

Voorstel van wet van de heren Kalfschoten, Andriessen en Van Schaik tot wijziging van de Kieswet strekkende tot verhoging van de kiesdrempel bij de verkiezing voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal

BIJLAGE VAN DE
MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 4

KIESRAAD

Onderwerp: Verhoging kiesdrempel

*Zijner Excellentie de Minister
van Binnenlandse Zaken*

's-Gravenhage, 10 februari 1970.

Bij schrijven van 30 december jl., nr. B69/U 3512, Directie B.B. deelde Uwe Excellentie ons mede, dat bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer bij de begroting van Binnenlandse Zaken voor het dienstjaar 1970 Uwe Excellentie is verzocht ons advies in te winnen over een eventuele verhoging van de zogenaamde kiesdrempel, aangezien men ook dit onderwerp in de komende behandeling met de Bijzondere Commissie der Kamer voor de nota betreffende het beleid inzake Grondwet en Kieswet wilde betrekken.

Uwe Excellentie gaf te kennen, dat Zij, ten einde zich ook op dit punt te kunnen oriënteren, gaarne ons advies zou willen ontvangen.

Vooropgesteld moge worden, dat het vraagstuk van verhoging van de kiesdrempel alleen relevant kan worden geacht, indien niet wordt aanvaard het meerderheidsvoorstel van de Staatscommissie - voor een deel van die meerderheid gepaard aan een stemming over de aanwijzing van een Kabinetsformateur - om de verkiezingen volgens een stelsel van indeling in kiesgebieden te doen verlopen. Zo heeft het ook de Staatscommissie begrepen, welke bij de behandeling van dit onderwerp in haar Eerste rapport (blz. 53, nr. 3) aantekende, dat werd uitgegaan van het geldend kiesstelsel, volgens hetwelk lijstverbinding tussen de verschillende kieskringen is toegestaan; zou worden overgegaan tot een verdeling van het land in afzonderlijke kiesgebieden, dan zou naar het eenstemmig oordeel van de Staatscommissie het vaststellen van een kiesdrempel, welke een veelvoud van de kiesdeler bedraagt, noch toelaatbaar noch wenselijk zijn. De Staatscommissie is dan ook in haar Tweede rapport, waarbij zij een indeling in kiesgebieden voorstelt, op het onderwerp teruggekomen.

Wat betreft de invloed van een indeling in kiesgebieden op de positie van de kleine partijen moge de Kiesraad verwijzen naar hetgeen hij in zijn advies van 21 november 1969 (op blz. 4) te dezer zake heeft vermeld.

Zoals ook de Staatscommissie in haar Eerste rapport (blz. 53 e.v.) opmerkt, is het vraagstuk van de „kiesdrempel” - in tegenstelling met verschillende innovaties, welke thans aan de orde worden gesteld - in het verleden meermalen ter sprake geweest. Naar de bepaling van artikel N 6 van de Kieswet, zoals die uit de toenmaals geldende Kieswet is overgenomen, heeft ten aanzien van de plaatsen, welke overblijven, nadat (artikel N 5) even zoveel malen als de kiesdeler in het stemcijfer ener lijst is begrepen, aan die lijst één der te vervullen plaatsen is toegekend, een toewijzing paats, voor wat een lichaam als de Tweede Kamer betreft, naar het stelsel van de grootste gemiddelden. Maar daarbij is (artikel N 6, tweede lid, ingevoegd

bij de wet van 23 mei 1935, *Stb.* 306) bepaald, dat, indien het de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer betreft, voor de toedeling naar deze grootste gemiddelden niet in aanmerking komen lijsten, welker stemcijfer lager is dan de kiesdeler.

In de loop der jaren is bij herhaling de vraag aan de orde geweest, of niet verder moest worden gegaan in de zin, dat de in deze bepalingen vervatte drempel zou worden verhoogd. In het ontwerp, hetwelk geleid heeft tot de wet van 23 mei 1935, *Stb.* 306, was door de Regering voorgesteld, dat voor de toekenning bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer buiten aanmerking worden gelaten lijsten, wier stemcijfer lager is dan het drievoud van de kiesdeler. Dit voorstel is destijds verworpen. Daarbij heeft mede een rol gespeeld de vraag, of zodanige drempel wel met de toenmalige bepaling van de Grondwet (artikel 82: de leden der Tweede Kamer worden gekozen „op een grondslag van evenredige vertegenwoordiging”) verenigbaar kon worden geacht. Met het oog mede op die toen geopperde twijfel is bij de Grondwetsherziening van 1938 aan de evenvermelde bepaling (thans artikel 91) toegevoegd: binnen de door de wet te stellen grenzen.

Enig gevolg is aan deze verruiming van de grondwettelijke bepaling tot dusverre niet gegeven.

Wel is de aangelegenheid een en andermaal ter sprake geweest in verband met de uitbreiding van het aantal leden der Tweede Kamer van 100 op 150, waarvan immers het effect op de onderhavige bepaling van de Kieswet was, dat de kiesdeler van 1 pct. van de uitgebrachte stemmen tot 2/3 daarvan werd teruggebracht.

Reeds bij de behandeling door de Tweede Kamer op 23 juli 1952 van het toenmalige ontwerp tot verandering van de Grondwet, strekkende tot uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal - een ontwerp hetwelk ten slotte door de Eerste Kamer werd verworpen - diende mr. Donker een motie in (Buitengewone Zitting 1952, *Handelingen* Tweede Kamer, blz. 2003 e.v.), waarbij werd aangedrongen op een wijziging van de Kieswet in dier voege, dat bij de toekenning van zetels die lijsten of groepen van lijsten, welke minder dan anderhalf maal de kiesdeler hebben behaald, buiten aanmerking blijven. Deze motie werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen met verlening van aantekening aan de leden Welter, Van Dis en Wagenaar, dat zij en de overige leden van hun fractie geacht wensden te worden te hebben tegengestemd.

De vraag werd - nadat bij de Grondwetsherziening van 1956 de uitbreiding van de Tweede Kamer haar beslag had gekregen - ook behandeld in het eindrapport d.d. 24 maart

1958 van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (de Staatscommissie-Donnar Sr.). De vermelding, (blz. 27 e.v.) van het terzake in de Staatscommissie besprokene eindigt met de mededeling, dat de commissie, een en ander overwegende, bij meerderheid van stemmen gemeend heeft geen wijziging te dezen van de Kieswet te moeten aanbevelen.

Opnieuw kwam de zaak ter sprake bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van Binnenlandse Zaken voor het dienstjaar 1962 (op 20 februari 1962 e.v. - *Handelingen* 1961/1962, blz. 2369 e.v.) Door de heer Beernink c.s. werd toen een motie voorgesteld, daartoe strekkende, dat de Kieswet behoort te worden gewijzigd in diër voege, dat bij de toekenning van zetels, voor zover het de Tweede Kamer betreft, lijsten of groepen van lijsten, welke minder dan 11 maal de kiesdeler hebben behaald, buiten aanmerking blijven. Die motie werd, ondanks bestrijding door de Minister, met 102 tegen 29 stemmen aangenomen. De Regering heeft, blijkens de mededeling van de Minister bij de behandeling van de begroting 1962/1963, gemeend aan de motie geen gevolg te moeten geven.

Hoe is nu voor het tegenwoordige - binnen het geldende kiesstelsel - over deze aangelegenheid te oordelen?

De kleinst mogelijke meerderheid van de Kiesraad is van oordeel, dat het aanbeveling verdient tot verhoging van de drempel over te gaan. De meerderheid van de Staatscommissie heeft een verhoging van de kiesdrempel afgewezen en daarbij als voor haar doorslaggevend gesteld, dat een dergelijke maatregel eenzijdig gericht is tegen het verwerven van zetels door kleine groeperingen en niet aanzet tot samenbundeling van de in de Kamer zitting hebbende partijen. De maatregel betekent derhalve in het geheel geen oplossing van de problematiek, zoals de Staatscommissie die met betrekking tot een wijziging van het kiesstelsel ziet.

Wat er zij van de vraag, of dat laatste juist moet worden geacht, er is naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad - en hierin sluit zij zich bij de minderheid van de Staatscommissie aan - alle reden deze zaak mede te bekijken uit het oogpunt, hetwelk in de loop van de jaren bij dit onderwerp op de voorgrond heeft gestaan: een goede functionering van het werk van de Tweede Kamer. De aanwezigheid van een zo groot aantal fracties, die alle bij politieke onderwerpen het woord voeren zomede het beperkte aantal leden van de kleine fracties, hetwelk het voor deze moeilijk maakt van alle onderwerpen van regeringsbeleid een inbreng van het vereiste niveau te geven, vormen een belemmering voor een efficiënte werkwijze van de Kamer en doen afbreuk aan het gezag van het parlement. Ook is een bezwaar, dat een partij, welke slechts enkele zetels in de Kamer bezet, in bepaalde constellaties een slechtelpositie kan innemen. Daarbij komt naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad nog, dat weliswaar de „hausse” van kleine partijen, welke zich na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging vertoonde, na verloop van tijd, mede door de verhoging van de aantoekelijke grens van 3 pct. van de kiesdeler tot de volle kiesdeler, was afgenomen, doch juist in de laatste jaren zich weder op grote schaal kleine groeperingen vormen. In het register van de Kiesraad zijn thans, behalve de in de Kamer vertegenwoordigde partijen, 28 groeperingen geregistreerd. Bij de laatste Tweede Kamer-verkiezingen behaalde een drietal groeperingen bijna de kiesdeler. Een en ander doet zien, dat vermeerdering van de nu vertegenwoordigde kleine partijen met een aantal - om een uitdrukking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 1935 te gebruiken - „efemere partijtjes” allerminst denkbeeldig kan worden geacht.

Bij de bepaling, hoe ver de drempel ware op te trekken, wil de meerderheid van de Kiesraad niet verder gaan dan het voorstel van de minderheid van de Staatscommissie, nl, driemaal de kiesdeler, zijnde 2 pct. van de in totaal geldig uitgebrachte stemmen. Naar de berekening 6 van bijlage II van het Eerste rapport van de Staatscommissie (blz. 93) zou, had die drempel bij de laatste Tweede Kamer-verkiezingen gegolden, slechts een van de partijen, die toenmaals een zetel in de

Kamer hebben verkregen, zijn afgevallen. Maar men moet hier naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad, zoals hierboven reeds gesteld, vooral ook met de toekomst rekenen. Tegen een verdere verhoging van de drempel geldt naar het oordeel van de meerderheid van de Kiesraad het bezwaar, dat, nu eenmaal ons kieswetstelsel tot dusverre met een minimale drempel heeft gewerkt, waaronder zich een bepaalde ontwikkeling van het partijwezen heeft voltrokken, een al te radicale ingreep in die ontwikkeling thans bezwaarlijk valt door te voeren. Trouwens een regeling, welke de drempel op 5 pct. van het aantal uitgebrachte stemmen, d.w.z. 7½ maal de kiesdeler zou stellen, en welke naar de vorenaangegeven berekening in 1967 slechts vijf partijen in de Kamer zou vertegenwoordigd laten, zou naar het oordeel van de meerderheid met het grondwettelijk voorschrift van een verkiezing op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen, op gespannen voet komen.

De grootst mogelijke minderheid van de Kiesraad staat tegenover het voorstel van de meerderheid afwijzend. Met erkenning, dat ook in de bestaande wet voor de Tweede Kamer een drempel nodig is geacht, meent zij, dat deze bezwaarlijk geacht kan worden op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging inbreuk te maken, nu immers als zodanig de kiesdeler geldt, en aldus bij een aantal leden van 150 elke 150ste van het totaal aantal uitgebrachte stemmen met een zetel wordt gehonoreerd. Hier is een objectief gegeven. Afwijking daarvan zal altijd min of meer arbitrair zijn en de verleiding oproepen de hoogte van de drempel naar momentane politieke overwegingen te bepalen. Daar komt bij dat het kiesrecht meer als een grondrecht wordt gezien (met vergelijkende het door de Staatscommissie in haar Tweede rapport voorgestelde nieuwe artikel 4 van het Hoofdstuk over de grondrechten). Aldus kan men zeggen, dat naar geldende rechtsopvatting, iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te verkiezen, zij het met inachtneming van bij of krachtens de Grondwet gestelde regels en beperkingen. De hier aan het woord zijnde minderheid ziet een verhoging van de drempel als een inbreuk op dit gelijke recht en als een afwijking van de ontwikkeling van rechtsopvattingen inzake het kiesrecht. Betwijfeld wordt door de minderheid bovendien, of de bezwaren van de tegenwoordige situatie wel zo groot zijn als de meerderheid stelt: dat de kleine partijen aan alle onderwerpen van regeringsbeleid op deskundige wijze het woord zouden moeten of willen voeren, schijnt de minderheid een overdreven voorstelling. Bovendien kan de vraag zijn of die bezwaren, voor zover aanwezig, niet hetzij bij wet (de regeling van de schadeloosstelling en toelagen) hetzij door de Tweede Kamer zelf intern te treffen voorzieningen kunnen worden gereduceerd. In elk geval lijken die bezwaren de minderheid niet zodanig, dat zij kunnen opwegen tegen de naar haar oordeel aan een verhoging van de drempel verbonden bedenkingen.

Vervolgens wil de meerderheid erop wijzen, dat een standpuntbepaling bij deze niet los gezien kan worden van de wijze, waarop de inbreng van de kleinste fracties in de beide Kamers wordt beoordeeld. De minderheid is van oordeel dat deze inbreng dikwijls positief moet worden gewaardeerd, waardoor te weinig termen aanwezig kunnen worden geacht om generaliserend door verhoging van de drempel de kleinste partijen praktisch van vertegenwoordiging in het parlement uit te sluiten.

Ten slotte is de minderheid nog van oordeel, dat de te verwachten afschaffing van de opkomstplicht het stemmen op splinterpartijen sterk zal doen afnemen in die gevallen, waarin aan deze stemmen geen werkelijk ideologische motieven ten grondslag liggen. Daarom is het verhogen van de drempel juist nu in haar ogen geen verstandige zaak. Men kan haars inziens beter een verkiezing zonder opkomstplicht afwachten, ten einde de gevolgen daarvan ten aanzien van het stemmen op kleine partijen te kunnen overzien.

De meerderheid van de Kiesraad is door de overwegingen van de minderheid niet overtuigd. Mathematisch beantwoordt de tegenwoordige regeling inderdaad beter aan de evenredigheid van vertegenwoordiging dan een verhoogde drempel. Maar

— zoals ook bij de wijziging van de Grondwet in 1938 heeft voorgezeten — de mathematiek mag hier niet het laatste woord hebben: indien strikte doorvoering daarvan in strijd zou komen met het belang van een goede functionering van het samen te stellen openbaar lichaam, moet dat laatste belang voorgaan. De minderheid meent, dat dit belang te lezen niet zo dringend is. Doch de meerderheid heeft, zoals hiervoren vermeld, bepaaldelijk ook het oog op de gevaren, die voor de toekomst dreigen.

Dat de afschaffing van de opkomstplicht die gevaren zou verminderen, is naar het oordeel van de meerderheid niet te verwachten. Overigens worden ook door de bestaande drempel de stemmen van de medestanders van partijen, welke de kiesdeler niet halen; gefrusteerd; het verloren gaan van die stemmen komt ten slotte ten goede aan partijen, welke de betrokkenen dikwijls niet als alternatief zouden hebben gewenst. Kan verhoging van de drempel niet daartoe leiden, dat van de vorming van en het stemmen op kleine partijen wordt afgezien, omdat dit door de verhoogde drempel toch niet tot vertegenwoordiging kan leiden, en deze kiezers dan stemmen op de partij, welke hun alternatief het naaste ligt? Dan komen die stemmen dus beter dan nu tot hun recht (verwezen zij naar hetgeen te dezer zake in verband met de vraag van de verbinding van partijen in eenzelfde kieskring is opgemerkt in het advies van de Kiesraad van 24 oktober 1968, zitting 1968-1969 — 9181, blz. 8, eerste kolom, tweede alinea).

Overigens merkt de Kiesraad nog op, dat bij aanvaarding van een verhoging van de kiesdrempel ook artikel G 14 betreffende de waarborgen nader zal moeten worden bezien, met name het derde lid, waarbij is bepaald, dat de waarborgsom reeds wordt teruggegeven, indien de betrokken lijst 3 pct. van de kiesdeler heeft behaald.

In de Kiesraad is nog de vraag opgeworpen, of, bij aanvaarding van het voorstel als door de meerderheid voorgestaan, niet bij wege van overgang ware te bepalen, dat voor partijen, die onder het bestaande stelsel een zetel in de Tweede Kamer hebben verkregen, dat bestaande stelsel ware te handhaven, zodat voor haar, ook bij verhoging van de drempel voor de toekomst, de bestaande drempel van de kiesdeler blijft gelden.

De meerderheid van de Kiesraad zou het niet juist achten, dat uitsluitend op grond van de toedeling van een of meer zetels in de Tweede Kamer in 1967 een partij een blijvende uitzonderingspositie zou gaan innemen. Zij heeft er bezwaar

tegen, dat de indruk wordt gevestigd, dat de Tweede Kamer een „closed shop” is, die zich zelf tracht in stand te houden, maar nieuwkomers weert. Zij vreest bovendien, dat er, ook uit de Tweede Kamer een — zij het naar het oordeel van de meerderheid niet voldoende te lunderen — sterke aandrang zou komen, de uitzondering niet alleen toe te passen op de in 1967 in de Kamer gekozen partijen, doch ook op alle nu in de Kamer zitting hebbende politieke groeperingen.

Het lijkt de meerderheid ook onjuist, dat in een periode waarin men streeft of zegt te streven naar partijvernieuwing, de Kieswet een regeling treft, waardoor partijen min of meer worden gedwongen zich te handhaven ten einde van de uitzonderingspositie gebruik te kunnen maken.

De grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad is op grond van een en ander van oordeel — en dat oordeel geldt ook, indien niet een permanente uitzonderingspositie zou worden geschapen, maar een tijdelijke, b.v. voor een of meer perioden — dat een overgangsbepaling als voormeld niet aanvaardbaar is: als men meent, dat een verhoging van de kiesdrempel juist is, moet men het Nederlandse volk ook onmiddellijk confronteren met de consequenties van dat stelsel.

Een lid van de Kiesraad is gestemd voor een overgangsbepaling als voormeld. Het gaat hier om partijen, die getoetst aan de destijds bestaande regeling, een vertegenwoordiging hebben verkregen; de wetgever is nu eenmaal tot dusverre in gebreke gebleven de thans beter geachte regeling eerder in te voeren; de schijn wordt door een dergelijke overgangsbepaling vermeden, als zou de nieuwe regeling juist tegen deze partijen zijn gericht.

Samenvattende heeft de Kiesraad derhalve de eer Uwe Excellentie mede te delen, dat de Kiesraad in meerderheid adviseert tot zodanige wijziging van de Kieswet, dat bij de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal een zetel slechts kan worden toegekend aan lijsten, welke, ten minste driemaal de kiesdeler hebben verkregen.

Namens de Kiesraad.

J. DONNER, *voorzitter.*

W. K. J. VAN OMMEN KLOEKE,
secretaris.