

Vergaderjaar 2024–2025

**36 641**

## **Wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de vereisten voor de toewijzing van restzetels (Wet aanscherping vereisten toewijzing restzetels)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. INLEIDING**

In een Kamerbrief over de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 heeft mijn ambtsvoorganger een wetswijziging aangekondigd die ervoor zorgt dat de drempel voor toekenning van restzetels bij alle verkiezingen (uitgezonderd de Eerste Kamerverkiezing) gelijk wordt getrokken met die voor toekenning van restzetels bij Tweede Kamerverkiezingen.<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel regelt deze wijziging van de restzetelverdeling. In paragraaf 2 van deze memorie van toelichting wordt de aanpassing van de vereisten voor toewijzing van restzetels nader toegelicht. In paragraaf 3 wordt kort stilgestaan bij de administratieve en financiële gevolgen en in paragraaf 4 zijn de ontvangen adviezen en reacties uit de internetconsultatie uiteengezet.

##### **2. AANPASSING VEREISTEN VOOR TOEKENNING VAN EEN RESTZETEL**

Bij Tweede Kamerverkiezingen moeten partijen ten minste de kiesdeler (het totaal aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels) halen om in aanmerking te komen voor een restzetel (artikel P 7, tweede lid, van de Kieswet). Dit vereiste geldt niet bij andere verkiezingen waar het aantal te verdelen zetels 19 of meer bedraagt. Bij verkiezingen waar het aantal te verdelen zetels minder dan 19 bedraagt, moet een partij 75% van de kiesdeler hebben behaald om in aanmerking te komen voor een restzetel (artikel P 8, tweede lid, van de Kieswet).

Uit de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 is gebleken dat in de 333 gemeenteraden waarvoor een verkiezing werd gehouden, 592 partijen met één zetel zijn toegelaten. Aan 89 van deze 592 partijen (in 75 gemeenten) is een (rest)zetel toegewezen zonder dat zij de kiesdeler hebben behaald.<sup>2</sup> Aanleiding voor deze inventarisatie was een toezegging die de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 9/10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, blg. 1051528, p. 46 e.v.

Koninkrijksrelaties (BZK) heeft gedaan tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over het voorstel voor de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.<sup>3</sup> Tijdens dat debat is gesproken over de voorgestelde wettelijke maatregelen ter verbetering van het functioneren van het decentraal bestuur, alsmede over andere maatregelen en mogelijkheden om raadsleden beter in hun werk te ondersteunen en verdere versterking van het decentraal bestuur.

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 4 september 2023 wordt op verschillende manieren ingezet op het versterken van het functioneren van de bestuursorganen op gemeentelijk en provinciaal niveau, en de essentiële rol van de volksvertegenwoordigingen daarbinnen.<sup>4</sup> De Minister van BZK laat in dat kader onderzoek doen naar de voor- en nadelen van een mogelijke uitbreiding van het aantal decentrale volksvertegenwoordigers, en of dat bijdraagt aan een versterking van de positie en het functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen.

De regering meent dat het aanpassen van de restzetelverdeling een belangrijke bijdrage kan leveren aan het versterken van het openbaar bestuur op decentraal niveau. Daarom wordt voorgesteld om de drempel voor de toekenning van een restzetel bij andere verkiezingen dan Tweede Kamerverkiezingen gelijk te trekken met die voor Tweede Kamerverkiezingen. Zij meent dat het niet onredelijk is om te regelen dat een partij eerst op eigen kracht een zetel moet hebben behaald (100% van de kiesdeler) voordat zij in aanmerking komt voor een restzetel. In aanvulling daarop overweegt de regering het volgende. Bij de wijziging van de Kieswet in 1989 is in de Tweede Kamer een debat gevoerd over het al dan niet in stand houden van het verschil in de restzetelverdeling bij Tweede Kamerverkiezingen ten opzichte van andere verkiezingen. De restzetelverdeling werd toen niet aangepast voor andere verkiezingen vanwege de te verwachten gevolgen voor kleine partijen, die hierdoor – in vergelijking met de Tweede Kamer – lastiger een zetel zouden kunnen bemachtigen.<sup>5</sup> Immers, bij andere verkiezingen dan Tweede Kamerverkiezingen zijn er veel minder zetels te verdelen, en is er dus al een hogere (procentuele) drempel om een zetel te bemachtigen. Sinds 1989 is echter het aantal gemeenten ruim gehalveerd (van ca. 700 in 1989 naar 342 nu). Hierdoor is het aantal zetels per gemeenteraad gemiddeld toegenomen, waardoor een lager percentage stemmen nodig is om een zetel te bemachtigen. Waar er in 1989 nog zorgen waren over de vraag of kleine partijen wel in de raad konden komen, en of deze niet verdrongen zouden worden door de grote (landelijke) partijen, zijn de zorgen anno 2023 van andere aard.

Ook het Montesquieu Instituut (een kenniscentrum voor parlementaire democratie) wijst in een recent policy paper op een aantal problemen die samenhangen met de versnippering van gemeenteraden: «De politieke complexiteit, die een groter aantal politieke partijen met zich meebrengt, beïnvloedt de duur van coalitievorming alsmede de omvang van de akkoorden.<sup>6</sup> Het vormen van colleges verloopt na de verkiezingen van 2022 langzamer dan na de twee voorgaande keren, voornamelijk bij de grotere gemeenten.<sup>7</sup> Dit zijn tevens de gemeenten waar de versnippering van de gemeenteraden is toegenomen ten opzichte van eerdere verkie-

<sup>3</sup> Handelingen II 2021/22, 35 546, nr. 73, item 19, p. 7.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2022–23, 36 200 VII, nr. 178.

<sup>5</sup> Handelingen II 1988/89, nr. 65, p. 5664 e.v.; nr. 67, p. 5800 e.v.; nr. 68, p. 5853 e.v.

<sup>6</sup> Otjes, de Natris & Allers, «De duur van formaties en de lengte van collegeakkoorden», (Rapport Rijksuniversiteit Groningen) maart 2021

<sup>7</sup> Ketelaar & Wassens, «Collegeformatie veel trager dan in 2018 en 2014», NRC 24 mei 2022

zingen.»<sup>8</sup>, <sup>9</sup> En: «Het inhoudelijk werk op gemeentelijk niveau is in de afgelopen jaren complexer geworden door de decentralisatie van overheidstaken. Dit maakt de controlefunctie van de raad des te meer essentieel. De vertegenwoordigde politieke partijen moeten hier wel de capaciteit voor hebben. Wanneer versnippering leidt tot fracties die te klein zijn om deze taak effectief uit te voeren, dan kan deze onvoldoende gerealiseerd worden.<sup>10</sup> Eenmansfracties erkennen zelf ook de druk die op hen ligt, doordat veel tijd in het raadslidmaatschap gaat zitten en ze keuzes moeten maken aan welke dossiers aandacht wordt besteed.»<sup>11</sup>, <sup>12</sup>

De regering beseft dat de enkele verhoging van de drempel om voor een restzetel in aanmerking te komen naar hetzelfde niveau als voor de Tweede Kamerverkiezing, geen einde zal maken aan (de zorgen over) de trend van versplintering en langere formaties. Wel meent zij dat er, gelet op het voorgaande, goede redenen zijn om wat de restzetelverdeling betreft thans een andere afweging te maken dan in 1989. De regering stelt voor de drempel voor een restzetel ook voor de andere in de Kieswet geregelde verkiezingen (de verkiezingen voor provinciale staten, de algemeen besturen van de waterschappen, de eilandsraden en de kiescolleges) te verhogen naar 100% van de kiesdeler. Zij ziet geen aanleiding voor een andere regeling voor deze verkiezingen, en vindt het wenselijk om tot een uniforme regeling van de restzetelverdeling te komen voor alle type verkiezingen die op grond van de Kieswet worden gehouden. Daarbij neemt zij in aanmerking dat ook in de provinciale staten een toenemende versnippering is waar te nemen. Bij de verkiezingen in 2011 haalden 16 verschillende partijen een of meer zetels. Bij de verkiezingen in 2019 waren dat er 23.<sup>13</sup> Bij de provinciale statenverkiezingen in 2019 is het twee keer voorgekomen dat een partij een zetel kreeg toegewezen zonder ten minste de kiesdeler te hebben behaald, in twee provincies. Bij de waterschapsverkiezingen in 2019 is het in zeven waterschappen in totaal twaalf keer voorgekomen dat een partij een zetel kreeg toegewezen zonder ten minste de kiesdeler te hebben behaald.

Zowel in de consultatiefase als in het advies van de Raad van State is aandacht gevraagd voor de gevolgen van deze wijziging voor kleinere vertegenwoordigende organen. In een gemeenteraad met bijvoorbeeld 11 raadszetels vertegenwoordigt iedere zetel 9,09% van de stemmen. Door te regelen dat partijen slechts in aanmerking komen voor een restzetel indien zij zelfstandig tenminste één zetel hebben behaald, ontstaat per saldo een kiesdrempel van ruim 9%. Dat is een aanzienlijk hogere drempel dan dat er ontstaat bij een gemeente met 25 zetels (4% procent van de stemmen) of bij de Tweede Kamer (0,6667%). De relatief hoge drempel heeft effect op de mate van representativiteit van de kleinere vertegenwoordigende organen. De regering is zich bewust van deze gevolgen maar acht het belang om tot een uniforme wijze van restzetelverdeling te komen voor alle decentrale vertegenwoordigende organen, en het belang om de toenemende versnippering tegen te gaan, doorslaggevend.

<sup>8</sup> Otjes, «Groeïende versplintering? Een «Urban Myth»», Hofvijver 28 maart 2022.

<sup>9</sup> Montesquieu Instituut – Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, p. 6.

<sup>10</sup> Knoop, «De kiesdrempel als (schijn)oplossing tegen de politieke versnippering», FD 30 maart 2022

<sup>11</sup> Frijters & vd Berg, «Versnippering gemeenteraden zet door: maar liefst 592 eenmansfracties», De Volkskrant 18 maart 2022. Anders: Van de Ven & Dorna, «Eénpitter in de gemeenteraad rukt op: muurbloempje of bijtertje?», BD 17 maart 2022

<sup>12</sup> Montesquieu Instituut – Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, p. 6.

<sup>13</sup> Weliswaar kregen provinciale staten van zowel Flevoland als Utrecht er in 2019 twee zetels bij, maar in geen van beide staten haalde een politieke groepering bij de verkiezingen in 2019 een zetel die niet elders ook ten minste een zetel behaalde.

Met het verhogen van de drempel om voor een restzetel in aanmerking te komen wordt de kans groter dat een partij meer dan één restzetel ontvangt. Er zijn namelijk minder partijen die recht hebben op een restzetel wanneer deze drempel wordt verhoogd. Dit strookt echter niet met het derde lid van artikel P 8, waaruit volgt dat bij verkiezingen waar het aantal te verdelen zetels minder dan 19 bedraagt, alle partijen niet meer dan één restzetel mogen ontvangen. Dit zou betekenen dat er mogelijk zetels niet verdeeld kunnen worden omdat alle partijen die tenminste één zetel hebben behaald, ook allemaal al een restzetel hebben gekregen. Om deze situatie te voorkomen, wordt voorgesteld het laatste zinsdeel van het derde lid van artikel P 8 te schrappen.

Wat de Eerste Kamerverkiezing betreft wil de regering een uitzondering maken op het voorstel tot aanpassing van de drempel om voor een restzetel in aanmerking te komen, en stelt zij voor om het huidige stelsel te behouden. Voor de Eerste Kamer geldt immers een geheel andere kiesdeler, nu deze Kamer niet rechtstreeks door het volk wordt gekozen, maar door de leden van de provinciale staten en de diverse kiescolleges. Ook wijst de regering op de aangenomen motie-Van der Graaf (CU) bij de eerste lezing van de wijziging van de Grondwet inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.<sup>14</sup> In deze motie werd de regering gevraagd om zeker te stellen dat haar voorstellen tot aanpassing van de Kieswet niet leiden tot een verslechtering van de representatie van kleine(re) partijen in de Eerste Kamer. Als de voorgestelde wijziging van de Grondwet wordt aanvaard, zal het systeem van restzetelverdeling bij Eerste Kamerverkiezingen moeten worden heroverwogen. Zou nu een aanpassing van de vereisten voor toewijzing van restzetels in de Eerste Kamer worden voorgesteld, dan wordt vooruitgelopen op die heroverweging, en wordt het moeilijker om de motie-Van der Graaf uit te voeren.

### **3. ADMINISTRATIEVE EN FINANCIËLE GEVOLGEN**

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële of administratieve gevolgen voor burgers, bedrijven of overheden. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

### **4. ADVIEZEN EN CONSULTATIE<sup>15</sup>**

Het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de Kiesraad en de Openbare Lichamen van Bonaire en Saba. Ook heeft internetconsultatie over het wetsvoorstel plaatsgevonden. De adviezen uit de consultatie zijn zorgvuldig gewogen en hebben op verschillende onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze toelichting. Op een deel van de adviezen is ingegaan in het voorgaande, of wordt ingegaan in het artikelsgewijze deel van de toelichting. Hieronder wordt ingegaan op die adviezen waarop niet elders in deze toelichting is gereageerd.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 532, nr. 9.

<sup>15</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

## NVVB

De NVVB is akkoord met de voorgestelde wijzigingen van de Kieswet en heeft geen inhoudelijke bezwaren. Ze ziet geen onevenredig grote gevolgen voor de uitvoering wanneer de voorgestelde wijzigingen in werking zullen treden.

### *Saba en Bonaire*

Het openbaar lichaam Saba merkt op dat de voorgestelde wijziging van de restzetelverdeling gevolgen kan hebben voor kleinere vertegenwoordigende organen, waarbij partijen een groter percentage van de stemmen moeten behalen om minstens één zetel te behalen. Dit kan gevolgen hebben voor de representativiteit van de kiezers in de betreffende vertegenwoordigende organen.

Het openbaar lichaam Bonaire wijst erop dat versplintering in de lokale politiek op Bonaire een minder grote rol speelt dan in Europees Nederland. Om die reden is het openbaar lichaam Bonaire van mening dat de noodzaak om de restzetelverdeling te wijzigen en versplintering tegen te gaan voor Caribisch Nederland minder groot is.

De regering is van oordeel dat het van belang is dat een partij eerst op eigen kracht een zetel moet hebben behaald voordat zij voor een restzetel in aanmerking komt. De regering acht het onwenselijk om voor Caribisch Nederland een andere restzetelverdeling aan te houden dan in Europees Nederland.

## VNG

De VNG ondersteunt de argumentatie voor het minimaal één zetel «op eigen kracht» behalen voordat een partij in aanmerking komt voor een restzetel, zoals dit wetsvoorstel beoogt. Het verdient volgens de VNG de voorkeur om een en dezelfde systematiek te hanteren bij de toewijzing van restzetels voor alle in de Kieswet geregelde verkiezingen, waarbij ook geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt tussen kleine gemeenten (< 19 zetels) en grotere gemeenten (> 19 zetels). Hierbij overweegt de VNG onder meer dat er een steeds grotere druk ontstaat op gemeenteraadsleden om hun steeds complexere taak te vervullen, wat nog eens wordt bemoeilijkt als er sprake is van kleine eenmansfracties. Wel vraagt de VNG zich af wat de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk voor consequenties zullen hebben voor de versplintering in de gemeenteraad. Zij adviseert daarom te onderzoeken wat de consequenties van de voorgestelde wijziging zijn voor onder andere de samenstelling en het functioneren van de gemeenteraad en fracties binnen de gemeenteraad, en daarmee voor het totale democratische proces op lokaal niveau.

De regering beoogt met de voorgestelde wijziging omtrent de toewijzing van restzetels het aantal éénmansfracties terug te dringen. Om die reden wordt de grens gehanteerd dat iedere partij tenminste de kiesdeler moet hebben behaald, om in aanmerking te komen voor een restzetel. De regering acht dit een proportionele grens. De voorgestelde wijziging zal als gevolg hebben dat het aantal fracties in gemeenteraden kleiner zal zijn en er dus minder sprake is van versnippering. Grotere fracties zijn over het algemeen beter in staat om de veelheid aan dossiers goed te kunnen behandelen, omdat zij de werklust kunnen verdelen. De regering meent dat dit het democratische proces op lokaal niveau ten goede zal komen.

Ten slotte geeft de VNG nog mee dat de gestelde grens van maximaal 19 raadszetels, waarbij raadszetels die vrijkomen door lijstuitputting worden herverdeeld, los te laten en hiervoor geen grens meer te stellen. De regering merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel ziet op het aanscherpen van de vereisten voor toekenning van restzetels. Met dit

wetsvoorstel is niet beoogd de gestelde grens van maximaal 19 raadszetels voor het herverdelen van zetels bij lijstuitputting te wijzigen. Desalniettemin merkt de regering op dat het probleem van bestuurbaarheid door het niet vervullen van raadszetels zich minder voordoet bij een grotere gemeenteraad dan bij kleinere gemeenteraden. In een relatief kleine gemeenteraad zou het structureel onbezet blijven van één of meer zetels tot een grotere bestuurslast voor de resterende raadsleden leiden, bij grotere gemeenteraden is dit probleem kleiner. De regering kiest er daarom op dit moment voor de mogelijkheid van herverdeling van zetels bij lijstuitputting qua omvang beperkt te houden.

#### *Kiesraad*

De Kiesraad adviseert om de uitzondering voor de Eerste Kamerverkiezing met betrekking tot het voorstel toewijzen restzetels te heroverwegen. Ook in de Eerste Kamer neemt immers het aantal kleine fracties toe. De aangenomen motie-Van der Graaf (CU) hoeft volgens de Kiesraad niet in de weg te staan aan het invoeren van een kiesdrempel voor de Eerste Kamer op grond van dit wetsvoorstel. De regering heeft overwogen dat het niet wenselijk is om de voorgestelde wijziging ook te laten gelden voor de Eerste Kamerverkiezing. Dat zou vooruitlopen op de uitvoering van de motie Van der Graaf, omdat het voorstel gevolgen zal hebben voor kleinere partijen in de Eerste Kamer.

#### *Internetconsultatie*

Van 16 februari tot en met 16 april 2023 zijn het wetsvoorstel en de toelichting raadpleegbaar geweest op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Er zijn negen reacties ontvangen, waarop hieronder – in hoofdlijnen – wordt gereageerd.

De Unie van Waterschappen (UvW) steunt de voorgestelde wijziging met betrekking tot het toekennen van de restzetels, gelet op het terugdringen van de versnippering in de besturen. Bij de (ten tijde van het advies van de UvW) meest recente waterschapsverkiezingen hebben meerdere partijen in verschillende waterschappen een restzetel gekregen zonder dat zij zelf een volle zetel hebben behaald. De UvW is daarom benieuwd wat voor effect dit op de uiteindelijke zetelverdeling bij de waterschappen gaat hebben, temeer omdat er minder zetels te verdelen zijn in een Waterschapsbestuur dan in de Tweede Kamer. De regering beoogt met de voorgestelde wijziging omtrent de toewijzing van restzetels het aantal éénmansfracties terug te dringen. Dit leidt tot minder versnippering binnen decentrale vertegenwoordigende organen, waardoor de bestuurbaarheid van onder andere waterschappen zal worden verbeterd. Minder versnippering kan er eveneens toe leiden dat de fracties groot genoeg om hun controlerende taak effectief uit te oefenen. Om die reden wordt de grens gehanteerd dat iedere partij tenminste de kiesdeler moet hebben behaald om in aanmerking te komen voor een restzetel. De regering acht dit een proportionele grens.

Een inzender merkt op dat dezelfde vereisten omtrent restzetelverdeling voor alle verkiezingen de eenduidigheid ten goede komt. Wel stelt de inzender dat er in de praktijk mogelijk administratieve en financiële lasten bij zullen komen wanneer een partij die op slechts een aantal stemmen na niet de kiesdeler heeft weten te behalen, en in de nieuwe situatie dus ook niet meer in aanmerking komt voor een restzetel, vraagt om een hertelling. Het is daarom denkbaar dat er vaker hertellingen zullen worden afgedwongen in de toekomst wanneer partijen meer baat hebben bij het behalen van minstens één zetel. De regering meent dat de administratieve en financiële lasten, waaronder het aantal hertellingen, met dit

wetsvoorstel beperkt zullen blijven. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie.

Een inzender merkt op dat, wanneer alleen partijen in aanmerking komen voor restzetels die de kiesdeler op eigen kracht hebben behaald, de kans bestaat dat er meer restzetels zijn dan dat er partijen overblijven. Dit zou dus betekenen dat partijen meer dan één restzetel krijgen toegewezen, maar bij verkiezingen waarbij minder dan 19 zetels zijn te verdelen is dit niet mogelijk. Uit artikel P 8, derde lid, van de Kieswet volgt namelijk dat bij deze verkiezingen geen van de partijen meer dan één restzetel mogen ontvangen. De regering deelt de conclusie van de inzender dat het derde lid van artikel P 8 tot gevolg kan hebben dat met de voorgestelde wijziging van de restzetelverdeling één of meer restzetels onverdeeld blijven. Dit is onwenselijk. Om die reden heeft de regering een wijziging aan het wetsvoorstel toegevoegd waarin het laatste deel van het derde lid van artikel P 8 wordt geschrapt.

Een andere inzender merkt op dat er nog altijd kleine gemeenten bestaan waarbij minder dan 19 zetels zijn te verdelen en waarbij de kiesdrempel procentueel een stuk hoger is dan bij bijvoorbeeld de Tweede Kamerverkiezingen. Bij de kleinste gemeenten en alle eilandraden moet straks op eigen kracht de kiesdrempel van boven de 10 procent worden behaald. De inzender vraagt zich af of deze kleinere gemeenten ook problemen ervaren met de versnippering en of het voorstel wel proportioneel is voor deze gevallen. Het klopt dat de kiesdrempel procentueel hoger is in kleinere gemeenten ten opzichte van grotere gemeenten. Dat doet echter niet af aan de kern van het wetsvoorstel, namelijk dat een partij eerst op eigen kracht een zetel moet hebben behaald voordat zij voor een restzetel in aanmerking komt. Dat is bij kleine vertegenwoordigende organen niet anders dan bij grotere organen. De regering is dan ook niet voornemens om onderscheid tussen gemeenten te maken op basis van de grootte van gemeenten.

Een inzender meent dat aan het voorstel om enkel restzetels toe te kennen aan partijen die op eigen kracht de kiesdeler hebben behaald, een aantal nadelen kleven. Zo zou deze werkwijze kunnen leiden tot onredelijke situaties wanneer alle partijen die niet een zetel hebben weten te bemachtigen, samen een groot deel van de kiezers vertegenwoordigen. In de hypothetische situatie dat iedere partij bij een verkiezing minder stemmen dan de kiesdrempel heeft behaald, zou zelfs een impasse kunnen ontstaan. Daarnaast doet de inzender een aantal suggesties voor alternatieven waarbij de zetels volgens de inzender evenrediger worden verdeeld. De regering beoogt met onderhavig wetsvoorstel om het aantal eenmansfracties in het lokale bestuur terug te dringen, gelet op de toenemende druk op gemeenteraadsleden en de complexiteit van het werk. Eenmansfracties hebben minder faciliteiten en capaciteiten om het werk goed uit te kunnen voeren. Zorgen over de werkdruk en uitvoerbaarheid van het werk wegen voor de regering zwaarder dan de zorg dat kleine partijen die niet op eigen kracht een restzetel halen niet vertegenwoordigd worden in het lokale bestuur.

De laatste inzender stelt voor om het aantal zetels in de Tweede Kamer te verhogen van 150 naar 260. Door de voorgestelde wijziging worden volgens de inzender nog minder stemmen gehoord, omdat de kleinere partijen niet 100% van de kiesdrempel halen. Bij een grote versplintering kan het zijn dat maar weinig partijen een volle zetel halen en vervolgens dus een te beperkt aantal grotere partijen, met weinig steun, alle zetels toegewezen krijgen. Ook waarschuwt de inzender dat bij verkiezingen waar minder dan 19 zetels te verdelen zijn, artikel P 8 lid 3 van de Kieswet een obstakel kan vormen omdat partijen niet meer dan één restzetel

mogen ontvangen. De inzender vraagt zich af wat er in zo'n geval met de niet verdeelde zetels zou gebeuren. Ten slotte adviseert de inzender de minimumleeftijd om te stemmen te verlagen naar zestien jaar. De regering merkt op dat het verhogen van het aantal zetels in de Tweede Kamer en de verlaging van de minimumleeftijd om te stemmen niet vallen binnen het bereik van het onderhavige wetsvoorstel. De regering deelt de conclusie van de inzender dat het derde lid van artikel P 8 tot gevolg kan hebben dat één of meer restzetels onverdeeld blijven en stelt daarom voor om het laatste deel van dit lid te laten vervallen.

## **II. ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### *ARTIKEL I*

Onderdelen A en B (Artikelen P 7 en P 8)

De artikelen P 7 en P 8 regelen de wijze waarop en de voorwaarden waaronder restzetels worden toegewezen. Zo bepaalt artikel P 7, tweede lid, dat lijsten waarvan het stemcijfer lager is dan de kiesdeler, niet in aanmerking komen voor de toekenning van restzetels, indien het de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreft. Voorts bepaalt artikel P 8, tweede lid, dat lijsten met een stemcijfer dat lager is dan 75% van de kiesdeler, geen restzetels kunnen ontvangen.

De onderdelen A en B regelen dat restzetels, ongeacht de omvang van het vertegenwoordigende orgaan waarvoor een verkiezing wordt gehouden, niet worden toegewezen aan lijsten waarvan het stemcijfer lager is dan de kiesdeler. Uitgangspunt is dat een lijst minimaal 100% van de kiesdeler gehaald moet hebben, wil zij een restzetel kunnen ontvangen. Voor een nadere toelichting op de overwegingen hieromtrent, wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

In onderdeel B is tevens de laatste zinsnede van het derde lid van artikel P 8 komen te vervallen. Reden hiervoor is dat met het verhogen van de drempel om voor een restzetel in aanmerking te komen, de kans groter wordt dat een partij meer dan één restzetel ontvangt. Uit de laatste zinsnede van het derde lid volgde dat bij verkiezingen waar het aantal te verdelen zetels minder dan 19 bedraagt, alle partijen niet meer dan één restzetel mogen ontvangen. Dat zou betekenen dat er mogelijk zetels niet verdeeld kunnen worden. Dit is onwenselijk. Om die reden wordt voorgesteld de laatste zinsnede derde lid van artikel P 8 te laten vervallen.

### *ARTIKEL II*

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierbij moet een termijn van ten minste zes maanden worden gehanteerd tussen het moment van inwerkingtreding van de wet en de eerste verkiezing waarbij de aanpassing voor het eerst geldt. Dit volgt uit een bestuurlijke afspraak met de Kiesraad en de VNG voor wijzigingen van de Kieswet die een aanpassing vergen van de software die wordt gebruikt in het proces van uitslagvaststelling (wat het geval is voor de voorgestelde wijziging van de regels over de toewijzing van restzetels).

### *ARTIKEL III*

Dit artikel bepaalt de citeertitel van de wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J.J.M. Uitermark