

Een eigen mandaat in de raad?

De invloed van voorkeurstemmen op fractie-afsplitsingen in gemeenteraden.



**Universiteit
Leiden**
Sociale Wetenschappen

Student

S.J. Groot

s1171550

bachelorscriptie

7.529 woorden

Docent

Dr. J.P. Vollaard

Instituut Politieke Wetenschap

Universiteit Leiden

12 juni 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1. Hoofdvraag	5
1.2. Relevantie	5
2. Theoretisch kader	6
2.1. Concepten	6
2.2. Theorieën	7
2.2.1. Voorkeurstemmen	8
2.2.2. Fractieafsplittingsingen	9
2.3. Hypothesen	10
3. Methode	11
3.1. Casusselectie	11
3.2. Methode van onderzoek	12
3.3. Problemen en beperkingen	15
4. Resultaten.....	16
4.1. Individueel niveau	16
4.2. Gemeenteniveau	17
5. Conclusie	18
5.1 Discussie	21
6. Literatuurlijst	23
7. Bijlagen	24
7.1 Overzicht hoogte voorkeurdrempel naar gemeentegrootte.	24

1. Inleiding

Elke vier jaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen in Nederland, op enkele uitzonderingen daar gelaten die bijvoorbeeld door een aankomende fusie het tijdstip van de verkiezingen verplaatsen. De laatste gemeenteraadsverkiezingen waren op 19 maart 2014. Tijdens deze verkiezing zijn er 8.550 gemeenteraadsleden verkozen. Deze raadsleden zijn in principe gekozen om volksvertegenwoordiger te zijn voor een termijn van vier jaar. Zij worden gekozen door middel van een kandidatenlijst van een politieke partij. In de praktijk is er echter een flink aantal raadsleden dat de termijn niet afmaakt, of in ieder geval niet in de fractie voor de politieke partij waarvoor zij op de kieslijst stonden. En omdat er zoveel gemeenteraadsleden zijn in Nederland gaat het met enkele procenten toch nog altijd om veel mensen. De Collegetafel¹, deed in 2013 een onderzoek naar het aantal gemeenteraadsleden dat sinds de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen van 2010 niet meer de deel uitmaakte van de politieke fractie waarvoor zij gekozen waren. Voor ongeveer een kwart van alle raadsleden bleek dit het geval te zijn. Een groot aantal van de vertrokken gemeenteraadsleden was uit de gemeenteraad gegaan om vervolgens een wethouderschap aan te gaan. Dat ging bijvoorbeeld om 52,1% van de vertrekkende raadsleden in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dat is op zichzelf niet zo kwalijk, omdat met deelname in het College van Burgemeester en Wethouders nu eenmaal meer te verwezenlijken is van het programma. Een gemeenteraadslid dat doorgaat als wethouder wordt op zichzelf niet als een probleem ervaren. Veel andere raadsleden die waren vertrokken gaven aan een te drukke baan te hebben naast het raadswerk. Wat ook niet altijd onontkoombaar is aangezien het raadswerk niet bedoeld is als kostwinning. Een onderzoek uit 2009 laat voor de raadstermijn ervoor vergelijkbare cijfers zien².

Volgens hetzelfde onderzoek van De Collegetafel is van alle vertrekkende raadsleden 6,7% vertrokken uit de fractie door een politiek conflict. Dat is niet verder gedefinieerd of het gaat om integriteitskwesaties of vertrouwenskwesaties, of dat men daadwerkelijk ergens een te groot meningsverschil over had. Deze 6,7% van de raadsleden zijn vertrokken uit de fractie, maar hebben daarmee ook de lokale politiek verlaten en hebben hun zetel 'terug gegeven aan de partij'. Het moge duidelijk zijn dat er na de verkiezingen nog heel wat personele wisselingen plaatsvinden in gemeenteraden. Maar er is ook een heel aantal raadsleden dat met een politiek conflict uit de gemeenteraadsfractie stapt, om vervolgens de zetel aan te houden en een eigen fractie te vormen, of zich aan te sluiten bij een andere al bestaande fractie. Dit 'afsplitsen' van gemeenteraadsleden is ook in het onderzoek van De Collegetafel niet meegenomen. Terwijl juist dit fenomeen vaak veel stof

¹ <http://www.decollegetafel.nl/uploads/documenten/Liever%20Wethouder%20dan%20Raadslid%20-%20rapport%20tussentijds%20vertrek%20raadsleden.pdf>, geraadpleegd 10 april 2017.

² <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/gemeenteraad-doorgangshuis.135954.lynkx>, geraadpleegd 10 april 2017.

doet opwaaien. Afsplitsende Tweede Kamerleden worden bijvoorbeeld beticht van 'zetelroof' omdat zij niet zelf genoeg stemmen zouden hebben gekregen om een volle zetel te hebben verdiend (Waling 2017). Hoewel er voor de lokale politiek helaas geen exacte cijfers zijn over het aantal afsplitsende gemeenteraadsleden lijkt het toch regelmatig te gebeuren. In ieder geval getuige de grote hoeveelheid fracties die sommige gemeenteraden hebben, die pas na de verkiezingen zijn gevormd.

Bijvoorbeeld in Breda, daar zijn 14 fracties ontstaan op 39 raadszetels³. Den Haag spant de kroon met zelfs 15 fracties op 45 raadszetels. Dat betekent dus dat er gemiddeld nog maar drie raadsleden in een fractie zitten, en dat voor een grote stad. Dat levert vanzelfsprekend ook de nodige problemen op. Afsplitsingen kunnen problematisch zijn omdat het een divers politiek landschap kan betekenen dat lastiger tot besluiten kan komen, maar het geeft ook organisatorisch lastige vraagstukken. Zo kunnen kleine fracties niet bij alle commissievergaderingen vertegenwoordigd zijn en duren stemmingen en debatten veel langer als elke fractie aan het woord komt. Gemeenten die veel fractie-afsplitsingen hebben, laten vaker problemen zien met de bestuurbaarheid van de gemeenten dan gemeenten waar weinig afsplitsingen zijn (Korsten & Schoenmaker 2011, 32; De Bok 2010). Dat betekent dat afsplitsingen niet alleen door de achterblijvende fracties en kiezers voor verassingens kunnen zorgen, het is in bestuurlijke zin ook niet erg wenselijk.

Genoeg reden dus om de oorzaken van deze afsplitsingen tegen het licht te houden. Er zijn wel onderzoeken gedaan naar dit onderwerp in de lokale politiek, waarbij Alkemade (2013) het meest doortastende onderzoek tot nu toe heeft geleverd. Dit onderzoek probeert de inzichten aan te vullen op het gebied van fractieafsplitsingen in de Nederlandse gemeenteraden. In tegenstelling tot het niveau van de gemeenteraad waar tot nu toe op wordt onderzocht, kijkt dit onderzoek juist naar de raadsleden zelf en hun beweegredenen om af te splitsen. Daarbij wordt verondersteld dat voorkeurstemmen een raadslid wellicht een groter persoonlijk mandaat geven, dat ervoor zorgt dat er ook een grotere kans is dat hij zou afsplitsen. Er wordt dus gekeken naar het verband tussen het aantal voorkeurstemmen en de kans op fractie-afsplitsing van raadsleden. Door de schaarste van de ideale data voor dit type van onderzoek worden twee alternatieve benaderingen aangedragen om een indicatie te krijgen of er een verband mogelijk is. Dit onderzoek heeft dan ook niet de ambitie om een generalisatie te kunnen geven over de relatie tussen voorkeurstemmen en fractieafsplitsingen, maar geeft wel een inventarisatie op basis van de beschikbare data. De onderzoeksperiode is vanaf de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006 tot en met 11 juni.

³ <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/2016-04-22/steeds-meer-eenmansfracties-de-bredase-politiek-pittig-maar-het-kan-verfrissend>, geraadpleegd 7 april 2017.

1.1. Hoofdvraag

Dit onderzoek probeert meer inzicht te verschaffen in de omstandigheden voor fractieafsplittingsen in de Nederlandse gemeenteraden. Raadsleden die afsplitsen wordt vaak zetelroof verweten⁴. Omdat ze via een partijlijst zijn gekozen zou deze zetel ook bij de partij moeten blijven. Dit zou andersom ook kunnen betekenen dat raadsleden die wel zelfstandig voldoende stemmen hebben gehaald te pas en te onpas zouden mogen wisselen van partij. Dat is natuurlijk ook niet wenselijk, daarom richt dit onderzoek zich op raadsleden die bij de gemeenteraadsverkiezingen wel of niet de voorkeurdrempel hebben gehaald. Hoewel zal blijken dat de literatuur er geen uitsluitsel over geeft, zijn er wel aanwijzingen dat voorkeurstemmen dat effect van afsplitsen kunnen hebben. De centrale vraag is dan ook; is er een verband tussen het behalen van de voorkeurdrempel en de kans op afsplittingsen in de gemeenteraad?

1.2. Relevantie

De maatschappelijke relevantie is evident. Fractieafsplittingsen kunnen niet alleen zorgen voor logistieke problemen in het gemeentebestuur. Zoals ook eerder aangegeven is het voor kleine fracties in de praktijk ook lastiger om hun werkzaamheden goed uit te voeren omdat het niet mogelijk is bij alle commissievergaderingen te zijn en op elk onderwerp een goed standpunt te formuleren. Enkele kleine fracties uit het voorbeeld van Breda hebben inmiddels de handen ineen geslagen en zijn gefuseerd. Maar afsplittingsen kunnen ook leiden tot problemen met de bestuurbaarheid, en het is zelfs de formule voor 'bestuurlijk gedonder' (Korsten & Schoenmaker 2011, 32; De Bok 2010). Er zijn ook zorgen met betrekking tot de legitimiteit omdat men niet altijd ervan overtuigd is dat een raadslid zijn eigen zetel heeft verdiend. In ieder geval wat betreft de maatschappelijke beeldvorming, want juridisch heeft een politieke partij natuurlijk geen claim op de zetel. Het is ook relevant om kiezers goed te informeren over de voorkeurstem die zij uitbrengen. Als de kans bestaat dat voorkeurstemmen leiden tot meer afsplittingsen en daarmee problemen in de gemeente is dat wel iets voor de kiezer om te wegen in zijn stemkeuze. Zeker nu het aantal voorkeurstemmen op kandidaten van lager op de lijst lijkt toe te nemen. Onlangs was daar ook het initiatief 'Stem op een vrouw'⁵ een voorbeeld van. Het initiatief was gestart om meer vrouwen in de Tweede Kamer te krijgen door op lager geplaatste vrouwen op de kieslijst te stemmen, opdat zij alsnog door doorbreking van de lijstvolgorde verkozen konden worden. Of het initiatief gewerkt

⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2006/02/21/zetelroof-bedreigt-de-partijen-11086950-a1292078>, geraadpleegd 7 april 2017.

⁵ www.stemopeenvrouw.nl, geraadpleegd 14 april 2017.

heeft is niet te zeggen, maar er zijn wel maar liefst drie vrouwen door voorkeurstemmen in de Tweede Kamer⁶.

Wat de wetenschappelijke relevantie betreft kan dit onderzoek met name de kennis aanvullen over het effect van voorkeurstemmen op fractieafsplittingsen. Er zijn wel meerdere onderzoeken gedaan naar lokale (Nederlandse) politiek, maar de literatuur over fractieafsplittingsen is al schaarser. Van der Hout et al. (2007) schreven al een uitgebreid rapport over alternatieve kiesstelsels met eventuele voordelen. Veelvuldig werd hierin het verlagen van de kiesdrempel betrokken, met als doel om meer vertrouwen te kunnen uitspreken in personen binnen een partij. Maar ook vooral om de onafhankelijkheid van politici jegens de partij te versterken. Ook kunnen regio's zich beter laten vertegenwoordigen. Voerman (2014) merkt op dat er vanuit de Rijksoverheid veel hervormingen worden doorgevoerd ter bevordering van de gemeenteraden en gaat hier dieper op in. Grimbergen & Vollaard (2016, 22-23; 33) deden een verkennend onderzoek naar politieke partijen in de gemeenteraden en zagen dat lokale partijen andere preferenties hadden bij het rekruteren en selecteren van kandidaten. Korsten & Schoemaker (2011, 44-45) onderzoeken de bestuurbaarheid van gemeenten en de afsplittingsen. Deze bestuurbaarheid komt in gevaar, en de auteurs pleiten zelfs voor het afschaffen van de mogelijkheid om af te splitsen. Alkemade (2013) komt vervolgens met een onderzoek dat antwoord wil geven op de vraag of partijenmerken en gemeentekennmerken verband houden met de kans op afsplittingsen. Alkemade vindt geen (significant) verband tussen de kans op afsplittingsen en de gemeenteregio of bestaansduur van de partij. Wel vindt Alkemade (2013, 31) een verband tussen de gemeentegrootte en de kans op afsplittingsen. Dit onderzoek tracht een aanvulling te geven op de verworven inzichten uit het onderzoek van Alkemade door te bezien of voorkeurstemmen een relevante factor zijn in de kans op afsplittingsen in de gemeenteraad.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden allereerst de gebruikte concepten besproken, vervolgens wordt geïnventariseerd welke theorieën er mogelijk bruikbaar zijn voor het begrijpen van het verband tussen voorkeurstemmen en de kans op afsplittingsen. Door het gebrek aan literatuur over afsplittingsen in Nederlandse gemeenteraden zal ook relevante internationale literatuur worden besproken. Vervolgens wordt uit deze theorieën de hypothese opgesteld.

2.1. Concepten

Voor dit onderzoek zijn drie concepten van belang; voorkeurstemmen, fractie-eenheid en fractieafsplittingsen.

⁶ <http://nos.nl/artikel/2163719-voorkeurstemmen-brengen-drie-vrouwen-en-een-boer-in-de-tweede-kamer.html>, geraadpleegd op 14 mei 2017.

Voorkeurstemmen behelzen niets anders dan het aantal persoonlijke stemmen dat een kandidaat heeft behaald bij de verkiezingen. Dit concept is ook relevant ten aanzien van de voorkeurdrempel. Na de verkiezingen wordt bepaald hoeveel stemmen een partij nodig heeft voor een zetel, dat is de kiesdeler. Als kandidaten een bepaald percentage van de kiesdeler zelfstandig aan stemmen hebben behaald worden zij met voorkeur gekozen. Dat betekent dat de kandidaat ook wordt verkozen als hij dat op lijstpositie niet zou zijn. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen verkozen *met* voorkeurstemmen en verkozen *door* voorkeurstemmen. Raadsleden die worden verkozen *met* voorkeurstemmen zouden door hun lijstpositie ook al zijn verkozen, maar hebben ook de voorkeurdrempel behaald. Raadsleden die *door* voorkeurstemmen zijn verkozen waren op grond van hun lijstpositie niet verkozen, maar door het behalen van de voorkeurdrempel wel. Deze laatste groep heeft hun zetel dus ook daadwerkelijk te danken aan de voorkeurstemmen.

Fractie-eenheid wordt door Andeweg & Thomassen (2007) beschreven als het naar buiten treden als één fractie tijdens stemmingen en het innemen van standpunten. Elders wordt dit concept ook wel geduid als partijeenheid, ook in internationale literatuur, maar omdat dit onderzoek zich slechts richt op de eenheid van de fracties is fractie-eenheid beter passend. De fractie-eenheid is dan ook af te leiden uit ander stemgedrag of het innemen van een ander standpunt. Met als mogelijk gevolg van een lage fractie-eenheid; een raadslid dat de fractie verlaat.

Fractieafsplitsingen is het fenomeen dat een verkozen politicus zijn politieke fractie verlaat maar zijn zetel behoud, om zich aan te sluiten bij een andere politieke fractie, of zijn eigen fractie te vormen. Daarbij moege duidelijk zijn dat een raadslid dat zijn eigen fractie heeft gevormd daar geen partij voor hoeft op te richten omdat een volksvertegenwoordiger als persoon is gekozen.

2.2. Theorieën

Zoals eerder genoemd is er geen extensieve wetenschappelijke literatuur over voorkeurstemmen en afsplitsingen in de gemeentepolitiek. Daarom zal ook worden gekeken welke theorieën uit andere onderzoeken op (inter)nationaal niveau bruikbaar kunnen zijn en een richting kunnen geven aan dit

onderzoek. Deze vallen uiteen in literatuur over voorkeurstemmen en literatuur over fractieafsplittingsen. Hieruit wordt de hypothese geformuleerd.

2.2.1. Voorkeurstemmen

Door middel van voorkeurstemmen kunnen kiezers zich uitspreken voor een bepaalde kandidaat binnen een partijlijst. De lijsten worden samengesteld door de partijen, en zij bepalen dan ook uit welke kandidaten gekozen kan worden. Deze lijst wordt zo samengesteld dat de kandidaten aansprekend zijn en stemmen kunnen halen, maar ook als zij eenmaal gekozen zijn een goede samenhangende fractie met elkaar kunnen vormen (Spies & Kaiser 2014, 578). Mügge (2016, 527-531) ziet dat er bij de werving van kandidaten een actieve houding is om vrouwen aan te trekken om zo een betere afspiegeling van het electoraat te krijgen, en ook meer stemmen te werven. Zo'n voorkeurstem levert de kandidaat ook een sterkere positie op ten aanzien van de partij, het is een uitdrukking van het hebben van een eigen achterban (Van der Hout et. al. 2007). Andeweg & Thomassen (2007) zagen in hun onderzoek bijvoorbeeld ook dat Tweede Kamerleden die met voorkeurstemmen waren gekozen, minder geneigd zijn met de fractielijn mee te stemmen. Van der Kolk (2008, 29) rapporteert over het gehouden Burgerforum waarbij grote steun was voor het samenstellen van de kieslijsten door partijen, maar met de mogelijkheid voor burgers om nog invloed op de lijst te kunnen uitoefenen met voorkeurstemmen. Juist ook in gemeenten is dit relevant. Zo vertegenwoordigen raadsleden soms (voormalige) dorpskernen, wijken of buurten maar ook etniciteiten en andere groepen.

André et al. (2015) zien dat er in internationaal onderzoek minder aandacht is voor het representatief proportioneel kiesstelsel zoals dat vaak op continentaal Europa voorkomt. De voorkeurstemmen worden vaak gezien als iets dat alleen de kans op een zetel in het parlement vergroot. De voorkeurdrempel is daar van een hoogte die niet gemakkelijk is te behalen. Dat is niet terecht. Bij de nationale verkiezingen in België, Tsjechië en Slowakije bijvoorbeeld stellen de partijen een lijst op met lager geplaatste kandidaten die ook voorkeurstemmen opleveren wat het stemmenaantal voor de partij als geheel ook ten goede komt. Maar de kandidaten die veel persoonlijke stemmen hebben gehaald komen de verkiezingen daarna vaak op een hogere plek op de lijst te staan. In die zin is een voorkeurstem dus niet alleen bepalend voor de positie van de kandidaat bij de aankomende verkiezingen, maar ook voor de carrièrekansen later (André et al. 2015, 2-9). Folke, Persoon & Rickne (2016) voegen hier aan toe dat dit een soort *primary effect* van voorkeurstemmen is. Er wordt bij verkiezingen ook duidelijk wie er op de lijst het meest populair is onder de kandidaten. En er worden ook steeds vaker voorkeurstemmen uitgebracht. Van de lokale verkiezingen zijn geen onderzoek, maar bij de nationale verkiezingen zagen Van Holsteyn & Andeweg (2010) dat ongeveer 9% van de kiezers op dezelfde kandidaat zou hebben gestemd als deze voor een

andere partij op de kieslijst had gestaan. Van de mensen die op een andere kandidaat hadden gestemd dan de lijsttrekker gaf zelfs 11% aan op dezelfde kandidaat te hebben gestemd als die op een andere lijst stond. Dat betekent dat de voorkeurstemmen wel een factor is om rekening mee te houden.

2.2.2. Fractieafsplittingsen

O'Brien & Shomer (2013, 116; 131) stellen dat volksvertegenwoordigers toch vooral vanuit eigenbelang zullen handelen, en dat het daardoor waarschijnlijker is dat politici zich afsplitsen als zij geen toekomst meer zien binnen hun huidige partij, of als de partij waartoe zij behoren minder kans heeft op coalitiedeelname. Sieberer (2006, 158; 172) vond dat partijen die relatief geïsoleerd zijn in het politiek spectrum minder afsplittingsen zullen hebben omdat het voor individuele politici lastiger is om zich bij een andere groep aan te sluiten. Het is dan ook minstens de vraag hoezeer politici willen afsplitsen als wel hoezeer zij dit kunnen. Mershon (2014) concentreert zich in zijn onderzoek op de manier waarop politieke democratische instituties zijn vormgegeven, en de gevolgen die dat heeft op het politiek handelen van partijen en volksvertegenwoordigers. De simpele constatering dat politici alleen maar vanuit een rationele motivering zich inspannen in het politieke veld wijst hij af. Hazan (2013, 213) merkt tot slot op dat het lastig is om zomaar af te splitsen in een politieke fractie van een parlement. Zeker op nationaal niveau is het een hele operatie om een eigen fractie te beginnen, en buiten een bestaande politieke partij en organisatie is het ook een grote uitdaging om nog herkozen te worden bij de volgende verkiezingen. Dit is een stap die men dus ook niet zomaar zal zetten, ook al heeft een volksvertegenwoordiger een eigen mandaat buiten de partij. Deze internationale onderzoeken geven een kader waarbinnen *party switching* kan worden gezien. Toch is het beperkt toepasbaar op de fractieafsplittingsen op gemeenteniveau. Zeker in gemeenteraden is afsplitsen relatief makkelijk omdat alles kleinschaliger is dan in landelijke volksvertegenwoordiging. Tevens is de herverkiezing ook veel gemakkelijker in gemeenteraden. De afgelopen gemeenteraadsverkiezingen was het in het meest extreme geval, in kleinste gemeente Schiermonnikoog, al genoeg om 67 stemmen te halen voor een zetel in de gemeenteraad⁷. Daarbij is het gemakkelijker een beweging op te zetten op lokaal niveau rondom een thema of regio, en is het electoraat veel gemakkelijker te bereiken.

Ook op gemeenteniveau geldt de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers. In artikel 27 van de Gemeentewet⁸ staat "De leden van de raad stemmen zonder last". Dat betekent dat partijen hun kandidaten niet mogen dwingen om in lijn met de fractie te stemmen, en ook niet om voor die partij in de gemeenteraad te blijven. De zetel gaat naar de persoon, en niet naar de partij. Een

⁷ http://www.nlverkiezingen.com/GR_FR.html, ingezien 11 juni 2017.

⁸ Gemeentewet, geldend vanaf 1 januari 2017, geraadpleegd via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01>.

raadslid mag dus altijd afsplitsen. Maar wat beweegt een volksvertegenwoordiger om af te splitsen? Andeweg & Thomassen (2007) merken op dat als er een lage fractie-eenheid is, er een grotere kans is op afsplitsingen. Deze eenheid van de fractie komt in principe voort uit fractiecohesie. Deze fractiecohesie bestaat uit de ideologische verbondenheid van de fractieleden, en de eensgestemdheid over de rolopvatting van de volksvertegenwoordigers. Als de cohesie niet zo groot is, dan heeft de partijleiding nog altijd de mogelijkheid om door middel van fractiediscipline de eenheid van de fractie af te dwingen. Kortweg, als volksvertegenwoordigers in een fractie soortgelijke standpunten hebben, en hun rol op eenzelfde manier zien dan zal er een eenheid van de fractie zijn (Andeweg & Thomassen 2007). Andersom gesteld, als de fractie-eenheid laag is, dan is met die theorie de fractiecohesie laag en was fractiediscipline afwezig of niet effectief. Hoewel dit onderzoek is gericht op nationale politiek kan het met wat aanvullingen goed bruikbaar zijn. Alkemade (2013, 30) constateert dat lokale partijen meer afsplitsingen hebben, wat te herleiden zou zijn naar het gebrek van een landelijke leiding en partijorganisatie, waardoor het minder gemakkelijk is fractiediscipline van hogerhand af te dwingen. Sowieso is de vraag of landelijke partijen in de gemeentes die worden bestuurd enkele vrijwilligers zo effectief zijn in het afdwingen van fractie-eenheid. Dat zou betekenen dat de eenheid van lokale fracties sterker afhankelijk is van de fractiecohesie. Boogers & Ostaaijen (2011, 44-47) zien juist dat lokale verkiezingen veel minder ideologisch zijn dan de landelijke verkiezingen. De gemeenten die zij onderzochten verschilden sterk, maar er was wel een patroon zichtbaar dat de nationale trends ook zichtbaar werden weerspiegeld tijdens de gemeenteraadsverkiezingen. De lokale partijen hadden daar minder last van dan partijen die ook landelijk opereren omdat zij zich gemakkelijker kunnen profileren op lokale thema's. Het is natuurlijk sowieso de vraag hoezeer men op basis van ideologie kan besluiten over veel van de thans praktische zaken die de gemeente regelt. Dan blijft tot slot de rolopvatting over, Burgers verwachten van hun gemeenteraadsleden een waakhondfunctie, maar juist ook geslacht, leeftijd en etnische of culturele herkomst zijn belangrijke factoren voor het bepalen van een stem bij de gemeenteraadsverkiezingen (Denters 2012, 17-19). Als een raadslid zich minder ideologisch gebonden voelt rondom de lokale thema's, en partijen minder in staat zouden zijn effectieve fractiediscipline uit te oefenen, dan is de rolopvatting van een groter belang in lokale politiek.

2.3. Hypothesen

Bij die rolopvatting zit nu juist de crux. Alkemade (2013) heeft een waardevolle bijdrage geleverd over afsplitsingen in de lokale (Nederlandse) politiek, waarbij wordt gekeken hoezeer partijenmerken en gemeentekennmerken bepalend zijn voor de kans op fractieafplitsingen. Dat onderzoek richt zich echter niet op het individu en de motieven van het individuele raadslid, terwijl deze nu juist de beslissing maakt om af te splitsen. Waar voorkeurstemmen en fractie-eenheid ook

bij elkaar komen is het idee van *responsiveness*, aan wie is de volksvertegenwoordiger verantwoording schuldig. Bij een kiesstelsel met voorkeurstemmen is het duidelijk hoeveel mensen er op de kandidaat gestemd hebben, waardoor een politicus niet alleen verantwoording schuldig is aan de partij die hem op de kandidatenlijst heeft gezet, maar juist ook aan de mensen die hem hebben gekozen (Hazan & Rahat 2010). Andeweg & Thomassen (2007, 74-77) vonden ook dat op nationaal niveau Kamerleden die een persoonlijke campagne hebben gevoerd en ook met voorkeurstemmen zijn gekozen, zelfstandiger menen te opereren dan hun collega's die niet met voorkeurstemmen in de Kamer zijn gekozen. Dit effect zou bij raadsleden die *door* voorkeurstemmen zijn gekozen dus nog groter kunnen zijn dan raadsleden die *met* voorkeurstemmen zijn gekozen. Eigenlijk komt het erop neer dat voorkeurstemmen een politicus een eigen mandaat geven, een soort democratische legitimiteit bovenop de juridische legitimiteit van de volksvertegenwoordiging. Als deze rolopvatting volgens de theorie van Andeweg & Thomassen (2007) in de gemeenteraad in veel mindere mate wordt geremd door ideologische verbondenheid en fractiediscipline is de volgende hypothese te formuleren:

H1: gemeenteraadsleden die met voorkeurstemmen gekozen zijn, zullen vaker afsplitsen van de fractie, dan hun collega's die niet met voorkeurstemmen zijn gekozen.

3. Methode

3.1. Casusselectie

Er is gekozen om het effect van voorkeurstemmen op fractieafsplittingsen lokaal te bekijken omdat volgens de theorie als er al een effect is dat op gemeenteniveau duidelijk zichtbaar zou moeten worden. Andere factoren die fractieafsplittingsen voorkomen zijn daar minder aanwezig dan in de nationale politiek. De afsplitsende gemeenteraadsleden van 3 maart 2006 tot en met 11 juni 2016 zullen worden meegenomen in het onderzoek. Daarbij maakt het niet uit of deze raadsleden een

eigen fractie zijn begonnen of zich hebben aangesloten bij een andere bestaande fractie. Op dit moment is ongeveer drie kwart van de huidige zittingstermijn sinds de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen verstreken. Gemeenten die de afgelopen twee verkiezingen zijn gefuseerd worden in dit onderzoek niet meegenomen om te voorkomen dat daar een effect in zit waar dit onderzoek niet naar kijkt.

3.2. Methode van onderzoek

Om te achterhalen wat de invloed van voorkeurstemmen is op fractieafsplittingsen is het wenselijk een inventarisatie gebruiken van alle raadsleden die met voorkeurstemmen zijn gekozen, met daarbij hoeveel er zijn afgesplitst. Op die manier wordt er geselecteerd op de onafhankelijke variabele. Helaas is deze data niet beschikbaar. De Vereniging Nederlandse Gemeenten geeft aan geen register bij te houden van de gemeenteraadsleden die hun oorspronkelijke fractie hebben verlaten. Ook de Kiesraad geeft aan zich alleen bezig te houden met het verkiezen van raadsleden, en dat staat los van wat het mogelijk afsplitsen van raadsleden na de verkiezingen. Er is ook geen ander onderzoek hiernaar gedaan waarvan mogelijk de dataset zou kunnen worden gebruikt. Daarom wordt een alternatieve onderzoeksmethode aangewend om toch de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Deze bestaat uit het nagaan van de invloed van voorkeurstemmen op individueel niveau en op gemeenteniveau. Zo kan op twee verschillende manier de hypothese alsnog worden getest.

Op individueel niveau wordt een lijst gemaakt van alle raadsleden die zich hebben afgesplitst van hun oorspronkelijke fractie. Deze data wordt verzameld aan de hand van digitale berichten die worden gevonden via de krantenzoekmachine LexisNexis en via de zoekmachine Google, waarbij wordt gezocht op de zoekwoorden 'raadslid', 'stapt' en 'voortaan'. Vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zijn gemeenten wel verplicht om hun proces verbaal aan de Kiesraad te doen toekomen. De Kiesraad bezit wel een document met daarin alle voorkeurstemmen van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen. Aan de hand van dit document wordt handmatig per geval berekend of het raadslid de voorkeurdrempel heeft gehaald en of dat heeft geleid tot een doorbreking van de lijstvolgorde. Voor de verkiezingen van 2006 en 2010 zijn de griffiers aangeschreven met het verzoek het proces-verbaal te sturen van de betreffende verkiezingsuitslagen. Reinier Fleurke is werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft uit eigen interesse ook de voorkeurdrempel bij de afgelopen verkiezingen geïnventariseerd. Hij is bereid geweest zijn lijst beschikbaar te stellen voor dit onderzoek.

Op gemeenteniveau ziet Alkemade (2013) dat gemeenten met minder dan 20.000 inwoners minder afsplittingsen hebben dan gemeenten met meer inwoners. Dat wijst potentieel in de richting dat er iets anders is in de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. En dat blijkt ook het geval. Van

1917 tot 1921 gold in Nederland een kiessysteem waarbij na de verkiezingen eerst de kandidaten werden verkozen die zelfstandig de kiesdeler hebben gehaald. Daarna werden de kandidaten op volgorde van voorkeurstemmen gekozen. Dat leidde tot onevenredig veel invloed van de kiezers op de volgorde van de kandidaten vond men. Immers, met enkele stemmen kon de lijst worden doorbroken die door (toen nog) duizenden partijleden was vastgesteld. Daarom werd een voorkeurdrempel ingesteld van 50% van de kiesdeler. Pas als een kandidaat een halve kiesdeler had behaald kon hij de lijstvolgorde doorbreken en werd hij door voorkeurstemmen gekozen. In de wijziging op de Kieswet van 1997⁹ werd ook gesteld dat meer mensen de ambitie moesten hebben de voorkeurdrempel te halen, en dus werd deze naar 25% van de kiesdeler verlaagd. Behalve voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, omdat anders de voorkeurdrempel op enkele stemmen zou kunnen vallen. En dat was toen nog belangrijker dan nu, als men in ogeschouw neemt dat er in 1997 veel meer kleinere gemeenten waren dan er nu nog door fusies zijn overgebleven¹⁰. Was in 1998 nog zo'n 48% van de raadsleden van een gemeente met minder dan 20.000 inwoners, is dat nu nog maar 21%.

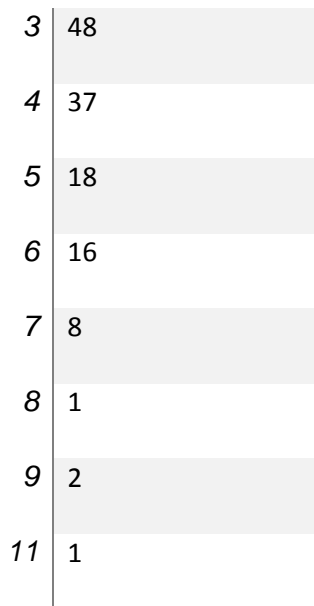
Op gemeenteniveau waren er in 2014 maar liefst 380 gemeenten die meededen aan de verkiezingen, waarbij er voor 8550 zetels werd gestemd. Dat leverde een flink aantal lijstdoorbrekingen op.

Aantal raadsleden met doorbreking *Aantal gemeenten*

1	73
2	54

⁹ Tweede Kamer, Kamerstuk 25 221 nr. 3. (1997, 5 februari). Wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997.

¹⁰ Vereniging Nederlandse Gemeentes: https://vng.nl/files/vng/persoonlijke_gegevens_raadsleden_2016.pdf. Ingezien op 9 juni 2017.



Tabel 1, aantal gemeenten met lijstdoorbrekingen door voorkeurstemmen.

In 258 gemeenten leidden voorkeurstemmen tot tenminste een doorbreking van de volgorde van de kieslijst. Dat ging in ongeveer 15% van de gemeenten om vijf of meer doorbrekingen, met zelfs een uitschieter van 11 raadsleden in Venray. In het totaal werden er van de 8550 raadsleden 767 (8,97%) gekozen *door* voorkeurstemmen. Maar de gemeenten waar Alkemade (2013) naar verwijst die met minder fractieafsplittingsen te maken hebben, hebben ook een hogere voorkeurdrempel. Als de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners ook een hoge voorkeurdrempel zouden hebben ziet het beeld er heel anders uit. Dit wijst erop dat er in ieder geval ook veel minder raadsleden met voorkeurstemmen gekozen zouden zijn.

Aantal raadsleden met doorbreking *Aantal gemeenten*

1	78
2	12
3	2

Tabel 2, aantal gemeenten met meer dan 20.000 inwoners met lijstdoorbrekingen door voorkeurstemmen als de voorkeurdrempel 50% van de kiesdeler zou zijn.

Voor dit onderzoek wordt de lijst van Nederlandse gemeenten naar aantal inwoners gevonden via Statline van het Centraal Bureau voor de Statistiek¹¹. Voor het doel van dit onderzoek zijn gemeenten die na 2014 zijn gefuseerd en gemeenten die niet meededen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 niet doorslaggevend en worden derhalve buiten beschouwing gelaten. Vervolgens wordt een inventarisatie gemaakt van het aantal raadsleden dat in gemeenten die net onder het aantal inwoners voor een lage voorkeurdrempel zitten, en de gemeenten die daar net boven zitten. Hiervoor worden alle gemeenten die op 1 januari 2013 tussen de 17.500 en 22.500 inwoners hadden meegenomen. Die datum is ook de peildatum voor de Kiesraad op basis waarvan werd besloten welke kiesdrempel werd gehanteerd voor de verkiezingen in 2014. Als voorkeurstemmen ertoe zouden doen is het aannemelijk dat er een patroon is te zien dat er in de gemeenten waar een hoge voorkeurdrempel geldt ook minder mensen met voorkeurstemmen gekozen worden.

3.3. Problemen en beperkingen

Zoals al eerder aangegeven heeft deze manier van onderzoeken wel zijn beperkingen. Doordat er geen register is van alle afsplitsingen is het niet mogelijk om na te gaan of alle afsplitsingen die er tussen 2006 en 2017 zijn geweest zijn meegenomen. Nu zijn de berichtgegevens van lokale media sowieso schaarser en het archief is niet altijd op orde. Dat betekent dat zeker een heel aantal afsplitsingen niet meer vindbaar zijn en ook niet bijgehouden zijn. Dit komt de betrouwbaarheid van de onderzoeksbevindingen niet ten goede.

Ook is het lastig de gemeentepolitiek te vangen in generieke modellen omdat er vaak ook persoonlijke verhoudingen meespelen. De precieze oorzaak van het vertrek bij de fractie is niet altijd duidelijk. Dat kan zijn door ziekte, of het hebben van andere omstandigheden zoals een te drukke baan naast het raadswerk. Of het aangaan van een wethouderschap. Niet alle afsplitsingen zijn om duidelijke redenen tot stand gekomen, althans voor een buitenstaander. Sommige afsplitsingen of vertrekken komen voort uit integriteitskwesaties, dat laat zich ook niet echt vatten in een relevantie voor voorkeurstemmen.

Tot slot is de lokale en persoonlijke component van elke voorkeurstem niet altijd te generaliseren. Kiezers kunnen een voorkeurstem om tal van redenen geven (eerste vrouw op de lijst, etnische

¹¹ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/search/?Q=inwoners+gemeente+per+maand&LA=NL>, ingezien 10 mei 2017.

verwantschap, ideologische verbondenheid), maar die redenen kunnen elk een eigen uitwerking hebben op de mate waarin een raadslid zich onafhankelijker acht.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de structuur aangehouden waarbij eerst in kaart wordt gebracht wat de effecten zijn voorkeurstemmen op individueel niveau. Daarna wordt geïnventariseerd hoe de gegevens zich vertalen op gemeenteniveau.

4.1. Individueel niveau

Er zijn in het totaal 121 casussen gevonden van raadsleden die zijn vertrokken uit de fractie, middels de digitale zoekmachines en zoekwoorden. Daarbij kon er van 98 raadsleden worden vastgesteld met hoeveel voorkeurstemmen zij gekozen waren, op basis van de gegevens van de Kiesraad of de processen-verbaal van de griffiers kon worden vastgesteld of deze raadsleden *met* voorkeurstemmen zijn gekozen en of zij *door* voorkeurstemmen zijn gekozen. In negen gevallen bleek het raadslid door een politiek conflict uit de gemeenteraad te zijn gegaan. Deze casussen worden niet meegenomen.

Van de 98 raadsleden die zich afsplitsten hebben er 62 een eigen fractie gestart, en 36 raadsleden hebben zich bij een andere al bestaande fractie aangesloten. Van deze groep zijn 52 raadsleden met voorkeurstemmen gekozen (53%), waarvan 21 raadsleden *door* voorkeurstemmen zijn gekozen (21,4%).

Op landelijk niveau is een steekproef genomen van 1643 gekozen gemeenteraadsleden. Hiervan zijn 591 raadsleden niet met voorkeurstemmen gekozen (36%), 1051 raadsleden zijn *met* voorkeurstemmen gekozen (64%) en 129 raadsleden zijn *door* voorkeurstemmen gekozen (7,85%).

Tabel 3, raadsleden en voorkeurstemmen

	Alle raadsleden	Afgesplitste raadsleden
Zonder voorkeurstemmen gekozen	36%	47%

Met voorkeurstemmen gekozen	64%	53%
Door voorkeurstemmen gekozen	7,85%	21,5%

Het evidente deel van het resultaat is dat het percentage raadsleden dat *door* voorkeurstemmen is gekozen en zich heeft afgesplitst vele malen hoger is dan wat te verwachten zou zijn als voorkeurstemmen geen effect zouden hebben. Dit sluit aan bij de literatuur over de functie van voorkeurstemmen als persoonlijk mandaat en het kunnen doorbreken van de lijstvolgorde. Andersom zijn er ook meer raadsleden die niet met voorkeurstemmen gekozen zijn die afsplitsen. Dit is dan weer in contrast met wat de theorie zou zeggen. Raadsleden die niet met voorkeurstemmen zijn verkozen zijn toch beter vertegenwoordigd in de groep afgesplitste raadsleden dan men zou vermoeden.

4.2. Gemeenteniveau

In het totaal zijn er 824 gemeenteraadsleden gekozen in de 25 gemeenten met tussen de 17.500 en 20.000 inwoners en 21 gemeenten met tussen de 20.000 en 22.500 inwoners. In de kleinere gemeenten met de hoge voorkeurdrempel wordt 46% van de raadsleden gekozen zonder voorkeurstemmen. 54% Van de raadsleden wordt gekozen met voorkeurstemmen en er waren slechts 9 doorbrekingen van de kieslijst door het behalen van de voorkeurdrempel, wat neerkomt op 2% van de raadsleden. In de gemeenten die net in de categorie vallen voor de lagere voorkeurdrempel ziet dat er heel anders uit. 311 Van de 399 raadsleden is met voorkeurstemmen gekozen, wat 78% van de raadsleden betekent. Maar ongeveer een vijfde van de raadsleden is zonder voorkeurstemmen gekozen, en 8% van de raadsleden in deze gemeenten is gekozen door voorkeurstemmen en heeft daarmee de lijstpositie doorbroken.

Tabel 4, voorkeurstemmen in gemeenten met 17.500 – 22.500 inwoners

	Gemeente met 17.500 – 20.000 inwoners	Gemeente met 20.001 – 22.500 inwoners	Alle raadsleden

Zonder voorkeurstemmen gekozen	46%	22%	36%
Met voorkeurstemmen gekozen	54%	78%	64%
Door voorkeurstemmen gekozen	2%	8%	7,85%

Het is duidelijk dat er een groot verschil zit in de gemeenten, terwijl er aangenomen mag worden dat de gemeenten zelf buiten de hoogte van de voorkeurdrempel niet verschillen. Het is tenslotte niet aannemelijk dat een gemeente met 19.999 inwoners op basis van dat inwonertal verschilt van een gemeente met 20.001 inwoners. Gemeenten met een hoge voorkeurdrempel hebben ook minder raadsleden die met voorkeurstemmen gekozen zijn, dan de gemeenten van een gelijke grootte die een lage voorkeurdrempel hebben. Wanneer wordt gekeken naar alle raadsleden dan blijkt dat de groep raadsleden uit gemeenten met tussen de 20.001 en 22.500 inwoners ongeveer evenveel lijstdoorbrekingen laten zien, maar wel veel meer raadsleden kennen die met voorkeurstemmen gekozen waren. Een opvallende gemeente was wel Roerdalen (20.996 inwoners) waar de voltallige gemeenteraad met voorkeurstemmen is gekozen. Dat was met enig rekenwerk niet het geval geweest als Roerdalen een voorkeurdrempel van 50% van de kiesdeler zou hebben.

5. Conclusie

Dit onderzoek heeft zich georiënteerd op de vraag of voorkeurstemmen bij de lokale verkiezingen invloed hebben op de kans dat raadsleden zich afsplitsen. Afsplitsen betekent dat een raadslid dat besluit om uit zijn fractie te stappen, en zich aan te sluiten bij een andere politieke fractie of een

eigen fractie te starten in de gemeenteraad. Twee onderzoeken lieten zien op welke schaal raadsleden uit de gemeenteraad vertrekken, maar gaven geen inzicht in de raadsleden die in de gemeenteraad blijven zitten en zich afsplitsen. En dat terwijl er veel te doen is rondom afsplitsingen. Deze worden weggezet als zetelroof (Waling 2017) maar leiden ook regelmatig tot problemen in de gemeente, doordat kleine fracties minder goed hun politieke werk kunnen uitvoeren. Veel afsplitsingen in gemeenteraden schaadt zelfs de bestuurbaarheid van gemeenten en kan leiden tot bestuurlijk gedonder (Korsten & Schoenmaker 2011, 32; De Bok 2010).

In dit onderzoek wordt gekeken of er een verband is tussen het zijn verkozen met voorkeurstemmen en de kans op fractie-afplitsingen. Dit komt voort uit een onderzoek van Alkemade (2013) naar de relatie tussen partijenmerken en gemeentekennmerken en de kans op afsplitsingen. Daarin wordt geen verband gevonden tussen de bestaansduur van de partij en fractieafplitsingen, of de gemeenteregio en de kans op fractie-afplitsingen. Wel vindt Alkemade (2013) onverwacht een verband tussen gemeentegrootte en de kans op fractieafplitsingen, waarbij juist kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners met minder fractieafplitsingen te maken krijgen. Het enige wat anders is in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners in dit opzicht is de hoogte van de voorkeurdrempel. Dat maakte het interessant uit te zoeken welke invloed voorkeurstemmen kunnen hebben op fractieafplitsingen, met als hoofdvraag “is er een verband tussen het behalen van de voorkeurdrempel en de kans op afsplitsingen in de gemeenteraad?”

De maatschappelijke relevantie ligt besloten in het feit dat voorkeurstemmen steeds vaker worden uitgebracht op lager geplaatste kandidaten, maar dat dit mogelijk zou kunnen leiden tot fractieafplitsingen. En dat kan een onbedoeld effect zijn waar de kiezer geen rekening mee heeft kunnen houden. De wetenschappelijke relevantie ligt vooral in het aanvullen van een kennisgebied. Er is veel geschreven over fractieafplitsingen, of in de internationale literatuur over *party switching*. Ook zijn er meerdere onderzoeken gedaan naar voorkeurstemmen aan de kant van de kiezer die ze uitbrengt, en de partij die zijn kandidatenlijst zo inricht om veel stemmen te halen bij de verkiezing. Het verband tussen voorkeurstemmen als persoonlijk mandaat en de kans op fractieafplitsing is nog niet onderzocht. Als er zorgen zijn over de bestuurbaarheid van gemeenten op basis van fractieafplitsingen zou dat een motivering kunnen zijn om ook naar de voorkeurstemmen te kijken.

Dit onderzoek richt zich op enerzijds het ontstaan van een fractieafplitsing en anderzijds de manier waarop voorkeurstemmen de kans daarop kunnen vergroten. Andeweg & Thomassen (2007) geven een theoretisch model waarbij gedeelde ideologie en eenzelfde manier van rolopvatting politici in hun fractie bindt, dat is fractiecohesie. Als de fractie niet

erg cohesief is kan de partijleiding alsnog eendrachtig optreden van de fractie afdwingen door fractiediscipline. Doordat dit onderzoek zich richt op gemeenteniveau is het model van Andeweg & Thomassen (2007) wellicht erg bruikbaar. Gemeenteraadsverkiezingen zijn minder ideologisch, waarbij het ook de vraag is hoezeer de veelal praktische besluiten die op gemeenteniveau worden genomen ideologisch van aard zijn (Boogers & Ostaaijen 2011). Ook fractiediscipline is in mindere mate aanwezig. In de eerste plaats omdat het bestuur van lokale politieke partijen vaak in handen is van vrijwilligers, daarbij zijn de fracties kleiner en minder professioneel. Dat betekent dat er meer ruimte is voor de rolopvatting van het raadslid. Raadsleden die *met* voorkeurstemmen gekozen zijn zouden zich onafhankelijker kunnen achten van de fractie, niet op de laatste plaats omdat bij gemeenteraadsverkiezingen er grote waarde wordt gehecht aan persoonlijke factoren bij het uitbrengen van de stem (Denters 2012). Raadsleden die *door* voorkeurstemmen zijn gekozen stonden aanvankelijk te laag op de lijst om te worden gekozen, maar zijn door het behalen van de voorkeurdrempel alsnog gekozen. Deze raadsleden hebben een relatief onafhankelijke positie van de fractie omdat zij in mindere mate hun raadszetel aan de partij hebben te danken.

Een ideaal onderzoek, waarbij wordt geselecteerd op de onafhankelijke variabele en door middel van het analyseren van een grote dataset uitspraken kunnen worden gedaan, was helaas niet mogelijk. In Nederland wordt het niet bijgehouden als raadsleden zich afsplitsen. Om de hoofdvraag toch te kunnen beantwoorden zijn twee alternatieve onderzoeksmethoden voorgesteld. Allereerst wordt een inventarisatie gemaakt van de raadsleden die zich de afgelopen jaren hebben afgesplitst, vervolgens wordt onderzocht of zij *met* of zelfs *door* voorkeurstemmen gekozen zijn. Van de 121 gevonden casussen van vertrokken raadsleden kon van 98 raadsleden worden vastgesteld dat zij waren afgesplitst en met hoeveel voorkeurstemmen zij gekozen waren. Uit de steekproef van alle raadsleden in Nederland bleek dat ongeveer tweederde van de raadsleden met voorkeurstemmen gekozen zijn. Onder de afgesplitste raadsleden was dat maar 53%. Dat wijst er niet op dat voorkeurstemmen de kans op afsplitsingen vergroten. Dit kan echter komen doordat vrijwel alle fractievoorzitters met voorkeurstemmen worden gekozen, en zij wellicht minder gelegen zijn zich af te splitsen omdat ze al fractievoorzitter zijn. Er is wel een duidelijk effect te zien wanneer wordt gekeken naar de raadsleden die zijn verkozen *door* voorkeurstemmen. Van alle Nederlandse raadsleden is slechts 7,85% verkozen door voorkeurstemmen. Van de afgesplitste raadsleden is 21,5% verkozen door voorkeurstemmen. De hypothese dat raadsleden die met voorkeurstemmen gekozen zijn, vaker zullen afsplitsen moet dus worden verworpen op grond van deze bevindingen. Maar dat wel met de kanttekening dat

raadsleden die *door* voorkeurstemmen zijn verkozen daadwerkelijk veel vaker afsplitsen. En dat kunnen ook per definitie geen lijsttrekkers zijn.

De tweede invalshoek was op gemeenteniveau. Gemeenten tussen de 17.500 en 20.000 inwoners zullen in principe niet verschillen van gemeenten met tussen de 20.001 en 22.500 inwoners, behalve dat zij respectievelijk een voorkeurdrempel hebben van 50% en 25% van de kiesdeler. Door de voorkeurstemmen van de 824 verkozen raadsleden uit deze groep gemeenten te analyseren kan het effect van de voorkeurdrempel worden gevonden. Dit levert het beeld op dat gemeenten met een hoge voorkeurdrempel daadwerkelijk minder raadsleden hebben die worden gekozen met voorkeurstemmen dan de gemeenten met een lage voorkeurdrempel. In deze eerste groep is slechts 2% van de raadsleden *door* voorkeurstemmen gekozen, tegenover het landelijk gemiddelde en het gemiddelde van de gemeenten met een hoge voorkeurdrempel van ongeveer 8% van de raadsleden. De vondst van Alkemade (2013) wordt hiermee bevestigd, in gemeenten met een hoge voorkeurdrempel worden minder raadsleden met voorkeurstemmen gekozen en zij kennen volgens Alkemade ook minder afsplitsingen. Hier lijkt dus sprake te zijn van een verband. Temeer omdat de gemeenten op andere vlakken niet verschillen. De hypothese kan op grond van deze invalshoek worden aangenomen, met een klein effect voor verkozen worden *met* voorkeurstemmen en een groter effect voor verkozen worden *door* voorkeurstemmen.

5.1 Discussie

Dit onderzoek geeft geen duidelijk uitsluitsel over het effect van het zijn verkozen *met* voorkeurstemmen op de kans dat een raadslid zich afsplitst. Hiervoor is simpelweg meer onderzoek nodig. Vanaf 2014 worden de stemuitslagen van de lokale verkiezingen ook beter bijgehouden. Dat geeft kansen voor toekomstig onderzoek, waarbij gemakkelijker een meerjarenoverzicht gemaakt kan worden of dit effect zich in meerdere jaren ook voordoet. Hiermee kan bijvoorbeeld worden uitgesloten dat de recente landelijke verkiezingen van invloed zijn op het aantal afsplitsende raadsleden. Juist omdat er zo'n sterk verband bestaat tussen de landelijk politieke trends en de lokale uitslagen en thema's. Deze factoren kunnen toekomstige onderzoeken ook meenemen.

Het grote verschil tussen gemeenten met tussen de 17.500 en 20.000 inwoners en gemeenten met tussen de 20.001 en 22.500 inwoners kan deels worden verklaard door de werking van de voorkeurdrempel. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de gevolgen van het inwoneraantal in combinatie met de hoogte van de voorkeurdrempel op het daadwerkelijk benodigde aantal voorkeurstemmen. Het valt direct op dat een raadslid bij een hoge opkomst in een gemeente met bijvoorbeeld 20.000 inwoners maar liefst 500 voorkeurstemmen nodig heeft. Terwijl een raadslid in een gemeente met 20.001 inwoners slechts 224 voorkeurstemmen nodig heeft. Deze harde 'knip' in

benodigde voorkeurstemmen om de voorkeurdrempel te halen zorgt ervoor dat er in ieder geval in kleine gemeenten de voorkeurdrempel lastig te halen is. Er zou meer onderzoek nodig zijn of dit de achterliggende oorzaak is van de gevonden aanwijzing dat gemeentegrootte ertoe doet.

Tot slot staat elke afsplitsing op zichzelf. Sommige raadsleden hebben de voorkeurdrempel op enkele stemmen na niet gehaald en worden daardoor niet meegenomen als kanshebber op afsplitsingen. Een vervolgonderzoek zou ook kunnen kijken of het absolute aantal voorkeurstemmen invloed heeft op de kans op fractieafplitsing, omdat daarmee ook een generaliseerbare uitspraak gedaan kan worden. Ook viel het op dat de gevonden raadsleden die waren opgestapt maar ook de politiek hadden verlaten geen van allen *door* voorkeurstemmen gekozen waren, en in slechts twee gevallen wel *met* voorkeurstemmen gekozen waren. Er zou dus een mogelijkheid kunnen bestaan dat raadsleden die niet met voorkeurstemmen zijn verkozen ook vaak de fractie verlaten, maar er dan ook voor kiezen om de politiek te verlaten. Terwijl hun collega's die wel een groter persoonlijk mandaat menen te hebben vaker doorgaan als zelfstandige fractie. Met tot besluit de voorzichtige constatering die met dit onderzoek nog onvoldoende kan worden onderbouwd, dat raadsleden die *met* voorkeurstemmen gekozen zijn vaker zelfstandig afsplitsen. En raadsleden die afsplitsen en niet met voorkeurstemmen gekozen zijn doen dat vaker samen met een fractiegenoot.

Er is kortom nog veel te onderzoeken op het raakvlak van voorkeurstemmen en fractieafplitsingen. Dit onderzoek heeft getracht een voorzichtige duiding te geven aan de richting waarin kan worden gezocht. Raadsleden die *met* voorkeurstemmen zijn verkozen splitsen niet overduidelijk vaker af. Raadsleden die *door* voorkeurstemmen zijn gekozen lijken gemiddeld wel vaker zelfstandig verder te gaan of zich aan te sluiten bij een andere partij.

6. Literatuurlijst

- Alkemade, M.P. (2013) *Fractieafsplittingsen in de lokale politiek. De relatie tussen partij- en gemeentekennmerken, en de kans op fractieafsplittingsen*. Masterscriptie, Universiteit Leiden.
- Andeweg, R.B. & Thomassen, J.J.A. (2007). *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- André, A., Depauw, S., Shugart, M.S. & Chytilék, R. (2015). Party nomination strategies in flexible-list systems: Do preference votes matter? *Party Politics*, 1(12), pp. 1-12.
- Bok, de M. (2010). Van abdicatie tot zetelroof: Begrippen uit het staatsrecht verklaard door Max de Bok: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boogers, M.J.G.J.A. & Ostaaijen, van J.J.C. (2011). Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. *Bestuurswetenschappen*, 65(6), pp. 35-54.
- Denters, S.A.H. (2012). A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van de Nederlandse burger. *Bestuurswetenschappen*, 66(3), pp. 14-34.
- Folke, O., Persoon, T. & Rickne, J. (2016). The Primay Effect: Preference Votes and Political Promotions. *American Political Science Review*, 110(3), pp. 559-578.
- Grimberg, M. & Vollaard, H. (2016). De rekrutering en selectie van kandidaat-gemeenteraadsleden. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), pp. 20-42.
- Hazan, R.Y. & Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hazan, R.Y. (2014). Candidate Selection: Implications and Challenges for Legislative Behavior. In Martin, S., Saalfeld, T. & Strom, K.W. (Ed.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0015
- Holsteyn, van J. & Andeweg, R.B. (2010). Demoted leaders and exiled candidates: Disentangling party and person in the voter's mind. *Electoral Studies*, 29(4), pp. 628-635.
- Hout, van der E., Lucardie, A., Marchand, A., Voerman, G. & Woude, van der W. (2007). Representatie, fractiediscipline en financiering. Drie onderzoeken rondom het advies over een nieuw kiesstelsel. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kolk, van der H. (2008). Kiezen voor een nieuw kiesstelsel, Deel 2: informatieverwerving, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006. Ingezien via: http://www.utwente.nl/mb/pa/staff/kolk/bf_verslag_deel_2_versie_4.pdf op 12 april 2017.
- Korsten, A. & Schoenmaker, M. (2011). Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten. Tijd voor de bestuurschout? *Bestuurswetenschappen*, 3, pp. 28-49.
- Mershon, Carol. (2014). Legislative Party Switching. In Martin, S., Saalfeld, T. & Strom, K.W. (Ed.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0015
- Mügge, L.M. (2016). Intersectionality, Recruitment and Selection: Ethnic Minority Candidates in Dutch Parties. *Parliamentary Affairs*, 69, pp. 512-530.
- O'Brien, D.Z. & Shomer, Y. (2013). A Cross-National Analysis of Party Switching. *Legislative Studies Quarterly*, 38(1), pp. 111-141.
- Schoenmaker, M. (2011). Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Sieberer, U. (2006). Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis. *The Journal of Legislative Studies*, 12(2), pp. 150-178.
- Spies, D.C. & Kaiser, A. (2014). Does the mode of candidate selection affect the representativeness of parties? *Party Politics*, 20(4), pp. 576-590.
- Voerman, G. (2014). Kandidaatstelling op Landelijk Niveau. In: S. de Lange, M. Leyenaar en P. de Jong, red., *Politieke Partijen: Overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 45-62.
- Waling, G. (2017). Zetelroof. Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer 1917-2017. Nijmegen: Vantilt.

7. Bijlagen

7.1 Overzicht hoogte voorkeurdrempel naar gemeentegrootte.

Bij een opkomst van 84% (de hoogste opkomst bij de verkiezingen in 2014).

AANTAL INWONERS		RAADSZETELS	LAGE KIESELER	VK- DREMPEL	HOGHE KIESELER	VK- DREMPEL
0	3000	9	0	0	284,3333	142
3001	6000	11	232,7139	116	465,2727	233
6001	10000	13	393,7579	197	656,1538	328
10001	15000	15	568,7235	284	853	427
15001	20000	17	752,6972	376	1003,529	502
20001	25000	19	897,9396	224	1122,368	281
25001	30000	21	1015,517	254	1218,571	305
30001	35000	23	1112,646	278	1298,043	325
35001	40000	25	1194,234	299	1364,8	341
40001	45000	27	1263,735	316	1421,667	355
45001	50000	29	1323,65	331	1470,69	368
50001	60000	31	1375,834	344	1650,968	413
60001	70000	33	1550,935	388	1809,394	452
70001	80000	35	1706,024	427	1949,714	487
80001	100000	37	1844,347	461	2305,405	576
100001	200000	39	2187,201	547	4374,359	1094
200001	1000000	45	3791,13	948	18955,56	4739

In dit overzicht is elke rij een gemeente met de maximale en minimale voorkeurdrempel.

Bijvoorbeeld de gemeentes met 10.001 of 15.000 inwoners hebben eenzelfde aantal raadszetels wat resulteert in een andere voorkeurdrempel.

In deze tabel is rekening gehouden met een verhoogde voorkeurdrempel voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.