Reduceren aan de Randen

Restzetelverdeling bij verhoging van de kiesdrempel tot de kiesdeler bij verkiezingen voor gemeenteraden, eilandsraden, Provinciale Staten en waterschappen

Henk van der Kolk (Universiteit Twente en Universiteit van Amsterdam)
Simon Otjes (Universiteit Leiden)
Karel Kroeze (Universiteit Twente)

Enschede, juni 2026

Inhoud

Inhoud 2
Figuren overzichten en tabellen 4

INLEIDING 5

Het voorstel om een kiesdrempel in te voeren 5
Te onderzoeken alternatieven in dit rapport 9
Data en opzet van de doorrekening 11
Opbouw van het rapport, samenvatting en leeswijzer 11

DE TOTSTANDKOMING VAN DE HUIDIGE WETGEVING 15

Het advies van de staatscommissie-Oppenheim (1914) 15
De eerste Kieswet (1915-1917) 17
Het verhogen van de kiesdrempel tot 75 procent van de kiesdeler (1921) 18
Het van toepassing verklaren van de kiesdrempel op partijen die al een zetel hebben (1925) 19
De introductie van het verschil tussen grote en kleine gemeenten en de terugkeer van D'Hondt (1933) 19
De kiesdrempel op nationaal niveau (1935) 23
Samenvattend 23

HET PROBLEEM: DE VERSPLINTERING IN RADEN EN BESTUREN 25

Probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel 25
Aanvulling 1: andere oorzaken van versplintering 25
Aanvulling 2: verschillende dimensies van versplintering 26
Aanvulling 3: het aantal verloren stemmen bij verkiezingen 27
Samenvattend: problemen rond versplintering 27
Politieke versplintering sinds 1989 29
1. Ontwikkeling van het aantal eenpersoonsfracties 29
2. Ontwikkeling van het absolute aantal partijen 31
3. Ontwikkeling van de omvang van de grootste fractie 32
Samenhang van de versplinteringsmaten 33
Waar is de versplintering vooral groot en toegenomen? 34
Het aantal verloren stemmen sinds 1989 35
Samenvattend 35

MECHANISCHE EFFECTEN VAN DE INVOERING VAN EEN KIESDREMPEL 37

Het effect van de voorgestelde maatregelen op het aantal eenpersoonsfracties 37
Het effect van de voorgestelde maatregelen op het aantal fracties in gemeenteraden 40
Het effect van de voorgestelde maatregelen op de omvang van de grootste partij in de raad 41
Het effect van de voorgestelde maatregelen op het percentage verloren stemmen 42
Hoe pakken de voorstellen uit voor de diverse (soorten) politieke partijen? 43
Samenvattend 44

STRATEGISCHE DEELNAME EN VERANDEREND STEMGEDRAG 46

Kiesstelselwijzigingen in de politicologische literatuur 46
Kiesstelselwijzigingen in de Nederlandse praktijk 48
Samenvattend 50

EEN EFFECT VAN HET VERGROTEN VAN RADEN EN BESTUREN 51

Het rapport over de vergroting van het aantal raadszetels 51

De samenhang tussen het vergroten van het aantal raadszetels in gemeenteraden en de kiesdrempel 51
De samenhang tussen het vergroten van het aantal zetels in eilandraden en de kiesdrempel 52
Samenvattend 53

HET EFFECT VAN VERSPLINTERING OP DE DUUR VAN DE FORMATIE 54

Hoe het onderzoek naar het effect van versplintering op formatieduur is uitgevoerd 54
Formatieduur verschilt behoorlijk tussen gemeenten en is tussen 2014 en 2022 toegenomen 55
Versplintering hangt (een beetje) samen met formatieduur 55
In samenhang lijkt het aantal éénpitters geen zelfstandig effect te hebben op de formatieduur 56
Samenvattend 57

SAMENVATTING EN AFSLUITENDE REFLECTIES 59

Samenvatting 59
Reflecties naar aanleiding van het rapport 62

APPENDICES 64

A. Andere mogelijke opties bij het overwegen van harmonisatie van de kieswetgeving 64
B. Aanvullende en alternatieve versplinteringsmaten 66
C. Samenhang tussen alle versplinteringsmaten 69
D. Effecten voor diverse politieke partijen 70

LITERATUUR 73

Figuren overzichten en tabellen

Figuur 1a: Het maximale effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling op het *percentage* stemmen dat nodig is voor een zetel, ten opzichte van de huidige wetgeving 6

Figuur 1b: Het maximale effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling op het percentage stemmen dat nodig is voor een zetel, ten opzichte van de huidige wetgeving, aangevuld met het percentage stemmen waarmee éénpitters die de kiesdrempel niet passeren nu in de raad komen 7

Overzicht 1: Een overzicht van wetgevingsopties die in dit rapport nader zijn onderzocht 9

Overzicht 2: Samenvatting van de totstandkoming van het huidige kiesstelsel 24

Figuur 2: De probleemstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel 25

Figuur 3: Aangevulde redenering van de probleemanalyse 27

Figuur 4: Het aantal eenpersoonsfracties per verkiezingsjaar bij eilandsraden, gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen (eenheden zijn hier de jaren) 29

Figuur 5: Het aantal eenpersoonsfracties per verkiezingsjaar bij eilandsraden, gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen fracties die de kiesdeler wel en niet hebben gehaald (eenheden zijn hier de jaren) 30

Figuur 6: Het aantal en het gemiddelde aantal eenpersoonsfracties per eilandsraad, gemeenteraad, Provinciale Staten en waterschap sinds 1989 (eenheden zijn hier gemeenten in jaren) 31

Figuur 7: Het (gemiddelde) aantal fracties per eilandsraad, gemeenteraad, Provinciale Staten en waterschap sinds 1989 (eenheden zijn hier gemeenten in jaren) 32

Figuur 8: De omvang van de grootste fractie per eilandsraad, gemeenteraad, Provinciale Staten en waterschap sinds 1989 (eenheden zijn hier gemeenten in jaren) 33

Figuur 9: Het aantal eenpersoonsfracties naar omvang van de gemeenteraad en per verkiezingsjaar sinds 1989 (alleen gemeenteraden) 34

Figuur 10: Het aantal verloren stemmen per raad of bestuur (en het gemiddelde) 35

Figuur 11a: Het effect van een kiesdrempel op het aantal éénpitters, uitgesplitst naar verkiezingsjaren 38

Figuur 11b: Het effect van een kiesdrempel op het aantal éénpitters 39

Figuur 12: Het effect van een kiesdrempel op het aantal éénpitters; gemiddelden in gemeenteraden 40

Figuur 13: Het effect van een kiesdrempel op het totale aantal partijen 41

Figuur 14: Het effect van drie scenario's op de omvang van de grootste partij bij verkiezingen sinds 1989 . 42

Figuur 15: Het effect van een kiesdrempel op de toename van het aantal verloren stemmen in vier groepen verkiezingen 43

Tabel 3: Aanwijzingen voor strategisch gedrag van politieke partijen: vergelijking van voor en na de verkleining van raden en Staten (n = 44) 49

Figuur 16a: Het effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling in combinatie met het vergroten van de gemeenteraad 52

Figuur 16b: Het effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling in combinatie met het vergroten van de eilandsraden (vergroting van de Eilandsraden met twee zetels) 53

Tabel 4: Het effect van diverse aspecten van versplintering op de formatieduur 58

Overzicht A1: Een overzicht van diverse mogelijke wetgevingsopties die aan het begin van dit onderzoek zijn overwogen (met in vet de opties die in dit rapport zijn onderzocht) 64

Tabel B1: Zeven verschillende betekenissen van versplintering 68

Figuur C1: De samenhang tussen zeven verschillende versplinteringsmaten 70

Tabel D1: Welke partijen winnen en verliezen het meeste bij gemeenteraadsverkiezingen (alle raadsverkiezingen sinds 1989, dus ook met niet meer bestaande partijen)? 71

Inleiding

Restzetels bij verkiezingen in Nederland worden op dit moment verdeeld volgens twee methoden: Grootste Overschotten (GO) en Grootste Gemiddelden (GG). In gemeenteraden en eilandsraden met 19 zetels of minder wordt het stelsel van Grootste Overschotten gebruikt. In dat geval wordt een kiesdrempel van 75 procent van de kiesdeler toegepast: politieke partijen of lijsten[1] moeten minimaal 75 procent van een volle zetel halen voordat ze in aanmerking komen voor een restzetel.[2] In grotere gemeenten, voor de algemene besturen van waterschappen en bij Provinciale Statenverkiezingen wordt het stelsel van Grootste Gemiddelden gehanteerd en bestaat er geen kiesdrempel.
Net als in grotere gemeenten wordt bij Tweede Kamerverkiezingen het stelsel van Grootste Gemiddelden gehanteerd. Bij die verkiezingen bestaat echter al wel een formele kiesdrempel: een partij moet minimaal 100 procent van een zetel hebben gehaald voordat ze in aanmerking komt voor een restzetel.[3] De minister stelt voor de regels voor de meeste verkiezingen gedeeltelijk te harmoniseren.[4] Het voorstel heeft gevolgen voor eilandsraden, Provinciale Staten, waterschappen en gemeenteraden.
In dit onderzoek gaan we na wat de gevolgen zijn van die gedeeltelijke harmonisering en hoe die kan worden ingevuld. In dit eerste hoofdstuk staat de aanleiding van het onderzoek, de structuur en de belangrijkste bevindingen.

Het voorstel om een kiesdrempel in te voeren

In het voorstel van de minister moet een politieke partij voortaan bij alle verkiezingen, met uitzondering van de Eerste Kamer, net als bij Tweede Kamerverkiezingen eerst een volle zetel halen, voordat die partij in aanmerking komt voor een restzetel. De voorgestelde harmonisatie is beperkt omdat over een verandering in het systeem van restzetelverdeling in kleinere gemeenten (Grootste Overschotten in plaats van Grootste Gemiddelden) niet wordt gesproken. Daar wordt alleen voorgesteld de kiesdrempel te verhogen van 75 naar 100 procent van de kiesdeler.[5] Er blijven dus twee verschillende kiesstelsels bestaan. Het effect van het voorstel ten opzichte van de huidige regelgeving is weergegeven in figuur 1a.

---

[1] Formeel worden zetels toegekend aan lijsten. Die lijsten worden meestal ingediend door politieke partijen, maar niet altijd. Er zijn ook zogenaamde 'blanco lijsten'. In dit rapport gebruiken we de woorden 'politieke partijen' en 'lijsten' door elkaar, omdat het gebruikelijk is te zeggen dat zetels aan politieke partijen worden toegewezen.

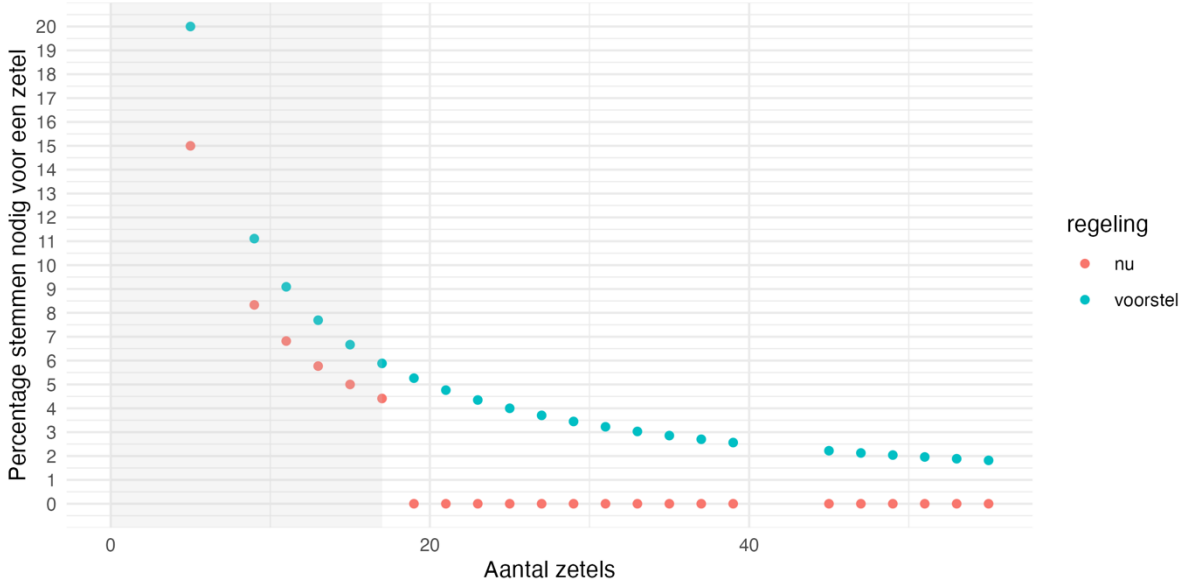
[2] In het uitzonderlijke geval dat er na een eerste verdeling van restzetels volgens Grootste Overschotten nog zetels overblijven (er waren in dat geval meer restzetels dan politieke partijen met zetels), wordt het stelsel van Grootste Gemiddelden gebruikt, waarbij dan weer de regel geldt dat iedere partij maximaal een extra zetel kan krijgen. Drie restzetels binnenhalen is daarmee juridisch onmogelijk gemaakt (artikel P8 kieswet).

[3] Deze regeling van de verdeling van zetels over de lijsten dateert van 1933. De invoering van dit gemengde stelsel is destijds geschied op voorstel van het toenmalige lid van de Tweede Kamer, G. van den Bergh. De kiesdrempel voor Tweede Kamerkiezingen werd in 1935 ingevoerd.

[4] Het gaat om wetsvoorstel 36 641.

[5] Het punt wordt in algemene bewoordingen alleen naar voren gebracht in het advies van de VNG.

Figuur 1a: Het maximale effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling op het *percentage* stemmen dat nodig is voor een zetel, ten opzichte van de huidige wetgeving



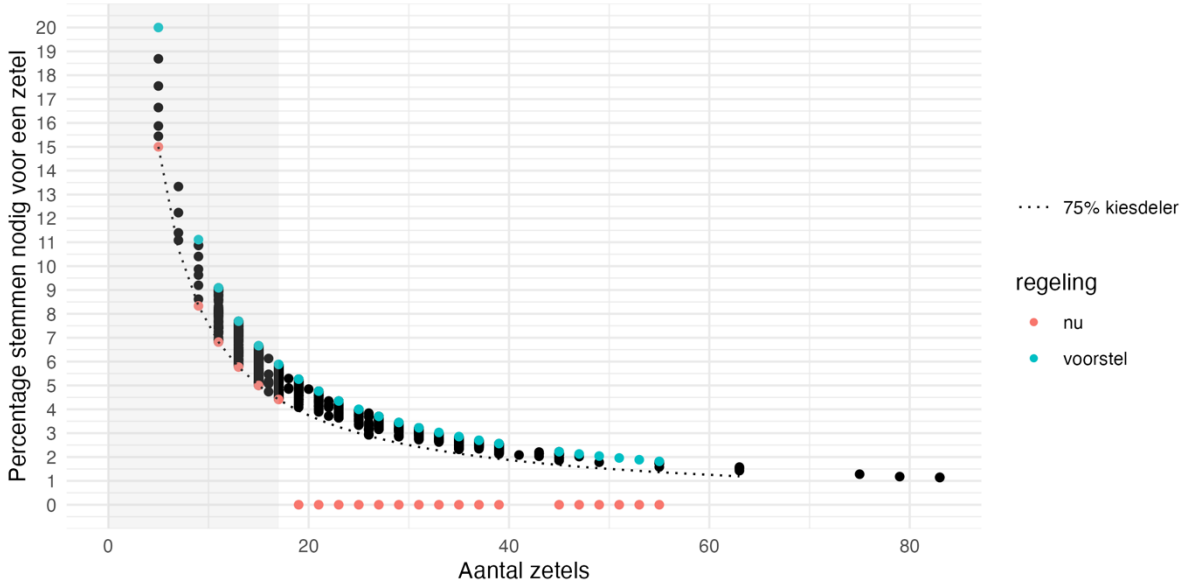
Toelichting: de figuur betreft eilandsraden, gemeenteraden, waterschappen en Provinciale Staten. In de grafiek staat in rood de huidige regelgeving samengevat en in blauw de voorgestelde wetgeving. In gemeenten met maar 9 raadszetels (het aantal zetels staat op de x-as) is de kiesdeler 11.1 procent van de stemmen (de blauwe stip). In het huidige stelsel moet een partij in die gemeenten minimaal 75 procent van de kiesdeler binnenhalen om in aanmerking te komen voor een restzetel. Dat is 8,3 procent van de stemmen (de rode stip, de huidige situatie). Door de voorgestelde wetswijziging wordt die drempel in de kleinste gemeenten 11.1 procent (100 procent van de kiesdeler). Die grens staat in blauw. Ook in iets grotere gemeenten (tot en met 17 zetels) neemt de al bestaande kiesdrempel toe.
In gemeenten met 19 zetels of meer bestaat op dit moment geen formele kiesdrempel (de rode stippen staan daarom op 0). Na invoering van het wetsvoorstel neemt de drempel toe tot de hele kiesdeler. In procenten van het aantal te behalen stemmen is die drempel in de grotere gemeenten lager dan in kleinere gemeenten. In een gemeente met 33 zetels is de drempel bijvoorbeeld iets meer dan 3 procent.

De voorgestelde wijziging lijkt op het eerste gezicht de meeste consequenties te hebben voor raden en besturen met 19 zetels of meer. Daar wordt door de nieuwe regeling een drempel ingevoerd, terwijl die drempel er nu niet is. In kleinere gemeenten bestaat al wel een drempel van 75 procent van de kiesdeler. Daar wordt die drempel 'slechts' verhoogd tot 100 procent. Dat verschil tussen kleine en grote gemeenten is echter schijn. De restzetelverdeling in de grotere gemeenteraden, Provinciale Staten en de grotere waterschappen[6] vindt namelijk plaats op grond van Grootste Gemiddelden. Onder dat systeem is de kans relatief klein dat een kleine politieke partij een restzetel krijgt wanneer die partij veel minder stemmen heeft

[6] Waterschappen hadden voor 2025 niet allemaal 19 gekozen zetels of meer. Inmiddels is dat wel het geval.

gehaald dan een volle zetel. Dat is juridisch weliswaar mogelijk, maar praktisch niet. In de praktijk haalt een politieke partij met minder dan 75 procent van de kiesdeler nooit een (rest)zetel. Ook in die grotere gemeenten is er een feitelijke drempel van 75 procent van de kiesdeler. Het verschil tussen grote en kleine gemeenten is dus nu al minimaal. Dat is weergegeven in figuur 1b.

Figuur 1b: Het maximale effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling op het percentage stemmen dat nodig is voor een zetel, ten opzichte van de huidige wetgeving, aangevuld met het percentage stemmen waarmee éénpitters die de kiesdrempel niet passeren nu in de raad komen



Toelichting: in de grafiek staat in rood de huidige regelgeving en in blauw de voorgestelde wetgeving, waarbij de kiesdeler gelijk is aan de kiesdrempel. De zwarte punten verwijzen naar partijen die tussen 1990 en 2026 bij eilandsraads-, gemeenteraads-, Provinciale Staten- of waterschapsverkiezingen met minder dan de kiesdeler een zetel hebben gehaald. De stippellijn geeft de grens aan van 75 procent van de kiesdeler. Geen enkele partij heeft met minder dan 75 procent van de kiesdeler een zetel gehaald sinds 1990.[7]

Feitelijk bestaat er dus overal al een kiesdrempel van 75 procent van de kiesdeler. De voorgestelde verhoging is dus straks overal hetzelfde.
Wanneer de wetgeving gedeeltelijk wordt geharmoniseerd is daardoor niet duidelijk of de grootste veranderingen optreden in de kleinere gemeenteraden (en bijvoorbeeld ook de eilandsraden), in de grotere gemeenteraden of de Provinciale Staten en waterschappen, of dat het effect overal ongeveer op dezelfde manier uitpakt.
Het voorstel van de minister om de wetgeving gedeeltelijk te harmoniseren beoogt vooral de versplintering van gemeenteraden terug te dringen. In de Memorie van Toelichting wordt het effect van de maatregel geconcretiseerd met een doorrekening van de

[7] Opvallend is het *even* aantal zetels bij sommige waterschapsverkiezingen en het grote aantal statenzetels in de provincies voor 2007.

gemeenteraadsverkiezingen van 2022. In dat jaar werden 592 partijen met één zetel toegelaten in gemeenteraden. Aan 89 van deze 592 partijen (in 75 gemeenten) werd een (rest)zetel toegewezen zonder dat zij de volledige kiesdeler hadden behaald. Het wetsvoorstel sluit die mogelijkheid uit. Door het wetsvoorstel zou 14,5 procent van de eenpersoonsfracties in gemeenteraden geen zetel meer hebben gekregen. Het voorstel heeft daarmee negatieve gevolgen voor dit soort eenpersoonsfracties en hun kiezers. De zetels die niet meer aan die politieke partijen worden toebedeeld komen ten goede aan andere partijen.
De invoering van de kiesdrempel ter hoogte van de kiesdeler bij de verdeling van restzetels is een breuk in de kiesrechtswetgeving. Bij de wijziging en modernisering van de kieswet in 1989 werd er nog expliciet voor gekozen het sinds 1933 bestaande onderscheid tussen grote en kleine gemeenten (gemeenten met 17 zetels of minder, tegenover gemeenten met 19 zetels of meer) te handhaven en geen kiesdrempel in te voeren. Hoewel een paar politieke partijen toen pleitten voor een kiesdrempel in grotere gemeenten, gelijk aan die in kleinere gemeenten, liet de regering dat idee in 1989 bewust liggen.

In de Memorie van Toelichting bij het huidige voorstel wordt gesteld dat

> "sinds 1989 (…) het aantal gemeenten ruim (is) gehalveerd (van ca. 700 in 1989 naar 342 nu). Hierdoor is het aantal zetels per gemeenteraad gemiddeld toegenomen, waardoor een lager percentage stemmen nodig is om een zetel te bemachtigen. Waar er in 1989 nog zorgen waren over de vraag of kleine partijen wel in de raad konden komen, en of deze niet verdrongen zouden worden door de grote (landelijke) partijen, zijn de zorgen anno 2023 van andere aard."

De redenering in de Memorie van Toelichting bij het huidige wetsvoorstel geldt 'gemiddeld'. Het is niet zo dat het in alle afzonderlijke gemeenten tegenwoordig mogelijk is met een lager percentage een zetel te halen. Het percentage stemmen dat in 2026 nodig is om een *gemiddelde* raadszetel te halen is lager dan in 1989. Waar in het verleden in twee kleine gemeenten een kleine politieke partij *geen* kans maakte op een zetel, is die kans toegenomen door herindelingen (een samenvoeging van die twee gemeenten bijvoorbeeld) en door groei van de bevolking. Het wetsvoorstel zet als het ware een stap terug naar de situatie van voor de herindelingen. Het percentage stemmen dat een politieke partij moet behalen is in een gemeente met 50.000 inwoners nog steeds hetzelfde. Invoering van het wetsvoorstel betekent wel degelijk dat een politieke partij die nu nog kans maakt op een zetel, die zetel straks niet meer krijgt.
Een van de argumenten om het voorstel in te voeren is 'harmonisatie': de kiesdrempel wordt nu bij alle verkiezingen hetzelfde. Nog los van de vraag wat het belang is van die harmonisatie, zijn er minstens twee vraagtekens te zetten bij die kwalificatie. In de eerste plaats is de voorgestelde drempel als percentage van de kiesdeler hetzelfde in alle gemeenten. Figuur 1 geeft echter aan dat er in termen van het percentage te behalen stemmen wel degelijk grote verschillen blijven bestaan tussen gemeenten onderling en in vergelijking met andere bestuurslagen. In de tweede plaats is die harmonisatie beperkt. In het wetsvoorstel is geen aandacht voor het feit dat in kleinere gemeenten na invoering van het wetsvoorstel nog steeds een ander systeem van restzetelverdeling wordt gehanteerd (Grootste Overschotten). Er

blijven dus twee verschillende kiesstelsels bestaan na verhoging van de kiesdrempel. Van volledige harmonisatie van verkiezingen is dus geen sprake.

Het doel van dit rapport is na te gaan welke gevolgen mogelijke veranderingen in de toedeling van (rest)zetels hebben voor de samenstelling en het functioneren van raden, Staten en besturen in Nederland. Meer concreet wordt onder meer de vraag beantwoord of het verhogen van de kiesdrempel tot 100 procent van de kiesdeler helpt de versplintering van raden en besturen terug te dringen. En om deze vraag goed te beantwoorden wegen we de huidige situatie en het wetsvoorstel ook af tegen enkele alternatieven.

Te onderzoeken alternatieven in dit rapport

Om in kaart te kunnen brengen welke effecten het huidige wetsvoorstel heeft, vergelijken we dit voorstel (hieronder optie 2 genoemd) eerst met de huidige situatie (hieronder optie 1). In beide opties wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenteraden met maximaal 17 zetels en gemeenteraden met 19 zetels of meer. In beide opties wordt er nog steeds uitgegaan van een ander systeem van restzetelverdeling in kleinere gemeenten en voor de eilandsraden, dan in grotere gemeenteraden, Staten en waterschappen.
Het wetsvoorstel is gebaseerd op een idee dat eerder door Nora Vissers is gepresenteerd als mogelijke bijdrage aan het terugdringen van versnippering (2022, 2023, 2026). Zij hanteerde ook een verschil tussen grotere en kleinere gemeenten, en stelde voor de drempel alleen in grotere gemeenten te verhogen en het systeem in kleinere gemeenten ongemoeid te laten. Dit wordt hieronder optie 3 genoemd.

Overzicht 1: Een overzicht van wetgevingsopties die in dit rapport nader zijn onderzocht

Optie	Omschrijving	Kiesdrempel <= 17 zetels	Kiesdrempel >= 19 zetels	Restzetelverdeling <= 17 zetels	Restzetelverdeling >= 19 zetels
1	huidige decentrale stelsel	0,75 kiesdeler	geen	GO[8]	GG
2	wetsvoorstel	1 kiesdeler	1 kiesdeler	GO	GG
3	afgezwakt wetsvoorstel	0,75 kiesdeler	1 kiesdeler	GO	GG
4	volledige harmonisatie	1 kiesdeler	1 kiesdeler	GG	GG

[8] Omdat bij de berekening van de kiesdeler alle stemmen worden meegenomen, kan het zijn dat na de verdeling van de restzetels volgens GO ook nog restzetels overblijven. In dat geval wordt in een nieuwe ronde gewerkt

Toelichting: in de tabel staan vier verschillende manieren om decentrale kiesstelsels in te richten. Uiteraard zijn er veel meer opties, maar de opties in deze tabel liggen min of meer voor de hand. De meeste onderdelen spreken voor zich. GO bij de restzetelverdeling verwijst naar het stelsel van Grootste Overschotten (Hare). GG verwijst naar Grootste Gemiddelden (D'Hondt) dat nu ook bij Tweede Kamerverkiezingen wordt gebruikt. In appendix A staat een langere lijst opties.

- Optie 1 is het huidige stelsel: in gemeenten met 17 zetels of minder bestaat een kiesdrempel van 75 procent van een volle zetel. Die drempel bestaat bij grotere raden niet. Voor de verdeling van de restzetels wordt bij kleinere gemeenten een stelsel van grootste overschotten (GO) gebruikt, terwijl in grotere gemeenten het stelsel van Grootste Gemiddelden (GG) wordt gebruikt.
- Optie 2 is het wetsvoorstel. Daarin wordt wel een kiesdrempel ingevoerd, maar wordt het systeem van restzetels in kleinere gemeenten niet aangepakt.
- Optie 3 is gelijk aan het voorstel dat Vissers deed in haar publicatie die aanleiding was voor het huidige wetsvoorstel (Vissers 2022). Daarom wordt hierna soms verwezen naar het 'voorstel Vissers'. De optie wordt meegenomen omdat bij de parlementaire discussie twijfel bestond over de verstrekkende gevolgen voor kleinere partijen in kleinere gemeenten.
- Optie 4 (invoering van het nationale stelsel in alle bestuurslagen) zou bijdragen aan een verdere harmonisering binnen de kieswet. De combinatie van Grootste Overschotten en een kleine kiesdrempel in kleinere gemeenten was ooit ingevoerd om kleine partijen een iets grotere kans op een zetel te geven. Bij Grootste Overschotten komen de restzetels immers iets eerder ten goede aan kleinere politieke partijen. Nu met het wetsvoorstel wordt beoogd versplintering tegen te gaan en een kiesdrempel wordt ingevoerd, is het gebruik van een stelsel van Grootste Overschotten ook voor kleinere gemeenten wellicht minder voor de hand liggend.

Door de opties naast elkaar te zetten kan worden nagegaan welke consequenties een verandering van het stelsel van restzetelverdeling en van een kiesdrempel hebben voor de uitkomsten van de verkiezingen.

Het overzicht van verschillende opties is wat bedrieglijk wanneer verschillende soorten verkiezingen worden geanalyseerd. Omdat eilandsraden nooit meer dan 17 zetels hebben gehad, hebben de opties 1 (huidige stelsel) en 3 (voorstel Vissers) voor die openbare lichamen dezelfde gevolgen. Voor eilandsraden zijn dus eigenlijk slechts 3 verschillende opties waarover nagedacht moet worden. Bij Provinciale Staten en (althans recent)[9] waterschappen zijn er zelfs nog minder reële opties. Daar komen zetelaantallen van 17 of minder niet voor. Mede daardoor pakken de opties 2, 3, en 4 altijd hetzelfde uit, ook zijn In provincies en waterschappen hoeft daarom maar een alternatief te worden afgewogen tegen het huidige

met Grootste Gemiddelden. De regel dat een partij niet meer dan een restzetel in die tweede ronde kan ontvangen (een regel die vervalt met dit wetsvoorstel) maakt het nog ingewikkelder.

[9] Er waren tot voor enkele jaren geleden waterschappen met minder dan 19 gekozen zetels. Dat komt nu niet meer voor.

stelsel. De vier opties pakken alleen voor gemeenten soms verschillend uit. Die krijgen mede daarom in dit rapport meer aandacht dan de andere bestuurslagen.

Data en opzet van de doorrekening

In de doorrekening maken we gebruik van de uitslagen vanaf 1989. Enerzijds wilden we voor de doorrekeningen veel verkiezingen analyseren, anderzijds moest er een grens worden gesteld. De invoering van de nieuwe kieswet in 1989 leek ons een logisch beginpunt.[10]
Om de doorrekeningen goed te kunnen interpreteren, gebruiken we voor de periode tot 2018 berekende uitslagen *zonder lijstverbindingen*. De 'huidige uitslag' zoals gepresenteerd in de grafieken hieronder kan dan ook wat afwijken van de 'feitelijke uitslag' omdat die wel was gebaseerd op lijstverbindingen.

Opbouw van het rapport, samenvatting en leeswijzer

In **hoofdstuk 2** bespreken we in vogelvlucht de parlementaire discussie over het stelsel van restzetelverdeling, de kiesdrempel en de bezorgdheid over versplintering. We beginnen in de jaren 20 van de 20e eeuw, omdat toen dezelfde vragen opkwamen en de wet toen de vorm kreeg die het nu nog heeft. Speciale aandacht gaat uit naar de vraag waarom er een verschil is in de manier waarop zetels worden verdeeld tussen kleine en grote gemeenten.
We laten in dat hoofdstuk zien dat een kiesdrempel van een halve kiesdeler in 1917 nodig werd gevonden om te voorkomen dat met een stelsel van Grootste Overschotten een partij met maar een paar stemmen een zetel kon halen. Een dergelijke drempel zou niet nodig zijn geweest als de Kamer het stelsel van Grootste Gemiddelden zou hebben overgenomen, maar dat werd in 1917 nog te ingewikkeld gevonden.
Die kiesdrempel werd in 1921 verhoogd tot 75 procent van de kiesdeler en werd in 1925 van toepassing verklaard op alle zetels van een partij, waardoor het stelsel van grootste gemiddelden steeds dichterbij kwam.
Omdat men zich druk bleef maken over versnippering werd in 1933 voor verkiezingen in grotere gemeenteraden, Provinciale Staten en de Tweede Kamer het stelsel van Grootste Gemiddelden alsnog ingevoerd, hoewel in kleinere gemeenten het oude stelsel bleef bestaan. Dat gebeurde in eerste instantie zonder kiesdrempel. In 1935 werd voor Tweede Kamerverkiezingen alsnog een kiesdrempel ter hoogte van de kiesdeler ingevoerd: een partij moest toen dus één procent van de stemmen halen om in aanmerking te komen voor een zetel (er waren toen 100 Tweede Kamerzetels).
Omdat in 1956 het aantal Kamerzetels werd verhoogd van 100 naar 150, terwijl de kieswet niet werd aangepast, is die drempel voor Tweede Kamerverkiezingen in 2026 nog steeds de kiesdeler, maar in percentage is die drempel gedaald tot 0.67 procent van het aantal stemmen.

[10] Kamerstuk 20 264. De wet van 1989/1990 verving die van 1951 en werd voor het eerst gebruikt bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990.

In **hoofdstuk 3** gaan we in op het probleem dat dit wetsvoorstel beoogt aan te pakken: de versplintering van raden, Staten en besturen. We beantwoorden de vraag of die versplintering is toegenomen, waar dat probleem door wordt veroorzaakt en wat de mogelijke gevolgen zijn van die versplintering. Dit biedt ook een eerste kader om de gevolgen van het wetsvoorstel mee te beoordelen.
We laten in dat hoofdstuk zien dat politieke versplintering geen eenduidig of eenvoudig fenomeen is. Verschillende maten leggen verschillende aspecten bloot: het aantal eenpersoonsfracties benadrukt de werklast en praktische problemen in raden en besturen, het absolute en effectieve aantal partijen brengen de diversiteit respectievelijk de machtsverhoudingen in beeld, en de omvang van de grootste fractie zegt iets over concentratie van politieke macht. Deze maten hangen weliswaar samen, maar zijn niet onderling uitwisselbaar.
De cijfers laten zien dat versplintering sinds 1990 in meerdere opzichten is toegenomen, vooral in gemeenteraden en Provinciale Staten. Tegelijkertijd blijkt dat niet alle vormen van versplintering in hetzelfde tempo of op dezelfde plaatsen groeien. De toename van versplintering concentreert zich in grotere gemeenteraden en Provinciale Staten. Slechts een deel van de eenpersoonsfracties blijkt te worden gekozen met minder dan de kiesdeler; alleen deze fracties zouden rechtstreeks worden geraakt door een verhoging van de kiesdrempel.
Het aantal verloren stemmen is ondanks die toegenomen versplintering nog niet echt gegroeid. Bij de eilandsraden en waterschapsverkiezingen worden relatief veel uitgebrachte stemmen niet vertegenwoordigd en komen de percentages wat vaker uit boven de vijf.

In **hoofdstuk 4** rekenen we het wetsvoorstel door met uitslagen vanaf 1989, het jaar waarin de huidige Kieswet werd ingevoerd. Dit laat op een mechanische manier zien wat er gebeurt met de verdeling van zetels als een kiesdrempel wordt ingevoerd. Dat zetten we af tegen andere opties. We laten samenvattend voor elk van de opties zien wat de 'mechanische' effecten zijn voor versplintering en het aantal verloren stemmen.
De doorrekening van het wetsvoorstel laat zien dat het verhogen van de kiesdrempel tot de kiesdeler slechts beperkte en selectieve effecten heeft op de samenstelling van raden en besturen.
Het meest directe effect betreft het aantal eenpersoonsfracties. Dit neemt aantoonbaar af, maar de omvang van deze afname blijft beperkt. Gemiddeld gaat het om een reductie van 0,3 tot 0,4 éénpitters per gemeente. In geaggregeerde termen betekent dit dat bijvoorbeeld in tien gemeenten met gezamenlijk ongeveer achttien eenpersoonsfracties het aantal daalt naar ongeveer veertien. Tegelijkertijd is de spreiding groot: in veel gemeenten verandert er niets, terwijl in een beperkt aantal gemeenten meerdere éénpitters verdwijnen.
Voor het totale aantal partijen zijn de effecten nog kleiner. Het aantal fracties daalt onder alle onderzochte varianten slechts marginaal; de verschillen ten opzichte van de huidige situatie blijven beperkt tot kleine fracties van een partij per raad. In geaggregeerde termen gaat het om veranderingen die zichtbaar zijn in optellingen over alle gemeenten en jaren, maar die in individuele raden vaak niet of nauwelijks merkbaar zijn.
Ook de omvang van de grootste partij verandert zelden. In het merendeel van de raden blijft deze gelijk. Alleen in een klein deel van de gevallen neemt de grootste fractie enigszins toe,

en dan doorgaans met hooguit één zetel. Dit betekent dat de maatregel nauwelijks effect heeft op de machtsverhoudingen en op de voorwaarden voor coalitievorming.
Tegenover deze beperkte reductie van versplintering staat een toename van het aantal verloren stemmen. Deze toename blijft in de meeste gevallen beperkt tot enkele procentpunten en is zelden groter dan ongeveer 5 procentpunt. In kleine raden, met name bij eilandsraadsverkiezingen, kunnen de effecten groter zijn, maar voor gemeenteraden en Provinciale Staten blijven de verschillen relatief gering. In de huidige situatie ligt het aandeel verloren stemmen vaak onder de 5 procent; dat aandeel neemt onder het wetsvoorstel dus licht toe.
De vergelijking met alternatieve varianten (zoals een drempel alleen in grotere gemeenten of volledige harmonisatie) laat zien dat de verschillen tussen de opties in absolute zin klein zijn. In het bijzonder zijn de verschillen tussen het wetsvoorstel (optie 2) en het voorstel om alleen in grotere gemeenten een drempel te hanteren (optie 3) in recente jaren gering geworden, doordat het aantal kleine gemeenten sterk is afgenomen.
Alles bij elkaar genomen wijzen de analyses erop dat het wetsvoorstel vooral een bescheiden corrigerend effect aan de onderkant van het partijenstelsel heeft. Het aantal zeer kleine fracties neemt enigszins af, maar andere dimensies van versplintering veranderen nauwelijks. Tegelijkertijd neemt het aantal niet-vertegenwoordigde stemmen licht toe. De bijdrage aan het terugdringen van versplintering en het verbeteren van bestuurbaarheid moet daarom als beperkt worden gekwalificeerd.
Gezien de relatief kleine veranderingen is het niet vreemd om te zien dat er geen systematisch verband is tussen partijkleur of partijtype en de winst of het verlies onder de diverse opties. De grootste partijen hebben iets minder last van het reduceren aan de randen dan de kleinere partijen. Omdat veel van de kleinere partijen toch al niet meedoen aan verkiezingen waar ze nauwelijks een kans maken, is het effect van een iets hogere drempel echter gering.

Tegenwerping bij de doorrekeningen in hoofdstuk drie is dat ze geen rekening houden met de gedragsveranderingen van kiezers en politieke partijen. Daarom wordt in **hoofdstuk 5** op basis van literatuuronderzoek naar strategische 'entry' en strategisch stemgedrag onder kiezers (hierna ook wel psychologisch effect genoemd, in lijn met de literatuur over dit onderwerp), kiezersonderzoek en op basis van analyses van effecten van afname van het aantal zetels in de gemeenteraad en Provinciale Staten geanalyseerd welke mogelijke effecten kunnen optreden als een kiesdrempel wordt ingevoerd. Globaal kunnen zowel kiezers als partijen zich anders gaan gedragen: kiezers kunnen zich richten op partijen die de drempel wel halen en partijen kunnen besluiten niet meer mee te doen aan verkiezingen.
De conclusie van dit hoofdstuk is vrij eenvoudig. Het literatuuronderzoek en het (noodzakelijkerwijs beperkte) onderzoek naar veranderingen in Nederland geven geen reden te verwachten dat kiezers of politieke partijen (sterk) zullen reageren op de (geringe) verhoging van de kiesdrempel. Bij eerdere kleine verhogingen van de (effectieve) kiesdrempel deden ze dat in elk geval niet of maar in beperkte mate.

In het korte **hoofdstuk 6** bespreken we de mogelijke effecten van het vergroten van gemeenteraden en de eilandsraden. Een wetsvoorstel om de eilandsraden te vergroten is in behandeling bij de Staten-Generaal. De minister van BZK overweegt ook gemeenteraden te

vergroten.[11] Dit heeft voor deze gemeenten een effect op de feitelijke kiesdrempel. In tegenstelling tot de andere voorstellen, zal dit de feitelijke kiesdrempel (uitgedrukt in het percentage stemmen dat men moet halen voor een zetel) verlagen. De precieze aantallen waarmee de minister wil werken zijn nu nog onduidelijk, maar er zijn suggesties gedaan hieromtrent.[12] We rekenen met deze getallen de voorstellen ook door, zowel voor het model met en zonder strategisch gedrag.
De doorrekening laat zien dat het kleine effect van de invoering van een kiesdrempel in alle gemeenten volledig teniet wordt gedaan wanneer het aantal raadszetels wordt vergroot.

De hoofdstukken twee tot en met zes gaan vooral over de directe gevolgen van het wetsvoorstel op de versplintering. In het laatste inhoudelijke **hoofdstuk 7** proberen we in kaart te brengen wat we weten over de indirecte effecten van versplintering op onder andere coalitievorming. Gebruikmakend van data over de duur van lokale formaties voor de periode 2014-2022 onderzoeken we de samenhang tussen versplintering en formatieduur. We brengen in beeld in hoeverre er een relatie is tussen versplintering en formatieduur en wat het effect van de verschillende modellen zal zijn op de gemiddelde duur van de formatie.
Uit de analyses komt naar voren dat enerzijds de verwachte invloed van een hogere kiesdrempel op de fragmentatie gering is, en anderzijds het effect van politieke fragmentatie op formatieduur beperkt blijkt. Daarom concluderen wij dat het totale effect van de voorgenomen verhoging van de kiesdrempel op de duur van coalitieformaties waarschijnlijk verwaarloosbaar zal zijn en zich beperkt tot maximaal 2 dagen.
Dit alles neemt niet weg dat de andere twee gevolgen van het terugbrengen van het aantal politieke partijen, namelijk effectiever vergaderen (met wat minder partijen in de raad) en het reduceren van werkdruk (vooral bij kleine fracties) wel degelijk kunnen optreden. Empirische kennis over deze verwachting ontbreekt echter.

Het rapport wordt afgesloten met een samenvatting en enkele reflecties en discussies in **hoofdstuk 8**.

[11] Kamerbrief Waardevol Ambt https://open.overheid.nl/documenten/2f38103d-5ca3-4be7-b649-70342a753d0f/file

[12] Meer volksvertegenwoordigers: een versterking van de volksvertegenwoordiging?
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/26/onderzoek-naar-de-uitbreiding-van-het-aantal-raads-en-statenleden

De totstandkoming van de huidige wetgeving

Alle parlementen, raden, Staten en besturen met een rechtstreekse verkiezing hanteren in Nederland een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Die evenredigheid werd in 1914 uitgewerkt in de voorstellen van de Staatscommissie-Oppenheim. Deze staatscommissie was op 15 november 1913 ingesteld door het kabinet-Cort van der Linden. De Staatscommissie bracht op 25 mei 1914 verslag uit. Belangrijke elementen uit dit voorstel haalden de eindstreep niet. De Tweede Kamer koos in 1917 tegen de wil van de Staatscommissie en de regering in voor een iets ander evenredig stelsel. Daarna keerde de Kamer in stappen in ruim 15 jaar grotendeels op haar schreden terug. Grotendeels, want de veranderingen die tussen 1917 en 1935 in de kieswet werden doorgevoerd resulteerden uiteindelijk niet in het oorspronkelijke simpele idee van de Staatscommissie, maar in een ingewikkeld bouwwerk waarbij bij diverse soorten verkiezingen net weer andere regels worden gebruikt.

Het advies van de staatscommissie-Oppenheim (1914)

In het advies van de staatscommissie werd het stelsel van Grootste Gemiddelden in de variant van D'Hondt onverkort aanbevolen voor zowel Tweede Kamer, de Provinciale Staten als gemeenteraden.[13] Het stelsel Hagenbach-Bischoff wordt weliswaar een stuk efficiënter gevonden, maar veel minder makkelijk uit te leggen. Gelukkig levert het dezelfde uitkomsten op. Het woord kiesdrempel komt in dat advies niet voor. Het stelsel van Grootste Gemiddelden werd door de Staatscommissie beter gevonden dan het stelsel van Grootste Overschotten, onder meer omdat het beter in staat zou zijn versnippering te voorkomen:

> "Aan hen, die aan deze bedenking tegen het stelsel der gemiddelden groot gewicht hechten, mag worden tegemoet gevoerd, dat tegen de evenredige vertegenwoordiging veelal als ernstigste grief wordt aangevoerd, dat zij leidt tot versnippering van de partijen. Tegen deze neiging biedt het stelsel der gemiddelden een krachtige rem door het directe nadeel dat zij aan elke splitsing in de partij verbindt. En tegen het denkbeeld der evenredigheid zondigt het stelsel der gemiddelden in veel mindere mate dan de methode, die de onverdeelde zetels toewijst aan de lijsten met de grootste overschotten aan stemmen, waardoor aan de kleine partijen de kans wordt gegeven op vertegenwoordiging ver boven haar sterkte." (pp.19-20)

Die versnippering door het stelsel met Grootste Overschotten wordt onder meer veroorzaakt doordat het in het belang van partijen kan zijn zichzelf 'op te splitsen' in twee afzonderlijke lijsten. Die maken dan beide kans op een restzetel. En dat opsplitsen wordt gemakkelijk gemaakt doordat de staatscommissie ook de figuur van 'kieskringen' introduceert, waardoor partijen in verschillende kieskringen verschillende lijsten kunnen indienen.

[13] Hier te vinden: https://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1913a_cie_oppenheim/verslag/plenair/data/1914-05-25/1914-05-25.pdf

Daarnaast betoogt de staatscommissie dat het stelsel 'mathematisch onaantastbaar' is en dat andere landen die het stelsel van evenredige vertegenwoordiging hebben ingevoerd, bijna allemaal opteren voor deze variant van evenredigheid.

Over D'Hondt, Hagenbach-Bischoff en Hare

Hoewel het basisidee van een evenredig stelsel simpel is (een percentage stemmen vertaalt zich in een gelijk percentage zetels) is de uitwerking complex. Probleem is dat veel percentages zich niet exact laten vertalen: hoeveel zetels moet een partij krijgen in een raad van 15 zetels als die partij 29,35 procent van de stemmen heeft gehaald? Er zal altijd een mismatch bestaan. En over de vraag hoe die mismatch op te lossen zijn veel verschillende methoden bedacht.
Begin twintigste eeuw ging het in de Nederlandse discussie om drie stelsels die tegen elkaar werden afgewogen. Twee van die stelsels (D'Hondt en Hagenbach-Bischoff) hebben exact dezelfde uitkomst, maar komen daartoe op een iets andere manier. Die twee stelsels werken met 'Grootste Gemiddelden'. Het derde stelsel, van Hare, werkt met 'Grootste Overschotten'.
Het systeem van Grootste Gemiddelden was volgens de staatscommissie het beste te begrijpen in de variant D'Hondt. Daarin wordt het aantal stemmen eerst gedeeld door 1. Dat lijkt wat onzinnig, maar blijkt later een handige manier om te begrijpen wat er gebeurt. De eerste zetel wordt gegeven aan de partij met het grootste aantal stemmen. En omdat het door een is gedeeld noemen we dat getal een 'gemiddelde'. We geven die eerste zetel met andere woorden aan de partij met het 'grootste gemiddelde'. Daarna wordt het aantal stemmen van die partij gedeeld door 2, omdat zij al één zetel heeft gekregen. Dat nieuwe gemiddelde doet weer mee in de rangschikking. De zetel gaat vervolgens naar de partij die op dat moment het hoogste gemiddelde heeft. Na elke zetel die een partij ontvangt, wordt haar deler met één verhoogd (van 1 naar 2, vervolgens naar 3, enzovoort), waardoor haar gemiddelde daalt en andere partijen relatief aantrekkelijker worden bij het toekennen van de volgende zetel. Door dit proces systematisch te herhalen worden alle zetels verdeeld.
Het alternatief van Hare, ook wel Grootste Overschotten, werkt anders. Dat stelsel begint eveneens met het berekenen van een kiesdeler, maar verdeelt eerst zoveel mogelijk volle zetels: het aantal malen dat een partij de kiesdeler haalt wordt direct omgezet in zetels. Daarna blijven er meestal enkele zetels 'over'. Die worden toegekend aan de partijen met de grootste reststemmen, de 'overschotten'. Partijen die hun volle zetels net niet helemaal halen, maar een groot restant overhouden, worden dus beloond. Dat kan leiden tot andere uitkomsten dan het stelsel van D'Hondt.
In de Nederlandse discussies van de vroege twintigste eeuw speelde precies dit verschil een belangrijke rol: D'Hondt werd gezien als stabieler en beter voorspelbaar, terwijl Hare werd geprezen om zijn 'zuivere' evenredigheid, maar bekritiseerd vanwege mogelijke versnippering.

De eerste Kieswet (1915-1917)

Op basis van het advies diende het kabinet een wetsvoorstel in tot invoering van het algemeen mannenkiesrecht en van de evenredige vertegenwoordiging. In dat wetsvoorstel werd echter een cruciaal onderdeel niet overgenomen: de regering koos na vooroverleg niet voor een stelsel van Grootste Gemiddelden (D'Hondt), maar voor een stelsel van Grootste Overschotten:

> "Het is inderdaad juist dat het stelsel-D'HONDT een voorsprong kan geven aan de groote partijen. Daarbij komt dat dat stelsel niet zoo bevattelijk is dat het zonder nauwkeurige overweging zelfs voor ontwikkelde kiezers gemakkelijk te begrijpen is. De ondergeteekende meent daarom aan de bestrijders van het stelsel-D'HONDT tegemoet te mogen komen, en met name in de door den heer VAN KOETSVELD gewenschte richting een schrede te mogen doen. Boven het stelsel der grootste gemiddelden geeft hij echter de voorkeur aan het beproefde stelsel der grootste overschotten, hetwelk het ook in eenvoudigheid en bevattelijkheid van het andere wint. De artikelen 98b, 98c en 98e der Kieswet zijn dienovereenkomstig gewijzigd."

Het stelsel van Grootste Gemiddelden was met andere woorden te moeilijk om te begrijpen. Precies daarom had de staatscommissie gekozen voor D'Hondt en niet voor het eenvoudiger uit te rekenen, maar moeilijker te begrijpen stelsel van HAGENBACH-BISCHOFF, dat identieke uitkomsten oplevert (p. 21). Ook dat stelsel vond de Kamer echter te moeilijk. En de weerstand tegen versnippering zat bij de Tweede Kamer kennelijk niet zo diep, dat men daarom die Grootste Overschotten wilde afwijzen.
Bovendien werd erop gewezen dat met het stelsel van D'Hondt een partij die minder dan 50 procent van de stemmen zou halen, toch meer dan 50 procent van de zetels binnen zou kunnen halen. Die partij was namelijk dan relatief zo groot dat het relatief meer restzetels zou halen. Zeker als de overige partijen allemaal klein waren.
Tijdens de beraadslagingen over het door de regering voorgestelde Kiesstelsel met Grootste Overschotten wees het Kamerlid Drion er begin december 1916 op, dat het stelsel, zeker in kleinere gemeenten met weinig zetels en weinig kiezers (sommige gemeenten hadden maar enkele honderden kiezers), kon betekenen dat een zetel zou worden toegekend aan een politieke partij met maar enkele stemmen.

> "Als het nu toevallig treft, dat een van de groepen, die aan de verkiezing hebben deelgenomen, in het geheel niet meer dan 10 stemmen heeft uitgebracht, dan zou zij, indien die 10 stemmen toevallig de grootste rest vormen, wat zich heel gemakkelijk kan voordoen, een plaats in den gemeenteraad krijgen. Dat wordt eenvoudig een parodie. Men kan zich denken, dat de een of andere bittertafel zegt: laten wij de grap eens uithalen een van ons candidaat te stellen, en dat die man met de 10, 12 stemmen van de bittertafel gekozen wordt verklaard. Dat is de ratio van het amendement."

Drion diende daarom een vrij complex amendement in, dat aan dit en een verwant probleem een einde moest maken. Dit amendement introduceerde onder meer een kiesdrempel ter hoogte van een halve zetel: een partij zou minimaal een halve zetel moeten halen, voordat die partij in aanmerking zou komen voor een restzetel.

De steun voor het amendement was in de Kamer niet unaniem. Konden we bij dergelijke kunstgrepen dan niet beter kiezen voor het stelsel van D'Hondt?

> "Ik heb voorshands tegen dat amendement ernstig bezwaar. Dat amendement wil een correctie geven op het stelsel van de grootste overschotten dat de Regeering bij de Memorie van Antwoord heeft in de plaats gesteld van het stelsel d'Hondt. Het wil mij voorkomen, dat de Kamer wel zeer voorzichtig mag zijn om met een dergelijke min of meer geïmproviseerde correctie, die nog nergens ter wereld haar deugdelijkheid heeft bewezen en die, naar ik zal aantoonen, tot de zonderlingste resultaten kan leiden, thans plotseling mede te gaan. Veel beter is het mijns inziens om, wanneer men de fouten van het stelsel van de grootste overschotten scherp gevoelt en daarom dat stelsel in zijn gewonen vorm niet wenscht te aanvaarden, terug te keeren tot het stelsel d'Hondt, zooals dit stond in het aanvankelijke ontwerp."

Aldus het Kamerlid De Geer (die deel had uitgemaakt van de Staatscommissie en dus de keuze voor Grootste Overschotten niet zo kon waarderen).
Drion komt deels tegemoet aan de bezwaren van De Geer en beperkt zich in een aangepast amendement tot de kiesdrempel van een halve kiesdeler. Op 7 december 1916 omarmt de regering het voorstel dat werd verwoord in dit Amendement. Vanaf die dag staat de eerste "kiesdrempel" in de Nederlandse Kieswet, die uiteindelijk eind 1917 wordt aangenomen.[14]

Het verhogen van de kiesdrempel tot 75 procent van de kiesdeler (1921)

Bij de eerste verkiezingen van 1918 deden 31 partijen mee, waarvan er 17 in de Kamer kwamen. Daarvan hadden er 8 maar één zetel, allemaal behaald met minder dan de kiesdeler. De kleinste partij (het Verbond tot Democratisering der Weermacht) haalde die zetel met net iets meer dan een halve kiesdeler (6.828 stemmen). Die uitslag bracht de regering tot de conclusie dat de kiesdrempel die ze op voorstel van de Kamer in 1917 had overgenomen bij nader inzien nog te laag was:

> "In het z.g. stelsel der grootste overschotten, dat in artikel 99 is belichaamd, is een correctie noodig om te voorkomen, dat een zetel toevalt aan een slechts kleine groep van kiezers. Het thans geldende artikel tracht dit te bereiken, door, behoudens zeer zeldzame gevallen, bij het toekennen de zetels uit te sluiten lijsten, wier stem cijfer lager is dan 50 pct. van den kiesdeler. De practijk heeft geleerd, dat deze grens te laag is gesteld. Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 1918 zijn niet minder dan 7[15] van de 100 zetels toegekend aan partijen wier aantallen stemmen aanmerkelijk bleven beneden den kiesdeeler. Mitsdien wordt voorgesteld de grens te verhogen tot 75 pct. van den kiesdeeler."[16]

[14] Handelingen 36ste vergadering, 7 december 2016 (in overweging nemen van een voorstel van verandering in de Additionnele Artikelen der Grondwet (44))
[15] Volgens ons vergist de regering zich hier en waren er 8 partijen die een zetel haalden met minder dan de kiesdeler.
[16] In de Memorie van Toelichting bij 370 (Kamerstuk Tweede Kamer 1920-1921 kamerstuknummer 370 ondernummer 5)

De Kamer gaat mee in de gedachten van de regering en de drempel van 0,75 keer de kiesdeler wordt aangenomen.

Het van toepassing verklaren van de kiesdrempel op partijen die al een zetel hebben (1925)

Bij het invoeren van die drempel werd in eerste instantie alleen gekeken naar partijen met minder dan de kiesdeler. Dat vond men bij nader inzien echter te beperkt. Een partij die meer dan de kiesdeler had gehaald (en dus een zetel had), maar niet meer dan 1,5 keer die kiesdeler, zou immers een restzetel kunnen krijgen met minder dan een halve kiesdeler. Als die restzetel ook zou worden toegekend zou dat echter betekenen dat voor beide zetels minder dan 0,75 keer de kiesdeler was 'betaald'. Dat werd een anomalie genoemd:

> "Mitsdien zal aan een lijst met een stemcijfer beneden 100 pct. van den kiesdeeler, slechts dan een overschotzetel ten deel vallen, wanneer met die toewijzing, het aantal stemmen voor den toegekenden zetel niet lager is dan 75 pct. van den kiesdeeler. Hierin schuilt een anomalie ten aanzien van de lijsten met een stemcijfer van 100 pct. tot beneden 150 pct. van den kiesdeeler. Voor dezen toch zal, indien haar een overschotzetel toevalt, het aantal stemmen per toegekenden zetel minder zijn dan 75 pct. van den kiesdeeler." (uit de Memorie van Toelichting bij dossier 296. 1- 2. Tweede Kamer, Wijziging van de Kieswet, van de Provinciale Wet en van de Gemeentewet)

Uiteraard bestond die anomalie alleen voor degenen die toch stiekem in termen van 'gemiddelden' dachten.
De Kamer ging in de gedachtegang mee. De drempel werd aldus opgehoogd. De eis zou voortaan gelden voor *alle* zetels voor een partij. Een partij zou dus niet alleen minimaal 75 procent van de kiesdeler moeten hebben om een eerste zetel binnen te halen, maar ook minimaal 150 procent van de kiesdeler om in aanmerking te komen voor een restzetel, of 225 procent, et cetera. Daarmee kwam het stelsel van D'Hondt natuurlijk nog dichterbij.
Uit de parlementaire behandeling blijkt (Voorlopig verslag vastgesteld op 13 maart 1925)[17] dat sommige kamerleden dan al verder willen gaan. Een drempel van 90 procent van de kiesdeler wordt tijdens de beraadslagingen al genoemd. Ook wordt er herhaaldelijk op gewezen dat met de eis dat voor *elke* zetel minimaal 0,75 keer de kiesdeler moet worden gehaald, een stelsel met 'gemiddelden' wel erg veel dichterbij komt. Waarom dan niet volledig overstappen op D'Hondt?

De introductie van het verschil tussen grote en kleine gemeenten en de terugkeer van D'Hondt (1933)

Dat er niet te ontkomen viel aan D'Hondt bleek in aanloop naar de wetswijziging die uiteindelijk in 1933 werd aangenomen. Die wijziging begon met een voorstel van de regering

[17] https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19241925/0000301465/1/pdf/SGD_19241925_0000996.pdf

om het 'euvel der versnippering' aan te pakken.[18] Daarin werd slechts voorgesteld de kiesdrempel voor Provinciale Staten en de Tweede Kamer verder op te trekken.

> "Het bij bovenbedoelde discussies naar voren gebrachte euvel der versnippering van stemmen in verband met de talrijkheid van partijen met slechts één vertegenwoordiger in de Tweede Kamer, kan worden verholpen door het thans, volgens den tweeden volzin van het tweede lid van artikel 100 der Kieswet vereischte minimum van 75 pct. van den kiesdeeler te verhoogen."[19]

Daarbij werd door de regering een ingewikkelde drempel voorgesteld waarbij minimaal de kiesdeler zou moeten halen voor partijen die de kiesdeler niet haalden, maar daarna ook minimaal 180 procent van de kiesdeler om in aanmerking te komen voor een restzetel voor partijen die wel zelfstandig een zetel zouden halen, of 270 procent, etcetera. De regering zag echter in dat dit voor gemeenteraden niet goed zou uitpakken. Grootste Overschotten met een drempel die voor alle zetels geldt, heeft immers hetzelfde euvel als het stelsel van D'Hondt:

> "Het voorschrift was echter zonder meer ook van toepassing bij de verkiezingen voor de gemeenteraden, hetgeen geleid heeft tot minder wenschelijke gevolgen. Zoo kon het gebeuren, dat een groote partij met even 40 pct. van het totaal aantal uitgebrachte stemmen de absolute meerderheid der zetels verwierf.
>
> Het volgende voorbeeld moge dit duidelijk maken.
>
> Een gemeente met 11 raadsleden; totaal aantal uitgebrachte geldige stemmen 1100; kiesdeeler dus 100. Wanneer de stemmen verdeeld waren als volgt:
>
> partij A …. 145
> partij B ….. 145
> partij C ….. 140
> partij D ….. 450
> partij E ….. 220
> 1100
>
> dan verkreeg partij D met 41 pct. der stemmen 6 van de 11 zetels."[20]

De regering dacht dat dit soort problemen vooral zouden optreden in kleine raden. In grotere raden zou geen enkele partij zo dominant zijn. Op advies van het centraal stembureau, de voorloper van de huidige kiesraad, werd mede daarom door de regering voorgesteld een

[18] De regering werd daartoe uitgenodigd door de Tweede Kamer (zie Handelingen Tweede Kamer, 1929-1930, bladz. 637, rechter kolom).
https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19311932/0000049541/1/pdf/SGD_19311932_0001804.pdf

[19] Zie de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel.

[20] Na het verdelen van de eerste negen volle zetels gaat de eerste restzetel naar partij D. In het rekenvoorbeeld heeft geen van de andere partijen meer dan 150 procent of meer dan 225 procent van de kiesdeler. De in 1925 geïntroduceerde 'doorwerking' van de kiesdrempel zorgt ervoor dat ook de laatste restzetel naar partij D gaat. Die heeft dan 6 van de 11 zetels.

onderscheid te maken tussen enerzijds Tweede Kamer en Provinciale Staten verkiezingen en anderzijds gemeenteraden. Tot dan toe werd in alle verkiezingen precies hetzelfde systeem gebruikt.[21] Voor gemeenteraden zouden de nu voorgestelde wijzigingen, zo stelde de regering voor, niet worden doorgevoerd.

> "Bij de toepassing zonder meer op de verkiezing voor de gemeenteraden van een voorschrift, dat beoogde beperkingen te stellen op het verkrijgen van den eersten, tweeden en derden zetel, ten einde bij de verkiezing voor de Tweede Kamer het ontstaan van dwergpartijen niet aan te moedigen, was voorbijgezien, dat het bij de raadsverkiezing gaat om verdeeling van een veel kleiner aantal zetels dan 100 en dat, vooral in de kleinere gemeenten, de meest belangrijke partijen het niet verder brengen dan 1 a 3 zetels. In eene gemeente met 7 raadsleden zal bijv. een partij met één lid reeds een sterkte hebben relatief grooter, dan die van de antirevolutionnaire partij in het geheele land."[22]

De Kamer zag wel de logica van de redenering, maar vond het toch lastig te verdedigen dat een grote gemeenteraad anders zou worden behandeld dan een kleine provincie. Daarom bracht het Kamerlid Van den Berg een amendement in om de grens niet tussen enerzijds Tweede Kamer en provincies en anderzijds gemeenteraden te leggen, maar bij 19 zetels. Die grens sloot aan bij de omstandigheid dat in gemeenteraden met 19 zetels of meer (dus ook in grotere gemeenten) 'kieskringen' werden gebruikt. En die kieskringen werden gebruikt door politieke partijen door zichzelf op te splitsten om zo meer restzetels in de wacht te slepen.[23] [24] Als in de grotere gemeenten voortaan D'Hondt zou worden gebruikt, zou die prikkel verdwijnen. En in kleinere gemeenten zou dat opsplitsen te lastig worden.
In datzelfde amendement gaf Van den Berg aan dat in vergelijking met het nu voorgestelde stelsel van grootste overschotten gecombineerd met een ingewikkelde drempel, het eerder afgewezen stelsel van D'Hondt hem een stuk aantrekkelijker leek. Wat bij het uiteindelijke aannemen van dat amendement ook hielp was dat hij erop wees dat *kleine* partijen onder dat stelsel ook een zetel konden verwerven met *minder* dan de kiesdeler. De bedreiging van D'Hondt voor kleine partijen ging er daardoor een beetje af ten opzichte van het regeringsvoorstel dat nog met Grootste Overschotten werkte.[25]
Vanaf het aannemen van dat amendement liepen de regimes van de verkiezingen in kleine gemeenten niet meer in de pas met de regimes in grotere gemeenteraden, Provinciale Staten en de Tweede Kamer.

---

[21] We laten Eerste Kamerverkiezingen even buiten beschouwing. Verkiezingen voor waterschappen hanteren pas sinds enkele jaren een systeem van evenredige vertegenwoordiging.
[22] In de Memorie van Toelichting, p. 3 bij het wetsvoorstel (zie nogmaals https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19311932/0000049541/1/pdf/SGD_19311932_0001804.pdf)
[23] Bij Amendement van 69. Nr 7. AMENDEMENT VAN DEN HEER VAN DEN BEEGH C. S. Ingezonden 20 Januari 1933. Besproken in het debat op 1 februari 1933.
[24] https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19321933/0000050055/1/pdf/SGD_19321933_0000090.pdf. Een nadeel van een stelsel van Grootste Overschotten is dat partijen er geen enkel belang bij hebben samen te gaan en sterker, dat ze er voordeel bij hebben zich op te splitsen en zo twee keer in aanmerking te komen voor een 'restzetel'. Als in een gemeente kieskringen bestaan (dat was vroeger zo), konden de partijen in de afzonderlijke kieskringen als afzonderlijke partijen meedoen en zo kans maken op twee restzetels. Bij een stelsel van Grootste Gemiddelden bestaat die prikkel niet.
[25] https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19321933/0000050761/1/pdf/SGD_19321933_0000593.pdf

Wel werd bij het aannemen van het uiteindelijke wetsvoorstel de regel voor kleinere gemeenten weer iets aangepast. Partijen die tussen de 1 en 1,5 keer de kiesdrempel behaalden konden nu wel weer een restzetel krijgen. Op die manier werd de mogelijkheid dat een partij daar met een minderheid van de stemmen wel een meerderheid van de zetels zou halen een stuk minder groot.

Een unieke toepassing van de Kieswet op Saba in 2019

Bij de eilandsraadsverkiezingen van 20 maart 2019 op Saba deden zich uitzonderlijke omstandigheden voor bij de verdeling van de vijf beschikbare zetels. Deze verkiezingen vonden plaats tegen de achtergrond van een stabiel, maar klein politiek landschap, waarin de Windward Islands People's Movement (WIPM) al jarenlang dominant was. De opkomst was traditiegetrouw hoog: ruim 92 procent van de geregistreerde kiezers bracht een stem uit.
Drie lijsten namen deel aan de verkiezing: WIPM, de Saba Labour Party (SLP) en een blanco lijst (United People Movement). Zij behaalden respectievelijk 777, 125 en 81 stemmen. De kiesdeler kwam daarmee uit op 197,6 stemmen. De WIPM behaalde als enige de kiesdeler en kreeg daardoor drie volle zetels. Voor de restzetels schrijft de Kieswet voor dat deze in eerste instantie worden verdeeld op basis van de grootste overschotten (art. P 7, lid 3). De grootste partij had het grootste overschot en verkreeg daarmee de vierde zetel.
Er resteerde echter nóg een restzetel. Normaal gesproken kunnen ook kleinere partijen hiervoor in aanmerking komen, mits zij de wettelijke ondergrens van 0,75 keer de kiesdeler hebben gehaald (art. P 7, lid 2). Dat was hier niet het geval, want geen van de twee overige partijen bereikte de drempel van 197,6. Zij vielen daardoor volledig buiten de verdeling van restzetels.
De Kieswet voorziet in deze zeldzame situatie door te bepalen dat de resterende zetel(s) worden toegewezen op basis van de grootste gemiddelden, maar dan uitsluitend aan de partijen die al zetels hebben verworven (art. P 7, lid 4). Omdat op Saba slechts één partij een zetel had behaald, kwam de tweede restzetel automatisch wederom bij diezelfde partij terecht. De einduitslag werd daarmee 5–0–0.
Voor zover bekend is dit sinds 1990 de enige keer dat deze uitzonderlijke bepaling daadwerkelijk moest worden toegepast. Het illustreert hoe de Kieswet ook voor uiterst kleine electoraten en uitzonderlijke omstandigheden een sluitende, zij het soms verrassende, methode biedt om zetels te verdelen.
Deze casus laat nog iets anders zien. Indien bij de eilandsraadsverkiezingen van 2019 op Saba niet de regels voor restzeteltoekenning uit artikel P 7 Kieswet waren toegepast, maar de zetelverdeling zou zijn uitgevoerd volgens de methode van de grootste gemiddelden (D'Hondt), dan was de uitslag anders uitgevallen. Hoewel de twee kleinere partijen niet voldeden aan de drempel van 0,75 keer de kiesdeler, zouden zij bij een zuivere D'Hondt-toepassing, zoals we die in de grootste gemeenten hanteren, wel worden meegenomen in de berekening. Op basis van de behaalde stemmen — 777, 125 en 81 voor respectievelijk WIPM, SLP en de blanco lijst— behoren de vijf hoogste D'Hondt-quotiënten toe aan vier opeenvolgende quotiënten van WIPM, gevolgd door het eerste quotiënt van SLP. De zetelverdeling zou daarmee zijn uitgekomen op 4–1–0 in plaats van 5–0–0. Dit

onderstreept hoe uitzonderlijk de combinatie was van een extreem gedomineerd partijlandschap en een wettelijke restzeteldrempel die in kleine electoraten daadwerkelijk doorslaggevend kan zijn. Het laat ook zien dat D'Hondt niet altijd ongunstig hoeft uit te pakken voor kleinere partijen.

De kiesdrempel op nationaal niveau (1935)[26]

Ondanks deze maatregelen hield de versnippering in ogen van de regering aan. De regering stelde daarom eind 1934 nog meer maatregelen voor, zoals een waarborgsom (die men pas terug zou krijgen als men voldoende stemmen zou halen) en het zetten van ondersteuningsverklaringen op het gemeentehuis. Ook het idee van een nog hogere kiesdrempel werd weer van stal gehaald: politieke partijen zouden vanaf nu minimaal drie keer de kiesdeler moeten halen voordat men in aanmerking kwam voor een zetel. Dit keer zou de maatregel alleen gelden voor de Tweede Kamer. In de Kamer kon dit voorstel niet op veel enthousiasme rekenen. Met een enkele kiesdeler voor de Tweede Kamer wilde men nog wel instemmen. Maar erger moest het niet worden. Net als in 2026 was er voor de Tweede Kamerverkiezingen geen meerderheid te vinden voor een kiesdrempel die hoger was dan de kiesdeler.

Samenvattend

Een kiesdrempel van een halve kiesdeler werd in 1917 nodig gevonden om te voorkomen dat met een stelsel van Grootste Overschotten een partij met maar een paar stemmen een zetel kon halen. Een dergelijke drempel zou niet nodig zijn geweest als de Kamer het stelsel van Grootste Gemiddelden zou hebben overgenomen, maar dat werd in 1917 nog te ingewikkeld gevonden.
Die kiesdrempel werd in 1921 verhoogd tot 75 procent van de kiesdeler en werd in 1925 van toepassing verklaard op alle zetels van een partij, waardoor het stelsel van grootste gemiddelden steeds dichterbij kwam.
Omdat men zich druk bleef maken over versnippering werd in 1933 voor verkiezingen in grotere gemeenteraden, Provinciale Staten en de Tweede Kamer het stelsel van Grootste Gemiddelden alsnog ingevoerd, hoewel in kleinere gemeenten het oude stelsel bleef bestaan. Dat gebeurde in eerste instantie zonder kiesdrempel. In 1935 werd voor Tweede Kamerverkiezingen alsnog een kiesdrempel ter hoogte van de kiesdeler ingevoerd: een partij moest toen dus één procent van de stemmen halen om in aanmerking te komen voor een zetel (er waren toen 100 Tweede Kamerzetels).
Omdat in 1956 het aantal Kamerzetels werd verhoogd van 100 naar 150, terwijl de kieswet niet werd aangepast, is die drempel voor Tweede Kamerverkiezingen in 2026 nog steeds de kiesdeler, maar in percentage is die drempel gedaald tot 0,67 procent van het aantal stemmen.

[26] Dossier 83 (nieuw) en 488 (oud), zie bijvoorbeeld https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19341935/0000056998/1/pdf/SGD_19341935_0000670.pdf

Overzicht 2: Samenvatting van de totstandkoming van het huidige kiesstelsel

Jaar	**Omschrijving**	**Stelsel**					
		Kiesdrempel <= 17 zetels	Kiesdrempel >= 19 zetels	Kiesdrempel Tweede Kamer	Restzetelverdeling <= 17 zetels	Restzetelverdeling >= 19 zetels	Restzetelverdeling Tweede Kamer
1916	Voorstel staatscommissie	0	0	0	GG	GG	GG
1917	Aangenomen Kieswet 1918 (Wet van 29 november 1917, Stb. 1917, 662)	0,5	0,5	0,5	GO	GO	GO
1921	Wet van 24 december 1921, Stb. 1921, 1380. (dossier 370)	0,75	0,75	0,75	GO	GO	GO
1925	Wet van 23 Juni 1925 (Stbl. n°. 233) (dossier 296)	0,75 (alle zetels)	0,75 (alle zetels)	0,75 (alle zetels)	GO	GO	GO
1933	Wet van 4 mei 1933, Stb. 1933, 247. (dossier 427, later 69)[27]	0,75	0	0	GO	GG	GG
1935	Wet van 23 mei 1935, Stb. 1935, 306.	0,75	0	1	GO	GG	GG

[27] Het ontwerp van wet tot wijziging van eenige artikelen der Kieswet, van de artikelen 11a, 11b en 70d der Provinciale wet, alsmede van de artikelen 17, 20 en 40 der gemeentewet.

Het probleem: de versplintering in raden en besturen

Probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel

De aanleiding voor het wetsvoorstel om de kiesdrempel te verhogen is de waargenomen versplintering van raden en besturen. De kern van de redenering in het wetsvoorstel kunnen we weergeven in een pijlenschema.

Figuur 2: De probleemstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel



Toelichting bij de figuur: *Maatschappelijke veranderingen leiden tot een groter aanbod van politieke partijen bij verkiezingen en kiezers steunen die verschillende partijen ook. Dit leidt tot een grotere versplintering bij raden en besturen. Die versplintering heeft op haar beurt gevolgen voor zaken als duur van de formatie, individuele werklast (bij het toenemende aantal kleine fracties), en de duur en kwaliteit van de discussies in raden en besturen.*

Op deze redenering geven we drie aanvullingen: (1) versplintering wordt ook door andere factoren beïnvloed; (2) versplintering is minder eenduidig dan wellicht soms wordt gedacht, en (3) naast versplintering moet er aandacht zijn voor het percentage *verloren stemmen*.

Aanvulling 1: andere oorzaken van versplintering

Een eerste aanvulling is dat versplintering niet alleen wordt veroorzaakt tijdens verkiezingen, *maar ook na de verkiezingen*, door het opsplitsen van fracties, na conflicten. Het is belangrijk dit op te merken. Het valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat het terugbrengen van de versplintering voor de verkiezingen door het invoeren van een kiesdrempel (waardoor bijvoorbeeld kleinere partijen wellicht gaan samenwerken), na de verkiezingen vaker zal leiden tot het opbreken van die fracties in kleinere fracties. Op die manier wordt het effect van een maatregel om versplintering bij verkiezingen tegen te gaan, tenietgedaan door gebeurtenissen na de verkiezingen.

Aanvulling 2: verschillende dimensies van versplintering

Een tweede aanvulling op de figuur betreft de precieze betekenis van het begrip versplintering. Het ligt voor de hand te denken dat een gemeenteraad van 21 zetels met 10 partijen meer versplinterd is dan een gemeenteraad van 21 zetels met slechts 7 partijen. Waarschijnlijk duren de vergaderingen in die eerste gemeente ook langer. Het is echter de vraag of het altijd lastiger is om coalities te vormen in een raad met 10 partijen dan in een raad met 7 partijen. Als, om maar eens een extreem voorbeeld te noemen, één partij 11 zetels heeft en de overige negen partijen de andere 10 zetels bezetten, is "coalitievorming" helemaal niet moeilijk. De werklast van die negen zeer kleine fracties is waarschijnlijk wel veel hoger. Dat duidt erop dat verschillende aspecten van 'versplintering' verschillende gevolgen kunnen hebben.
In de literatuur zijn we diverse aspecten van het begrip "versplintering" tegengekomen. Deze aspecten vullen elkaar aan en leggen allemaal iets van politieke versplintering bloot. Omwille van de leesbaarheid beperken we ons in de analyse verder in het rapport tot drie van deze aspecten. De andere staan uitgewerkt in appendix B.

1) Het aantal eenpersoonsfracties in een gemeente

In de discussie over versplintering spelen 'eenpersoonsfracties' een belangrijke rol. De 'éénpitters' moeten alles in hun eentje doen. Daarmee zijn ze symbool geworden voor de grote werkbelasting van raads- en statenleden. Het invoeren van een kiesdrempel heeft gevolgen voor sommige van deze eenpersoonsfracties. Andere fracties krijgen er straks hoogstens een of twee zetels bij.

2) Het absolute aantal partijen per gemeente

Een tweede maat voor politieke versplintering is het absolute aantal politieke partijen dat zetels heeft in een vertegenwoordigend orgaan. Hoe groter het aantal partijen, des te sterker de politieke versplintering. Een raad met tien fracties wordt hierbij als meer versplinterd beschouwd dan een raad met vijf fracties. Deze maat is zeer eenvoudig en transparant, intuïtief begrijpelijk, en geschikt voor beschrijvende analyses en eerste vergelijkingen. Het nadeel is echter dat het de relatieve grootte van partijen negeert. Er wordt bij dit aspect bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen situaties waarin één partij domineert en situaties waarin alle partijen ongeveer even groot zijn. In het eerste geval is bijvoorbeeld coalitievorming veel makkelijker dan in het tweede geval. Verder is de maat niet gevoelig voor de institutionele context, zoals de raadsomvang. Zo kunnen in een raad met slechts 9 zetels niet meer dan negen politieke partijen zitten, terwijl dat in een raad met 45 zetels wel kan.

3) De procentuele omvang van de grootste fractie

De derde indicatie van 'versplintering' is de procentuele omvang van de grootste fractie. Deze maat richt zich op de mate waarin zetels geconcentreerd zijn bij één partij. Naarmate de *grootste* fractie een *kleiner* aandeel van de zetels bezit, is de zetelverdeling gelijkmatiger over meerdere partijen verspreid en is de versplintering groter. De uitkomst varieert van net boven

nul tot 100 procent, waarbij hogere waarden duiden op lagere versplintering en lagere waarden op een meer gefragmenteerde raad.
Deze indicator heeft als voordeel dat zij intuïtief en gemakkelijk te interpreteren is. Bovendien sluit zij aan bij politieke relevantie, omdat de omvang van de grootste fractie lijkt samen te hangen met coalitievorming, bestuursmacht en agenderingscapaciteit. Tegelijkertijd is de maat beperkt doordat zij geen rekening houdt met de verdeling van zetels over de overige fracties. Twee raden met een even grote grootste fractie kunnen sterk verschillen in de mate van versplintering daaronder. Hierdoor is deze indicator vooral geschikt als aanvullende maat, en minder als zelfstandige, volledige beschrijving van versplintering.

De drie maten geven elk een iets ander perspectief op politieke versplintering. Samen bieden ze hopelijk een voldoende breed perspectief op die versplintering.

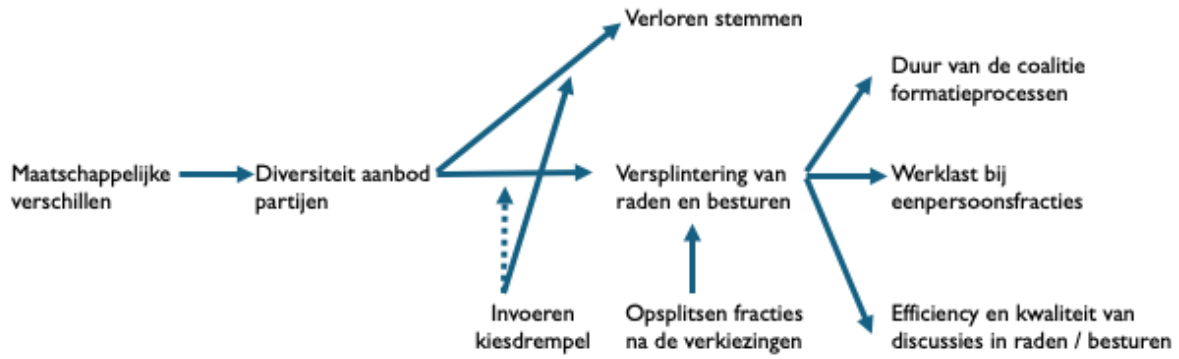
Aanvulling 3: het aantal verloren stemmen bij verkiezingen

Een derde aanvulling op de redenering die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel betreft dat verkiezingen niet alleen resulteren in een zetelverdeling, maar ook in stemmen die helemaal *niet* worden vertegenwoordigd. We noemen dit hierna 'verloren stemmen'. *Verloren stemmen* ontstaan doordat kiezers stemmen op partijen die geen zetels verwerven. Als het aanbod van partijen toeneemt, gaan meer stemmen verloren. Daarom gaan we na in welke mate stemmen nu al verloren gaan. Het aantal verloren stemmen neemt toe wanneer het kleine partijen moeilijker wordt gemaakt een zetel te halen, tenzij die politieke partijen er van afzien niet meer mee te doen met de verkiezingen of kiezers besluiten alleen op kansrijke partijen te stemmen.

Samenvattend: problemen rond versplintering

In figuur 3 is de aangevulde probleemanalyse weergegeven.

Figuur 3: Aangevulde redenering van de probleemanalyse



Toelichting bij de figuur: *Maatschappelijke veranderingen bij kiezers en politieke partijen leiden tot een grotere versplintering bij raden en besturen: er komen meer politieke partijen en kiezers*

zijn bereid die te steunen. Die versplintering heeft op haar beurt gevolgen voor zaken als duur van de formatie, individuele werklast (bij het toenemende aantal kleine fracties), en de duur en kwaliteit van de discussies in raden, Staten en besturen. Het invoeren van een drempel zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, dempt dat effect van een divers aanbod. Het zorgt er echter wel voor dat er meer verloren stemmen zullen zijn. Bovendien moeten we niet vergeten dat een belangrijk deel van de versplintering pas optreedt na de verkiezingen.

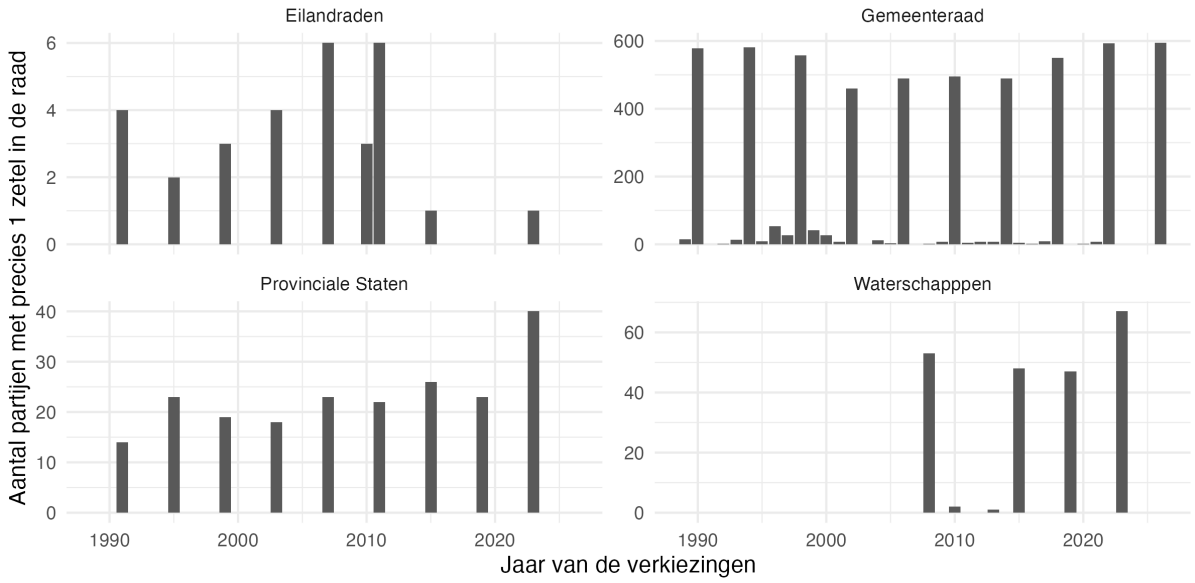
De figuur biedt niet alleen een overzicht van de kern van de rest van het rapport, maar ook een manier om na te denken over alternatieve manieren om versplintering en de mogelijk negatieve gevolgen ervan tegen te gaan. Zo kunnen hogere drempels bij het organiseren van politieke partijen en het indienen van kandidatenlijsten het aanbod van partijen terug helpen dringen. Ook kan de werklast van fracties op andere manieren dan door terugdringen van de versplintering worden tegengegaan. In dit rapport gaan we verder niet in op deze alternatieve maatregelen of de vraag of die wellicht een groter effect hebben dan het invoeren van een kiesdrempel.

Politieke versplintering sinds 1989

1. Ontwikkeling van het aantal eenpersoonsfracties

In de discussie over versplintering spelen ‘eenpersoonsfracties’ een belangrijke rol. De ‘éénpitters’ moeten alles in hun eentje doen. Daarmee zijn ze symbool geworden voor de grote werkbelasting van raads- en statenleden. Bovendien heeft het invoeren van een kiesdrempel negatieve gevolgen voor sommige van deze eenpersoonsfracties. Andere fracties krijgen er straks hoogstens een of twee zetels bij. De eenvoudigste manier om dit onderwerp te beschrijven is aan de hand van het aantal eenpersoonsfracties in de verschillende verkiezingsjaren.

Figuur 4: Het aantal eenpersoonsfracties per verkiezingsjaar bij eilandsraden, gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen (eenheden zijn hier de jaren)

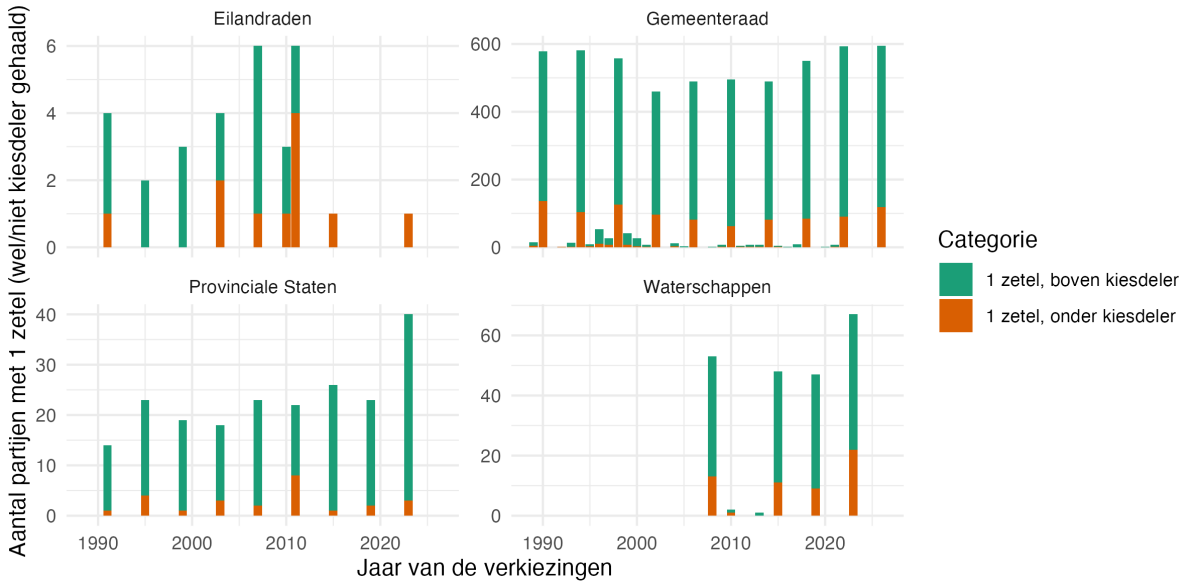


Toelichting: in de grafiek staat het totale aantal eenpersoonsfracties in gemeenteraden, eilandsraden, Provinciale Staten en waterschappen sinds 1989. Daarbij is geen rekening gehouden met lijstverbindingen. De getallen kunnen dus (marginaal) afwijken van de feitelijke aantallen eenpersoonsfracties. De figuur geeft het aantal eenpersoonsfracties weer in de diverse verkiezingsjaren. Daarom zijn herindelingsverkiezingen zichtbaar bij gemeenteraadsverkiezingen. In deze figuur zijn de schaalwaarden op de y-as verschillend. Er zijn immers veel meer gemeenteraden dan eilandsraden. Er is te zien dat het aantal eenpersoonsfracties in Provinciale Staten en gemeenteraden behoorlijk is toegenomen de afgelopen jaren. In gemeenten is er sinds 2000 weer een toename tot boven het niveau van de jaren 90.

Slechts een deel van al die eenpersoonsfracties heeft minder stemmen gehaald dan de kiesdeler. Dat is weergegeven in dezelfde figuur, waarbij we nu een onderscheid maken tussen

de eenpersoonsfracties die met, en eenpersoonsfracties die zonder het halen van de kiesdeler een zetel hebben gehaald.

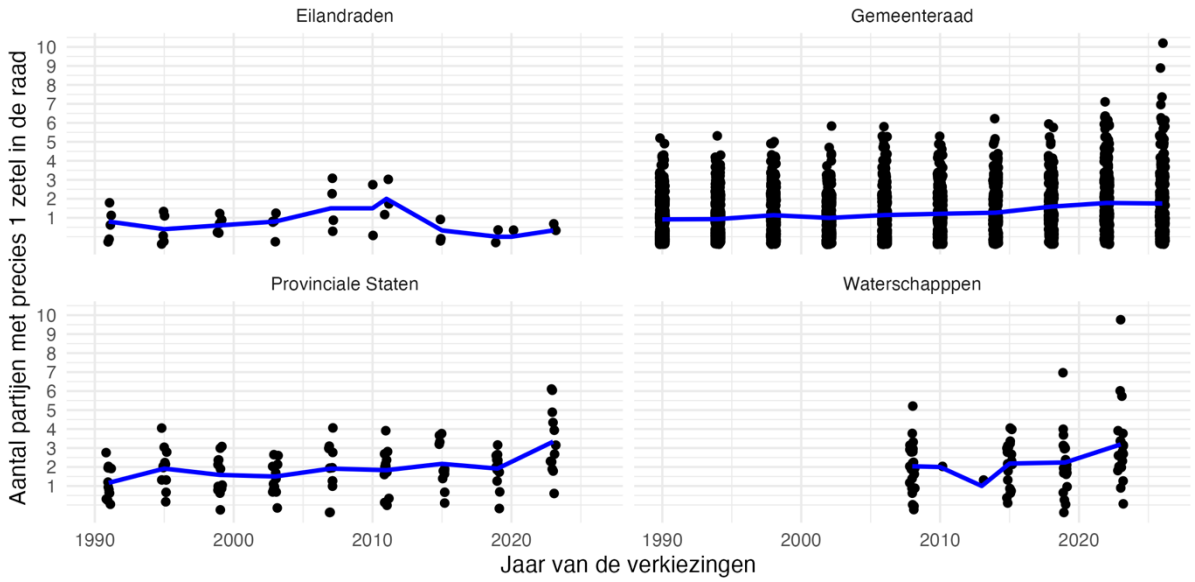
Figuur 5: Het aantal eenpersoonsfracties per verkiezingsjaar bij eilandsraden, gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen fracties die de kiesdeler wel en niet hebben gehaald (eenheden zijn hier de jaren)



Toelichting: het grootste aantal éénpitters haalt de kiesdeler (in groen). Slechts een beperkt aantal partijen met een zetel krijgt die zetel met minder dan de kiesdeler (in rood). Alleen deze partijen zullen hinder ondervinden van het verhogen van de kiesdrempel.

Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is deze figuur enigszins misleidend. Het aantal gemeenten is sinds 1989 afgenomen van 702 (1990) tot 342 (2026). Dat heeft effect op het totale aantal eenpersoonsfracties. Bij gelijkblijvende omstandigheden zou hierdoor het aantal eenpersoonsfracties ook moeten halveren. De reductie van het aantal zetels in Provinciale Staten heeft een vergelijkbaar effect. Daarom is het beter te kijken naar het *gemiddelde* aantal eenpersoonsfracties in een gemeente en provincies per jaar.

Figuur 6: Het aantal en het gemiddelde aantal eenpersoonsfracties per eilandsraad, gemeenteraad, Provinciale Staten en waterschap sinds 1989 (eenheden zijn hier gemeenten in jaren)



Toelichting: De puntjes in deze figuren verwijzen naar een gemeenteraad, Provinciale Staten, waterschap of eilandsraad in een specifieke verkiezing. Herindelingsverkiezingen zijn weggelaten. De blauwe lijn geeft het gemiddelde aantal eenpersoonsfracties per jaar aan.

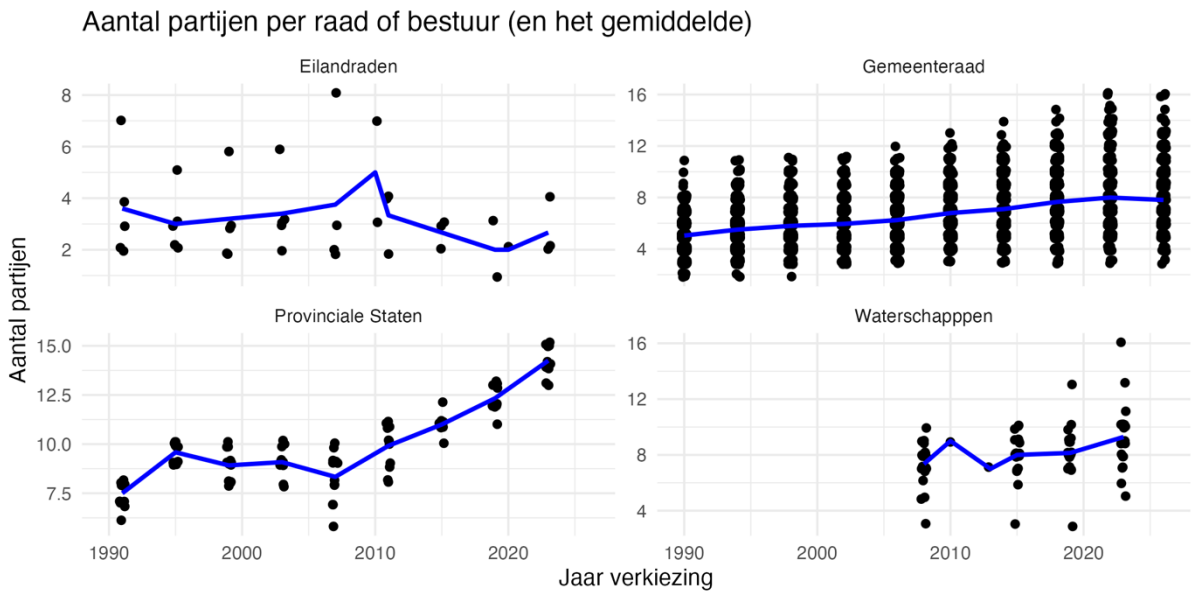
Het aantal eenpersoonsfracties neemt zowel in gemeenteraden, Provinciale Staten als waterschappen (licht) toe. In de provincies lijkt de toename (en dan vooral in 2023) uitzonderlijk. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 waren er in 's-Hertogenbosch maar liefst zeven eenpersoonsfracties. In 2026 braken twee gemeenten dat record: Den Helder (negen) en Utrecht (tien).[28]

2. Ontwikkeling van het absolute aantal partijen

Een tweede maat voor versplintering is het aantal fracties in een raad, Staten of bestuur. De ontwikkeling hiervan is weergegeven in figuur 7.

[28] Bij de waterschapsverkiezingen in Limburg is iets bijzonders aan de hand. Daar doen de lijsten van de partij Waterbelang afzonderlijk mee aan de verkiezingen, waarna ze een gezamenlijke fractie vormen. Zonder die uitzonderingen met veel eenpersoonsfracties zou de groei bij waterschappen kleiner (mogelijk zelfs afwezig) zijn geweest. Deze constructie bestaat ook in een beperkt aantal gemeenten.

Figuur 7: Het (gemiddelde) aantal fracties per eilandsraad, gemeenteraad, Provinciale Staten en waterschap sinds 1989 (eenheden zijn hier gemeenten in jaren)



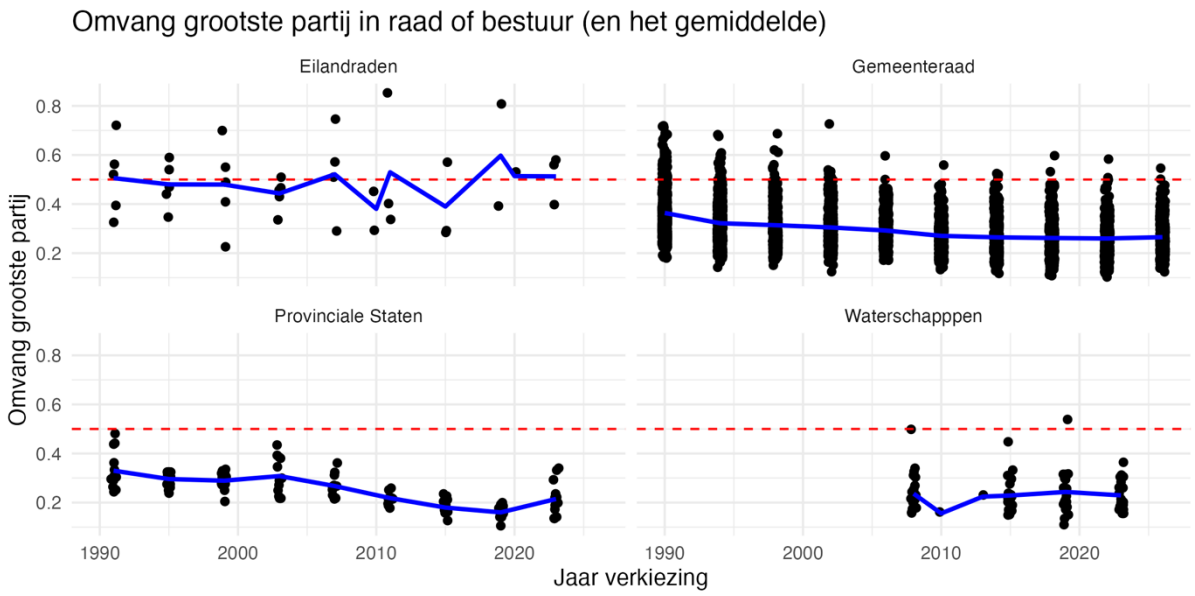
Toelichting: in de figuur zijn de puntjes eilandsraden, gemeenteraden Provinciale Staten of waterschappen. Op de y-as staat het aantal partijen in de volksvertegenwoordiging net na de verkiezingen. De schalen verschillen per type verkiezing. De lijn geeft aan hoeveel partijen er gemiddeld waren. Herindelingsjaren bij gemeenteraadsverkiezingen zijn weggelaten.

Het (gemiddelde) aantal fracties in raden en besturen neemt toe. Alleen bij de eilandsraden is geen trend te ontwaren. In 2026 heeft de trend zich in gemeenteraden niet doorgezet. Dit wordt volledig veroorzaakt door de fusie van GroenLinks en Partij van de Arbeid in de meeste gemeenten.

3. Ontwikkeling van de omvang van de grootste fractie

De derde maat van versplintering is de omvang van de grootste fractie. Als die *kleiner* wordt, neemt de versplintering *toe*. Uit figuur 8 blijkt dat dit duidelijk het geval is.

Figuur 8: De omvang van de grootste fractie per eilandsraad, gemeenteraad, Provinciale Staten en waterschap sinds 1989 (eenheden zijn hier gemeenten in jaren)



Toelichting: in de figuur zijn de puntjes eilandsraden, gemeenteraden, Provinciale Staten of waterschappen. Op de y-as staat de omvang van de grootste partij in de volksvertegenwoordiging net na de verkiezingen. De lijn geeft aan hoe groot die partij gemiddeld was in de diverse jaren. Herindelingsverkiezingen zijn weer weggelaten.

De omvang van de grootste fractie in de gemeenteraad neemt al jaren gestaag af. Ook dat duidt op toenemende versplintering. Ook hier is de trend het sterkst in de Provinciale Staten, maar ook goed te zien in gemeenteraden. De daling gaat in gemeenteraden bijvoorbeeld van gemiddeld 36 procent (in 1990) naar 26 procent (in 2026).

Samenhang van de versplinteringsmaten

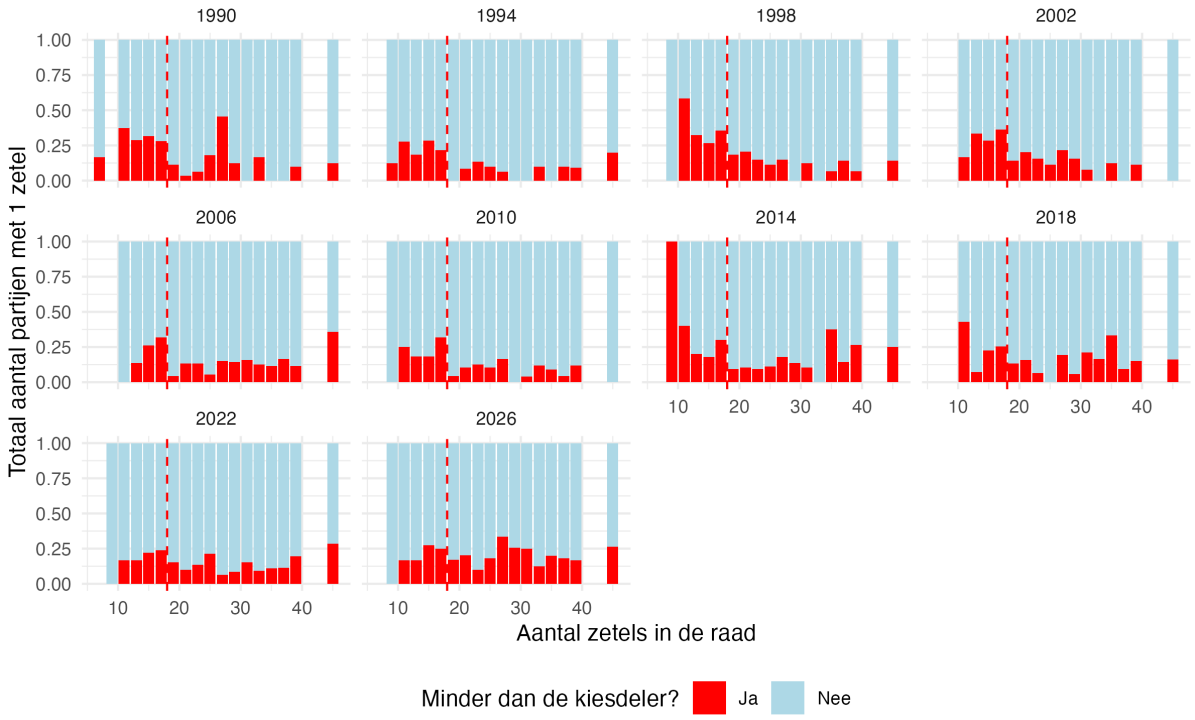
De diverse versplinteringsmaten meten allemaal net iets anders en hangen niet logisch samen. Toch blijkt uit analyses dat ze empirisch wel samenhangen: vaak is het zo dat als de ene maat hoog is in een gemeente, de andere maat ook hoog is. De samenhang is echter niet zo sterk dat de maten onderling inwisselbaar zijn. En dat is belangrijk, omdat het reduceren van het ene aspect van versplintering (bijvoorbeeld het aantal éénpitters) wel automatisch leidt tot een vermindering van het aantal fracties, maar niet automatisch tot het vergroten van de grootste partij. En als *dat* aspect nu juist invloed heeft op bijvoorbeeld formatieduur of kwaliteit van discussies in de raad, bereikt men niets met invoering van een kiesdrempel die vooral het aantal éénpitters reduceert. Vooral de omvang van de *grootste fractie* en het *aantal éénpitters* in een gemeenteraad hangen niet sterk samen. Als het aantal éénpitters toeneemt zijn grootste fracties nooit heel groot, maar verder is er tussen die twee versplinteringsmaten geen sterke samenhang. De samenhang tussen het aantal partijen en de omvang van de

grootste fractie is sterker, maar zeker niet perfect. Dit laat zien dat 'versplintering' geen eenduidig begrip is en deels losstaande aspecten kent. Voor details wordt verwezen naar Appendix C.

Waar is de versplintering vooral groot en toegenomen?

Hoewel niet alle maten duiden op een dramatische toename in de fragmentatie, wijzen ze wel op een (lichte) toename ervan. Dat roept de vraag op of er wellicht bepaalde groepen raden en besturen zijn waar die versplintering het grootst is. Dat blijkt inderdaad het geval.

Figuur 9: Het aantal eenpersoonsfracties naar omvang van de gemeenteraad en per verkiezingsjaar sinds 1989 (alleen gemeenteraden)



Toelichting: Op de x-as staat het aantal zetels in de gemeenteraad. De staven geven de aantallen eenpersoonsfracties weer in gemeenteraden. De rode stippellijn geeft de grens aan tussen kleine en grote gemeenteraden. Door gemeentelijke herindelingen is het aantal kleine gemeenteraden gedaald. Daarom zijn er steeds minder eenpersoonsfracties in kleine gemeenteraden. Een klein deel van die eenpersoonsfracties is gekozen met minder dan een kiesdeler. Dat aandeel is hier weergegeven in rood.

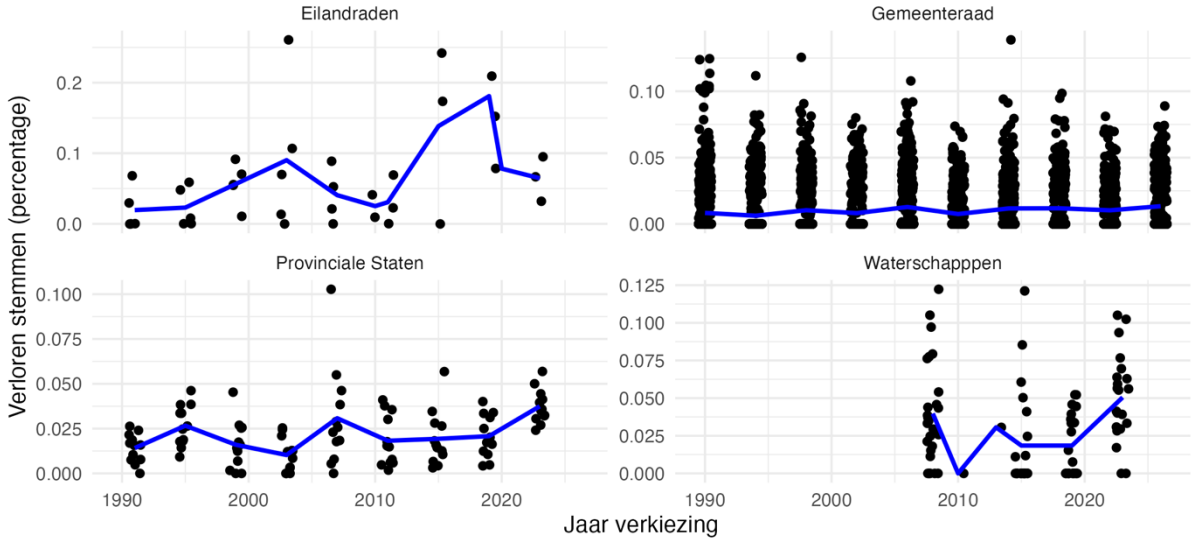
In 1990 werden vooral in kleinere gemeenteraden eenpersoonsfracties gekozen met minder dan de kiesdrempel. In grotere gemeenteraden waren er sowieso minder eenpersoonsfracties. Anno 2026 is het aantal kleinere gemeenteraden sterk gedaald. Mede daardoor is het patroon tegenwoordig anders. Eenpersoonsfracties zijn er nu vooral in de grootste gemeenteraden. Een klein deel daarvan wordt gekozen met minder dan de kiesdeler.

Een belangrijke vraag was of de gevolgen van het invoeren van een kiesdrempel (optie 2) vooral zichtbaar zouden zijn in kleinere gemeenten. De eerste analyse geeft aan dat dit niet zo is: er zijn in 2026 veel minder kleine gemeenten dan in 1990 en éénpitters komen niet vooral voor in die kleinere gemeenten.

Het aantal verloren stemmen sinds 1989

Het is belangrijk te kijken naar het aantal 'verloren stemmen': stemmen uitgebracht op partijen die geen zetel (meer) halen. Dat is weergegeven in figuur 10.

Figuur 10: Het aantal verloren stemmen per raad of bestuur (en het gemiddelde)



Toelichting: in de grafiek staat voor vier typen verkiezingen sinds 1989 de fractie verloren stemmen. Elke stip is een specifieke verkiezing in een gemeente of waterschap. Dat percentage komt vrijwel nooit uit boven de 10 procent (0,1 in de figuur). De schalen tussen de figuren zijn verschillend: de uitschieters bij de Eilandsraadverkiezingen zouden verschillen bij de andere verkiezingen te veel wegdrukken.

Op dit moment is het percentage 'verloren stemmen' in de meeste gemeenten lager dan 5 procent. Van een duidelijke opwaartse trend, die zou duiden op steeds maar weer meer verloren stemmen, is geen sprake. Alleen bij enkele eilandsraadsverkiezingen en in iets mindere mate in waterschapsverkiezingen is het percentage verloren stemmen soms groter: daar worden relatief veel stemmen uitgebracht op partijen die vervolgens geen zetel halen. Bij de eilandsraden komt dat omdat die raden daar nu heel klein zijn.

Samenvattend

Dit hoofdstuk laat zien dat politieke versplintering geen eenduidig of eenvoudig fenomeen is. Verschillende maten leggen verschillende aspecten bloot: het aantal eenpersoonsfracties

benadrukt de werklast en praktische problemen in raden en besturen, het absolute en effectieve aantal partijen brengen de diversiteit respectievelijk de machtsverhoudingen in beeld, en de omvang van de grootste fractie zegt iets over concentratie van politieke macht. Deze maten hangen weliswaar samen, maar zijn niet onderling uitwisselbaar.

De cijfers laten zien dat versplintering sinds 1990 in meerdere opzichten is toegenomen, vooral in gemeenteraden en Provinciale Staten. Tegelijkertijd blijkt dat niet alle vormen van versplintering in hetzelfde tempo of op dezelfde plaatsen groeien. De toename van versplintering concentreert zich in grotere gemeenteraden en Provinciale Staten. Slechts een deel van de eenpersoonsfracties blijkt te worden gekozen met minder dan de kiesdeler; alleen deze fracties zouden rechtstreeks worden geraakt door een verhoging van de kiesdrempel.

Het aantal verloren stemmen is ondanks die toegenomen versplintering nog niet echt gegroeid. Bij de eilandsraden en waterschapsverkiezingen worden relatief veel uitgebrachte stemmen niet vertegenwoordigd. Daar komt het aandeel verloren stemmen wat vaker uit boven de vijf procent.

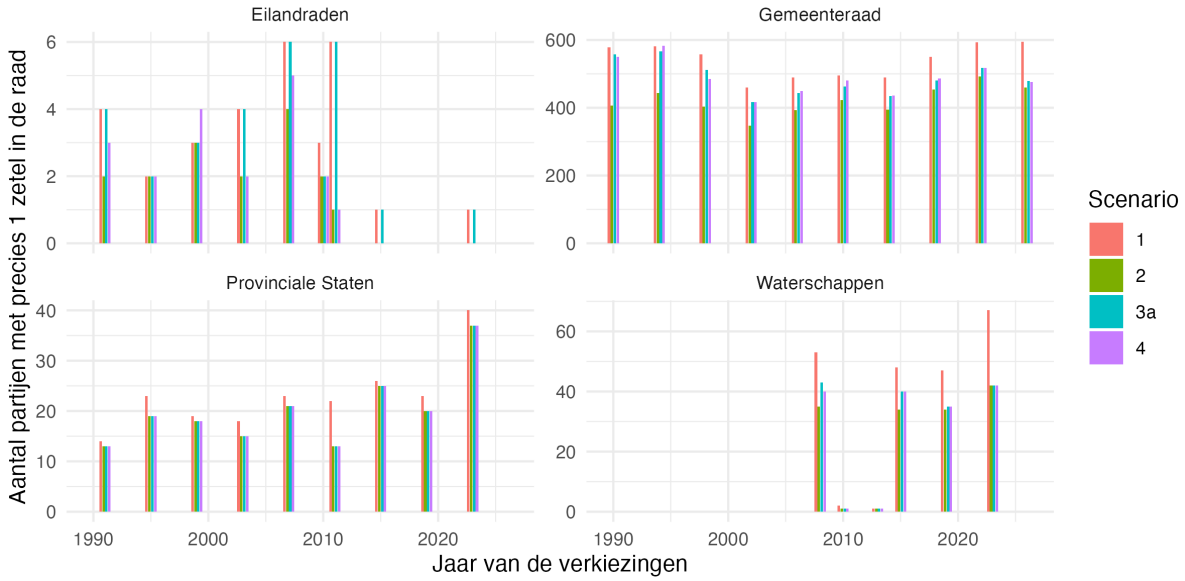
Mechanische effecten van de invoering van een kiesdrempel

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien hoe het gesteld is met de versplintering in de diverse raden en besturen tussen 1989 en 2026. We zagen dat die versplintering relatief sterker is gegroeid in de grotere raden. In het algemeen wordt verwacht dat de toegenomen versplintering formaties en onderhandelingen langer laat duren, de werkdruk van volksvertegenwoordigers verhoogt, en de efficiëntie van het bestuur verlaagt. Dat zijn onderwerpen die in latere hoofdstukken aan de orde komen.
Welk effect heeft de invoering van een kiesdrempel op die versplintering? En op het aantal verloren stemmen? We onderzoeken dit voor de drie opties die zijn genoemd in hoofdstuk 1: opties 2 (een gelijke drempel in alle gemeenten, het wetsvoorstel), optie 3 (het voorstel Vissers, met alleen een extra drempel in grotere gemeenten) en optie 4 (volledige harmonisatie van de wetgeving). We vergelijken die opties met de huidige situatie, die hiervoor in kaart is gebracht.

Het effect van de voorgestelde maatregelen op het aantal eenpersoonsfracties

Het effect van de invoering van een kiesdrempel in alle gemeenten (optie 2, het wetsvoorstel) kan eigenlijk al worden afgelezen uit de figuren 5 en 9. Daarin staan namelijk de fracties die een zetel hebben gehaald zonder de kiesdeler te halen. Uit die figuren blijkt dat het mechanische effect van de kiesdrempel beperkt zal zijn. Het effect van optie 3 is nog iets kleiner zijn dan van optie 2, omdat dit voorstel geen invloed heeft op eenpersoonsfracties in de kleinere gemeenten. Op een andere manier is dat af te lezen uit figuur 11a.

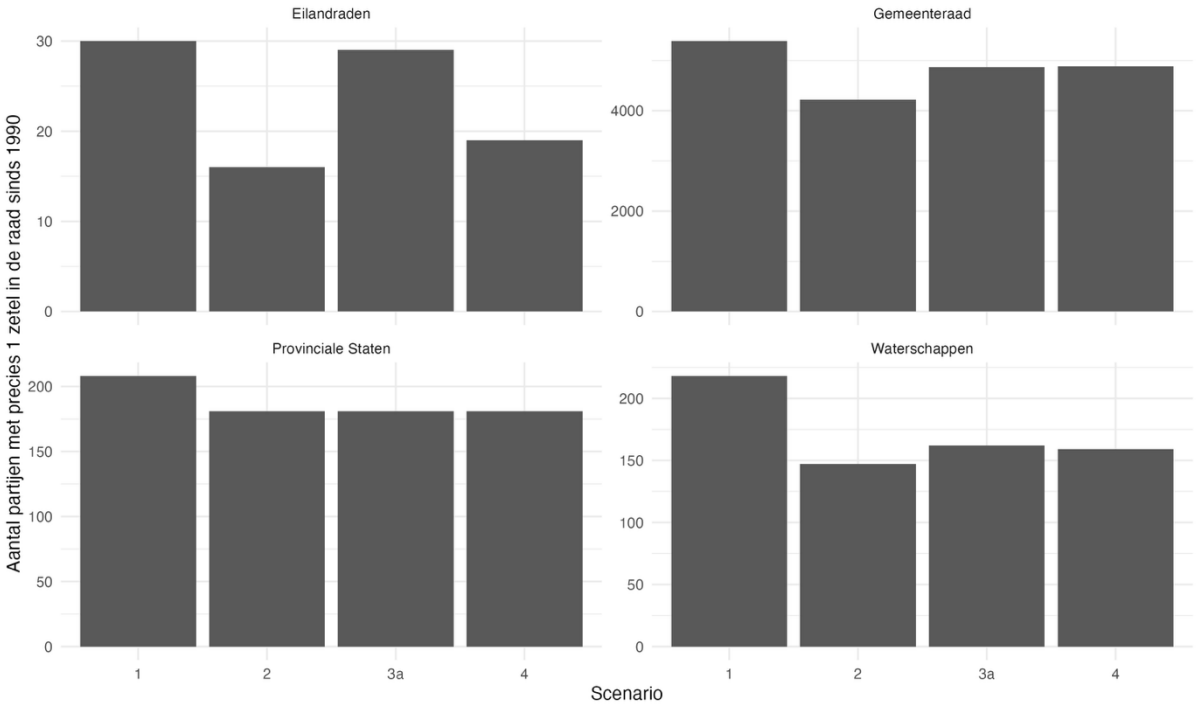
Figuur 11a: Het effect van een kiesdrempel op het aantal éénpitters, uitgesplitst naar verkiezingsjaren



Toelichting: In de figuur staan vier wetgevingsopties doorgerekend per verkiezingsjaar. In dit geval zijn herindelingsverkiezingen weggelaten. Op de y-as staat het totale aantal partijen met precies een zetel in een van de raden. De schaalverdeling verschilt sterk tussen de vier groepen verkiezingen die we in dit rapport doorrekenen, omdat het totale aantal beschikbare zetels nu eenmaal sterk verschillend is. Het effect van een van de opties is het beste te zien door de rode staaf (de huidige situatie) te vergelijken met een van de drie andere opties, binnen een enkel jaar. De doorrekening die eerder door het ministerie werd gepresenteerd staat dus rechts bovenaan, een na laatste setje (gemeenteraadsverkiezingen van 2022).

Deze figuur geeft weliswaar een genuanceerd beeld, maar is ook lastig te interpreteren. Wel vallen enkele punten op. Bij Provinciale Staten en waterschappen (meest recente verkiezingen) maakt het niet uit of we rekenen met scenario 2, 3 of 4, omdat die scenario's alleen verschillen als er (ook) kleinere raden zijn. Bij gemeenteraden valt op dat de verschillen tussen de scenario's in de tijd kleiner worden, omdat het aantal kleinere gemeenteraden sterk afneemt. Bij de eilandsraden pakken de scenario's wel verschillend uit. Daar hebben we te maken hebben met zeer kleine raden. Kleine verschuivingen in stemmenaandelen kunnen daardoor grote verschuivingen teweegbrengen.
Voor een globaal beeld is figuur 11b gemakkelijker te begrijpen. Daar is voor alle verkiezingen vanaf 1990 het aantal éénpitters opgeteld en per opties berekend wat die bijdraagt aan de reductie ervan.

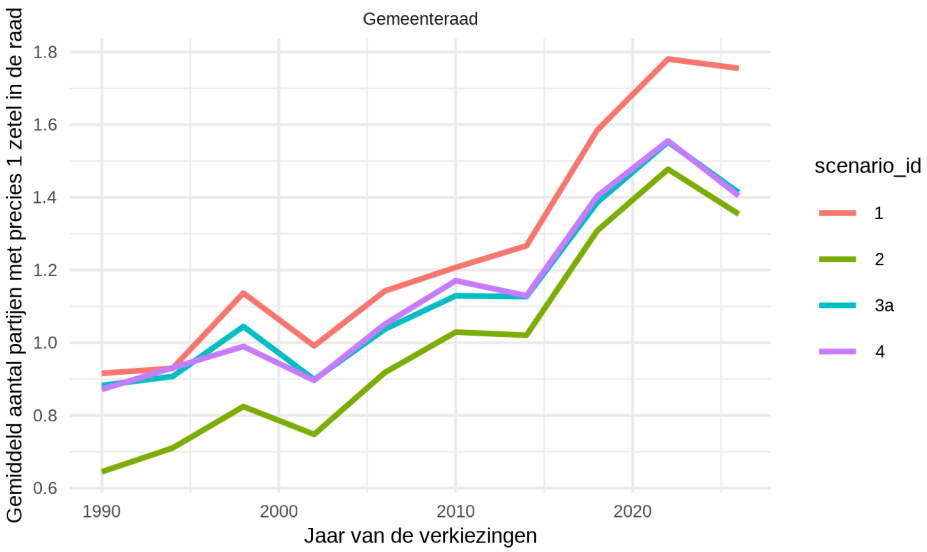
Figuur 11b: Het effect van een kiesdrempel op het aantal éénpitters



Toelichting: In de figuur staan vier wetgevingsopties doorgerekend maar is geen onderscheid gemaakt tussen de verkiezingsjaren. Op de y-as staat het totale aantal partijen met precies een zetel in een van de raden sinds 1990. De schaalverdeling verschilt sterk tussen de vier groepen verkiezingen die we in dit rapport doorrekenen, omdat het totale aantal beschikbare zetels nu eenmaal sterk verschillend is.

De verschillen tussen opties 2, 3 en 4 enerzijds, en de huidige wetgeving (optie 1) anderzijds, zijn bij de meeste verkiezingen beperkt. De voorgestelde wetgeving (optie 2) is het meest consistent in staat het aantal éénpitters te reduceren. Dat blijkt vooral uit de uitslagen bij gemeenteraadsverkiezingen.
Optie 4 (waarin ook de systematiek van de restzetelverdeling wordt aangepakt) blijkt iets minder in staat het aantal éénpitters te reduceren. Dat komt omdat er door de drempel weliswaar éénpitters verdwijnen, door de systematiek van grootste gemiddelden vervolgens sommige tweepersoonsfracties hun tweede zetel verliezen.

Figuur 12: Het effect van een kiesdrempel op het aantal éénpitters; gemiddelden in gemeenteraden



Toelichting: in de figuur staat het gemiddelde aantal eenpersoonsfracties in Nederlandse gemeenten op de y-as. In deze figuur zijn herindelingsverkiezingen weggelaten. De figuur houdt beter dan figuren 11a en 11b rekening met het dalende aantal gemeenten.

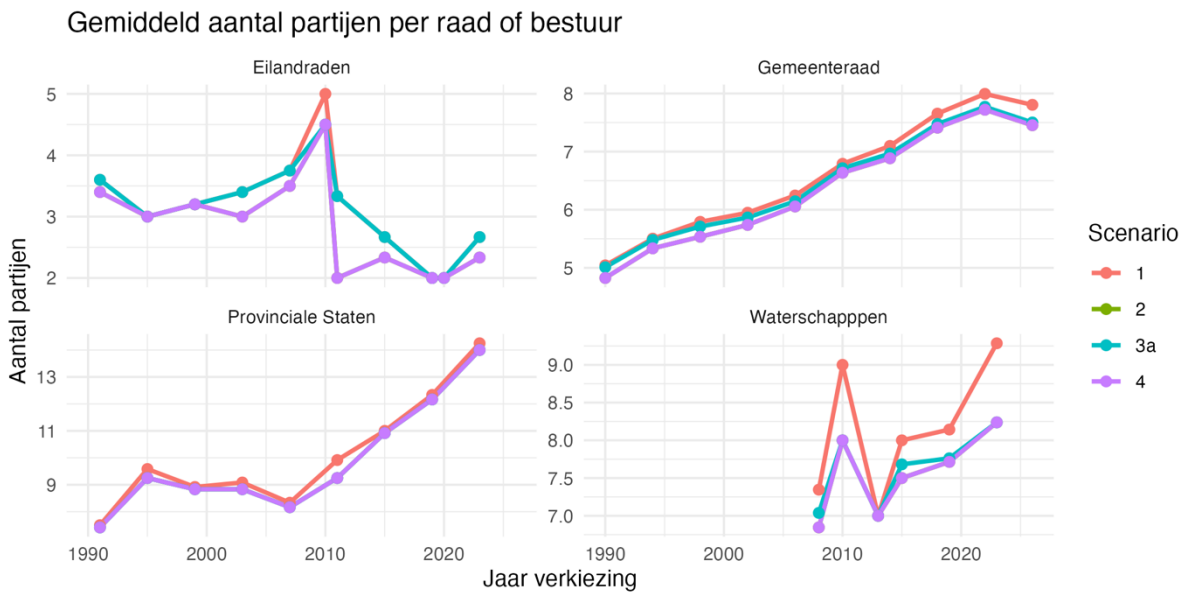
Alle voorstellen reduceren het gemiddelde aantal éénpitters. Het effect is het grootst bij een groot aantal kleine gemeenten, zoals in 1990 nog het geval was. Het verschil tussen de effecten van het wetsvoorstel (optie 2) en optie 3 (voorstel Vissers) wordt in de loop van de tijd steeds kleiner. Dat komt omdat er steeds minder kleine gemeenten zijn. En daarin zit nu juist het verschil tussen beide opties. Opvallend is dat optie 4 (een kiesdrempel in *alle* gemeenten en restzetelverdeling op basis van grootste gemiddelden) het aantal éénpitters relatief *minder* reduceert dan het wetsvoorstel. Dat komt doordat onder grootste gemiddelden sommige tweepersoonsfracties hun tweede zetel verliezen.

We concluderen dat het gemiddelde aantal éénpitters met invoering van het wetsvoorstel met gemiddeld 0,4 zal afnemen. Als er in tien gemeenten nu in totaal 18 éénpitters zijn, zijn dat er straks nog 14. Dat neemt niet weg dat die afname in sommige gemeenten kan bestaan uit enkele partijen en dat er in veel andere gemeenten geen enkele afname zal zijn.

Het effect van de voorgestelde maatregelen op het aantal fracties in gemeenteraden

Het totale aantal partijen verschilt niet tussen optie 2 en 4, omdat beide met dezelfde drempel werken en alle partijen die deze drempel passeren ten minste een zetel krijgen. Bovendien is er bij Provinciale Staten en recente waterschapsverkiezingen ook geen verschil tussen optie 3 en de andere opties, omdat Staten en Algemeen Besturen allemaal groter zijn dan 17 zetels.

Figuur 13: Het effect van een kiesdrempel op het totale aantal partijen



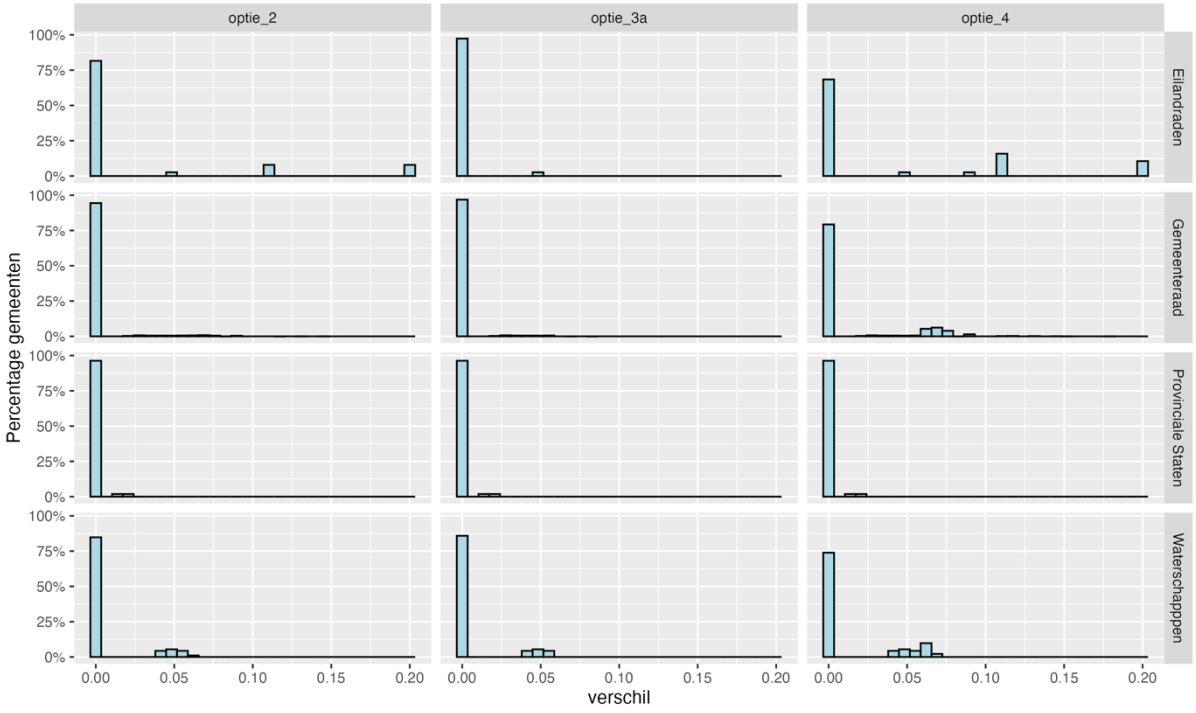
Toelichting: het aantal partijen in raden en besturen daalt licht bij alle scenario's. De figuur maakt duidelijk dat het effect van de diverse scenario's niet bij alle versplinteringsmaten hetzelfde is. Zo maakt het voor het aantal partijen niet uit of optie 2 dan wel optie 4 wordt gehanteerd.

Interessant is het effect van de diverse scenario's bij gemeenteraden. Nogmaals, het effect tussen scenario 2 en 4 verschilt niet. Dat optie 3 (voorstel Vissers) in de jaren 90 wel en tegenwoordig minder verschilt van het wetsvoorstel wordt verklaard door het sterk afgenomen aantal kleine gemeenteraden. Daarin zit immers het verschil tussen beide opties. Het aantal partijen neemt bij alle opties iets af. De daling in het aantal politieke partijen in gemeenteraden in 2026 ten opzichte van 2022 werd hiervoor al besproken en kan volledig worden toegeschreven aan de fusie van GroenLinks en PvdA tot PRO.

Het effect van de voorgestelde maatregelen op de omvang van de grootste partij in de raad

Als we partijen die minder halen de kiesdrempel voortaan weren uit de raden en besturen, maakt dat in enkele gevallen de grootste partij groter dan onder het huidige stelsel. Die partijen krijgen dan iets eerder dan nu een restzetel. Omdat veel van die grootste partijen nu al een restzetel krijgen, zullen de verschillen hier echter minimaal zijn. Bovendien zijn de verschillen tussen de drie opties minimaal.
Om die effecten toch in kaart te brengen hebben we het verschil berekend voor alle gemeenten tussen de huidige situatie en de drie andere opties. Dit is weergegeven in Figuur 14.

Figuur 14: Het effect van drie scenario's op de omvang van de grootste partij bij verkiezingen sinds 1989



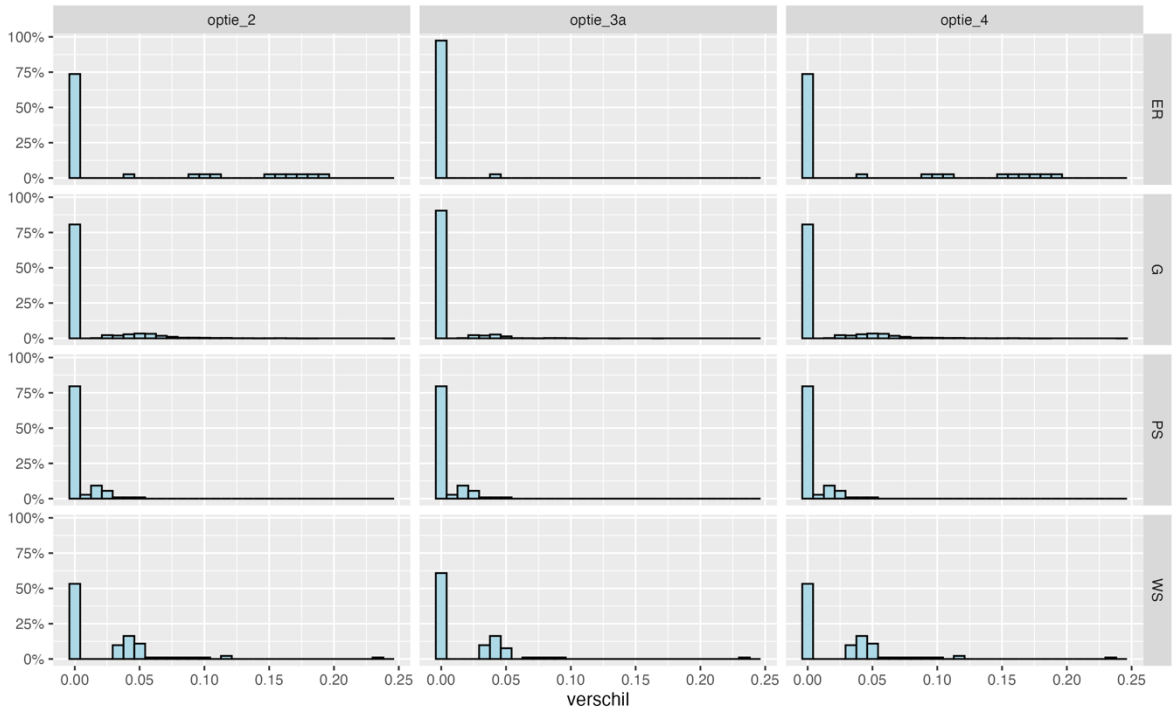
Toelichting: van alle 'grootste partijen' in raden en besturen is nagegaan hoeveel hun omvang toe zou nemen als een ander kiesstelsel zou zijn gebruikt. In de meeste gevallen verandert er niets aan die omvang.

De omvang van de grootste partij neemt slechts zelden toe als gevolg van het invoeren van een kiesdrempel. Bij optie 4 gebeurt dat relatief iets meer, omdat daar ook in kleinere raden een stelsel van Grootste Gemiddelden wordt gebruikt.

Het effect van de voorgestelde maatregelen op het percentage verloren stemmen

We zagen hiervoor dat het aantal verloren stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen en Provinciale Statenverkiezingen meestal niet hoger is dan 5 procent en in het algemeen zelden hoger dan 10 procent. Alleen bij eilandsraadverkiezingen kan dat percentage iets hoger uitvallen. Wat is het effect van de diverse opties op dat percentage. Ook hier richten we ons op de toename.

Figuur 15: Het effect van een kiesdrempel op de toename van het aantal verloren stemmen in vier groepen verkiezingen



Toelichting: Alle verkiezingen sinds 1990 zijn samengenomen. Het percentage van al die verkiezingen in een Eilandsraad, gemeente, provincie of waterschap staat op de y-as en de verandering in het aandeel verloren stemmen ten opzichte van de huidige situatie (optie 1) staat op de x-as.

Het verschil tussen de huidige wetgeving en de drie hier gepresenteerde opties is zelden meer dan 5 procentpunt. Alleen bij de kleine eilandsraden kan een verandering in de wetgeving groter uitpakken. Dat komt door het geringe aantal zetels in die raden. Het verschil tussen optie 3 (het voorstel Vissers, waarbij kleine raden worden ontzien) en optie 2 (het wetsvoorstel) is duidelijk te zien: als kleine raden worden ontzien (optie 3), neemt het aantal verloren stemmen ten opzichte van de huidige situatie in gemeenteraden veel minder toe dan bij de opties 2 en 4.

Hoe pakken de voorstellen uit voor de diverse (soorten) politieke partijen?

Een kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen pakt op geaggregeerd niveau voor kleine partijen nadeliger uit dan voor grotere partijen. Een simpele denkoefening maakt dat duidelijk. Stel dat in alle gemeenten de *percentages* stemmers voor de politieke partijen hetzelfde zouden zijn. En ook het percentage stemmen voor een lokale lijst is overal hetzelfde. Dan halen kleinere politieke partijen die landelijk twee of drie procent van de stemmen krijgen onder het huidige systeem hoogstens in de grootste gemeenten een zetel. Grotere politieke partijen die landelijk tien procent of meer van de stemmen halen (waaronder de lokale lijst), halen in

elke gemeente minstens een zetel. Als de kiesdrempel wordt opgehoogd, verliezen die kleinste partijen als eerste hun gemeenteraadszetrels. In dat geval halen alleen partijen met minimaal vier of vijf procent van de stemmen in de meeste gemeenten een zetel. Een doorrekening laat zien dat dit beeld klopt, en dat vooral kleinere partijen wat gemeenteraadszetels verliezen. Dat effect is echter uitzonderlijk klein. De cijfers staan in appendix D.

Allerlei ontwikkelingen doorkruisen de simpele denkoefening, wanneer we proberen er getallen aan te hangen. De groei van gemeenten door herindelingen deed de mogelijkheid voor kleine partijen om zetels te halen zowel afnemen (minder gemeenten) als toenemen (een lager percentage stemmen was nodig). Elke doorrekening loopt aan tegen het feit dat in de afgelopen 40 jaar de gemiddelde omvang van gemeenten sterk is veranderd.
Bovendien zijn stemmers van de verschillende partijen op verschillende manieren verdeeld over het land. Sommige zijn sterker in steden met grote raden waar de kiesdrempel relatief laag is, anderen zijn sterker in plattelandsgemeenten met kleinere raden waar de kiesdrempel relatief hoog is.
De optelsom van enerzijds het globale mechanisme en anderzijds zaken die dit simpele beeld doorkruisen, maken dat de effecten van een kiesdrempel klein zijn. Uiteraard is dat een waarneming op geaggregeerd niveau. Het verlies van één zetel voor een politieke partij in een specifieke gemeente, kan het verschil zijn tussen actief meedoen aan de politieke besluitvorming of langs de zijlijn staan.

Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we onderzocht hoe de opties 2 (een gelijke drempel in alle gemeenten, het wetsvoorstel), 3 (het voorstel Vissers, met alleen een extra drempel in grotere gemeenten) en optie 4 (volledige harmonisatie van de wetgeving) uitpakken voor drie versplinteringsmaten en voor het aantal verloren stemmen. We vergelijken die drie opties met de huidige situatie, die hiervoor in kaart is gebracht.
De mechanische doorrekening van het wetsvoorstel laat zien dat het verhogen van de kiesdrempel tot de kiesdeler slechts beperkte en selectieve effecten heeft op de samenstelling van raden en besturen.
Het meest directe effect betreft het aantal eenpersoonsfracties. Dit neemt aantoonbaar af, maar de omvang van deze afname blijft beperkt. Gemiddeld gaat het om een reductie van 0,3 tot 0,4 éénpitters per gemeente. In geaggregeerde termen betekent dit dat bijvoorbeeld in tien gemeenten met gezamenlijk ongeveer achttien eenpersoonsfracties het aantal daalt naar ongeveer veertien. Tegelijkertijd is de spreiding groot: in veel gemeenten verandert er niets, terwijl in een beperkt aantal gemeenten meerdere éénpitters verdwijnen.
Voor het totale aantal partijen zijn de effecten nog kleiner. Het aantal fracties daalt onder alle onderzochte varianten slechts marginaal; de verschillen ten opzichte van de huidige situatie blijven beperkt tot kleine fracties van een partij per raad. In geaggregeerde termen gaat het

om veranderingen die zichtbaar zijn in optellingen over alle gemeenten en jaren, maar die in individuele raden vaak niet of nauwelijks merkbaar zijn.
Ook de omvang van de grootste partij verandert zelden. In het merendeel van de raden blijft deze exact gelijk. Alleen in een klein deel van de gevallen neemt de grootste fractie enigszins toe, en dan doorgaans met hooguit één zetel. Dit betekent dat de maatregel nauwelijks effect heeft op de machtsverhoudingen en op de voorwaarden voor coalitievorming.
Tegenover deze beperkte reductie van versplintering staat een toename van het aantal verloren stemmen. Deze toename blijft in de meeste gevallen beperkt tot enkele procentpunten en is zelden groter dan ongeveer 5 procentpunt. In kleine raden, met name bij eilandsraadsverkiezingen, kunnen de effecten groter zijn, maar voor gemeenteraden en Provinciale Staten blijven de verschillen relatief gering. In de huidige situatie ligt het aandeel verloren stemmen vaak onder de 5 procent; dat aandeel neemt onder het wetsvoorstel dus licht toe.
De vergelijking met alternatieve varianten (zoals een drempel alleen in grotere gemeenten of volledige harmonisatie) laat zien dat de verschillen tussen de opties in absolute zin klein zijn. In het bijzonder zijn de verschillen tussen het wetsvoorstel (optie 2) en het voorstel om alleen in grotere gemeenten een drempel te hanteren (optie 3) in recente jaren gering geworden, doordat het aantal kleine gemeenten sterk is afgenomen.
Alles bij elkaar genomen wijzen de analyses erop dat het wetsvoorstel vooral een bescheiden corrigerend effect aan de onderkant van het partijenstelsel heeft. Het aantal zeer kleine fracties neemt enigszins af, maar andere dimensies van versplintering veranderen nauwelijks. Tegelijkertijd neemt het aantal niet-vertegenwoordigde stemmen licht toe. De bijdrage aan het terugdringen van versplintering en het verbeteren van bestuurbaarheid moet daarom als beperkt worden gekwalificeerd.
Gezien de relatief kleine veranderingen is het niet vreemd om te zien dat er geen systematisch verband is tussen partijkleur of partijtype en de winst of het verlies onder de diverse opties. De grootste partijen hebben iets minder last van het reduceren aan de randen dan de kleinere partijen. Omdat veel van de kleinere partijen toch al niet meedoen aan verkiezingen waar ze nauwelijks een kans maken, is het effect van een iets hogere drempel echter gering.

Strategische deelname en veranderend stemgedrag

De in het vorige hoofdstuk gepresenteerde doorrekeningen houden geen rekening met de mogelijkheid dat politieke partijen en kiezers zich anders gaan gedragen onder het nieuwe kiesstelsel. Daarom werden de effecten bij die doorrekeningen 'mechanisch' genoemd. In dit hoofdstuk onderzoeken we of er aanwijzingen zijn dat kiezers en partijen zich als gevolg van de wetswijziging anders gaan gedragen. Dat doen we door literatuuronderzoek en analyse van de kiesstelselwijzigingen in Nederland.

Kiesstelselwijzigingen in de politicologische literatuur

Het kiesstelsel beïnvloedt het aantal politieke partijen in de volksvertegenwoordiging (Duverger, 1951). Sinds Duverger (1951) onderscheiden we een *mechanisch effect*, een *psychologisch effect* onder kiezers, en een *strategisch effect* onder partijen. [29]

Het **mechanische effect** gaat alleen over de verandering van de regels die bepalen hoe stemmen worden omgezet in zetels. Als je verkiezingsuitslagen in gemeenten met een kiesstelsel met een kiesdrempel van 1 procent vergelijkt met de uitslag in gemeenten met een kiesstelsel met een kiesdrempel van 10 procent dan heeft die tweede groep gemiddeld minder partijen in het de raad, omdat de stemmen tussen 1 en 10 procent in het eerste geval wel worden meegeteld en in het tweede geval niet. Dat is het soort doorrekeningen dat we hiervoor hebben gepresenteerd.

Het **psychologische effect** betekent dat kiezers er bij het uitbrengen van hun stem rekening mee houden dat hun voorkeurspartij kans maakt op een zetel. Als dit effect bestaat, brengen kiezers na de invoering van een kiesdrempel minder vaak hun stem uit op kleinere partijen en geven ze wellicht steun aan grotere partijen die wel kans maken de kiesdrempel te passeren.

Het **strategische effect** is dat partijen de beslissing om deel te nemen aan verkiezingen af laten hangen van de vraag of ze kans maken een zetel te halen. Kleinere partijen doen minder snel mee wanneer de kiesdrempel hoger is dan als de kiesdrempel lager is.

In de literatuur over kiesstelsel wordt de vraag gesteld of er naast een mechanisch effect ook een psychologisch (onder kiezers) en een strategisch effect (bij politieke partijen) bestaat. We kunnen bijvoorbeeld zien dat verkiezingsuitslagen meer versplinterd zijn bij evenredige stelsels: hoe evenrediger het kiesstelsel, des te meer partijen zitten er in het parlement (Cox, 1997; Harftst, 2016; Lowery et al., 2010). Maar is dat nu alleen een mechanisch effect, of gedragen kiezers en partijen zich ook anders?

[29] In de literatuur wordt gesproken over twee psychologische effecten: een bij kiezers en een bij partijpolitici. We menen dat de term strategisch voor partijen en psychologisch voor kiezers helpt om deze twee uit elkaar te houden. Uiteraard gaat het hier ook om 'strategisch' gedrag van kiezers en bezitten partijpolitici ook een psyche.

Er lijkt in ieder geval een strategische component te bestaan. Zo kunnen we zien dat in landen met een minder evenredig kiesstelsel minder (nieuwe) politieke partijen meedoen aan de verkiezingen (Tavits, 2000; Van de Wardt & Otjes, 2022). Die waarneming betreft echter een vergelijking tussen heel verschillende landen. Het is in dat soort onderzoek lastig het mechanische effect helemaal te scheiden van het effect van de strategische deelname van partijen of van de verwachtingen en het gedrag van kiezers. Bovendien is het niet per sé duidelijk wat de oorzaak is en wat het gevolg. Het is immers mogelijk dat politieke partijen in het parlement het kiesstelsel zo inrichten dat er geen nieuwe politieke partijen bij komen. Dan is het kiesstelsel het gevolg van het partijenstelsel in plaats van andersom. Ten slotte, kunnen andere verschillen tussen landen structurele verschillen in het aantal politieke partijen verklaren. Daarom stelden Taagera en Shugart (1989, p. 208) dat het psychologische en het strategische effect nog onvoldoende gekwantificeerd zijn. Landenvergelijkend onderzoek heeft te weinig mogelijkheden om de vraag te beantwoorden in hoeverre er naast een mechanisch effect ook een psychologisch en een strategisch effect is.

Om toch grip te krijgen op die psychologische en strategische effecten, proberen sommige studies te vergelijken hoe verkiezingsuitslagen eruitzien voor en na een hervorming van een kiesstelsel. Op die manier worden dus geen landen vergeleken, maar wordt het ene stelsel vergeleken met het andere stelsel, binnen hetzelfde land.

Een eerste verzameling onderzoeken richt zich op de ingrijpende verandering van een stelsel met enkelvoudige districten naar een stelsel met evenredige vertegenwoordiging. Een verandering die Nederland doormaakte in 1917. Zo kijken Fiva en Hix (2021) naar het effect van de invoering van evenredige vertegenwoordiging in Noorwegen in 1919. Tot 1919 gebruikte het land een kiesstelsel met enkelvoudige kiesdistricten. Fiva en Hix laten zien dat het effectief aantal partijen groeide na de invoering van evenredige vertegenwoordiging. Ze zien met name een effect van deelname van partijen in meer districten. Daarnaast zien ze ook een psychologisch effect: partijen die eerder kansloos waren in enkelvoudige districten, maar daar wel meededen, krijgen nu meer stemmen. Ponattu (2018) laat zien dat dezelfde beweging van enkelvoudige districten naar evenredige vertegenwoordiging bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in het Verenigd Koninkrijk leidde tot een groei van het aantal partijen én een groeiende steun voor kleine partijen. Shamir (1985) toont in een vergelijkende analyse van de invoering van evenredige vertegenwoordiging in meerdere landen dat dit met name een effect heeft op het aantal partijen dat deelneemt, maar niet zozeer op welke partij kiezers hun stem uitbrengen. Het strategische effect lijkt dus sterker dan het psychologische effect.

Een tweede verzameling onderzoeken richt zich op veranderingen van binnen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het soort verandering dus, dat ook nu aan de orde is. Reuchamps en collega's (2014) bestuderen bijvoorbeeld het effect van het verhogen van de kiesdrempel in België bij landelijke verkiezingen. Ze vinden geen bewijs voor een psychologisch effect. Ze vinden wel een strategisch effect: als de kiesdrempel hoger is doen er minder partijen mee en trekken ze vaker samen op in combinatielijsten. Fiva en Folke (2016) kijken naar een verandering van het Noorse kiesstelsel voor gemeenten. Hier ging men van het stelsel van restzetelverdeling van d'Hondt naar het stelsel Saint-Laguë. Er wordt daarmee een kiesstelsel ingevoerd dat iets gunstiger is voor kleine partijen. Fiva en Folke vinden een bescheiden, positief effect van de verandering op de deelname van partijen. Voor de hervorming deden er minder lijsten mee aan de verkiezingen dan daarna. Het aantal

deelnemende partijen gaat van gemiddeld 6.35 naar 6.73, een halve lijst extra dus. Ze vinden net als Reuchamps en collega's in hun onderzoek in België geen bewijs voor een psychologisch effect van de hervorming op het stemgedrag van kiezers, alleen een mechanisch effect en een strategisch effect voor partijen. Beide studies laten zien dat het effect van een kiesstelselwijziging op de verkiezingsuitslag primair via het mechanische effect loopt, dat er een beperkt strategisch effect van de kiesstelselwijziging op de deelname van partijen is, en dat bewijs voor een psychologisch effect onder kiezers bij kleine wijzigingen ontbreekt.
Als we beide groepen onderzoek naar het effect van een kiesstelsel verandering op de uitkomsten van verkiezingen samennemen, concluderen we in de eerste plaats dat vooral grote veranderingen (zoals de invoering van evenredige vertegenwoordiging) mechanische en strategische effecten laten zien en in iets mindere mate ook psychologische effecten. Bij kleinere veranderingen lijken vooral die psychologische effecten, die dus bij grote veranderingen niet altijd zijn te zien, nog moeilijker aantoonbaar.
Een waarschuwing is wel op zijn plaats. Met uitzondering van Reuchamps et al. (2014) gaan de meeste onderzoeken over situaties waarin het kiesstelsel evenrediger is geworden. De in Nederland voorgestelde wijziging zou het kiesstelsel juist iets *minder* evenredig maken. Het lijkt logisch om een spiegelbeeldig effect te verwachten: als het kiesstelsel evenrediger wordt, doen er meer partijen mee aan de verkiezingen; en als het kiesstelsel minder evenredig wordt, doen er minder partijen mee. Die spiegelbeeldigheid is echter geen gegeven. Het is mogelijk dat politieke partijen pas na langere tijd het negatieve effect van een kiesstelsel leren kennen (Best, 2012). Partijen bestaan immers soms al langere tijd en ontlenen hun identiteit soms aan deelname aan de verkiezingen en niet zozeer aan het halen van zetels. In dat geval treedt een negatief effect (stoppen met deelnemen aan verkiezingen) minder snel op dan een positief effect (beginnen met een nieuwe partij of afdeling). Dat zou betekenen dat de voorgestelde wetswijziging, zeker in eerste instantie, nog *minder* strategische effecten heeft dan we op basis van de literatuur verwachten.
Op basis van de literatuur concluderen we dat een kleine wijziging van een stelsel zoals die nu aan de orde is, naast een mechanisch effect waarschijnlijk hoogstens een (klein) strategisch effect heeft op politieke partijen. Voor psychologische effecten zijn nauwelijks aanwijzingen. Daarom gaan we na of we in Nederland aanwijzingen kunnen vinden voor dit strategische effect, als het kiesstelsel zou worden aangepast. We richten ons daarbij vooral op veranderingen die het stelsel iets minder evenredig maken.

Kiesstelselwijzigingen in de Nederlandse praktijk

Op het eerste gezicht zijn Nederlandse kiesstelsels al jarenlang constant. Er hebben geen grote wijzigingen plaatsgevonden. Bij veel lokale en provinciale verkiezingen vinden er echter wel kleine wijzigingen plaats. Als gemeenten boven of onder een bepaalde grens komen, wordt immers het aantal zetels aangepast. Dit betreft het verminderen of vermeerderen van de raadsgrootte met twee zetels. Omdat alleen het *verminderen* van het aantal raadszetels vergelijkbaar is met een kiesdrempelverhoging, richten we ons hierna op gemeenten waar dat aantal is verminderd. De vermindering met twee zetels is vergelijkbaar met een wijziging van de (effectieve) kiesdrempel: deze stijgt van gemiddeld 2,58 procent naar 2,91 procent. Een

toename van 0,32 procentpunt. Daarnaast is in 2007 het aantal Statenleden verminderd met tussen de acht en 28 zetels. Omdat Provinciale Staten veel groter zijn, heeft de vermindering van het aantal zetels daar een vergelijkbaar effect op de effectieve kiesdrempel. We kunnen die twee soorten veranderingen daarom goed met elkaar vergelijken. Op die manier kunnen we kijken naar 44 situaties (gemeenteraden en Provinciale Staten samen) waarin de effectieve kiesdrempel is verhoogd.

We onderzoeken vier mogelijke effecten:

- Het **aantal partijen** dat deelneemt aan de verkiezingen in een gemeente of provincie;
- Het aantal **nieuwe partijen** dat deelneemt aan de verkiezingen;
- Het aantal partijen dat na eerdere deelname besluit om **niet meer deel te nemen**;
- Het aantal **partijfusies**.

Door naar deze vier effecten te kijken, kunnen we zien of er strategische effecten zijn bij een (kleine) verandering van het evenredige stelsel.
De uitkomsten van de vergelijking van gemeenten staat samengevat in Tabel 3. De vraag is of de verandering leidt tot minder partijen, tot minder nieuwe partijen, tot meer partijen die stoppen met het meedoen aan verkiezingen en tot meer partijfusies. Dat blijkt maar ten dele het geval.

Tabel 3: Aanwijzingen voor strategisch gedrag van politieke partijen: vergelijking van voor en na de verkleining van raden en Staten (n = 44)

	Aantal partijen	**Aantal nieuwe partijen**	**Aantal partijen dat stopt**	**Aantal fusies**
Verschil	0,23	- 0,57	- 0,39	- 0,11
Richting	Klopt niet	Klopt	Klopt niet	Klopt niet
Significantie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

n.s.: niet-significant; *: significant op het 0,05-niveau

Toelichting: in de tabel staat het effect van een verkleining van het aantal zetels in een raad/de Staten op vier verschillende onderdelen van het gedrag van politieke partijen. Het aantal deelnemende partijen is iets groter (+0,23), gaat in tegen de verwachting (klopt niet), het verschil tussen de situatie voor en na de fusie is te klein om toeval uit te kunnen sluiten (niet significant).

Als we naar alle gemeenteraden en Provinciale Staten kijken, *stijgt* het aantal partijen een klein beetje. Het ligt ongeveer rond de 8 en stijgt met 0,23. Dat is niet wat we zouden verwachten als partijen zich strategisch zouden gedragen. Wel nemen er iets *minder* nieuwe partijen deel aan de verkiezingen (maar dat verschil is niet significant). Het aantal bestaande partijen dat besluit niet meer deel te nemen daalt echter en dat is tegen de verwachting in (verschil echter

ook niet significant). En ook het aantal fusies is *lager* dan voor die de verandering (van gemiddelde 0,16 naar 0,05, verschil ook niet significant). Al met al: de patronen gaan vaak in tegen de verwachting en zijn geen van allen significant.

Samenvattend

De conclusie van dit hoofdstuk is helder. Het literatuuronderzoek en het (noodzakelijkerwijs beperkte) onderzoek naar veranderingen in Nederland geven geen reden te verwachten dat kiezers of politieke partijen (sterk) zullen reageren op de (geringe) verhoging van de kiesdrempel. Bij eerdere kleine verhogingen van de (effectieve) kiesdrempel deden ze dat in elk geval niet of maar in beperkte mate.

Een effect van het vergroten van raden en besturen

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is elders onderzocht of het zinvol is het aantal gemeenteraadsleden te vergroten (Van Zuydam et al 2025). Hoewel er nu nog geen navolging aan dat rapport is gegeven, is het belangrijk na te gaan hoe het voorstel de raden te vergroten samenhangt met het al dan niet verhogen van de kiesdrempel.

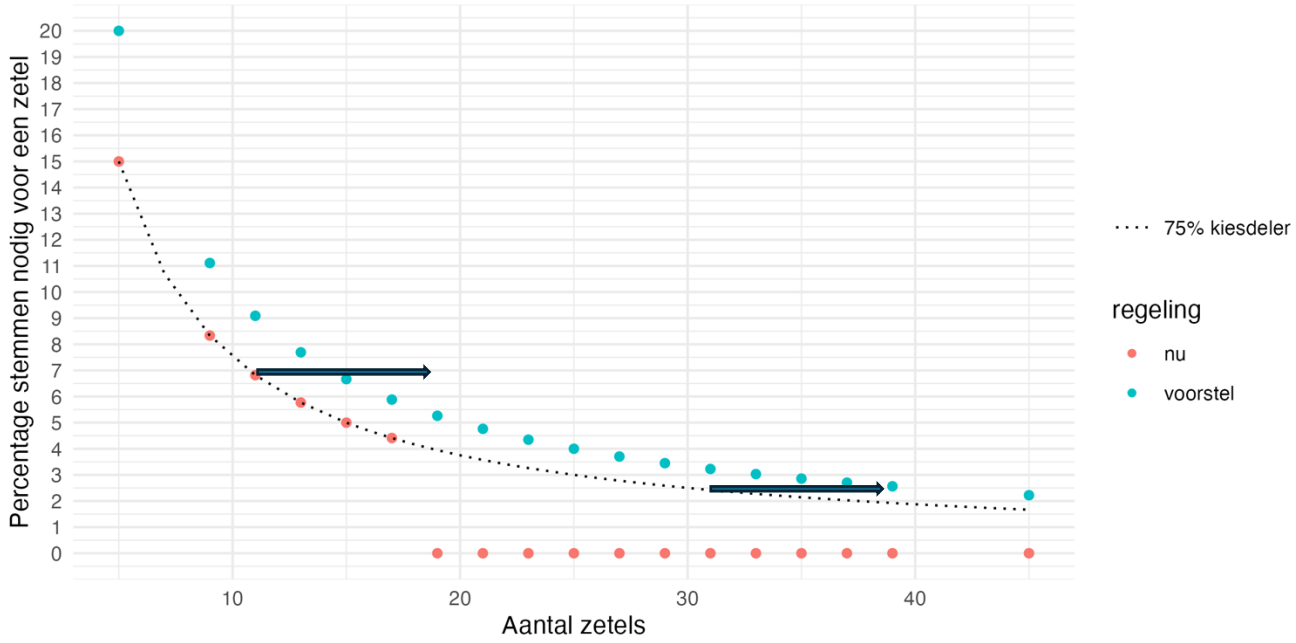
Het rapport over de vergroting van het aantal raadszetels

Uit het rapport "Meer volksvertegenwoordigers: een versterking van de volksvertegenwoordiging?" komt een genuanceerd beeld naar voren. Enerzijds zijn er duidelijke aanwijzingen dat een grotere raad de (politieke) representativiteit versterkt: partijen worden evenrediger vertegenwoordigd, het aantal eenpersoonsfracties neemt af en meer stemmen van kiezers vinden een plek in de raad. Ook zijn er enkele indicaties dat een grotere raad kan bijdragen aan meer ruimte voor debat en betere besluitvorming, bijvoorbeeld doordat politieke meningsverschillen minder worden gemeden en raadsleden iets tevredener zijn over het nemen van uitvoerbare besluiten.
Anderzijds laat het onderzoek zien dat de effecten op andere kernfuncties veel minder duidelijk of zelfs negatief zijn. Zo blijkt dat een grotere raad niet of nauwelijks bijdraagt aan lagere werkdruk, betere debatkwaliteit of sterker sturend vermogen, en dat raadsleden in grotere raden juist minder tevreden zijn over hun invloed en over de controlerende taak ten opzichte van het college. Ook praktische effecten blijven beperkt: werkdruk, werkplezier en kandidaatbereidheid veranderen nauwelijks, al kan uitbreiding in kleinere gemeenten juist leiden tot meer problemen bij het vinden van kandidaten.
Daarom concluderen de auteurs dat een generieke en forse uitbreiding van gemeenteraden niet zonder meer wenselijk is. De baten liggen vooral op het terrein van representatie, maar worden niet consequent ondersteund op andere dimensies van het functioneren van de lokale democratie. Bovendien zijn er duidelijke praktische en financiële consequenties (zoals extra ondersteuning, faciliteiten en kosten). Het rapport stelt daarom dat eventuele uitbreiding selectief en terughoudend moet worden overwogen – bijvoorbeeld voor de grootste gemeenten – en dat versterking van ondersteuning, organisatie en werkwijze van raden waarschijnlijk effectiever is dan louter het vergroten van het aantal zetels.

De samenhang tussen het vergroten van het aantal raadszetels in gemeenteraden en de kiesdrempel

De samenhang tussen het invoeren van kiesdrempel en het vergroten van het aantal raadszetels is overzichtelijk samengevat in figuur 17.

Figuur 16a: Het effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling in combinatie met het vergroten van de gemeenteraad



Toelichting en leesvoorbeeld: in de voorstellen om het aantal raadszetels te vergroten wordt gesproken over een toename van 8 (scenario 2) tot 15 (scenario 3) zetels in vooral de grotere gemeenten. De pijl verwijst naar het minst ingrijpende scenario van acht zetels. Duidelijk wordt dat in alle gevallen partijen die in de huidige situatie minder halen dan een kiesdrempel (het begin van de pijl) bij een grotere raad en een kiesdrempel, alsnog een zetel zullen halen (het einde van de pijl).

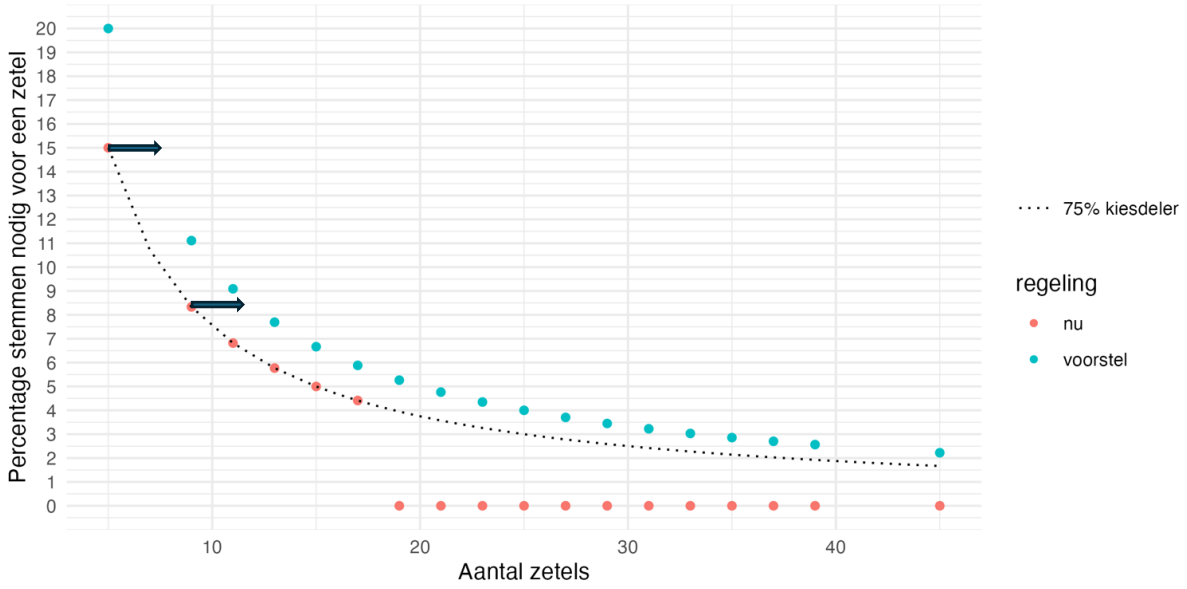
Eerder constateerden we dat in de huidige situatie partijen nooit een zetel halen met minder dan 75 procent van de kiesdeler (de stippellijn in figuur 16a). Met nieuwe wetgeving haalt die partij geen zetel meer. Dat is aangegeven met de blauwe stippen. Door vergroting van het aantal raadszetels met acht zetels (de zwarte pijlen) wordt echter met eenzelfde percentage stemmen door deze partijen de kiesdrempel wel gehaald. De partij passeert nu de nieuwe drempel. Dat is zelfs zo in de grotere gemeenteraden.

De samenhang tussen het vergroten van het aantal zetels in eilandraden en de kiesdrempel

Recent is in de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangenomen om het aantal zetels in de eilandraden stapsgewijs te vergroten.[30] Dat zou eerst met twee zetels moeten gebeuren en daarna stapsgewijs tot 19, respectievelijk 11 en 9 zetels. Het effect van een vergroting van 2 zetels is weergegeven in figuur 16b. Daaruit blijkt dat zelfs de eerste, kleine vergroting van het aantal zetels een eventuele verandering van de kiesdrempel al teniet zou doen.

[30] https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36867_wet_verhoging_aantal

Figuur 16b: Het effect van de voorgestelde verandering in de restzetelverdeling in combinatie met het vergroten van de eilandsraden (vergroting van de Eilandsraden met twee zetels)



Samenvattend

Het kleine effect van de invoering van een kiesdrempel wordt in alle gemeenten volledig tenietgedaan wanneer het aantal raadszetels wordt vergroot. Dit effect treedt ook op als de voorgenomen vergroting van het aantal zetels binnen de eilandsraden wordt doorgezet.

Het effect van versplintering op de duur van de formatie

Een van de redenen om de kiesdrempel te verhogen is de invloed van de versplintering op de vorming van meerderheden (zie figuur 2). Een vermoeden is dat het bij een meer versplinterde raad voor politieke partijen lastiger is om tot meerderheden te komen. Die moeilijkheden treden niet alleen op bij het sluiten van een coalitieakkoord en de verdeling van wethoudersposten, maar ook daarna bij het vinden van meerderheden voor concrete besluiten. Naarmate meer partijen vertegenwoordigd zijn in een raad, neemt de kans toe dat meerdere fracties noodzakelijk zijn om een coalitie te vormen. Dit geldt in het bijzonder wanneer een substantieel deel van de raad bestaat uit kleine fracties of eenpersoonsfracties. De formatiedynamiek wordt echter niet uitsluitend bepaald door het aantal kleine partijen. Ook de omvang van de grootste fractie speelt een belangrijke rol. Wanneer één partij dominant is of zelfs over een absolute meerderheid beschikt, kan relatief eenvoudig een meerderheidscoalitie worden gevormd, zelfs wanneer de overige stemmen verdeeld zijn over een gefragmenteerde oppositie.

Hoe het onderzoek naar het effect van versplintering op formatieduur is uitgevoerd

Om de vraag naar de relatie tussen versplintering en het vormen van meerderheden te onderzoeken, kijken we naar de tijd die het kostte om te komen tot een college en een collegeakkoord. Daarbij maken we gebruik van gegevens uit de periode 2014-2018 die beschikbaar zijn door een eerder door BZK gefinancierd project, aangevuld met data uit 2022 (Otjes et al. 2021).

Hiervoor hebben we een onderscheid gemaakt tussen verschillende manieren om naar versplintering te kijken, zoals het aantal eenpersoonsfracties en de omvang van de grootste fractie. In de analyses in dit hoofdstuk richten we ons op het effectief aantal raadsfracties (model 2), het absolute aantal raadsfracties (model 3), het aantal eenpersoonsfracties (model 4), het stemaandeel van de grootste fractie (model 5), en het minimale aantal fracties dat noodzakelijk is om een meerderheidscoalitie te vormen (model 6).

Daarnaast kijken we naar het gecombineerde effect van het aantal éénpitters enerzijds en het zetelaandeel van de grootste fractie anderzijds (model 7).[31] Die laatste twee indicatoren van versplintering laten verschillende dimensies van politieke fragmentatie zien. Enerzijds kan de nadruk liggen op de omvang van de grootste partij, die doorgaans een centrale rol speelt in coalitievorming; anderzijds op de aanwezigheid van zeer kleine fracties. Door beide onderdelen van fragmentatie gelijktijdig te analyseren, kunnen we deze mechanismen van

[31] Andere verklarende factoren voor de duur van een coalitievorming, zoals ideologische polarisatie of electorale volatiliteit, worden hier buiten beschouwing gelaten. Dergelijke factoren hangen vermoedelijk samen met fragmentatie.

elkaar worden onderscheiden. Dat kan omdat beide indicatoren slechts zwak samenhangen (r = -0,15; significant op het 0,001-niveau).[32]

Formatieduur verschilt behoorlijk tussen gemeenten en is tussen 2014 en 2022 toegenomen

Model 1 betreft een zogenoemd leeg model, waarmee kan worden vastgesteld op welk niveau de meeste variatie in formatieduur optreedt. De resultaten laten zien dat verschillen tussen gemeenten en tussen jaren groot zijn. Er bestaan duidelijke verschillen tussen gemeenten. In Noord-Beveland duren formaties in die drie jaren gemiddeld maar 26 dagen, terwijl Den Helder de langste formaties kent, gemiddeld 126 dagen.
De grootste verschillen bestaan echter tussen jaren. De gemiddelde formatieduur is in de loop der tijd aanzienlijk toegenomen. In 2014 duurden formaties gemiddeld nog 50 dagen; in 2018 was dit al opgelopen tot 64 dagen en in 2022 bedroeg het gemiddeld 81 dagen. Dat roept de vraag op of dit wellicht samenhangt met versplintering. Daarvoor zijn maar zeer beperkte aanwijzingen.

Versplintering hangt (een beetje) samen met formatieduur

Welke versplinteringsmaten hangen samen met de duur van formaties en hoe groot is hun effect?[33] Dat hangt uiteraard af van welke verplinteringsmaat we precies bekijken. Hiervoor hebben we gezegd dat we ons concentreren op drie van die maten: het aantal éénpitters, het aantal fracties en de omvang van de grootste fractie.
De belangrijkste is **het aantal éénpitters**, omdat het wetsvoorstel zich vooral daar op richt. In de drie jaren samen, tellen gemeenteraden gemiddeld 1,51 eenpersoonsfracties (zie ook figuur 6). In een raad zonder éénpitters is de formatieduur in de drie jaren gemiddeld 63 dagen. Met elke eenpersoonsfractie neemt de formatieduur met een dag toe. Zelfs met 10 eenpersoonsfracties (de meest extreme gemeente in 2026) is (gemiddeld genomen) de formatieduur slechts 11 dagen langer. Dit effect is dus relatief bescheiden.
Een tweede maat voor versplintering is **het aantal politieke partijen** in een raad. Het gemiddelde aantal fracties in de gemeenteraad bedraagt in 2014, 2018 en 2022 samen, 7,55. Vijftig procent van de waarnemingen ligt tussen zes en negen partijen. Een kwart van de gemeenten heeft minder partijen, een kwart heeft meer dan 9 partijen. In een raad met zes partijen bedraagt de formatieduur 62 dagen. In een raad met 10 partijen, dus 4 extra partijen, is die formatieduur hooguit 7 dagen meer. Ook dit laat zien dat het effect van versplintering op formatieduur relatief bescheiden is.
Een derde maat voor versplintering is de **omvang van de grootste partij**. De grootste partij behaalt gemiddeld in 2014, 2018 en 2022 28 procent van de stemmen. In de middelste

[32] Die kleine (negatieve) samenhang werd eerder genoemd in figuur 9. Het precieze getal wijkt af omdat het om verschillende groepen verkiezingen gaat.
[33] In de bivariate modellen blijkt het effect van alle versplinteringsmaten statistisch significant. Het is echter wat vreemd om in dit kader inferentiele statistiek te gebruiken, omdat we gebruik maken van populatiedata. Het is echter gebruikelijk om op deze manier de onzekerheid van dit soort analyses te benadrukken.

vijftig procent van de gemeenten varieert die omvang tussen de 22 en 33 procent. In een kwart is de grootste partij dus kleiner dan 22 procent en in een kwart van de gemeenten is de grootste partij groter dan 33 procent. In een gemeente waar de grootste partij 33 procent van de stemmen heeft gehaald duurt een formatie 62 dagen. Als die grootste partij slechts 22 procent van de stemmen haalt, duurt die formatie met ongeveer 5 dagen langer. Een grotere dominante partij lijkt de coalitievorming dus enigszins te vergemakkelijken, al blijft ook dit effect beperkt in omvang.[34]

In samenhang lijkt het aantal éénpitters geen zelfstandig effect te hebben op de formatieduur

Eerder gaven we al aan dat de diverse aspecten van versplintering niet perfect samenhangen. Dat betekent dat wanneer we het aantal éénpitters terugbrengen, daardoor niet automatisch de omvang van de grootste fractie toeneemt. We hebben daarom ook onderzocht of het aantal éénpitters en het zetelaandeel van de grootste fractie samen effect hebben op de formatieduur. Dat kan omdat beide aspecten niet sterk samenhangen. Uit de analyse blijkt dat de relatie tussen raadssamenstelling en formatieduur voornamelijk wordt verklaard door de omvang van de grootste fractie. Het aantal eenpersoonsfracties heeft, zodra gecontroleerd wordt voor de sterkte van de grootste partij, geen zelfstandig effect meer op de duur van de formatie. Dat onderstreept het beperkte effect van het aantal éénpitters op de formatieduur. De resultaten suggereren dat een hogere kiesdrempel slechts een beperkt effect zal hebben op de duur van coalitieformaties. Dat wordt nog duidelijker als we de resultaten van de analyses van het effect van de kiesdrempel op versplintering, in samenhang zien met het effect van versplintering op formatieduur. In hoofdstuk 3 zagen we onder andere dat het aantal éénpitters in een raad als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel met gemiddeld hooguit 0,3 tot 0,4 afnam. Het effect van die afname op de formatieduur is minder dan een dag. Verder zagen we dat het gemiddelde aantal partijen bij geen enkele van de opties met meer dan een 0,25 zou afnemen. Ook dit zou de formatieduur met minder dan een dag reduceren. Tenslotte zou de grootste partij vrijwel nooit nog groter worden. In uitzonderlijke gevallen hooguit 5 procentpunt. In die uitzonderlijke gevallen zou de formatieduur met ongeveer 2 dagen worden verkort.

[34] Daarnaast hebben we gekeken naar het effect van het aantal effectieve partijen en het aantal partijen dat nodig is voor een meerderheidscoalitie. Het gemiddeld effectief aantal partijen bedraagt 5,81, waarbij de middelste vijftig procent van de gemeenten tussen 4,59 en 6,76 ligt. Een verschuiving van het eerste naar het derde kwartiel hangt samen met een verlenging van de formatieduur met ongeveer vijf dagen. Gezien een gemiddelde formatieduur van 65 dagen betreft dit een statistisch significant, maar inhoudelijk beperkt effect.
In de gemiddelde gemeente zijn ongeveer 2,78 partijen noodzakelijk om een meerderheidscoalitie te vormen. Voor de helft van de gemeenten ligt dit aantal tussen twee en drie partijen. Een toename van het benodigde aantal coalitiepartijen van het eerste naar het derde kwartiel leidt eveneens tot ongeveer vijf dagen langere formaties. Ook deze mate wijzen dus op een uiterst bescheiden effect van versplintering op formatieduur.

Samenvattend

Kortom, omdat enerzijds de verwachte invloed van een hogere kiesdrempel op de fragmentatie gering is, en vervolgens anderzijds het effect van politieke fragmentatie op formatieduur beperkt blijkt, concluderen wij dat het totale effect van de voorgenomen verhoging van de kiesdrempel op de duur van coalitieformaties waarschijnlijk verwaarloosbaar zal zijn en zich beperkt tot maximaal 2 dagen.
Dit alles neemt niet weg dat de andere twee gevolgen van het terugbrengen van het aantal politieke partijen, namelijk effectiever vergaderen (met wat minder partijen in de raad) en het reduceren van werkdruk (vooral bij kleine fracties) wel degelijk kunnen optreden. Empirische kennis over deze verwachting ontbreekt echter.

Tabel 4: Het effect van diverse aspecten van versplintering op de formatieduur

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
Intercept	65,09***	51,52***	52,43**	63,38***	75,76***	52,29***	75,03***
	(9,05)	(9,27)		(8,92)	(9,41)	(9,44)	(9,35)
Effectief aantal raadsfracties		2,33***					
		(0,45)					
Aantal raadsfracties			1,66***				
			(0,34)				
Aantal éénpitters				1,12**			0,84
				(0,57)			(0,57)
Aandeel grootste fractie					-42,10***		-40,48***
					(9,11)		(09,16)
Minimumaantal coalitiefracties						4,60***	
						(1,01)	
Gemeenten	101,30	84,52	85,86	96,65	87,66	85,58	85,66
	(10,07)	(9,19)	(9,27)	(9,83)	(9,36)	(9,25)	(9,26)
Jaar	243,70	234,86	225,37	234,20	244,48	241,78	237,29
	(15,61)	(15,33)	(15,01)	(15,30)	(15,64)	(15,55)	(15,40)
Residu	387,80	388,13	388,55	389,72	388,17	389,97	389,07
	(19,69)	(19,70)	(19,71)	(19,74)	(19,70)	(19,75)	(19,73)
AIC	8937,54	8913,51	8917,01	8935,03	8912,56	8917,67	8911,68
$N_{Gemeenten}$	355	355	355	355	355	355	355
N_{Jaar}	3	3	3	3	3	3	3
N	992	992	992	992	992	992	992

*Toelichting: multilevel lineaire regressies met gemeenten en jaar als niveau. *** < 0,001, ** < 0,01, * < 0,05. De analyses zijn uitgevoerd met multilevelmodellen, waarbij rekening wordt gehouden met niet-geobserveerde structurele verschillen tussen gemeenten en met variatie tussen verkiezingsjaren.*

Samenvatting en afsluitende reflecties

In dit rapport staat de vraag centraal of het verhogen van de kiesdrempel tot de hoogte van de kiesdeler bij de verdeling van restzetels bijdraagt aan het terugdringen van de versplintering van raden en besturen, en in hoeverre dit wenselijk is gezien de neveneffecten. De vraag wordt beantwoord op basis van een historische analyse, doorrekeningen en aanvullend empirisch onderzoek. Dit afsluitende hoofdstuk is opgezet als zelfstandig leesbare samenvatting en bevat bovendien enkele reflecties en conclusies.

Samenvatting

Dit rapport onderzoekt de gevolgen van het verhogen van de kiesdrempel tot de kiesdeler bij de verdeling van restzetels in decentrale vertegenwoordigende organen in Nederland. Het centrale doel is na te gaan in hoeverre deze maatregel bijdraagt aan het terugdringen van politieke versplintering, en welke neveneffecten daar tegenover staan.

De aanleiding voor het wetsvoorstel ligt in de zorg over toenemende versplintering van raden, Staten en besturen. Daarbij wordt verondersteld dat een groter aantal (kleine) fracties leidt tot langere en complexere formaties, hogere werkdruk voor volksvertegenwoordigers en minder bestuurlijke efficiëntie. Het rapport laat zien dat deze probleemdefinitie slechts gedeeltelijk wordt bevestigd en dat versplintering bovendien een veelvormig fenomeen is. Verschillende dimensies – zoals het aantal eenpersoonsfracties, het totale aantal partijen en de omvang van de grootste partij – ontwikkelen zich niet noodzakelijkerwijs parallel en hebben ook verschillende politieke implicaties.

De analyse van de totstandkoming van het huidige kiesstelsel laat zien dat discussies over kiesdrempels en versplintering teruggaan tot het begin van de twintigste eeuw. De introductie en geleidelijke verhoging van de kiesdrempel (van een halve naar 75 procent van de kiesdeler) waren telkens gemotiveerd door de wens om te voorkomen dat zeer kleine groepen vertegenwoordiging krijgen. Tegelijkertijd is het onderscheid tussen grotere en kleinere gemeenten – en daarmee tussen systemen van grootste gemiddelden en grootste overschotten – het gevolg van begrijpelijke, maar niet langer relevante ontwerpkeuzes.

Belangrijk is dat uit de historische analyse naar voren komt dat het huidige stelsel in de praktijk al functioneert met een feitelijke drempel van circa 75 procent van de kiesdeler. Partijen die daaronder blijven, verkrijgen nooit een zetel. De voorgestelde maatregel betekent dus geen fundamentele breuk, maar een relatief beperkte verhoging van een bestaande effectieve drempel.

De cijfers over de periode sinds 1989 laat zien dat politieke versplintering sinds dat jaar op meerdere manieren is toegenomen, met name in gemeenteraden en Provinciale Staten. Het aantal eenpersoonsfracties en het aantal partijen zijn gestegen, terwijl de gemiddelde omvang van de grootste fractie is afgenomen. Tegelijkertijd is deze ontwikkeling niet uniform: de toename concentreert zich vooral in grotere gemeenteraden, terwijl het aantal kleine gemeenten sterk is afgenomen door herindelingen.

Daarnaast laat de analyse zien dat slechts een beperkt deel van de eenpersoonsfracties zijn zetel behaalt zonder de kiesdeler te halen. Alleen deze categorie wordt direct geraakt door

een verhoging van de kiesdrempel. Dit beperkt op voorhand de potentiële impact van het wetsvoorstel.
Een tweede belangrijk empirisch resultaat betreft het aantal verloren stemmen. Dit aandeel is in de meeste gemeenten relatief laag (meestal onder de 5 procent) en vertoont geen duidelijke stijgende trend. Dit betekent dat het probleem van niet-vertegenwoordigde stemmen op dit moment beperkt is, maar ook dat beleidswijzigingen dit aandeel relatief gemakkelijk kunnen verhogen.
De doorrekening van verschillende varianten van het kiesstelsel (waaronder het wetsvoorstel en alternatieve opties) laat zien dat de mechanische effecten van een hogere kiesdrempel klein zijn. Het meest zichtbare effect betreft het aantal eenpersoonsfracties. Dit neemt af, maar in bescheiden mate: gemiddeld met ongeveer 0,3 tot 0,4 éénpitters per gemeente. Concreet betekent dit dat in veel gemeenteraden niets verandert, terwijl in minder dan de helft van de raden één of enkele kleine fracties verdwijnen.
Voor het totale aantal partijen zijn de effecten nog geringer. Het aantal fracties daalt slechts marginaal en vaak niet waarneembaar op het niveau van individuele raden. De verschillen tussen de onderzochte beleidsopties zijn bovendien klein, mede doordat het aantal kleine gemeenten – waar de varianten het meest verschillen – sterk is afgenomen.
De omvang van de grootste partij verandert slechts zelden en meestal met hooguit één zetel. Dit betekent dat de maatregel nauwelijks effect heeft op de machtsverhoudingen tussen partijen en op de logica van coalitievorming.
Daar staat tegenover dat het aantal verloren stemmen licht toeneemt. Deze toename blijft doorgaans beperkt tot enkele procentpunten en is zelden groter dan vijf procentpunt, maar is relevant omdat zij direct raakt aan de representativiteit van het stelsel.
Een aanvullende bevinding is dat alternatieve vormen van harmonisatie – met name het overal invoeren van het stelsel van grootste gemiddelden – de reductie van eenpersoonsfracties deels weer ongedaan kunnen maken. Dit maakt duidelijk dat verschillende institutionele elementen (drempel en verdeelmethode) op elkaar inwerken.
De mechanische doorrekeningen houden geen rekening met gedragsveranderingen. Op basis van de literatuur en aanvullende analyses is daarom onderzocht of een hogere kiesdrempel leidt tot strategisch gedrag van kiezers of politieke partijen.
De conclusie is dat daarvoor weinig aanwijzingen bestaan. Vergelijkend onderzoek laat zien dat kleine wijzigingen in kiesstelsels meestal vooral een mechanisch effect hebben, en hoogstens een beperkt strategisch effect op partijdeelname. Bewijs voor een systematisch psychologisch effect onder kiezers ontbreekt.
Ook de analyse van Nederlandse veranderingen in raads- en Statenomvang – en daarmee effectieve kiesdrempels – biedt geen duidelijke aanwijzingen dat partijen minder deelnemen, vaker fuseren of strategisch afhaken. Eventuele gedragsreacties op de voorgestelde maatregel zullen daarom naar verwachting beperkt zijn, zeker op korte termijn.
De analyse van andere maatregelen, zoals het vergroten van raden, laat zien dat institutionele ingrepen verschillende en soms tegengestelde effecten kunnen hebben. Zo kan vergroting van raden de representativiteit vergroten en het aantal éénpitters verminderen, maar heeft dit geen eenduidig positief effect op werkdruk of bestuurlijke effectiviteit.
Daarnaast wordt een belangrijk deel van de versplintering niet veroorzaakt door verkiezingsuitslagen, maar door gebeurtenissen na de verkiezingen, bijvoorbeeld door

afsplitsingen. Een kiesdrempel grijpt alleen in op het pre-electorale deel van het proces en laat dit post-electorale mechanisme onverlet.
De centrale conclusie van het rapport is dat het verhogen van de kiesdrempel tot de kiesdeler leidt tot een beperkt mechanisch effect. Het aantal zeer kleine fracties neemt enigszins af, maar andere dimensies van versplintering – zoals het aantal partijen, de machtsverhouding en de complexiteit van coalitievorming – veranderen nauwelijks. Daar tegenover staat een lichte toename van het aantal verloren stemmen, en daarmee een bescheiden afname van de representativiteit. Omdat gedragsaanpassingen van kiezers en partijen naar verwachting beperkt zijn, zullen deze uitkomsten ook in de praktijk niet wezenlijk anders zijn. Per saldo moet de bijdrage van het wetsvoorstel aan het oplossen van de gesignaleerde problemen daarom als bescheiden worden gekwalificeerd. Het voorstel corrigeert een specifiek aspect van versplintering – de aanwezigheid van zeer kleine fracties – maar laat de bredere structurele ontwikkelingen in het partijstelsel grotendeels ongemoeid.

Eilandsraadsverkiezingen in Caribisch Nederland – kleine electoraten, grote effecten

De discussie over kiesdrempels krijgt een bijzonder accent wanneer we kijken naar de eilandsraadsverkiezingen in Caribisch Nederland. Sinds de staatkundige hervormingen van 2010 maken Bonaire, Sint-Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van Nederland. Ze beschikken over een eigen eilandsraad die vergelijkbaar is met een gemeenteraad, maar functioneren in een omgeving die op vrijwel alle relevante punten sterk afwijkt van die in Europees Nederland.
De schaal van deze eilanden is klein: het aantal kiesgerechtigden bedraagt vaak slechts enkele honderden tot enkele duizenden. Ook de raden zelf zijn klein (nu nog vijf tot negen zetels). Dit betekent dat de kiesdeler – het aantal stemmen dat nodig is voor een zetel – relatief hoog is. In een raad met vijf zetels vertegenwoordigt één zetel immers al snel twintig procent van de stemmen. Veranderingen van de institutionele regels die in grotere gemeenten in Europees Nederland slechts beperkte effecten hebben, kunnen in deze context sterke gevolgen hebben voor de zetelverdeling en representatie.
Deze gevoeligheid blijkt duidelijk uit de analyses in dit rapport. Waar de invoering van een kiesdrempel ter hoogte van de kiesdeler in Nederlandse gemeenteraden en Provinciale Staten slechts bescheiden mechanische effecten heeft, zijn de effecten voor de eilandsraden aanzienlijk groter en minder voorspelbaar. Kleine veranderingen in stemmenaantallen kunnen daar leiden tot grote verschuivingen in zetels. De gevoeligheid van de uitkomsten blijkt ook uit de analyses in dit rapport. In vergelijking met de effecten van de diverse opties die we ze zagen bij gemeenten en provincies zijn, door het geringe aantal te verdelen zetels, de consequenties van veranderingen in de kiesdrempel en de methode van restzetelverdeling bij eilandraden relatief groot. Een toename van het aantal zetels dempt deze gevoeligheid deels, maar neemt haar niet weg. Integendeel, omdat de raden op termijn verdubbelen, kan dit een groot effect hebben op versplintering. Bovendien, doordat de zetelaantallen niet abrupt maar stapsgewijs worden vergroot, ontstaat een situatie waarin de institutionele context zelf voor meer dan een decennium in beweging is. Dit maakt het lastiger om systematische effecten vast te stellen en vergroot de onzekerheid over de uitkomsten van hervormingen.

Waar in grotere gemeenteraden in Europees Nederland meestal slechts een beperkt aantal eenpersoonsfracties verdwijnt, kunnen wijzigingen in de regels in eilandsraden – afhankelijk van het precieze zetelaantal en de stemmenverdeling – nog steeds leiden tot het volledig verdwijnen van kleine partijen uit de raad, of juist tot hun toetreding. Tegelijkertijd kan het aandeel verloren stemmen sterk variëren, doordat kiezers van kleinere partijen in sommige scenario's wel en in andere niet vertegenwoordigd worden.
Daar komt bij dat de verschillende onderzochte scenario's (zoals het wetsvoorstel of een verdere harmonisatie van het stelsel) voor eilandsraden sterker van elkaar blijven verschillen dan voor andere bestuurslagen. Juist omdat het aantal zetels in beweging is, kunnen dezelfde institutionele regels op verschillende momenten verschillende uitkomsten genereren.
De effecten van institutionele veranderingen zijn sterk afhankelijk van schaal en context. Een maatregel die in grotere gemeenten nauwelijks effect sorteert, kan in zeer kleine electoraten het verschil maken tussen vertegenwoordiging en uitsluiting. De voorgenomen vergroting van de eilandsraden verandert deze constatering niet, maar voegt er een extra dimensie van onzekerheid aan toe.
Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de politieke dynamiek op de eilanden ook op andere punten verschilt van die in Europese gemeenten. Partijen zijn vaak persoonlijker georganiseerd, verkiezingen draaien vaker om lokale kwesties en kandidaten, en de grenzen tussen 'grote' en 'kleine' partijen zijn minder scherp dan in Europees Nederland. Dit maakt het moeilijk om de effecten van institutionele veranderingen los te zien van bredere politieke en sociale omstandigheden.
De casus van de eilandsraden roept daarmee een bredere vraag op voor de wetgever: in hoeverre is het wenselijk uniforme regels te hanteren voor zeer uiteenlopende en bovendien veranderende bestuurlijke contexten? Volledige harmonisatie van het kiesstelsel heeft het voordeel van eenvoud en consistentie, maar kan in kleine en dynamische electoraten leiden tot uitkomsten die moeilijk te verenigen zijn met het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging.
De analyses in dit rapport laten zien dat deze spanning zich juist in de eilandsraden scherp manifesteert. Waar de effecten van de voorgestelde wetswijziging in de meeste Nederlandse gemeenten beperkt blijven, vormen de eilandsraden een uitzondering waarin de effecten groter en politiek betekenisvol zijn. Dit maakt het van belang om bij de beoordeling van het wetsvoorstel expliciet stil te staan bij deze bijzondere context, en te overwegen of een uniforme benadering voor alle bestuurslagen in dit geval wel de meest passende is.

Reflecties naar aanleiding van het rapport

Alles overziend luidt het antwoord op de centrale vraag als volgt:

Het verhogen van de kiesdrempel tot de kiesdeler bij de verdeling van restzetels draagt in beperkte mate bij aan het terugdringen van politieke versplintering, en heeft tegelijkertijd het neveneffect dat het aantal niet-vertegenwoordigde stemmen iets toeneemt, terwijl de effecten op het functioneren van raden en besturen voor zover we die kunnen onderzoeken, gering zijn.

Dit betekent dat de maatregel vooral een symbolisch en hoogstens een marginaal corrigerend karakter heeft. Zij pakt één zichtbaar aspect van versplintering aan – de aanwezigheid van zeer kleine fracties – maar laat de onderliggende dynamiek van partijvorming en electorale diversiteit grotendeels ongemoeid.

Daarmee is niet gezegd dat de maatregel onwenselijk is. Zij kan worden verdedigd vanuit het streven naar een iets hogere drempel voor vertegenwoordiging en een lichte vermindering van het aantal zeer kleine fracties. De verwachtingen over de effecten moeten echter realistisch zijn. Wie beoogt de bestuurbaarheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen substantieel te vergroten of de gevolgen van versplintering wezenlijk te beperken, zal dat niet met deze maatregel alleen kunnen bereiken.

De belangrijkste implicatie van dit rapport is daarom dat een afgewogen oordeel over het wetsvoorstel niet alleen moet worden gebaseerd op de vraag of versplintering afneemt, maar vooral op de vraag welke vorm van versplintering wordt verminderd, tegen welke prijs in termen van representatie, en met welk – in dit geval beperkt – effect op het functioneren van het bestuur.

Appendices

A. Andere mogelijke opties bij het overwegen van harmonisatie van de kieswetgeving

Om in kaart te kunnen brengen welke effecten het huidige wetsvoorstel heeft, vergelijken we in dit rapport vier opties. Er zijn echter meer opties denkbaar. Deze zijn ook mechanisch doorgerekend, omdat ze in eerste instantie interessant genoeg leken. Mede omdat de verschillen tussen de diverse varianten te klein waren is besloten ons te concentreren op slechts vier van de onderstaande opties. Hieronder staat de complete lijst.

Overzicht A1: Een overzicht van diverse mogelijke wetgevingsopties die aan het begin van dit onderzoek zijn overwogen (met in vet de opties die in dit rapport zijn onderzocht)

Optie	Omschrijving	Kiesdrempel <= 17 zetels	Kiesdrempel >= 19 zetels	Restzetelverdeling <= 17 zetels	Restzetelverdeling >= 19 zetels
1	**huidige decentrale stelsel**	0,75 kiesdeler	geen	GO[35]	GG
2	**wetsvoorstel**	1 kiesdeler	1 kiesdeler	GO	GG
3(a)	**afgezwakt wetsvoorstel (1)**	0,75 kiesdeler	1 kiesdeler	GO	GG
3b	afgezwakt wetsvoorstel (2)	0,85 zetel	1 kiesdeler	GO	GG
3c	afgezwakt wetsvoorstel (3)	0,95 kiesdeler	1 kiesdeler	GO	GG
4	**volledige harmonisatie**	**1 kiesdeler**	**1 kiesdeler**	**GG**	**GG**
5	overschotten met drempel in alle gemeenten	0.75 kiesdeler	0.75 kiesdeler	GO	GO
6	gemiddelden zonder drempel in alle gemeenten	geen	geen	GG	GG

Toelichting: in de tabel staan acht verschillende manieren om decentrale kiesstelsels in te richten. Uiteraard zijn er veel meer logische opties, maar de opties in deze tabel liggen min of meer voor de hand. De meeste onderdelen spreken voor zich. GO bij de restzetelverdeling verwijst naar het stelsel

[35] Omdat bij de berekening van de kiesdeler alle stemmen worden meegenomen, kan het zijn dat na de verdeling van de restzetels volgens GO ook nog restzetels overblijven. In dat geval wordt in een nieuwe ronde gewerkt met Grootste Gemiddelden. De regel dat een partij niet meer dan een restzetel in die tweede ronde kan ontvangen (een regel die vervalt met dit wetsvoorstel) maakt het nog ingewikkelder.

van Grootste Overschotten (Hare). GG verwijst naar Grootste Gemiddelden (D'Hondt) dat nu ook bij Tweede Kamerverkiezingen wordt gebruikt.

- Optie 1 is het huidige stelsel: in gemeenten met 17 zetels of minder bestaat een kiesdrempel van 75 procent van een volle zetel. Die drempel bestaat bij grotere raden niet. Voor de verdeling van de restzetels wordt bij kleinere gemeenten een stelsel van grootste overschotten (GO) gebruikt, terwijl in grotere gemeenten Grootste Gemiddelden (GG) wordt gebruikt.
- Optie 2 is het huidige wetsvoorstel. Daarin wordt wel een kiesdrempel ingevoerd, maar wordt het systeem van restzetels in kleinere gemeenten niet aangepakt.
- De diverse opties 3 worden meegenomen omdat bij de parlementaire discussie twijfel bestond over de verstrekkende gevolgen voor kleinere partijen in kleinere gemeenten. De opties 3 zijn afgezwakte versies van het wetsvoorstel, waar de kiesdrempel 75 procent (de huidige drempel) of hoger is, maar lager dan 100 procent van een zetel. Voorstel 3(a) is gelijk aan het voorstel dat Nora Vissers deed in haar publicatie die aanleiding was voor het huidige wetsvoorstel. Daarom wordt hierna soms verwezen naar het 'voorstel Vissers'.
- Optie 4 (invoering van het nationale stelsel in alle bestuurslagen) wordt onderzocht omdat de combinatie van Grootste Overschotten en een kleine kiesdrempel in kleinere gemeenten ooit was ingevoerd om kleine partijen een iets grotere kans op een zetel te geven. Bij Grootste Overschotten komen de restzetels immers iets eerder ten goede aan kleinere politieke partijen. Nu met het wetsvoorstel wordt beoogd versplintering tegen te gaan en een kiesdrempel wordt ingevoerd, is het gebruik van een stelsel van Grootste Overschotten ook voor kleinere gemeenten wellicht minder voor de hand liggend. Deze keuze zou bijdragen aan nog verdere harmonisering binnen de kieswet.
- Optie 5 doet het tegenovergestelde als optie 4. Waar het gaat om harmonisatie is het mogelijk de kleine gemeenten 'gelijk te schakelen' met het nieuwe regime voor grotere gemeenten (optie 4), maar het tegenovergestelde is ook mogelijk: grotere gemeenten gelijkschakelen met het bestaande regime voor kleinere gemeenten, inclusief de al in de kieswet bestaande kiesdrempel. Deze optie harmoniseert de kiesrechtwetgeving voor gemeenten, maar zou de vraag oproepen wat er dan moet gebeuren met verkiezingen bij andere bestuurslagen.
- Een laatste optie, optie 6, is de versplintering in gemeenten niet aan te pakken met een kiesdrempel, maar door het stelsel van restzetelverdeling te veranderen in de kleinste gemeenten. In dat geval wordt harmonisatie bereikt door in alle gemeenten een stelsel van grootste gemiddelden in te voeren zonder kiesdrempel. Dit is optie 6. In dat geval verandert er voor de grootste gemeenten dus niets. Gezien het aantal grote gemeenten, waterschappen, en provincies ten opzichte van het aantal kleinere gemeenten zou deze optie vrijwel geen effect hebben op de restzetelverdeling.

B. Aanvullende en alternatieve versplinteringsmaten

In de literatuur zijn we diverse betekenissen van het begrip "versplintering" tegengekomen die allemaal hun voor- en nadelen hebben. Deze maten vullen elkaar aan en leggen elk een ander aspect van politieke versplintering bloot. Omwille van de leesbaarheid hebbenw eons in dit rapport beperkt tot beperken drie van deze maten: 1) Het aantal eenpersoonsfracties in een gemeente; 2) Het absolute aantal partijen per gemeente; en 3) De procentuele omvang van de grootste fractie.

Daarnaast kan versplintering ook worden gezien als:

4) Het absolute aantal partijen, gecorrigeerd voor het aantal beschikbare zetels

Omdat het absolute aantal partijen mede wordt begrensd door het aantal beschikbare zetels, kan hetzelfde absolute aantal partijen verschillende betekenissen hebben in kleine en grote vertegenwoordigende organen. Tien partijen in een raad van 19 zetels duiden op sterkere versplintering dan tien partijen in een raad van 45 zetels. Om dit te ondervangen, kan het absolute aantal partijen worden genormaliseerd op basis van de raadsomvang.

Formule:

$$N_{adj} = \frac{P - 1}{S - 1}$$

waarbij P het aantal partijen is en S het totale aantal zetels. Deze maat geeft aan welk aandeel van de theoretisch maximale versplintering (namelijk één partij per zetel) is gerealiseerd. De maat is 1 als alle partijen precies 1 zetel hebben (maximale versplintering) en is 0 als 1 partij alle zetels in handen krijgt.
Het voordeel is dat deze maat rekening houdt met het beschikbare aantal zetels. Daarmee worden vergelijkingen tussen grote en kleine raden gemakkelijker. Bovendien is de maat, net als die bij het absolute aantal partijen, makkelijk te interpreteren.
Nadeel is, net als bij de tweede maat, dat het verschillen in partijgrootte negeert. Bovendien is het theoretische maximum (1) nooit relevant. Tenslotte is de maat niet erg gangbaar.

5) Het effectief aantal partijen

Om niet alleen het aantal partijen, maar ook hun relatieve gewicht in kaart te brengen, wordt veelvuldig gebruikgemaakt van het effectief aantal partijen, geïntroduceerd door Laakso en Taagepera (1979). Deze maat weegt partijen naar hun zetelaandelen en telt kleine partijen minder zwaar mee dan grote partijen.

Formule:

$$N_{eff} = \frac{1}{\sum_{i=1}^{P} s_i^2}$$

waarbij s_i het aandeel zetels van partij iis.

Het effectief aantal partijen kan worden gelezen als het aantal partijen van gelijke grootte dat dezelfde mate van versplintering zou opleveren. Wanneer één partij de meeste zetels bezit, ligt het effectieve aantal veel lager dan het absolute aantal partijen. Daarmee houdt de maat dus rekening met de machtsverhoudingen tussen partijen, daarom is de maat ook sterk ingeburgerd in vergelijkend politicologisch onderzoek.
Het grootste nadeel is dat de maat ook minder intuïtief is dan het absolute aantal partijen. Het houdt ook geen rekening met de raadsomvang.

6) Het effectief aantal partijen, gecorrigeerd voor het aantal beschikbare zetels

Ook het effectieve aantal partijen kan worden geïnterpreteerd in het licht van de omvang van het bestuur, Staten of de raad. In kleinere raden is de maximale mate van effectieve versplintering nu eenmaal lager dan in grotere raden. Door het effectief aantal partijen te relateren aan het aantal zetels, ontstaat een maat die zowel rekening houdt met de relatieve partijgrootte als met de omvang van de raad.

Formule:

$$N_{eff_adj} = \frac{N_{eff} - 1}{S - 1}$$

Daarbij N_{eff} het effectieve aantal partijen is en S het aantal zetels.

Deze genormaliseerde maat geeft aan hoe groot de verdeeldheid is in een raad, rekening houdend met de omvang ervan. De maat is vooral geschikt voor vergelijkingen tussen gemeenten met sterk uiteenlopende raadsomvang en vermindert het risico op misleidende vergelijkingen op basis van enkel het effectieve aantal partijen. Deze maat is echter minder gangbaar en niet gemakkelijk te begrijpen.

7) Het minimale aantal partijen voor een meerderheidscoalitie

De zevende en laatste indicatie van 'versplintering' is het minimale aantal partijen dat nodig is om een meerderheid van de zetels in de raad te vormen. Deze maat richt zich op de mate waarin bestuurlijke macht over meerdere partijen moet worden verdeeld om tot een werkbare coalitie te komen. Naarmate meer partijen nodig zijn om een meerderheid te bereiken, is de machtsbasis diffuser en is de versplintering groter.
Deze maat wordt bepaald door de zetelaantallen van partijen in dalende volgorde te rangschikken en vervolgens cumulatief op te tellen totdat een meerderheid (meer dan 50 procent van de zetels) is bereikt. Het aantal partijen dat hiervoor minimaal nodig is, vormt de uitkomst van de indicator. De waarde varieert van 1 (wanneer één partij een absolute

meerderheid heeft) tot een hoger aantal bij sterk gefragmenteerde raden, waarbij coalitievorming meerdere partijen vereist. Hogere waarden duiden dus op grotere versplintering, lagere waarden op meer concentratie van zetels.
Deze indicator heeft als voordeel dat zij direct aansluit bij de politieke praktijk, omdat zij inzicht geeft in de complexiteit van coalitievorming en de noodzaak tot samenwerking tussen partijen. Tegelijkertijd is de maat beperkt doordat zij gevoelig is voor kleine verschuivingen rond de meerderheidsgrens en geen rekening houdt met de relatieve omvang van partijen binnen de gevormde meerderheid. Twee raden kunnen hetzelfde minimale aantal benodigde partijen hebben, terwijl de onderlinge machtsverhoudingen sterk verschillen.
Al de maten kunnen worden beïnvloed door het invoeren van de kiesdrempel. Dat is het meest duidelijk voor de eerste maat (het aantal éénpitters). Uiteraard neemt dan ook het totale aantal partijen af. Bij de derde maat is het effect wat meer indirect. Als een partij de kiesdeler net niet haalt, moet de restzetel voortaan naar een andere partij. Zeker in grotere gemeenten, die gebruik maken van grootste gemiddelden, is de kans aanwezig dat die overgebleven zetel bij de grootste partij beland. Dat is echter geen gegeven. De voorgestelde maatregelen zijn dus waarschijnlijk minder zichtbaar bij deze derde versnipperingsmaat.

Tabel B1: Zeven verschillende betekenissen van versplintering

Mate van versplitering als …	Eenvoud	Houdt rekening met raadsomvang	Houdt rekening met machts-verhoudingen tussen partijen	Directe bestuurlijke relevantie
het aantal eenpersoonsfracties	++	-	-	+
het absoluut aantal partijen	++	-	-	+
de procentuele omvang van de grootste fractie	+	+	+	+
het absoluut aantal partijen naar omvang van de raad	-	+	-	-
het effectief aantal fracties	-	-	++	-
het effectief aantal fracties naar omvang van de raad	--	+	++	-
het aantal partijen dat nodig is voor een meerderheid	++	-	-	+

Eerder benoemden we al dat niet alle onderscheiden opties om het kiesstelsel te veranderen relevant zijn voor alle soorten verkiezingen. Alleen voor gemeenteraadsverkiezingen zijn alle onderscheidingen van belang. De diverse opties hebben niet allemaal verschillende consequenties voor alle versplinteringsmaten. Zo is het absolute aantal partijen onder de opties 2 en 4 (beide opties met overal een drempel van de kiesdeler) altijd hetzelfde, maar

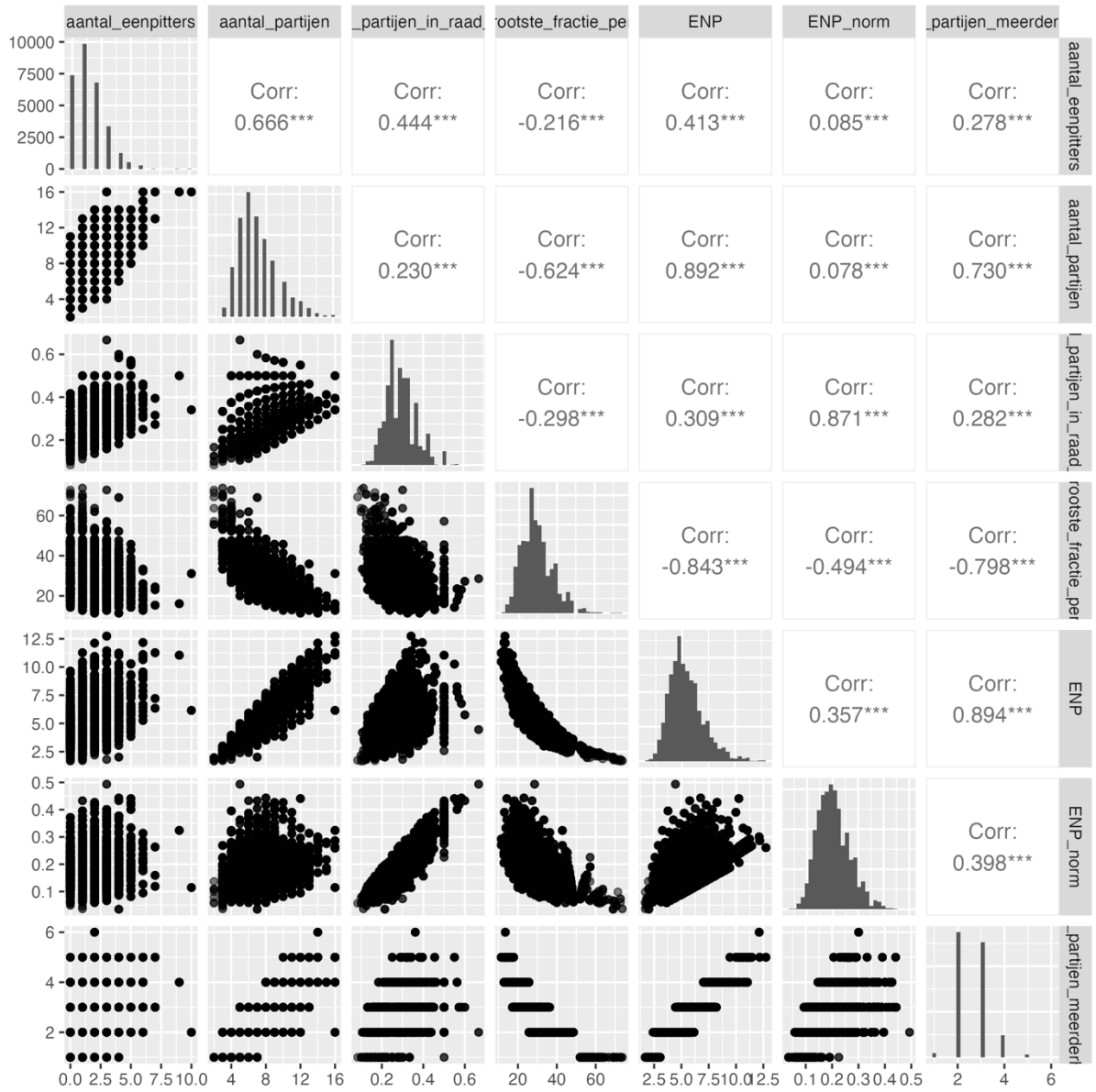
verschilt het aantal éénpitters en de omvang van de grootste partij wellicht wel tussen beide opties.

C. Samenhang tussen alle versplinteringsmaten

In dit rapport wordt de nodige nadruk gelegd op de meerduidigheid van het begrip 'versplintering'. Er worden maar liefst zeven verschillende betekenissen onderscheiden, die allemaal aspecten van versplintering laten zien. De spreiding en samenhang staat samengevat in onderstaande figuur. In de figuur staan, van links naar rechts en van boven naar beneden: aantal_éénpitters (het aantal fracties in een raad met maar een zetel), aantal_partijen (het aantal politieke partijen in die raad), aantal_partijen_in_raad_norm (het aantal partijen, rekening houdend met het aantal zetels in die raad), grootste_fractie_perc (het percentage zetels voor de grootste fractie), ENP (het effectief aantal partijen), ENP_norm (het effectief aantal partijen, rekening houdend met het aantal zetels in de raad), min_partijen_meerderheid (het aantal partijen dat minimaal nodig is voor een meerderheid).

Uit de figuur is onder meer af te lezen dat het aantal éénpitters nauwelijks samenhang met de omvang van de grootste fractie in de raad (-0,216). Het aantal partijen, het aantal effectieve partijen en het aantal partijen dat nodig is voor een meerderheid hangen relatief sterks samen. Ook blijkt duidelijk dat normalisering van maten, zodat ze rekening houden met de raadsomvang, grote consequenties heeft voor de versnipperingsmaat.

Figuur C1: De samenhang tussen zeven verschillende versplinteringsmaten



Toelichting. De figuur bevat de samenhang tussen de versplinteringsmaten die in dit rapport zijn overwogen. De strooidiagrammen linksonder laten de samenhang zien tussen de maat die in de rij (rechts) en de kolom (bovenaan) wordt genoemd. In de diagonaal staat de spreiding van de variabele die zowel in de kolom kop als rechts in de rij staat genoemd. Het lineaire verband tussen beide variabelen staat uitgedrukt in een getal in de rechterbovenhoek.

D. Effecten voor diverse politieke partijen

Landelijke partijen gebruiken de gemeenteraden en Provinciale Staten als rekruteringsbasis voor landelijke posities. En lokale lijsten richten zich vaak op issues die landelijke lijsten laten liggen. Als sommige groepen grote nadelen ondervinden van de sub-nationale kiesstelsel verandering, heeft dat consequenties voor het functioneren van de (nationale) politiek. In de

hoofdtekst stelden we al grote politieke partijen een klein voordeel hebben en kleine partijen een klein nadeel. Nu is de codering van partijen niet onproblematisch, dus heel precies kunnen we het effect niet bepalen. Onderstaande tabel geeft echter een goede indicatie.

Tabel D1: Welke partijen winnen en verliezen het meeste bij gemeenteraadsverkiezingen (alle raadsverkiezingen sinds 1989, dus ook met niet meer bestaande partijen)?

Partij	**Optie 1**	**Optie 2**	**Optie3**	**Optie4**
Niet landelijke lijsten	27766	27787	27738	27833
CDA	20174	20356	20255	20647
PvdA	14534	14624	14588	14588
VVD	14077	14121	14134	13977
D66	6069	5928	6016	5853
GroenLinks	4315	4285	4312	4248
ChristenUnie	2916	2867	2876	2847
SP	2253	2249	2244	2250
SGP	2105	2077	2099	2084
GPV	822	792	810	776
RPF	388	369	383	353
FVD	359	347	347	347
PVV	273	274	273	274
PvdD	175	171	171	171
50PLUS	99	96	96	96
DENK	77	76	76	76
Volt	25	20	20	20
JA21	19	18	18	18
Bij1	13	11	11	11

Toelichting: lokale politieke partijen werken soms samen met landelijke partijen (VVD-gemeentebelangen), de indeling is dus niet perfect. Onder de groep niet-landelijke partijen vallen hier ook diverse landelijke samenwerkingen (D66-GL-PvdA), maar globaal geeft de tabel aan hoeveel zetels een partij (of groep partijen) zou hebben gehaald als een ander kiesstelsel zou zijn gehanteerd.

Literatuur

Best, R. (2012). The long and the short of it: Electoral institutions and the dynamics of party system size, 1950–2005. *European Journal of Political Research*, 51, 141–165.

Cox, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.

Duverger, M. (1951). *Les parties politiques* (2nd ed.). A. Colin.

Fiva, J. H., & Folke, O. (2016). Mechanical and Psychological Effects of Electoral Reform. *British Journal of Political Science*, 46(2), 265–279.

Fiva, J. H., & Hix, S. (2021). Electoral Reform and Strategic Coordination. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1782–1791.

Harftst, P. (2016). The political consequences of changes in district magnitude. *Acta Politica*, 52(3), 406–427.

Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27.

Lowery, D., Otjes, S., Gherghina, S., Van Witteloostuijn, A., Peli, G., & Brasher, H. (2010). Unpacking LogM: Toward a More General Theory of Party System Density. *American Journal of Political Science*, 54(4), 921–935.

Otjes, S., de Natris, J., & Allers, M. (2021). *De duur van formaties en de lengte van college-akkoorden: Bestuurlijke en politieke complexiteit in gemeenten.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ponattu, D. (2018). Duverger's psychological e ect: A natural experiment approach. *Electoral Studies*, 54.

Reuchamps, M., Onclin, F., Caluwaers, D., & Baudewyns, P. (2014). Raising the Threshold, Fighting Fragmentation? Mechanical and Psychological Effects of the Legal Electoral Threshold in Belgium. *West European Politics*, 37(5), 1087–1107.

Shamir, M. (1985). Changes in Electoral Systems as 'Interventions': Another Test of Duverger's Hypothesis. *European Journal of Political Research*, 13(1), 1–10.

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.

Tavits, M. (2000). Party system change: Testing a model of new party entry. *Party Politics*, 12(1), 99–119.

Vissers, N. (2022). *Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, de oplossing tegen het probleem van versnippering?* (Policy paper 13). Montesquieu Instituut. https://www.montesquieu-instituut.nl/publicatie/policy-paper-13-kiesdeler-als-kiesdrempel-bij-gemeenteraadsverkiezingen-de-oplossing

Vissers, N. (2023). Effect invoer kiesdrempel op Provinciale Staten en waterschappen. *Nederlands Juristenblad, 2023*(17), 1398-1402. https://www.inview.nl/document/id3e83d32237f2437b8b3a13a1a438b624?ctx=WKNL_CSL_85

Vissers, N. (2026). Eén restzetel is geen restzetel? *De Hofvijver, 16*(174). https://www.montesquieu-instituut.nl/column/202603/een-restzetel-geen-restzetel

Van de Wardt, M., & Otjes, S. (2022). Mind the gap: How party–voter incongruence fuels the entry and support of new parties. *European Journal of Political Research*, 61(1), 194–213.

Van Zuydam, S., Boogers, M., Stortenbeker, I., Kruitwagen, I., Woudstra, N., Otjes, S., & Boogaard, G. (2025). *Meer volksvertegenwoordigers: een versterking van de volksvertegenwoordiging? Onderzoek naar de uitbreiding van het aantal raads- en Statenleden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.