

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2023

Nr. 177

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2023

Op 21 maart jl. is de petitie «Verhoog kiesdrempel» aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin wordt gepleit voor een kiesdrempel van drie zetels bij de Tweede Kamerverkiezingen, wat neerkomt op 2% van de uitgebrachte stemmen.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft verzocht om een kabinetsreactie op de petitie, te ontvangen voorafgaand aan het commissiedebat Verkiezingen dat gepland staat op 28 september a.s. Met deze brief wordt aan dit verzoek voldaan.

Momenteel bestaat er in Nederland geen expliciete kiesdrempel. Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer geldt echter dat partijen slechts in aanmerking komen voor een restzetel als zij tenminste één volle zetel hebben behaald.¹ Juridisch betekent dit dat voor de Tweede Kamer een drempel geldt ter grootte van de kiesdeler, wat – afgerond – neerkomt op 0,667% van de uitgebrachte stemmen.² De initiatiefnemers stellen voor om een kiesdrempel van drie maal de kiesdeler in te voeren, ofwel 2% van de uitgebrachte stemmen. Een partij die er niet in slaagt om tenminste drie volle zetels te halen, komt niet in de Tweede Kamer. Zij voeren hiervoor de volgende argumenten aan:

- Er worden te veel vragen gesteld en moties ingediend. Ministers en ministeries zijn hierdoor overbelast.
- Kleinere fracties hebben niet de tijd en de kennis om hun controlerende en wetgevende taken goed te vervullen.
- De parlementaire democratie is gebaat bij een aantal fracties dat:
 - o hanteerbaar is in een ordelijk debat, en
 - o voldoende ondersteuning kan organiseren om politiek effectief te zijn.

¹ Artikel P 7, tweede lid, van de Kieswet.

² Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 bedroeg de kiesdeler 69.485,68 stemmen.

- Een kiesdrempel bevordert blokvorming voorafgaand aan de verkiezingen.

De initiatiefnemers komen tot het percentage van 2% omdat dit overeen zou komen met de laagste kiesdrempels die nu in de gemeenteraden en provinciale staten gelden. Zij verwachten dat een kiesdrempel zal leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming in de Tweede Kamer, meer gericht op de langere termijn, beter gevoed door kennis en deskundigheid, en uiteindelijk tot meer vertrouwen in de overheid.

De initiatiefnemers hebben een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet bijgevoegd bij de petitie. Zij vragen de Tweede Kamer om de kiesdrempel te verhogen, vóór de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen.³

In deze brief ga ik eerst in op de achtergrond van het vraagstuk van de kiesdrempel in Nederland. Vervolgens zal ik inhoudelijk ingaan op de petitie, waarbij ik aandacht besteed aan de aangevoerde argumenten, de voor- en nadelen die kleven aan een kiesdrempel en hoe dit zich verhoudt tot de huidige situatie. Daarna zal ik kort stilstaan bij andere middelen die hetzelfde doel dienen als de initiatiefnemers voorstaan. De brief sluit af met het kabinetsstandpunt ten aanzien van de petitie.

Achtergrond

Nederland kent sinds de invoering van het algemeen kiesrecht een zeer evenredig stelsel, waardoor kleine partijen relatief makkelijk in de Tweede Kamer kunnen komen. Niettemin steekt de discussie over het grote aantal kleine fracties geregeld de kop op, en is al vaker voorgesteld om de kiesdrempel te verhogen. De laatste wijziging vond plaats in 1935. Om de versplintering van de Tweede Kamer een halt toe te roepen werd de kiesdrempel vastgesteld ter hoogte van de kiesdeler. Gelet op het aantal van 100 zetels destijds kwam dit neer op een kiesdrempel van 1%. Met de uitbreiding van het zetelaantal van de Tweede Kamer van 100 naar 150 zetels in 1956 daalde de kiesdrempel feitelijk weer, en ontstond de huidige informele kiesdrempel van – afgerond – 0,667%.

Een veelgenoemd voordeel van een kiesdrempel is dat het coalitievorming makkelijker maakt. Ook de staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie) heeft in 2018 de mogelijkheid van een hogere kiesdrempel opnieuw onderzocht omdat veel burgers versplintering als een reëel probleem zien.⁴ De staatscommissie zag als voordeel van een kiesdrempel dat het politieke landschap, de parlementaire «bedrijfsvoering» en het parlementaire debat overzichtelijker worden, en de kabinetsformatie zou er gebaat bij kunnen zijn. Als gevolg van een (lage) kiesdrempel neemt het aantal fracties inderdaad (licht) af, waardoor het «parlementaire bedrijf» wat overzichtelijker wordt. Uit de analyse van de staatscommissie bleek echter dat een kiesdrempel van 2% tot 5% weinig effectief zou zijn, en onder de huidige omstandigheden nauwelijks nieuwe coalitiemogelijkheden oplevert. Er zou pas relevant effect optreden als er veel meer partijen met ieder slechts één of twee zetels in de Tweede Kamer zouden zitten, of als gekozen wordt voor een hogere drempel. Politicoloog Tom van der Meer wijst er dan ook op dat het

³ Ten tijde van indiening van de petitie was de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezing voorzien in maart 2025. Door de val van het kabinet op 7 juli jl. vinden de eerstvolgende verkiezingen plaats op 22 november 2023, zodat wijziging van de Kieswet op dit punt niet realistisch is voorafgaand aan de eerstvolgende verkiezing.

⁴ «Lage drempels, hoge dijken/democratie en rechtsstaat in balans», Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam, 2018.

probleem rond de coalitievorming op dit moment vooral is dat er geen grote partijen meer zijn en dat er al langere tijd alleen brede coalities met grotendeels dezelfde (midden)partijen mogelijk zijn.⁵ Een kiesdrempel van 2% lost dit probleem niet op. De effecten op de coalitievorming zouden pas echt zichtbaar worden met een forse verhoging van de kiesdrempel, naar bijvoorbeeld 10%.⁶ Zo'n hoge drempel achtte de staatscommissie principieel onaanvaardbaar vanwege de afbreuk aan de representativiteit. Ze stelde daarom niet voor om een hogere kiesdrempel in te voeren. Het kabinet heeft hierover geen standpunt ingenomen in de kabinetsreactie op dit rapport.⁷

Een kiesdrempel van 10% zou ook een grondwetswijziging vergen. De Grondwet vereist dat de leden van de Tweede Kamer worden gekozen «op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen». Aanvankelijk stelde de Grondwet de eis dat leden verkozen werden «op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging». In 1938 werd de zinsnede «binnen door de wet te stellen grenzen» hieraan toegevoegd.⁸ Met de toevoeging van deze zinsnede werd onder andere beoogd om enige ruimte te laten voor een kiesdrempel.⁹ Hoe hoog die drempel precies mag zijn, staat niet vast, maar een drempel van drie zetels kan als (net) toelaatbaar worden beschouwd binnen de huidige Grondwet.¹⁰

Beoordeling petitie

Aangedragen argumenten

Of de Tweede Kamer met minder fracties haar taken beter zou kunnen uitoefenen, valt moeilijk te zeggen. Kleine fracties zullen inderdaad niet in staat zijn om de regering over de volle breedte volledig te controleren, in die zin dat zij niet de capaciteit hebben om elk van de grote beleids-terreinen door een apart Kamerlid te laten behartigen. Zij zullen zich daarom doorgaans – meer dan grotere partijen – concentreren op enkele thema's. Of kleine fracties daardoor politiek minder effectief zijn en of de aanwezigheid van kleine fracties de Kamer als geheel verzwakt (of juist versterkt) is een vraag die moeilijk in algemene zin valt te beantwoorden. Omdat het hierbij mede gaat over de wijze waarop de Kamer de regering controleert, is het ook minder passend dat het kabinet het voortouw neemt om deze vraag te beantwoorden.

De initiatiefnemers beoordelen het toenemend aantal Kamervragen als een negatief fenomeen. Zij voeren aan dat dit een te grote belasting

⁵ T. van der Meer, «Blindstaren op een hogere kiesdrempel», *stukroodvlees.nl*, 20 mei 2023, (<https://stukroodvlees.nl/blindstaren-op-een-hogere-kiesdrempel/>).

⁶ De volgende partijen zouden bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 2021 geen zetels hebben behaald, bij een kiesdrempel van 10%: CDA (9,5%), SP (5,98%), PvdA (5,73%), GroenLinks (5,16%), FvD (5,02%), PvdD (3,84%), CU (3,37%), Volt (2,42%), JA21 (2,37), SGP (2,07%), Denk (2,03%), 50+ (1,02%), BBB (1%) en BIJ1 (0,84%). Bij een kiesdrempel van 2% zouden 50+, BBB en BIJ1 niet in de Tweede Kamer komen. De zetels van 50+ en BBB zouden bij de VVD komen en van BIJ1 bij Volt. Dit zou één nieuwe coalitiemogelijkheid opleveren (VVD, CDA, D66 en Volt: 77 zetels).

⁷ Kamerstuk 34 430, nr. 10.

⁸ *Stb.* 1938, nr. 180.

⁹ E.M.H. Hirsch Ballin e.a., *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 674 e.v.

¹⁰ Dit valt af te leiden uit de totstandkomingsgeschiedenis van het huidige artikel 53 van de Grondwet. Dat er verschillend wordt gedacht over de ruimte die artikel 53 biedt, blijkt onder meer uit het feit dat er binnen de staatscommissie-Cals/Donner verschil van mening bestond over de vraag of een drempel van 3% nog toelaatbaar zou zijn. Een meerderheid van de commissie meende van wel, omdat bij de grondwetswijziging van 1938 een drempel van driemaal de kiesdeler genoemd was, bij een Tweede Kamer die destijds 100 leden had (Eerste Rapport Staatscommissie Grondwet en Kieswet, 1968, blz. 54).

oplevert voor het kabinet en de ministeries. De wens om het aantal Kamervragen te beperken lijkt op zichzelf een onvoldoende argument om het aantal fracties te beperken. In de eerste plaats is het niet aan het kabinet om hierover een standpunt in te nemen. Bovendien is het geen gegeven dat minder fracties in de Kamer rechtstreeks leidt tot minder vragen, aangezien het stellen van vragen een individueel recht van Kamerleden is. Wel is er onderzoek beschikbaar dat lijkt te suggereren dat leden van kleine fracties gemiddeld meer vragen stellen dan leden van grote fracties. Maar het verschil is klein en andere factoren maken veel meer verschil. Kamerleden lijken bovendien pas minder vragen te gaan stellen als ze in een fractie van meer dan 30 leden zitten. Nu een kiesdrempel van 2% niet leidt tot substantieel grotere fracties in de Tweede Kamer is het verwachte effect op het aantal Kamervragen gering.¹¹

Wel is duidelijk dat het aantal fracties van invloed is op het parlementaire debat, met name het aantal sprekers tijdens plenaire debatten. Het lijkt echter niet in de eerste plaats aan het kabinet om daarover een oordeel te uiten of maatregelen voor te stellen, omdat dit punt vooral ziet op het functioneren van het parlement zelf. De Kamers gaan ook zelf over hun eigen reglementen van orde.

Het laatste voordeel dat de initiatiefnemers aanvoeren is dat een kiesdrempel tot meer politieke blokvorming leidt, voorafgaand aan een verkiezing. De staatscommissie wijst echter op wetenschappelijk onderzoek dat op dit punt juist de andere kant op wijst: In de praktijk treedt de met invoering van een kiesdrempel beoogde grotere bereidheid van kleinere partijen om te fuseren niet op.¹²

Nadelen kiesdrempel

Een kiesdrempel heeft ook een aantal bekende nadelen. De Tweede Kamer wordt een minder goede afspiegeling van opvattingen die onder kiezers leven en het wordt moeilijker voor nieuwe partijen om snel door te dringen in het parlement. De initiatiefnemers vinden echter de geschaardheid van de partijen die wél de drempel zouden halen voldoende. Ook is er binnen grotere partijen voldoende ruimte om eigen nuances aan te brengen, aldus de initiatiefnemers. Inherent aan het verhogen van de kiesdrempel is voorts dat er stemmen «verloren gaan», die worden uitgebracht op partijen die de drempel niet halen. In de petitie wordt hier niet op ingegaan, maar dit is wel een aspect om mee te wegen.

Huidige situatie

De huidige lage, informele kiesdrempel is – mede gelet op de hier aangehaalde argumenten – van waarde vanuit democratisch verdedigingsperspectief. Het zorgt voor de toegankelijkheid van het democratisch stelsel en maakt dat verschillende geluiden vanuit de samenleving gemakkelijker hun weg vinden in de volksvertegenwoordiging. De kans op teleurstelling onder kiezers door het «verloren gaan» van stemmen is hierdoor geringer. De huidige, lage kiesdrempel zorgt er verder in de praktijk voor dat het nauwelijks mogelijk is dat er in de Kamer een meerderheid ontstaat van partijen die gezamenlijk niet de meerderheid van de stemmen hebben gekregen.

¹¹ S. Otjes, «Versplintering en de Tweede Kamer», *stukroodvlees.nl* 10 mei 2016, (<https://stukroodvlees.nl/versplintering-en-de-tweede-kamer/>).

¹² T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017, p 74–81.

Andere maatregelen

Om iets te doen aan het vraagstuk van versplintering en fragmentatie kunnen ook andere maatregelen dan een kiesdrempel worden overwogen. Door de vereiste waarborgsom en het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen voor deelname aan verkiezingen te verhogen, kan worden gewaarborgd dat nieuwe politieke partijen die aan verkiezingen willen deelnemen hiertoe niet lichtvaardig overgaan en over enig draagvlak beschikken, zo adviseerde de staatscommissie. Deze maatregelen maken deel uit van een wetsvoorstel «Met één stem meer keus» dat momenteel in voorbereiding is.¹³

Kabinetsstandpunt

De argumenten die de initiatiefnemers bij de petitie aanvoeren, zien voor een belangrijk deel op het functioneren van de Tweede Kamer en de afzonderlijke fracties. De petitie is gericht aan de Tweede Kamer en het ligt in de rede – ook gezien de argumenten die de initiatiefnemers aandragen – dat de Kamer in eerste instantie beslist hoe zij wil omgaan met de petitie en wat zij vindt van het voorstel dat daarin wordt gedaan.

Het kabinet is – mede gezien haar demissionaire status – vooralsnog niet voornemens om te komen met een voorstel voor een (verhoging van de) kiesdrempel.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

¹³ Kamerstuk 36 200 VII, nr. 176.