Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 571 Wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de strafbaarstelling inzake het ronselen van volmachtstemmen (Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 februari 2024 en het nader rapport d.d. 3 juni 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 november 2023, nr. 2023002751, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het Wetsvoorstel aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 februari 2024, nr. W04.23.00343/I, bied ik U hierbij aan.

Bij het opstellen van het nader rapport ben ik tot de conclusie gekomen dat het op dit moment niet opportuun is om het gedeelte van het wetsvoorstel over de aanpassing van de restzetelverdeling in te dienen. Om die reden kies ik ervoor het wetsvoorstel te splitsen en enkel het gedeelte over de aanscherping van de strafbaarstelling van ronselen aan u aan te bieden. Het gedeelte van het wetsvoorstel over de aanpassing van de restzetelverdeling wordt aangehouden en op een later moment separaat aangeboden.

De tekst van het advies treft U hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 november 2023, no. 2023002751, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de strafbaarstelling inzake het ronselen van volmachtstemmen en de vereisten voor de toewijzing

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36571-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

van restzetels (Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op twee onderwerpen in de Kieswet. Het eerste onderwerp betreft de aanpak van het ronselen van volmachten. Het initiatief voor het wel of niet uitbrengen van een volmachtstem moet liggen bij de kiezer zelf. De regering stelt voor om dit uitgangspunt explicieter in de Kieswet op te nemen. Daarnaast wordt de strafbaarstelling aangescherpt nu uit onderzoek blijkt dat de strafbepaling niet meer goed aansluit bij de wijze waarop ronselen tegenwoordig kan plaatsvinden. Het tweede onderwerp betreft de zetelverdeling bij de verkiezing van decentrale vertegenwoordigende organen. De regering wil dat partijen pas in aanmerking kunnen komen voor een restzetel als zij tenminste de kiesdeler hebben behaald.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het voornemen om het ronselen van volmachten tegen te gaan. Door aanpassing van de strafbepaling kunnen in het bijzonder moderne vormen van ronselen in het openbaar beter worden aangepakt. Evenwel verwacht de Afdeling dat de effectiviteit en handhaafbaarheid van de strafbepaling beperkt is als het gaat om het tegengaan van ronselen in de privésfeer. De Afdeling wijst daarom op het belang van de niet-strafrechtelijke aanpak, waaronder goede voorlichting over volmachtverlening.

Een kiesdrempel kan, zoals regering ook beoogt, bijdragen aan een vermindering van versnippering van decentrale vertegenwoordigende organen. De effecten van de aanpassing van de restzetelverdeling komen in de toelichting echter nog onvoldoende aan bod. Zo werkt de voorgestelde regeling heel anders uit dan bij de Tweede Kamerverkiezing, waar de kiesdrempel relatief laag is. De hogere drempel heeft bovendien gevolgen voor de representativiteit van decentrale vertegenwoordigende organen. Verder is het wenselijk dat in de toelichting wordt ingegaan in hoeverre de problematiek van versplintering speelt bij andere decentrale vertegenwoordigende organen dan gemeenteraden, nu de regering het voorstel baseert op de ervaringen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Tot slot adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op alternatieven die overwogen zijn om het decentraal bestuur te versterken.

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

1. Stemmen bij volmacht

a. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Een belangrijke waarborg voor betrouwbare en eerlijke verkiezingen is de stemvrijheid: kiezers moeten zelf, zonder dwang of drang, bepalen hoe zij gebruik maken van hun stemrecht.[2] In beginsel doen zij dat door hun stem in een stemlokaal uit te brengen. Niet voor alle groepen kiezers is dat een mogelijkheid, bijvoorbeeld voor kiezers die niet op Nederlands grondgebied zijn, die gedetineerd zijn of die vanwege hun gesteldheid niet in staat zijn naar het stemlokaal te gaan. Omdat de wetgever het onwenselijk acht dat deze mensen niet aan de stemming kunnen deelnemen, wordt hen onder bepaalde omstandigheden toegestaan om hun stem op een andere manier uit te brengen. Kiezers kunnen bijvoorbeeld bij volmacht stemmen.[3] Zij machtigen dan een andere kiezer om

[2] Zie artikel 25 IVBPR, artikel 3 van het Eerste Protocol van het EVRM.
[3] Artikel L 1 van de Kieswet.

namens hen te stemmen. De gemachtigde brengt tegelijk met diens eigen stem de stem van de volmachtgever uit.[4] *Een volmachtnemer kan maximaal twee volmachtstemmen uitbrengen.*[5]

Stemmen bij volmacht brengt mee dat het stemgeheim en de stemvrijheid van de kiezer niet volledig gegarandeerd kunnen worden, maar voor de wetgever wegen de voordelen van de volmachtregeling zwaarder.[6] *Zonder de mogelijkheid bij volmacht te stemmen kunnen kiezers die dat wel willen maar om praktische redenen niet kunnen, immers niet stemmen. De gedachte die aan de volmachtregeling ten grondslag ligt is dat het initiatief tot volmachtverlening bij de kiezer behoort te liggen. De volmachtregeling is nadrukkelijk niet bedoeld als middel voor personen en groeperingen om extra stemmen te bemachtigen van kiesgerechtigden die om hen moverende redenen niet aan de verkiezing wensen deel te nemen.*[7] *Het is daarom niet gewenst dat personen en groeperingen kiezers aanzetten tot het afleggen of verzamelen van volmachten. In de Kieswet is het ronselen van volmachten strafbaar gesteld.*

Van volmachten ronselen is volgens de huidige Kieswet sprake als iemand kiezers stelselmatig aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert om hem een volmacht te geven.[8] *Dat kan zowel in de privésituatie zijn, als in het openbaar. Uit onderzoek blijkt dat met name moderne vormen van ronselen in het openbaar met de huidige delictsomschrijving niet goed kunnen worden aangepakt.*[9] *Deze is namelijk toegesneden op klassieke vormen van volmachten ronselen, zoals iemand die huis-aan-huis volmachten verzamelt. Tegenwoordig vindt het benaderen van kiezers of derden vooral plaats met gebruikmaking van online mogelijkheden, bijvoorbeeld door middel van oproepen per mail, sociale media of in filmpjes.*[10] *Er is geen sprake van het «stelselmatig» of «persoonlijk» benaderen als iemand eenmalig een groep toespreekt met de boodschap stempassen in te leveren of zo'n bericht via sociale media verspreidt.*

Tegen deze achtergrond stelt de regering voor de delictsomschrijving van het ronselen van stemmen aan te passen. De bestanddelen «stelselmatig» en «persoonlijk» worden geschrapt.[11] *Het bestanddeel «benadert ten einde hen te bewegen» wordt vervangen door «opzettelijk benadert om die persoon ertoe te bewegen». Hiermee wordt tevens verduidelijkt dat voorwaardelijk opzet in dit verband volstaat. Dat betekent dat degene die een ander benadert, bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat die persoon bewogen wordt tot het afgeven van een volmacht.*

Of hiervan in een bepaald geval sprake is, hangt volgens de toelichting onder andere af van de gebruikte bewoordingen, de mate van sturing of indringendheid waarmee die worden geuit en of er een bepaalde gezagsverhouding bestaat. Niet strafbaar is bijvoorbeeld degene die tegen een huisgenoot zegt: «Gaat het jou vandaag lukken om te stemmen? Zo

---

[4] Zie Hoofdstuk L van de Kieswet.
[5] Artikel L 4 van de Kieswet.
[6] Reactie op aanbevelingen Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSEODIHR), Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 42.
[7] Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 67.
[8] Artikel Z 8 van de Kieswet.
[9] Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces, Kiesraad 12 juni 2015 en Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland, Kiesraad 17 mei 2019.
[10] Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces, Kiesraad 12 juni 2015 en Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54.
[11] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3.2 (Voorgestelde aanpassingen in de delictsomschrijving).

niet, dan kun je mij als je wilt een volmacht geven, zodat ik het voor je kan doen».[12] *Wel strafbaar is volgens de regering iemand die op sociale media het bericht plaatst: «Er wordt slecht weer verwacht op de dag van de verkiezingen, geef je volmacht daarom aan mij zodat je zelf de deur niet uit hoeft.» Volgens de toelichting wordt de grens van straffeloosheid in dat geval gepasseerd omdat er sprake is van een sturende uiting.*[13]

b. Ronselen in de privésfeer

Gelet op het belang van het aanpakken van met name moderne vormen van ronselen in het openbaar, heeft de Afdeling begrip voor de voorgestelde aanpassingen van de strafbaarstelling. Deze aanpassing heeft ook implicaties voor misbruik van de volmachtregeling in de privésfeer. Hierbij kan worden gedacht aan situaties waarbij een ouder of een kind zich vanwege een zorgtaak geroepen voelt om namens een hulpbehoevend familielid te stemmen, maar daarbij niet alleen zelf het initiatief neemt, maar ook druk of sturing uitoefent om tot een volmachtverlening te komen. Hoewel iemand zo'n aanbod mogelijk zal doen in de gedachte de ander behulpzaam te zijn,[14] *is deze persoon dan niettemin strafbaar.*

Evenwel verwacht de Afdeling dat de effectiviteit en handhaafbaarheid van de strafbepaling als zodanig beperkt is om ronselen in de privésfeer tegen te gaan. Ten eerste zullen mensen zich niet altijd bewust zijn van het feit dat zij zich schuldig maken aan of slachtoffer zijn van ronselen volgens de definitie van de Kieswet. Het is dan ook belangrijk om dit bewustzijn te vergroten voordat wordt ingezet op strafrechtelijke handhaving. Ten tweede zal vervolging van ronselen in veel gevallen op bewijsproblemen stuiten. De precieze bewoordingen en de omstandigheden waarin die zijn gebruikt, zijn namelijk doorslaggevend om te bepalen wie het initiatief tot volmachtverlening nam. Bij een mondeling aanbod in de privésfeer zijn de gebruikte bewoordingen echter moeilijk te bewijzen.

Het strafrecht lijkt dus om verschillende redenen minder effectief om oneigenlijk gebruik van de volmachtregeling in de privésfeer aan te pakken. Het is daarom van belang dat er ook wordt ingezet op de niet-strafrechtelijke aanpak van het ronselen van volmachten. Hier is in het bijzonder een rol weggelegd voor goede voorlichting. In de voorlichting over het verlenen van een volmacht kan onder de aandacht worden gebracht hoe aan de doelstellingen van de volmachtregeling kan worden voldaan, zonder het risico te lopen zich schuldig te maken aan strafbare gedragingen. Dit kan worden geïllustreerd met praktische voorbeelden. Daarnaast kan voorlichting ook meerwaarde hebben met het oog op het voorkomen van ronselen in het openbaar.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de implicaties die de aanpassing van de strafbaarstelling heeft voor de volmachtverlening in de privésfeer en daarbij aandacht te besteden aan de niet-strafrechtelijke aanpak van het ronselen.

De regering onderschrijft de opvatting van de Afdeling, dat het ook met de nieuwe delictsomschrijving lastig zal zijn om ronselen in de privésfeer strafrechtelijk aan te pakken vanwege bewijsproblematiek, en dat voorlichting een belangrijk middel is om het ronselen in privésfeer te

---

[12] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3.4. (Vereiste opzet).
[13] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3.4. (Vereiste opzet).
[14] *Het OM illustreert dit in de consultatiereactie van 17 april 2023 aan de hand van een voorbeeld waarin een moeder ziet dat haar zoon niet van plan is op verkiezingsdag te stemmen. Zij dringt aan de volmacht aan haar te geven zodat zijn stem niet verloren gaat en geeft hem daarbij een pen en stempas aan.*

voorkomen. Hier zal in de informatievoorziening rond verkiezingen aandacht aan worden besteed. De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Het verlenen van een volmacht

Naast het aanscherpen van de strafbepaling, wenst de regering de norm voor een eigenlijk gebruik van de volmachtregeling door een kiezer duidelijker in de Kieswet op te nemen. Hiertoe wordt voorgesteld om te expliciteren dat een volmachtgever zelf een gemachtigde aanwijst.[15] Volgens de regering moet het «klip en klaar [zijn] dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde steeds bij de kiezer behoort te liggen.»[16] Deze aanpassing moet vooral worden gezien in het licht van het verder expliciteren van de bestaande norm dat de volmachtgever zelf het initiatief tot volmachtverlening neemt.[17]

In dat verband merkt de Afdeling op dat een eigenlijk gebruik van de volmachtregeling niet alleen inhoudt dat de volmachtgever zelf de gemachtigde aanwijst, maar ook veronderstelt dat deze een instructie geeft hoe hij wil dat deze namens hem stemt. De bedoeling van de volmachtregeling is niet dat de gemachtigde de gelegenheid heeft om naar geheel eigen inzicht gebruik te maken van de volmachtstem. Dat zou immers in strijd zijn met het beginsel dat iedere kiesgerechtigde één stem kan uitbrengen.[18] De keuze van de regering om de norm voor gebruik van de volmachtgeving nadrukkelijker in de Kieswet tot uiting te brengen, roept de vraag op waarom niet ook in de Kieswet is opgenomen dat een volmachtgever een steminstructie behoort te geven.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

De regering onderschrijft de constatering van de Afdeling dat het in strijd is met het achterliggende doel van de volmachtregeling, wanneer een volmachtgever geen steminstructie meegeeft aan de gevolmachtigde. De regering ziet echter geen meerwaarde in een regeling in de Kieswet op dit punt. Het beginsel dat iedere kiesgerechtigde één stem kan uitbrengen volgt namelijk al uit artikel 4 van de Grondwet. In de informatievoorziening rond verkiezingen zal worden benadrukt dat de volmachtgever de gemachtigde een steminstructie meegeeft. Ook is de toelichting op dit punt aangevuld.

d. Meer personen benaderen, meerdere strafbare feiten?

De verruiming van de delictsomschrijving raakt ook situaties waarin iemand meerdere mensen tegelijk benadert, bijvoorbeeld in een toespraak of via sociale media. De voorgestelde vormgeving van de delictsomschrijving roept de vraag op of iemand zich in dat geval eenmaal of meermalen schuldig maakt aan het ronselen van volmachten. In de delictsomschrijving staat namelijk dat iemand strafbaar is als degene «een persoon» benadert om «die persoon» ertoe te bewegen een volmacht af te geven. Wanneer iemand met één oproep meerdere personen benadert, leidt dit dus telkens tot een voltooiing van de hier voorgestelde strafbaarstelling.

---

[15] Voorgesteld artikel L 2, eerste lid, van de Kieswet.

[16] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3.6 (Initiatief bij de volmachtgever).

[17] Deze norm volgt thans meer impliciet uit de artikelen L 1, L 8 en L 14 van de Kieswet.

[18] Dit beginsel van uniciteit of gelijkwaardigheid volgt onder andere uit artikel 4 van de Grondwet, artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Alsmede uit enkele andere internationale bronnen, zie daarover uitgebreider: Brüheim, E., Stemmen bij volmacht: waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces?, Den Haag, Boom Juridisch, 2023.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe dit bestanddeel op dit punt moet worden begrepen. Het ligt in de rede dat de wetgever het ronselen van stemmen op zichzelf strafbaar wil stellen, ongeacht het bereik dat iemand met zijn oproep heeft gehad. Als de wetgever niet beoogt om iemand per geronseld persoon strafbaar te stellen, zou de delictsomschrijving daarop moeten worden aangepast. De strafmaat geeft vervolgens voldoende ruimte om iemand die een publieke oproep heeft gedaan zwaarder te straffen dan iemand die in de privésfeer één ander persoon heeft benaderd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of het benaderen van meerdere personen met één handeling ook meerdere strafbare feiten oplevert. Als dit niet wordt beoogd, adviseert zij het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De regering merkt op dat enkelvoudige kwalificatie (eenmaal plegen) dan wel meervoudige kwalificatie (meermalen plegen) van belang is voor de straftoemeting. In de door de Afdeling bedoelde situatie hangt het vooral van de wijze van tenlasteleggen af of sprake is van eenmaal of meermalen hebben gepleegd van het delict. Wanneer de tenlastelegging door het openbaar ministerie zodanig is vormgegeven dat bedoeld is meerdere feiten niet cumulatief maar enkelvoudig ten laste te leggen als één min of meer op dezelfde tijd en plaats afspelend feitencomplex (bijvoorbeeld: «heeft geronseld op dag X, plaats Y, bestaande die gedraging eruit dat in de toespraak gedurende de bijeenkomst aan het aanwezige publiek is gezegd ....»), vloeit al uit de tenlastelegging voort dat aan de verdachte één verwijt wordt gemaakt. Een bewezenverklaring levert dan een enkelvoudige kwalificatie op. Is de tenlastelegging wél cumulatief bedoeld door het openbaar ministerie en wordt de verdachte het gelijktijdig plegen van meerdere feiten verweten (bijvoorbeeld: «op dag X, plaats Y, telkens heeft geronseld door in de toespraak gedurende de bijeenkomst telkens aan op bij die bijeenkomst aanwezige A en/of B en/of C en of personen te zeggen ....»), dan ligt het voor de hand dat de bewezenverklaring van de feiten meervoudige kwalificatie (meermalen plegen) oplevert. Bij meervoudige kwalificatie zal de rechter voor de straftoemeting rekening moeten houden met de samenloopregeling (artikelen 55 tot en met 57 Sr). In een dergelijk geval, waarin sprake is van een samenhangend, zich min of meer op dezelfde tijd en plaats afspelend feitencomplex, doet zich een situatie van eendaadse samenloop voor (artikel 55 Sr).

De Hoge Raad heeft o.a. op 20 juni 2017 (ECLI:NL:HR:2017:1111) bepaald dat in geval van eendaadse samenloop het in beginsel aan de feiten-rechter is om de vraag te beantwoorden of hij het bewezenverklaarde enkelvoudig kwalificeert (onder de zwaarste strafbepaling) dan wel of hij meervoudig kwalificeert en vervolgens de zwaarste strafbepaling toepast bij de straftoemeting. De regering ziet, gelet hierop, geen aanleiding om de delictsomschrijving aan te passen.

2. Toewijzing restzetels

a. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

De zetelverdeling verloopt op grond van de Kieswet in enkele stappen. Allereerst wordt de kiesdeler berekend.[19] Het aantal keren dat een partij de kiesdeler heeft behaald, bepaalt het aantal zetels dat aan de partij wordt toebedeeld. Na de verdeling van deze «volle zetels» blijven er in de praktijk altijd «restzetels» over. Partijen halen immers nooit precies een

[19] Dit is het totaal aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels in het vertegenwoordigend orgaan (artikel P 5 van de Kieswet).

veelvoud van de kiesdeler. De resterende zetels worden verdeeld volgens twee systemen: het systeem van de grootste overschotten of het systeem van de grootste gemiddelden.[20]

Het systeem van de grootste overschotten wordt gebruikt voor de vaststelling van uitslagen voor vertegenwoordigende organen met minder dan 19 zetels. Bij deze toewijzing kunnen lijsten met een stemmenaantal dat hoger is dan 75% van de kiesdeler in aanmerking komen voor een (rest)zetel. Bij vertegenwoordigende organen die bestaan uit 19 of meer zetels, worden de restzetels verdeeld volgens het systeem van de grootste gemiddelden. Ook dan is het mogelijk om met een stemcijfer lager dan de kiesdeler voor een restzetel in aanmerking te komen. Bij de uitslagvaststelling voor de Tweede Kamer geldt dat partijen altijd minimaal de kiesdeler moeten halen om in aanmerking te kunnen komen voor een restzetel.[21]

Onderzoek van de regering na de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen laat zien dat 89 partijen, in 75 gemeenten, een zetel kregen zonder dat zij de kiesdeler hadden behaald.[22] *Kleinere fracties zouden volgens de regering minder goed in staat zijn het complexe werk van de gemeenteraad effectief uit te voeren en coalitievorming bemoeilijken. De regering stelt daarom voor om ook bij decentrale vertegenwoordigende organen een kiesdrempel te stellen op de hoogte van de kiesdeler.*

b. Kiesdrempel bij decentrale vertegenwoordigende organen

Het wetsvoorstel bepaalt dat partijen altijd minimaal de kiesdeler moeten behalen om in aanmerking te komen voor een restzetel, waarmee een beperkte kiesdrempel wordt ingevoerd. De Afdeling heeft begrip voor deze keuze in het licht van de doelstelling om het decentrale bestuur te versterken.[23] *Het wetsvoorstel kan, zoals de toelichting stelt, bijdragen aan een zekere vermindering van versnippering van vertegenwoordigende organen.*[24] *De bepalingen in de Grondwet verzetten zich niet tegen een beperkte kiesdrempel.*[25] *Wel is het belangrijk die keuze goed te motiveren en gevolgen in kaart te brengen. Hierna gaat de Afdeling in op de elementen die nadere toelichting behoeven.*

Met de voorgestelde wijziging wordt de kiesdrempel bij decentrale vertegenwoordigende organen gelegd op de kiesdeler.[26] *Volgens de regering wordt de situatie daarmee gelijkgetrokken met die van de Tweede Kamerverkiezingen. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de regeling voor de (kleinere) decentrale vertegenwoordigende organen anders uitwerkt. Kleine vertegenwoordigende organen hebben vanwege hun omvang al een hogere drempel. Doordat bij decentrale vertegenwoordigende organen minder zetels te verdelen zijn, komt door het*

---

[20] Artikelen P 7 en P 8 van de Kieswet.

[21] Artikel P 7, tweede lid, van de Kieswet.

[22] *Het ging om partijen die gemiddeld 91,4% van de kiesdeler hebben behaald. De laagste waarde bedroeg 75,4% van de kiesdeler, die partij kwam 121 stemmen te kort voor de kiesdeler. De hoogste waarde bedroeg 99,9% van de kiesdeler, die partij kwam 1 stem te kort voor de kiesdeler. Zie: Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, blg. 1051528, p. 46 e.v. In de bevindingen worden overigens 87 gevallen genoemd in 74 gemeenten.*

[23] Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 2.

[24] Toelichting op het wetsvoorstel, Algemeen deel, paragraaf 3 (Aanpassing vereisten voor toekenning van een restzetel

[25] Artikel 129, tweede lid, van de Grondwet. Ook het zetelverdelingssysteem en de kiesdrempel bij de Tweede Kamerverkiezingen zijn al een zekere aantasting van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging, zie Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 3, p. 63 en Elzinga, D.J. e.a., Het Nederlandse kiesrecht, Deventer, Kluwer, 2012.

[26] Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3 (Aanpassing vereisten voor toekenning van een restzetel).

wetsvoorstel de relatieve kiesdrempel fors hoger te liggen dan bij de Tweede Kamerverkiezing. Bij de Tweede Kamerverkiezing ligt de kiesdrempel op 0,67%; een lijst moet namelijk $^{1}/_{150}$ van het totaalaantal geldige stemmen (de kiesdeler) behalen om in de Kamer vertegenwoordigd te zijn.[27] Bij decentrale vertegenwoordigende organen kan de kiesdrempel tot wel zestien keer hoger uitpakken.[28] In de toelichting worden deze verschillen niet benoemd.

Vanwege de relatief hoge drempel die (kleinere) decentrale vertegenwoordigende organen al hebben, dempt de huidige manier van restzetelverdeling het effect daarvan op de samenstelling van het orgaan. De voorgestelde kiesdrempel zal gevolgen hebben voor de representativiteit van decentrale vertegenwoordigende organen. De toelichting gaat ook daar onvoldoende op in.

De aangepaste restzetelverdeling geldt voor alle decentrale vertegenwoordigende organen van grote en kleine omvang en daarmee ook voor provinciale staten, algemene besturen, eilandsraden en kiescolleges. Uit de toelichting blijkt niet of de problematiek zoals bij gemeenteraadsverkiezingen ervaren, ook en in dezelfde mate voorkomt bij andere decentrale vertegenwoordigende organen. Enkele consultatiereacties wijzen erop dat de problematiek van versplintering bij deze organen minder wordt gevoeld. Het is wenselijk dat in de toelichting wordt verduidelijkt in hoeverre deze problematiek ook bij andere decentrale vertegenwoordigende organen speelt.

Tot slot blijkt uit de toelichting onvoldoende welke alternatieven overwogen zijn om het decentraal bestuur te versterken, zoals het stellen van hogere eisen voor deelname aan de verkiezingen. Ook kan decentraal de fractievorming en onderlinge samenwerking verder worden gestimuleerd. Het bevorderen van samenwerking in grotere verbanden heeft mogelijk een groter effect op het tegengaan van versnippering dan het verhogen van de kiesdrempel. Immers, met het verhogen van de kiesdrempel voor partijen die minder dan de kiesdeler halen, zou bij de gemeenteraadsverkiezing van 2022 zo'n 15% van de eenmansfracties (89 van 592) niet verkozen zijn.[29] Daarmee zal het wetsvoorstel mogelijk een minder groot effect hebben op de slagkracht van het decentraal bestuur dan wordt beoogd.

De Afdeling adviseert de keuze voor aanpassing van de restzetelverdeling, ook in het licht van mogelijke alternatieven en gevolgen, nader te motiveren.

Omdat een knip is aangebracht in het wetsvoorstel, die inhoudt dat slechts het onderdeel van het wetsvoorstel over de aanscherping van de strafbaarstelling van ronselen wordt ingediend, wordt op deze plaats met die mededeling volstaan. Op het moment dat ook het onderdeel van het wetsvoorstel over de aanpassing van de restzetelverdeling wordt ingediend, wordt een reactie opgesteld op hoofdstuk 2 van het advies van de Raad van State.

---

[27] Artikel P 7, tweede lid, van de Kieswet.

[28] Die drempel ligt in een gemiddelde gemeenteraad met 23 raadsleden op $^{1}/_{23}$ van het totaalaantal geldige stemmen: 4,35%. Bij de kleinste decentrale vertegenwoordigende organen (gemeenten, eilandsraden en kiescolleges met 9 zetels) bedraagt dit 11,11%, bij de grootste decentrale vertegenwoordigende organen (provinciale staten met 55 zetels) bedraagt dit 1,82%.

[29] Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, blg. 1051528, p. 30.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge