

**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. 5 VERSLAG
Vastgesteld 16 december 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	2
2. Aanpassing vereisten voor toekenning van een restzetel	3
3. Adviezen en consultatie	10

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de PVV hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de vereisten voor de toewijzing van restzetels. Graag willen deze leden enkele opmerkingen maken en de regering enkele vragen stellen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel. Deze leden ondersteunen de grondgedachte van het voorstel en de wens om versnippering van het politiek landschap tegen te gaan.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben het voorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de vereisten voor de toewijzing van restzetels (Wet aanscherping vereisten toewijzing restzetels) gelezen. Deze leden hebben wel nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de vereisten voor de toewijzing van restzetels. Deze leden zien dit voorstel als bedreiging voor de representatieve democratie in Nederland. Tevens zijn zij van mening dat voorliggend voorstel voorbijgaat aan de terechte zorgen over werkdruk bij gemeenteraadsleden in kleine fracties. Deze leden hebben derhalve nog vele vragen over de gemaakte afwegingen en de gevolgen van deze wetswijziging.

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ervoor moet gaan zorgen dat bij de verdeling van restzetels voortaan een partij alleen in aanmerking kan komen voor een restzetel als die partij op eigen kracht tenminste zelf een zetel heeft behaald. Hiermee gaan voor gemeenteraden, Provinciale Staten, de algemeen besturen van de waterschappen, de eilandsraden en de kiescolleges dezelfde regels gelden als nu al voor de Tweede Kamer het geval is. Deze leden begrijpen de zorgen van de regering over de versnippering van vertegenwoordigende organen, waaronder met name gemeenteraden, over veel partijen. Met de regering zijn deze leden van mening dat deze versnippering in de vorming van colleges en de politieke besluitvorming kan belemmeren. Bovendien ervaren gemeenteraadsleden – zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt – nu al grotere druk hun steeds complexere taak te vervullen, wat nog eens wordt bemoeilijkt als er sprake is van eenmansfracties. Dat alles pleit dus voor de voorgestelde aanscherping van de vereisten voor toewijzing van een restzetel. Wel hebben deze leden vragen bij de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de representativiteit van de desbetreffende volksvertegenwoordigingen.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel in verband met de aanscherping van de vereisten voor de toewijzing van restzetels. Deze leden zien, net als de regering, dat er ongelijkheid zit in het toewijzen van restzetels op landelijk en decentraal niveau en het belangrijk is dat de slagvaardigheid van het decentraal bestuur groter wordt. Zij merken op dat het belang van uniformiteit voor de regering doorslaggevend is, maar deze leden benadrukken tegelijkertijd dat uniformiteit nooit boven zorgvuldige

onderbouwing en uitvoering mag komen te staan. In dat licht hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden de noodzaak van het wetsvoorstel op basis van de toelichting onvoldoende duidelijk. Eveneens menen zij dat aan het belang van de representativiteit van de democratie onvoldoende recht wordt gedaan. Zij constateren ook dat de regering de vragen die uit het systeem van de wet volgen onvoldoende in samenhang heeft gezien. Deze leden constateren dat in de afgelopen jaren van verschillende kanten aandacht is gevraagd voor de omvang van decentrale volksvertegenwoordigingen in relatie tot het takenpakket. Uit internationaal vergelijkend onderzoek is reeds gebleken dat gemeenteraden in Nederland relatief klein zijn. Bovendien heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2023 opdracht gegeven om te onderzoeken of de omvang van lokale volksvertegenwoordigingen toereikend is. Deze leden vragen wanneer dit onderzoek opgeleverd wordt. Eveneens vragen zij waarom de regering niet met dit wetsvoorstel heeft gewacht tot het onderzoek beschikbaar is om een integrale afweging te kunnen maken over de omvang en wijze van verkiezing van volksvertegenwoordigingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er specifieke partijen of belangenorganisaties zijn geweest die bezwaar hebben gemaakt tegen deze harmonisatie en hoe hun zorgen zijn meegenomen in de wetswijziging.

2. Aanpassing vereisten voor toekenning van een restzetel

De leden van de PVV-fractie stellen dat de regering niet scherp omschrijft welke oorzaken ten grondslag liggen aan de geschetste problemen die dit wetsvoorstel (ten dele) wil oplossen en daarmee ook niet scherp is in hoeverre de gekozen oplossing bijdraagt aan het oplossen van de problemen. Deze leden vragen de regering toe te lichten in hoeverre de aanpassing van de restzetelverdeling een substantiële bijdrage levert aan het oplossen van de lange duur van de coalitievorming, de omvang van de akkoorden en het tegengaan van eenmansfracties en daarbij ook in ieder geval stap vier van het Beleidskompas te betrekken.

Hoewel de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie de voordelen van dit wetsvoorstel zien, neemt dat niet weg dat de voorgestelde aanscherping van de restzetelverdeling ook gevolgen kan hebben voor de representativiteit van de decentrale volksvertegenwoordigingen. Deze leden zien dat als een belangrijk nadeel. In gemeenten met minder dan negen raadszetels moet een partij op grond van dit wetsvoorstel immers minstens elf procent van de stemmen halen wil het in aanmerking komen voor een restzetel. Voor gemeenten met vijftien raadszetels gaat het over een te behalen kiesdeler van bijna zeven procent van de stemmen. Dit zijn kiesdrempels die veel hoger zijn dan de drempel van 0,67 procent bij de verkiezing van 150 Tweede Kamerleden. Is het theoretisch mogelijk dat

in kleine gemeenten van de tien verkiesbare partijen bijvoorbeeld maar vier partijen de kiesdeler halen en de overige zes niet? En welke gevolgen heeft dat voor de representativiteit? Deze leden lezen dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 is gebleken dat in 75 gemeenten 89 restzetels zijn toegewezen aan partijen die de kiesdeler niet hebben gehaald. Hoeveel van de gemeenten met gemeenteraden van vijftien of minder raadsleden kennen nu eenmansfracties die op grond van de huidige restzeteltoewijzing een zetel hebben gekregen? Deze leden lezen ook dat de regering zich bewust is van de gevolgen voor de representativiteit, '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.' Waarom is de uniformiteit dusdanig van belang dat de representativiteit, met name in kleine gemeenten, daaronder moet lijden? Is overwogen om voor kleine gemeenten een andere toewijzing van restzetels te gaan hanteren of de bestaande drempel van 75 procent van de kiesdeler bij gemeenten met minder dan negentien raadsleden te handhaven? Kan de regering beeld geven van de versnippering van de gemeenteraden met minder dan negentien raadsleden en in hoeverre zou die versnippering verminderd zijn als bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 een drempel van een volledige kiesdeler zou hebben bestaan? Deze leden vragen ook naar de stand van zaken van andere dossiers die eveneens raken aan het voorkomen van te veel versplintering. Hoe wordt er bijvoorbeeld gedacht over de uitbreiding van het aantal zetels in volksvertegenwoordigingen? Of over het invoeren van een kiesdrempel? Daarnaast lezen deze leden dat de Eerste Kamer niet betrokken wordt bij de voorgestelde aanscherping van de vereisten voor de toewijzing van restzetels. De reden daarvoor is dat in de motie van het lid Van der Graaf (Kamerstuk 35532, nr. 9) de regering gevraagd is om zeker te stellen dat haar voorstellen tot aanpassing van de Kieswet niet zouden leiden tot een verslechtering van de representatie van kleine(re) partijen in de Eerste Kamer. De Kiesraad meent echter dat die motie niet in de weg staat aan het ook voor de Eerste Kamer toepassen van de aanscherping van de toedeling van restzetels. Kan de regering hier nog nader op ingaan? Tevens wil de regering niet vooruitlopen op de uitvoering van de motie van het lid Van der Graaf. Die motie is echter alweer vier jaar geleden aangenomen. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van die motie?

De regering stelt voor om ook bij decentrale vertegenwoordigende organen een kiesdrempel te hanteren die gelijk is aan de kiesdeler. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen dan moeten politieke partijen ook op het decentrale niveau minstens één zetel behalen om in aanmerking te komen voor een restzetel. Ook de leden van de VVD-fractie zien dat er sprake is van versnippering van het politieke landschap op decentraal niveau, met alle gevolgen van dien voor de werkdruk voor eenmansfracties en daarmee voor de kwaliteit en het functioneren van het decentraal bestuur. Met dit voorstel kan dat verbeteren. Deze leden beseffen dat dat zal leiden tot een hogere kiesdrempel, maar het

aanpassen van de restzetelverdeling is belangrijk vanuit het oogpunt van het versterken van het openbaar bestuur op decentraal niveau. Daar komt bij dat het ook wel logisch is als een partij eerst op eigen kracht een zetel behaalt, voordat deze in aanmerking komt voor een restzetel.

Deze leden begrijpen dat de openbare lichamen Saba en Bonaire kritisch op het voorstel zijn. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de aandachtspunten van deze openbare lichamen. Verder vragen zij hoe het openbaar lichaam Sint Eustatius tegen de voorgestelde regeling aankijkt.

Deze leden vragen de regering bij welke verkiezingen op decentraal niveau de voorgestelde regeling naar verwachting voor het eerst toegepast zal worden.

De leden van de NSC-fractie lezen dat over aanpassing van de restzetelverdeling in 1989 ook al een debat is gevoerd. De restzetelverdeling werd toen niet aangepast voor andere verkiezingen vanwege de te verwachten gevolgen voor kleine partijen, die hierdoor lastiger een zetel zouden kunnen bemachtigen. Nu ziet de regering deze zorg niet, omdat het aantal gemeenten ruim gehalveerd is en daardoor een lager percentage stemmen nodig is om een zetel te bemachtigen. Deze leden merken op dat aanpassing van de restzetelverdeling op decentraal niveau nog steeds zal leiden tot een verschil in representativiteit van de kleinere partijen. Anno 2024 is volgens deze leden nog steeds de zorg aanwezig of kleine partijen hierdoor verdrongen worden door de grote partijen. Hoe kijkt de regering aan tegen het feit dat, met inachtneming van de uniforme restzetelverdeling, in verschillende gemeenten een beperkte kiesdrempel wordt ingesteld van ruim elf procent? Is de regering het met deze leden eens dat een dusdanig hoge kiesdrempel onwenselijk is voor de kansen van kleine partijen om een zetel te bemachtigen? Deze leden merken vooral op dat het verschil tussen partijen die net wel de kiesdeler halen en partijen die net niet de kiesdeler halen door de wetswijziging groter zal worden. Hoe weegt de regering dit in het kader van representatie? Is het wenselijk dat partijen die net wel de kiesdeler hebben gehaald mogelijk twee zetels krijgen en de partijen die net niet de kiesdeler hebben gehaald mogelijk geen?

Deze leden lezen dat het Montesquieu Instituut wijst op problemen van versnippering in gemeenteraden. Het inhoudelijke werk is volgens hen moeilijker geworden door decentralisatie van overheidstaken en het ontbreken van voldoende capaciteit. Als fracties te klein zijn om deze taken effectief uit te voeren, wordt de slagkracht ook kleiner. Deze leden merken op dat in het regeerprogramma is opgenomen om te investeren in goede ondersteuning van gemeenteraden, zoals decentrale griffies en onafhankelijke Rekenkamers. Acht de regering het niet wenselijker om hierin te investeren? Hoe weegt de regering het instrument van een uniforme restzetelverdeling tegenover het instrument om de ondersteuning van decentrale overheden op orde te krijgen? Deze leden zijn van mening dat op deze manier de slagkracht van het decentraal bestuur ook groter wordt, zonder daarbij een verlies te krijgen in representativiteit.

Deze leden merken op dat de regering zich bewust is van het effect op de mate van representativiteit van de kleinere vertegenwoordigende organen, maar de regering acht het belang om tot een uniforme wijze van restzetelverdeling te komen, en het belang om de toenemende versnippering tegen te gaan, doorslaggevend. Naar mening van deze leden wordt dit onvoldoende onderbouwd. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft hier opmerkingen overgemaakt. Het wijzigen van de Kieswet heeft namelijk als direct gevolg dat er een kiesdrempel komt van bijvoorbeeld negen procent in gemeenteraden met elf zetels, die aanzienlijk hoger is dan in grotere gemeenten en de Tweede Kamer. Deze leden zijn van mening dat dit grote impact heeft op de representativiteit, maar merken op dat de regering uniformiteit in restzetelverdeling doorslaggevend is. Hoe weegt de regering dit en waarom is uniformiteit belangrijker dan representativiteit in onze democratische rechtsstaat en gedecentraliseerde eenheidsstaat? Deze leden zien de meerwaarde in van een differentiatie tussen grote(re) en kleine(re) gemeentes, zodat voorkomen kan worden dat er een té hoge beperkte kiesdrempel ontstaat. Deelt de regering de overtuiging van deze leden dat een differentiatie meerwaarde kan bieden om tegemoet te komen aan de zorgen over representativiteit van de kleine vertegenwoordigende organen? Deze leden zien dat artikel P8, lid 3 van de Kieswet geschrapt wordt, zodat partijen in de uniforme restzetelverdeling meer dan één restzetel kunnen ontvangen. Zij merken op dat dit de ongelijkheid tussen grote(re) en kleine(re) partijen vergroot. Hoe rijmt de regering deze maatregel met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en acht de regering het wenselijk dat partijen die de kiesdrempel niet halen geen restzetel krijgen en grote partijen mogelijk meerdere restzetels? Heeft de regering bovendien zicht op hoeveel decentrale vertegenwoordigende organen, bijvoorbeeld bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, meer dan één restzetel ontvangen zouden hebben? De leden van de NSC-fractie lezen dat er geen uitzondering gemaakt wordt voor de Eerste Kamer, vanwege het feit dat deze Kamer niet rechtstreeks door het volk wordt gekozen en dat de regering de aangenomen motie van het lid Van der Graaf niet in de weg wil zitten. Deze leden merken op dat in het wijzigingsvoorstel voor de Kieswet wél geldt voor de Provinciale Staten, die uiteindelijk mede kiezen voor de samenstelling van de Eerste Kamer. Is er daarom sprake van een indirect gevolg voor de representatie en zo ja, hoe groot acht de regering de mate van dit gevolg?

Met de Afdeling advisering van de Raad van State delen de leden van de D66-fractie wel zorgen over de gevolgen van dit voorstel voor kleine gemeenten en de eilandsraden. Een kiesdrempel van de facto elf of twintig procent legt een behoorlijke druk op het principe van evenredige vertegenwoordiging. De reactie van de zijde van de regering berust voornamelijk op het argument van uniformiteit van de regels. Deze leden vragen de regering of er sprake kan zijn van uniformiteit wanneer de regel zulke uiteenlopende gevolgen heeft. Leidt het hanteren van één principe niet juist tot een pluriformiteit van uitkomsten, zo vragen deze leden.

Kan de regering nader toelichten of naast het principe van uniformiteit ook andere argumenten een rol hebben gespeeld om geen grens te trekken tussen bijvoorbeeld gemeenten met meer en gemeenten met minder dan negentien zetels in de gemeenteraad, zo vragen deze leden. Welke praktische bezwaren ziet de regering voor het hanteren van deze grens, zo vragen zij tevens.

Deze leden lezen ook dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 aan 89 partijen een restzetel is toegewezen zonder dat zij op eigen kracht de kiesdeler hadden gehaald. Is er informatie bekend over of dit 'nieuwe' partijen betreft die voor de eerste keer meedingen in verkiezingen of dat dit gaat om partijen die over een langere periode meedingen en af en toe de kiesdrempel halen, zo vragen deze leden.

De leden van de BBB-fractie lezen dat bij 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. Deze leden horen graag van de regering hoeveel van deze 89 partijen landelijke partijen zijn, en hoeveel lokale partijen zijn.

Deze leden lezen dat de regering een onderzoek laat doen naar de voor- en nadelen van een mogelijke uitbreiding van het aantal decentrale volksvertegenwoordigers. Wanneer worden de resultaten van dat onderzoek verwacht? Wat zijn de onderzoeksvragen en hoe wordt dat onderzoek uitgevoerd?

Deze leden lezen dat de regering meent dat het aanpassen van de restzetelverdeling een belangrijke bijdrage kan leveren aan het versterken van het openbaar bestuur op decentraal niveau. Op basis waarvan heeft de regering zich deze mening toebedeeld? En kan de regering toelichten hoe de verdeling van restzetels zich verhoudt tot artikel 129, tweede lid, van de Grondwet? Hoe ziet de regering dit in het licht van de toelichting die de minister gaf in een brief (Kamerstuk 36200-VII, nr. 177) over het gelijkkluidende artikel 53 van de Grondwet? Kan hierbij specifiek worden ingegaan op de positie van Caribisch Nederland, met name Saba en Sint Eustatius?

Deze leden lezen dat de regering het volgende stelt: 'Sinds 1989 is echt het aantal gemeenten ruim gehalveerd. Hierdoor is het aantal zetels per gemeenteraad gemiddeld toegenomen, waardoor een lager percentage stemmen nodig is om een zetel te bemachtigen.'

Deze leden ontvangen graag een onderbouwing in cijfers van de regering op basis van deze stellingname. Deze leden constateren namelijk dat het aantal inwoners per gemeente door fusies en de bevolkingsgroei enorm is gestegen. Zij vragen zich af of de stellingname gemiddeld gezien juist is. De leden van de BBB-fractie zien dat de regering verwijst naar een recent policy paper van het Montesquieu Instituut. Kan de regering toelichten in hoeverre zij denkt dat het aanpassen van de verdeling van restzetels bijdraagt aan het oplossen van de problemen rond coalitievorming die voortkomen uit versnippering? En kan de regering ingaan op het alternatieve voorstel dat het Montesquieu Instituut presenteert in het policy paper 'Kiesdeler als kiesdrempel'? Ook lezen deze leden dat de

regering zich zorgen maakt over de controlefunctie van politieke partijen op lokaal niveau. De regering maakt zich zorgen over de effectiviteit van de controlerende functie van lokale partijen. Eenmansfracties zouden zelf ook erkennen dat er druk op hen ligt, doordat veel tijd in het raadslidmaatschap gaat zitten en ze keuzes moeten maken aan welke dossiers aandacht wordt besteed. Deze leden vinden dit zorgwekkend, maar vragen zich af of onderhavig wetsvoorstel deze zorgen kan wegnemen. Slechts vijftien procent van de eenmansfracties zou bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 onder de voorgestelde wetgeving niet verkozen zijn. 503 eenmansfracties wel. Kan de regering hierop reflecteren? Deze leden zijn in ieder geval blij dat de regering deze zorgen samen met deze leden deelt, en zijn benieuwd wat de regering doet om gemeentelijke (eenmans)fracties beter te ondersteunen om hun controlefunctie naar behoren te kunnen uitoefenen. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie constateren dat met wetsvoorstel gepoogd wordt om de gemeenteraden te versterken door versnippering tegen te gaan. Deze leden begrijpen dit, maar maken zich wel zorgen over de effecten van de voorgestelde maatregel op de representativiteit van de decentrale overheden. Alhoewel de regering stelt dat met dit wetsvoorstel dezelfde regels ter verdeling van restzetels zullen gelden als bij de Tweede Kamerverkiezingen, is het effect van deze maatregel op de hoogte van de kiesdrempel bij de verschillende verkiezingen aanzienlijk anders. Vooral in de kleinere gemeenten (gemeenten met weinig raadszetels) zal de drempel om een zetel te halen erg hoog liggen. Deze leden vragen zich af of met deze wetswijziging wel het beoogde doel wordt behaald. Kan de regering aangegeven welke andere maatregelen overwogen zijn ten aanzien van de versterking van gemeenteraden en waarom hier wel of niet voor is gekozen?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering de behoefte heeft om te komen tot een uniforme restzetelverdeling voor alle typen verkiezingen. Deze leden vragen of deze behoefte in de afgelopen jaren ook dringend en persistent tot haar gekomen is vanuit gemeenten en provincies naar aanleiding van reële problemen in de praktijk. Kan de regering aangeven op welke signalen deze wens berust en of deze verder reikt dan de behoefte aan modelmatige schoonheid bij de regering zelf? Bovendien vragen zij waarom deze behoefte nu van doorslaggevend belang zou moeten zijn terwijl die decennialang nooit van wezenlijk gewicht is geweest voor de wetgever.

Het heeft deze leden verbaasd dat, ondanks een verwijzing in voetnoot 8, de regering nauwelijks aandacht besteedt aan de constatering van Simon Otjes dat het probleem van versnippering, voor zover het al bestaat, vooral een probleem is van de grote steden. Zij vragen waarom de regering hiervan geen rekenschap heeft gegeven en hoe de regering het resultaat van dit onderzoek beoordeelt. Meent de regering werkelijk dat de toegenomen moeilijkheden met coalitievorming in grote steden zelfs maar ten dele te wijten is aan de thematiek van de restzetelverdeling of onderkent zij dat dit primair het gevolg is van de versplintering van grote

partijen, het toenemende aantal middelgrote partijen en de toenemende volatiliteit?

Deze leden vragen waarom de regering in de toelichting buiten beschouwing laat dat, bij alle druk die eenmansfracties en eigenlijk alle raadsleden ervaren, in gemeenteraden juist veel mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld commissiewerkzaamheden door andere personen te laten verrichten en zo de lasten te verdelen. Erkent de regering dat het verhogen van de kiesdeler niet per definitie de eerst voor de hand liggende oplossing hoeft te zijn om de werkdruk van eenmansfracties te verhogen?

Deze leden vinden het teleurstellend dat de regering niet op evenwichtige wijze een reflectie geeft van de verschillende belangen die door het wetsvoorstel geraakt worden en een inzichtelijke afweging van die belangen maakt, maar dat vrijwel volstaan wordt met het kort door de bocht poneren van haar behoefte aan een uniforme restzetelverdeling. Zij vragen de regering om een uitgebreide verantwoording van de verhouding tussen uniformiteit en democratische representativiteit, zeker voor wat betreft kleinere gemeenten waar reeds een hoge kiesdeler bestaat. Deze leden constateren dat het belang van uniformiteit zeker in kleine gemeenten een disproportionele druk zet op de mogelijkheid om met de restzetelverdeling een betere afspiegeling van de verkiezingsuitslag te genereren. Is de regeling van 75 procent niet een prachtig instrument om de hoge kiesdeler in kleine gemeenten te compenseren? De schoonheid in de architectuur van de bestaande wetgeving zou op dit punt door behoefte aan uniformering worden aangetast.

Deze leden vragen of de constatering juist is dat de regeling van de verhouding tussen gemeentegrootte en omvang van de gemeenteraad en de keuze voor de cesuur bij negentien zetels in de afgelopen decennia nauwelijks aan verandering onderhevig is geweest. Zij vragen de regering in de eerste plaats een overzicht te schetsen van de wijzigingen die op deze punten vanaf het begin van de twintigste eeuw zijn doorgevoerd. Bovendien vragen zij of de regering van mening is dat de keuzes uit het verleden voldoende toegesneden zijn op de ontwikkelingen die onder gemeenten hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld wat betreft fusies en schaalgrootte en de toegenomen taken.

Deze leden vragen of de regering wil toelichten welke overwegingen en berekeningen ten grondslag liggen aan de keuze om de cesuur in de Kieswet te leggen bij negentien zetels en daaraan het gevolg te verbinden voor de berekening via grootste overschotten of grootste gemiddelden. In hoeverre is de regering van mening dat nog steeds voldoende legitimatie aanwezig is voor de gemaakte keuze of dat op basis van ontwikkelingen en gewijzigde inzichten aanleiding bestaat de cesuur te heroverwegen? Deze leden vinden het opmerkelijk dat de regering het voorstel doet over de hoogte van de kiesdeler onafhankelijk van de wettelijke cesuur van negentien zetels in de Kieswet. De wetgever heeft bij de keuze voor negentien zetels en de gevolgen die eraan verbonden zijn bewust rekening gehouden met de praktijk van kleine en grotere gemeenten. Het doorvoeren van een uniforme regeling inzake de kiesdeler zonder daarbij de verschillen tussen kleine en grote gemeenten

in de analyse te betrekken, lijkt deze leden daarom niet verstandig. Vanuit het systeem van de wet zou het daarom raadzaam zijn een integrale afweging te maken en de gevolgen voor de verschillende groepen te bezien. Zij vragen waarom de regering dit buiten beschouwing heeft gelaten en of zij vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid bereid is om alsnog te voorzien in een duidelijke verantwoording.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering de concrete en acute aanleiding voor de voorgestelde wetswijziging nader uit te werken. Deze leden vragen zich sterk af of nut en noodzaak voldoende zijn geproblematiseerd. Zij vragen de regering te becijferen in welke mate de fragmentatie is toegenomen in de afgelopen decennia. Zij vragen de regering empirisch te onderbouwen waarom dit problematisch is. Zij vragen de regering uitgebreid te reflecteren op de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde wetswijziging.

Deze leden delen de zorgen van de regering over de werkdruk bij kleine fracties. Zij zijn hogelijk verbaasd dat de regering er niet voor kiest deze werkdruk tegemoet te treden of te verminderen, bijvoorbeeld door betere ondersteuning, meer scholing, hogere vergoedingen, betere griffiediensten of anderszins, maar in plaats daarvan ervoor kiest deze fracties te weren uit het gemeentebestuur. Zij begrijpen dit niet. Zij vragen de regering dergelijke maatregelen in kaart te brengen, te overwegen en de financiële consequenties hiervan te becijferen. Zij vragen de regering deze maatregelen per stuk te beoordelen.

Deze leden constateren dat voorliggend voorstel de werkdruk van eenmansfracties op geen enkele manier verlicht. Het zorgt er slechts voor dat er minder eenmansfracties komen. Deze leden vragen de regering op welke wijze zij de werkdruk voor eenmansfracties die de kiesdrempel wel halen gaat verlichten, als voorliggend voorstel onverhoopt wordt aangenomen.

Deze leden zien een principiële onmogelijkheid in de bewering van de regering dat het openbaar bestuur op decentraal niveau versterkt wordt door de representativiteit in datzelfde bestuur te verminderen. De sterkte van het decentrale openbaar bestuur is volgens hen namelijk eerst en vooral gelegen in het laten weerklanken van alle geluiden die in de samenleving leven. Het huidige stelsel is gebouwd op het principe van evenredige vertegenwoordiging – hoe beter de gemeenteraad in staat is een representatieve afspiegeling te zijn van haar eigen samenleving, hoe beter zij functioneert. Deze leden vragen de regering hier uitgebreid op te reflecteren.

Deze leden vragen de regering uitgebreid te reflecteren op de conclusies op het onderzoek *De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief*, dat het Instituut Politieke Wetenschap in 2024 opdracht van het ministerie van BZK heeft uitgevoerd. Ook vragen deze leden de regering, in het licht van het voornemen van de minister van BZK om onderzoek te doen naar de gevolgen van een mogelijke uitbreiding van het aantal decentrale volksvertegenwoordigers, waarom zij niet eerst alle relevante informatie over dit onderwerp afwacht, voordat zij haar strategie bepaalt, met proportionaliteit en subsidiariteit als uitgangspunten. Zij vragen de regering dit onderzoek af te wachten en

het voorliggend voorstel op basis van dit onderzoek te heroverwegen en/of te verrijken. Tevens vragen zij de regering in Europees verband te vergelijken hoe de ondersteuning van kleine fracties in gemeenteraden is geregeld en welke lessen hieruit te leren zijn.

Deze leden vragen de regering een overzicht te verstrekken van gemeenten in Nederland waar het aantal woonkernen groter is dan het aantal gemeenteraadszetels, zoals de gemeente Noardeast-Fryslân (bestaande uit de stad Dokkum en daarnaast 52 dorpen, vertegenwoordigd door in totaal 29 raadsleden). Zij verzoeken daarbij om inzicht te bieden in hoe deze verhoudingen invloed hebben op de representativiteit en bestuurbaarheid van deze gemeenten. Deze leden vragen de regering hoe zij het weegt dat bepaalde kernen van gemeenten in het geheel niet vertegenwoordigd worden in de gemeenteraad.

Deze leden vragen de regering hoe groot het effect van het wetsvoorstel op het tegengaan van versnippering zal zijn, gezien uit de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 blijkt dat slechts 89 van de 592 partijen met één zetel een restzetel hebben gekregen zonder de kiesdeler te behalen. Zij vragen de regering waarom zij voorliggend voorstel in het licht van het geringe effect proportioneel vindt.

Deze leden vragen de regering op welke basis zij meent dat het niet onredelijk is dat een partij eerst honderd procent van de kiesdeler moet hebben behaald om in aanmerking te komen voor een restzetel, overwegende dat deze kiesdeler in verscheidene gemeentes op meer dan vijf procent van de stemmen ligt. Zij vragen tevens hoe de regering in de beoordeling van deze redelijkheid weegt dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advisering zorgen uit over hun constatering dat de kiesdrempel bij decentrale vertegenwoordigende organen tot wel zestien keer hoger kan uitpakken door deze wetswijziging.

Deze leden vragen de regering hoeveel het gemiddelde aantal zetels per gemeenteraad is toegenomen sinds 1989 en in hoeverre de gemiddelde kiesdeler is afgenomen sindsdien. Zij vragen naar het gemiddeld aantal benodigde stemmen per zetel in 1989 en in 2022.

Zij lezen dat het percentage stemmen per zetel is afgenomen. Door de bevolkingsgroei is het aantal stemmen per zetel echter toegenomen. Zij vragen de regering dit aantal te becijferen.

Deze leden vragen de regering wat het effect van de voorgestelde wetswijziging zou zijn geweest op de zetelverdeling bij de afgelopen drie gemeenteraadsverkiezingen (2014, 2018, 2022). Zij vragen een overzicht per gemeente waarin wordt weergegeven hoe de restzetelverdeling per gemeente in dat scenario zou zijn veranderd. Zij vragen weer te geven bij welke partijen deze resterende zetels terecht zouden komen. In het geval dat er partijen uit gemeenteraden zouden verdwijnen, vragen deze leden de regering hoe zij het te rechtvaardigen vindt dat de stemmen op deze partijen niet langer vertegenwoordigd zouden worden.

Deze leden vragen de regering welke specifieke zorgen er in 1989 bestonden over de toegang van kleine partijen tot de gemeenteraad en hun mogelijke verdringing door grotere partijen, en hoe deze zorgen zich verhouden tot de huidige zorgen in 2024 over de invloed van grote landelijke partijen en de haalbaarheid voor lokale partijen om zetels te

behalen, in het licht van de voorgestelde wetswijziging. Zij vragen of deze zorgen bewaarheid zijn geworden.

Deze leden vragen de regering naar de ervaringen van eenmansfracties in de gemeenteraad en de wijze waarop zij zelf zouden willen dat de druk die op hen ligt, bijvoorbeeld door de hoeveelheid tijd die in het raadslidmaatschap gaat zitten, wordt verlicht. Deze leden vragen de regering te onderzoeken welke maatregelen zij zou voorstellen om gemeenteraadsleden te ondersteunen in het maken van keuzes over welke dossiers prioriteit krijgen.

Deze leden vragen de regering waarom zij een uniforme regeling van de restzetelverdeling voor alle type verkiezingen die op grond van de Kieswet worden gehouden wenselijk vindt. Zij zijn van mening dat het grote verschil in aantal zetels tussen gemeenteraden, Provinciale Staten en Kamers der Staten-Generaal een pluriforme restzetelverdeling rechtvaardigt. Zij vragen de regering hierop te reageren.

Deze leden vragen de regering hoe zij de balans heeft gezocht tussen twee belangrijke belangen bij de voorgestelde wijziging van de Kieswet. Enerzijds het verhogen van de kiesdrempel, die in sommige gevallen kan oplopen tot meer dan negen procent van de stemmen, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de representativiteit van de gemeenteraad. Anderzijds de wens van de regering om te komen tot een uniforme verdeling van restzetels voor alle decentrale vertegenwoordigende organen en het door de regering benadrukte belang van het tegengaan van versnippering in de lokale politiek (waar deze wetswijziging volgens deze leden maar een zeer gering effect op heeft).

Deze leden vragen de regering waarom er destijds is gekozen voor de opname van het laatste zinsdeel van het derde lid van artikel P8 in de Kieswet en wat de achterliggende overwegingen waren om deze specifieke formulering te hanteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering de redenering van de motie van het lid Van der Graaf om aanpassing van de Kieswet niet te laten leiden tot een verslechtering van de representatie van kleine(re) partijen in de Eerste Kamer wel overneemt voor de Eerste Kamer, maar niet voor de gemeenteraden. Zij vragen waarom de regering representativiteit in de Eerste Kamer van groter belang vindt dan in gemeenteraden. Zij vragen de regering waarom deze redenering niet consequent wordt toegepast op alle bestuurslagen in Nederland.

3. Adviezen en consultatie

De leden van de PVV-fractie wijzen op het advies van de VNG te onderzoeken wat de consequenties van de voorgestelde wijzigingen 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 en vragen de regering of zij dit advies heeft opgevolgd of zal opvolgen en zo nee, waarom zij dit niet nodig acht.

Deze leden vragen de regering te motiveren waarom zij het onwenselijk vindt om voor Caribisch Nederland een andere restzetelverdeling aan te

houden dan voor Europees Nederland ondanks bezwaren vanuit de bijzondere gemeenten.

Deze leden vragen de regering de gevolgen van het aspect van ‘verloren’ gegane stemmen toe te lichten.

Deze leden vragen de regering in hoeverre een kiesdrempel gevolgen heeft voor lokale partijen ten opzichte van landelijke partijen.

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De Kiesraad adviseert evenwel om deze uitzondering te heroverwegen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op het advies van de Kiesraad. Waarom zou een kiesdrempel voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer niet voor de hand liggen? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de openbare lichamen Saba en Bonaire opmerkingen hebben over het wetsvoorstel. Saba merkt op dat het wetsvoorstel gevolgen kan hebben voor de representativiteit van de kiezers in de betreffende vertegenwoordigende organen. Bonaire merkt op dat versplintering in de lokale politiek op Bonaire een minder grote rol speelt dan in Europees Nederland. Om die reden is Bonaire van mening dat de noodzaak om de restzetelverdeling te wijzigen en versplintering tegen te gaan voor Caribisch Nederland minder groot is. Deze leden vinden het argument van de regering dat uniforme regelgeving gewenst is, en dus geen uitzonderingen toe te staan voor de openbare lichamen, te star. Deze leden vragen de regering om alsnog met een uitzondering te komen voor de openbare lichamen.

De leden van de SP-fractie hebben de ingezonden brief van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden gelezen, die stelt dat: “Afgaande op de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zou uitvoering van het voorstel neerkomen op 89 eenpersoonsfracties die niet in de raad zouden zijn gekomen, hetgeen neerkomt op 1,05 procent van alle gemeenteraadszetels. Dat is enerzijds een te klein aantal om te zorgen voor de beoogde verandering, en anderzijds een te groot aantal kiezers die niet langer vertegenwoordigd zouden zijn. Onze vraag zou daarom zijn, ook omdat de memorie van toelichting daarover onduidelijk is: staat het instrument wel in verhouding tot het beoogde doel?” Kan de regering reageren op de vraag van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de wet niet actief ter consulatie is voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging van Raadsleden en vragen dit alsnog te doen.

Deze leden zijn van mening dat de regering te weinig rekenschap geeft van de specifieke situatie op openbare lichamen Saba en Bonaire en vragen de regering het besluit om op Caribisch Nederland dezelfde restzetelverdeling te hanteren te heroverwegen.

De voorzitter van de commissie,

De Vree

Adjunct-griffier van de commissie,
Van der Haas