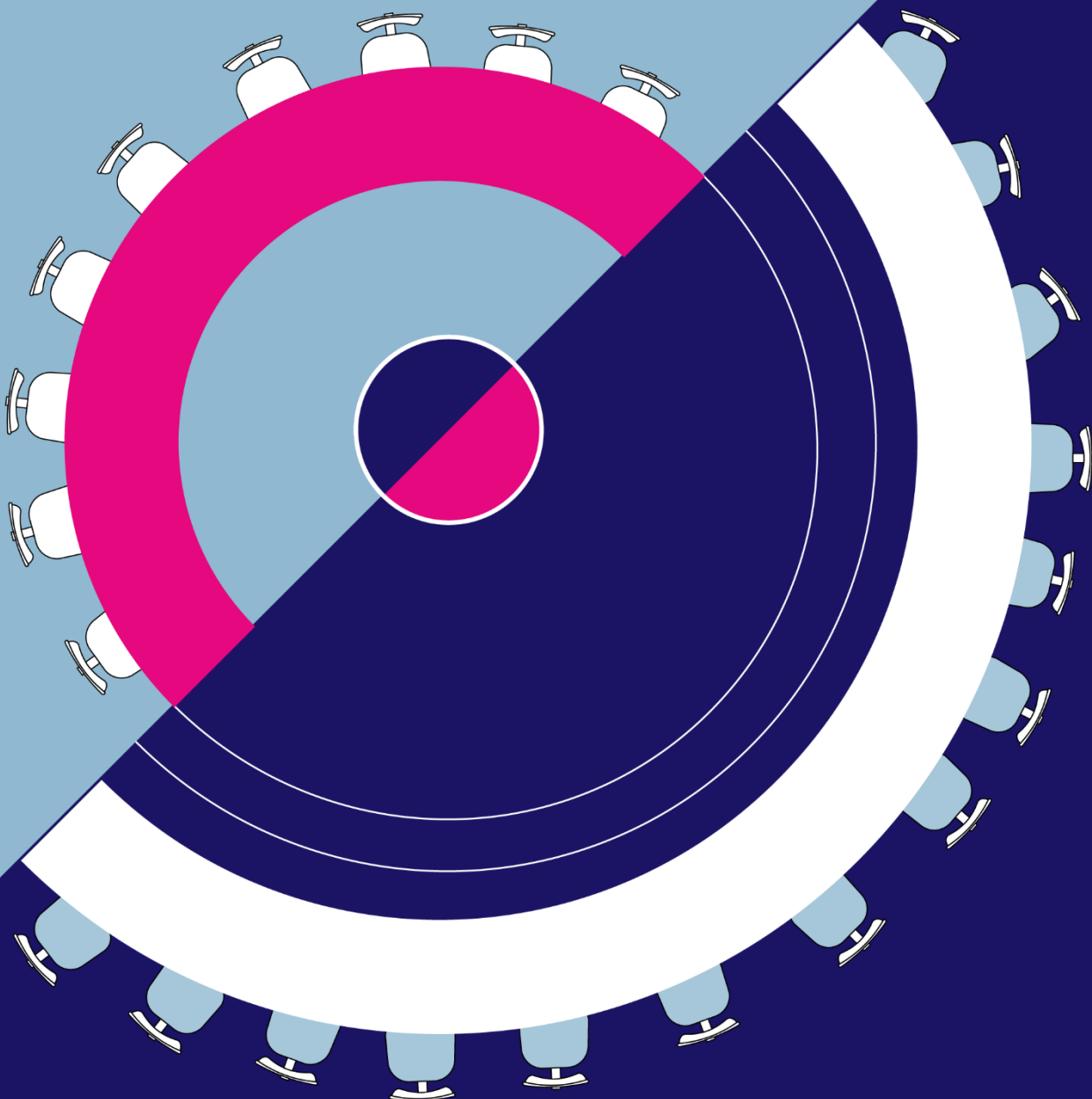


Bijlagenbundel

Onderzoek naar de uitbreiding van het
aantal raads- en Statenleden



Inhoudsopgave

Bijlage A - Politiek-theoretische beschouwing: Wat is het optimale aantal raads- en statenleden?	3
Bijlage B – Het effect van raads grootte op de samenstelling van gemeenteraden	15
Bijlage C – Agenda-analyse	24
Bijlage D – Debat-analyse: Grotere raad, beter debat?	28



Bijlage A - Politiek-theoretische beschouwing: Wat is het optimale aantal raads- en statenleden?

Simon Otjes
Universiteit Leiden

Marcel Boogers
Necker / Universiteit Utrecht

Sabine van Zuydam
Necker

Geerten Boogaard
Universiteit Leiden

1 Inleiding

Tegen de achtergrond van discussies over de toegenomen werkdruk van gemeenteraads- en provinciale statenleden en de gevolgen daarvan voor de aantrekkelijkheid van het ambt, wordt nagedacht over de vraag of de omvang van gemeenteraden en provinciale staten nog wel passend is. Ook omdat het aantal decentrale volksvertegenwoordigers in Nederland veel lager is dan in andere Europese landen (Otjes, 2024). In dit essay beantwoorden we daarom de vraag: *'Welke theoretische kwaliteitsnormen gelden voor volksvertegenwoordigingen en wat zijn de implicaties hiervan voor het ideale aantal raads- of statenleden?'*.

Sinds het verschijnen van de Federalist Papers (Madison 1788, Federalist Paper 55) is er discussie over het aantal volksvertegenwoordigers. De observatie dat "geen politiek vraagstuk zo weinig vatbaar is voor een precieze oplossing als het aantal volksvertegenwoordigers" geldt nog steeds (Putman, 2023). Er zijn sommige sociaalwetenschappers die stellig beweren het optimale aantal volksvertegenwoordigers te kunnen vaststellen met behulp van elegante (Taagepera 1972) of zeer complexe berekeningen (Gamberi et al. 2021; Godefroy en Klein 2018; Auriol en Gary-Bobo 2012). De meeste prominente hiervan is Taagepera's (1972) derdemachtswortelwet. Hij weegt twee daarbij waarden tegenover elkaar af: responsiviteit (wat vraagt om een grote volksvertegenwoordiging) en effectiviteit (wat juist een kleine volksvertegenwoordiging vereist). Deze eenvoudige afweging gaat voorbij aan alle andere waarden die moeten worden afgewogen bij de beslissing over het aantal volksvertegenwoordigers. Wij kiezen er daarom hiervoor om in dit essay drie waardenclusters te presenteren die een rol spelen in het debat over de omvang van gemeenteraad of provinciale staten: representativiteit en responsiviteit, besluitvorming en deliberatie, sturing en controle (zie: Muzzio & Tompkins 1989). Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie geven we per waardencluster theoretische argumenten en empirisch bewijs voor een grote of kleine volksvertegenwoordiging.

2 Representativiteit en responsiviteit

Het eerste waardencluster heeft betrekking op de mate waarin raden en staten de diversiteit van opvattingen en achtergronden van burgers in de gemeente of provincie vertegenwoordigen. Daarbij gaat het niet alleen om de diversiteit van de volksvertegenwoordigers zelf, maar ook om hun vermogen om diverse signalen uit de samenleving een stem te geven. In de theorie wordt dit aangeduid als het onderscheid tussen descriptieve en substantiële representatie (Pitkin 1967). Descriptieve representatie is de mate waarin volksvertegenwoordigers lijken op de inwoners die zij vertegenwoordigen, niet alleen in partijpolitiek maar ook in demografisch opzicht. Bij dat laatste gaat het om demografische kenmerken als geslacht, maar ook etniciteit en of alle gebiedsdelen van de gemeente of provincie vertegenwoordigd zijn.

- *Een grotere volksvertegenwoordiging is demografisch representatiever.* Waar het gaat om descriptieve vertegenwoordiging op demografische kenmerken zoals geslacht, leeftijd en etniciteit is een grotere volksvertegenwoordiging representatiever. Onder een proportioneel



kiesstelsel is dit simpel te verklaren: stel dat er drie partijen zijn en alle partijen volgen op hun lijst de volgorde man-vrouw-man-vrouw, dan zou in het geval van vier raadszetels een kwart van de vertegenwoordigers vrouw zijn. Als we naar 40 zetels gaan is dit 47.5%. Er is brede empirische ondersteuning dat onafhankelijk van het kiesstelsel vrouwen beter vertegenwoordigd zijn in grotere raden (Allen & Stoll 2023; Oates & Almquist 1993; Kjær & Elklit 2014; Troustine & Valdin 2008; Schraufnagel & Bingle 2015; Lucardi & Micozzi 2020).¹ Ook waar het gaat om etniciteit scoren grotere raden beter (Allen & Stoll 2023; Latner et al. 2021; Taebel 1978; Karning & Welch 1979; Schraufnagel & Bingle 2015). Dezelfde logica als hierboven geldt voor etniciteit: als één op de tien kandidaten van een etnische minderheid is maar dit voortdurend de 10^e, 20^e etc. kandidaat is, heeft een raad met drie partijen en vier leden geen vertegenwoordigers met een etnische achtergrond, en bij veertig zetels zijn er drie vertegenwoordigers met deze achtergrond.² Kjær en Elklit (2014) en Schraufnagel & Bingle (2015) laten zien dat in grotere gemeenteraden ook het aandeel jongere raadsleden hoger is dan in kleinere gemeenteraden.

- *Een complexe samenleving vraagt om een grote volksvertegenwoordiging.* Grotere raden zijn representatiever waar het gaat om partijkeuze, gender, etniciteit en leeftijd. Dan rijst wel de vraag waarom inwoners van kleinere gemeenten, waar de raden kleiner zijn, blijkbaar minder proportioneel vertegenwoordigd hoeven te worden. Een veel gedeelde assumptie in politicologisch onderzoek is dat grotere besturen te maken hebben met complexere en meer diverse samenlevingen dan kleinere gemeenten (Veenendaal 2015; Denters et al. 2015; Dahl & Tufte 1973). Dan is het redelijk dat grotere gemeenten ook grotere raden hebben: ze moeten complexere gemeenschappen vertegenwoordigen.
- *Met meer volksvertegenwoordigers neemt de partijpolitieke representativiteit toe.* Waar het gaat om partijpolitieke voorkeur is in een puur proportioneel lijstenstelsel, zoals het Nederlandse, hier een simpele reden voor: de afrondingsfout wordt kleiner. Stel net als eerder dat er drie partijen zijn en deze krijgen 34%, 33% en 33% van de stemmen. Als we vier raadszetels te verdelen hebben zou de meest evenredige verdeling 2-1-1 zijn. Dat betekent dat de grootste partij omdat deze 1% groter is dan één na grootste 25% meer vertegenwoordigers krijgt. Als we 40 zetels te verdelen hebben dan is de evenredige verdeling 14-13-13. Dat betekent dat de partij die 1% groter is maar 2.5% meer vertegenwoordigers krijgt dan de tweede partij. De effectieve kiesdrempel daalt ook met het aantal raadsleden, waardoor het aantal kiezers dat ondanks hun stem geen enkele vertegenwoordiger heeft, afneemt. Dat is vanuit het perspectief van representativiteit winst. Een grotere volksvertegenwoordiging is daarom qua partijpolitieke samenstelling representatiever (Shugart & Taagepera 2017; Kjær & Elklit 2014; Lundell 2012; Bodet et al. 2024).³
- *Een grotere volksvertegenwoordiging kan de wensen van kiezers beter vertegenwoordigen.* Stadelmann et al. (2014) laten zien dat als er meer vertegenwoordigers gekozen worden, de kans groter is dat de meerderheid van die vertegenwoordigers in lijn stemt met publieke opinie dan wanneer er minder vertegenwoordigers gekozen worden. Dat blijkt uit hun onderzoek naar Zwitserse referenda waarbij kiezers en vertegenwoordigers over dezelfde wetten stemmen.
- *Bij een grotere volksvertegenwoordiging is de verkiezingsopkomst hoger.* Voorstanders van een grotere volksvertegenwoordiging stellen soms dat een grotere raad de participatie van burgers

¹ Alozie & Manganaro (1993), Kjær et al. (2018) and Kellogg et al. (2019) onderzoeken allemaal de VS waar de raden betrekkelijk klein zijn. Zij observeren slechts een positief effect tussen de aanwezigheid van ten minste een vrouw in de raad en raads grootte.

² In majoritaire kiesstelsels zijn er meer mogelijkheden om districten bewust aan te leggen waarin een minderheid een meerderheid heeft (Allen & Stoll 2023; Muzzio & Tompkins 1989).

³ Dit geldt niet alleen voor proportionele kiesstelsels maar ook voor majoritaire of gemengde kiesstelsels.



in de politiek kan vergroten (Muzzio & Tompkins 1989). De kans dat de stem van een burger er toe doet is groter naar mate de raad groter is (Lyytikäinen and Tukiainen 2019): de kans dat jouw stem bepalend is voor nét die ene zetel groeit met het aantal te verdelen zetels. Empirisch gezien is dit lastig om waar te nemen omdat de opkomst hoger is in relatief kleine gemeenten dan in grotere. Dat komt enerzijds omdat de kans dat een stem ertoe doet groter is als het aantal stemmers kleiner is. Anderzijds zal in kleinere gemeenschappen de onderlinge solidariteit ook groter zijn. Kortom, er zijn andere factoren die de opkomst bij verkiezingen (mede) verklaren. Inzichtelijk is niettemin dat Lyytikäinen and Tukiainen (2019) een quasi-experimentele benadering gebruiken: zij zien dat de opkomst hoger is in gemeenten waar de gemeenteraad is uitgebreid. Een grotere raad maakt de kans groter dat je stem ertoe doet en zorgt daarom voor een hogere opkomst.

Naast descriptieve representatie is er ook substantiële representatie. Dit heeft betrekking op het vertegenwoordigen van de wensen en opvattingen van kiezers. Substantiële representatie valt daarom sterk samen met responsiviteit: beiden hebben immers betrekking de op het vermogen om te reageren op informatie die ze van inwoners krijgen.⁴ Daarvoor moeten politici actief communiceren met burgers om kennis te kunnen nemen van hun voorkeuren.

- *Met meer volksvertegenwoordigers is er wat meer contact met de samenleving.* In het klassieke perspectief van Taagepera (1972) leidt een grotere volksvertegenwoordiging tot een toename van het aantal communicatiekanalen tussen inwoners en politici. Empirisch is hier enige ondersteuning voor. Squire (1993) laat zien dat hoe meer inwoners er per volksvertegenwoordiger zijn, hoe kleiner de kans is dat burgers contact hebben met hun volksvertegenwoordiger. Het vergroten van de volksvertegenwoordiging kan een manier zijn om ervoor te zorgen dat politici meer contact hebben inwoners en daarmee responsiever kunnen zijn naar hun behoeften.

3 Besluitvorming en deliberatie

Dit waardencluster heeft betrekking op het vermogen van de gemeenteraad of provinciale staten om tot een politiek besluit te komen waarin alle relevante belangen en gezichtspunten doelmatig én zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

- *Bij een toename van het aantal volksvertegenwoordigers neemt de doelmatigheid van de besluitvorming af, om daarna weer toe te nemen.* Doelmatigheid is het centrale argument van Taagepera (1972) voor een kleinere volksvertegenwoordiging. Iedere extra volksvertegenwoordiger betekent dat het aantal relaties tussen volksvertegenwoordigers uitbreidt met het aantal volksvertegenwoordigers (min één). Dat betekent dat iedere volksvertegenwoordiger met meer volksvertegenwoordigers moet overleggen: dat levert meer communicatiekanalen op. Op een bepaald moment is een volksvergadering zo groot dat niet iedere vertegenwoordiger alle vertegenwoordigers goed genoeg kent om hiermee samen te werken. Kirkland (2014) ontdekte dat grote volksvertegenwoordigingen potentieel een sterke complexiteit kennen, maar dat in de praktijk dan vaak complexiteits-reducerende mechanismen worden ontwikkeld. In grote volksvertegenwoordigingen volgen communicatie- en relatiepatronen vaker partijlijnen en commissies waardoor ze minder complex zijn.
- *Bij een toename van het aantal volksvertegenwoordigers neemt hun werkdruk toe, die met een goede interne organisatie kan worden verlicht.* Het bovengenoemde argument geldt ook voor

⁴ In de praktijk is dit de vraag of raadsleden met hun handelen ervoor zorgen dat beleid dichter bij de voorkeur van de inwoners komen. Substantiële en descriptieve representatie staan niet los van elkaar: de beleidsvoorkeuren van kiezers lopen namelijk deels langs lijnen van geslacht, etniciteit of woonplaats. Een politica kan haar ervaring als vrouw inbrengen in de discussies over beleid.



de werkdruk van volksvertegenwoordigers. Extra volksvertegenwoordigers zouden eerder voor meer werk kunnen zorgen dan voor minder. Een goede organisatie van de volksvertegenwoordiging in commissies zou dit probleem deels kunnen adresseren. Maar in dat geval zou een sterke commissieorganisatie het probleem met werkdruk überhaupt kunnen verlichten.

Zorgvuldige besluitvorming is niet alleen een kwestie van stemmen tellen, maar ook van het uitwisselen van argumenten (Steenbergen et al. 2003). In de literatuur wordt dan gesproken van deliberatie. Hier zijn argumenten niet slechts gebaseerd op overtuigingen maar ook op feiten; deze argumenten richten zich op het publieke belang; en de discussie is erop gericht om consensus te vinden waarin zoveel mogelijk volksvertegenwoordigers zich in kunnen vinden; zulk debat is verder respectvol en eerlijk.

- *Bij een grotere volksvertegenwoordiging neemt de kwaliteit van de deliberatie toe.* De literatuur stelt dat een grotere volksvertegenwoordiging de kwaliteit van de deliberatie bevordert (Muzzio & Tompkins 1989).⁵ Er nemen meer stemmen deel aan het debat, wat betekent dat meer perspectieven meegenomen kunnen worden en alternatieven op tafel kunnen komen. Als grotere volksvertegenwoordigingen inderdaad diverser zijn (zie hierboven onder representativiteit), betekent dit dat ook meer perspectieven van gemarginaliseerde groepen worden meegenomen. Verder kan het de kans op *group think* verkleinen (Muzzio & Tompkins 1989). Ook is de kans groter dat de raad zich organiseert in commissies waar experts op basis van inhoudelijke argumenten met elkaar het debat aangaan. Empirisch onderzoek naar de omvang van de volksvertegenwoordiging en deliberatie is er bij ons weten niet. Wel is het opvallend dat wederom de organisatie van de volksvertegenwoordiging hier aan bij kan dragen.
- *Bij een grotere volksvertegenwoordiging neemt de kans op machtsconcentratie toe, wat de deliberatie kan bemoeilijken.* Vanuit democratisch opzicht is machtsconcentratie onwenselijk: macht corrupteert en absolute macht corrupteert absoluut stelde Lord Acton al (Figgis en Laurence 1907). Hoe groter de volksvertegenwoordiging, des te groter de kans dat een beperkt aantal volksvertegenwoordigers bovenmatig veel invloed hebben (Madison 1788 Federalist Papers 58). In een grotere volksvertegenwoordiging is er namelijk de noodzaak om macht te delegeren (Muzzio & Tompkins 1989). De organisatie betekent, althans volgens het klassieke adagium van Michels (1911), concentratie van de macht in een beperkt aantal volksvertegenwoordigers. In een grotere volksvertegenwoordiging is de kans groot dat er een invloedrijke *front bench* is en een relatief machteloze *back bench*. Ook bij de discussie in de negentiende eeuw over het aantal Kamerleden kwam dit argument op. Zo stelde Schimmelpenninck: “hoe talrijker de vergadering is, hoe meer het feitelijk onmogelijk wordt dat alle leden aan de beraadslagingen deelnemen en hoe meer men er toe zal komen om aan de natuurlijke hoofden het woord te laten” (op cit. Putman 2023). Er is bij ons weten geen empirisch onderzoek naar de relatie tussen spreiding van macht en de omvang van de volksvertegenwoordiging. Bovendien: de organisatie hoeft niet per sé in fracties. De raad kan ook georganiseerd worden in commissies (Muzzio & Tompkins 1989). Dat betekent dat machtsverdeling gelijkmatiger zal zijn. Dit wijst wederom (net als bij deliberatie en werkdruk) op het belang van een goed werkend commissiestelsel.
- *Het lijkt logisch dat de kwaliteit van de vertegenwoordigers afneemt in een grote volksvertegenwoordiging, maar bewijs hiervoor ontbreekt.* Thorbecke koos in 1848 zeven als het aantal raadsleden voor kleine gemeenten: meer dan zeven geschikte personen zouden in de

⁵ Muzzio & Tompkins (1989) stellen ook dat omdat verantwoording gedeeld wordt door meerdere mensen zullen politici eerder geneigd zijn om beslissingen te nemen die goed zijn voor de gemeenschap maar misschien electoraal impopulair in grotere raden. Dit staat in contrast met de benadering onder Efficiëntie die juist stelt dat extra raadsleden afgekocht moeten worden met maatregelen die electoraal populair zijn maar economisch niet efficiënt.



kleinste gemeenten niet te vinden zijn (Putman 2023). In 1897 kan het aantal gemeenteraadsleden in de grote steden omhoog omdat daar genoeg goede kandidaten zouden zijn (Putman 2023). Empirisch onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van raadsleden en het aantal raadsleden is beperkt. Welch en Karning (1979) stellen de hypothese voor dat een grotere raad raadsleden trekt van lagere kwaliteit. Het mechanisme dat zij zien is dat lidmaatschap van een grotere raad voor ieder individueel lid minder prestige oplevert. Dat maakt het onaantrekkelijk voor capabele raadsleden. Hier komt bij dat mogelijk in grotere raden het individuele raadslid minder te zeggen heeft dan in kleinere raad (zie machtsspreiding). De (indirecte) test in hun artikel vindt geen bewijs voor dit mechanisme.

- *Het lijkt logisch dat volksvertegenwoordigers in een grotere volksvertegenwoordiging zich in hun belangenafweging minder laten leiden door het algemeen belang, maar empirisch bewijs hiervoor is zwak.* In lokale verkiezingen is de informatie die burgers over de prestaties van raadsleden hebben beperkt (Elmendorf & Schleider 2011): burgers volgen de lokale politiek niet op voet en verslaggeving over lokale politiek is beperkt (Vollaard et al, 2022). Raadsgrootte kan een rol spelen in deze verantwoordingsrelatie (Muzzio & Tompkins 1989). Theoretisch zijn er twee mechanismen: in een relatief kleine raad kan een corrupte klik de hele raad overnemen (Madison 1788, Federalist Papers 10). Aan de andere kant: hoe groter de raad is, des te meer raadsleden een burger moet volgen, des te groter de kans dat het handelen van een raadslid zich aan het zicht van de burgers onttrekt. In de meest extreme variant zouden raadsleden zich niet richten op het publieke belang maar op het eigen belang: corrupt handelen. Er is één onderzoek naar de relatie tussen raadsgrootte en corruptie. Bergh et al. (2017) onderzoeken in Zweden de perceptie van raadsleden van corruptie (omkoping, afpersing, dreiging met geweld) door collega's in de raad. Ze vinden dat naar mate er meer raadsleden zijn de percipieerde corruptie hoger is. Ze verklaren dit door het feit dat naar mate raden groter zijn het zowel lastiger is voor burgers om alle raadsleden te volgen en dat dit minder belangrijk is omdat ieder raadslid minder invloedrijk is. Onderzoek naar de relatie tussen raadsgrootte en daadwerkelijke corruptie is er naar ons weten niet. Daarom lijkt het ons het beste om niet al te extreme conclusies uit dit ene onderzoek naar perceptie te trekken.

4 Sturing en controle

Het laatste waardencluster heeft betrekking op de mate waarin raden en staten in staat zijn sturing te geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en deze aanpak effectief kunnen controleren.

- *In een grote volksvertegenwoordiging is de productiviteit van volksvertegenwoordigers lager, al is er ook onderzoek dat het tegendeel aantoont.* We zien in de discussie over de grootte van de volksvertegenwoordiging dit probleem regelmatig terug: een al te grote vergadering zou volgens Thorbecke in zijn ontwerp Grondwet tot onverschilligheid bij de leden leiden (Putman 2023). Hoe groter het parlement des te groter de kans dat Kamerleden zich gaan opstellen als *free riders*. Dit is ook de notie van Rogers (2002). In een grotere volksvergadering is de gemiddelde volksvertegenwoordiger minder actief met wetgeving. Dit is immers is een publiek goed: alle volksvertegenwoordigers kunnen met hun claim voor een bepaald wetsvoorstel gestemd te hebben de campagne ingaan, terwijl een ander de tekst precies heeft uitgewerkt. Roger (2002) laat zien dat iedere extra volksvertegenwoordiger in het Amerikaans deelstaatsparlement het gemiddelde aantal wetsvoorstellen per volksvertegenwoordiger naar beneden brengt. Fiorino en Ricciuti (2008) zien zelfs een negatieve relatie tussen het aantal regioraadsleden en het aantal wetten in Italië. Iedere extra volksvertegenwoordiger lijkt de volksvertegenwoordiging minder productief te maken. Eerder vond Crain (1979) geen relatie tussen het aantal volksvertegenwoordigers en wetgevende productie in Amerikaanse deelstaatsparlementen. Shugart and Tollison (1986) vonden juist een positieve relatie tussen het aantal Congresleden en het aantal wetten in de Verenigde Staten.



- *Het is logisch dat in een grotere volksvertegenwoordiging groepsbelangen boven het algemeen belang gaan, maar empirisch bewijs hiervoor ontbreekt.* Een productieve volksvertegenwoordiging is één ding, maar wat betekent hun wetgeving voor de samenleving? De Santo en Le Maux (2023) geven een overzicht van de relatie tussen het budgettaire beleid van een bestuur en het aantal volksvertegenwoordigers. Aan de ene kant is er het theoretisch perspectief dat ieder extra een eigen belang nastreeft en door uitruilen zal proberen om het bestuur uitgaven te laten doen die goed zijn voor de achterban van die politicus (Buchanan & Tullock 1962; Weingast et al. 1981). Iedere extra volksvertegenwoordiger betekent een extra persoon die betrokken is bij de besluitvorming (Crain 1979) en die met projecten die diens achterban dienen moeten worden afgekocht. De kosten hiervan worden gedragen door alle belastingbetalers, terwijl de baten geconcentreerd kunnen worden bij een specifieke achterban. Bovendien: aangezien een grotere volksvertegenwoordiging een evenrediger zetelverdeling kent (zie boven: representativiteit), is de kans groter dat er coalities gesloten moeten worden. Coalities kunnen ook lastiger de hand op de knip houden omdat er partijen moeten worden afgekocht in dergelijke uitruilen. Dit zou betekenen dat beslissingen kostbaarder zijn in grotere volksvertegenwoordigingen (Fiorino & Ricciuti 2008) omdat uitgaven ten gunste van groepsbelangen economisch minder efficiënt zijn dan uitgaven voor het algemeen belang. Onderzoek nuanceert deze verwachtingen. Een overzichtsstudie van onderzoeken naar de relatie tussen het aantal volksvertegenwoordigers en overheidsuitgaven, laat juist zien dat overheidsuitgaven bij een grote volksvertegenwoordiging juist relatief lager zijn (Pettersson-Lidbom, 2012)
- *Een grotere volksvertegenwoordiging kan het bestuur effectiever controleren.* Theoretisch gezien zou een grotere volksvertegenwoordiging juist betere controle over het bestuur kunnen uitvoeren door specialisatie (Pettersson-Lidbom 2012). Hiervoor is een commissiestelsel noodzakelijk; in een groter parlement functioneert dat beter dan in een kleiner parlement (Crain 1979). Als volksvertegenwoordigers beter toezicht kunnen houden, betekent dit dat de overheidsuitgaven lager zijn. In een overzichtstudie laten De Santo en Le Maux (2023) zien dat het empirisch bewijs beperkt is voor de relatie tussen grootte van de volksvertegenwoordiging en uitgaven door dat bestuur. De door hen bestudeerde studies hebben echter het probleem dat zij geen rekening houden met de mogelijkheid de causatiepijl omgedraaid staat: dat wil zeggen dat besturen grotere volksvertegenwoordigingen hebben *omdat* zij verantwoordelijk zijn voor een groter, complexer bestuur. Dit kan worden geadresseerd in een quasi-experimentele benadering: zes studies hebben zo'n benadering. Ze kijken of als besturen *nét* boven de grens komen waarop het aantal volksvertegenwoordigers uitgebreid wordt, ze meer geld uitgeven dan besturen *nét* onder die grens. Deze studies zijn beter in staat om het causale effect van het aantal volksvertegenwoordigers te isoleren. Het merendeel van deze studies laat zien dat een grotere volksvertegenwoordiging strenger let op de overheidsuitgaven (Pettersson-Lidbom 2012).
- *Het lijkt logisch dat een groter parlement meer beslissingen neemt die het maatschappelijk welzijn versterken, maar empirisch bewijs hiervoor ontbreekt.* Het meeste onderzoek dat zich richt op overheidsuitgaven kijkt niet waar deze uitgaven naar toe gaan en hoe dit het maatschappelijk welzijn beïnvloedt. Vier studies kijken wel naar het effect van het aantal volksvertegenwoordigers op maatschappelijke uitkomsten. Schraufnagel & Bingle (2015) kijken naar Amerikaanse staten en naar drie uitkomsten: het aandeel volwassenen met een middelbareschooldiploma, het aandeel mensen met een laag inkomen dat zich via Medicaid voor zorgkosten verzekert en het aandeel van de bevolking in de gevangenis. Ze vinden dat in staten met grotere parlementen er (iets) meer mensen een diploma hebben, er meer mensen gebruik maken van Medicaid en minder mensen in de gevangenis zitten. In hun ogen is de diversiteit van volksvertegenwoordigers (zie boven onder representatie) de belangrijke factor



die grotere volksvertegenwoordigingen verbindt met deze maatschappelijk wenselijke uitkomsten omdat dit met name achtergestelde groepen betreft. Het nadeel van deze studie is dat de causatiepijl ook hier andersom kan staan: een grotere parlement is nodig omdat zij verantwoording dragen voor een grotere overheid. Lewis (2019) onderzoekt Indonesië waar het aantal raadsleden met bevolking mee groeit: net als in Nederland geldt in Indonesië dat als een gemeente in hogere categorie komt het aantal raadsleden wordt uitgebreid. Hij vergelijkt gemeenteraden die *nét* boven of *nét* onder een nieuwe stap in het aantal raadsleden zitten. Hij kijkt of de grotere raad samenhangt met aspecten van maatschappelijk welzijn: het aandeel leerlingen dat op school zit, het aandeel geboortes waar een medische professional bij is en toegang tot water, afvalophaal en wegen. Hij vindt een negatieve relatie met lokale uitgaven (cf. Pettersson-Lidbom 2012). Deze negatieve relatie vertaalt zich door in een negatieve relatie met lokale voorzieningen.

5 Resumerend: waarden en omvang

Boven presenteren wij drie waardenclusters: Empirisch bewijs lijkt aan te geven dat een grotere volksvertegenwoordiging zeker bijdraagt aan representativiteit. Het bewijs voor een positieve relatie met responsiviteit en opkomst is positief maar beperkt. Waar het gaat om besluitvorming is er een opvallend verschil tussen de Nederlandse discussie (meer raadsleden zijn nodig om de werkdruk te verlagen) en het wetenschappelijke debat (extra volksvertegenwoordigers maken besluitvorming minder efficiënt): het empirisch bewijs ondersteunt die negatieve relatie. Het bewijs voor de relatie met besluitvorming en deliberatie is verder op zijn zachtst gezegd gemengd. De relatie met spreiding van de macht, kwaliteit van raadsleden en deliberatie is empirisch niet of nauwelijks onderzocht. Er is beperkt bewijs dat grotere raden de verantwoordingsrelatie verzwakken. Ook voor wat betreft de sturing en controle is het verband met de omvang van de volksvertegenwoordiging wisselend.

Vanuit deze waarden is het potentiële effect van het vergroten van de volksvertegenwoordiging niet eenduidig. Het uitbreiden van het aantal raadsleden vergroot de representativiteit van raden zeker en hun responsiviteit waarschijnlijk, maar dit zal de werkdruk niet per sé verlagen noch de deliberatie en sturing per sé versterken. Bovendien zijn er – met een schuin blik op de literatuur – factoren in het werk van raadsleden die de effecten van de omvang van de volksvertegenwoordiging op het realiseren van de waarden in de drie clusters mitigeren of versterken: de werkwijze van de raad, de ondersteuning, de vergoeding en de taken.

- *Werkwijze.* In de wetenschappelijke discussie over het aantal raadsleden speelt de organisatie van de raad voortdurend op de achtergrond: een sterk commissiestelsel zou bij kunnen aan tal van waarden zoals de efficiëntie van besluitvorming, aan de bestrijding van onnodige uitgaven, aan spreiding van de macht en deliberatie. Empirisch onderzoek naar het effect van subnationale commissiestructuren is beperkt. Rogers (2002) laat zien dat een meer intensieve commissiestructuur zorgt voor meer wetgevende productie. Kirkland (2014) benadrukt dat zeker in grotere raden de commissies een belangrijke plek zijn om samenwerking tussen raadsleden vorm te geven. Op dit moment is er niets in de gemeentewet opgenomen over commissiestructuren en wordt dit overgelaten aan raden zelf. Over het algemeen hebben raden een ontwikkeld commissiestelsel. De vraag is wat er nodig is om dit goed te laten functioneren. Eén factor is voldoende raadsleden per commissie: iedere partij zou genoeg zetels moeten hebben om in iedere commissie een specifieke woordvoerder te hebben (Reutter 2019). Dat klinkt als een pleidooi voor meer raadsleden maar is dat niet noodzakelijk: immers een grotere raad betekent een lagere kiesdrempel en daarmee nieuwe eenpersoonsfracties waarvan het een hoge werkdruk oplevert als dat lid in alle commissies functioneert. Het ligt eerder voor de hand om ervoor te zorgen dat alle in de raad gekozen fracties in alle commissies kunnen functioneren door duo-raadsleden aan te stellen die het woordvoeren in de fractie. Op dit moment kunnen gemeenteraden niet-raadsleden de mogelijkheid geven om te spreken in



commissies maar dit is niet centraal geregeld. Daardoor verschilt de aanwezigheid van duo-raadsleden tussen gemeenten en ook hun aantallen en welke fracties zij krijgen. Het ligt in onze ogen voor de hand om fracties die niet in staat zijn om een woordvoerder in iedere commissie te krijgen door duo-raadsleden daar wel toe in staat te brengen. Duo-raadsleden afhankelijk maken van het aantal raadsleden dat een fractie al heeft lijkt ons water naar de zee brengen. Het ligt eerder voor de hand dat dit omgekeerd evenredig is aan het aantal gekozen raadsleden.

- *Ondersteuning.* Duo-raadsleden zijn een manier om fracties te ondersteunen. Staf speelt een belangrijke rol in het werk van vertegenwoordigers (Brandsma & Otjes 2024). Staf van gemeenteraden kan de raad als geheel dienen, specifieke commissies en specifieke fracties. Dit kan in de vorm van griffies en fractiemedewerkers die het directe raadswork ondersteunen maar ook door ondersteuning op grotere afstand zoals Gemeentelijke Rekenkamers. Ondersteuning lijkt een positief effect te hebben op zowel responsiviteit en efficiëntie. Squire (1993) laat zien dat de mate van professionaliteit van de staf een positief effect heeft op de kwaliteit van de relatie tussen kiezers en gekozenen. Rogers (2002) laat zien dat het aantal staf zorgt voor meer wetgevende productie. Als werkdruk een probleem is, dan zou dit geadresseerd kunnen worden door de ondersteuning van commissies, fracties en de raad als geheel uit te breiden. Een betere ondersteuning van commissies zou een manier kunnen zijn om de commissiestructuur te versterken.
- *Vergoeding.* Gemeenteraads- en Statenlidmaatschap is op dit moment een deeltijdfunctie. Als het raadslidmaatschap nu als een te zware functie gezien wordt, dan is sleutelen aan het verwachten aantal uren dat raadsleden werken een logische knop. Dat gaat op dit moment in Nederland via de hoogte van de vergoeding: deze loopt van kleinere naar grotere gemeenten. Dit heeft een interessante werking met het aantal raadsleden: dit betekent dat het aantal fte dat beschikbaar is voor raadsleden kwadratisch toeneemt met het aantal inwoners: als de gemeente groeit, neemt het aantal raadsleden toe maar ook de tijd die zij kunnen vrijmaken voor deze functie. Rogers (2002) laat zien dat hoe vaker de volksvertegenwoordiging bijeenkomt, des te meer wetsvoorstellen zij produceert. Echter hij vindt ook dat er (vrijwel) geen relatie is tussen hoeveel een volksvertegenwoordiger betaald wordt en hoeveel wetsvoorstellen die produceert (Rogers 2002).
- *Taken.* Het opvallende is dat in de discussie over de grootte van de raad de grootte van de verantwoordelijkheden van de raad buiten beschouwing worden gelaten. De optimale raads grootte volgt volgens Taagepera (1972) het aantal inwoners en efficiëntie van de besluitvorming. Of een raad alleen maar over spreekwoordelijke straatlampen gaat of een centrale rol heeft in sociale en fysieke domein wordt buiten beschouwing gelaten. Otjes (2024) laat zien dat in landen met meer lokale autonomie de gemeenteraden groter zijn. Gezien het feit dat gemeenteraden in het afgelopen decennium flink meer taken hebben gekregen ligt uitbreiding voor de hand.

6 Scenario's

Eerder onderzoek heeft laten zien dat de omvang van de Nederlandse volksvertegenwoordigingen relatief klein is, in relatie tot het eerdergenoemde derdemachtswortelcriterium en in vergelijking met andere Europese landen (Otjes 2024). Het effect van het vergroten van de volksvertegenwoordiging is niet eenduidig. Reden te meer om dit nader in beeld te brengen en te doordenken. In onze ogen zijn er drie scenario's voor het aanpassen van de omvang van gemeenteraden en staten in het licht van de theoretische overwegingen en het empirisch bewijs daarvoor, naast het 0-scenario van geen aanpassingen doorvoeren. We formuleren deze scenario's in eerste instantie vanuit het perspectief van gemeenteraden. In de verdere uitwerking van de consequenties van elk scenario vraagt het vanzelfsprekend ook een vertaling naar het niveau van Provinciale Staten.



De scenario's die we onderscheiden zijn de volgende:

a) *Scenario 0: Het aantal volksvertegenwoordigers niet aanpassen.*

Het 0-scenario is dat het aantal raadsleden niet wordt uitgebreid en dat ook de staffel voor het aantal raadsleden gelijk blijft. In dit scenario kan in beeld worden gebracht hoe de Nederlandse situatie nu is waar het gaat om de waardenclusters van representativiteit en responsiviteit, besluitvorming en deliberatie, sturing en controle. Daarnaast kan ook in beeld worden gebracht wat hoe gemeenteraden er in praktisch voor staan, evenals welke mogelijkheden er zijn om dat te versterken. Denk aan het versterken van commissies, het uitbreiden van ondersteuning van commissies, fracties en de raad zelf, regulering en financiering van de rol van duo-raadslid en uitbreiding van de schadeloosstelling. Dat wil zeggen het verkennen van “de alles behalve de raadsgruotte”-strategie.

b) *Scenario 1: Het gericht vergroten van raden die nu bijzonder klein zijn.*

Met name raden in kleine en middelgrote gemeenten (met minder dan 80.000 inwoners) en die in de grootste gemeenten (meer dan 150.000 inwoners) zijn nu kleiner dan het Europese gemiddelde voor gemeenten van eenzelfde grootte (Otjes 2024). Dit is vier tot tien zetels. Met name de kleinste gemeenten (met minder dan 30.000 inwoners) hebben een flink kleinere raad. Waar raden klein zijn en fracties ook klein, zullen veel fracties niet in staat zijn om in alle commissies deel te nemen. Dit kan worden geadresseerd om gericht deze raden uit te breiden. Bovendien: het is te verwachten dat hier grotere raden ook bijdragen aan partijpolitieke en demografische diversiteit. Tegelijkertijd zou uitbreiding zonder verdere maatregelen kunnen leiden tot meer eenmansfracties.

c) *Scenario 2: Generieke verhoging van het aantal raadszetels in alle gemeenten met acht zetels.*

Hiermee komt Nederland op het Europese gemiddelde. Dit betekent dat het werk onder meer raadsleden gedeeld kan worden, wat zou passen bij het uitgebreidere takenpakket waar gemeenten vandaag de dag voor staan. Dit kan een vermindering van de werkdruk opleveren, maar kan potentieel ook extra werkdruk opleveren omdat er meer raadsleden zijn waarmee gecoördineerd moet worden. Sterkere ondersteuning van raden, commissies en fracties is daarom belangrijk. De uitbreiding kan ten goede komen aan de demografische representativiteit van gemeenteraden, tegelijkertijd kan het ook leiden tot extra eenpersoonsfracties waarvoor het raadswerk zwaar is. Daarom zou overwogen kunnen worden om een kiesdrempel in te voeren zoals die nu ook landelijk bestaat: een partij krijgt enkel zetels als deze de eerste zetel zelf haalt (Vissers 2022). Deze maatregelen kunnen samen met de maatregelen onder a worden ingevoerd.

d) *Scenario 3: Generieke vergroting van het aantal raadszetels in alle gemeenten met bijvoorbeeld 12-15 zetels.*

Hiermee komt Nederland uit in de Europese top. In dit scenario zijn dezelfde voor- en nadelen te verwachten als bij scenario 2, maar deze doen zich wellicht in een wat extremere mate voor. Het raadswerk kan bijvoorbeeld onder (nog) meer raadsleden verdeeld worden, met mogelijk een vermindering van de werkdruk. Of: juist leiden tot een hogere werkdruk doordat meer afstemming nodig is. Aandacht voor de manier waarop raden, commissies en fracties zijn georganiseerd en worden ondersteund is daarmee extra belangrijk.

7 Literatuurlijst

Allen, G., & Stoll, H. (2023). A number most convenient? The representational consequences of legislative size. *Electoral Studies*, 82, 102594.

Alozie, N. O., & Manganaro, L. L. (1993). Women's council representation: Measurement implications for public policy. *Political Research Quarterly*, 46(2), 383-398.



- Auriol, E., & Gary-Bobo, R. J. (2012). On the optimal number of representatives. *Public Choice*, 153(3), 419-445.
- Bergh, A., Fink, G., & Öhrvall, R. (2017). More politicians, more corruption: evidence from Swedish municipalities. *Public Choice*, 172, 483-500.
- Bodet, M. A., Rivard, A. B., Boucher-Lafleur, V., & Lanouette, C. (2024). Assembly size and electoral distortion in an SMP system. *Representation*, 60(1), 217-226.
- Brandsma, G. J., & Otjes, S. (2024). Gauging the roles of parliamentary staff. *Parliamentary Affairs*, gsae001.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan press.
- Crain, W. M. (1979). Cost and output in the legislative firm. *Journal of Legal Studies*, 8(3), 607-621.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.
- De Santo, A., & Le Maux, B. (2023). On the optimal size of legislatures: An illustrated literature review. *European Journal of Political Economy*, 77, 102317.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dougherty, K. L., & Edward, J. (2009). Odd or even: Assembly size and majority rule. *Journal of Politics*, 71(2), 733-747.
- Dovi, S. (2018). Political representation. In: Zalta, E.N. (ed.) *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/>
- Einstein, K. L., & Kogan, V. (2016). Pushing the city limits: Policy responsiveness in municipal government. *Urban Affairs Review*, 52(1), 3-32.
- Elmendorf, C. S., & Schleicher, D. (2011). Districting for a Low-Information Electorate. *Yale LJ*, 121, 1846.
- Fearon, J. D. (1999). Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation* (Vol. 2). Cambridge University Press., 55-97.
- Figgis, J. N., & Laurence, R. V. (1967). *Historical essays and studies*. Freeport, NY: Books for Libraries Press.
- Fiorino, N., & Ricciuti, R. (2008). "Laws and legislature size in Italian regions: which will be the effect of an increase in the number of legislators?" In: Padovano, F., & Ricciuti, R. (Eds.). (2007). *Italian institutional reforms: a public choice perspective*. Springer Science & Business Media. (pp. 77-88).
- Freire, D., Mignozzetti, U., Roman, C., & Alptekin, H. (2023). The effect of legislature size on public spending: A meta-analysis. *British Journal of Political Science*, 53(2), 776-788.
- Gamberi, L., Förster, Y. P., Tzanis, E., Annibale, A., & Vivo, P. (2021). Maximal modularity and the optimal size of parliaments. *Scientific Reports*, 11(1), 14452.
- Godefroy, R., & Klein, N. (2018). Parliament shapes and sizes. *Economic Inquiry*, 56(4), 2212-2233.
- Karnig, A. K., & Welch, S. (1979). Sex and ethnic differences in municipal representation. *Social Science Quarterly*, 60(3), 465-481.
- Kellogg, L. D., Gourrier, A. G., Bernick, E. L., & Brekken, K. (2019). County governing boards: where are all the women?. *Politics, Groups, and Identities*, 7(1), 39-51.
- Kirkland, J. H. (2014). Chamber size effects on the collaborative structure of legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2), 169-198.
- Kjaer, U., Dittmar, K., & Carroll, S. J. (2018). Council size matters: Filling blanks in women's municipal representation in New Jersey. *State and Local Government Review*, 50(4), 215-229.
- Kjaer, U., & Elklit, J. (2014). The impact of assembly size on representativeness. *The Journal of legislative studies*, 20(2), 156-173.
- Latner, M., Santucci, J., & Shugart, M. (2021). Multi-seat Districts and Larger Assemblies Produce More Diverse Racial Representation. Available at SSRN 3911532.
- Lewis, Blane D. "Legislature size, local government expenditure and taxation, and public service access in Indonesia." *Studies in Comparative International Development* 54.2 (2019): 274-298.



- Lucardi, A., & Micozzi, J. P. (2022). District magnitude and female representation: evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 66(2), 318-336.
- Lundell, K. (2012). Disproportionality and party system fragmentation: does assembly size matter?. *Open Journal of Political Science*, 2(01), 9.
- Lyytikäinen, T., & Tukiainen, J. (2019). Are voters rational?. *European Journal of Political Economy*, 59, 230-242.
- MacManus, S. A., & Bullock III, C.S. (1988). Minorities and women do win at large!. *National Civic Review*, 77, 231.
- Madison, J. (1788). "Federalist Paper 10: The Same Subject Continued The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection" In: Jay, J., Hamilton, A. & Madison, J. (eds.) *Federalist Papers*. Penguin Classics.
- Madison, J. (1788). "Federalist Paper 55: The Total Number of the House of Representatives" In: Jay, J., Hamilton, A. & Madison, J. (eds.) *Federalist Papers*. Penguin Classics.
- Madison, J. (1788). "Federalist Paper 58: bjection That The Number of Members Will Not Be Augmented as the Progress of Population Demands Considered" In: Jay, J., Hamilton, A. & Madison, J. (eds.) *Federalist Papers*. Penguin Classics.
- Margaritondo, G. (2021). Size of national assemblies: The classic derivation of the cube-root law is conceptually flawed. *Frontiers in Physics*, 8, 606.
- Michels, R. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Klinkhardt, Leipzig.
- Mignozzetti, U., Cepaluni, G., & Freire, D. (2022). Legislature size and welfare: Evidence from Brazil. *American Journal of Political Science*.
- Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.
- Oates, A. & Almquist, E. (1993). Women in national legislatures. A cross-national test of macrostructural gender theories. *Population Research and Policy Review*, 12, 71-81.
- Otjes, S. (2024). De Grootte van de Gemeenteraad in Vergelijkend Perspectief. Rapport voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pettersson-Lidbom, P. (2012). Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments. *Journal of Public Economics*, 96(3-4), 269-278.
- Pitkin, H.F., 1967. *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Putman, M. (2023). "Ledenaantallen van volksvertegenwoordigingen en de historie Een onderzoek naar de argumentatie achter de omvang van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden in Nederland vanaf het begin van de negentiende eeuw." Master Scriptie: Universiteit Leiden.
- Reutter, W. (2019). Zur Größe von Landesparlamenten. Kriterien für eine sachliche Diskussion. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 50(2), 263-275.
- Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.
- Schraufnagel, S., & Bingle, B.S. (2015). Legislature Size and Non-Elite Populations: Theory and Corroborating Evidence. *Journal of Politics & Law*, 8, 242.
- Shugart, M.S., & Taagepera, R. (2017). *Votes from seats: Logical models of electoral systems*. Cambridge University Press.
- Shughart, W.F. & Tollison, R. (1986). On the growth of government and the political economy of legislation. *Research. in Law & Economics*, 9, 111.



- Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of state legislatures. *Journal of Politics*, 55(2), 479-491.
- Stadelmann, D., Portmann, M., & Eichenberger, R. (2014). The law of large districts: How district magnitude affects the quality of political representation. *European Journal of Political Economy*, 35, 128-140.
- Steenbergen, M. R., Bächtiger, A., Spörndli, M., & Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1, 21-48.
- Taagepera, R. (1972). The size of national assemblies. *Social science research*, 1(4), 385-401.
- Taagepera, R. & Shugart, M.S. (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.
- Taebel, D. (1978). Minority representation on city councils: The impact of structure on Blacks and Hispanics. *Social Science Quarterly*, 59(1), 142-152.
- Thomassen, J.J.A. (1999). "Political Communication between Political Elites and Mass Publics: The Role of Belief Systems" In: Miller, W., Pierce, R., Thomassen, J., Herrera, R., Holmberg, S., Esaiasson, P. & Wessels, B. (eds.), *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford University Press, pp.33-58.
- Trounstein, J., & Valdin, M. E. (2008). The context matters: The effects of single-member versus at-large districts on city council diversity. *American Journal of Political Science*, 52(3), 554-569.
- Veenendaal, W. P. (2015). Democracy in microstates: why smallness does not produce a democratic political system. *Democratization*, 22(1), 92-112.
- Vissers, N. (2022). Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen, de oplossing tegen het probleem van versnippering? Montesquieu Instituut Policy Paper #13.
- Vollaard, H., Jansen, G., Binnema, H., De Blok, L., Boogers, M., Dekker, P., Den Ridder, J. (2022). *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. SKON.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of political Economy*, 89(4), 642-664.



Bijlage B – Het effect van raads grootte op de samenstelling van gemeenteraden

Marijn Nagtzaam
Universiteit Leiden

Simon Otjes
Universiteit Leiden

1. Samenvatting

Dit onderzoek kijkt naar het effect van het vergroten van de gemeenteraad op de samenstelling van de gemeenteraden. We hebben hier de bestaande uitslagen genomen en gekeken hoe de raden eruit zouden zien als we deze groter gemaakt hadden, volgens Scenario 1 (kleine raden groter), Scenario 2 (Europees gemiddelde) en Scenario 3 (aan de bovenrand van het Europees gemiddelde). De belangrijkste uitkomsten zijn:

- **Versplintering:** Het aantal fracties neemt toe als de raad groter wordt, maar dit effect is bescheiden (de gemiddelde raad gaat van 8,4 nu naar 8,7 fracties in grootste raden). Het aantal eenpersoonsfracties gaat zelfs iets naar beneden (van 1,8 fracties nu naar 1,1 in de grootste raden).
- **Evenredigheid:** De evenredigheid van gemeenteraden neemt toe. We kunnen dit effect op evenredigheid het beste begrijpen in termen van een kiesdrempel. Het huidige stelsel is even disproportioneel als ware er voor de Tweede Kamerverkiezingen een kiesdrempel van 2%. In Scenario 3 is het kiesstelsel even evenredig als de Tweede Kamer nu.
- **Personen:** Het vergroten van de raad heeft geen invloed op het aandeel vrouwen. Er worden wel iets meer mensen gekozen met een voorkeurszetel: dit gaat van 2,6 per raad nu naar 3,7 in de grootste raad.
- **Negatieve uitkomsten:** onder het huidige stelsel zijn er geen gevallen van lijstuitputting in onze data. Dat zou als we de raad groter maken, en partijen hun lijsten niet verlengen, zou dat in minder dan 10 gevallen voorkomen. Onder het huidige stelsel heeft negen keer het lot besloten wie er raadslid wordt. Als we de raad groter maken, komt dat in 24 gevallen voor.

Al deze cijfers zijn met de aantekening dat als de gemeenteraden groter zijn, er kleine maar betekenisvolle verschillen in de uitslag kunnen ontstaan omdat er meer partijen mee doen, partijen hun kandidatenlijsten anders samenstellen en mensen anders zouden kunnen stemmen.

2. Inleiding

Een grotere raad betekent niet alleen maar meer raadsleden. We weten op basis van de bestaande literatuur dat een grotere raad meer versplintering betekent (Lundell 2012) in een grotere raad vrouwen beter vertegenwoordigd zijn (e.g., Allen & Stoll 2023). De centrale vraag van dit onderzoek is: wat is het (potentiële) effect van het vergroten van de gemeenteraad op de samenstelling van de raad. Wij onderzoeken hier de relatie tussen raads grootte en zes variabelen: we kijken in eerste plaats naar versplintering op basis van het gemiddeld aantal partijen per raad en het aantal eenpersoonsfracties; vervolgens kijken we naar partijpolitieke evenredigheid; vervolgens; dan richten we ons op het individuele niveau: het aandeel vrouwen en het aantal personen dat de lijstvolgorde doorbreekt. Ten slotte kijken we naar negatieve uitkomsten: het aantal gevallen van lijstuitputting en het aantal kandidaten waarbij het lot beslist.

We doen dit op basis van een doorrekening. Dat wil zeggen dat we eerdere uitslagen nemen, en kijken hoe de raad eruit zou zien als de gemeenteraden groter waren geweest. Dit doen we met de opmerkingen dat in potentie kiezers, kandidaten en partijen andere keuzes zouden maken als de raad



groter is. Mogelijk dat meer partijen deelnemen aan verkiezingen als de kans om een zetel te halen groter is. Mogelijk dat mensen niet in een groter raad willen zitten omdat dit minder prestige heeft dan een kleine raad. Mogelijk dat kiezers een voorkeursstem eerder lager op de lijst geven omdat ze denken dat in een grotere raad een andere kandidaat op verkiesbare plek staat. Kortom: dit werk is een schatting in het besef dat er naast mechanische effecten (die we nu doorrekenen) ook gedragseffecten kunnen optreden. We maken gebruik van de verkiezingsdata voor 2022, 2018 en 2014.

We kijken naar de huidige situaties en drie scenario's (zie Tabel 1). Een waarbij met name kleinere gemeenten een grotere raad krijgen en dan geleidelijk wordt overgegaan naar de huidige situatie. Een waarbij de raden er allemaal ongeveer 9 zetels verkrijgen. En ten slotte een model waarbij de raden er gemiddeld zo'n 12 zetels verkrijgen.

Tabel 1: Aantal zetels in verschillende scenario's

Aantal inwoners	Aantal	Zeteltal Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	9	9	19	15	17
3001 - 6000 inwoners	10	11	19	19	21
6001 - 10000 inwoners	35	13	19	23	25
10001 - 15000 inwoners	103	15	21	25	27
15001 - 20000 inwoners	120	17	23	27	31
20001 - 25000 inwoners	141	19	25	29	33
25001 - 30000 inwoners	141	21	25	31	33
30001 - 35000 inwoners	80	23	27	33	35
35001 - 40000 inwoners	61	25	27	33	35
40001 - 45000 inwoners	65	27	29	35	37
45001 - 50000 inwoners	54	29	29	35	37
50001 - 60000 inwoners	52	31	31	37	39
60001 - 70000 inwoners	34	33	33	39	41
70001 - 80000 inwoners	24	35	35	41	43
80001 - 100000 inwoners	31	37	37	43	45
100001 - 200000 inwoners	65	39	39	49	53
200001 - 300000 inwoners	9	45	45	55	59
300001 - 500000 inwoners	3	45	45	63	67
500001 - 900000 inwoners	9	45	45	73	79
Totaal	1046				

3. Versplintering

De relatie tussen raads grootte en versplintering vinden we ook terug in de literatuur (Lundell 2012; Taagepera & Shugart 1993; Li & Shugart 2016). Dit is logisch in het Nederlandse stelsel waar een grotere raad een lagere kiesdrempel betekent. Maar volgens het klassieke model van Shugart & Taagepera (2017) draagt raads grootte onafhankelijk van het kiesstelsel bij aan versplintering.

We kijken hier naar het aantal partijen in de raad en het aantal eenpitters. Tabel 2 toont dat op dit moment de gemiddelde raad net meer dan acht fracties heeft. Dit is aanzienlijk lager in kleine gemeentes (drie fracties) en aanzienlijk hoger in grote gemeentes (12 fracties). Een raad in gemeente met tussen de 45.000 en 50.000 inwoners zit zicht bij het gemiddelde van 8.4 fracties. In scenario 1



worden met name de kleine raden groter gemaakt. Hier neemt het aantal fracties iets toe. In totaal is de uitbreiding van het aantal fracties zeer bescheiden (van 8,37 naar 8,41). Tegelijkertijd is het belangrijk om op te merken dat in kleine gemeenten het gedragseffect in potentie het sterkst is: hier gaat de kiesdrempel sterk omlaag. In scenario 2 worden de raden structureel zo'n negen zetels groter. Toch is de groei van het aantal fracties beperkt. Dit gaat van 8,37 naar 8,67 zetels. In de grootste gemeenten groeit dit met twee fracties. In scenario 3 is de groei in het aantal zetels nog steeds beperkt (van 8,37 naar 8,72 zetels). We laten hierbij echter gedragseffecten buiten beschouwing.

Tabel 2: Gemiddeld aantal partijen

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	3,22	3,22	3,22	3,22
3001 - 6000 inwoners	5,10	5,10	5,10	5,10
6001 - 10000 inwoners	5,11	5,17	5,23	5,23
10001 - 15000 inwoners	5,58	5,68	5,69	5,71
15001 - 20000 inwoners	6,16	6,24	6,28	6,32
20001 - 25000 inwoners	6,40	6,56	6,60	6,63
25001 - 30000 inwoners	6,87	6,99	7,10	7,11
30001 - 35000 inwoners	7,53	7,63	7,70	7,70
35001 - 40000 inwoners	7,61	7,66	7,75	7,80
40001 - 45000 inwoners	8,00	8,03	8,14	8,14
45001 - 50000 inwoners	8,63	8,63	8,80	8,83
50001 - 60000 inwoners	9,40	9,40	9,56	9,60
60001 - 70000 inwoners	9,56	9,56	9,76	9,79
70001 - 80000 inwoners	11,42	11,42	11,58	11,63
80001 - 100000 inwoners	10,71	10,71	10,81	10,87
100001 - 200000 inwoners	11,05	11,05	11,38	11,51
200001 - 300000 inwoners	12,11	12,11	12,78	12,89
300001 - 500000 inwoners	12,33	12,33	13,33	13,33
500001 - 900000 inwoners	12,22	12,22	14,00	14,22
Totaal	8,37	8,41	8,67	8,72

Tabel 2: Gemiddeld aantal eenpersoonsfracties

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	0,22	0,00	0,11	0,00
3001 - 6000 inwoners	1,80	0,50	0,50	0,40
6001 - 10000 inwoners	1,14	0,51	0,31	0,26
10001 - 15000 inwoners	1,06	0,75	0,35	0,32
15001 - 20000 inwoners	1,09	0,78	0,55	0,40
20001 - 25000 inwoners	1,38	0,93	0,64	0,45
25001 - 30000 inwoners	1,58	1,18	0,82	0,66
30001 - 35000 inwoners	1,63	1,14	0,69	0,54
35001 - 40000 inwoners	1,39	1,31	0,93	0,90
40001 - 45000 inwoners	1,42	1,35	0,89	0,77



45001 - 50000 inwoners	1,67	1,67	1,24	1,09
50001 - 60000 inwoners	1,88	1,88	1,44	1,42
60001 - 70000 inwoners	1,76	1,76	1,41	1,38
70001 - 80000 inwoners	2,17	2,17	1,75	1,54
80001 - 100000 inwoners	2,19	2,19	1,74	1,65
100001 - 200000 inwoners	2,26	2,26	1,82	1,66
200001 - 300000 inwoners	2,56	2,56	2,56	2,33
300001 - 500000 inwoners	3,33	3,33	2,67	2,33
500001 - 900000 inwoners	3,78	3,78	3,11	2,89
Totaal	1,81	1,58	1,24	1,10

Tabel 3 gaat vervolgens over eenpersoonsfracties. Nu heeft een raad gemiddeld bijna twee eenpersoonsfracties. We zien dat in de verschillende scenario's het aantal eenpersoonsfracties afneemt. De raden zijn groter dus alle fracties worden groter: eenpersoonsfracties worden tweepersoonsfracties. Als we de kleinere raden vergroten neemt hier het aantal eenpersoonsfracties gemiddeld met 0,4 af. Het totaaleffect is een bescheiden daling van het aantal eenpersoonsfracties. Ook als we het aantal raadleden over de hele linie verhogen daalt het aantal eenpersoonsfracties van 1,81 naar 1,24. In scenario 3 is de achteruitgang nog net sterker. Dit alles duidt erop dat er geen reden is om te denken dat als we het aantal zetels verhogen dat meer eenpitters oplevert. We moeten bij deze resultaten echt opmerken dat we gedragseffecten buiten beschouwing laten: het is te verwachten dat als de kiesdrempel naar beneden gaat meer partijen deelnemen aan de verkiezingen en dat kiezers als zij zich bewust zijn van de kiesdrempel ook vaker een risico nemen door op een kleine partij te stemmen.

4. Evenredigheid

De relatie tussen raads grootte en de evenredigheid van de verkiezingsuitslag volgt logisch uit het idee dat een grotere raad meer ruimte biedt aan meer partijen en dat daarmee de uitslag evenrediger wordt: minder stemmen zullen verloren gaan omdat een partij geen zetels wint. Maar ook de afrondingsfout zal kleiner zijn. Stel dat er drie partijen zijn A, B en C en deze krijgen 34%, 33% en 33% van de stemmen. Als we vier raadszetels te verdelen hebben zou de meest evenredige verdeling 2-1-1 zijn. Dat betekent dat de grootste partij omdat deze 1% groter is dan één na grootste 25% meer vertegenwoordigers krijgt. Als we 40 zetels te verdelen hebben dan is de evenredige verdeling 14-13-13. Dat betekent dat de partij die 1% groter is maar 2.5% meer vertegenwoordigers krijgt dan de tweede partij. De uitkomst dat qua partijpolitieke samenstelling een grotere raad representatiever is, wordt breed ondersteund in de politicologische literatuur (Shugart & Taagepera 2017; Kjær & Elklit 2014; Lundell 2012; Bodet et al. 2024).

Als maat van evenredigheid kijken we naar de Gallagher index. Dit is het verschil tussen de uitslag in termen van stemmen en de uitkomst in termen van zetels en grotere afwijkingen daarvan zwaarder wegen dan kleine afwijkingen daarvan.⁶

Tabel 3 toont dat de gemiddelde disproportionaliteit in gemeenteraden nu boven de 3 ligt. Omdat getal in context te plaatsen als we in Nederland een kiesdrempel voor de Tweede Kamer zouden instellen van 2 procent zou de Gallagher Index van 2 naar 3 gaan. Als we de kleine gemeenteraden groter maken dan daalt de disproportionaliteit van net boven de 3 naar net onder de 3. In Scenario 2 daalt dit verder naar

⁶ Dit is wortel van de helft van de som van het gekwadrateerde verschil tussen de zetelaandelen en de stemmenaandelen



2,5 en in Scenario 3 naar 2,3. In dit scenario zijn de gemeenteraden in de grote steden even proportioneel als de Tweede Kamer nu.

Tabel 3: Gemiddelde Gallagher-index

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	3,25	2,23	2,84	2,30
3001 - 6000 inwoners	3,84	2,80	2,80	3,21
6001 - 10000 inwoners	3,79	3,15	2,40	2,47
10001 - 15000 inwoners	3,43	3,03	2,33	2,21
15001 - 20000 inwoners	3,23	2,89	2,49	2,11
20001 - 25000 inwoners	3,65	2,82	2,50	2,05
25001 - 30000 inwoners	3,56	2,98	2,39	2,21
30001 - 35000 inwoners	3,46	2,84	2,32	2,15
35001 - 40000 inwoners	3,08	2,92	2,48	2,37
40001 - 45000 inwoners	2,93	2,81	2,25	2,18
45001 - 50000 inwoners	3,16	3,16	2,48	2,33
50001 - 60000 inwoners	3,03	3,03	2,50	2,49
60001 - 70000 inwoners	2,85	2,85	2,56	2,32
70001 - 80000 inwoners	2,70	2,70	2,30	2,09
80001 - 100000 inwoners	2,78	2,78	2,55	2,37
100001 - 200000 inwoners	2,82	2,82	2,34	2,08
200001 - 300000 inwoners	2,78	2,78	2,39	2,17
300001 - 500000 inwoners	3,14	3,14	2,87	2,40
500001 - 900000 inwoners	3,58	3,58	2,28	1,98
Totaal	3,21	2,91	2,48	2,29

Tabel 4: Gemiddeld percentage vrouwen

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	38.3	38.2	35.6	36.2
3001 - 6000 inwoners	18.2	21.1	20.5	21.9
6001 - 10000 inwoners	32.7	35.9	34.4	33.6
10001 - 15000 inwoners	27.3	29.5	29.7	30.0
15001 - 20000 inwoners	26.2	29.5	29.7	29.6
20001 - 25000 inwoners	28.5	28.6	28.6	28.5
25001 - 30000 inwoners	32.0	32.3	31.8	31.5
30001 - 35000 inwoners	34.7	34.7	34.4	34.3
35001 - 40000 inwoners	32.1	31.9	31.5	31.7
40001 - 45000 inwoners	34.9	34.3	33.7	33.4
45001 - 50000 inwoners	33.5	33.5	33.0	33.0
50001 - 60000 inwoners	34.8	34.8	34.2	33.9
60001 - 70000 inwoners	32.6	32.6	32.7	32.3
70001 - 80000 inwoners	34.8	34.8	34.0	33.8



80001 - 100000 inwoners	34.9	34.9	34.7	34.4
100001 - 200000 inwoners	40.1	40.1	37.9	37.6
200001 - 300000 inwoners	38.0	38.0	37.9	36.7
300001 - 500000 inwoners	48.9	48.9	46.6	45.8
500001 - 900000 inwoners	41.1	41.1	40.0	39.6
Totaal	31.8	32.5	32.1	32.0

Voor gender is informatie van stembiljet gebruikt, en indien niet bekend aangevuld met de inschatting op basis van voornamendatabank van het Meertens Instituut. Personen waarvan het geslacht niet te achterhalen was zijn buiten beschouwing gelaten.

5. Personen

Waar we bij de vorige modellen keken naar politieke partijen kijken we nu naar het individuele niveau: het aandeel vrouwen en het aantal kandidaten dat lijstvolgorde doorbreekt.

We beginnen met het aandeel vrouwen. De relatie tussen raads grootte en de vertegenwoordiging van vrouwen komt vrij sterk naar voren in de literatuur (Allen & Stoll 2023; Oates & Almquist 1993; Kjær & Elklit 2014; Troustine & Valdini 2008; Schraufnagel & Bingle 2015; Lucardi & Micozzi 2020). Binnen het Nederlandse evenredige kiesstelsel is dit ook logisch: dat alle partijen op de lijst de volgorde man-vrouw-man-vrouw volgen, dan zou in het geval van vier raadszetels een kwart van de vertegenwoordigers vrouw zijn. Als we naar 40 zetels gaan is dit 47.5%. Maar tegelijkertijd is de kans ook groot dat bij een grotere raad selectie patronen anders zijn: Partijen zijn eerder geneigd om vrouwen te rekruteren als kandidaat als er meer zetels zijn (MacManus & Bullock 1988), mogelijkterwijls omdat een grotere raad minder prestigieus is (Welch & Karnig 1979).

Tabel 4 kijkt naar het aandeel vrouwen. Een partij kan beslissen om op het stembiljet het geslacht volgens de Basisregistratie Personen op te nemen. Partijen kunnen er ook voor kiezen om dit niet te doen. Dit gebeurt met name bij partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum (FVD, SGP) en partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum (GL). Aangezien deze partijen juist ook geneigd zijn om relatief veel of juist relatief weinig vrouwen op de lijst te zetten kunnen we deze partijen niet negeren. We hebben daarom ervoor gekozen om op basis van de voornaam het geslacht te schatten. Dit kan op basis van de voornamenbank van het Meertens Instituut. Deze hebben -wederom op basis van de Basisregistratie Personen- data beschikbaar of een naam relatief vaak door mannen of vrouwen gebruikt wordt. Als de naam van een kandidaat niet overduidelijk door mannen of vrouwen werd gebruikt, dan is deze kandidaat buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4 toont niet een eenduidig patroon: in 14 van de negentien categorieën neemt het aandeel vrouwen af naar mate de raad groter wordt. In acht daarvan is de daling tussen het scenario met de minst grote en de meest grote raad minder dan 1%. In zes is dat meer dan 1%. De grootste daling is zichtbaar in de categorie tussen de 300,000 en 500,000 inwoners: als we het scenario met de minst grote raad vergelijken met het scenario met de grootste raad is de daling 1%. Waar het aandeel vrouwen toeneemt is dit over het algemeen sterker: in gemeenten met tussen de 3,000 en 6,000 inwoners is de toename 4%. Het algemene beeld is dan ook zeer gemengd: het aandeel vrouwen fluctueert rond de 32% zonder duidelijk patroon. De conclusie is hier dat het niet aannemelijk is dat de uitbreiding van gemeenteraden het aandeel vrouwen positief of negatief zal beïnvloeden.

Vervolgens kijken we naar het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. In de huidige kieswet is de voorkeursdrempel een kwart van de kiesdeler, behalve in gemeenten waar de raad minder dan 19



zetels heeft. We houden deze regel aan. Dit betekent dat het vergroten van de raad de voorkeursdrempel verlaagd. Het aantal kandidaten dat de voorkeursdrempel haalt stijgt van gemiddeld twintig per gemeente onder de huidige regels naar 24 onder Scenario 1, 28 onder Scenario 2 en 29 onder Scenario 3. Tabel 5 toont het aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt. Onder het huidige stelsel is dit 2,6. Dit neemt toe met meer dan een half raadslid per gemeente onder Scenario 1. Onder Scenario 2 en 3 is dit zelfs ruim meer dan één raadslid. Ook het aandeel raadsleden dat gekozen is met een voorkeursmandaat neemt toe: van één op de elf onder het huidige stelsel naar één op de negen.

Het effect is met name groot in heel kleine raden. Onder de 20,000 inwoners neemt het aantal met voorkeursstemmen gekozen personen gemiddeld met meer dan twee toe. Dat is geen toeval. Dat zijn namelijk de gemeenten waar nu een hogere kiesdrempel geldt. De kiesdrempel is daar hoger om te voorkomen dat een in absoluut aantal beperkte groep mensen een persoon kan verkiezen. Deze overwegingen zijn niet anders nu de raad groter is. Men zou kunnen overwegen door voorkeursdrempel in deze gemeenten op de helft van een kiesdeler te houden.

Tabel 5: Gemiddeld aantal kandidaten dat de lijstvolgorde doorbreekt

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	0,67	1,89	0,56	0,67
3001 - 6000 inwoners	0,10	2,50	2,50	2,60
6001 - 10000 inwoners	0,37	2,63	3,26	3,14
10001 - 15000 inwoners	0,31	2,53	2,95	3,02
15001 - 20000 inwoners	0,44	3,23	3,55	3,88
20001 - 25000 inwoners	2,09	2,75	3,15	3,24
25001 - 30000 inwoners	2,26	2,64	3,30	3,45
30001 - 35000 inwoners	2,49	3,01	3,38	3,53
35001 - 40000 inwoners	3,62	3,66	3,98	3,93
40001 - 45000 inwoners	3,72	3,69	4,32	4,42
45001 - 50000 inwoners	2,93	2,93	3,52	3,69
50001 - 60000 inwoners	3,65	3,65	4,04	4,33
60001 - 70000 inwoners	3,88	3,88	3,97	4,18
70001 - 80000 inwoners	4,00	4,00	4,58	4,79
80001 - 100000 inwoners	4,35	4,35	4,61	4,65
100001 - 200000 inwoners	3,58	3,58	3,92	4,06
200001 - 300000 inwoners	2,56	2,56	3,11	2,56
300001 - 500000 inwoners	4,67	4,67	5,00	4,33
500001 - 900000 inwoners	3,33	3,33	5,89	5,78
Totaal	2,58	3,24	3,66	3,70

6. Negatieve uitkomsten

Ten slotte, richten wij ons op de kans dat als de raden groter worden dit leidt tot ongewenste effecten: we kijken hier naar lijstuitputting. Mogelijk dat partijen niet genoeg kandidaten op hun lijst hebben om de grotere fracties te vullen. We laten lijstuitputting tijdens de raadstermijn buiten beschouwing. En we kijken naar gevallen waarin het lot beslist.



Lijsttuitputting kwam in de door ons onderzochte gemeenten onder het huidige stelsel niet voor. Onder Scenario's 1 en 2 komt het vier keer voor. En onder Scenario 3 komt het negen keer voor. Dit zijn natuurlijk onwenselijke situaties maar het aantal gevallen is beperkt. Zoals boven al aangegeven is gedragsverandering na institutionele wijziging goed mogelijk. Zeker op dit vlak zouden hiermee dit probleem beperkt moeten blijven.

Het lot moet beslissen in gevallen waarin twee personen op dezelfde lijst evenveel voorkeursstemmen hebben gehaald maar er in de fractie maar ruimte voor een van beiden is. Dit komt onder het huidige kiesstelsel negen keer voor. Dit verdubbelt in Scenario's 1 en 2 en is nog net iets hoger in Scenario 3. Het totaal aantal gevallen is beperkt.

Tabel 6: Totaalaantal partijen waarvoor lijsttuitputting een rol speelt

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	0	2	0	1
3001 - 6000 inwoners	0	0	0	0
6001 - 10000 inwoners	0	0	0	0
10001 - 15000 inwoners	0	0	1	2
15001 - 20000 inwoners	0	1	1	2
20001 - 25000 inwoners	0	1	2	3
25001 - 30000 inwoners	0	0	0	0
30001 - 35000 inwoners	0	0	0	0
35001 - 40000 inwoners	0	0	0	0
40001 - 45000 inwoners	0	0	0	0
45001 - 50000 inwoners	0	0	0	0
50001 - 60000 inwoners	0	0	0	0
60001 - 70000 inwoners	0	0	0	0
70001 - 80000 inwoners	0	0	0	1
80001 - 100000 inwoners	0	0	0	0
100001 - 200000 inwoners	0	0	0	0
200001 - 300000 inwoners	0	0	0	0
300001 - 500000 inwoners	0	0	0	0
500001 - 900000 inwoners	0	0	0	0
Totaal	0	4	4	9

Tabel 7: Totaalaantal kandidaten waarvoor het lot heeft besloten tot verkiezing

Aantal inwoners	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1 - 3000 inwoners	0	1	0	0
3001 - 6000 inwoners	0	2	2	2
6001 - 10000 inwoners	0	1	1	2
10001 - 15000 inwoners	0	3	1	1
15001 - 20000 inwoners	0	1	4	4
20001 - 25000 inwoners	2	2	3	3
25001 - 30000 inwoners	2	3	2	2



30001 - 35000 inwoners	0	1	2	1
35001 - 40000 inwoners	3	4	0	1
40001 - 45000 inwoners	1	1	2	2
45001 - 50000 inwoners	0	0	2	3
50001 - 60000 inwoners	1	1	0	2
60001 - 70000 inwoners	0	0	1	1
70001 - 80000 inwoners	0	0	0	0
80001 - 100000 inwoners	0	0	0	0
100001 - 200000 inwoners	0	0	0	0
200001 - 300000 inwoners	0	0	0	0
300001 - 500000 inwoners	0	0	0	0
500001 - 900000 inwoners	0	0	0	0
Totaal	9	20	20	24



Bijlage C – Agenda-analyse

Nick Woudstra
Necker

Imke Kruitwagen
Necker

1. Samenvatting

In dit deelonderzoek is onderzocht of er een verband is tussen de grootte van de gemeenteraad en de efficiëntie van besluitvorming. Het gaat nadrukkelijk niet over de kwaliteit van besluitvorming of deliberatie. Grote gemeenteraden hebben aanzienlijk meer begrotingsruimte per raadslid dan kleine gemeenten. Tegelijkertijd zien we dat vergaderingen langer duren in grotere gemeenten, maar dat zij niet per se minder efficiënt zijn omdat er ook meer besluiten worden genomen.

2. Inleiding

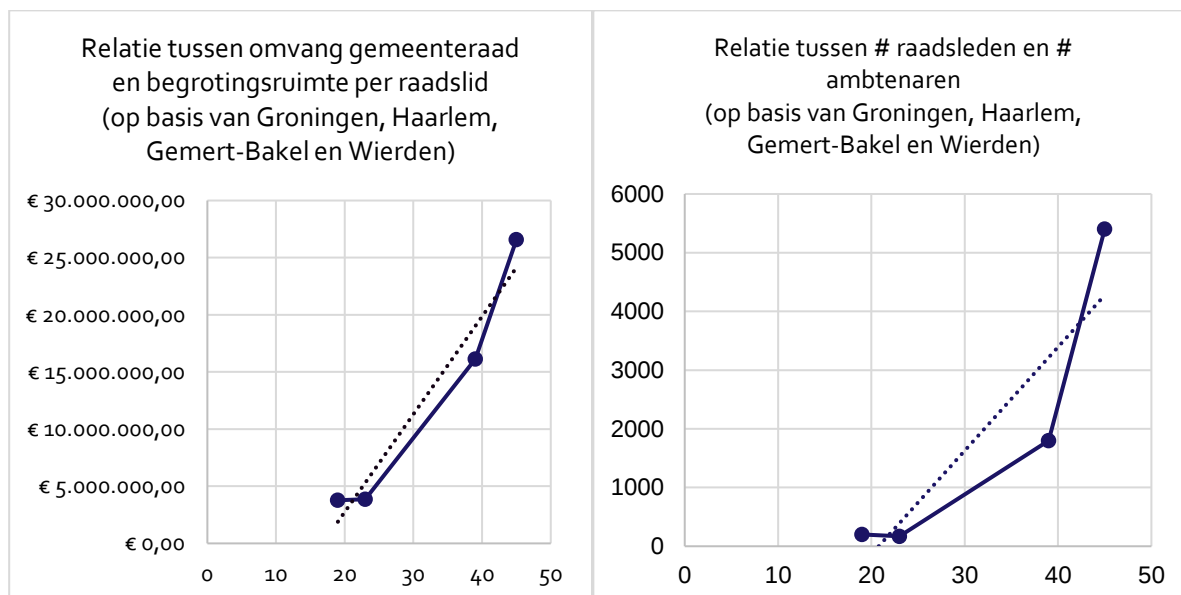
Om te komen tot een vergelijking zijn er vier gemeenten geselecteerd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van enkele gelijke (of enigszins gelijke) eigenschappen zodat er sprake is van vergelijkbare resultaten. Tussen de gemeenten Groningen, Haarlem, Gemert-Bakel en Wierden is sprake van regionale spreiding, verschillende grootte en begrotingsruimte en een vergelijkbaar vergadermodel (commissiemodel met BOB-onderscheiding). De gemeente Wierden zit net onder de staffelgrens, terwijl de gemeente Gemert-Bakel net boven de staffelgrens zit. De gemeenteraad van Wierden is daarmee relatief klein, terwijl de gemeenteraad van Gemert-Bakel relatief groot is. In onderstaande tabel zijn enkele kerngetallen opgenomen over de gemeenten.

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Begroting (uitgaven, 2023)
Groningen	243.833	45	12	€ 1.195.682.548
Haarlem	167.636	39	15	€ 629.687.000
Gemert-Bakel	31.428	23	7	€ 89.113.000
Wierden	24.929	19	6	€ 71.705.000

3. Verhouding aantal raadsleden en begroting

Gemeenteraadsleden in grote gemeenteraden (Groningen en Haarlem) hebben fors meer begrotingsruimte per raadslid. Waar de gemeenteraden van Gemert-Bakel en Wierden een begroting hebben van minder dan 5 miljoen euro per raadslid, zijn de begrotingen van Haarlem en Groningen tussen de 15 en 30 miljoen euro per raadslid.





Een logische consequentie van de begrotingsruimte per gemeente, is het aantal ambtenaren werkzaam in de gemeente. In onderstaande grafiek is de verhouding tussen het aantal raadsleden en het aantal ambtenaren opgenomen. Belangrijk om hierbij op te merken is de mogelijke verschillen tussen gemeenten betreffende inhuur/vaste formatie, uitbestedingen/intern en mate van aansluiting van gemeenschappelijke regelingen.

4. Vergadertijd per gemeente

De vergadertijd per gemeente omvat alle officiële commissie- en raadsvergaderingen (inclusief eventuele beeldvormende bijeenkomsten). Werkbezoeken, fractieactiviteiten en informele bijeenkomsten zijn hierin niet meegenomen. In onderstaande tabel is het aantal uur vergadertijd opgenomen, per beleidsdomein. De domeinen die zijn onderscheiden zijn sociaal, fysiek en bestuur en bedrijfsvoering. Onder dat laatste thema valt ook veiligheid. Regionale samenwerkingen zijn ingedeeld aan de hand van hun thematische richting en doel.

Domein	Groningen	Haarlem	Gemert-Bakel	Wierden
Sociaal domein	91,5 uur	36,5 uur	16,5 uur	9 uur
Fysiek domein	161 uur	98,5 uur	40 uur	36 uur
Bestuur en bedrijfsvoering	50,5 uur	69 uur	28,5 uur	20 uur
Totaal	303 uur	204 uur	85 uur	65 uur

De grotere gemeenten in deze vergelijking zijn fors meer tijd kwijt aan vergaderingen dan de kleinere gemeenten. De verhouding tussen de verschillende domeinen is vergelijkbaar.

5. Efficiëntie

De efficiëntie van besluitvorming wordt gemeten aan de hand van het aantal uur officiële vergadertijd, (zoals gemeten in paragraaf 4) per raadsbesluit, motie of amendement. Daarin zijn benoemingen van raads- en commissieleden of griffiepersoneel niet meegenomen. Een lager cijfer betekent een hogere efficiëntie.



Groningen

Domein	Aantal raadsbesluiten		Aantal moties en amendementen
	Hamerstukken	Bespreekstukken	
Sociaal domein	15	4	31
Fysiek domein	60	23	80
Bestuur en bedrijfsvoering	23	15	3
Subtotaal	98	42	114

Totaal: 254

De gemeenteraad van Groningen vergadert gemiddeld 1,19 uur per besluit.

Haarlem

Domein	Aantal raadsbesluiten		Aantal moties en amendementen
	Hamerstukken	Bespreekstukken	
Sociaal domein	16	8	45
Fysiek domein	69	14	145
Bestuur en bedrijfsvoering	45	27	59
Subtotaal	130	49	249

Totaal: 428

De gemeenteraad van Haarlem vergadert gemiddeld 0,48 uur per besluit.

Gemert-Bakel

Domein	Aantal raadsbesluiten		Aantal moties en amendementen
	Hamerstukken	Bespreekstukken	
Sociaal domein	8	2	19
Fysiek domein	19	10	47
Bestuur en bedrijfsvoering	33	13	20
Subtotaal	60	25	86

Totaal: 171

De gemeenteraad van Gemert-Bakel vergadert gemiddeld 0,50 uur per besluit.

Wierden

Domein	Aantal raadsbesluiten		Aantal moties en amendementen
	Hamerstukken	Bespreekstukken	
Sociaal domein	2	3	16
Fysiek domein	18	13	26



Bestuur en bedrijfsvoering	11	16	10
Subtotaal	31	32	52
Totaal: 115			

De gemeenteraad van Wierden vergadert gemiddeld 0,57 uur per besluit.

De gemeente Groningen valt op door een lage efficiëntie. In de overige gemeenten is de efficiëntie ongeveer gelijk. In deze verkennende analyse is geen sluitende verklaring gevonden voor de lagere efficiëntie van besluitvorming door de gemeenteraad van Groningen.

Overige observaties

- De kleinere gemeenten zijn in de vergelijking minder tijd kwijt aan officiële vergaderingen. Tegelijkertijd nemen zij ook minder besluiten waardoor dit niet terug te zien is in de mate van efficiëntie.
- Op basis van deze data lijken grotere gemeenteraden fors meer moties en amendementen in te dienen dan kleinere gemeenteraden.
- De verhouding tussen hamerstukken en bespreekstukken is in Groningen, Haarlem en Gemert-Bakel nagenoeg gelijk (70% hamerstukken en 30% bespreekstukken).



Bijlage D – Debat-analyse: Grotere raad, beter debat?

Geerten Boogaard
Universiteit Leiden

Simon Otjes
Universiteit Leiden

Jaco van der Veen
Universiteit Leiden

1 Inleiding

Over de ideale omvang van een volksvertegenwoordiging bestaan in de constitutionele theorie vanouds uiteenlopende opvattingen. Een deel daarvan heeft betrekking op de relatie tussen de omvang van een vergadering en de kwaliteit van de beraadslaging. Schimmelpenninck zag in 1848 vooral voordelen van een grote vergadering voor het niveau van de discussie. 'Hoe talrijker de vergadering is, hoe meer het feitelijk onmogelijk wordt dat alle leden aan de beraadslagingen deelnemen en hoe meer men er toe zal komen om aan de natuurlijke hoofden het woord te laten,' adviseerde hij Koning Willem II. Maar Thorbecke stond op de rem. Hij vermoedde dat de 'nutteloze leden' hun geldingsdrang niet zouden kunnen beteugelen door het woord aan anderen te laten. Het resultaat zou verlammende versplintering zijn. 'Misschien tezamen dezelfde hoeveelheid van ijver, als bij een matige vergadering, maar in zóveel oneindig kleine deeltjes opgelost, dat hij krachteloos blijft.' (Citaten uit Putman 2023)

De discussie over de ideale omvang van een volksvertegenwoordiging in relatie tot de kwaliteit van de beraadslaging heeft een sterk normatieve lading. De opvattingen over een kwalitatief goed debat zijn hopeloos vervlochten met de normatieve opvattingen over de functies die een bepaalde volksvertegenwoordiging als instituut ook *behoort* te vervullen. De verlaging van het aantal statenleden in 2005 (de zogenoemde 'dualiseringscorrectie') werd onder andere gemotiveerd met het klassieke argument dat dit goed zou zijn voor het sturen op hoofdlijnen – ongeveer zoals als Thorbecke destijds redeneerde. Terwijl Segers en Dassen (2022) juist pleitten voor méér Kamerleden om gedetailleerder te kunnen controleren en maandelijks een groot beleidsdebat te kunnen voeren.

Het empirisch vaststellen van een ideale omvang van een vertegenwoordigend lichaam voor een optimaal debat daarbinnen, is dus een onmogelijk opgave. Maar daaruit volgt niet dat er helemaal niets valt te objectiveren in de relatie tussen de omvang van een volksvertegenwoordiging en de kwaliteit van het debat. Om daarmee een begin te maken, richt dit paper zich op de relatie tussen de grootte van specifiek de gemeenteraad en de kwaliteit van het debat daarbinnen.

2 Theorie

De relatie tussen raads grootte en kwaliteit van het debat is niet eerder in politicologisch onderzoek bekeken. Muzzio en Thompkins (1989) speculeren in hun uitgebreide analyse van de effecten van raads grootte wel over een aantal mogelijke effecten. Zij stellen dat in een grotere raad de kans op deliberatie groter is dan in een kleinere raad. In een grotere raad kunnen meer stemmen deelnemen aan het debat, waardoor er meer perspectieven aan bod komen en meer alternatieven meegenomen kunnen worden. Dit komt deels omdat een grotere raad meer diversiteit kent waar het gaat om vertegenwoordigde partijen (Shugart & Taagepera 2017; Kjær & Elklit 2014; Lundell 2012; Bodet et al. 2024), gender (Allen & Stoll 2023; Oates & Almquist 1993; Kjær & Elklit 2014; Troustine & Valdini 2008; Schraufnagel & Bingle 2015; Lucardi & Micozzi 2020) en etniciteit (Allen & Stoll 2023; Latner et al. 2021; Taebel 1978; Karning & Welch 1979; Schraufnagel & Bingle 2015). Omdat grotere raden inderdaad diverser zijn, betekent dat ook dat meer perspectieven meegenomen worden van gemarginaliseerde



groepen. Muzzio en Thompkins (1989) stellen ook dat de kans op *group think* kleiner in een grotere raad.

Dit staat tegenover de notie dat een grotere raad minder efficiënt zou zijn, zoals Thorbecke betoogt. Dit vindt weerklank in een deel van de literatuur: volgens Taagepera (1972) betekent ieder extra raadslid dat het aantal relaties tussen raadsleden uitbreidt met het aantal raadsleden (min één). Dat betekent dat ieder raadslid met meer raadsleden moet overleggen: dat levert meer communicatiekanalen op. Al die communicatiekanalen maken het werk van de raad minder efficiënt.

Een deel van de inefficiënte kan ondervangen worden door de organisatie van de raad. In een grotere raad is er juist voldoende massa om de raad te organiseren in commissies waarbij er meer ruimte is voor deliberatie en inhoudelijke uitwisseling, op een efficiënte manier: de anders 'nutteloze leden' kunnen zich in een productief commissiestelsel organiseren waarvan uiteindelijk ook het plenaire debat kan profiteren (Muzzio & Tompkins 1989). Raadsleden hoeven dan niet meer met alle andere raadsleden maar alleen met de collega's in de commissie. Kirkland (2014) laat zien dat in grotere volksvertegenwoordigingen de patronen in samenwerking minder complex zijn en vaker lijnen van commissies volgen.

Op basis van deze theorie is dus de algemene verwachting dat een in een grotere gemeenteraad een beter debat wordt gevoerd. En meer specifiek de verwachting dat het verhogen van het aantal leden bij overigens gelijk blijvende omstandigheden ook een effect heeft op de kwaliteit van het debat.

Hypothese 1: Hoe meer leden de gemeenteraad heeft, hoe hoger de kwaliteit van het debat.

Tegenover de verwachting dat in een breder samengestelde volksvertegenwoordiging meer perspectieven worden ingebracht, staat de in het Nederlandse constitutionele discours diep verankerde argwaan tegen een overschot aan politici die zich te veel met details bezig houden en daarmee de kwaliteit van het debat drukken. De algemene verwachting is dus dat het de kwaliteit van het debat lijdt onder een hoge mate van versplintering. Omgekeerd is de verwachting dan ook dat de kwaliteit van het debat profiteert van een grotere omvang van de fractie. Voor zover het gaat om debatten die door fractievoorzitters worden gevoerd, is voorstelbaar dat uit grotere fracties gemiddeld genomen voor hun functie geschiktere fractievoorzitters komen omdat de poule groter is. En voor zover het in algemene zin om woordvoering gaat is de verwachting dat in grotere fracties de individuele portefeuilles kleiner. Dat kan het onproductieve detaillisme uitlokken waar Thorbecke zo voor vreesde, maar als woordvoerders van grotere fracties relatief meer tijd hebben om een debat voor te bereiden, kan ook worden verwacht dat grotere fracties in algemene zin een positief effect hebben op de kwaliteit van het debat.

Hypothese 2a: Hoe hoger de versplintering, hoe lager de kwaliteit van het debat.

Hypothese 2b: Hoe groter de fracties, hoe hoger de kwaliteit van het debat.

3 Methoden

Methoden van data-verzameling

Om de effecten van raads grootte en versplintering in de raad op de kwaliteit van het debat zo goed mogelijk te isoleren, zijn (relatief) vergelijkbare debatten in overigens vergelijkbare gemeenten met elkaar vergeleken. Voor de vergelijkbaarheid van gemeenten is gekeken naar de verkiezingsuitslag statistische informatie uit het ruimtelijke en sociale domein (WOZ-waarde en uitkeringen) en naar



financiële gegevens. De mate van versplintering van een gemeenteraad hebben we samengesteld uit het aantal fracties, de inverse van de gemiddelde fractiegrootte, het aantal eenmansfracties en het effectief aantal partijen.

Op die manier hebben we vier paren van gemeenten gemaakt, twee kleinere op de grens tussen 19 en 23 raadszetels en twee grote op de grens tussen 39 en 45 raadszetels. Daarbij hebben we telkens zowel een gemeenteraad met een hoge versplintering als een gemeenteraad met een lage versplintering met geselecteerd.

	19 zetels	23 zetels	39 zetels	45 zetels
Hoge versplintering	Sluis	Midden-Drenthe	Haarlem	Utrecht
Lage versplintering	Wierden	Gemert-Bakel	Nijmegen	Groningen

Van deze gemeenten hebben we uit het jaar 2024 acht plenaire raadsdebatten van enige omvang en politieke betekenis in de fysieke leefomgeving geselecteerd. Met het oog op hypothese 2b hebben we daarbij debatten geselecteerd die niet door fractievoorzitters werden gevoerd.

Gemeente	Datum	Onderwerp
Sluis	8/2/2024	Voorkeursscenario invulling Havengebied Breskens
Wierden	14/5/2024	Programma-afspraken windenergie en Windpark Daarle
Midden-Drenthe	30/5/2024	Haalbaarheidsstudie uitbreiding woningbouw Beilen
Gemert-Bakel	16/5/2024	Zonne-energie
Nijmegen	27/3/2024	Koers voor de Binnenstad
Haarlem	25/4/2024	Vaststellen wegcategorisering 30 km/uur 2024
Utrecht	27/6/2024	Voortgangsrapportage Mobiliteit en Verkeersveiligheid
Groningen	10/7/2024	Pakket parkeermaatregelen

Methode van data-analyse

De acht geselecteerde debatten zijn gescoord volgens de *Discourse Quality Index* (DQI) zoals die in 2003 is ontwikkeld door Steenbergen e.a. (2003). Deze methode is ontwikkeld als een toepassing van de deliberatieve idealen uit Habermas' discoursesurtheek op de vorm van een debat in het Britse Lagerhuis. De DQI een plek verworven binnen het onderzoek naar de deliberatieve democratie, maar is in de internationale wetenschappelijke literatuur bij ons weten vooral toegepast op nationale parlementen, het Europese parlement en op *minipublics*. (Bächtiger e.a. 2022). Toepassing op lokale volksvertegenwoordiging zoals een gemeenteraad is ons uit de literatuur nog niet bekend. Hoewel de DQI voorwerp van debat en aanpassingen is (zie voor verdere verwijzingen Bächtiger e.a. 2022) hanteren we voor het oorspronkelijke model uit 2003.

De DQI verdeelt een debat onder in *speeches*: individuele inhoudelijke bijdragen (een voorstel of een standpunt) aan een bepaald onderwerp (een *demand*). Niet-inhoudelijke interacties die betrekking hebben op de orde van de vergadering of anderszins geen betrekking hebben op het onderwerp van de beraadslaging worden buiten beschouwing gelaten. Inhoudelijke interrupties scoren wel apart als *speech*. Er zijn dus vanuit de raadsleden twee soorten speeches: de eigen bijdrage een termijn en een interruptie en Toepassing op de raadsdebatten varieerde van 38 *speeches* in Utrecht tot 18 in Sluis.

Van de *speeches* worden zeven items gescoord. De eerste is *participation*, de vrijheid om aan het debat deel te nemen. Dat is alleen niet het geval als iemands bijdrage van de orde van de vergadering wordt



gedrukt of een spreker moeite moet doen aan het woord te komen. In die gevallen scoort de *speech* 0. Het normale handhaven van de orde van de vergadering en de afgesproken spreektijden raakt de vrijheid om aan het debat deel te nemen niet en scoort 1.

Onder het *level of justification* scoort een *speech* naar de mate de spreker het standpunt vatbaar maakt voor rationale discussie door daarvoor argumenten te geven. Een ongemotiveerde relatie met het voorliggende voorstel (simpelweg poneren dat iets wel of niet moet gebeuren) scoort 0 in de DQI. Incomplete argumenten (waarin wel een reden wordt genoemd, maar de relatie tot de conclusie onduidelijk blijft) scoren 1. Eén compleet argument scoort 2 en als er meerdere argumenten worden gemaakt scoort de *speech* 3. Complete argumenten hoeven niet altijd expliciet te zijn; voor de deelnemers aan het debat het argument duidelijk maar was.

Onder *content of justification* gaat het niet om de vraag of raadsleden hun argumenten afmaken, maar om het soort argumentatie dat ze opzetten. Een expliciet beroep op een eigen achterban of een deelbelang scoort 0 op de kwaliteit van het debat. Wie zich noch op het algemeen noch op een deelbelang beroept scoort 1. Een expliciet beroep op het algemeen belang als argument (zij het in utilitaristische termen, zij het in termen van het *difference-principle* van Rawls) scoort 2. Wie kan uitleggen waarom belangen van een bepaalde groep zwaarder zouden moeten wegen, scoort dus een 2: bijvoorbeeld kwetsbare verkeersdeelnemers met een verhoogde kans op letsel. De DQI scoort verder drie vormen van respect die uit een speech kunnen blijken. Bij *respect groups* gaat het om de vraag of een spreker zich negatief of positief uitlaat over de doelgroep achter het onderwerp van de beraadslaging. Bij een expliciet negatief statement is de score 0, bij een expliciet positief statement is de score 2. In geval een *speech* geen expliciet statement over de doelgroep van het beleid bevat, wordt respect verondersteld en is de score 1. Het item *respect demands* werkt hetzelfde en scoort de wijze waarop een spreker zich over het voorliggende voorstel uitlaat. Het item *respect counterarguments* ziet op de mate waarin een spreker ingaat op argumenten van anderen. Simpelweg negeren scoort 0, het herhalen maar zonder inhoudelijke argumenten diskwalificeren scoort 1, het neutraal incorporeren van een tegenargument erkent in ieder geval het bestaan ervan en scoort 2. Score 3 is bij dit item voor de gevallen waarin een spreker de argumenten van anderen niet alleen in de eigen bijdrage betreft maar daar ook inhoudelijk op ingaat.

Het zevende item, ten slotte, scoort de politieke opstelling van een spreker in het in het debat. Wie enkel de eigen positie markeert ('positional politics') scoort 0, wie alternatieven voor een voorstel aandraagt scoort 1 en wie daadwerkelijk een poging doet om tot een compromis te komen of gehoord de argumenten van anderen tot een nieuw voorstel komt scoort 2.

	<i>Participation</i>	<i>Level of justification</i>	<i>Content of justification</i>	<i>Respect groups</i>	<i>Respect demands</i>	<i>Respect counter arguments</i>	<i>Constructive politics</i>
0	Beperkt	Geen argument	Deelbelang of achterban	Expliciet negatief	Expliciet negatief	Negeren	Eigen positie markeren
1	Normaal	Incomplete argument	Neutraal	Impliciet positief	Impliciet positief	Diskwalificeren	Alternatieven aandragen
2		Compleet argument	Algemeen belang	Expliciet positief	Expliciet positief	Herhalen	Compromissen aandragen
3		Meerdere complete				Weerleggen	



Deze items zijn ontworpen om samen alle zeven samen (of een deel) op één schaal de gemiddelde kwaliteit van het debat te meten.

4 Resultaten

Descriptieve resultaten

Als eerste kijken we of de items een consistente schaal vormen. Dat drukken we uit in de Loevinger's H. Deze kans tussen de 0 en 1 vallen. Een score van boven 0.3 geeft aan dat de schaal acceptabel is. De H_i score geeft aan hoe goed een item met de andere items in de schaal samenhangt. Deze kunnen we gebruiken om te kijken welk item voor een lage H-score zorgt. De H_{ij} score is de samenhang tussen twee specifieke items. Dit kan ons inzicht geven in welk paar de H of de H_i naar beneden brengt. We maken hier uit de items vijf schalen

Een item is wat complex. Het item 'content of justification' bestaat zelf uit twee onderdelen: groepsbelangen en het algemeen belang. Als politici het opnemen voor een specifiek groepsbelang scoren ze een nul. Als ze verwijzen naar een algemeen belang (in termen van nut of het 'difference principle') scoren ze een twee. Als ze geen van beiden doen scoren ze een. Dit samengestelde item werkt niet zoals verwacht daarom dat we ook deze twee items apart nemen.

Een deel van de items is niet gescoord voor alle interventies omdat *respect demands* en *respect counterarguments* alleen maar zinvol zijn als er andere eisen of argumenten op tafel komen. Dus deze zijn alleen maar zinvol als politici geïnterrupteerd worden.

We richten ons dus eerst op een samenstelling van alle items in Tabel 1. Dat betekent dat we de interventies die missing scores op *respect demands* en *respect counter arguments* elimineren. Het eerste wat opvalt is dat *participation* NA scoort dat komt onder alle interventies die op alle items een niet-missende waarde hebben, dezelfde score hebben voor *participation*. Van de overige combinaties scoren negen onder de 0.3 op de H_{ij} . Een paar valt bijzonder op: *content of justification* en *respect groups*. Dat betekent dat interventies waarin groepsbelangen voorkomen ook expliciet respect naar groepen uitspreken. Van zes combinaties scoort de H_{ij} boven de 0.3. Als schaal als geheel is de H-score 0.28, nét onder der drempelwaarde. Analyses hiermee moeten dus met een flinke korrel zout genomen worden. We noemen deze schaal DQI7.

Tabel 2 toont de H-scores voor de vijf items waar iedere interventie op gescoord is. Dit gaat dus ook om meer interventies. We zien hier dat maar twee paar een H_{ij} boven 0.3 heeft. En dat nog steeds content of justification negatief samenhangt met respect groups. De schaal als geheel heeft een H-waarde van 0.16 en dat betekent dat deze praktisch onbruikbaar is. We noemen deze schaal DQI5.

Tabel 3 toont de H-scores voor zes items waarbij group interest gescheiden is van common good. We zien dat dit item slecht negatief samenhangt met bijna alle andere items. Bij de meeste andere paren is de score wel voldoende. De H score is 0.18 en daarmee ook praktisch onbruikbaar. We noemen deze schaal DQI6.

Tabel 4 toont daarom de H-scores van vijf items waarbij we uit Tabel 3 'group interests' en 'constructive politics' gehaald hebben. Dan scoren alle behalve een H_{ij} waarde boven de 0.3. De schaal



als geheel scoort ook goed (boven de 0.4). Dit is een schaal die met name de kwaliteit van de debatbijdrage meet. We noemen deze schaal DQI₄.

Tabel 5 toont ten slotte de H-scores van drie items die gaan over de interactie tussen politici. Dat zijn twee items met veel missende waarden en constructive politics. Ook deze als schaal goed samen ($H=0.45$). We noemen deze schaal DQI₃. Hiermee hebben we dus vier verschillende schalen:

- DQI₇ die alles samenneemt;
- DQI₅ die alle items waar alle respondenten op score samenneemt;
- DQI₆ die alles content of justification uitdeelt;
- DQI₄ die met name gaat over de kwaliteit van debatbijdrage;
- DQI₃ die met name gaat over de kwaliteit van interacties

Tabel 6 toont de descriptieve patronen van deze variabelen.

Tabel 1: Mokken-schaalanalyse DQI₇

	Level of justification	Content of justification	Respect groups	Respect demands	Respect counter arguments	Constructive politics	H _i
Level of justification		0.31	0.39	0.21	0.39	0.28	0.31
Content of justification			-0.43	0.14	0.05	0.00	0.09
Respect groups				0.17	0.12	0.49	0.16
Respect demands					0.27	0.53	0.27
Respect counter arguments						0.54	0.32
Constructive politics							0.37
H	0.28						

Tabel 2: Mokken-schaalanalyse DQI₅

	Level of justification	Content of justification	Respect groups	Constructive politics	H _i
Participation	-0.12	0.06	1.00	1.00	0.22
Level of justification		0.22	0.35	0.24	0.24
Content of justification			-0.35	-0.05	0.04
Respect groups				0.40	0.17
Constructive politics					0.17
H	0.16				



Tabel 3: Mokken-schaalanalyse DQI6

	H_i	Constructive politics	Respect groups	Common good	Group interests	Level of justification
Participation	0.22	1.00	1.00	1.00	-0.18	-0.12
Level of justification	0.26	0.24	0.35	0.49	-0.04	
Group interests	-0.27	-0.29	-3.00	0.08		
Common good	0.28	0.12	0.30			
Respect groups	0.20	0.40				
Constructive politics	0.17					
H						0.18

Tabel 4: Mokken-schaalanalyse DQI4

	H_i	Respect groups	Common good	Level of justification
Participation	0.08	1.00	1.00	-0.12
Level of justification	0.42	0.36	0.49	
Common good	0.44	0.30		
Respect groups	0.34			
H				0.40

Tabel 5: Mokken-schaalanalyse DQI3

	H_i	Constructive politics	Respect counter arguments
Respect demands	0.38	0.53	0.27
Respect counter arguments	0.42	0.54	
Constructive politics	0.54		
H			0.45



Tabel 6: Descriptieve variabelen

	DQI7	DQI5	DQI6	DQI4	DQI3
Omschrijving	Alle items waarop alle respondenten scoren	Alle items waarop alle respondenten scoren (zonder missings)	Alle items waarop alle respondenten scoren (zonder missings en zonder content of justification subschaal)	Alle speech items die schalen	Alle interactie items die schalen
Gemiddelde	0.60	0.62	0.61	0.60	0.48
Mediaan	0.59	0.60	0.58	0.54	0.39
S.D.	0.16	0.15	0.15	0.17	0.28
Min.	0.27	0.33	0.31	0.29	0.00
Max.	0.90	1.00	1.00	1.00	1.00
N	99	171	171	171	99
Correlaties					
DQI5	0.87				
DQI6	0.82	0.96			
DQI4	0.60	0.69	0.78		
DQI3	0.88	0.74	0.62	0.27	

* < 0.1; ** < 0.05; *** < 0.01

Vergelijking van gemiddelden

De volgende stap is om de gemiddelden met elkaar te vergelijken: we vergelijken in Tabel 7 paarsgewijs de raden met 19 leden met de raden met 23 leden; en de raden met 39 leden met de raden met 45 leden.

We zien hier een opvallend patroon. Als we DQI7 en DQI4 van debat gebruiken scoren gemeenten met 19 zetels significant slechter dan gemeenten met 23 leden. Het debat is in kleinere gemeenteraden van lagere kwaliteit. Tussen de raden met 39 en 45 leden zien we geen verschil, behalve op DQI5 waar de grootste raden het slechtst scoren. Op DQI6 zien we helemaal geen significante verschillen. Als we naar DQI3 gaan zien we dat raden met 19 leden juist significant hoger scoren dan raden met 23 leden.

Wat betekent dit? Als we kijken naar de kwaliteit van het debat zien we in kleine raden een effect van de grotere raad. Echter als we kijken naar de interactie scoren de kleinere raden juist beter. Dat maakt het ook logisch dat op de schaal met alle items er geen verschil is.

Tabel 7: Vergelijking van gemiddelden

Gemiddelden	Raad = 19	Raad = 23	Raad = 39	Raad = 45
DQI7	0.52**	0.61	0.66	0.64
DQI5	0.59	0.60	0.68	0.61**
DQI6	0.57	0.60	0.65	0.61
DQI4	0.54*	0.60	0.63	0.61



DQI3	0.49**	0.32	0.55	0.57
N van DQI7, DQI6 en DQI4	31	39	48	53
N van DQI5 en DQI3	20	26	25	28

Paarsgewijze vergelijking tussen Raad 19 en 23; en tussen raad 39 en 45. * < 0.1; ** < 0.05; *** < 0.01

Tabel 8: Regressie-analyses							
Variabele	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
Afhankelijke variabele	DQI4	DQI4	DQI4	DQI4	DQI4	DQI4	DQI4
Raadsgrootte	0.00* (0.00)						
Gemeenteraad = 39 of 45		0.05* (0.03)		0.05* (0.03)	0.05* (0.03)	0.05* (0.03)	0.05* (0.03)
Gemeenteraad = 23 of 45			0.02 (0.03)	0.02 (0.03)	0.05 (0.03)	0.02 (0.03)	0.02 (0.03)
Verspintering = Hoog					0.01 (0.03)		
Gemiddelde fractiegrootte						-0.00 (0.02)	
Zetels							-0.00 (0.01)
Intercept	0.53*** (0.04)	0.58*** (0.02)	0.59*** (0.02)	0.56*** (0.02)	0.56*** (0.03)	0.57*** (0.06)	0.57*** (0.03)
N	171	171	171	171	171	171	171
R ²	0.02	0.02	0.00	0.02	0.02	0.02	0.02

* < 0.1; ** < 0.05; *** < 0.01

Regressie-analyse

Vervolgens kijken we naar regressie-analyses waarin we verschillende factoren naast elkaar kunnen leggen. De zeven analyses in Tabel 5 richten zich op DQI4 maar we toetsen de relaties ook voor DQI7, DQI6, DQI5 en DQI3 in Tabel 9.

Model 1 kijkt naar het effect van raadsgrootte: voor ieder raadslid gaat de DQI van debat een vijfthonderdste van de schaal omhoog. Dit is een zeer bescheiden effect. Model 2 maakt een onderscheid tussen grotere en kleinere raden. DQI van debat laat zien dat in raden met 39 of 45 leden de DQI een twintigste hoger is dan in raden met 19 of 23 leden. Model 3 laat zien dat erop zich geen significant effect is voor de raden die 23 of 45 leden hebben. Ook als we de factoren samennemen dan zien we deze twee patronen (Model 4): in de grotere gemeenten is de kwaliteit van het debat significant hoger (met een negende van de schaal). De twee relatief grote raden (23 en 45 leden) scoren niet significant beter. Het verschil tussen de gemeenten met 19 en 23 zetels uit Tabel 4 is niet sterk genoeg om hier ook zichtbaar te worden.

Model 5 controleert voor de vraag of de raden wel of niet versplinterd zijn. Dit heeft geen effect op de kwaliteit van het debat. Het effect van raadsgrootte blijft bestaan. Model 6 controleert voor de gemiddelde fractiegrootte. Dit heeft geen effect, maar het effect van de relatief grote raden blijft wel



staan, zij het iets minder significant. Model 7 kijkt naar de grootte van de fractie waarvan het lid spreekt. Dit heeft ook geen effect, maar het effect van raads grootte blijft bestaan. Modellen 8 tot 11 repliceren Model 4 voor DQI7, DQI5, DQI3 en DQI6. Het effect van gemeentegrootte blijft duidelijk zichtbaar. Op DQI7 scoren de net grotere raden zelfs significant slechter.

Tabel 6: Regressie-analyses				
Variabele	Model 8	Model 9	Model 10	Model 11
Afhankelijke variabele	DQI7	DQI5	DQI3	DQI6
Gemeenteraad = 39 of 45	0.09*** (0.03)	0.05** (0.02)	0.17*** (0.05)	0.04* (0.02)
Gemeenteraad = 23 of 45	-0.05* (0.03)	-0.03 (0.02)	-0.07 (0.05)	-0.01 (0.02)
Intercept	0.58*** (0.03)	0.61*** (0.02)	0.43*** (0.05)	0.59*** (0.02)
N	99	171	99	171
R²	0.10	0.04	0.11	0.02

Wat betekent dit? Het meest consistent effect is de kwaliteit van het debat hoger is in de vier grootste gemeenteraden. Dat effect is onafhankelijk van de indicator. In grote steden is het niveau van het debat hoger. Tegelijkertijd geven de modellen aan dat in de gemeenteraden die we als relatief groot hadden uitgezocht (met 23 en 45 leden), de kwaliteit van het debat *niet* significant hoger is dan in de raden die we als relatief klein hadden uitgezocht (met 19 en 39 leden). Binnen de logica van het onderzoeksontwerp dit duidt dit erop dat raads grootte zelf niet de relevante factor is. Gemeentegrootte lijkt wel een effect te hebben maar het design laat zien dat een net grotere raad geen onafhankelijk effect heeft.

5 Conclusie

Gemeten naar de maatstaven van de DQI is de vier debatten in de vier grotere gemeenteraden inderdaad beter dan de vier debatten in de vier kleinere gemeenteraden. Toch is dat geen bevestiging van de eerste hypothese, omdat er tussen de kleine verschillen in omvang (19 vs 23 en 39 vs 45) géén significant verschil in de kwaliteit van het debat blijkt. Voor de verwachting dat het uitbreiden van het aantal raadsleden bij overigens gelijkblijvende omstandigheden effect heeft op de kwaliteit van plenaire debat is dan ook geen bewijs gevonden. Evenmin is in dit onderzoek gebleken dat de versplintering van de raad of de omvang van de fractie onafhankelijk effect heeft op de kwaliteit van het debat.

In literatuur is discussie over de vraag of de DQI de kwaliteit van de interactie wel voldoende in beeld brengt (Bächtiger e.a. 2022, p. 85-86). Uiteindelijk scoort immers vooral de mate waarin iemand in een plenair debat in staat is de redenering adequaat onder woorden te brengen. De inhoudelijke interactie scoort secundair in het *respect for counterarguments*. Interactie die in een andere setting plaatsvindt of de impact van argumenten los van de reacties blijft buiten beeld. De kwaliteit van de interactie is, met andere woorden, wellicht niet volledig te herformuleren als een kwaliteit van argumentatie. In dat licht is het opvallend dat juist in de kleinere gemeenteraden specifiek DQI3, voor interactie, significant beter scoorde dan bij de grotere gemeenteraden. Dat suggereert dat daar waar misschien minder spetterend gedebatteerd wordt, zeker niet minder naar elkaar wordt geluisterd. Het valt niet uit te sluiten dat de functie van het plenaire debat tussen grote en kleine verschilt.



Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de kwaliteit van debat in commissievergaderingen. Het is de vraag of echte deliberatie in een plenair afsluitend debat verwacht mag worden. In een commissiedebat is de prikkel groter om te verkennen waarover overeenstemming te vinden is. Partijen baseren hun strategie voor de plenaire behandeling op basis van de posities die ze eerder al hebben gehoord. Woordvoerders verwijzen ook regelmatig naar wat ze in de commissie al naar voren hadden gebracht. Sommige zetten plenair nog een keer helder neer waarom ze tegen het voorstel zijn, andere voelen weinig behoefte in gesprek te gaan als de meerderheid al aan hun kant staat. Slechts een enkeling probeert op een openstaand deelonderwerp nog een doorbraak te bewerkstelligen. Het feit dat een enkele gemeenteraad direct na het debat gaat stemmen, zonder schorsing voor fractieoverleg, laat zien dat geen van de deelnemers verwachtte dat het debat nog tot inhoudelijke wijzigingen zou komen.

6 Literatuur

- Allen, G., & Stoll, H. (2023). A number most convenient? The representational consequences of legislative size. *Electoral Studies*, 82, 102594.
- Bächtiger, A. Gerber, M. & Fournier-Tombs, E. (2022). Discourse Quality Index. In: S. Ercan, H. Asenbaum, N. Curato, R. Mendonça (eds.), *Research Methods in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bodet, M. A., Rivard, A. B., Boucher-Lafleur, V., & Lanouette, C. (2024). Assembly size and electoral distortion in an SMP system. *Representation*, 60(1), 217-226.
- Kirkland, J. H. (2014). Chamber size effects on the collaborative structure of legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2), 169-198.
- Kjaer, U., & Elklit, J. (2014). The impact of assembly size on representativeness. *The Journal of legislative studies*, 20(2), 156-173.
- Lucardi, A., & Micozzi, J. P. (2022). District magnitude and female representation: evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 66(2), 318-336.
- Lundell, K. (2012). Disproportionality and party system fragmentation: does assembly size matter?. *Open Journal of Political Science*, 2(01), 9.
- Muzzio, D., & Tompkins, T. (1989). On the size of the city council: Finding the mean. *Proceedings of the Academy of Political science*, 37(3), 83-96.
- Oates, A. & Almquist, E. (1993). Women in national legislatures. A cross-national test of macrostructural gender theories. *Population Research and Policy Review*, 12, 71-81.
- Putman, M. (2023). "Ledenaantallen van volksvertegenwoordigingen en de historie Een onderzoek naar de argumentatie achter de omvang van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden in Nederland vanaf het begin van de negentiende eeuw." Master Scriptie: Universiteit Leiden.
- Schraufnagel, S., & Bingle, B.S. (2015). Legislature Size and Non-Elite Populations: Theory and Corroborating Evidence. *Journal of Politics & Law*, 8, 242.
- Segers, G. & Dassen, L. (16 juni 2022). *Dassen en Segers: we moeten minder debatteren over ophef van vandaag, en meer over Nederland en Europa van morgen*. Volkskrant.
- Shugart, M.S., & Taagepera, R. (2017). *Votes from seats: Logical models of electoral systems*. Cambridge University Press.
- Steenbergen, M., Bächtiger, A., Spörndli, M. & Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics* 1(1), pp. 21-48.
- Troustine, J., & Valdin, M. E. (2008). The context matters: The effects of single-member versus at-large districts on city council diversity. *American Journal of Political Science*, 52(3), 554-569.

