

Hoofdthema	Verkiezingen
Onderwerp	Kiesdrempel
Dossierhouders	

Aanleiding discussie

- Steeds meer politieke partijen doen mee aan de Tweede Kamerverkiezingen en maken kans op een zetel. Daarnaast zijn traditioneel grote partijen middelgrote tot kleine partijen geworden. Hierdoor wordt gevreesd voor versplintering, fragmentatie van het partijlandschap. Dit roept de vraag op hoe machtsvorming (bestuurbaarheid) en representatie (democratische afspiegeling) zich tot elkaar verhouden.
- In deze discussies wordt verwezen naar maatregelen die iets zouden kunnen doen aan deze vrees. Meest genoemd is de invoering (en verhoging) van een kiesdrempel.

Actuele discussies

- Onder leiding van voormalig minister van Onderwijs Jo Ritzen is een petitie gestart voor de invoering van een kiesdrempel. Partijen zouden ten minste voldoende stemmen voor drie zetels moeten halen om te worden toegelaten in de Tweede Kamer. De initiatiefnemers hebben de petitie, die ruim 42.000 maal is ondertekend, op 21 maart 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.
- Het Montesquieu Instituut (een kenniscentrum voor parlementaire democratie) heeft in september 2022 een policy paper opgesteld waarin wordt gepleit voor het instellen van de kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen.

Kiesdrempel inhoudelijk en internationaal perspectief

- Bij een kiesdrempel moeten politieke partijen minimaal een vastgesteld percentage van de stemmen halen om een zetel te bemachtigen.
- Nederland kent **geen expliciete kiesdrempel**, deze is gelijk aan de kiesdeler (het totaal aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels).¹ Deze regel geldt sinds 1935 en was bedoeld om een halt toe te roepen aan de versplintering van de TK.² De feitelijke kiesdrempel was 1% omdat de Tweede Kamer toen 100 leden telde. Door het vergroten van de Kamer in 1956, daalde de drempel naar 0,67%.
- Een partij heeft nu dus **0,67%** van het aantal stemmen nodig voor één zetel in de Tweede Kamer. In Europees verband gezien is het gebruik van een formele kiesdrempel op nationaal niveau meer gangbaar, variërend tussen 2%-5%.³

Effecten en overwegingen bij een kiesdrempel

- De staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) signaleerde eind 2018 dat toenemende partijfragmentatie door veel mensen als probleem wordt beschouwd. De staatscommissie vroeg zich af of er wel sprake is van een (toenemend) probleem dat door een kiesdrempel kan worden opgelost. **Afsplitsingen** zijn er bijvoorbeeld niet door te voorkomen. Deze doen zich voor *na* verkiezingen.
- Daarom adviseerde de staatscommissie **tegen** de verhoging van de kiesdrempel. Zij gebruikte daarvoor twee argumenten: 1) een kleine verhoging (tot bv. 5%) zal weinig

¹ Artikel P 5, tweede lid, en artikel P 7, tweede lid, van de Kieswet.

² Vanaf 1917 gold een feitelijke kiesdrempel van 0,5%, die in 1923 werd verhoogd naar 0,75%. De regering stelde in 1933 een kiesdrempel van 3% voor, maar die werd verworpen. Zie D.J. Elzinga en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, 2012, p. 9.

³ België (5%); Bulgarije (4%); Cyprus (3,6%); Denemarken (2%); Duitsland (5%); Estland (5%); Finland (variërend); Frankrijk (n.v.t.); Griekenland (3%); Hongarije (5%); Ierland (variërend); Italië (variërend); Kroatië (5%); Letland (5%); Litouwen (5%); Luxemburg (5%); Malta (n.v.t.); Nederland (0,67%); Oostenrijk (4%); Polen (5%); Portugal (4%); Roemenië (5%); Slovenië (4%); Slowakije (5%); Spanje (3%); Tsjechië (5%); VK (n.v.t.); Zweden (4%).

relevante effecten hebben op de bestuurbaarheid,⁴ terwijl 2) een effectieve verhoging (tot bv. 10%) principieel onaanvaardbaar is vanwege de afbreuk aan de representativiteit.

- De vraag kan worden gesteld wat het effect van een lage kiesdrempel is, of in de toekomst zal zijn. Bij een kiesdrempel van bv. 2% (3 zetels) zouden BII1, BBB en 50PLUS geen zetel hebben gekregen bij de verkiezingen in 2021. In 2017 zou slechts één partij deze drempel niet gehaald hebben (FvD) en in 2012 twee (PvdD en 50PLUS). Het gaat dus om kleine zetelverschuivingen die waarschijnlijk meestal geen effect hebben op de mogelijke coalitievarianten. Bij een kiesdrempel van 5% (8 zetels) zou het effect groter zijn (DENK, SGP, JA21, Volt, CU, PvdD hadden dan in 2021 geen zetels gekregen), zeker met de trend van steeds kleiner wordende partijen in het achterhoofd.
- In veel andere Westerse (met name de oudere) democratieën is al een paar decennia een trend zichtbaar naar meer partijfragmentatie. Dit wordt weliswaar '*dutchification*' genoemd, maar het komt ook voor in landen met een kiesdrempel van 5%. Het is nog niet echt duidelijk wat de oorzaak is van deze trend.⁵
- Als een politieke partij bij een verkiezing de kiesdrempel niet haalt 'vervallen' de stemmen op deze partij. Zij tellen niet mee voor de zetelverdeling voor het betreffende vertegenwoordigende orgaan maar wel voor de opkomst. Dit is vergelijkbaar met de situatie zoals nu ook geldt voor kiezers die hebben gestemd op een partij die geen zetel heeft gehaald.
- Het is de vraag of een hogere kiesdrempel bijdraagt aan een betere bestuurbaarheid van het land. De politieke versnippering komt volgens verschillende politicologen niet door een vermeende toename van het aantal splinterpartijen. Over een langere periode bekeken is er ook (nog) geen sprake van een duidelijke toename van het aantal fracties.⁶ Dat er tegenwoordig meer partijen nodig zijn voor een meerderheid komt doordat de traditioneel grote partijen als CDA en PvdA steeds kleiner zijn geworden. Nederland kent geen grote partijen meer, maar zeven à acht middelgrote partijen. Dus ook met een hogere kiesdrempel blijft de formatie een uitdaging, omdat het compromis met meer partijen moet worden gezocht.
- Een ander argument voor een hogere kiesdrempel heeft te maken met het functioneren van de Kamers en de fracties. Het toenemend aantal partijen betekent in principe ook meer sprekers bij debatten en meer druk op de Kameragenda. Het kleiner worden van de fracties betekent dat Kamerleden een steeds groter takenpakket krijgen, met de bijbehorende werkdruk. Een hogere kiesdrempel zou deze problemen (iets) kunnen verminderen.
- Een ander mogelijk gevolg van een kiesdrempel is de afname van vertrouwen in de politiek. Een kiesdrempel wordt in internationaal vergelijkend onderzoek in verband gebracht een lager politiek vertrouwen van burgers in de politiek. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat minderheidsgroepen zich door een kiesdrempel minder goed vertegenwoordigd voelen en betrokken blijven bij de democratie. Het stelsel wordt door de kiesdrempel minder proportioneel; kleine partijen vallen weg en die groepen kiezers zijn dan niet meer vertegenwoordigd in het parlement.
- De lage informele kiesdrempel is – mede gelet op de bovenstaande argumenten – van waarde vanuit democratisch verdedigingsperspectief. Het zorgt voor de toegankelijkheid van het democratisch stelsel en 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 neemt af, evenals de kans dat partijen steeds meer macht naar zich toetrekken (bij bv. het bestaan van een hoge kiesdrempel en relatief weinig partijen).

⁴ Een lage kiesdrempel (minder dan 10%) zorgt er volgens de staatscommissie niet voor dat er meer coalities mogelijk worden.

⁵ <https://europeelects.eu/2022/03/07/fragmentation/>.

⁶ Het beeld is in de loop van de afgelopen decennia wisselend. Dat geldt ook voor het aantal afsplitsingen. Zie de Tussenstand van de staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 39.

Grondwettelijke aspecten

- De Grondwet bevat een beperkte mogelijkheid voor de invoering van een kiesdrempel. Bij de Grondwetswijziging van 1938 is het mogelijk gemaakt om een kiesdrempel bij wet in te voeren. Zo'n drempel zou slechts een zeer beperkte afwijking van de evenredigheid mogen opleveren, zo is bij de Grondwetswijziging van 1983 overwogen. Hoe hoog de drempel precies mag zijn, staat niet vast. Een voorstel tot invoering van een kiesdrempel van 2% (3 zetels) werd in de jaren zeventig door sommige partijen als inconstitutioneel beschouwd, maar door andere niet. De Kiesraad vond in 1970 2% het maximum dat mogelijk was binnen de Grondwet.

Alternatieven voor een kiesdrempel

- Om iets te doen aan het vraagstuk van versplintering en fragmentatie kunnen ook andere maatregelen worden overwogen dan een kiesdrempel, zoals verhoging van de waarborgsom bij deelname aan verkiezingen, verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan verkiezingen, regels ter bevordering van fractievorming door het parlement en regels rond afsplitsingen.
- In een artikel uit december 2022 heeft politicoloog Simon Otjes vijf creatieve alternatieven gegeven voor een kiesdrempel. Dit zijn: 1) het invoeren van een minimale fractiegrootte;⁷ 2) een groter parlement; 3) meer politieke samenwerking tussen fracties; 4) meer/betere ondersteuning voor Kamerleden; 5) aanpassingen aan de parlementaire agenda/reglement van orde.
- In de TK zijn in 2022 vragen gesteld over de omvang van het parlement. Het Presidium is gevraagd om hierover een notitie op te stellen. Deze is gemaakt door de griffie, maar heeft verder (nog) geen gevolg gekregen.⁸

Aanpassing zetelverdeling gemeenteraden, provinciale staten en waterschappen

- In uw Kamerbrief over de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 staat het voornemen tot wijziging van de Kieswet die moet regelen dat politieke groeperingen ook bij andere verkiezingen dan de Tweede Kamerverkiezing (uitgezonderd de Eerste Kamerverkiezing) ten minste de kiesdeler moeten hebben behaald om voor een restzetel in aanmerking te komen.⁹ Hierdoor kan het aantal partijen in decentrale vertegenwoordigende organen mogelijk worden verminderd.
- In de Kamerbrief wordt erop gewezen dat inmiddels zichtbaar is "dat gemeenteraden in toenemende mate uit een steeds groter wordend aantal kleine fracties bestaan. Tegelijkertijd zie ik ook de groeiende zorgen over de versplintering in de raad vanwege het toenemend aantal verschillende kleine partijen, waardoor de bestuurbaarheid onder druk komt te staan. Doordat steeds vaker meer partijen nodig zijn om een meerderheid te vormen, duurt ook de coalitievorming steeds langer." Er is een wetsvoorstel ambtelijk in voorbereiding, de consultatie is recent afgerond. De argumentatie uit de bovenstaande Kamerbrief wordt gebruikt om het wetsvoorstel motiveren.

Verschil restzetelverdeling Tweede Kamerverkiezing t.o.v. andere verkiezingen

- Bij Tweede Kamerverkiezingen moeten politieke partijen eerst de kiesdeler (het aantal stemmen voor 1 zetel) halen om in aanmerking te komen voor een restzetel. Bij verkiezingen waarbij het aantal zetels minder dan 19 bedraagt, moet een politieke partij 75% van de kiesdeler hebben behaald om in aanmerking te komen voor een restzetel. Bij andere verkiezingen (inclusief de Eerste Kamerverkiezing) geldt geen minimumvereiste voor toekenning van een restzetel.

⁷ Waarbij slechts fracties die aan het minimumaantal zetels voldoen, alle rechten krijgen die de huidige fracties nu hebben zoals het recht om moties in te dienen.

⁸ [Brief van het Presidium over vergelijking omvang parlementen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#). De VC BiZa besloot dat deze notitie door de leden kon worden meegenomen in het debat over de raming voor 2024. In dat debat is het onderwerp niet aan de orde gesteld.

⁹ Kamerstuk 35165, nr. 50.

- Bij de wijziging van de Kieswet in 1989 is uitgebreid gedebatteerd over het al dan niet in stand houden van het verschil in de restzetelverdeling. De restzetelverdeling werd toen niet aangepast vanwege de te verwachten gevolgen voor kleine partijen, die hierdoor (in vergelijking met de Tweede Kamer) relatief lastiger een zetel zouden kunnen bemachtigen (vanwege het lagere aantal zetels).
- Sinds 1989 is het aantal gemeenten ruim gehalveerd. Hierdoor is het aantal zetels per gemeenteraad gemiddeld toegenomen.
- Bij de provinciale statenverkiezingen van 2019 is het twee keer voorgekomen dat een partij via de restzetelverdeling een zetel kreeg toegewezen zonder ten minste de kiesdeler te hebben behaald, in twee provincies. Bij de waterschapsverkiezingen van 2019 is het in zeven waterschappen in totaal twaalf keer voorgekomen dat een partij een restzetel kreeg toegewezen zonder ten minste de kiesdeler te hebben behaald.
- Bij de Eerste Kamerverkiezing is de aangenomen motie-Van der Graaf (CU) van belang. Deze is ingediend bij de eerste lezing van de wijziging van de Grondwet. 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.