

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Betrouwbare verkiezingen zijn de basis van onze democratie. Een belangrijke waarborg voor betrouwbare verkiezingen is dat de kiezer zonder drang of dwang zelf bepaalt hoe hij zijn stemrecht gebruikt (stemvrijheid), en dat een eventueel initiatief tot het stemmen per volmacht altijd van de kiezer zelf moet uitgaan. Het ronselen van volmachtstemmen is in strijd met dit uitgangspunt. Daar moet dan ook effectief tegen kunnen worden opgetreden. Uit onderzoek van de Kiesraad blijkt dat dit nu onvoldoende mogelijk is. Dat is schadelijk voor de democratie, die immers afhankelijk is van het eerlijke verloop van verkiezingen. Ronselpraktijken zijn slecht voor het maatschappelijk vertrouwen in verkiezingen. Daarom heb ik in een Kamerbrief over de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 een wetswijziging aangekondigd die voorziet in aanscherping van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen.¹ In dezelfde Kamerbrief heb ik 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.²

Dit wetsvoorstel omvat beide wijzigingen. In paragraaf 2 van deze memorie van toelichting wordt de aanpassing van de wettelijke bepalingen over de strafbaarstelling van ronselen toegelicht, en in paragraaf 3 de aanpassing van de vereisten voor toewijzing van restzetels.

2. AANPASSING BEPALINGEN STRAFBAARSTELLING RONSELEN

2.1 Aanleiding

De Kiesraad heeft in juni 2015 een rapport uitgebracht over een onderzoek naar de strafbepalingen in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht.³ Een deel van de aanbevelingen uit dit rapport is gevolgd door wetgeving⁴, een ander deel is anderszins van een reactie voorzien.⁵ Echter, het advies van de Kiesraad om de delictomschrijving van het ronselen van volmachtstemmen (artikel Z 8 van de Kieswet) te herzien, heeft nog geen gevolg gekregen. Daarin wordt nu alsnog voorzien.

Vooral bij gemeenteraadsverkiezingen komt het ronselen van volmachtstemmen af en toe voor.⁶ Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 werd bekend dat het Openbaar Ministerie in een geval vervolging gaat instellen vanwege ronselen.⁷ Ook bij eilandsraadsverkiezingen zijn er regelmatig zorgen over mogelijk ronselen van volmachten. Het probleem lijkt echter in omvang beperkt, zo laat onderzoek van de Kiesraad zien.⁸ Er zijn geen signalen dat ronselpraktijken zich op grote schaal voordoen. Daar komt bij dat er voornemens zijn om het maximumaantal volmachtstemmen dat een kiezer kan uitbrengen, terug te brengen van twee naar één.⁹ Aangenomen mag worden dat daarmee het ronselen verder wordt bemoeilijkt,¹⁰ en dat de omvang van het probleem dus ook verder zal afnemen. Dat neemt niet weg dat, zoals hiervóór is opgemerkt, ronselpraktijken schadelijk zijn voor de parlementaire democratie, die immers afhankelijk is van het eerlijke verloop

¹ Kamerstukken II 2022/23, 35165, nr. 50, p. 2.

² Idem, p. 9/10.

³ Zie: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/publicaties/2015/06/12/onderzoek-strafbepalingen-in-kieswet-en-wetboek-van-strafrecht>.

⁴ Zo adviseerde de Kiesraad om ontzetting uit het kiesrecht mogelijk te maken bij alle terroristische misdrijven. Dit is inmiddels geregeld in de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme (Stb. 2018, 338).

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 31142, nr. 54.

⁶ Zie voor enkele casus bij eerdere verkiezingen het eerdergenoemde rapport van de Kiesraad, p. 64 e.v. en p. 71 e.v.

⁷ Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/11/twee-mannen-vervolgd-voor-stemmen-ronselen-in-daklozenopvang-roermond-a4153937>.

⁸ Uit het genoemde onderzoek van de Kiesraad blijkt dat er tussen 1998 en 2015 dertien keer sprake was van een aangifte van ronselen, gevolgd door een onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM).

⁹ Zie initiatiefwetsvoorstel-Sneller/Kathmann (Kamerstukken 36047). Zie ook de Verkiezingsagenda 2030, opgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken gezamenlijk (Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 40, blg. 987889, p. 7).

¹⁰ De huidige wet kent al een aantal maatregelen ter voorkoming van misbruik van de volmachtregeling, zoals het voorschrift dat de volmachtneemster de volmachtstem tegelijk moet uitbrengen met de eigen stem, het voorschrift dat hij aan het stembureau een kopie moet tonen van het identiteitsbewijs van de volmachtgever en de bepaling dat er in het stemlokaal geen volmacht mag worden verleend.

van verkiezingen. Ook het bestaan van slechts enkele gevallen van verkiezingsfraude is slecht voor het maatschappelijk vertrouwen in verkiezingen.

Tegen handelingen die de integriteit van het stemproces aantasten, moet dus effectief kunnen worden opgetreden. Omdat uit het genoemde onderzoek van de Kiesraad blijkt dat dit nu onvoldoende mogelijk is, stelt de regering voor de delictsomschrijving aan te passen, het ronselen van volmachtstemmen aan te merken als misdrijf en de strafmaat te verhogen. Deze voorstellen worden hieronder toegelicht en beargumenteerd.

2.2 Regels omtrent de volmacht

Wie niet in persoon aan de stemming kan deelnemen, kan stemmen per volmacht. In de meeste gevallen gebeurt dat per onderhandse volmacht. De volmachtgever vult de achterkant van zijn stempas in en plaatst zijn handtekening, waarna hij de volmachtenner vraagt om hetzelfde te doen, en de aldus in een volmachtbewijs omgezette stempas overdraagt aan de gemachtigde (zie artikel L 14, derde en vierde lid, van de Kieswet). Ook stemmen per schriftelijke volmacht is mogelijk: in dat geval wendt de volmachtgever zich tot de gemeente met een door zowel hemzelf als de gemachtigde ondertekend verzoekschrift. De gemeente stuurt bij inwilliging een volmachtbewijs aan de gemachtigde (zie artikel L 8 en artikel L 11 van de Kieswet).

2.3 Aanpassing delictsomschrijving ronselen

2.3.1 Wetsgeschiedenis

De mogelijkheid om per onderhandse volmacht te stemmen, is in 1976 in de Kieswet opgenomen.¹¹ Tegelijk werden alle beperkingen opgeheven die tot dan waren gesteld aan de kring van personen aan wie een volmacht kon worden verleend. De regering vreesde niet dat dit tot misbruik zou leiden, maar na diverse incidenten ontstond toch de overtuiging dat het nodig is om het ronselen van volmachtstemmen strafbaar te stellen.¹² Dat is gebeurd bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989. De regering overwoog in de memorie van toelichting dat het benaderen van kiezers met aanvraagformulieren om bij volmacht te stemmen, of met de vraag om oproepingskaarten (de tegenwoordige stempassen) af te geven, "bijzonder ongewenst" is, en "in strijd met de aan de regeling ten grondslag liggende gedachte, dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen. De in de Kieswet vervatte volmachtregeling is bedoeld om kiezers die feitelijk niet in staat zijn in persoon aan een verkiezing deel te nemen, maar daaraan toch hun stem niet willen onthouden, in de gelegenheid te stellen hun stem te laten uitbrengen door een door hen aangewezen gemachtigde. De volmachtregeling is niet bedoeld om groeperingen de gelegenheid te bieden de stembevoegdheid van kiesgerechtigden die om hen moverende redenen niet aan de verkiezing wensen deel te nemen, over te nemen en door een nader aan te wijzen derde te doen uitoefenen".¹³

Bij de introductie van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachten bleef de reikwijdte van het artikel beperkt tot "degene die stelselmatig personen aanspreekt" teneinde hen te bewegen een onderhandse volmacht te verstrekken. Naar aanleiding van de evaluaties van een aantal verkiezingen is in 1993 een wijziging van de Kieswet doorgevoerd die het ronselen van volmachtstemmen verder moest tegengaan.¹⁴ De reikwijdte van de strafbepaling werd uitgebreid, door niet alleen het "stelselmatig aanspreken" van personen, maar ook het "anderszins persoonlijk benaderen" van kiezers om een onderhandse volmacht te vragen strafbaar te stellen.

2.3.2 Voorgestelde aanpassingen in de delictsomschrijving

Sindsdien is de delictsomschrijving van ronselen ongewijzigd gebleven. Zoals in paragraaf 2.1 is opgemerkt, is het aantal gevallen waarin bij een vermoeden van ronselen een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, laag.¹⁵ Dat kan zijn oorzaak hebben in het feit dat het probleem

¹¹ Wet van 27 oktober 1976 tot Wijziging van de Kieswet strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K en tot wijziging van enkele artikelen in de hoofdstukken I, S en X, Stb. 1976, 573.

¹² Voor een uitgebreidere beschrijving van de overwegingen en van de incidenten die daarvoor de aanleiding waren, zie het eerdergenoemde rapport van de Kiesraad, p. 28, 29.

¹³ Kamerstukken II 1987/88, 20264, nr. 3, p. 66, 67.

¹⁴ Wet van 30 september 1993 tot wijziging van de Kieswet (tegengaan van het ronselen van volmachtstemmen en enige andere wijzigingen), Stb. 1993, 544.

¹⁵ Zie ook: Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad – 2008 (<https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/publicaties/2008/04/17/deel-i-kiesraadreeks-fraude-en-ongewenste-beïnvloeding-bij-verkiezingen>), p. 77.

beperkt lijkt (zoals opgemerkt zijn er geen signalen dat zich bij verkiezingen op grote schaal ronselpraktijken voordoen). Maar uit het eerdergenoemde onderzoek van de Kiesraad blijkt óók dat met de huidige delictomschrijving niet alle vormen van ronselen goed zijn aan te pakken. Deze delictomschrijving is namelijk sterk toegesneden op de klassieke vorm van ronselen (huis-aan-huis volmachten verzamelen). Strafbaar is ingevolge artikel Z 8 van de Kieswet degene "die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen" een volmachtstem af te geven. Als gevolg van de bestanddelen "stelselmatig" en "persoonlijk" zijn *andere* vormen van ronselen moeilijk aan te pakken, terwijl ook die onwenselijk kunnen zijn. Denk aan het eenmalig toespreken van een groep met de oproep om stempassen in te leveren¹⁶, of het plaatsen van een bericht met die strekking op sociale media.

Voorgesteld wordt om de delictomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet bij de tijd te brengen en niet enkel toegespitst te laten zijn op het huis-aan-huis verzamelen van volmachten. Dat betekent dat niet tevens bepalend zou moeten zijn of degene die een kiezer tot het afgeven van een stempas wil bewegen een of meerdere personen daarvoor "stelselmatig" aanspreekt of "persoonlijk" benadert. De regering is van oordeel dat ook het incidenteel benaderen van kiezers om bij volmacht te stemmen, of door middel van een oproep via bijvoorbeeld een elektronisch medium om stempassen af te geven, onwenselijk is. Bovendien is het in strijd met de aan de regeling ten grondslag liggende gedachte dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen en niet bij een andere persoon of instantie. Daarom dient ook een incidenteel verzoek tot het afgeven van een stempas of een oproep daartoe via sociale media strafbaar te zijn. Om dit mogelijk te maken worden de bestanddelen "stelselmatig" en "persoonlijk" uit de delictomschrijving geschrapt.

Verder wordt voorgesteld om strafbaar te stellen het aanspreken of anderszins benaderen van een persoon *met het oogmerk* hem te bewegen om een volmachtstem af te geven. In de huidige delictomschrijving is de term "teneinde" gebruikt. Door de woorden "met het oogmerk" wordt geëxpliciteerd dat degene die een ander aanspreekt of benadert, alleen strafbaar is als hij beseft en mede beoogt dat zijn handelen tot gevolg heeft dat deze persoon een volmacht afgeeft. Niet strafbaar is dus degene die tegen zijn of haar huisgenoot zegt: "Gaat het jou vandaag lukken om te stemmen? Zo niet, dan kun je mij als je wilt een volmacht geven, zodat ik het voor je kan doen". Degene die aanspreekt heeft daarmee immers niet voor ogen om zelf de stem van de ander per volmacht uit te brengen, maar om te bevorderen dat die ander zijn of haar stem niet verloren laat gaan.

Benadrukt zij dat de delictomschrijving strafbaar stelt het aanspreken of anderszins benaderen van een persoon *met het oogmerk* deze persoon te bewegen om een volmachtstem af te geven. Het is voor strafbaarheid dus nadrukkelijk *niet* vereist dat de benaderde persoon ook daadwerkelijk is bewogen om de volmachtstem af te geven.

Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in de rol die het OM heeft bij de handhaving van de (voorgestelde aanpassing van de) regels. Wel is beoogd de effectiviteit van de handhaving van artikel Z 8 van de Kieswet te bevorderen zodat het ronselen van volmachten doeltreffender kan worden aangepakt.

2.3.3 Rol politieke partijen

Politieke partijen plaatsen soms op hun website of in lokale media of huis-aan-huisfolders een bericht waarin zij melden dat kiezers die zelf niet kunnen stemmen en geen (geschikte) potentiële gemachtigde kennen, contact kunnen opnemen met de betreffende politieke groepering. Een kiezer kan naar aanleiding daarvan contact zoeken met de partij en melden dat hij een gemachtigde wil aanwijzen. Zolang het initiatief daarvoor bij de kiezer ligt (zie ook hieronder over het expliciteren van dit uitgangspunt in de wet), valt een dergelijk aanbod tot bemiddeling strikt genomen niet onder de delictomschrijving van ronselen. De kiezer is immers niet aangesproken dan wel benaderd met het oogmerk om hem ertoe te bewegen om een volmachtstem af te geven. Wel meent de regering dat politieke partijen op dit punt gepaste terughoudendheid in acht horen te nemen. Er is immers een reëel risico dat de grens van strafbaar handelen al snel wél in zicht komt. Denk bijvoorbeeld aan vertegenwoordigers van een politieke partij die, na het plaatsen van een bericht als hiervoor bedoeld op sociale media, actief kiezers gaan benaderen met de vraag of zij het bericht al hebben gelezen, en de vraag of zij wellicht nog hulp kunnen gebruiken bij de zoektocht naar een gemachtigde.

¹⁶ Zie het eerdergenoemde rapport van de Kiesraad, p. 64 e.v. Zie met name de beschrijving van de casus-Suna, p. 74 e.v.

Overigens is van belang dat de kiezer altijd zelf de gemachtigde aanwijst. Voorgesteld wordt om die notie toe te voegen aan artikel L 2 van de Kieswet. Zo is klip en klaar dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde steeds bij de kiezer behoort te liggen, en dat de kiezer weet wie er voor hem per volmacht stemt, omdat hij die persoon zelf heeft aangewezen. Dit geldt zowel voor de schriftelijke volmacht (hoofdstuk L, paragraaf 2, van de Kieswet) als voor de onderhandse volmacht (hoofdstuk L, paragraaf 3, van de Kieswet). De kiezer die per onderhandse volmacht wil stemmen, moet dus zelf de achterkant van zijn stempas invullen en ondertekenen, en deze vervolgens door de gemachtigde laten medeondertekenen (artikel L 14, derde lid). Daarna draagt hij de aldus in een volmachtbewijs omgezette stempas over aan de gemachtigde (artikel L 14, vierde lid).

2.4 Ronselen als misdrijf

Het delict ronselen van volmachtstemmen kwalificeert thans als overtreding. De regering stelt voor om van dit vergrijp een misdrijf te maken. Ronselpraktijken ondermijnen de integriteit van het verkiezingsproces, en zijn schadelijk voor het vertrouwen in de parlementaire democratie, die immers mede afhankelijk is van het eerlijke verloop van verkiezingen. De kwalificatie als misdrijf doet naar de overtuiging van de regering beter recht aan de ernst van dit delict. Die ernst blijkt ook uit het feit dat overtreding van het huidige artikel Z 8 kan worden gesanctioneerd met een geldboete van de derde categorie. Bij de overige kiesrechtdelicten komt een boete van de derde categorie alleen voor bij misdrijven (artikel Z 4 van de Kieswet en artikel 125 en artikel 126 van het Wetboek van Strafrecht).

Overigens zal, met het aanmerken van ronselen als misdrijf, een *poging* tot ronselen eveneens strafbaar zijn, ook als deze poging is mislukt.

2.5 Strafmaat

Ronselen van volmachtstemmen kan nu worden bestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of, zoals hiervoor opgemerkt, een geldboete van de derde categorie. Hechtenis van ten hoogste een maand is een relatief laag strafmaximum voor een delict dat het vertrouwen in de goede en integere werking van het verkiezingsproces kan ondermijnen. De regering stelt daarom een verhoging van het strafmaximum voor naar een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Met die verhoging wordt de verhouding tussen de ernst van de andere kiesrechtdelicten die worden aangemerkt als misdrijf en de strafmaxima voor die delicten evenwichtiger. Immers, op alle andere kiesrechtelijke misdrijven staan strafmaxima van zes maanden gevangenisstraf (artikel Z 4 van de Kieswet en artikel 126 en 127 van het Wetboek van Strafrecht) of meer (artikel Z 1, Z 2 en Z 3 van de Kieswet, artikel 125, 128 en 129 van het Wetboek van Strafrecht).

3. AANPASSING VEREISTEN VOOR TOEKENNING VAN EEN RESTZETEL

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.¹⁷ Aanleiding voor deze inventarisatie was een toezegging die ik heb gedaan tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over het voorstel voor de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.¹⁸ 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.

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).

De regering stelt voor 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.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35165, nr. 50, blg. 1051528, p. 46 e.v.

¹⁸ Handelingen II 2021/22, 35546, nr. 73, item 19, p. 7.

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.¹⁹ 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. Inmiddels bestaan gemeenteraden in toenemende mate uit een steeds groter wordend aantal kleine fracties. Deze versnippering hoeft als zodanig geen probleem te zijn, maar kan wel tot gevolg hebben dat de bestuurbaarheid van gemeenten onder druk kan komen te staan. Niet alleen doordat kleine fracties minder capaciteiten en faciliteiten hebben om het raadswerk goed uit te voeren, maar ook doordat steeds vaker meer partijen nodig zijn om een meerderheid te vormen, wat eraan kan bijdragen dat de coalitievorming langer duurt.²⁰

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.²¹ Het vormen van colleges verloopt na de verkiezingen van 2022 langzamer dan na de twee voorgaande keren, voornamelijk bij de grotere gemeenten.²² Dit zijn tevens de gemeenten waar de versnippering van de gemeenteraden is toegenomen ten opzichte van eerdere verkiezingen."^{23,24} 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.²⁵ 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."^{26,27}

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 neemt daarbij 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 23.²⁸ Bij de laatstgehouden provinciale statenverkiezingen (in 2019) is het twee keer voorgekomen dat een partij een zetel kreeg toegewezen zonder ten minste de kiesdeler

¹⁹ Handelingen II 1988/89, nr. 65, p. 5664 e.v.; nr. 67, p. 5800 e.v.; nr. 68, p. 5853 e.v.

²⁰ Zie bijv.: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/07/03/veel-praten-en-aftasten-dus-duurt-het-allemaal-veel-langer-met-de-collegevorming-a4135393>.

²¹ Otjes, de Natris & Allers, 'De duur van formaties en de lengte van collegeakkoorden', (Rapport Rijksuniversiteit Groningen) maart 2021

²² Ketelaar & Wassens, 'Collegeformatie veel trager dan in 2018 en 2014', NRC 24 mei 2022

²³ Otjes, 'Groeierende versplintering? Een "Urban Myth"', Hofvijver 28 maart 2022.

²⁴ Montesquieu Instituut – Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, p. 6.

²⁵ Knoop, 'De kiesdrempel als (schijn)oplossing tegen de politieke versnippering', FD 30 maart 2022

²⁶ 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

²⁷ Montesquieu Instituut – Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, p. 6.

²⁸ 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.

te hebben behaald, in twee provincies. Bij de laatste waterschapsverkiezingen (eveneens in 2019) is het in zeven waterschappen totaal twaalf keer voorgekomen dat een partij een zetel kreeg toegewezen zonder ten minste de kiesdeler te hebben behaald.

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. Aanleiding is 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.²⁹ 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.

4. ADMINISTRATIEVE EN FINANCIËLE GEVOLGEN

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële of administratieve gevolgen voor burgers, bedrijven of overheden.

5. ADVIEZEN EN CONSULTATIE

PM

ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I

Onderdeel A (Artikel L 2)

Artikel L 2, eerste lid, van de Kieswet bepaalt op welke wijze een volmacht kan worden verleend. Dit kan hetzij op een schriftelijke aanvraag, hetzij door overdracht van de stempas of kiezerspas. Dit onderdeel expliciteert de aan de volmachtregeling ten grondslag liggende gedachte, dat het initiatief tot het verzoek om bij volmacht te stemmen en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer behoort te liggen, door aan het eerste lid van artikel L 2 een zin toe te voegen dat een volmachtgever zelf een gemachtigde dient aan te wijzen.

Onderdelen B en C (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 B en C 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.

Onderdeel D (Artikel Z 8)

Dit onderdeel heeft tot doel om de delictomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet bij de tijd te brengen en niet enkel toegespitst te laten zijn op het huis-aan-huis verzamelen van volmachten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting. De bestanddelen "stelselmatig" en "persoonlijk" zijn uit de delictomschrijving geschrapt zodat ook andere vormen van benadering van kiezers om bij volmacht te stemmen, door

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35532, nr. 9.

middel van een oproep via bijvoorbeeld een elektronisch medium om stempassen af te geven, onder het bereik van artikel Z 8 kunnen vallen.

Daarnaast regelt dit onderdeel dat de term "met het oogmerk" in de plaats komt van het begrip "teneinde". Door de woorden "met het oogmerk" wordt geëxpliciteerd dat degene die een ander aanspreekt of benadert, alleen strafbaar is als hij beseft en mede beoogt dat zijn handelen tot gevolg heeft dat deze persoon een volmacht afgeeft. Het is voor strafbaarheid aldus niet vereist dat de benaderde persoon ook daadwerkelijk is bewogen om de volmachtstem af te geven. Zie ook paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tot slot voorziet dit onderdeel in de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor het ronselen van volmachten van een maand of geldboete van de derde categorie naar zes maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie, in lijn met de strafmaat die geldt voor alle andere kiesrechtelijke misdrijven.

Onderdeel E (Artikel Z 11)

Dit onderdeel regelt dat het in artikel Z 8 bedoelde strafbare feit betreffende het ronselen van volmachtstemmen als misdrijf wordt beschouwd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

ARTIKEL II

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL III

Dit artikel bepaalt de citeertitel van de wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot