



Aan Minister van BZK
Van DenB en CZW

nota

Nota n.a.v. commissiebrief m.b.t. verzoek kabinetsreactie op petitie verhoging kiesdrempel

TER BESPREKING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2023-0000539072

Datum
26 juni 2023

Opgesteld door

Bijlage(n)

3

Aanleiding

Op 21 maart jl. is de petitie 'Verhoog kiesdrempel' aangeboden aan de Tweede Kamer waarin gepleit wordt voor een kiesdrempel van drie zetels bij de Tweede Kamerverkiezingen, wat neerkomt op 2% van de uitgebrachte stemmen.¹ De petitie, met ruim 42.000 handtekeningen, staat op de agenda van het commissiedebat Verkiezingen op 28 september a.s.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft verzocht om een kabinetsreactie op de petitie, te ontvangen voorafgaand aan het commissiedebat.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met de (hieronder) voorgestelde aanpak voor de door de TK gevraagde kabinetsreactie op de petitie 'Verhoog kiesdrempel'.

Kern

- U wordt geadviseerd de TK te informeren dat het kabinet geen voornemens heeft om te komen met een voorstel voor een (verhoging van de) kiesdrempel, onder verwijzing naar de argumenten die hieronder in de toelichting zijn opgenomen.
- Indien u instemt met deze lijn van beantwoording, zullen wij u een conceptbrief voorleggen.
- Onze inschatting is dat deze brief in de MR behandeld moet worden. We streven ernaar de brief te agenderen voor de eerste CBJ na het zomerreces dan zou de brief twee weken voor het commissiedebat verzonden kunnen worden.
- Indien u instemt met de onderstaande lijn voor de beantwoording, dan zullen wij u in de eerste tas na het zomerreces (10 augustus) een conceptbrief voorleggen, zodat deze nog op tijd is voor de CBJ van 24 augustus (deadline aanleveren stukken: 14 augustus).

Kern inhoud kabinetsstandpunt

De argumenten voor een kiesdrempel van 2% zijn niet zonder meer overtuigend, terwijl er wel een aantal nadelen aan een dergelijke drempel kleeft. Voor zover de

¹ De initiatiefnemers van de petitie zijn Joost van den Akker (politicoloog en oud-gedeputeerde provincie Limburg), Barbara Baarsma (hoogleraar toegepaste economie UvA), Joop van den Berg (fellow Montesquieu Instituut), John de Bresser (Organizational Development Specialist), Jo Ritzen (oud-minister van OCW) en Yvonne van Rooy (oud-staatssecretaris Economische Zaken).

argumenten voor een kiesdrempel het functioneren van de Kamer zelf betreffen, is het verder niet passend als de regering als eerste een standpunt inneemt. Om deze reden wordt u geadviseerd om de TK te informeren dat de petitie vooralsnog geen aanleiding vormt voor het kabinet om een kiesdrempel voor te stellen.

Onze referentie
2023-0000539072
Datum
226 juni 2023

In de brief kunt u ter toelichting wijzen op de voor- en nadelen van een kiesdrempel en wijzen op andere maatregelen waar u aan werkt, die tot doel hebben te waarborgen dat nieuwe politieke partijen die aan verkiezingen willen deelnemen over enig draagvlak beschikken (o.m. verhoging waarborgsom en aantallen ondersteuningsverklaringen).

Toelichting

Inhoud van de petitie

Momenteel bestaat er in Nederland formeel geen kiesdrempel. Vanwege de omstandigheid dat – voor de verkiezing van de TK – partijen slechts in aanmerking komen voor een restzetel als zij tenminste één volle zetel hebben behaald,² geldt in de praktijk voor de TK een drempel ter grootte van de kiesdeler, wat neerkomt op 0,67% van de uitgebrachte stemmen.³ De initiatiefnemers stellen voor om een kiesdrempel van drie maal de kiesdeler in te voeren.⁴ Een partij die er niet in slaagt om tenminste drie volle zetels te halen, komt dan niet in de TK. Hiervoor worden de volgende argumenten aangevoerd:

- 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:
 - hanteerbaar is in een ordelijk debat, en
 - voldoende ondersteuning kan organiseren om politiek effectief te zijn.
- Een kiesdrempel bevordert blokvorming voorafgaand aan de verkiezingen.

De initiatiefnemers verwachten dat een kiesdrempel zal leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming in de TK, meer gericht op de langere termijn, beter gevoed door kennis en deskundigheid, en uiteindelijk meer vertrouwen in de overheid.

De initiatiefnemers hebben een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet bijgevoegd bij de petitie. Zij vragen de TK om de kiesdrempel te verhogen, vóór de eerstvolgende TK-verkiezingen (nu voorzien in maart 2025).

² Artikel P 7, tweede lid, van de Kieswet.

³ Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 bedroeg de kiesdeler 69.485,68 stemmen.

⁴ De initiatiefnemers komen tot dit percentage met de volgende argumentatie: 'Dit komt overeen met de laagste, feitelijke, kiesdrempels die nu in de gemeenteraden en provinciale staten gelden. Waarom dan ook niet in de Tweede Kamer?' Kanttekening: de laagste decentrale kiesdrempel is lager dan 2%. In een PS met 55 leden is 1,82% van de stemmen voldoende om een zetel te krijgen, en is het (nu nog) mogelijk om met een nog lager percentage stemmen in aanmerking te komen voor een restzetel. In de grootste gemeenteraden is 2,22% van de stemmen voldoende om een zetel te krijgen, en is het (nu nog) mogelijk om met een nog lager percentage stemmen in aanmerking te komen voor een restzetel.

Beoordeling petitie

Of de TK met minder fracties inderdaad haar taken beter zou kunnen uitoefenen, valt moeilijk te zeggen. Kleine partijen zullen inderdaad niet in staat zijn om de regering over de volle breedte volledig te controleren. Zij zullen zich – meer dan grotere partijen – moeten concentreren op enkele thema's die voor hun kiezers belangrijk zijn. Of kleine fracties daardoor politiek minder effectief zijn en of de aanwezigheid van kleine fracties de Kamer als geheel verzwakt (of juist versterkt) is niet bekend. De initiatiefnemers voeren hier geen bewijs voor aan.

Onze referentie

2023-0000539072

Datum

226 juni 2023

De initiatiefnemers beoordelen het toenemend aantal Kamervragen als een negatief fenomeen. Zij voeren aan dat dit een te grote belasting oplevert voor het kabinet en de ministeries. Dit lijkt op zichzelf een onvoldoende argument om het aantal vragen te beperken. 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 (bijv. of een partij in de coalitie zit) 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 TK is het verwachte effect op het aantal Kamervragen gering.⁵

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 de regering om daarover een oordeel te uiten of maatregelen voor te stellen, omdat dit punt vooral ziet op het functioneren van het parlement zelf. Het parlement gaat immers zelf over het eigen reglement van orde.

Het laatste voordeel dat de initiatiefnemers aanvoeren is dat een kiesdrempel tot meer politieke blokvorming leidt, voorafgaand aan een verkiezing. De staatscommissie parlementair stelsel wijst echter op wetenschappelijk onderzoek dat op dit punt juist de andere kant op wijst. Partijen zijn minder geneigd tot fuseren als ze vlak onder de kiesdrempel dreigen te komen.

Een kiesdrempel heeft ook een aantal bekende nadelen. De TK wordt een minder goede afspiegeling van opvattingen die onder kiezers leven en het wordt moeilijker voor nieuwe geluiden om snel door te dringen in de TK. De initiatiefnemers vinden echter de geschakeerdheid van de partijen die wel de drempel zouden halen voldoende. Dit lichten zij niet toe. 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 dat er meer stemmen 'verloren gaan', omdat ze worden uitgebracht op partijen die de drempel niet halen. Mogelijk verklaart dit waarom een hogere kiesdrempel in internationaal vergelijkend onderzoek⁶ in verband wordt gebracht met lager vertrouwen van burgers in de politiek. De initiatiefnemers gaan niet op dit nadeel in.

⁵ <https://stukroodvlees.nl/versplintering-en-de-tweede-kamer/>

⁶ Marien, Sofie, The Effect of Electoral Outcomes on Political Trust. A Multi-Level Analysis of 23 Countries (2011). Marien, S. (2011). The Effect of Electoral Outcomes on Political Trust. A Multi-level Analysis of 23 Countries. *Electoral Studies*, 30(4), 712-726.

Een veelgenoemd voordeel van een kiesdrempel is dat het coalitievorming makkelijker maakt. De initiatiefnemers voeren dit argument terecht niet aan, omdat een kiesdrempel van 2% onder de huidige omstandigheden nauwelijks nieuwe coalitiemogelijkheden oplevert. Er zou pas relevant effect optreden als er veel meer partijen met een of twee zetels in de TK zouden zitten, of als gekozen wordt voor een hogere drempel (bijv. 10%). Politicoloog Tom van der Meer wijst erop dat het 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. Een kiesdrempel van 2% lost dit probleem niet op.

Onze referentie

2023-0000539072

Datum

226 juni 2023

De 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 neemt af, evenals de kans dat grote partijen steeds meer macht naar zich toetrekken (bij bv. het bestaan van een hoge kiesdrempel en relatief weinig partijen). De 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.

Voorgeschiedenis

Nederland kent sinds de invoering van het algemeen kiesrecht een zeer evenredig stelsel, waardoor kleine partijen relatief makkelijk in de TK kunnen komen. Dit heeft voordelen, maar het grote aantal kleine fracties wekt ook geregeld ergernis. Er is dan ook al vaker voorgesteld om de kiesdrempel te verhogen. In 1935 werd de kiesdrempel voor het laatst verhoogd (naar 1%, om de versplintering van de Kamer een halt toe te roepen). In 1956 daalde de drempel weer door de uitbreiding van de TK van 100 naar 150 zetels.

De staatscommissie parlementair stelsel (2018) heeft de mogelijkheid van een hogere kiesdrempel opnieuw onderzocht omdat veel burgers versplintering als een reëel probleem zien. De commissie zag als voordeel van een kiesdrempel dat het politieke landschap, de parlementaire 'bedrijfsvoering' en het parlementaire debat overzichtelijker worden, en de kabinetsformatie zou er ook gebaat bij kunnen zijn. Een kiesdrempel van 2% tot 5% zou volgens de commissie weinig effectief zijn. Het aantal fracties neemt dan licht af, waardoor het 'parlementaire bedrijf' wat overzichtelijker wordt. De effecten op de coalitievorming zouden pas echt zichtbaar worden met een forse verhoging van de kiesdrempel, naar bijv. 10%.⁷ Zo'n hoge drempel achtte de commissie principieel onaanvaardbaar vanwege de afbreuk aan de representativiteit. Ze stelde daarom niet voor om een hogere kiesdrempel in te voeren. In het kabinetsstandpunt is hier niet op ingegaan.

⁷ 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 TK 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).

Een kiesdrempel van 10% zou ook een grondwetswijziging vergen. De Grondwet vereist dat de TK wordt gekozen 'op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging'. De bedoeling was om hiermee enige ruimte te laten voor een hogere kiesdrempel. Hoe hoog die drempel precies mag zijn, staat niet vast. Doorgaans wordt aangenomen dat een drempel van drie zetels binnen de huidige grondwettelijke grenzen nog net toelaatbaar is. De initiatiefnemers gaan er (blijkens het wetsvoorstel dat zij meesturen) ook vanuit dat zo'n drempel gerealiseerd kan worden via een wijziging van de Kieswet en dat de Grondwet niet aangepast hoeft te worden.

In het [bijgevoegde factsheet](#) is meer achtergrondinformatie opgenomen.

Raakvlak met andere voorstellen

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om bij gemeenteraden, provinciale staten en waterschappen de regel in te voeren dat partijen tenminste één keer de kiesdeler moeten halen om aanspraak te kunnen maken op een restzetel (wetsvoorstel *Aanscherping aanpak ronselen en kiesdrempel restzetelverdeling*). Bij de TK geldt al de regel dat een partij minimaal de kiesdeler moet halen wil deze in aanmerking komen voor een restzetel.

Verder is relevant dat er bij de Eerste Kamer een grondwetswijziging in behandeling is om de verkiezingswijze van de EK aan te passen. Het voorstel is om de zittingsduur van senatoren te verlengen naar zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft van de EK wordt gekozen. Daarbij speelt ook het punt van de kiesdrempel, die door het voorstel (zonder aanvullende maatregelen) feitelijk zou worden verdubbeld. In de TK is een motie is aangenomen die oproept om ervoor te zorgen dat het voorstel geen negatieve gevolgen heeft voor kleine partijen.⁸ Het kabinet heeft in reactie hierop aangegeven dat het niet het doel is van deze grondwetswijziging om een verandering aan te brengen in de verhouding tussen grote en kleine partijen.

Politieke context

De initiatiefnemers zijn prominente leden van PvdA, CDA, D66 en VVD.

VVD en CDA hebben in het recente verleden (2015/16) gepleit voor een kiesdrempel, variërend tussen 2% en 5%.

In het verkiezingsprogramma van het CDA van 2021 staat: 'We kijken of in het nieuwe kiesstelsel dat wij voorstaan een kiesdrempel kan worden ingevoerd.' In het programma van de ChristenUnie van 2021 staat: 'Vernieuwing van het kiesstelsel is niet noodzakelijk en mag nooit de evenredige vertegenwoordiging aantasten. Om die evenredige vertegenwoordiging verder te versterken gaat de restzetelverdeling via de grootste overschotten van stemmen. Daarbij handhaven wij het principe dat een partij pas in aanmerking komt voor een zetel in de Tweede Kamer wanneer deze de kiesdeler reeds heeft behaald'. In de overige verkiezingsprogramma's werd de kiesdrempel niet genoemd.

⁸ Dit zou bereikt kunnen worden door de wijze van restzetelverdeling aan te passen.

Maatschappelijke context

Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 en een peiling van EenVandaag in 2021 bleek dat ongeveer 60% van de respondenten voorstander zou zijn van een kiesdrempel.

Onze referentie

2023-0000539072

Datum

226 juni 2023

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Factsheet kiesdrempel	Intern achtergronddocument
2	Petitie verhoging kiesdrempel	Op 21 maart 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer
3	Commissiebrief met verzoek om kabinetsstandpunt	Gedateerd op 7 april 2023