

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/RS/cd/ATR1542/2021-U011

Uw referentie

Datum 21 januari 2021
Betreft Wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 15 december 2020 is het wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel volgt op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel.¹ Het overkoepelende doel van het wetsvoorstel is om de binding te vergroten tussen de kiezer en de personen die gekozen worden. Het voorstel bevat de volgende wijzigingen:

1. Invoering van het 'Burgerforum kiesstelsel' voor alle verkiezingen, met uitzondering van die voor de Eerste Kamer. Hierdoor krijgt de kiesgerechtigde de mogelijkheid om een 'lijststem' of een 'kandidaatsstem' uit te brengen bij verkiezingen.
2. Afschaffing van de kieskringen. Dit vereenvoudigt de verkiezingen van de Tweede Kamer en van provinciale staten in die provincies die meerdere kieskringen tellen, omdat politieke groeperingen dan nog maar één lijst hoeven in te dienen.
3. Verhoging van de waarborgsom die nieuwe partijen moeten betalen bij deelname aan een verkiezing. Het voorstel regelt een verhoging van 11.250 euro naar 21.000 euro.
4. Toename van het noodzakelijk aantal ondersteuningsverklaringen voor nieuwe partijen die willen deelnemen aan verkiezingen. Voor Tweede Kamerverkiezingen gaat het om een verhoging van 580 naar 5.000 ondersteuningsverklaringen. Doel van deze wijziging (en wijziging 3) is het tegen gaan van (verdere) versplintering en te lichtvaardige kandidaatstelling.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ De staatscommissie parlementair stelsel heeft op 13 december 2018 haar Eindrapport 'Lage drempels, hoge dijken' uitgebracht: <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/>

1. Nut en noodzaak

Het college ziet bij deze toetsvraag aanleiding voor vier adviespunten. Deze hebben betrekking op de onderbouwing van nut en noodzaak van de wijzigingen gericht op het grotere aantal benodigde ondersteuningsverklaringen en de hogere waarborgsom.

1.1 Betekenis van het beleidsdoel "tegengaan (verdere) versplintering"

De toelichting geeft aan dat de wijzigingen volgen op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel. De staatscommissie beschouwt een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen en van de waarborgsom voor deelname aan verkiezingen als mogelijke (gematigde) maatregelen in antwoord op het vraagstuk van de versplintering in het parlement. De maatregelen moeten er toe leiden dat nieuwe partijen over een zekere aanhang beschikken als ze aan verkiezingen deelnemen.

Uit het rapport van de staatscommissie valt af te leiden dat de commissie de maatregelen voorstelt gegeven het vraagstuk van het aantal en het aantal kleine(re) fracties in de Tweede Kamer. De commissie schaart die situatie, inclusief de ontwikkeling van afsplitsingen van fracties, onder "het vraagstuk van versplintering in het parlement".²

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel meldt dat "het kabinet eraan hecht dat nieuwe partijen die aan verkiezingen willen deelnemen over enig draagvlak onder de bevolking beschikken." Ook meldt de toelichting dat met de verhoging van de waarborgsom en het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen wordt beoogd (verdere) versplintering en te lichtvaardige kandidaatstelling tegen te gaan.³ Hieruit kan worden afgeleid dat het voorstel in ieder geval beoogt het *aantal partijen dat deelneemt aan verkiezingen*, te beperken. De memorie verwijst echter ook naar de staatscommissie. Het werk van deze commissie zag onder andere op de versplintering van het *aantal* en het aantal *kleine(re)* fracties in het parlement. Niet duidelijk is of het voorliggende voorstel ook deze versplintering wil aanpakken. Nadere toelichting op dit punt is van belang omdat het beleidsdoel helder moet zijn voor politiek-bestuurlijke besluitvorming over het voorstel.

1.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken welke versplintering het voorstel moet tegengaan.

1.2 Noodzaak wijzigingen bij alle verkiezingen

Het voorstel regelt dat de wijzigingen gelden voor alle verkiezingen, met uitzondering van de verkiezingen voor de Eerste Kamer. Reden hiervoor is volgens de toelichting bij het voorstel om procedures uniform toe te passen. Dit vergroot de kenbaarheid van het kiesstelsel voor kiezers. De toelichting maakt echter niet duidelijk of en in welke mate het vraagstuk van de versplintering (van de democratisch gekozen lichamen en/of de deelname aan de verkiezingen) ook speelt bij de verkiezingen voor onder andere provinciale staten en gemeenteraden. Deze generieke toepassing van de wijzigingen bij andere verkiezingen volgt niet op het advies van de staatscommissie. De staatscommissie heeft zich primair gericht op het nationaal parlementair stelsel en niet op het stelsel op provinciaal of gemeentelijk niveau.

² De staatscommissie merkt in het (tussenstand)rapport op dat het aantal fracties in het parlement in de loop van de jaren niet gestaag is toegenomen. Er is op dat punt sprake van een wisselend beeld. De mate van fragmentatie (de combinatie van het aantal fracties en de omvang daarvan) in de Tweede Kamer is volgens de commissie vanaf 2003 wel aanzienlijk toegenomen.

³ In het IAK-document bij de internetconsultatie over het wetsvoorstel wordt in dit verband gesproken over het tegengaan van o.a. "nietserieuze kandidaatstelling".

Het college is bekend met signalen over gemeenteraden met veel (kleine) fracties, soms ook als gevolg van afsplitsingen van fracties. Deze versnippering kan leiden tot knelpunten met betrekking tot de bestuurbaarheid van de betreffende gemeenten. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet duidelijk wat de aard en omvang is van deze problematiek en in hoeverre deze problematiek zich op alle niveaus voordoet.

1.2 Het college adviseert inhoudelijk te onderbouwen in welke mate het probleem van versplintering en te lichtvaardige kandidaatstelling aan de orde is bij verkiezingen voor het Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges.

1.3 Mate van doelbereik

De staatscommissie relateert het vraagstuk van versplintering aan het aantal fracties (en de omvang daarvan) in de Tweede Kamer. Daarin betreft de commissie ook de fragmentatie die in de loop der jaren is opgetreden. Zoals eerder geconstateerd, maakt de toelichting bij het wetsvoorstel niet expliciet welke versplintering het wil tegengaan. Gelet op het feit dat het voorstel veelal teruggrijpt op het advies van de staatscommissie, is het aannemelijk dat de wijzigingen primair tot doel hebben het tegengaan van (verdere) versplintering in het parlement. De toelichting bij het voorstel bevat echter geen duidelijke onderbouwing over de wijze waarop en de mate waarin de wijzigingen daar aan zullen bijdragen. Naar het oordeel van het college zal dat niet of slechts zeer beperkt het geval zijn. Dit kan worden afgeleid uit een analyse van de Tweede Kamerverkiezingen in 2017. Bij die verkiezingen kregen 15 van de 28 deelnemende partijen onvoldoende stemmen voor een zetel in de Tweede Kamer. Deze 15 partijen kregen in totaal ruim 160.000 stemmen. Als de 15 partijen niet aan de verkiezingen hadden deelgenomen, waren deze 160.000 stemmen naar verwachting (gedeeltelijk) bij de andere 13 partijen terecht gekomen. Dit zou gevolgen hebben gehad voor de verdeling van mogelijk 1 of 2 Kamerzetels. Het zou geen gevolgen hebben gehad voor het aantal fracties.

1.3 Het college adviseert te onderbouwen op welke wijze en in welke mate een groter aantal ondersteuningsverklaringen en een hogere waarborgsom de versplintering in de Tweede Kamer zal tegengaan.

1.4 Verhoging aantal ondersteuningsverklaringen

De staatscommissie adviseerde om het aantal ondersteuningsverklaringen bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer te verhogen naar (nationaal) 1.200. De commissie acht een verdubbeling van het huidige aantal proportioneel. Tegelijkertijd vormt het volgens de staatscommissie "geen exorbitant hoge drempel die het nieuwe partijen extreem moeilijk zou maken om door te dringen tot het parlement."

Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat nieuwe partijen die willen deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen, 5.000 ondersteuningsverklaringen moeten overleggen. Een verhoging tot een aantal van 1.200 ondersteuningsverklaringen acht het kabinet "niet betekenisvol genoeg als antwoord op het vraagstuk van de versplintering." De afschaffing van kieskringen zal volgens het kabinet het verwerven van de ondersteuningsverklaringen voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen vereenvoudigen. Het kabinet meent dat de aantallen ondersteunende verklaringen redelijk zijn in het licht van de kans vervolgens daadwerkelijk een zetel in het vertegenwoordigende orgaan te bemachtigen.

De toelichting bij het voorstel bevat geen nadere inhoudelijke onderbouwing waarom het aantal van 5.000 passend of noodzakelijk is om de beleidsdoelen te verwezenlijken. Het college merkt op dat een dergelijke verhoging een forse praktische en principiële drempel opwerpt voor (georganiseerde) burgers en groeperingen die willen deelnemen aan verkiezingen. De wijziging betekent een belemmering voor de toepassing van het passief kiesrecht. Een dergelijke wijziging dient derhalve goed inhoudelijk onderbouwd te zijn.

1.4 Het college adviseert de keuze voor het grote(re) aantal voorgeschreven ondersteuningsverklaringen nader te onderbouwen.

2. Minder belastende alternatieven

Met het voorstel worden de kieskringen afgeschaft. Dit zorgt naar verwachting voor een beperkte daling van de administratieve lasten voor politieke partijen. Het college ziet twee andere mogelijkheden om de regeldruk (fors) te verlagen c.q. te beperken.

2.1 Lagere voorkeursdrempel of toewijzen zetels op basis van alleen het aantal stemmen

Het voorstel regelt dat de kiezer bij toekomstige verkiezingen (vanaf 2023) een 'lijststem' of een 'kandidaatsstem' kan uitbrengen. Dit betekent voor kiezers een (beperkte) lastenverzwaring aangezien de kiezer kennis moet nemen van het nieuwe systeem en zelf actief een keuze dient te maken tussen het uitbrengen van een kandidaatsstem of een lijststem. Het doel van het voorstel is om de binding te vergroten tussen de kiezer en de personen die gekozen worden. Het voorstel beoogt dit te bereiken door de voorkeursstem meer gewicht toe te kennen (afhankelijk van de keuze die de kiezer maakt).

Volgens het college kan de binding tussen kiezer en degene die wordt gekozen, ook op ten minste twee andere manieren worden bereikt. Deze alternatieven resulteren in minder lasten voor kiezers. Bij het eerste alternatief wordt de voorkeursdrempel verlaagd of zelfs geschrapt. De kiezer brengt in dit alternatief op dezelfde wijze als nu een stem uit op een kandidaat, maar de lagere voorkeursdrempel zorgt er voor dat voorkeursstemmen zwaarder wegen bij de verdeling van zetels over kandidaten van de partij.⁴

Een verdergaand alternatief is om de zetels toe te kennen aan de kandidaten met de meeste stemmen, ongeacht de positie op de kandidatenlijst. Bij deze optie is er feitelijk geen sprake meer van 'voorkeursstemmen' aangezien elke stem even zwaar weegt bij de verdeling van zetels over kandidaten.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting inhoudelijk te motiveren waarom niet is gekozen voor het verlagen van de voorkeurs-drempel of voor het toewijzen van zetels aan de kandidaten met de meeste stemmen.

2.2 Digitale ondersteuningsverklaringen

De toename van het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen van 580 naar 5.000 vergroot de regeldrukkosten voor nieuwe politieke partijen. In de huidige situatie moet een ondersteuningsverklaring ondertekend worden in het gemeentehuis, onder toezicht van de burgemeester of namens hem een ambtenaar, waarna deze het formulier ook

⁴ De staatscommissie heeft deze mogelijkheid ook beschouwd in het eindrapport. De commissie heeft niet voor dit alternatief gekozen. Daarbij geldt echter dat het beperken van de regeldruk geen onderdeel uitmaakte van de taakopdracht van de commissie. Het wetsvoorstel moet regeldruk wel betrekken in de afwegingen. De toelichting bij het voorstel besteedt echter geen aandacht aan deze optie en de afwegingen waarom hier niet voor is gekozen.

moet ondertekenen. De belangrijkste reden voor deze fysieke procedure is om het risico op het 'ronselen' van verklaringen te minimaliseren. Het college is bekend met recente (politieke) initiatieven om de procedure met betrekking tot de ondersteuningsverklaring te digitaliseren.⁵ Digitalisering kan de regeldruk fors verminderen. Het college onderkent daarbij dat een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het verminderen van de regeldruk en het beperken van het risico op het ronselen van ondersteuningsverklaringen.

Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat het nieuwe kiesstelsel op zijn vroegst van toepassing zal zijn bij de verkiezingen voor de provinciale staten van 2023. Het college is van mening dat niet kan worden uitgesloten dat een ondersteuningsverklaring in 2023 op een veilige en verantwoorde digitale wijze kan worden afgegeven, gelet ook op de snelheid waarmee digitale dienstverlening zich ontwikkelt. Om de toekomstbestendigheid van de Kieswet te vergroten acht het college het raadzaam om de mogelijkheid te bieden om in de toekomst ondersteuningsverklaringen op digitale wijze af te geven, mits de betrouwbaarheid van de digitale procedure voldoende is geborgd. Op dit moment staat de Kieswet deze digitale mogelijkheid (ook voor de toekomst) niet toe.

2.2 Het college adviseert om het in de toekomst mogelijk te maken dat ondersteuningsverklaringen digitaal kunnen worden ingevuld, ondertekend en ingediend, als daarbij een vergelijkbaar betrouwbaarheidsniveau gewaarborgd kan worden als in de huidige situatie.⁶

3. Werkbaarheid

De introductie van de kandidaatsstem en de lijststem brengt extra lasten met zich mee. Deze vernieuwing is voor een deel van de kiezers mogelijk ingewikkeld en/of niet direct duidelijk.⁷ Om deze reden merkt het college op dat de alternatieven die bij adviespunt 2.1 zijn genoemd, ook vanuit werkbaarheid en kenbaarheid voor kiezers in beginsel de voorkeur genieten. De alternatieven sluiten immers nauw aan bij de wijze waarop de kiezer in het huidig stelsel een stem uitbrengt.

De voorgestelde wijziging impliceert een nieuw soort keuze voor de kiezer. De kiesgerechtigde moet bepalen of hij/zij een lijststem of een kandidaatsstem wil uitbrengen. Indien hij/zij kiest voor een kandidaatsstem, moet hij/zij bepalen op welke kandidaat de stem wordt uitgebracht. Het voorstel onderkent dat gerichte communicatie over de wijzigingen van belang is. Het college acht het raadzaam om ook veel aandacht te besteden aan de inrichting van en toelichting bij het nieuwe stemformulier. Daarbij moet rekening worden gehouden met hoe kiesgerechtigden hun keuze bepalen en informatie over het stemproces tot zich nemen. Het inzicht hierin kan worden verkregen met behulp van bijvoorbeeld simulaties met een nieuw stemformulier. De uitkomsten hiervan kunnen worden benut bij de definitieve vormgeving van het nieuwe (definitieve) stemformulier.

⁵ Dit betreft o.a. het initiatiefwetsvoorstel van het (toenmalig) Tweede Kamerlid Klijn ten aanzien van het "elektronisch inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden". Bij de recente behandeling van de COVID-regelgeving (december 2020) is een amendement ingediend en een motie aan de orde geweest gericht op digitalisering van de ondersteuningsverklaring.

⁶ Adviespunt 2.2 sluit aan bij de lijn uit eerdere adviezen van de rechtsvoorganger van ATR (*Acta*, 2016) en de Kiesraad (2014) om o.a. ondersteuningsverklaringen zo mogelijk digitaal in te kunnen dienen.

⁷ De staatscommissie merkt in zijn eindrapport op dat het nieuwe stelsel als nadeel heeft dat "Het stembiljet iets ingewikkelder is vanwege de keuze die kiezers moeten maken tussen een stem op een kandidatenlijst, zoals voorgesteld door een partij, of op een persoon."

3.1 Het college adviseert het nieuwe stemformulier te testen voorafgaand aan verkiezingen om het begrijpelijk en werkbaar te maken voor kiezers.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat de regeldruk afneemt als gevolg van de afschaffing van de kieskringen. De regeldrukeffecten van de andere wijzigingen worden niet toegelicht. Deze regeldrukeffecten zijn naar verwachting omvangrijk. Het college acht een volledige analyse van alle regeldrukgevolgen van belang voor onderbouwde besluitvorming. Die analyse moet in ieder geval de volgende regeldrukeffecten omvatten:

- De regeldruktoename voor nieuwe politieke partijen als gevolg van het grotere aantal ondersteuningsverklaringen.
- De kennisnamekosten voor kiesgerechtigden, politieke kandidaten en partijen als gevolg van het nieuwe stelsel met de mogelijkheid van een kandidaatsstem of een lijststem.
- De regeldrukafname voor politieke partijen als gevolg van het afschaffen van de kiesdistricten.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel uit te werken conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de beleidsdoelen van het voorstel. Het dictum bevat evenmin een oordeel over het belang van modernisering van het huidige kiesstelsel. Het brengt tot uitdrukking dat de inhoudelijke onderbouwing van het voorstel niet voldoende is voor adequate en onderbouwde besluitvorming. Het voorstel lijkt niet bij te dragen aan een oplossing van het geschetste probleem. Het leidt tot regeldruk die niet proportioneel is.

Het college onderkent dat diverse instanties in de afgelopen jaren advies hebben uitgebracht over het moderniseren en het toekomstbestendig maken van het kiesstelsel. Het college betreurt het, ook gezien deze achtergrond en adviezen, dat de toetsing over het wetsvoorstel resulteert in bovengenoemd dictum.

Het college verneemt graag op welke wijze het kabinet de adviespunten betreft bij of verwerkt in een nieuw voorstel. Het college ontvangt het nieuwe voorstel graag om te kunnen beoordelen of het een aanvullende zienswijze wil uitbrengen.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris