



Montesquieu Policy Papers

Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen:

De oplossing tegen het probleem van
versnippering?

MONTESQUIEU INSTITUUT

Montesquieu Instituut

policy papers

Nr. 13

Den Haag, oktober 2022

Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen:

De oplossing tegen het probleem van versnippering?

Nora Vissers

Onder redactie van het Montesquieu Instituut

Samenvatting

In gemeenteraden daalt de gemiddelde fractiegrootte en stijgt de hoeveelheid eenmansfracties. Deze fragmentatie veroorzaakt moeilijkheden omtrent het functioneren van de gemeenteraden en het besturen van de gemeenten. Dit policy paper draagt een oplossing aan die de versplintering van de gemeenteraden tegen zal gaan, zonder de evenredige vertegenwoordiging in het gedrang te brengen. Het huidige kiesstelsel biedt een uitgangspunt voor een beperkte aanpassing die eenvoudig te realiseren is, namelijk dezelfde wijze van zetelverdeling als de Tweede Kamer hanteren. Alleen met behalen van een 'volle zetel' komt een politieke partij dan in de raad. Dit paper toont de waarneembare afname van de fragmentatie aan bij de grote gemeenten indien de zetelverdeling van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 geschiedt op de geopperde wijze.

Inhoudsopgave

Inleiding: Versnipperde gemeenteraden	5
Wenselijkheid van fragmentatie	7
Evenredige vertegenwoordiging in het Nederlands kiesstelsel	9
Minimaal de kiesdeler	11
Zetelverdeling Gemeenteraadsverkiezingen 2022	12
Winnaars en verliezers	14
Voorstel voor een variabele 'effectieve' kiesdrempel	15
Slot: Balans tussen vertegenwoordiging en functie	17
Concrete aanbevelingen	18
Over de auteur	19

Inleiding: Versnipperde gemeenteraden

De gemeenteraadsverkiezingen van 2022 tonen hetzelfde beeld dat te zien is op landelijk niveau: een hoge mate van versnippering.¹ In de Tweede Kamer zitten nu 20 verschillende fracties. Omdat er op landelijk niveau 150 zetels te verdelen zijn, zitten er in de Tweede Kamer nog een aantal grotere fracties. Echter, het maximaal aantal raadsleden voor een gemeente is 45, dit geldt voor gemeenten boven de 200.000 inwoners. Voor een inwoneraantal van 100.001 t/m 200.000 zijn er 39 zetels te verdelen in de raad.² Met de huidige fragmentatie houdt dit ook in dat er veel kleine fracties deelnemen, de gemiddelde grootte van een fractie is 3,09.³ Zoals Tabel 1 aangeeft, zijn er drie gemeenten waar maar liefst 16 verschillende partijen zetels hebben behaald in de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen. Van de 32 grote gemeenten is er maar één die minder dan tien verschillende partijen heeft deze raadsperiode, dit is Nijmegen met negen fracties.

De verkiezingen in Nederland gaan volgens een kiesstelsel waarbij vrijwel alle uitgebrachte stemmen meetellen voor de uiteindelijke verhoudingen in de zetelverdeling. Dat er nauwelijks stemmen verloren gaan, wordt als een groot voordeel gezien. Nadelig aan dit stelsel van evenredige vertegenwoordiging is de vaak diffuse uitslag. Het stelsel werkt fragmentatie in de hand. Versnippering van de gemeenteraden kan gepaard gaan met een aantal problemen. Coalitievorming wordt lastiger naarmate er meer partijen zetels hebben. Kleine fracties hebben minder menskracht en faciliteiten om zich te verdiepen in alle dossiers en kunnen daardoor hun taken minder goed uitvoeren.⁴ Burgers hebben slechter zicht op wat er speelt.

Hoe kan de versplintering van de gemeenteraden tegengegaan worden zonder afbreuk te doen aan de evenredige vertegenwoordiging? Een mogelijkheid die vaak gesuggereerd wordt in de media, is het hanteren van een kiesdrempel van ten minste 5%. De invoering hiervan roept veel verzet op. Vooralsnog lijkt hiervoor geen meerderheid te vinden in het parlement.⁵ Een geschiktere mogelijkheid is om alleen de restzetelverdeling aan te passen. Partijen die de kiesdrempel niet halen bij de gemeenteraadsverkiezingen worden dan uitgesloten van

Tabel 1: Aantal fracties per gemeenteraad na de verkiezingen van 2022.

Gemeente	Zetels	Partijen
Maastricht	39	16
Almere	45	16
Den Bosch	39	16
Haarlem	39	15
Utrecht	45	15
Dordrecht	39	14
Rotterdam	45	14
Apeldoorn	39	14
Arnhem	39	14
Tilburg	45	13
Den Haag	45	13
Haarlemmermeer	39	13
Zaanstad	39	13
Enschede	39	13
Amersfoort	39	13
Zoetermeer	39	13
Amsterdam	45	12
Ede	39	12
Eindhoven	45	12
Groningen	45	12
Alphen aan de Rijn	39	12
Alkmaar	39	12
Deventer	39	12
Breda	39	11
Emmen	39	11
Delft	39	11
Venlo	39	10
Zwolle	39	10
Leeuwarden	39	10
Leiden	39	10
Westland	39	10
Nijmegen	39	9

¹ Gamen, Ketelaar & Wassens, '593 eenmansfracties: de fragmentatie in de lokale politiek is verder toegenomen', *NRC* 27 maart 2022.

² Art. 8 Gemeentewet.

³ Frijters & vd Berg, 'Versnippering gemeenteraden zet door: maar liefst 592 eenmansfracties', *De Volkskrant* 18 maart 2022.

⁴ Knoop, 'Versnippering zet bestuurbaarheid van gemeenten verder onder druk', *FD* 17 maart 2022.

⁵ Knoop, 'De kiesdrempel als (schijn)oplossing tegen de politieke versnippering', *FD* 30 maart 2022.

de restzetelverdeling. Dit is betrekkelijk eenvoudig en het zou het hoge aantal eenmansfracties in de gemeenteraden significant kunnen reduceren.

Voordat de uitvloeiselen van een aangepaste restzetelverdeling bekeken worden, zal er eerst aandacht worden besteed aan het vraagstuk over de wenselijkheid van fragmentatie. Daarna zal het kiesstelsel van de gemeenteraadsverkiezingen uiteen worden gezet aan de hand van de Kieswet. Hierdoor wordt in kaart gebracht hoe dit stelsel tot versnippering kan leiden. Vervolgens wordt bekeken wat voor gevolgen een aanpassing van de restzetelverdeling zou hebben gehad bij de verkiezingen van 2022. Uiteindelijk wordt geconcludeerd waarom deze oplossing effectief zou zijn en voor welke gemeenten deze wijziging toegepast behoort te worden.

Wenselijkheid van fragmentatie

Dit paper draagt een oplossing aan voor het vraagstuk over de aanpak van de hoge mate van fragmentatie van gemeenteraden. Het uitgangspunt is dat de deelneming van een overvloed aan fracties binnen een gemeenteraad onwenselijk is. Dit hoofdstuk licht toe hoe versnippering de bestuurbaarheid van de gemeenten aantast, het de controlerende taak van de raad belemmert en het een complex partijenlandschap voor de burger creëert. Waar de aanwezigheid van meerdere politieke partijen op zichzelf cruciaal is voor het vertegenwoordigen van de stemmen van burgers, moet de toename van fragmentatie het functioneren van een bestuursorgaan niet bemoeilijken.

Het vertrouwen in de politiek berust in de kwaliteit van het bestuur en de mogelijkheid voor de raad om zijn controlerende taak goed uit te voeren. In de praktijk zijn de relevante actoren kritisch over de negatieve invloed van fragmentatie op de bestuurbaarheid van de gemeenten. Burgemeesters en wethouders hebben zich uitgesproken tegen de grote mate van versnippering van de gemeenteraad.⁶ De politieke complexiteit, die een groter aantal politieke partijen met zich meebrengt, beïnvloedt de duur van coalitievorming alsmede de omvang van de akkoorden.⁷ Het vormen van colleges verloopt na de verkiezingen van 2022 langzamer dan na de twee voorgaande keren, voornamelijk bij de grotere gemeenten.⁸ Dit zijn tevens de gemeenten waar de versnippering van de gemeenteraden is toegenomen ten opzichte van eerdere verkiezingen.⁹ Bij gemeenten waar de stabiliteit en het functioneren van het bestuur aangetast wordt, of waar dit dreigt te gebeuren, is er een noodzaak om het aantal verschillende fracties te beperken.

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.¹⁰ 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.¹¹ Het beter ondersteunen van deze kleinere fracties op inhoudelijk gebied speelt uiteraard ook een rol in de aanpak van deze kwestie.¹²

Er wordt gesuggereerd dat de fragmentatie eventueel kansen kan bieden voor de nieuwe bestuurscultuur waar om geroepen wordt. Versnippering binnen gemeenteraden of binnen de Tweede Kamer zou de noodzaak voor coalitieakkoorden op hoofdlijnen en meer samenwerking vergroten.¹³ Een stelsel waar partijen niet meer samen hoeven te werken zou vrijwel niet gerealiseerd kunnen worden gezien de verankering van evenredige vertegenwoordiging in de Grondwet, hierover meer in het volgende hoofdstuk. Bovendien sluit een mindere mate van fragmentatie niet uit dat er overige inspanningen verricht worden om het functioneren van gemeenten en de bestuurscultuur te bevorderen.

Versnippering van het politieke landschap op gemeentelijk niveau heeft een aantal nadelige consequenties, toch kan het beschouwd worden als bevorderlijk voor de vertegenwoordigende democratie. Het grote aanbod aan deelnemende partijen vergroot de kans dat de kiezer een partij van zijn gading vindt om zijn stem op uit brengen.¹⁴ Uiteindelijk heeft een gemeenteraad mede de functie om afspiegeling te bieden van de bevolking. De representativiteit moet echter niet ten koste gaan van de beleids- en controletaken van de raad. Wanneer er gekeken wordt naar het democratisch gehalte van verkiezingen, moet ook de opkomst

⁶ Gameren, Ketelaar & Wassens, '593 eenmansfracties: de fragmentatie in de lokale politiek is verder toegenomen', *NRC* 27 maart 2022. Anders: Cornelisse & de Jong, 'Nog meer versplintering na gemeenteraadsverkiezingen? "Besturen van een gemeente is eigenlijk al niet meer te doen"', *EenVandaag* 9 maart 2022.

⁷ Otjes, de Natris & Allers, 'De duur van formaties en de lengte van collegeakkoorden', (Rapport Rijksuniversiteit Groningen) maart 2021.

⁸ Ketelaar & Wassens, 'Collegeformatie veel trager dan in 2018 en 2014', *NRC* 24 mei 2022.

⁹ Otjes, 'Groeiende versplintering? Een "Urban Myth"', *Hofvijver* 28 maart 2022.

¹⁰ Knoop, 'De kiesdrempel als (schijn)oplossing tegen de politieke versnippering', *FD* 30 maart 2022.

¹¹ 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.

¹² Knoop, 'De kiesdrempel als (schijn)oplossing tegen de politieke versnippering', *FD* 30 maart 2022.

¹³ Schulz & Frissen, 'Politieke fragmentatie: Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit', *NSOB* 2017.

¹⁴ Schulz & Frissen, 'Politieke fragmentatie: Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit', *NSOB* 2017.

hierin meegewogen worden. Die was nog nooit zo laag als bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen.¹⁵ Een eerste peiling liet zien dat de thuisblijvers hadden aangegeven dat ze niet wisten op welke partij ze moesten stemmen, geen vertrouwen hadden in de gemeentelijke politiek of geen interesse hadden.¹⁶ Hoe meer partijen, hoe moeilijker het is voor de kiezer om verschillen waar te nemen in hun standpunten.¹⁷ Hierdoor kan een overvloed aan opties de stemkeuze lastiger maken. Wellicht zou de fragmentatie daardoor een beperkte rol kunnen spelen in de dalende opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Hopen dat een nieuwe bestuurscultuur zich vormt waar partijen meer samen gaan werken is geen concrete oplossing. Een inperking van de versnippering kan een eerst stap zijn om problemen aan te pakken waar de gemeentelijke politiek nu mee kampt. De wijze waarop een kiesstelsel is ingericht beïnvloedt de samenstelling van het betreffende orgaan. Een beperkte aanpassing aan het kiesstelsel zou daarom de bestuurbaarheid van gemeenten kunnen verbeteren. Door onderdelen van het kiesstelsel te wijzigen kunnen uitgebrachte stemmen op een andere manier 'vertaald' worden naar zetels. Het aantal politieke partijen kan daardoor sterk worden teruggebracht wanneer het stelsel op alternatieve wijze wordt vormgegeven. Alvorens de alternatieve wijze te beschouwen zal het huidige kiesstelsel uiteengezet worden.

¹⁵ Knoop, 'Versnippering zet bestuurbaarheid van gemeenten verder onder druk', *FD* 17 maart 2022.

¹⁶ 'Historisch lage opkomst, waarom gingen er zo weinig mensen naar de stembus?', *NOS* 17 maart 2022.

¹⁷ Van Heck, 'Politiek met Sjoerd - Te veel, of juist te weinig, om te kiezen', *Ipsos* 29 maart 2022.

Evenredige vertegenwoordiging in het Nederlands kiesstelsel

Als we kijken naar het Nederlandse kiesstelsel, op regionaal, provinciaal en landelijk niveau, is het zo ingericht dat de zetels verdeeld worden in gelijke verhouding met het aantal stemmen die partijen krijgen. Dit stelsel van evenredige vertegenwoordiging is verankerd in de Grondwet.¹⁸ Het waarborgt een zeer accurate weerspiegeling van wat er daadwerkelijk gestemd is door de burger. In veel andere landen met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is een kiesdrempel van 3% of hoger vastgesteld of komt de zetelverdeling tot stand via een districtensysteem waardoor er ook een aanzienlijk aantal stemmen nodig is voor één zetel.¹⁹ De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers heeft evenveel zetels als onze Tweede Kamer, maar de zetels worden toebedeeld binnen de regionale kieskringen. Op basis van bevolkingsomvang hebben deze elf kieskringen tussen de 4 (kiesarrondissement Luxemburg) en 24 (kiesarrondissement Antwerpen) zetels te verdelen. Dit betekent dat, zelfs zonder inachtneming van de formele kiesdrempel van 5%, een zetel wordt toebedeeld wanneer rond de 4,2% (1/24^{ste}) oplopend tot 25% (1/4^e) van de stemmen behaald is.²⁰ In Nederland worden de 150 parlementaire zetels verdeeld aan de hand van de uitslagen van het gehele land.

In onze Tweede Kamer is de kiesdeler de kiesdrempel. De kiesdeler is het aantal uitgebrachte stemmen op partijen gedeeld door het aantal zetels, wat op een percentage van 0,67 uitkomt (1/150). De kiesdeler is in die zin goed voor een 'volle zetel'. Bij de vorige verkiezingen was de kiesdeler 69.486 stemmen omdat er 10.422.852 geldige stemmen uitgebracht waren op kandidaten.²¹ Natuurlijk krijgen niet alle partijen exact een veelvoud van de kiesdeler, daarom blijven er restzetels over die verdeeld moeten worden. Dit gebeurt aan de hand van het systeem van de grootste gemiddelden.²² In de Kieswet is bepaald dat voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer alleen de partijen die een volle zetel behaald hebben in aanmerking komen voor een restzetel.²³ Dit is echter niet het geval voor de restzetelverdeling in gemeenten.

De zetelverdeling in gemeenteraden met 19 of meer zetels is, met een kleine afwijking bij de restzetelverdeling, vergelijkbaar met het systeem in de Tweede Kamer. Stel er is een gemeente met 25 zetels waar 25.000 inwoners een stem uitgebracht hebben op een partij (blanco stemmen worden niet meegerekend).²⁴ Er doen drie partijen mee: partij A krijgt 11.700 stemmen, partij B krijgt 9.600 stemmen en partij C krijgt 3.700 stemmen. Eerst zal de kiesdeler vastgesteld worden, in dit voorbeeld komt dat uit op 1.000 stemmen.²⁵ Daarna worden de volle zetels verdeeld aan de hand van het aantal keer dat de kiesdeler behaald is door de partijen.²⁶ Partij A heeft recht op 11 volle zetels, partij B op 9 zetels en partij C op 3 zetels. Hierdoor blijven er nog twee zetels over, dit zijn de restzetels. Deze worden verdeeld aan de hand van het systeem van de grootste gemiddelden (Hagenbach-Bischoff).²⁷ Dit houdt in dat iedere partij een 'fictieve zetel' krijgt toebedeeld waarna het aantal stemmen gedeeld wordt door het 'nieuwe' aantal zetels. Partij A komt dan uit op een gemiddelde van 975 (11.700/12) stemmen per zetel, partij B op 960 (9.600/10) stemmen per zetel en partij C op 925 (3.700/4) stemmen per zetel. Daardoor krijgt partij A de eerste restzetel toebedeeld. Wanneer dit nogmaals wordt herhaald, rekening houdende met de extra zetel voor partij A, zien we dat partij B recht heeft op de tweede restzetel. De definitieve zetelverdeling zou dan zijn: partij A met 12 zetels, B met 10 zetels en C met 3 zetels.

¹⁸ Artikel 53 Grondwet (voor de Eerste Kamer en Tweede Kamer); Artikel 129(2) Grondwet (voor provinciale staten en de gemeenteraad).

¹⁹ 'Kiesstelsels in de Europese Unie', parlement.com.

²⁰ 'Verkiezingen Officiële Resultaten', <https://verkiezingen2019.belgium.be>. De uitslagen van de Kieskring Luxemburg van 2019 tonen aan dat de vier partijen die een zetel behaald hebben tussen de 16,00% en 23,56% van de stemmen kregen.

²¹ 'Kiesdrempel, kiesdeler en voorkeurdrempel', kiesraad.nl.

²² Artikel P7(1) Kieswet.

²³ Artikel P7(2) Kieswet.

²⁴ Artikel P5(1) Kieswet.

²⁵ Artikel P5 Kieswet.

²⁶ Artikel P6 Kieswet.

²⁷ Artikel P7 Kieswet.

MONTESQUIEU INSTITUUT

Tabel 2: Fictief voorbeeld restzetelverdeling aan de hand van het 'grootste gemiddelden' systeem.

Partij	Stemmen	Volle zetels	Grootste gemiddelden (stemmen/ volle zetels+1)	Aangepaste verdeling	Grootste gemiddelden	Definitieve verdeling
A	11.700	11	975	11+1= 12	900	12
B	9.600	9	960	9	960	9+1= 10
C	3.700	3	925	3	925	3
Totaal aantal zetels		23		24		25

Minimaal de kiesdeler

Stel dat er ook een partij D mee zou doen die, met bijvoorbeeld 980 stemmen, net geen volledige zetel zou halen, dan komt deze partij toch in aanmerking voor een restzetel. Met 980 stemmen zou partij D in het omschreven voorbeeld de eerste restzetel toebedeeld krijgen. Echter, bij de Tweede Kamerverkiezingen, komt partij D zonder de kiesdrempel te halen niet in aanmerking voor een restzetel.²⁸ Deze wijze van restzetelverdeling dateert van 1933, de uitzondering voor de Tweede Kamerverkiezingen is in 1935 toegevoegd en is nogmaals vastgesteld in 1989 met de instemming van de huidige Kieswet.²⁹ Er is bewust een keuze gemaakt om fracties zonder volledige zetel uit de Tweede Kamer te houden, maar deze drempel is niet ingevoerd voor gemeenteraden.

Deze bepaling, die fracties uitsluit wanneer de kiesdeler niet behaald wordt, is enigszins verklaarbaar gezien één zetel in de gemeenteraad een groter deel van de stemmen vertegenwoordigd dan in de Tweede Kamer. Omdat de grootste gemeenten 45 zetels hebben, ligt de kiesdeler voor iedere gemeente op minimaal 2,2% (1/45^{ste}) van de stemmen, terwijl dit voor de Tweede Kamer op minimaal 0,67% ligt. Hierdoor is de drempel voor het behalen van een 'volle' zetel hoger, maar doordat de restzetels ook naar partijen gaan die minder stemmen dan de kiesdeler behalen, ligt de effectieve drempel wel lager dan de 2,2%.

Gemeenteraden hebben desalniettemin een probleem met versnippering zoals al eerder aangetoond. De trend van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen is dat fracties steeds kleiner worden. Er zijn maar liefst 592 eenmansfracties in alle gemeenteraden na de verkiezingen van 2022.³⁰ Iedere partij die profijt heeft bij het behalen van een restzetel wanneer ze de kiesdrempel niet heeft gehaald, komt uiteraard maar met één zetel in de raad. In het volgende deel wordt er gekeken naar de invloed die het toepassen van Artikel P7(2) bij de zetelverdeling van de gemeenteraadsverkiezingen zou hebben op het aantal vertegenwoordigde partijen. Er wordt onderzocht in hoeverre de samenstelling van de raden anders zou zijn wanneer de deelnemende politieke partijen bij de afgelopen verkiezingen pas in aanmerking waren gekomen voor een restzetel wanneer ze het aantal stemmen van de kiesdeler behaald hadden. Na het bestuderen van de uitslagen in de 32 grootste gemeenten, elk met inwoneraantal boven de 100.000, blijkt dat dit zeker invloed zou hebben.

²⁸ Artikel P7(2) Kieswet.

²⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, nr. 3, p. 61.

³⁰ Frijters & vd Berg, 'Versnippering gemeenteraden zet door: maar liefst 592 eenmansfracties', *de Volkskrant* 18 maart 2022.

Zetelverdeling Gemeenteraadsverkiezingen 2022

De versplintering van gemeenteraden is na de afgelopen verkiezingen voornamelijk toegenomen in de grote steden. In gemeenten met 31 zetels of meer is er een waarneembare stijging in het aantal eenmansfracties.³¹ De versplintering bij de kleinere steden is aanzienlijk minder, maar het is logisch dat er aandacht besteed wordt aan het toenemende aantal partijen in de raden van de grotere gemeenten. Onderstaande analyse toont de alternatieve wijze van restzetelverdeling van alle gemeenten, met meer dan 100.000 inwoners, waar in totaal circa 6,2 miljoen mensen wonen. In relatie tot het huidige inwoneraantal van 17,44 miljoen, vertegenwoordigen deze 32 raden meer dan een derde van de bevolking op gemeentelijk niveau.

Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen waren er 14 grote gemeenten waar partijen met minder stemmen dan de kiesdrempel een zetel in de gemeenteraad bemachtigden. Zie onderstaande tabel voor de lijst met relevante gemeenten. In de kolom 'aantal partijen' staat het aantal partijen dat nu in de gemeenteraad zit, bij 'aangepast aantal partijen' staat het aantal partijen dat zetels zou hebben bemachtigd wanneer restzetels alleen verdeeld zouden worden onder partijen met minimaal een 'volle' zetel.

Tabel 3: Aantal fracties in gemeenteraden bij toepassing Art. P7(2) Kieswet.

Gemeente	Aantal zetels	Aantal partijen	Aangepast aantal partijen	Vershil	Percentage verschil
Maastricht	39	16	11	5	31%
Haarlem	39	15	12	3	20%
Utrecht	45	15	13	2	13%
Tilburg	45	13	11	2	15%
Almere	45	16	15	1	6%
Den Bosch	39	16	15	1	6%
Dordrecht	39	14	13	1	7%
Den Haag	45	13	12	1	8%
Haarlemmermeer	39	13	12	1	8%
Zaandam	39	13	12	1	8%
Amsterdam	45	12	11	1	8%
Ede	39	12	11	1	8%
Breda	39	11	10	1	9%
Venlo	39	10	9	1	10%

Indien Art. P7(2) van de Kieswet gold voor de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen had dit bij bijna de helft van de grote gemeenten tot minder versnippering geleid. Bij het merendeel van deze gemeenten zou het één fractie verschillen. Door deze andere manier van zetelverdeling zouden 22 fracties de zetel verliezen, die ze nu wel hebben gewonnen. Het gemiddelde aantal partijen in deze 14 gemeenteraden zou dalen van 13,5 naar 11,9 partijen. De versnippering zou nog steeds aanwezig zijn omdat in zowel Almere als Den Bosch nog 15 partijen overblijven.

Bij een aantal gemeenteraden heeft het een groter effect wanneer dezelfde restzetelverdeling als bij de nationale verkiezingen zou worden aangehouden. In Maastricht, Haarlem, Utrecht en Tilburg zitten meerdere eenmansfracties die de kiesdrempel niet hebben behaald. Met 16 verschillende partijen en 39 te verdelen zetels is Maastricht, samen met Den Bosch, de meest versnipperde gemeenteraad. Daar zou de kiesdeler als kiesdrempel ook een grote impact hebben. In Maastricht zijn er maar liefst 5 partijen die de

³¹ Otjes, 'Groeiende versplintering? Een "Urban Myth"', *Hofvijver* 28 maart 2022.

kiesdeler niet hebben gehaald, en toch nu een vertegenwoordiger in de raad hebben. Het aantal fracties in de Maastrichtse gemeenteraad zou krimpen met bijna een derde wanneer partijen minimaal 1/39^{ste} van de stemmen hadden moeten behalen. Deze restzetels zouden voornamelijk herverdeeld worden naar de grotere fracties. Van de vier grootste fracties zouden drie daarvan een herverdeelde restzetel erbij krijgen, waardoor deze naar vijf zetels zouden groeien. Bovendien zou de gemiddelde fractiegrootte hierdoor toenemen van 2.4 naar 3.5 raadsleden.

Winnaars en verliezers

In totaal zouden er 22 zetels anders verdeeld worden als partijen bij het niet behalen van de kiesdrempel niet in aanmerking waren gekomen voor een restzetel. In een aantal gemeenten zijn het dezelfde partijen die dan niet meer vertegenwoordigd zouden zijn. Waar partijen zetels verliezen, zijn er uiteraard ook zetels die herverdeeld moeten worden.

Tabel 4: Zetelverlies partijen bij aanpassing Kieswet.

Partij	Zetelverlies
FvD	8
Lokale partijen	7
50PLUS	2
ChristenUnie	2
PVV	1
Denk	1
BVNL	1

Er is bij uitstek één partij die hard geraakt zou zijn wanneer Art. P7(2) Kieswet ook van toepassing was geweest bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022: Forum voor Democratie (FvD). In acht van de 32 grote gemeenten heeft FvD een zetel bemachtigd terwijl het de kiesdrempel niet behaald heeft. FvD participeerde in 28 van deze 32 gemeenten en heeft maar in de helft van die gemeenten de kiesdrempel gehaald. Deze aanpassing in de zetelverdeling had het aantal grote gemeenten waar de partij deelneemt in de raad met meer dan een derde teruggebracht van 22 naar 14. Een andere partij die deze verandering ook zou merken is 50PLUS, die nu deelneemt in acht gemeenten, waarbij de partij in twee gevallen de kiesdrempel niet zou behalen. De ChristenUnie zou ook twee zetels verliezen, maar die partij heeft in 20 andere gemeenten wel volle zetels behaald. Verder verliezen PVV, Denk en

BVNL in één van de grote gemeenten hun zetel.

De landelijke partijen die één of meer zetels zouden inleveren zijn bijna allemaal partijen die 1,1% of minder van de stemmen hebben ontvangen, wanneer er gekeken wordt naar het totaal aantal stemmen in alle gemeenten.³² Logischerwijs zouden dus de kleinere partijen hierdoor getroffen worden. Wanneer deze restzetels opnieuw verdeeld zouden worden aan de hand van het grootste gemiddelden systeem dan zien we dat de grotere partijen hiervan profijt hebben. De landelijke partijen die het grootste percentage van het totaal aantal stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen kregen waren: VVD, CDA, D66, GroenLinks en PvdA. Deze vijf partijen zouden ook het merendeel van de herverdeelde zetels krijgen, zoals in Tabel 5 te zien is. GroenLinks had het grootste voordeel behaald door vier additionele zetels in de grote gemeenten te bemachtigen. Waar Denk in één gemeente de zetel zou moeten opgeven, zou deze beweging in een andere gemeente juist een zetel ontvangen. De Partij voor de Dieren zou in twee gemeenteraden een restzetel toebedeeld krijgen.

Tabel 5: Zetelwinst partijen bij aanpassing Kieswet.

Partij	Zetelwinst
Lokale partijen	7
GroenLinks	4
VVD	3
D66	2
CDA	2
PvdD	2
PvdA	1
Denk	1

³² 'CDA, VVD, SP en PVV verliezen; PvdA wint', nos.nl.

Voorstel voor een variabele 'effectieve' kiesdrempel

Zoals geschetst in hoofdstuk 2 zijn er gegronde redenen om de mate van fragmentatie te begrenzen. De voorgestelde oplossing om na gemeenteraadsverkiezingen de restzetels alleen te verdelen onder partijen die een 'volle zetel' behalen zou buitensporige versnippering kunnen voorkomen. Dit is een minder ingrijpend alternatief dan een formele kiesdrempel waar een partij een vooraf bepaald percentage aan stemmen moet behalen om mee te doen voor de zetelverdeling. Een kiesdrempel die een concreet percentage bedraagt zou bovendien afwijken van het landelijke kiesstelsel. Deze voorgestelde wijziging van de Kieswet zou het kiesstelsel van gemeenteraden met 19 zetels of meer juist gelijktrekken met die van de Tweede Kamer. Dit zou leiden tot een effectieve kiesdrempel die varieert aan de hand van het totaal te verdelen aantal zetels per gemeente.

De resterende vraag is of de kiesdeler als kiesdrempel gehanteerd zou moeten worden in alle gemeenten met 19 of meer zetels. Dit zou in de kleinere gemeenten tot een hogere effectieve kiesdrempel leiden dan gemeenten die meer zetels te verdelen hebben. Een partij zou 5,3% van de stemmen moeten halen om een zetel te bemachtigen in een gemeente waar 19 zetels te verdelen zijn. Het is denkbaar dat de evenredige vertegenwoordiging dan in het gedrang komt. Om dit te waarborgen zou er een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen kleinere en middelgrote/grote gemeenten voor de toepassing van de kiesdeler als kiesdrempel.

Zoals eerder aangegeven is fragmentatie afhankelijk van de grootte van de gemeente, het aantal partijen neemt toe naarmate er meer zetels te verdelen zijn. Dit is deels inherent aan het feit dat er bij gemeenten met meer inwoners ook meer zetels te verdelen zijn. De groei van de mate van versnippering is vooral een probleem in steden, in kleinere gemeenten is er weinig verandering waarneembaar ten opzichte van eerdere verkiezingen.³³ Er zou beargumenteerd kunnen worden dat de aanpak van deze versnippering daarom toegespitst moet worden op gemeenten met een groter aantal zetels. In de 25% grootste gemeenten neemt het gemiddelde aantal partijen in de gemeenteraden steeds verder toe.³⁴ Deze raden hebben 31 of meer zetels en hier bemachtigen ook steeds meer eenmansfracties een zetel.³⁵ Het toepassen van de restzetelverdeling van de Tweede Kamer op dezelfde manier bij de verkiezingen voor gemeenteraden vanaf 31 zetels zou resulteren in een kiesdrempel van maximaal 3,2%. Dit percentage loopt af tot 2,2% voor de grootste gemeenten. Door de restzetelverdeling alleen aan te passen bij deze grotere gemeenten blijft de invloed op de evenredige vertegenwoordiging beperkt én richt deze kiesdrempel zich op de gemeenten, waar de moeilijkheden veroorzaakt door fragmentatie steeds meer voor komen.

De keuze om onderscheid te maken binnen deze gemeenten zou echter leiden tot drie verschillende kiesstelsels voor gemeenteraadsverkiezingen: (1) een aangepast stelsel voor gemeenteraden met 31 zetels of meer (dat aansluit bij het stelsel van de Tweede Kamer verkiezingen), (2) het omschreven stelsel dat aangehouden zou worden voor gemeenten waar 19 tot en met 29 zetels te verdelen zijn en (3) een stelsel dat zou blijven gelden voor de kleinste gemeenten met minder dan 19 zetels. Dit voegt complexiteit toe waar dat niet nodig en wellicht onwenselijk is, daar een kiesstelsel transparant moet zijn. Er bestaat al een duidelijke scheidingslijn in de Kieswet vanaf 19 zetels die gehanteerd kan worden voor de aanpassing in restzetelverdeling. Onder de 19 zetels kan het huidige stelsel blijven gelden en bij gemeenteraden vanaf 19 zetels komen alleen partijen die de kiesdrempel halen in aanmerking voor een zetel.

De Kieswet amenderen zodat er een daadwerkelijke verandering plaatsvindt in het kiesstelsel is geen makkelijke opgave. De huidige manier van restzetelverdeling dateert van bijna een eeuw geleden. Aanpassingen aan een kiesstelsel moeten niet gebaseerd zijn op kortstondige tendensen die in de politiek zichtbaar zijn. De trend van versnippering, op nationaal en lokaal niveau, zet zich al langdurig voort. Een differentiatie in de restzetelverdeling tussen grotere en kleinere gemeenten zou zich specifiek richten op een verschil in de groei van de versnippering dat sinds de afgelopen verkiezingen duidelijker waarneembaar is. Er valt lastig een harde grens te trekken welke gemeenteraden té gefragmenteerd zijn en waar een kiesdrempel niet nodig is. Het is niet ondenkbaar dat deze lijn in de toekomst verschuift en dat

³³ Otjes, 'Een versnipperde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?', *De Hofvijver* 26 maart 2018.

³⁴ Otjes, 'Een versnipperde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?', *De Hofvijver* 26 maart 2018.

³⁵ Otjes, 'Groeiende versplintering? Een "Urban Myth"', *Hofvijver* 28 maart 2022.

de versnippering in kleinere gemeenten verder toe zal nemen. Indien de voorgestelde maatregel zal gelden vanaf 19 zetels zou dit de mogelijke groei van versnippering in alle gemeenten vanaf 50.000 inwoners deels kunnen ondervangen. Wanneer de fragmentatie vervolgens in de gemeenten onder de 31 zetels beperkt blijft, zal deze voorgestelde wetswijziging ook weinig invloed hebben.

Slot: Balans tussen vertegenwoordiging en functie

Het huidige stelsel voor gemeenteraadsverkiezingen is uiterst representatief. Het zorgt ervoor dat weinig stemmen verloren gaan en dat de deelnemende partijen een gegronde afspiegeling bieden van de verkiezingsuitslag. Het leidt echter ook tot een hoge mate van fragmentatie, wat een beletsel kan vormen voor het functioneren van de gemeenteraad. Er is vrees voor de bestuurbaarheid van gemeenten, alsmede de mogelijkheid voor de raad om het gevoerde beleid wezenlijk te controleren. In de Grondwet staat expliciet dat er grenzen gesteld kunnen worden aan de evenredige vertegenwoordiging. Dit paper suggereert een bescheiden aanpassing aan het kiesstelsel om de versnippering van gemeenteraden te beperken zonder af te doen aan de vertegenwoordiging van de kiezers: de kiesdeler als kiesdrempel hanteren.

De moeilijkheden die zijn aangestipt na de uitslagen van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen zijn het aantal fracties in vooral de grotere gemeenteraden, de hoeveelheid eenmansfracties en daarmee ook het krimpend aantal gemiddelde zetels per fractie. De restzetelverdeling aanpassen op de aangedragen manier is een relatief eenvoudige eerste stap om deze problemen aan te pakken. Net zoals bij de Tweede Kamer zouden partijen een volle zetel moeten behalen voordat ze als fractie in de gemeenteraad kunnen plaatsnemen. Hierdoor zou de restzetelverdeling er niet langer toe leiden dat meer eenmansfracties in de gemeenteraden komen. Zoals aangetoond zouden de partijen die al meer zetels hebben profiteren wanneer deze methode van restzetelverdeling gehanteerd wordt. De gemiddelde fractiegrootte wordt zodoende ook verhoogd.

Deze variabele kiesdrempel zal effect hebben op grote gemeenten waar versnippering toeneemt en beperkte impact hebben wanneer de mate van fragmentatie laag is. Deze wijziging van de Kieswet kan versnippering deels beperken, maar lost uiteraard niet alle problemen van gefragmenteerde gemeenteraden op. De restzetelverdeling aanpassen kan gecompenseerd worden met een betere ondersteuning van kleine fracties, en andere maatregelen die het mogelijk maken dat raadsleden hun taken naar behoren kunnen uitvoeren en de bestuurbaarheid van gemeenten bevorderen. Met de aangedragen wijziging zal fragmentatie evenwel aanwezig blijven. Een nog hogere barrière draagt het risico dat een aanzienlijk deel van de kiezers hun stem niet vertegenwoordigd ziet, wat de legitimiteit van de verkiezingen onder druk zet. Het streven is dat het vertrouwen van de inwoners berust in een functionerende gemeenteraad waar zij vertegenwoordigd worden. Representativiteit is een loze huls wanneer die gemeenteraad haar taken niet adequaat uit kan voeren.

Concrete aanbevelingen

De Kieswet aanpassen zodat deze luidt:

Artikel P 7:

1. De overblijvende zetels, die restzetels worden genoemd, worden indien het aantal te verdelen zetels negentien of meer bedraagt, achtereenvolgens toegewezen aan de lijsten die na toewijzing van de zetel het grootste gemiddelde aantal stemmen per toegewezen zetel hebben. **Bij deze toewijzing komen niet in aanmerking lijsten waarvan het stemcijfer lager is dan de kiesdeler.** Indien gemiddelden gelijk zijn, beslist zo nodig het lot.
2. ~~Indien het betreft de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer komen bij deze toewijzing niet in aanmerking lijsten waarvan het stemcijfer lager is dan de kiesdeler.~~

Over de auteur

Nora Vissers werkt aan de Universiteit Maastricht als docent op de afdeling Internationaal en Europees Recht. Ze heeft een master in Europees Recht van de Universiteit Maastricht, met een specialisatie in Publiekrecht en Bestuur.



Contactgegevens

Nora Vissers

n.vissers@maastrichtuniversity.nl

Montesquieu Instituut

E-Mail: info@montesquieu-instituut.nl

Tel: +31 70 3630 105

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zoiets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, Over de geest van de wetten (1748)