeenteraadsniveau dat de respondent de kandidaat kent.

³ Meer informatie over het onderzoek kunt u nalezen in paragraaf 4 'Achtergrond'. Het definitief concept van het onderzoek is als bijlage toegevoegd bij deze nota.

- Effect op doorbreken lijstvolgorde bij Kamerverkiezingen (2021): Er zouden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 meer personen gekozen worden die de lijstvolgorde doorbreken onder zowel voorstel 1 (39 personen) als voorstel 2 (11 personen) dan onder het huidige (kies)stelsel (3 personen).
- Effect op doorbreken lijstvolgorde bij andere verkiezingen: Bij de vier andere (meest recente) verkiezingen (Europees Parlement, Provinciale Staten, gemeenteraad en waterschap) leidt voorstel 1 tot een groter aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt in vergelijking met het huidige (kies)stelsel. Bij voorstel 2 neemt dit aandeel ten opzichte van het huidige stelsel af. Onder het huidige kiesstelsel wordt de lijstvolgorde doorbroken door ongeveer 10% van de volksvertegenwoordigers. Onder voorstel 1 verdubbelt dit aandeel naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 doorbreekt echter slechts 2% de lijstvolgorde.
- Effect op gekozen mannen en vrouwen: Onder voorstel 1 gaat het aandeel vrouwelijke volksvertegenwoordigers er bij alle verkiezingen substantieel op vooruit. Onder voorstel 2 gaat het aandeel vrouwen er bij vrijwel alle verkiezingen op achteruit ten opzichte van het huidige stelsel. De enige uitzondering hierop is de Tweede Kamerverkiezing.
- Effect op regionale achtergrond van gekozen kandidaten: Er zijn geen eenduidige effecten op de regionale spreiding van kandidaten voor voorgestelde kiesstelsels 1 en 2 te verwachten. Onder voorstel 1 is de verdeling van Tweede Kamerleden naar provincie iets evenrediger dan onder het huidige kiesstelsel of onder voorstel 2. Binnen de Provinciale Staten en de waterschappen is de verdeling van kandidaten over de gemeenten die binnen het geografisch bereik van die verkiezing vallen nauwelijks evenrediger onder beide stelsels.⁴

Onze referentie
2023-0000405477
Datum
6 juli 2023

2. Verwachte effect voorstel 2 en verklaring

Verwachte effect voorstel 2 op decentraal niveau

De opvallendste uitkomst van het onderzoek betreft het verwachte effect van de verschillende kiesstelsels op het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. Hierbij valt in het bijzonder het verwachte effect op van voorstel 2 op decentraal niveau.

Onder voorstel 2 neemt het aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt af ten opzichte van het huidige kiesstelsel (dit is tevens nadelig voor de man/vrouw verhouding, zelfs ten opzichte van het huidige kiesstelsel). Onder het huidige kiesstelsel doorbreekt op decentraal niveau circa 10% van de kandidaten de lijstvolgorde. Onder voorstel 1 verdubbelt dit aandeel naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 doorbreekt slechts 2% de lijstvolgorde. Het doet de vraag rijzen in hoeverre het wenselijk is om het nieuwe kiesstelsel conform voorstel 2 in te voeren (in ieder geval op decentraal niveau).⁵

⁴ Voor de analyse van de regionale spreiding van gekozen kandidaten voor de Provinciale Staten en waterschappen hebben de onderzoekers onderscheid gemaakt tussen kandidaten die wonen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, en gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Dit omdat de discussie over regionale binding zich vaak toespitst op het verschil randstad/niet-randstad en stad/dorp.

⁵ Meer over de verwachte effecten per bestuursniveau is terug te lezen in hoofdstuk 6 van de onderzoeksrapportage (zie bijlage 1 vanaf pagina 15).

Verklaring voor het verwachte effect

Er komt dus een duidelijk patroon naar voren wanneer de twee voorstellen met het huidige kiesstelsel worden vergeleken. Bij voorstel 1 is er een behoorlijke toename van het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. Bij voorstel 2 neemt het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt juist in sterke mate af. De enige uitzondering hierop is de verkiezing van de Tweede Kamer, waarbij voorstel 2 een uitkomst heeft die in het midden ligt tussen voorstel 1 en het huidige kiesstelsel.

Onze referentie

2023-0000405477

Datum

6 juli 2023

Dit is volgens de onderzoekers een gevolg van een verschil in de gemiddelde fractiegrootte tussen de verschillende niveaus, en hoe voorkeursstemmen over het algemeen verdeeld zijn over kandidaten. De eerste kandidaat op de lijst haalt doorgaans veruit de meeste stemmen, ook kandidaten op positie 2 en 3 halen nog relatief veel stemmen, maar daarna vlakt dit snel af en is er nog maar een beperkt verschil tussen het aantal stemmen dat kandidaten halen. Omdat fracties op decentraal niveau vaak vrij klein zijn (twee à drie zetels) is dit effect hier groter dan bij de Tweede Kamerverkiezingen.⁶

3. Doelstelling wetsvoorstel i.r.t. verwachte effect voorstel 2

Relevant voor de wenselijkheid van het verwachte effect van voorstel 2 op het aantal lijstdoorbrekers (en hiermee samenhangend de man/vrouw verhouding en regionale spreiding van volksvertegenwoordigers) is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling van het wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting wordt als belangrijkste doelstelling voor de wijziging van het kiesstelsel genoemd het versterken van de band tussen kiezer en gekozene. Dit is onder meer ontleend aan het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, die voorstel 1 heeft geadviseerd⁷, en heeft aangegeven dat een belangrijk argument voor de vernieuwing van het kiesstelsel vooral is gelegen in:

'Het versterken van de persoonlijke en, tot op zekere hoogte, van de regionale componenten, met als achterliggend motief het geven van meer keuzevrijheid aan de kiezer opdat deze zich beter gepresenteerd kan weten, wat mogelijk een positief effect kan hebben op de 30% van de kiezers die zich slecht vertegenwoordigd voelen'

In de memorie van toelichting is voorts te lezen dat het nieuwe kiesstelsel (voorstel 1) zo is ingericht dat kandidaten die kandidaatsstemmen ontvangen in veel gevallen makkelijker verkozen worden dan nu op basis van voorkeursstemmen het geval is.

⁶ Zie voor een nadere verklaring van het verwachte effect pagina 22 t/m 24 van de onderzoeksrapportage (bijlage 1).

⁷ De staatscommissie heeft zich alleen gebogen over het kiesstelsel voor de Tweede Kamerverkiezingen. De kiesstelsels voor raads- en statenverkiezingen zijn buiten beschouwing gebleven. De staatscommissie achtte het niettemin voorstelbaar dat wijzigingen in het kiesstelsel voor de Kamerverkiezingen doorwerken in de beide laatstgenoemde kiesstelsels. In tal van gemeenten zou versterking van de persoonlijke en 'regionale' (in gemeenten veeleer de 'lokale') componenten in deze stelsels evenzeer gewenst kunnen zijn als op het nationale niveau. Daarbij kan volgens de staatscommissie onder meer worden gedacht aan zeer grote (herindeling)gemeenten met veel kernen als Súdwest-Fryslân.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie van 26 juni 2019 heeft het kabinet het volgende aangegeven:

Onze referentie
2023-0000405477

Datum
6 juli 2023

'In het bijzonder hecht het kabinet daarbij [sic: de constatering dat verbeteringen in het kiesstelsel nodig zijn om de binding tussen kiezer en gekozenen te vergroten] aan het vergroten van de zogenoemde regionale binding. Een grotere regionale binding draagt bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging van een flink deel van de kiezers. Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers. Het kabinet verwacht dat dat vooral in de niet-Randstedelijke provincies het geval zal zijn.'

Het is de vraag of de hiervoor genoemde doelen worden behaald onder voorstel 2 en dan vooral op decentraal niveau. Want het onderzoek laat zien dat het onder voorstel 2 zelfs lastiger wordt om op eigen kracht met voorkeursstemmen verkozen te worden in vergelijking met het huidige kiesstelsel. Hierdoor komt de gewenste versterking van de persoonlijke en 'regionale' (in gemeenten veeleer 'lokale') componenten mogelijk onder druk te staan, en is het de vraag of de kiezers zich beter zullen herkennen in hun volksvertegenwoordigers en daarmee de beoogde band tussen kiezer en verkozenen wordt versterkt.

Overigens past hierbij wel de kanttekening dat kiesstelsels slechts de voorwaarden creëren voor een goede inhoudelijke vertegenwoordiging. Van groot belang daarbij namelijk is ook of de politieke partijen daadwerkelijk met kandidaten komen, waarin kiezers zich beter kunnen herkennen. Daar komt bij dat onduidelijk is in hoeverre kiezers hun stemgedrag zullen aanpassen naar aanleiding van een kiesstelselwijziging en wat het precieze effect daarvan zal zijn op de uitslag.

4. Verschillende vervolgopties

Mochten de onderzoeksresultaten aanleiding geven tot heroverweging van de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel (voorstel 2), dan zien wij de volgende mogelijke vervolgopties voor ons:

1. Alternatief voorstel: voorstel 1 aangevuld met een kleine voorkeursdrempel

Voorstel 1 komt het meest tegemoet aan de in het wetsvoorstel en andere documenten geformuleerde doelstelling. Maar dit voorstel krijgt veel kritiek van de Raad van State, onder meer wegens de volgens de Raad van State ongelijke weging van stemmen. Hoewel de redenering van de Raad van State op dit punt wat kort door de bocht is, waar deze stelt dat voorstel 1 in strijd is met artikel 4 van de Grondwet (evenredigheid van stemmen) heeft de Raad van State wel een punt dat het onder voorstel 1 kan voorkomen dat een kandidaat met relatief weinig stemmen een zetel verwerft. Het is de vraag in hoeverre het wenselijk is om kandidaten met een zeer klein aandeel kandidaatsstemmen een zetel te laten verwerven ten koste van de door de partij opgestelde lijstvolgorde. Met het oog op het voorgaande adviseren wij voorstel 1 weer als uitgangspunt te nemen maar dit op enkele punten aan te passen zodat daarmee tegemoet wordt gekomen aan dit belangrijke kritiekpunt van de Raad van State.

Met de mogelijke aanpassing doelen wij op het invoeren van een kleine voorkeursdrempel voor kandidaten om aanspraak te kunnen maken op een kandidaatszetel. Als voor deze variant gekozen wordt vergt dit wel nader onderzoek naar onder meer de gewenste hoogte van de voorkeursdrempel en de verwachte effecten daarvan. We zullen dan tevens moeten bezien of deze wijziging een zodanig nieuw element is waarover de Raad van State zou kunnen adviseren. Dit moet nog worden nagegaan. Als deze aanpassing een nieuw advies vergt van de Raad van State dan is het nog niet te zeggen of het wetsvoorstel conform uw toezegging in de eerste helft van 2023 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Dit hangt af van de tijdsduur van het onderzoek.

Onze referentie
2023-0000405477

Datum
6 juli 2023

2. Voorstel 2 doorzetten voor enkel de Tweede Kamerverkiezing

Voorstel 2 werkt wel goed uit voor de Tweede Kamerverkiezing wanneer wordt gekeken naar het aantal lijstdoorbrekingen en daarmee ook de man/vrouw verhouding en de regionale spreiding van volksvertegenwoordigers na de Tweede Kamerverkiezing. Het is een tussenvariant in zijn effect tussen het huidige kiesstelsel en voorstel 1. Voorstel 2 werkt op decentraal niveau echter anders uit. Het valt daarom te overwegen het wetsvoorstel enkel voor de Tweede Kamerverkiezing in te voeren. Dit heeft echter als nadeel dat de gewenste uniformiteit en eenduidigheid van het kiesstelsel voor alle verkiezingen niet meer gehandhaafd kan worden, wat niet bijdraagt aan de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de verschillende verkiezingen.

Kiezers zullen niet begrijpen dat ze bij de ene verkiezing wel een lijststem kunnen uitbrengen en bij de andere verkiezing niet, noch waarop dat onderscheid is gebaseerd. Nota bene: Op het huidige stembiljet zal er voor de partijstem bij de verkiezing een stemvakje moeten worden toegevoegd. Bij invoering van een nieuw stembiljet is voor elke verkiezing zowel een lijststem als een kandidaatsstem op het stembiljet zichtbaar mogelijk, waardoor het voor kiezers onduidelijker wordt wanneer ze een lijststem kunnen uitbrengen.

U wordt dan ook nadrukkelijk geadviseerd niet te kiezen voor verschillende kiesstelsels.

3. Voorstel 2 doorzetten voor alle verkiezingen

Om het kiesstelsel uniform, eenduidig en begrijpelijk te houden, valt het te overwegen om voorstel 2, zoals door u is aangekondigd aan de Tweede Kamer, door te zetten. Dit heeft, zoals hierboven aangegeven, als nadeel dat het aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt af zal nemen ten opzichte van het huidige kiesstelsel (en voorstel 1) op decentraal niveau. Dit vraagt verdere aanpassing en motivering van het wetsvoorstel waarbij het punt van de meerwaarde van het nieuwe kiesstelsel op decentraal niveau mogelijk een lastig te overkomen hobbel is.

4. Voorstel 2 laten vervallen, en alsnog voorstel 1 indienen

De Raad van State heeft een zeer kritisch advies uitgebracht. Desondanks valt het te overwegen het oorspronkelijke voorstel van het vorige kabinet aanhangig te maken bij de Tweede Kamer. Reden om deze route te volgen kan zijn om het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen in de vorm die het dichtst in de buurt komt bij het advies van de

staatscommissie parlementair stelsel (2018) en het Burgerforum kiesstelsel (2006).

Onze referentie
2023-0000405477

Datum
6 juli 2023

5. Achtergrond

- Een van de kritiekpunten van de Afdeling advisering op het wetsvoorstel is dat de gevolgen van de voorgestelde kiesstelselwijziging voor decentrale overheden niet zijn doordacht. Het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, waarop het voorstel is gebaseerd, had enkel betrekking op de Tweede Kamerverkiezing. Het nieuwe kiesstelsel wordt echter vooralsnog beoogd ook van toepassing te zijn op alle andere rechtstreekse verkiezingen. De stelling dat het wetsvoorstel op alle bestuursniveaus meerwaarde heeft, is volgens de Afdeling advisering echter niet gemotiveerd. Zo is het de vraag of bij het lokale verkiezingen in kleinere gemeenschappen nodig is de band tussen kiezers en gekozenen te versterken.
- Er is destijds voorgesteld om het kiesstelsel in te voeren voor alle verkiezingen vanuit de gedachte dat een uniform en consistent kiesstelsel de begrijpelijkheid en daarmee toegankelijkheid voor burgers waarborgt.
- In uw Kamerbrief van 15 juli jl. heeft u in het kader van het vervolgtraject van dit wetsvoorstel laten weten dat u onderzoek laat uitvoeren naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor decentrale volksvertegenwoordigende organen.
- Wij hebben Simon Otjes en Marijn Nagtzaam, beide verbonden aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden, opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek had twee hoofdvragen:
 - 1) In hoeverre is er bij kiezers, voor de verschillende vertegenwoordigende organen, behoefte aan de mogelijkheid om een lijst- dan wel kandidaatsstelsel uit te brengen? ⁸
 - 2) Wat zijn de te verwachten gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor alle direct gekozen vertegenwoordigende organen, met name wat betreft de gekozen kandidaten?
- De onderzoekers hebben op ons verzoek zowel gekeken naar het voorstel zoals door uw ambtsvoorganger ingediend bij de Raad van State (oftewel voorstel 1: eerst de toewijzing van lijstzetels, dan de toewijzing van kandidaatszetels) als naar de voorgenomen wijziging die u heeft aangekondigd in uw Kamerbrief van 15 juli 2022 (oftewel voorstel 2: eerst de toewijzing van kandidaatszetels, dan de toewijzing van lijstzetels) en vergeleken deze twee voorgestelde kiesstelsels met het huidige kiesstelsel.
- Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee fasen. Allereerst is via het LISS-panel een vragenlijst afgenomen onder een representatieve steekproef van Nederlanders waarin naar hun stemgedrag is gevraagd bij de meest recente verkiezingen voor elk van de te onderzoeken vertegenwoordigde organen. Daarbij is ook gevraagd of ze, indien dat al mogelijk was geweest, in plaats van een kandidaatsstelsel een lijststelsel

⁸ Voor het beantwoorden van de eerste vraag moesten twee aan elkaar gerelateerde subvragen beantwoord worden:

1a) Welk deel van de kiezers zal een stem uitbrengen op een kandidaat en welk deel van de kiezers zal een stem uitbrengen op de lijst?

1b) Hoe zal onder het nieuwe kiesstelsel, gegeven het te verwachten stemgedrag, de personele samenstelling van vertegenwoordigende organen verschillen van de samenstelling onder het huidige kiesstelsel?

uitgebracht zouden hebben. Tevens is aan respondenten gevraagd of ze in algemene zin voorstander zijn van het invoeren van een lijststemsysteem. Op basis van dit onderzoek was een antwoord te geven op de eerste hoofdvraag. In totaal hebben 2.503 mensen de enquête ingevuld.

- In de tweede fase is op basis van de meest recente verkiezingsuitslag voor elk van de vertegenwoordigende organen doorgerekend welke kandidaten verkozen zouden worden onder de twee verschillende kiesstelsels. De doorrekeningen zijn vergeleken met de daadwerkelijk gekozen kandidaten bij deze verkiezingen om te zien welk effect beide stelsels hebben op het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt, de verhouding tussen gekozen mannelijke en vrouwelijke kandidaten en de regionale afkomst van de kandidaten.
- In het LISS-panel zitten geen respondenten uit Caribisch Nederland. Daarom kunnen de onderzoekers geen harde uitspraken doen over de mogelijke effecten van het kiesstelsel op de samenstelling van de eilandsraden. De onderzoekers hebben daarom indicatief aangegeven wat het effect zou kunnen zijn, mede op basis van de bestaande academische literatuur over deze eilanden en praktijkervaringen met verkiezingen. Ambtelijk hebben wij in samenwerking met de Rijksdienst Caribisch Nederland en het CBS gekeken of we de survey anderszins kunnen uitzetten op de eilanden, maar het blijkt in de praktijk zeer lastig te zijn om betrouwbare informatie te verkrijgen. Dit komt onder andere door het feit dat de populatie op de eilanden klein is.
- Een kanttekening bij het onderzoek is dat het gaat om doorrekeningen op basis van de verzamelde data via een survey die zijn gekoppeld aan de meest recente verkiezingsuitslag. In het onderzoek kan dan ook geen rekening worden gehouden met de vraag in hoeverre kiezers hun stemgedrag daadwerkelijk aanpassen naar aanleiding van de kiesstelselwijziging, of de vraag of partijen hun kandidatenlijsten aanpassen of kandidaat volksvertegenwoordigers hun campagne aanpassen, en wat de effecten hiervan zijn voor de uitslag.
- De onderzoekers hebben ervoor gekozen de data niet te wegen. De reden hiervoor is dat er geen grote verschillen zijn in de mate waarin jongeren en ouderen of mensen met verschillende diploma's gebruik maken van een lijst- of kandidaatsstelsel. Maar de respondentenpopulatie komt dus niet volledig overeen met de bevolkingssamenstelling.
- Bij de doorrekeningen is steeds sprake van een mate van onzekerheid. Deze onzekerheid wordt o.m. verklaard doordat voor verschillende verkiezingen op decentraal niveau de steekproeven per gemeente, provincie of waterschap te klein zijn om een betrouwbare uitspraak te doen voor iedere lijst (voor bv. de VVD in Leiden of Water Natuurlijk in Stichtse Rijnlanden). Daarom hebben de onderzoekers schattingen gemaakt. Deze schatting bevatten een bepaalde onzekerheid. Deze zijn in de doorrekeningen meegenomen.

Onze referentie
2023-0000405477
Datum
6 juli 2023

Volgnummer	Naam
1	Definitief concept rapportage 'Het effect van Met één stem meer keus'
2	Nota advies Raad van State wetsvoorstel Met één stem meer keus en vervolgttraject d.d. 15 maart 2022

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Onze referentie

2023-0000405477

Datum

6 juli 2023



Aan Minister van BZK
Van DenB en CZW

nota

Onderzoek effecten wetsvoorstel Met één stem meer keus
en vervolg

TER BESPREKING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

Opgesteld door

[Redacted]

Bijlage(n)
2

Aanleiding

In uw Kamerbrief over het vervolg van het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus' van 15 juli 2022 heeft u aangekondigd dat u onderzoek laat uitvoeren naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor decentrale volksvertegenwoordigende organen. In deze brief heeft u tevens een voorgenomen wijziging aangekondigd in het oorspronkelijke wetsvoorstel ('voorstel 2')¹. Het onderzoek richt zich op beide voorstellen en vergelijkt deze met het huidige kiesstelsel. Het definitief concept van dit onderzoek is gereed (zie bijlage 1 bij deze nota). Op uw verzoek informeren wij u in deze nota over de uitkomsten van dit onderzoek. De opvallendste uitkomst betreft het verwachte effect van het voorgestelde stelsel op het aantal lijstdoorbrekingen² op decentraal niveau. Het doet de vraag rijzen in hoeverre het wenselijk is het nieuwe kiesstelsel conform het beoogde voorstel in te voeren. Wij bespreken de uitkomsten van het onderzoek en mogelijke consequenties daarvan graag met u tijdens het PO OBDR van 6 februari 2023. De vragen die u tijdens het PO van 30 januari jl. hebt gesteld, zijn in paragraaf 6 (achteraan deze nota) beantwoord.

Geadviseerd besluit

1. Kennis nemen van de inhoud van deze nota.
In het bijzonder vragen we aandacht voor:
 - a. Het verwachte effect van de door u aangekondigde wijziging van het wetsvoorstel (voorstel 2) op decentraal niveau voor de aantallen lijstdoorbrekingen (zie paragraaf 2 voor een toelichting).
 - b. De vier verschillende opties indien u n.a.v. het onderzoek een (aanvullende) wijziging wilt aanbrengen in het wetsvoorstel (zie paragraaf 4 voor een toelichting).
Het ambtelijk advies is om het oorspronkelijke wetsvoorstel weer als uitgangspunt te nemen, maar een kleine voorkeursdrempel in te bouwen (zodat voorkomen wordt dat kandidaten via

¹ 'Voorstel 1' in deze nota betreft het voorstel zoals door uw ambtsvoorganger is ingediend bij de Afdeling advisering van de Raad van State met daarin eerst de toewijzing van lijstzetels en dan de toewijzing van kandidaatszetels. 'Voorstel 2' in deze nota betreft het voorstel met daarin de door u aangekondigde wijziging van het wetsvoorstel met daarin eerst de toewijzing van kandidaatszetels en dan de toewijzing van lijstzetels.

² Met lijstdoorbreking wordt bedoeld: een kandidaat die met voorkeursstemmen wordt gekozen, terwijl deze niet reeds vanwege diens plek op de kandidatenlijst in aanmerking zou komen voor een zetel.

kandidaatsstemmen worden gekozen met een laag aantal zelf behaalde stemmen). Dit vergt wel nader onderzoek naar de effecten. Vanwege de begrijpelijkheid en consistentie van ons kiesstelsel wordt u nadrukkelijk geadviseerd om niet over te gaan tot het invoeren van verschillende kiesstelsels (voor de Tweede Kamer Met één stem meer keus en overige verkiezingen het huidige kiesstelsel).

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

2. Deze nota agenderen voor het PO OBDR.

1. Uitkomsten onderzoek³

In paragraaf 5 van deze nota is meer te lezen over de achtergrond, kenmerken en beperkingen van het onderzoek. Voor deze paragraaf is het van belang te melden dat de verwachte effecten gebaseerd zijn op doorrekeningen waarbij gebruik is gemaakt van de uitslagen van de meest recent gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer (2021), Europees Parlement (2019), Provinciale Staten (2019), gemeenteraad (2022) en waterschappen (2019). Voor de doorrekeningen hebben de onderzoekers enkele aannames gedaan die zijn gebaseerd op een enquête onder een representatieve steekproef van Nederlanders. Deze enquête is specifiek voor dit onderzoek opgesteld en uitgezet.

De onderzoekers kunnen in het onderzoek dan ook geen rekening houden met de vraag in hoeverre kiezers hun stemgedrag daadwerkelijk aanpassen naar aanleiding van de kiesstelselwijziging, of de vraag of partijen hun kandidatenlijsten aanpassen of kandidaat volksvertegenwoordigers hun campagne aanpassen, en wat de effecten hiervan zijn voor de uitslag.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn:

- Steun voor hervorming: 45% van de respondenten is voorstander van het invoeren van een lijststem, zodat kiezers de keuze krijgen om of een lijst- of een kandidaatsstem uit te brengen. De steun hiervoor is groter onder jongeren en respondenten met een HBO- of WO-diploma. Slechts 20% van de respondenten is tegenstander. 33% van de respondenten geeft aan niet te weten voor of tegen deze verandering te zijn en 3% wil geen antwoord geven.
- Gebruik bij Kamerverkiezingen: Bij de Tweede Kamerverkiezingen is het aandeel kiezers dat verwacht een lijststem uit te brengen indien deze optie er is, gelijk aan het aandeel kiezers dat verwacht een kandidaatsstem uit te brengen.
- Gebruik bij andere verkiezingen: Bij andere verkiezingen verwachten meer kiezers een lijststem uit te brengen dan een kandidaatsstem.
- Verschillen tussen mannen en vrouwen: Mannen geven vaker dan vrouwen aan gebruik te willen maken van een lijststem. Tussen leeftijdsgroepen of opleidingsniveaus zijn geen grote verschillen.
- Overweging gebruik lijststem: De belangrijkste redenen om een lijststem uit te brengen zijn dat respondenten geen voorkeur hebben voor een kandidaat op de lijst en dat zij onvoldoende kennis hebben van deze kandidaten om daartussen een keuze te kunnen maken.
- Overweging gebruik kandidaatsstem: De belangrijkste reden om een kandidaatsstem uit te brengen is (nog steeds) om steun aan de partij te geven. Overige redenen zijn de kwaliteit van de kandidaat, dat de

³ Meer informatie over het onderzoek kunt u nalezen in paragraaf 4 'Achtergrond'. Het definitief concept van het onderzoek is als bijlage toegevoegd bij deze nota.

kandidaat een vrouw is, en op gemeenteraadsniveau dat de respondent de kandidaat kent.

- Effect op doorbreken lijstvolgorde bij Kamerverkiezingen (2021): Er zouden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 meer personen gekozen worden die de lijstvolgorde doorbreken onder zowel voorstel 1 (39 personen) als voorstel 2 (11 personen) dan onder het huidige (kies)stelsel (3 personen).
- Effect op doorbreken lijstvolgorde bij andere verkiezingen: Bij de vier andere (meest recente) verkiezingen (Europees Parlement, Provinciale Staten, gemeenteraad en waterschap) leidt voorstel 1 tot een groter aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt in vergelijking met het huidige (kies)stelsel. Bij voorstel 2 neemt dit aandeel ten opzichte van het huidige stelsel af. Onder het huidige kiesstelsel wordt de lijstvolgorde doorbroken door ongeveer 10% van de volksvertegenwoordigers. Onder voorstel 1 verdubbelt dit aandeel naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 doorbreekt echter slechts 2% de lijstvolgorde.
- Effect op gekozen mannen en vrouwen: Onder voorstel 1 gaat het aandeel vrouwelijke volksvertegenwoordigers er bij alle verkiezingen substantieel op vooruit. Onder voorstel 2 gaat het aandeel vrouwen er bij vrijwel alle verkiezingen op achteruit ten opzichte van het huidige stelsel. De enige uitzondering hierop is de Tweede Kamerverkiezing.
- Effect op regionale achtergrond van gekozen kandidaten: Er zijn geen eenduidige effecten op de regionale spreiding van kandidaten voor voorgestelde kiesstelsels 1 en 2 te verwachten. Onder voorstel 1 is de verdeling van Tweede Kamerleden naar provincie iets evenrediger dan onder het huidige kiesstelsel of onder voorstel 2. Binnen de Provinciale Staten en de waterschappen is de verdeling van kandidaten over de gemeenten die binnen het geografisch bereik van die verkiezing vallen nauwelijks evenrediger onder beide stelsels.⁴

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

2. Verwachte effect voorstel 2 en verklaring

Verwachte effect voorstel 2 op decentraal niveau

De opvallendste uitkomst van het onderzoek betreft het verwachte effect van de verschillende kiesstelsels op het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. Hierbij valt in het bijzonder het verwachte effect op van voorstel 2 op decentraal niveau.

Onder voorstel 2 neemt het aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt af ten opzichte van het huidige kiesstelsel (dit is tevens nadelig voor de man/vrouw verhouding, zelfs ten opzichte van het huidige kiesstelsel). Onder het huidige kiesstelsel doorbreekt op decentraal niveau circa 10% van de kandidaten de lijstvolgorde. Onder voorstel 1 verdubbelt dit aandeel naar ongeveer 20%. Onder voorstel 2 doorbreekt slechts 2% de lijstvolgorde. Het doet de vraag rijzen in hoeverre het wenselijk is om het nieuwe kiesstelsel conform voorstel 2 in te voeren (in ieder geval op decentraal niveau).⁵

⁴ Voor de analyse van de regionale spreiding van gekozen kandidaten voor de Provinciale Staten en waterschappen hebben de onderzoekers onderscheid gemaakt tussen kandidaten die wonen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, en gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Dit omdat de discussie over regionale binding zich vaak toespitst op het verschil randstad/niet-randstad en stad/dorp.

⁵ Meer over de verwachte effecten per bestuursniveau is terug te lezen in hoofdstuk 6 van de onderzoeksrapportage (zie bijlage 1 vanaf pagina 15).

Verklaring voor het verwachte effect

Er komt dus een duidelijk patroon naar voren wanneer de twee voorstellen met het huidige kiesstelsel worden vergeleken. Bij voorstel 1 is er een behoorlijke toename van het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. Bij voorstel 2 neemt het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt juist in sterke mate af. De enige uitzondering hierop is de verkiezing van de Tweede Kamer, waarbij voorstel 2 een uitkomst heeft die in het midden ligt tussen voorstel 1 en het huidige kiesstelsel.

Dit is volgens de onderzoekers een gevolg van een verschil in de gemiddelde fractiegrootte tussen de verschillende niveaus, en hoe voorkeursstemmen over het algemeen verdeeld zijn over kandidaten. De eerste kandidaat op de lijst haalt doorgaans veruit de meeste stemmen, ook kandidaten op positie 2 en 3 halen nog relatief veel stemmen, maar daarna vlakt dit snel af en is er nog maar een beperkt verschil tussen het aantal stemmen dat kandidaten halen. Omdat fracties op decentraal niveau vaak vrij klein zijn (twee à drie zetels) is dit effect hier groter dan bij de Tweede Kamerverkiezingen.⁶

3. Doelstelling wetsvoorstel i.r.t. verwachte effect voorstel 2

Relevant voor de wenselijkheid van het verwachte effect van voorstel 2 op het aantal lijstdoorbrekers (en hiermee samenhangend de man/vrouw verhouding en regionale spreiding van volksvertegenwoordigers) is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling van het wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting wordt als belangrijkste doelstelling voor de wijziging van het kiesstelsel genoemd het versterken van de band tussen kiezer en gekozene. Dit is onder meer ontleend aan het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, die voorstel 1 heeft geadviseerd⁷, en heeft aangegeven dat een belangrijk argument voor de vernieuwing van het kiesstelsel vooral is gelegen in:

'Het versterken van de persoonlijke en, tot op zekere hoogte, van de regionale componenten, met als achterliggend motief het geven van meer keuzevrijheid aan de kiezer opdat deze zich beter gepresenteerd kan weten, wat mogelijk een positief effect kan hebben op de 30% van de kiezers die zich slecht vertegenwoordigd voelen'

In de memorie van toelichting is voorts te lezen dat het nieuwe kiesstelsel (voorstel 1) zo is ingericht dat kandidaten die kandidaatsstemmen ontvangen in veel gevallen makkelijker verkozen worden dan nu op basis van voorkeursstemmen het geval is.

⁶ Zie voor een nadere verklaring van het verwachte effect pagina 22 t/m 24 van de onderzoeksrapportage (bijlage 1).

⁷ De staatscommissie heeft zich alleen gebogen over het kiesstelsel voor de Tweede Kamerverkiezingen. De kiesstelsels voor raads- en statenverkiezingen zijn buiten beschouwing gebleven. De staatscommissie achtte het niettemin voorstelbaar dat wijzigingen in het kiesstelsel voor de Kamerverkiezingen doorwerken in de beide laatstgenoemde kiesstelsels. In tal van gemeenten zou versterking van de persoonlijke en 'regionale' (in gemeenten veeleer de 'lokale') componenten in deze stelsels evenzeer gewenst kunnen zijn als op het nationale niveau. Daarbij kan volgens de staatscommissie onder meer worden gedacht aan zeer grote (herindeling)gemeenten met veel kernen als Súdwest-Fryslân.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie van 26 juni 2019 heeft het kabinet het volgende aangegeven:

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

'In het bijzonder hecht het kabinet daarbij [sic: de constatering dat verbeteringen in het kiesstelsel nodig zijn om de binding tussen kiezer en gekozenen te vergroten] aan het vergroten van de zogenoemde regionale binding. Een grotere regionale binding draagt bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging van een flink deel van de kiezers. Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers. Het kabinet verwacht dat dat vooral in de niet-Randstedelijke provincies het geval zal zijn.'

Het is de vraag of de hiervoor genoemde doelen worden behaald onder voorstel 2 en dan vooral op decentraal niveau. Want het onderzoek laat zien dat het onder voorstel 2 zelfs lastiger wordt om op eigen kracht met voorkeursstemmen verkozen te worden in vergelijking met het huidige kiesstelsel. Hierdoor komt de gewenste versterking van de persoonlijke en 'regionale' (in gemeenten veeleer 'lokale') componenten mogelijk onder druk te staan, en is het de vraag of de kiezers zich beter zullen herkennen in hun volksvertegenwoordigers en daarmee de beoogde band tussen kiezer en verkozenen wordt versterkt.

Overigens past hierbij wel de kanttekening dat kiesstelsels slechts de voorwaarden creëren voor een goede inhoudelijke vertegenwoordiging. Van groot belang daarbij namelijk is ook of de politieke partijen daadwerkelijk met kandidaten komen, waarin kiezers zich beter kunnen herkennen. Daar komt bij dat onduidelijk is in hoeverre kiezers hun stemgedrag zullen aanpassen naar aanleiding van een kiesstelselwijziging en wat het precieze effect daarvan zal zijn op de uitslag.

4. Verschillende vervolgopties

Mochten de onderzoeksresultaten aanleiding geven tot heroverweging van de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel (voorstel 2), dan zien wij de volgende mogelijke vervolgopties voor ons:

1. Alternatief voorstel: voorstel 1 aangevuld met een kleine voorkeursdrempel

Voorstel 1 komt het meest tegemoet aan de in het wetsvoorstel en andere documenten geformuleerde doelstelling. Maar dit voorstel krijgt veel kritiek van de Raad van State, onder meer wegens de volgens de Raad van State ongelijke weging van stemmen. Hoewel de redenering van de Raad van State op dit punt wat kort door de bocht is, waar deze stelt dat voorstel 1 in strijd is met artikel 4 van de Grondwet (evenredigheid van stemmen) heeft de Raad van State wel een punt dat het onder voorstel 1 kan voorkomen dat een kandidaat met relatief weinig stemmen een zetel verwerft. Het is de vraag in hoeverre het wenselijk is om kandidaten met een zeer klein aandeel kandidaatsstemmen een zetel te laten verwerven ten koste van de door de partij opgestelde lijstvolgorde. Met het oog op het voorgaande adviseren wij voorstel 1 weer als uitgangspunt te nemen maar dit op enkele punten aan te passen zodat daarmee tegemoet wordt gekomen aan dit belangrijke kritiekpunt van de Raad van State.

Met de mogelijke aanpassing doelen wij op het invoeren van een kleine voorkeursdrempel voor kandidaten om aanspraak te kunnen maken op een kandidaatszetel. Als voor deze variant gekozen wordt vergt dit wel nader onderzoek naar onder meer de gewenste hoogte van de voorkeursdrempel en de verwachte effecten daarvan. We zullen dan tevens moeten bezien of deze wijziging een zodanig nieuw element is waarover de Raad van State zou kunnen adviseren. Dit moet nog worden nagegaan. Als deze aanpassing een nieuw advies vergt van de Raad van State dan is het nog niet te zeggen of het wetsvoorstel conform uw toezegging in de eerste helft van 2023 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Dit hangt af van de tijdsduur van het onderzoek.

Onze referentie
2023-0000405483
Datum
6 juli 2023

2. Voorstel 2 doorzetten voor enkel de Tweede Kamerverkiezing

Voorstel 2 werkt wel goed uit voor de Tweede Kamerverkiezing wanneer wordt gekeken naar het aantal lijstdoorbrekingen en daarmee ook de man/vrouw verhouding en de regionale spreiding van volksvertegenwoordigers na de Tweede Kamerverkiezing. Het is een tussenvariant in zijn effect tussen het huidige kiesstelsel en voorstel 1. Voorstel 2 werkt op decentraal niveau echter anders uit. Het valt daarom te overwegen het wetsvoorstel enkel voor de Tweede Kamerverkiezing in te voeren. Dit heeft echter als nadeel dat de gewenste uniformiteit en eenduidigheid van het kiesstelsel voor alle verkiezingen niet meer gehandhaafd kan worden, wat niet bijdraagt aan de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de verschillende verkiezingen. Kiezers zullen niet begrijpen dat ze bij de ene verkiezing wel een lijststem kunnen uitbrengen en bij de andere verkiezing niet, noch waarop dat onderscheid is gebaseerd. Nota bene: Op het huidige stembiljet zal er voor de partijstem bij de verkiezing een stemvakje moeten worden toegevoegd. Bij invoering van een nieuw stembiljet is voor elke verkiezing zowel een lijststem als een kandidaatsstem op het stembiljet zichtbaar mogelijk, waardoor het voor kiezers onduidelijker wordt wanneer ze een lijststem kunnen uitbrengen. U wordt dan ook nadrukkelijk geadviseerd niet te kiezen voor verschillende kiesstelsels.

3. Voorstel 2 doorzetten voor alle verkiezingen

Om het kiesstelsel uniform, eenduidig en begrijpelijk te houden, valt het te overwegen om voorstel 2, zoals door u is aangekondigd aan de Tweede Kamer, door te zetten. Dit heeft, zoals hierboven aangegeven, als nadeel dat het aandeel kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt af zal nemen ten opzichte van het huidige kiesstelsel (en voorstel 1) op decentraal niveau. Dit vraagt verdere aanpassing en motivering van het wetsvoorstel waarbij het punt van de meerwaarde van het nieuwe kiesstelsel op decentraal niveau mogelijk een lastig te overkomen hobbel is.

4. Voorstel 2 laten vervallen, en alsnog voorstel 1 indienen

De Raad van State heeft een zeer kritisch advies uitgebracht. Desondanks valt het te overwegen het oorspronkelijke voorstel van het vorige kabinet aanhangig te maken bij de Tweede Kamer. Reden om deze route te volgen kan zijn om het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen in de vorm die het dichtst in de buurt komt bij het advies van de

staatscommissie parlementair stelsel (2018) en het Burgerforum kiesstelsel (2006).

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

5. Achtergrond

- Een van de kritiekpunten van de Afdeling advisering op het wetsvoorstel is dat de gevolgen van de voorgestelde kiesstelselwijziging voor decentrale overheden niet zijn doordacht. Het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, waarop het voorstel is gebaseerd, had enkel betrekking op de Tweede Kamerverkiezing. Het nieuwe kiesstelsel wordt echter vooralsnog beoogd ook van toepassing te zijn op alle andere rechtstreekse verkiezingen. De stelling dat het wetsvoorstel op alle bestuursniveaus meerwaarde heeft, is volgens de Afdeling advisering echter niet gemotiveerd. Zo is het de vraag of bij het lokale verkiezingen in kleinere gemeenschappen nodig is de band tussen kiezers en gekozenen te versterken.
- Er is destijds voorgesteld om het kiesstelsel in te voeren voor alle verkiezingen vanuit de gedachte dat een uniform en consistent kiesstelsel de begrijpelijkheid en daarmee toegankelijkheid voor burgers waarborgt.
- In uw Kamerbrief van 15 juli jl. heeft u in het kader van het vervolgtraject van dit wetsvoorstel laten weten dat u onderzoek laat uitvoeren naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel voor decentrale volksvertegenwoordigende organen.
- Wij hebben Simon Otjes en Marijn Nagtzaam, beide verbonden aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden, opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek had twee hoofdvragen:
 - 1) In hoeverre is er bij kiezers, voor de verschillende vertegenwoordigende organen, behoefte aan de mogelijkheid om een lijst- dan wel kandidaatsstem uit te brengen? ⁸
 - 2) Wat zijn de te verwachten gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor alle direct gekozen vertegenwoordigende organen, met name wat betreft de gekozen kandidaten?
- De onderzoekers hebben op ons verzoek zowel gekeken naar het voorstel zoals door uw ambtsvoorganger ingediend bij de Raad van State (oftewel voorstel 1: eerst de toewijzing van lijstzetels, dan de toewijzing van kandidaatszetels) als naar de voorgenomen wijziging die u heeft aangekondigd in uw Kamerbrief van 15 juli 2022 (oftewel voorstel 2: eerst de toewijzing van kandidaatszetels, dan de toewijzing van lijstzetels) en vergeleken deze twee voorgestelde kiesstelsels met het huidige kiesstelsel.
- Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee fasen. Allereerst is via het LISS-panel een vragenlijst afgenomen onder een representatieve steekproef van Nederlanders waarin naar hun stemgedrag is gevraagd bij de meest recente verkiezingen voor elk van de te onderzoeken vertegenwoordigde organen. Daarbij is ook gevraagd of ze, indien dat al mogelijk was geweest, in plaats van een kandidaatsstem een lijststem

⁸ Voor het beantwoorden van de eerste vraag moesten twee aan elkaar gerelateerde subvragen beantwoord worden:

1a) Welk deel van de kiezers zal een stem uitbrengen op een kandidaat en welk deel van de kiezers zal een stem uitbrengen op de lijst?

1b) Hoe zal onder het nieuwe kiesstelsel, gegeven het te verwachten stemgedrag, de personele samenstelling van vertegenwoordigende organen verschillen van de samenstelling onder het huidige kiesstelsel?

uitgebracht zouden hebben. Tevens is aan respondenten gevraagd of ze in algemene zin voorstander zijn van het invoeren van een lijststelsel. Op basis van dit onderzoek was een antwoord te geven op de eerste hoofdvraag. In totaal hebben 2.503 mensen de enquête ingevuld.

- In de tweede fase is op basis van de meest recente verkiezingsuitslag voor elk van de vertegenwoordigende organen doorgerekend welke kandidaten verkozen zouden worden onder de twee verschillende kiesstelsels. De doorrekeningen zijn vergeleken met de daadwerkelijk gekozen kandidaten bij deze verkiezingen om te zien welk effect beide stelsels hebben op het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt, de verhouding tussen gekozen mannelijke en vrouwelijke kandidaten en de regionale afkomst van de kandidaten.
- In het LISS-panel zitten geen respondenten uit Caribisch Nederland. Daarom kunnen de onderzoekers geen harde uitspraken doen over de mogelijke effecten van het kiesstelsel op de samenstelling van de eilandsraden. De onderzoekers hebben daarom indicatief aangegeven wat het effect zou kunnen zijn, mede op basis van de bestaande academische literatuur over deze eilanden en praktijkervaringen met verkiezingen. Ambtelijk hebben wij in samenwerking met de Rijksdienst Caribisch Nederland en het CBS gekeken of we de survey anderszins kunnen uitzetten op de eilanden, maar het blijkt in de praktijk zeer lastig te zijn om betrouwbare informatie te verkrijgen. Dit komt onder andere door het feit dat de populatie op de eilanden klein is.
- Een kanttekening bij het onderzoek is dat het gaat om doorrekeningen op basis van de verzamelde data via een survey die zijn gekoppeld aan de meest recente verkiezingsuitslag. In het onderzoek kan dan ook geen rekening worden gehouden met de vraag in hoeverre kiezers hun stemgedrag daadwerkelijk aanpassen naar aanleiding van de kiesstelselwijziging, of de vraag of partijen hun kandidatenlijsten aanpassen of kandidaat volksvertegenwoordigers hun campagne aanpassen, en wat de effecten hiervan zijn voor de uitslag.
- De onderzoekers hebben ervoor gekozen de data niet te wegen. De reden hiervoor is dat er geen grote verschillen zijn in de mate waarin jongeren en ouderen of mensen met verschillende diploma's gebruik maken van een lijst- of kandidaatsstelsel. Maar de respondentenpopulatie komt dus niet volledig overeen met de bevolkingssamenstelling.
- Bij de doorrekeningen is steeds sprake van een mate van onzekerheid. Deze onzekerheid wordt o.m. verklaard doordat voor verschillende verkiezingen op decentraal niveau de steekproeven per gemeente, provincie of waterschap te klein zijn om een betrouwbare uitspraak te doen voor iedere lijst (voor bv. de VVD in Leiden of Water Natuurlijk in Stichtse Rijnlanden). Daarom hebben de onderzoekers schattingen gemaakt. Deze schatting bevatten een bepaalde onzekerheid. Deze zijn in de doorrekeningen meegenomen.

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

6. Beantwoording mondelinge vragen MBZK n.a.v. PO 30 januari 2023

Tijdens het PO OBDR van 30 januari jl. stelde u vier vragen. Deze vragen worden hieronder beantwoord.

Vraag 1: Wat wordt verstaan onder een kleine voorkeursdrempel (zoals voorgesteld in vervolgoptie 1)?

Onze referentie
2023-0000405483

Datum
6 juli 2023

Het argument voor een kleine voorkeursdrempel bij voorstel 1 is als volgt. Zoals de Raad van State demonstreert in een van zijn rekenvoorbeelden, is het onder voorstel 1 mogelijk dat kandidaten met zeer weinig kandidaatsstemmen een kandidaatszetel verwerven. Dit kan op de volgende manier worden uitgelegd. Wanneer een kandidaat veel kandidaatsstemmen krijgt – meer dan voor één volle zetel nodig is – ontstaat er een overloop-effect waar de andere kandidaten van profiteren bij het toewijzen van de kandidaatszetels. Dit terwijl die kiezers niet op deze andere kandidaten hebben gestemd. Hierdoor kan een kandidaat met weinig kandidaatsstemmen alsnog een zetel krijgen op de slippen van de populaire kandidaat. Dit roept de vraag op of die kandidaten – met weinig kandidaatsstemmen – voldoende democratisch gelegitimeerd zijn om die zetel in te nemen. Daarbij is van belang dat de zetel die zij innemen ten koste gaat van het volgen van de door de politieke partij vastgestelde lijstvolgorde bij het toewijzen van de zetels. Door een kleine voorkeursdrempel in te bouwen wordt tegemoetgekomen aan dit kritiekpunt. Kandidaten dienen minstens deze drempel te halen om überhaupt in aanmerking te komen voor een kandidaatszetel. Haalt een kandidaat deze drempel niet, dan wordt die zetel opgeteld bij het aantal lijstzetels.

Wat betreft de hoogte van een kleine voorkeursdrempel kunnen de volgende overwegingen in ogenschouw worden genomen. Het ligt voor de hand dat de drempel lager wordt dan de huidige voorkeursdrempel van een kwart van de kiesdeler. Met dit wetsvoorstel wordt immers beoogd de band tussen kiezer en gekozene te versterken. Daarbij past niet het in stand houden van de hoogte van de huidige voorkeursdrempel. De keuze voor de hoogte van het exacte percentage is arbitrair en daarmee politiek. Ons voorstel is om in het vervolgonderzoek de verwachte effecten van verschillende drempels in kaart te brengen voor zowel landelijk als decentraal niveau. Deze uitkomsten kunnen ondersteunend zijn bij het kiezen voor een percentage. Ambtelijk denken wij dat een kleine drempel van tussen de 1% en 5% van de kiesdeler geschikt is. Voor de Tweede Kamer zou dit, uitgaande van de uitslag van de verkiezingen van 2021, neerkomen op een drempel van tussen de 695 en 3.474 stemmen. Een voorzichtige, ruwe inschatting is dat een voorkeursdrempel van 2% voor de Tweede Kamer tot gevolg heeft dat circa 11 van de 39 kandidaten, die op basis van voorstel 1 de lijstvolgorde doorbreken, alsnog niet verkozen zullen worden. Ook is duidelijk dat een kleine voorkeursdrempel op decentraal niveau, bij ongewijzigd stemgedrag, veel minder effect heeft, omdat de kandidaten die op dat niveau een kandidaatszetel verwerven relatief (veel) meer stemmen krijgen dan op landelijk niveau.

Vraag 2: Wat betekent het uitvoeren van een nieuw onderzoek naar het effect van voorstel 1 met een kleine voorkeursdrempel voor de voorgenomen planning? En wie kan het onderzoek uitvoeren?

U heeft in uw Kamerbrief van 15 juli 2022 aangegeven ernaar te streven het wetsvoorstel in de eerste helft van 2023 in te dienen. Voor het nieuw uit te voeren onderzoek naar de effecten van de kleine voorkeursdrempel bij voorstel 1, hoeft geen nieuwe data te worden verzameld. De data die reeds zijn verzameld kunnen – door de onderzoekers die het eerdere

onderzoek hebben uitgevoerd – worden gebruikt voor de doorrekening van de verwachte effecten van de voorgestelde vervolgoptie. Onze inschatting is dat dit mogelijk enkele weken in beslag zal nemen.
Afhankelijk van wanneer de definitieve keuze voor het vervolg van het wetsvoorstel wordt gemaakt, heeft dit tot gevolg dat het wetsvoorstel vlak voor of vlak na het zomerreces van 2023 kan worden ingediend.

Onze referentie
2023-0000405483
Datum
6 juli 2023

Vraag 3: Moet het wetsvoorstel bij de keuze voor vervolgoptie 1 terug voor advies naar de Raad van State?

Het is wenselijk om het wetsvoorstel, wanneer wordt gekozen voor vervolgoptie 1, opnieuw voor advies bij de Raad van State aanhangig te maken. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

- De toevoeging van een kleine voorkeursdrempel vloeit niet rechtstreeks voort uit het eerdere advies van de Raad van State;
- Vervolgoptie 1 behelst een fundamentele wijziging ten opzichte van het originele voorstel, met significante gevolgen voor de verkozen volksvertegenwoordigers op landelijk niveau;
- De aard van het onderwerp rechtvaardigt een behoedzame handelwijze; wanneer dit wetsvoorstel zou worden aangenomen zou dat de grootste wijziging aan het kiesstelsel zijn sinds 1919.

Vraag 4: In hoeverre heeft het wetsvoorstel over de aanpassing van de verdeling van de restzetels op decentraal niveau gevolgen voor de geschetste vervolgopties?

Het wetsvoorstel dat de drempel voor restzetels verhoogt naar 100% van de kiesdeler heeft geen gevolgen voor de geschetste vervolgopties. Het genoemde wetsvoorstel gaat over de verdeling van de zetels over de deelnemende partijen. Het regelt dat een partij pas in aanmerking komt voor een restzetel als zij eerst op eigen kracht een zetel heeft behaald. Het wetsvoorstel Met één stem meer keus gaat over de fase *daarna*: het regelt aan welke kandidaten de zetels worden toebedeeld.

Volgnummer	Naam
1	Definitief concept rapportage 'Het effect van Met één stem meer keus'
2	Beantwoording schriftelijke vragen t.b.v. PO 30/1

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.