

Fractionalisatie, volatiliteit en nieuwe partijen

Stefanie Beyens, Simon Otjes en Marc van de Wardt

Centraal in dit symposium staat de vraag hoe we de toegenomen versplintering van het partijstelsel in België en Nederland moeten evalueren. Stefanie Beyens (thans werkzaam aan de Universiteit Utrecht en recent gepromoveerd op een proefschrift over de overlevingskansen van nieuwe partijen aan de VU Brussel) analyseert de situatie in België en stelt de vraag of Nederlanders zich zorgen moeten maken over komende Belgische toestanden bij de verkiezingen en de daaropvolgende formatie. Simon Otjes (werkzaam bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de RU Groningen) en Marc van de Wardt (werkzaam aan de Universiteit van Tilburg en de Universiteit van Gent) reageren op haar verhaal. Daaraan voorafgaand beschrijven de auteurs gezamenlijk de feitelijke stand van zaken.

De feiten

Marc van de Wardt, Simon Otjes,
Stefanie Beyens

Om de toegenomen versplintering van het partijstelsel in België en Nederland te kunnen beoordelen, is het belangrijk om de feiten voor ogen te hebben.

Daarom geven we het effectieve aantal parlementaire partijen en de netvolatiliteit hier weer. Die zijn berekend aan de hand van standaardformules (Pedersen, 1979; Laakso & Taagepera, 1979).¹

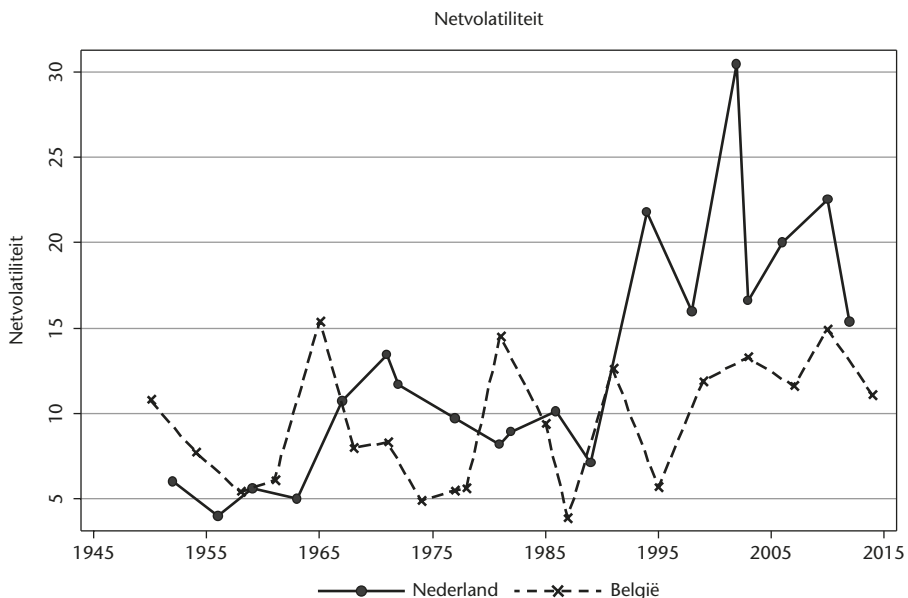
Zowel in Nederland als in België neemt het effectieve aantal partijen toe sinds 1977, van 4 bij de Nederlandse verkiezingen in 1977 naar 5,9 in 2012. In België loopt dat van 7,5 in 1978 naar 9,6 in 2014. In België is die toegenomen versplintering onderdeel van een bijna constante toename sinds de Tweede Wereldoorlog. In Nederland is 1977 een jaar van grote terugval. Tussen 1945 en 1972 lag de fractionalisatie structureel hoger dan in de tweede helft van de jaren 1970 en 1980. De daling kwam door de vorming van het Christen-Democratisch Appèl, een fusie van de drie (middel) grote partijen. Dat maakte een einde aan een periode van groeiende fractionalisatie, het gevolg van het afkalven van de confessionele partijen, het toetreden van nieuwe partijen als Democraten '66 en de Politieke Partij Radikalen. In België verdrievoudigde het effectieve aantal partijen tussen 1961 en 1981. Dat kwam door het opbreken van drie unitaire, (middel)grote partijen – Belgische Socialistische Partij (BSP/PSB), Christelijke Volkspartij (CVP/PSC) en Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV/PLP) – in

een Nederlandstalige en Franstalige partij. Sindsdien neemt dus zowel in Nederland als België het effectieve aantal partijen gestaag toe. Nederland heeft een structureel lager aantal partijen dan België, omdat het Belgische partijlandschap gesplitst is langs een taalbreuklijn. Voor Nederland nuanceren de data het beeld van plotselinge fractionalisatie: het lage effectieve aantal partijen in het recente geheugen (de jaren 1980) is eerder een uitzondering op de regel.

In Nederland houdt de fractionalisatie gelijke tred met de toegenomen volatiliteit, zeker sinds 1977: een lage volatiliteit in de jaren 1970, toen ook het effectieve aantal partijen laag lag, en in historisch en vergelijkend perspectief een hoge volatiliteit in de jaren 1990 en 2000 (Mair, 2008). Nederlandse kiezers zijn minder gebonden aan individuele

partijen en wisselen vaker van partij. In België is de electorale volatiliteit structureel lager. De laatste decennia daalt de volatiliteit in België weliswaar niet, maar toch komt ze amper uit boven eerdere pieken in 1965 of 1981.

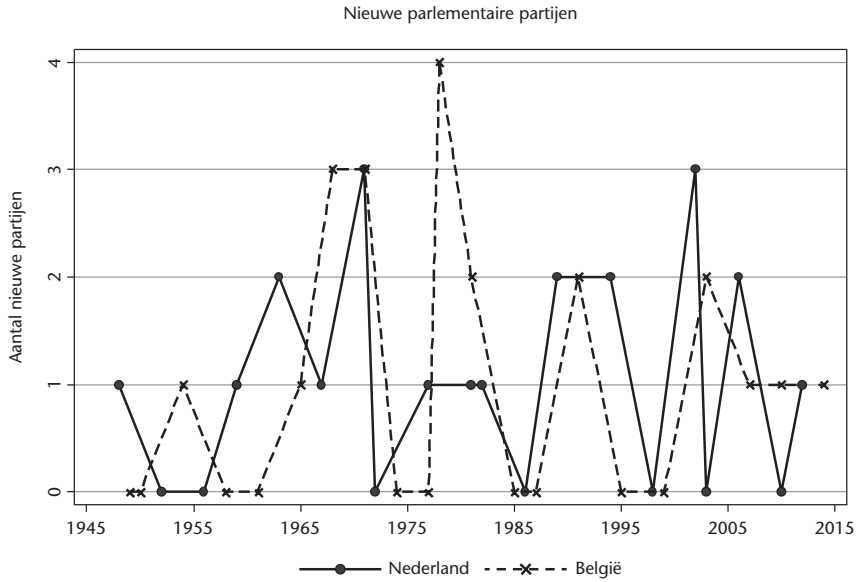
Voor Nederland en België kan de versplintering niet alleen worden toegeschreven aan het succes van nieuwe partijen. Het aantal nieuwe partijen dat ten minste een zetel haalt per verkiezing, fluctueert sterk in Nederland en Vlaanderen.² Omdat het voor nieuwe partijen in zowel Nederland als België relatief makkelijk is om toe te treden, zitten bij de nieuwe partijen veel eenpitters en eendagsvliegen, die geen blijvende impact hebben gehad. Van een trend naar meer nieuwe partijen is geen sprake: er treden door de tijd heen niet steeds meer nieuwe partijen tot het parlement toe.



FIGUUR 1. Evolutie van de netvolatiliteit.

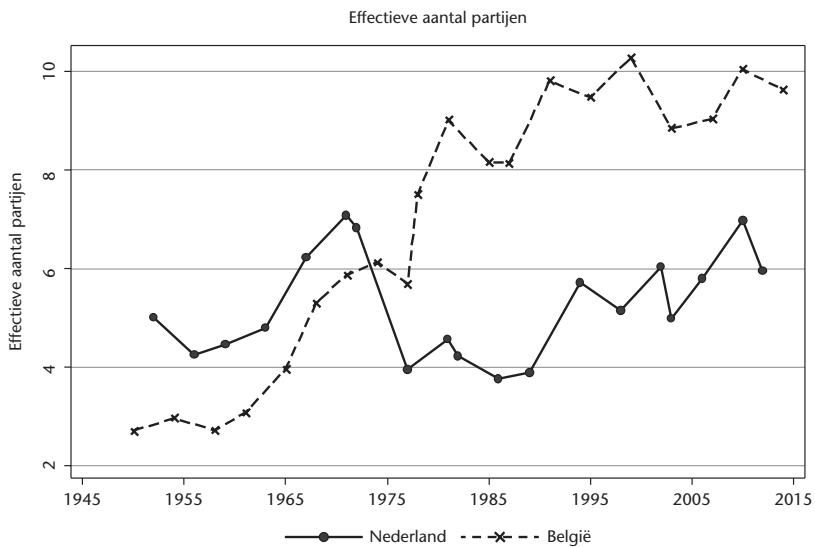
Bron: Dassonneville (2015).

FRACTIONALISATIE, VOLATILITEIT EN NIEUWE PARTIJEN



FIGUUR 2. Evolutie van nieuwe parlementaire partijen.

Gebaseerd op de ParlGov Database (Döring & Manow, 2016).



FIGUUR 3. Evolutie van het effectieve aantal partijen.

Gebaseerd op data van Gallagher (2017).

Versplintering en kabinetsformatie – lessen uit België

Stefanie Beyens

Wie of wat is de oorzaak van het gefragmenteerde partijlandschap in België? De kiezer heeft het niet gedaan. Grote electorale schommelingen blijven uit (netvolatiliteit is stabiel), ondanks opties aan de aanbodzijde. Nieuwe noem-ons-geen-partijen willen misschien deelnemen aan de verkiezingen (ophef.org, Antwerpse burgerlijst) en Kamerleden verlaten met snel uitstervende fanfare hun partij maar behouden hun zitje (ex-N-VA'ers Vuye en Wouters, V-Kamerleden). Deze (would-be) politici delen de analyse dat er iets schort aan het huidige partijlandschap. De burgerbewegingen willen 'de partijloze burger' bij de politieke besluitvorming betrekken en zijn van plan hun programma's te *crowdsourcen*. De splinterpartijen portretteren zich als trouw aan de originele ideologie en hopen zo kiezers die gefrustreerd zijn door compromissen in de regering, aan zich te binden. De ervaring leert dat, *als* ze al in het parlement geraken, vele nieuwe partijen klein blijven en snel weer verdwijnen (zie economisch-liberale uitdagers RAD-UDRT, ROSSEM, Jean-Marie Dedeckers LDD en de extreemrechtse kopie van het origineel, FNbelge). De partijen die wél enige tijd overleven, oefenen een belangrijke invloed uit, of ze nu in de regering geraken of niet (zie Vlaams Belang, dat ondanks bijna een kwart van de stemmen – regionaal,

2004 – gestopt werd door het cordon sanitaire van de andere partijen). Deze bijdrage concentreert zich op de gevolgen van het hoge effectieve aantal partijen voor de regeringsformatie in België en op de vraag of je daar iets aan moet willen doen.

Versplintering van het partijlandschap heeft nefaste gevolgen voor het regeringsniveau. De kabinetsformatie sleept aan, want er zijn veel kleine of middelgrote spelers die coalitiedeelname beogen. Bovendien laat de stabiliteit van het uiteindelijk gevormde kabinet te wensen over, omdat vele regeringspartijen overeenstemming moeten vinden, en dat in een klimaat waarin ook de oppositie veelstemmig is. Bezorgde Nederlanders hoeven maar over hun zuidelijke grens te kijken om dat in actie te zien. Dat hebben wetenschappers ook gedaan. De vijf regeringsformaties die België telde tussen 1977 en 1980, werden gebruikt om de tekortkomingen van theorieën over coalitievorming te illustreren: Strøm en collega's (1994) pleitten ervoor om instellingen en verhoudingen tussen partijen mee te nemen in analyses. Deschouwer (2009) paste dat toe en vond dat Belgische regeringen niet gemiddeld van kortere duur zijn, maar dat bepaalde periodes veel heel korte regeringen na elkaar tellen (Deschouwer, 2009, p. 163). Een recenter schrikbeeld is de maar liefst 541 dagen durende formatie na de verkiezingen van 2010. De aanbevelingen van Strøm *et al.* (1994) komen van pas om te begrijpen hoe het zover is kunnen komen: instellingen en aandacht voor issues en posities van partijen plaatsen

de 541 dagen in context. Om de onheils-tijdingen – “versplintering leidt altijd tot stilstand” – tegen te spreken, wijs ik dan ook op de typisch Belgische context die de zaken bemoeilijkt.

Instellingen

Een Belgische regering vormen vergt veel tijd en moeite, omdat ze aan heel wat eisen moet voldoen (Deschouwer, 2009). Ten eerste moet een regering een vertrouwensstemming in het parlement overleven en dus altijd een meerderheid van de parlementairen achter zich weten te scharen. Dat kan moeilijk worden door de tweede eigenschap die Belgische instellingen typeert: het proportionele kiesstelsel staat toe dat partijen relatief gemakkelijk zetels winnen, wat ook betekent dat coalitieregeringen aan de orde van de dag zijn. Bovendien is sinds eind jaren 1970 het partijenlandschap gesplitst langs linguïstische lijnen: behalve in Brussel kan een Vlaming niet voor een Franstalige partij stemmen en een Waal niet voor een Nederlandstalige, zelfs al hebben ze dezelfde ideologische voorkeur. Cru gezegd, zitten er dus twee keer zoveel partners aan tafel wanneer coalitieonderhandelingen plaatsvinden. Het derde Belgische institutionele aspect dat een regeringsformatie al eens bemoeilijkt, hangt samen met het feit dat een verdeeld land één regering moet krijgen: er is grondwettelijk vastgelegd dat een regering moet bestaan uit evenveel Nederlands- als Franstalige ministers.

Om een mogelijk veel langer verhaal kort te maken: *so far, so Belgian*. Een verdeeld land regeren vergt nu eenmaal wat kunst- en vliegwerk. Er is een poging geweest om de proportionaliteit van het kiesstelsel naar beneden te halen en zo iets aan de fractionalisatie te doen. In een bijzonder geval van *turkeys voting for Christmas* trokken ook de kleinere groene partijen aan de kar bij het ontwerp van een 5%-kiesdrempel op kieskringniveau. Bij de eerste toepassing ervan, in 2003 bij de federale verkiezingen, verloren de Vlaamse groenen al hun negen zetels. Niet al die verliezen kunnen worden toegeschreven aan die kiesdrempel: de *incumbency costs* van een eerste regeringsdeelname wogen ook. Bovendien had die wettelijke kiesdrempel sowieso enkel effect in die kieskringen met meer dan 20 zetels te verdelen (Antwerpen en Brussel-Halle-Vilvoorde); in de andere kieskringen was de effectieve kiesdrempel hoger door een lagere *district magnitude*. Behalve dit spectaculaire resultaat (de groenen geraakten niet in het federale parlement terwijl ze op Vlaams niveau op hetzelfde moment in de regering zaten) had de 5%-maatregel het effect dat de actoren verantwoordelijk voor de fractionalisatie zich hebben aangepast. Kleinere partijen trokken in kartel met grotere partijen naar de kiezer en kregen hun kandidaten zo toch verkozen (Spirit federaal in 2003, N-VA regionaal in 2004). De Vlaamse groenen keerden in 2007 terug in het federale parlement.

Issues

Nu is het feit dat België twee grote taalgemeenschappen kent op zich geen probleem. Een land kan iedere dag van de week verdeeld zijn, maar het wordt pas een probleem als iemand erop wijst hoe verdeeld het land is. Er is een politieke vertaling nodig om van verschil in taal een verschil in gemeenschap te maken. Het wordt pas echt mooi als een politieke entrepreneur erin slaagt om – excuus voor het verwarrende taalgebruik – verschillende verschillen te doen samenvallen. Dat is de N-VA gelukt. De laatste in een lange rij van Vlaams-nationalistische partijen kan met het doen samenvallen van de economische en communautaire breuklijnen veel van de 541 dagen op haar conto schrijven. Maar eerst een geschiedenislesje.

Het hoge effectieve aantal partijen in België is vooral te wijten/danken aan de splitsing van de drie traditionele (christendemocratische, liberale en socialistische) partijen volgens taal. Die splitsingen, belangrijke veranderingen aan de partijstructuur, kwamen er niet enkel door interne processen, ook de externe druk van regionalistische partijen speelde een rol. De Volksunie slaagde erin om met de roep om meer Vlaamse autonomie veel stemmen en zelfs regeringsdeelname te winnen in de jaren 1970. Deelname aan een Belgische regering (in 1977) namen de kiezers de partij niet in dank af – compromissen die niet het einde van België inluiden, hebben altijd voor spanningen gezorgd, ook en vooral intern. De Volksunie verloor sedert eind jaren 1970 gematigde

kiezers aan de nu eentalige traditionele partijen en extreme kiezers aan het pas opgerichte Vlaams Blok. Het Rassemblement Wallon met zijn economische eisen liep initieel eenzelfde parcours als de Volksunie: regeringsdeelname (in 1974) dreef interne spanningen ten top (o.a. de partijleider verliet de partij toen hij haar missie geslaagd vond) en kiezers vonden de weg naar de eentalige traditionele partijen. Ook het Brusselse Front Démocratique des francophones vond electoraal succes en een zitje in de regering in 1977.

Het effect van die drie regionalistische partijen op de moeilijkheden om een Belgische regering te vormen kan moeilijk overschat worden. Ze plaatsden het issue op de agenda, dit issue splitste nationale partijen in tweeën, hun regeringsdeelname was vereist om de staatshervormingen uit te voeren (tweederdemeerderheid nodig om de grondwet te veranderen en van België geleidelijk een federale staat te maken – zie ook de moeilijke formaties van 1977 tot 1980). Hoewel de Volksunie en het Rassemblement Wallon het slachtoffer van hun eigen succes worden genoemd (Haute & Pilet, 2006), ligt toch de Volksunie aan de basis van twee partijen die coalitieformatie bemoeilijkten: splinterpartij Vlaams Belang (*né* Blok) en *successor party* N-VA (Beyens *et al.*, 2015). Hun electorale succes maakt coalitiegesprekken moeilijk, omdat het VB niet mag en N-VA niet altijd wil meeregeren op Belgisch niveau.

So far, so Belgian. Hoe komen we nu aan 541 dagen om een regering te vor-

men? Wat zijn de lessen die de Nederlandse kiezer hieruit kan trekken om de bij versplintering horende moeilijke kabinetformaties en onstabiele regeringen te vermijden? Een factor die ook bijdroeg aan de 541 dagen, is er een die moeilijk te vatten is: politiek talent. Het politieke talent van N-VA-leider Bart De Wever om de communautaire en staatsvrijemarkteconomie-breuklijn te doen samenvallen in 2010, zorgde ervoor dat de grootste partij van Vlaanderen, N-VA, en de grootste partij van Wallonië, Parti Socialiste (PS), met getrokken messen tegenover elkaar stonden. Dat de regeringsformatie na de verkiezingen van 2014 sneller verliep, is te danken aan het compromis van de N-VA om de staatsvorming in de koelkast te stoppen tijdens deze termijn. De vraag wat er na de volgende verkiezingen gebeurt, ligt dan ook helemaal open. Want ook de huidige regering is bijzonder: de enige Franstalige partij is de liberale MR, wat ervoor zorgt dat er geen congruentie is met de door de PS geleide Waalse gewest- en Franstalige gemeenschapsregering. Bovendien voelt de PS druk op haar linkerflank van een populaire communistische partij in het parlement, PtB. Aan Vlaamse kant probeert Vlaams Belang onder een nieuwe, jonge leider zijn blazoën op te poetsen en N-VA van rechts te bestoken, wat ook twee ex-N-VA-parlementsleden proberen te doen. Als ook de volgende verkiezingen zullen verlopen volgens de scheiding economisch-rechts Vlaanderen versus economisch-links Wallonië, zou België het 541 dagenrecord weleens kunnen breken.

Deze communautaire problematiek treft Nederland niet, maar beide landen hebben wel een erg proportioneel kiessysteem. België heeft de 5%-kiesdrempel ingevoerd om iets te proberen doen aan de versplintering. Het effect daarvan is echter enkel te voelen in grote kieskringen waar de effectieve kiesdrempel lager zou liggen (in Antwerpen bijvoorbeeld kan dat de communistische PvdA tegenhouden). De maatregel lijkt ook geen invloed te hebben op de vorming van nieuwe partijen (al weten we nog niet of ze daadwerkelijk aan de volgende verkiezingen, gepland in 2019, zullen meedoen). Bovendien heeft de langste regeringsformatie plaatsgevonden terwijl de kiesdrempel al in voege was. De vraag is: als sleutelen aan het kiesstelsel gezien wordt als de oplossing, wat is dan het probleem? Instellingen hebben geen twee aparte gemeenschappen gecreëerd: er was een vraag uit de samenleving die politieke actoren hebben beantwoord en daarna aangewakkerd. Ik kan me moeilijk voorstellen hoe het mogelijk dan wel democratisch wenselijk zou zijn om dat tegen te houden.

Versplintering is een *fact of life*

Simon Otjes

Tegen versplintering zijn is als tegen regen zijn. Het is het gevolg van ontwikkelingen in de samenleving die lastig te keren zijn, en politieke instituties die ik niet zou willen veranderen. De vraag is

niet wat we tegen versplintering zouden moeten doen: de maatregelen die je zou kunnen nemen, hebben allemaal iets paradoxaals, zoals ik hieronder zal betogen. We moeten verdere versplintering van het Nederlandse politieke landschap accepteren als een *fact of life*. De vraag is hoe we onze politieke instituties inrichten om hiermee om te gaan.

Volgens mij is versplintering het gevolg van de toegenomen autonomie van kiezers en het kiesstelsel. Twee fenomenen die in de kern positief zijn. We leven in de periode van de kritische, gemanicpeerde burger: het is niet zo dat de kiezers alleen maar komen stemmen; ze willen ook echt kiezen (Meer, 2017). Kiezers stemmen niet langer zoals hun vanaf de kansel, via de omroep of door de vakbondsvoorman is geïnstrueerd. Mensen kunnen voor zichzelf kiezen en van mening wisselen.

Bovendien heeft Nederland een kiesstelsel dat voor nieuwe partijen geen barrières opwerpt. Als bestaande partijen bepaalde politieke thema's negeren of bepaalde kiezersgroepen niet meer bedienen, of als hun optreden tot algemene politieke onvrede leidt, dan kunnen andere partijen in het gat springen dat die partijen hebben achtergelaten. In de laatste twee decennia is gebleken dat er in Nederland ruimte is voor een anti-immigratiepartij, een ouderenpartij en een dierenpartij. Dat geeft aan dat kiezers die tegen meer immigratie, voor hogere pensioenen en voor een betere behandeling van dieren waren, niet bediend werden door de bestaande partijen. Het is onderdeel van een representatieve democratie dat alle gelui-

den, hoe divers ook, gehoord kunnen worden.

Zoals de cijfers die we boven hebben gepresenteerd, laten zien, moeten we ook niet doen alsof versplintering een ongekend Nederlands fenomeen is. Bij de eerste verkiezingen met algemeen kiesrecht (1918) waren er 'effectief' 5,9 partijen – meer dan de 5,7 in 2012. De piek in het aantal effectieve partijen uit 1971 (6,4) is nog steeds niet overtroffen. Ook in die periodes zijn kabinetten gevormd. Sterker nog, tussen 1948 en 1977 waren kabinetten met drie of meer partijen de norm en coalities van minder partijen de uitzondering.

Stefanie Beyens houdt ons, Nederlanders, het schrikbeeld van de Belgische versplintering voor: lange formaties en instabiele kabinetten. Ze nuanceert het beeld iets door te benadrukken dat de problemen met formaties niet alleen te maken hebben met versplintering maar ook met de specifiek Belgische context, waarin de linguïstische breuklijn voor extra spanningen, partijen en regels zorgde. Maar lange formaties zijn niet alleen voor België voorbehouden, noch voor periodes met een hoge volatilititeit. In 1977, toen de Tweede Kamer minder dan vijf effectieve partijen had (een 'dieptepunt' in de laatste vijftig jaar), duurde de formatie bijna 200 dagen. Instabiliteit overigens ook niet: in roerige periodes als tussen 1971 en 1982 of tussen 2002 en 2012 was er geen kabinet dat niet voortijdig sneuvelde.

De fractionalisatie in Nederland is altijd hoog geweest. Nederland heeft formele en informele instituties die de constructie van brede meerderhe-

den in een land van minderheden bevorderen. We zien de veerkracht van die normen en instituties nog steeds. Neem het kabinet-Rutte-Asscher, dat met verschillende ad-hocdeals in staat is geweest om een ambitieuze sociaal-economische hervormingsagenda door de Eerste Kamer (met 7,1 (2011) en 8,3 (2015) effectieve partijen) heeft weten te loodsen. Consensusdemocratische normen als pragmatisme, constructief overleg, een centrale rol voor experts, depolitiserende, de apolitieke behandeling van wetgeving hebben we allemaal teruggezien (Lijphart, 1968). Zoals de Rob (2016) in zijn *Signalement Politieke Versplintering* al aangaf, zal Nederland misschien vaker moeten kiezen voor minderheidskabinetten om in een versplinterd landschap besluitvaardig te kunnen blijven regeren. Volgens mij laat het kabinet-Rutte-Asscher zien dat minderheidskabinetten in Nederland zeker een mogelijkheid zijn vanwege die consensusdemocratische normen en de constructieve opstelling van oppositiepartijen.

Het voornaamste bezwaar tegen fractionalisatie is dat het de vorming van meerderheden voor wetten of kabinetten lastiger maakt. Versplintering tegengaan kan op twee manieren: via de partijen of via de politieke instituties. Beide manieren hebben iets paradoxaals. In het eerste geval zouden, net als bij de vorming van het CDA, partijen kunnen fuseren. Er wordt in Nederland veel gesproken over linkse samenwerking tussen PvdA, GroenLinks en SP; sommige mensen hebben opgemerkt dat de ChristenUnie en de SGP zou-

den kunnen samengaan (Otjes & Klei, 2013); de verschillen tussen een VVD die steeds meer normen en waarden benadrukt, en een CDA dat pleit voor lagere belastingen, worden steeds kleiner. Zo'n samenwerking vereist dat partijen over hun eigen schaduw heen springen en partijleiders zich constructief opstellen. Maar dat zijn de eigenschappen die politici ook nodig hebben om in een meer versplinterd parlement samen te werken. Niet vasthouden aan het eigen gelijk maar samenwerken: partijen die kunnen samenvloeien, kunnen ook samenwerken. Vanuit het perspectief van coalitievorming maakt de fusie van constructieve partijen weinig uit: de vorming van het CDA heeft het proces van coalitievorming niet fundamenteel gewijzigd.³ Kortom, als middelgrote partijen kunnen fuseren omdat ze een constructieve basishouding hebben, dan is zo'n fusie vanuit het perspectief van coalitieformatie overbodig, omdat diezelfde constructieve houding kabinetsvorming mogelijk maakt.

De tweede mogelijkheid is om de kieswet aan te passen. We zouden een kiesdrempel naar Duits model kunnen invoeren van bijvoorbeeld 5%. Dat zou het effectieve aantal partijen naar beneden brengen. Als we potentiële gedragseffecten negeren, zou dat in 2012 geleid hebben tot 4,6 effectieve partijen. Maar als je kijkt naar welke partijen je zou verliezen met zo'n kiesdrempel, dan zijn dat 50Plus, Partij voor de Dieren, SGP, GroenLinks en ChristenUnie. Die laatste drie hebben zich de afgelopen drie jaar constructief opgesteld waar het gaat om hervormingen van de woon-

markt, de studiefinanciering en de zorg. Een kiesdrempel zou een doodsteek zijn voor constructieve partijen als SGP en ChristenUnie, die al jaren consensusdemocratische normen als ‘de regering regeert’ en ‘pragmatische tolerantie’ vertegenwoordigen. Het is mij onduidelijk welk probleem een kiesdrempel zou oplossen (zie ook Schumacher, 2013). De partijen die weigerden mee te werken aan deals ‘in achterkamertjes’, de SP, de PVV en de laatste vier jaar het CDA, zouden gemakkelijk in de Tweede Kamer komen. Voorstanders van een kiesdrempel zouden misschien kunnen opwerpen dat het de vorming van nieuwe partijen zou kunnen ontmoedigen en dat Nederland al eerder een kiesdrempel had moeten invoeren. Maar een kiesdrempel van 5% zou geen barrière hebben opgeworpen aan de PVV toen die voor het eerst meedeed met verkiezingen in 2006 en 6% van de stemmen haalde. Ook de LPF haalde in 2002 zonder problemen de kiesdrempel. De SP zou zich door zo’n kiesdrempel niet hebben laten ontmoedigen en verder zijn gaan bouwen aan hun brede volksbeweging: tussen 1977 en 1989 deden ze iedere keer mee aan verkiezingen zonder zetels te halen. Overigens kan ook buiten het parlement een partij die de compromissen van middenpartijen aanklaagt, invloed hebben: denk aan UKIP, die zonder zetels in het parlement een Brexit-referendum wist af te dwingen door de Conservatieven onder druk te zetten.

Dat laat eigenlijk zien dat het probleem niet zozeer fractionalisatie is, maar het groeiende onderscheid tus-

sen *responsive* en *responsible* partijen (cf. Mair, 2009). Mair (2009) stelt dat er steeds sterker een onderscheid komt tussen partijen die het als hun voor naamste rol zien om de kiezer te vertegenwoordigen, zoals populistische partijen (*representative*) en partijen die verantwoordelijkheid nemen voor het kabinetsbeleid (*responsible*). *Representative* partijen hebben minder op met de normen van consensusdemocratie zoals we die kennen. Ze zouden niet uit het parlement verdwijnen door een kiesdrempel, noch zullen die partijen willen fuseren, omdat ze het eigen gelijk plaatsen boven samenwerken. Het zijn de *responsible* partijen die zich toch als constructief opstellen, die kunnen samensmelten of kunnen verdwijnen met een kiesdrempel. Samensmelting zal dus coalitieformaties niet vergemakkelijken, omdat het aandeel samenwerkingsgezinde zetels – *ceteris paribus* – gelijk zal blijven. En een kiesdrempel zal het aandeel constructieve partijen mogelijk kunnen verlagen.

Praktisch gezien, zal fractionalisatie invloed hebben op het parlement: hier zal het aantal grote fracties afnemen en het aantal kleine en middelgrote fracties toenemen. De Tweede Kamer houdt zich in Nederland bezig met het maken van wetgeving en het controleren van de regering. Parlementaire activiteit kan constructief en *responsible* zijn, waarbij Kamerleden verantwoordelijkheid nemen door meerderheden te zoeken voor wetten, of het kan kritisch maar wel *representative* zijn als Kamerleden de Kamer gebruiken om het falen van de regering te laten zien. Versplintering

zal de controlerende functie van het parlement niet ondermijnen. Het aantal Kamervragen dat een fractie indient, is niet lineair afhankelijk van het aantal Kamerzetels (Otjes, 2016). Na 15 zetels vlakkt het aantal Kamervragen en moties af. Er zijn maar zoveel onderwerpen waar Kamerleden vragen of moties over kunnen indienen. Het veertigste of eenenveertigste VVD-Kamerlid draagt minder bij aan de controlerende activiteit in de Kamer dan het tiende of elfde D66-Kamerlid. Waar het gaat om de wetgevende activiteit van de Kamer, zie ik grotere problemen. Het aantal initiatiefwetten dat een fractie voorstelt, is wel lineair afhankelijk van het aantal Kamerleden. Als de Kamer verder versplintert, zal de eigen wetgevende activiteit van Kamerleden afnemen. Dat zou een zorgwekkende ontwikkeling zijn, omdat Kamerleden nu eigenlijk al bezig zijn om te reageren op wat de regering doet of wat er in *De Telegraaf* staat en te weinig met hun eigen agenda: slechts 1% van de wetgeving is initiatiefwetgeving. Om hen te helpen om wetten te blijven maken, zou de ondersteuning voor Kamerleden uitgebreid moeten worden, met name voor hun wetgevende werk.

Kortom, we moeten de grootte van het probleem van versplintering niet overschatten. We hebben in Nederland formele en informele regels die het mogelijk maken om meerderheden te vinden in een land van minderheden. Veel oppositiepartijen stellen zich constructief op. Er is bovendien weinig aan versplintering te doen. De oplossingen die je zou kunnen voorstellen, zijn ofwel

overbodig (fuseren) ofwel contraproductief, omdat ze constructieve oppositiepartijen zouden raken (kiesdrempel). We moeten Kamerleden wel beter ondersteunen om in tijden van versplintering vorm te geven aan hun constructieve rol.

Versplintering is geen op zich staande werkelijkheid

Marc van de Wardt

“Tegen versplintering zijn, is als tegen regen zijn”, meent Simon Otjes. Mensen zijn als gevolg van individualisering inderdaad veranderlijker geworden in hun stemgedrag en dat brengt fragmentatie van partijsystemen teweeg. Maar is een versnipperd partijsysteem een onherroepelijk gegeven? Zoals Figuur 1 laat zien, is in België geen sprake van een opwaartse trend in volatiliteit, maar het effectieve aantal partijen stijgt wel. Misschien kan de relatie ook deels andersom zijn? Dat kiezers volatieler worden als zij meer te kiezen hebben? Dat een dramatische verruiming van de aanbodzijde leidt tot meer volatiliteit, zien we aan de plotselinge piek in volatiliteit in de Nederlandse 2002-verkiezingen, waarin de Lijst Pim Fortuyn (LPF) doorbrak. Het lijkt mij eerder dat Fortuyn kiezers overtuigde om van partij te wisselen dan de voortschrijdende individualisering. De verantwoordelijkheid voor de toegenomen versplintering ligt dus niet alleen bij de kiezer. Ook bestaan er tussen landen enorme verschillen in het effectieve aantal partijen. In

Nederland (5,9) en België (9,6) zijn er relatief veel, maar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tellen er slechts 4,8 en 3,9 (Gallagher, 2017). Dat er in het Verenigd Koninkrijk minder effectieve partijen zijn dan in Nederland en België, komt door het districtenstelsel, terwijl in Duitsland de kiesdrempel electorale fragmentatie binnen de perken houdt. Electorale instituties zijn zaken die veranderingbaar zijn.

Daarom rijst de vraag of het goed of slecht is om een hoog effectief aantal partijen te hebben. Een proportioneel kiessysteem zorgt ervoor dat ook electorale minderheden zoals ouderen (50Plus) of kiezers die kritisch staan tegenover immigratie en Europese integratie (bijvoorbeeld PVV) vertegenwoordigd zijn in het parlement. Vertegenwoordiging van minderheden staat volgens velen echter op gespannen voet met de bestuurbaarheid van een land. Carey en Hix (2011) stellen dat een *district magnitude* tussen 3 en 8 ideaal is. In dat geval kunnen ook de minder grote partijen representatie afdwingen en staat de links-rechtspositie van de mediane coalitiepartner niet te ver weg van de mediane kiezer, terwijl tegelijkertijd de fragmentatie en het aantal partijen dat nodig is voor het vormen van een coalitie binnen de perken blijven. In het kader van dit onderzoek is het frappant dat we in België en Nederland een *district magnitude* hebben van respectievelijk 15 en 150 (Carey & Hix, 2011).

Simon Otjes en anderen, zoals de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in zijn recente advies aan de Nederlandse regering, geven een aantal argu-

menten waarom het wel meevalt met de negatieve gevolgen van fragmentatie. De Rob (2016) plaatst vraagtekens bij de assumptie dat electorale volatilititeit zorgt voor politieke instabiliteit. Ze nuanceren het feit dat er tussen 2002 en 2015 maar liefst vijf kabinetten regeerden, terwijl dat er tussen 1989 en 2002 slechts drie waren, met het argument dat tussen 1963 en 1972 ook een hoop kabinetten sneuvelde. Ook stelt de Rob (2016) dat Nederlandse kabinetten zelden vallen wegens gebrek aan steun van regeringsfracties in de Tweede Kamer, zoals bij Lubbers 2 en Balkenende 2, maar vanwege ruzie tussen de coalitiepartners. Tot slot stelt de Rob (2016) terecht de vraag of fragmentatie leidt tot minder bestuurskracht. Zoals uitgezocht door *NRC Handelsblad*, is de Nederlandse minderheidsregering erin geslaagd om grotendeels uit te voeren wat ze in het regeerakkoord beloofde: 80% van de doelstellingen werd volledig of deels uitgevoerd, terwijl slechts 20% van de plannen mislukte.⁴

Ook al mogen we niet zomaar aannemen dat versnippering ernstige gevolgen heeft, mijn zorgen zijn niet helemaal weggenomen. Wat de levensduur van Nederlandse regeringen betreft, gebruikt de Rob (2016) de instabiliteit tussen 1963-1973 als argument dat volatilititeit en versnippering geen effect hebben op de zittingsduur van kabinetten. Opvallenderwijs laat Figuur 3 zien dat er tussen 1963 en 1972 juist sprake was van een sterke stijging in het effectieve aantal partijen vanwege de toetreding van nieuwe partijen als D66 en de Politieke Partij Radikalen (PRR).

Dat suggereert dat fragmentatie wel de levensduur van kabinetten kan beperken. Een systematische, longitudinale, crossnationale studie zou wellicht meer uitsluitsel kunnen geven. Verder stelt de Rob (2016) dat er geen direct effect uitgaat van versnippering op het vallen van kabinetten, maar benadrukt hij wel dat er een indirect effect kan zijn: door electorale versnippering treden eerder spanningen op, omdat verhoogde electorale competitie coalitiepartners onder druk zet om zich ten opzichte van elkaar te profileren. Ook onderkent de Rob (2016) dat fragmentatie coalitievorming complexer maakt dan voorheen en omdat er vele mogelijke alternatieve coalities zijn, neemt de invloed van kiezers op de coalitievorming af. Het wordt steeds onduidelijker hoe een stem zich in een coalitie vertaalt: “De verkiezingsstrijd ging tussen Rutte of Samson, maar men kreeg Rutte en Samson” (Rob, 2016, p. 18). Tot slot kan fragmentatie ook leiden tot zogenaamde *grand coalitions*: regeringscoalities die bestaan uit een groot aantal relatief gematigde partijen. Als er vandaag, op 18 januari 2017, verkiezingen in Nederland zouden worden gehouden, dan zou volgens de Peilingwijzer van Tom Louwerse de rechts-populistische PVV de verkiezingen winnen.⁵ Premier Rutte van de VVD heeft echter onlangs verklaard dat de kans dat hij een coalitie met de PVV zal sluiten, nul is.⁶ Aangezien de VVD voor de PVV ideologisch gezien de meest voor de hand liggende coalitiepartner is, zou dat betekenen dat de PVV de grootste wordt maar niet gaat regeren. In dat geval is een *grand*

coalition nodig om een regering te vormen: een kabinet met VVD (25 zetels), PvdA (12 zetels), CDA (16 zetels), D66 (15 zetels) en GroenLinks (14 zetels) zou bijvoorbeeld op een meerderheid mogen rekenen. Zo’n *grand coalition* werkt echter de opkomst van flankpartijen in de hand (Arzheimer & Carter, 2006), wat zou leiden tot nog meer versnippering in de volgende verkiezingen, waarna het nog lastiger wordt een regering te formeren.

Er kleven dus nadelen aan een versnipperd partijlandschap. De vraag die ook Stefanie Beyens stelt, is wat wij Nederlanders moeten doen. Op basis van de stempercentages uit 2012 laat Schumacher (2013) door middel van simulaties zien dat coalitievorming pas bij een kiesdrempel van 10% wezenlijk vereenvoudigd wordt. Alleen de VVD, PvdA en PVV blijven dan over. De andere kunnen het vege lijf redden door lijstverbindingen aan te gaan. Gelet op de kieswet die bepaalt dat “verbonden lijsten die zelfstandig geen zetel zouden hebben verworven, worden geacht geen deel uit te maken van de lijstencombinatie”, zou dat betekenen dat een lijstverbinding niet volstaat voor partijen die niet zelf 10% van de stemmen halen (Schumacher, 2013). Voor hen rest de mogelijkheid te fuseren. Omdat het aantal partijen niet het probleem is, maar de hoeveelheid middelgrote partijen (Rob, 2016), zou ik electorale allianties en fusies toejuichen. De grote hoeveelheid middelgrote partijen ontstaat, omdat kiezers switchen tussen een beperkte set van vergelijkbare partijen (Meer *et al.*, 2012). Zou het daarom niet beter

zijn als partijen die relatief dicht bij elkaar staan, hun krachten bundelen in fusies en electorale allianties? Electorale allianties zorgen voor machtsblokken met electorale slagkracht, waarbij ze tegelijkertijd als stembusakkoord dienen. De Rob (2016) stelt dat stembusakkoorden wenselijk zijn, omdat kiezers zo meer invloed op de coalitievorming krijgen. Partijen geven voorafgaand aan de verkiezingen aan met welke partijen ze zouden willen samenwerken en welke inhoudelijke beleidsthema's ze samen willen aanpakken.

Stembusakkoorden zijn sowieso een goed idee. Wel zou ik voorstellen eerst nader onderzoek te doen naar de effecten van hogere kiesdrempels. Die zouden niet moeten leiden tot het verdwijnen van kleinere partijen, maar partijen – ook de traditionele machtspartijen – moeten stimuleren samen te werken in ideologische blokken en in sommige gevallen zelfs tot fusies. Een hoge kiesdrempel zou echter ook perverse prikkels kunnen genereren. Misschien willen partijen die volgens peilingen op eigen kracht de drempel halen, geen allianties sluiten, zodat ideologisch nabije partijen onder de kiesdrempel blijven en ze zelf een groter deel van de taart opsnoepen? Onderzoek naar de (perverse) effecten van hogere kiesdrempels is wenselijk.

Wat het preventieve effect van kiesdrempels betreft, wijst Otjes er terecht op dat een kiesdrempel partijen niet zal weerhouden deel te nemen aan verkiezingen. Onderzoek laat zien dat het Nederlandse en Belgische partijstelsel

oververzadigd is: er is een groter effectief aantal partijen dan voorspeld op basis van variabelen als het kiessysteem (Wardt *et al.*, 2017). Toch zien we in Nederland dat partijen als VNL, Forum voor de Democratie, Denk en Artikel 1 – een pre-embryonale afsplitsing van DENK – toetreden tot de kieslijst. Dat wijst erop dat toetreders wellicht niet zo rationeel zijn als de literatuur voorspelt (zie bijvoorbeeld Tavits, 2006), tenzij ze een ander nut voor ogen hebben dan electoraal succes maximaliseren, zoals persoonlijke media-aandacht of – in het geval van afgesplitste dissidenten – het behoud van hun baan. Een andere mogelijkheid is dat toetreders beperkt rationeel zijn: ze streven wel naar electoraal succes, maar overschatten hun kansen daarop (Wardt *et al.*, te verschijnen). Het verbaast mij dan ook niet dat Beyens stelt dat er geen effect uit lijkt te gaan van de Belgische kiesdrempel op de vorming van nieuwe partijen.

Kiesdrempels zullen nieuwe partijen er niet van weerhouden mee te doen aan verkiezingen en electorale versnippering wordt pas wezenlijk lager bij hoge kiesdrempels. Nader onderzoek naar hogere kiesdrempels is dus interessant. In ieder geval is het een goed idee om met stembusakkoorden te werken. In de Scandinavische landen wordt dat tot tevredenheid van partijen en kiezers al decennialang gedaan (Rob, 2016). In Nederland hebben we hier op het akkoord tussen PvdA, D66 en PPR uit 1971 na geen ervaring mee. Er is wel een omslag in de politieke cultuur nodig om dat tot een succes te maken.

Noten

1. Electorale volatiliteit = $\sum_{i=1}^N 0.5 \cdot |P_{i+1}|$
Effectief aantal partijen = $\frac{1}{\sum_{i=1}^N P_i^2}$
waar P_{it} = de proportie van de [stemmen] die partij i haalt bij verkiezing op tijd t.
2. Dit aantal omvat fusiepartijen als het CDA en telt voor de taalkundige breuken in België zowel de Frans- als Nederlandstalige partij als nieuw.
3. Sterker nog, een fusie kan minder constructieve elementen in een partij het gevoel geven niet thuis te zijn in de fusiepartij, wat kan leiden tot nieuwe afsplitsingen, conflicten zoals onder het eerste kabinet-Van Agt met de 'loyalisten' en potentieel zelfs kabinetscrisis.
4. <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/13/rutte-ii-deed-grotendeels-wat-het-beloofde-in-2012-6201907-a1541244>
5. <http://peilingwijzer.tomlouwerse.nl/>
6. <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/15/rutte-kans-op-samenwerking-met-pvv-is-nul-a1541314>

Bibliografie

- Arzheimer, K., & Carter, E. (2006). Political opportunity structures and right-wing extremist party success. *European Journal of Political Research*, 45(3), 419-443.
- Beyens, S., Deschouwer, K., van Haute, E., & Verthe, T. (2015). Born again, or born anew. Assessing the newness of the Belgian political party New-Flemish Alliance (N-VA). *Party Politics*, first published August, 30, 2015. doi 10.1177/1354068815601347.
- Carey, J. M., & Hix, S. (2011). The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems. *American Journal of Political Science*, 55(2), 383-397.
- Dassonneville, R. (2015). *Net volatility in Western Europe: 1950-2014*. Dataset. KU Leuven: Centre for Citizenship and Democracy.
- Deschouwer, K. (2009). *The politics of Belgium: Governing a divided society*. New York: Palgrave Macmillan.
- Döring, H., & Manow, P. (2016). *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies*. Development version.
- Duverger, M. (1967). *Political parties*. New York: Wiley.
- Gallagher, M. (2017). *Election Indices Dataset*. http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php.
- Haute, E. van, & Pilet, J. B. (2006). Regionalist parties in Belgium (VU, RW, FDF): Victims of their own success? *Regional and Federal Studies*, 16(3), 297-313.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). 'Effective' number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. De Bussy.
- Mair, P. (2008). Electoral volatility and the Dutch party system: A comparative perspective. *Acta Politica*, 43(2-3), 235-253.
- Mair, P. (2009). Representative vs. responsible government" In I. van Biezen (Ed.), *On parties, party systems and*

- democracy. Selected writings of Peter Mair* (pp.555-580). Colchester: ECPR Press.
- Meer, T. van der (2017). *Niet de kiezer is gek*. Amsterdam: Spectrum.
- Meer, T. van der, Lubbe, R., Elsas, E. van, Elff, M., & Brug, W. van der (2012). Bounded volatility in the Dutch electoral battlefield: A panel study on the structure of changing vote intentions in the Netherlands during 2006-2010. *Acta Politica*, 47(4), 333-355.
- Otjes, S. (2016). Versplintering en de Tweede Kamer. *Stuk Rood Vlees*, <http://stukroodvlees.nl/versplintering-en-de-tweede-kamer/>
- Otjes, S., & Klei, E. (2013, 7 september). Fusie SGP en ChristenUnie is een kwestie van Tijd. *Reformatorisch Dagblad*.
- Pedersen, M. (1983). Changing patterns of electoral volatility in European party systems, 1948-1977. In H. Daalder & P. Mair (Eds.), *Western European party systems: Continuity and change* (pp. 29-66). Beverly Hills: Sage.
- Pedersen, M. N. (1979). The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1), 1-26.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2016). *Signalement politieke versnippering*. Den Haag: Rob.
- Schumacher, G. (2013). Pas bij een kiesdrempel van 10% heeft de VVD voordeel. *Stuk Rood Vlees*, <http://stukroodvlees.nl/pas-bij-een-kiesdrempel-van-10-heeft-de-vvd-voordeel/>
- Strøm, K., Budge, I., & Laver, M. J. (1994). Constraints on cabinet formation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 38(2), 303-335.
- Tavits, M. (2006). Party system change testing a model of new party entry. *Party Politics*, 12(1), 99-119.
- Wardt, M. van de, Berkhout, J., & Vermeulen, F. (2017). *Survival of the fittest. Comparing entry and exit among niche and mainstream parties in advanced democracies, 1945-2015*. Paper gepresenteerd bij de jaarlijkse bijeenkomst van de American Political Science Association, 1-4 September, Philadelphia.
- Wardt, M. van de, Berkhout, J., & Vermeulen, F. (te verschijnen). Ecologies of ideologies: Explaining party entry and exit in West-European parliaments, 1945-2013. *European Union Politics*.