



Adviescollege —
toetsing regeldruk

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**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

Onze referentie MvH/RvZ/RS/KS/bs/ATR1542/2024-U020

Uw referentie

Datum 14 maart 2024
Betreft Aanvullende zienswijze bij Wet met één stem meer keus

Geachte heer De Jonge,

Op 16 januari 2024 is het voorstel voor de *Wet met één stem meer keus* voor toetsing aangeboden aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Dit voorstel is een gewijzigde versie van het wetsvoorstel *Burgerforum kiesstelsel*, dat eind 2020 in internetconsultatie is geweest. Het college adviseerde in januari 2021 over dit wetsvoorstel met als eindoordeel het voorstel niet in te dienen.¹ Het nu voorliggende wetsvoorstel is op enkele onderwerpen gewijzigd. Ook is de toelichting op een aantal onderdelen uitgebreid. Mede vanwege deze wijzigingen is het wetsvoorstel begin 2024 opnieuw opengesteld voor internetconsultatie.

De doelen van het wetsvoorstel zijn niet ingrijpend gewijzigd. Zo beoogt het voorstel nog steeds het vergroten van de band tussen kiezer en gekozene. Daarnaast is het doel het (licht) verhogen van de drempels voor nieuwe partijen om mee te doen aan verkiezingen en het verlagen van de administratieve lastendruk voor partijen.

Het nu voorliggende voorstel bevat een aantal maatregelen die ook onderdeel vormden van het eerdere wetsvoorstel:

- De introductie van de mogelijkheid voor een kiesgerechtigde om bij verkiezingen een 'lijststem' of een 'kandidaatsstem' uit te brengen.
- De verhoging van de waarborgsom die nieuwe partijen moeten betalen bij deelname aan een verkiezing.
- De verhoging van het noodzakelijk aantal ondersteuningsverklaringen voor nieuwe partijen die willen deelnemen aan verkiezingen.

De wijzigingen die het voorstel regelt ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel zijn:

- Een uitbreiding van de toelichting en onderbouwing bij de introductie van de 'kandidaatsstem' en de 'lijststem'. De toelichting is tevens uitgebreid over de verhouding van het wetsvoorstel met artikel 4 en 53 van de Grondwet.

¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-burgerforum-kiesstelsel/>

- De verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor nieuwe politieke partijen wordt beperkt. Het oorspronkelijke wetsvoorstel verhoogde dit aantal van 600 bij Tweede Kamerverkiezingen naar 5.000. Het gewijzigde wetsvoorstel beperkt de verhoging tot 1.200. Ook voor andere verkiezingen is de voorgestelde verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen beperkt.
- De introductie van een voorkeursdrempel voor de toewijzing van kandidaatszetels.
- Er wordt niet langer geregeld dat de kieskringen vervallen. In plaats daarvan hoeven partijen nog maar één lijst per verkiezing in te dienen.

Deze aanvullende zienswijze richt zich op de wijzigingen ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel. Daarbij gaat het in het bijzonder om de wijzigingen met regeldrukgevolgen. Enkele van de adviespunten raken echter zowel aan de 'nieuwe' wijzigingen als aan de maatregelen die al waren opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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. Nut en noodzaak

Het voorstel regelt de verhoging van de waarborgsom en van het aantal ondersteuningsverklaringen voor nieuwe politieke groeperingen om versplintering tegen te gaan. De toelichting is bij dit onderwerp aangescherpt en verduidelijkt, in lijn met het eerdere ATR-advies. Het voorstel maakt nu duidelijk dat de versplintering die het wil aanpakken, gaat over het feit dat veel verschillende partijen met maar een beperkte aanhang deelnemen aan de verkiezingen. Het gaat hierbij dus niet om de versplintering die zichtbaar is in onder andere de Tweede Kamer. De toelichting bij het voorstel bevat echter geen concrete analyse van het genoemde versplinteringsprobleem, zodat onduidelijk is wat de aard en omvang ervan is. Niet duidelijk is bijvoorbeeld hoeveel kleine partijen volgens het kabinet te veel deelnemen aan de verkiezingen en welke nadelige effecten hierdoor optreden. Het college merkt op dat de aanpak van deze vorm van versplintering niet of nauwelijks invloed zal hebben op het aantal partijen dat één of meer zetels behaalt in de Tweede Kamer.

1.1 Het college adviseert duidelijk te maken wat de aard en omvang is van het probleem dat politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen, beschikken over een (te) beperkte aanhang.

Het gewijzigde wetsvoorstel beperkt de verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen van 5.000 tot 1.200. Verder maakt het voorstel het gemakkelijker om het aantal ondersteuningsverklaringen te behalen, doordat er geen minimumaantal meer geldt per kieskring; het generieke minimumaantal mag ook in één regio of stad worden behaald. Hierdoor rijst de vraag of de verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen van invloed zal zijn op het aantal partijen dat zal deelnemen aan de verkiezingen.

1.2 Het college adviseert te verduidelijken in welke mate de beperkte verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen waarborgt dat nieuwe partijen bij verkiezingen over een zekere aanhang beschikken.

2. Minder belastende alternatieven

Het gewijzigde wetsvoorstel zorgt voor een beperking van de administratieve lasten voor politieke partijen ten opzichte van het initiële wetsvoorstel. Dit heeft allereerst te maken met de beperking van het verhoogde aantal ondersteuningsverklaringen (van 5.000 naar 1.200 bij Tweede Kamerverkiezingen). Daarnaast mogen de ondersteuningsverklaringen in het hele land worden verkregen en kent het voorstel geen minimumaantal meer per kieskring. Dit levert praktische voordelen op voor politieke partijen, bijvoorbeeld omdat de verklaringen ook in één of enkele regio's of steden mogen worden verkregen.

Het college constateert dat twee eerder genoemde, minder belastende alternatieven niet inhoudelijk zijn beoordeeld bij de herziening van het wetsvoorstel. Het gaat om de digitalisering van de ondersteuningsverklaringen en om een verlaagde voorkeursdrempel (of toewijzing van zetels aan kandidaten met de meeste stemmen) als alternatief voor de nu voorgestelde lijststem en kandidaatsstem. De toelichting bij het wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan de inhoudelijke argumenten om niet voor deze alternatieven te kiezen. Over de mogelijke digitalisering van de ondersteuningsverklaringen zegt de toelichting in zijn geheel niets. En in reactie op de verlaagde voorkeursdrempel (of wijziging van zetels aan kandidaten met de meeste stemmen) geeft het voorstel aan dat de memorie van toelichting niet de plaats is om nieuwe alternatieven ter discussie te stellen, in het bijzonder als reeds aan de Tweede en Eerste Kamer een voorkeur is gecommuniceerd.

Het ontbreken van een inhoudelijke motivering om niet voor deze (minder belastende) alternatieven te kiezen, bemoeilijkt onderbouwde besluitvorming over het wetsvoorstel. Ook is het ontbreken ervan volgens het college niet in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving (in het bijzonder aanwijzing 2.3 die stelt dat pas tot een bepaalde regeling wordt besloten als is onderzocht of de gekozen doelen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten).

2.1 Het college adviseert de minder belastende alternatieven (verlaging voorkeursdrempel en digitale ondersteuningsverklaringen) te beoordelen en de afweging hierbij inhoudelijk te motiveren in de toelichting.

3. Werkbaarheid

Ook het gewijzigde wetsvoorstel regelt de introductie van een 'kandidaatsstem' en een 'lijststem'. Deze maatregel is in de basis gelijk aan het initiële wetsvoorstel. Het college heeft in zijn advies van januari 2021 twijfels uitgesproken over de kenbaarheid en werkbaarheid van dit nieuwe stelsel voor stemgerechtigden. Mede naar aanleiding van de vele reacties en adviezen heeft de Universiteit Leiden aanvullend onderzoek verricht naar het nieuwe systeem. Uit dit onderzoek komt naar voren dat 45% van de respondenten voorstander is van het invoeren van de mogelijkheid om een lijststem uit te brengen. Verder is 20% van de respondenten tegenstander, geeft 33% van de respondenten aan niet te weten voor of tegen deze verandering te zijn, en wil 3% geen antwoord geven. Naast deze onderzoekresultaten besteedt de toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel extra aandacht aan de voorgenomen communicatie over de wijzigingen in het kiessysteem. Doel daarvan is om stemgerechtigden tijdig en goed te informeren over de wijzigingen.

Het college ziet geen aanleiding voor aanvullende adviespunten inzake de werkbaarheid van het wetsvoorstel. Het onderstreept wel dat de alternatieven die zijn genoemd bij toetsvraag 2, beter kenbaar en werkbaar zullen zijn voor stemgerechtigden. Ook tegen deze achtergrond is de inhoudelijke afweging van deze alternatieven van belang.

Aanvullend bij het voorgaande geeft het college in overweging om bij de evaluatie van de verkiezingen expliciet aandacht te besteden aan de ervaringen van kiezers inzake de kenbaarheid en werkbaarheid van het gewijzigde kiessysteem.

4. Gevolgen regeldruk

Het college adviseerde in 2021 bij het initiële wetsvoorstel om de regeldrukgevolgen kwalitatief én kwantitatief te beschrijven, conform de Rijksbrede methodiek. Het college constateert dat ook het gewijzigde wetsvoorstel alleen een kwalitatieve beschrijving van de regeldrukeffecten bevat en een kwantitatieve analyse ontbreekt. Daarbij merkt de toelichting op dat het volgens de regering "principiële niet juist is om fundamentele (democratische) waarden in cijfermatige zin af te zetten tegen ingeschatte gevolgen van regeldruk". Verder bevat het voorstel tegenstrijdige uitspraken over de regeldrukeffecten. Zo stelt de toelichting dat de verhoging van het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen en waarborgsommen "niet moet worden gezien als regeldrukverhogend", daar waar het elders stelt dat "de hogere aantallen wel leiden tot een gematigd hogere omvang van de administratieve lasten voor nieuwe politieke groeperingen".

Het college stelt vast dat de toelichting bij het (gewijzigde) wetsvoorstel niet voldoet aan de kwaliteitseisen inzake regeldrukeffecten van voorgenomen wetgeving. Hierdoor bestaat onvoldoende zicht op de impact van de wijzigingen op stemgerechtigden en politieke groeperingen. Hierdoor is ook niet duidelijk of het wetsvoorstel één van de doelen (namelijk het verlagen van de administratieve lastendruk voor partijen) realiseert.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het voorstel kwalitatief en kwantitatief te beschrijven, conform de Rijksbrede methodiek.

Samenvattend

Het college benadrukt dat het met deze aanvullende zienswijze geen uitspraak doet over de wenselijkheid van aanpassing van het kiesstelsel. Het concludeert in deze aanvullende zienswijze dat de onderbouwing van nut en noodzaak, de afweging van minder belastende alternatieven en de regeldrukanalyse niet voldoende is voor goede besluitvorming. Het college adviseert de tekortkomingen weg te nemen alvorens tot besluitvorming over te gaan.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris