

Raad voor het openbaar bestuur

Rob

Signalement

Politieke versnippering

Juni 2016

Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E rob-rfv@rob-rfv.nl

www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-097-3

NUR 823

Fotografie:

- Foto-persbureau Dirk Hol

- Richard van Elferen



9 789059 910973

Signalement

Politieke versnippering

Juni 2016

Rob



Ten Geleide

De Raad voor het openbaar bestuur brengt – gevraagd en ongevraagd – advies uit aan de regering en aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Maar soms zijn er onderwerpen die niet (of nog niet) geschikt zijn om er advies over uit te brengen, maar waarover de Raad wel een zinvolle discussiebijdrage meent te kunnen leveren. Daarvoor is **het signalement** bedoeld.

De Raad heeft vorig jaar een eerste signalement uitgebracht, en wel over de wachtgeldten voor politieke ambtsdragers, omdat in het publieke debat het regelmatig werd voorgesteld alsof de rechtspositie van openbare bestuurders en volksvertegenwoordigers fundamenteel zou afwijken van die van andere werknemers.¹ De Raad heeft in zijn signalement laten zien dat voor zover er nog (beperkte) afwijkingen zijn, deze zeker zijn te rechtvaardigen vanuit de specifieke rol van de politieke ambtsdragers.

Dit **tweede signalement** bevat een grondige verkenning van de veel gehoorde aanname dat er een grote versnippering plaatsvindt in het electoraat. Deze fragmentatie van de stem van de kiezer wordt grote betekenis toegedicht, niet alleen voor het functioneren van het parlement, maar ook voor de regeringsvorming.

Een nuchtere, feitelijke beschouwing laat zien dat historisch gezien niet die versnippering het grootste probleem is, maar dat de zich wijzigende politieke oordelen van kiezers wel consequenties hebben voor de omvang van politieke

groeperingen in de Kamer, hetgeen op zijn beurt wel weer tot complicaties bij de regeringsvorming kan leiden. Maar de Raad signaleert ook dat een verkeerde diagnose makkelijk leidt tot aanbevolen medicijnen, die feitelijk niet op de kwaal terugslaan. En dus ook niet zullen helpen tegen het vermeende ziektebeeld.

Wij zijn Sarah de Lange, lid van de Rob en universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, zeer erkentelijk voor de moeite die zij zich getroost heeft om diagnose en medicijn weer in balans te brengen. Zij heeft daarbij steun gekregen van Tom van der Meer, eveneens universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, Ron de Jong, wetenschappelijk onderzoeker bij de Kiesraad, en de Rob-stafleden Erie Tanja en Pieter de Jong.

Dit signalement beoogt een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat, zonder dat de Raad voor het openbaar bestuur zich in dit stadium al vastlegt op een keuze uit de geschetste oplossingsrichtingen.



Prof. drs. Jacques Wallage, voorzitter
Raad voor het openbaar bestuur



Dr. Kees Breed, secretaris
Raad voor het openbaar bestuur en
Raad voor de financiële verhoudingen

1 Raad voor het openbaar bestuur, Signalement Wachtgeldregeling, Den Haag, september 2014 (http://www.rob-rfv.nl/documenten/signalement_wachtgeldregeling_compleet.pdf).

Signalement Politieke versnippering

Inleiding

In het publieke en politieke debat zijn regelmatig zorgen te horen over de toename van de politieke versnippering in Nederland. Politieke versnippering, door wetenschappers aangeduid als fragmentatie, wordt daarbij als de oorzaak van allerlei politieke problemen gezien. Zo zou de fragmentatie bijdragen aan gebrekkige bestuurbaarheid en instabiele kabinetten, en het efficiënt functioneren van het parlement verhinderen. Het idee dat versnippering een groot probleem is, is hardnekkig, ondanks het gegeven dat wetenschappers dit op basis van cijfermatig onderzoek regelmatig tegenspreken. Bovendien leiden verkeerde vooronderstellingen over de aard en oorzaken van fragmentatie tot voorstellen voor ineffectieve, of zelfs onwenselijke en contraproductieve oplossingen. Het herhaaldelijke pleidooi voor invoering van een kiesdrempel is hier een voorbeeld van.

Onze democratie is in beweging en verandert, zowel op nationaal als op lokaal niveau. Burgers hebben andere verwachtingen van de politiek dan in de 20^{ste} eeuw en wensen op nieuwe manieren te participeren in de democratie. Vooral de rol en positie van politieke partijen, traditioneel de spil van de representatieve democratie, staat hierdoor onder druk.² De veranderende rol en positie van politieke partijen worden echter nauwelijks veroorzaakt door de versnippering van het politieke landschap. Belangrijker voor de huidige dynamiek zijn de toegenomen volatiliteit onder kiezers en de politiek-maatschappelijke ontwikkelingen waar deze het gevolg van is.

De Raad voor het openbaar bestuur wil met dit signalement verkeerde aannames over de oorzaken en gevolgen van politieke versnippering wegnemen, omdat hij van mening is dat er op dit moment in het publieke debat medicijnen worden aangedragen voor een ziekte die verkeerd gediagnosticeerd is. Dit doet de Raad op basis van recente wetenschappelijke inzichten uit binnen- en buitenland. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan de terugkerende discussie over politieke versnippering op nationaal niveau. Het signalement richt zich op politieke verschijnselen die in wetenschappelijke termen worden aangeduid als 'fragmentatie' (versnippering) en 'electorale volatiliteit' (beweeglijke kiezers). Het brengt de eventuele gevolgen hiervan voor de nationale politiek in beeld en beoordeelt in hoeverre deze gevolgen problematisch zijn.

Het signalement gaat allereerst in op de betekenis van het begrip politieke versnippering en onderzoekt of daarvan in de Tweede Kamer sprake is. De tweede paragraaf behandelt het fenomeen electorale volatiliteit en bekijkt in hoeverre deze is toegenomen. Vervolgens wordt ingegaan op de achterliggende ontwikkelingen en oorzaken van een eventuele toename in de versnippering en volatiliteit. Daarna wordt bekeken welke (vermeende) problemen worden ervaren en welke feitelijk optreden als gevolg van de volatiliteit en versnippering. In het bijzonder gaat het dan om gevolgen voor coalitievorming. Enkele mogelijk oplossingsrichtingen worden gesuggereerd. Ten slotte wordt kort ingegaan op het lokale niveau. De versnippering lijkt hier de afgelopen jaren langzaam toegenomen. Op basis van de beperkte beschikbare gegevens hierover, worden enkele overwegingen gegeven over de mogelijke problemen die dit met zich meebrengt.

2 Rob (2014); zie ook SCP (2015).

Fragmentatie is niet het probleem

In de ogen van veel politici, maar ook van burgers, is de fragmentatie een probleem. Zij maken zich zorgen om de vermeende toename van het aantal partijen in de Tweede Kamer, omdat zij deze toename associëren met politieke instabiliteit, gebrekkige bestuurlijke daadkracht en traagheid. Het aantal partijen is echter niet het probleem; de grote hoeveelheid middelgrote partijen momenteel in het parlement aanwezig, is dat wel.

Wat is politieke versnippering?

Fragmentatie of politieke versnippering bestaat uit twee aspecten: het aantal partijen in de volksvertegenwoordiging en de zetelverdeling over deze partijen. Een partijsysteem is meer gefragmenteerd wanneer het aantal politieke partijen in de volksvertegenwoordiging toeneemt en/of wanneer de verdeling van zetels over de partijen gelijkmatiger is. Dit laatste betekent dat er meer partijen van vergelijkbare omvang zijn. Politieke versnippering ontstaat bijvoorbeeld doordat meer partijen bij verkiezingen de kiesdrempel halen of wanneer kiezers van bestaande, grote partijen switchen naar kleinere, al dan niet nieuwe partijen. Wanneer er veel partijen in een parlement zijn vertegenwoordigd en deze partijen allemaal een gelijke hoeveelheid zetels hebben, is de fragmentatie op zijn grootst. Afsplitsingen van één of enkele volksvertegenwoordigers van hun oorspronkelijke fractie partij versterken de versnippering. Dit leidt zowel tot een stijging van het aantal partijen in de volksvertegenwoordiging als een terugloop van het aantal zetels voor zittende partijen.

Aantal politieke partijen in Tweede Kamer wél stabiel, hun omvang niet

Gelet op deze twee aspecten blijkt er van een toename van de versnippering in de Tweede Kamer maar in beperkte mate sprake.

Het aantal parlementaire partijen is namelijk al decennia vrijwel stabiel.

Sinds de verkiezingen van 2012 ligt het aantal partijen in de Tweede Kamer slechts een fractie hoger dan in de jaren tachtig en negentig. Sinds 1977 schommelt het aantal partijen dat bij verkiezingen een Kamerzetel haalt rond de tien, met 'uitschieters' naar 12 in 1982 en 1994 en 11 in 2012. Tot begin jaren zestig van de vorige eeuw lag het aantal veel lager met 7 à 8 parlementaire partijen, met flinke uitschieters aan het einde van dat decennium, toen er wel duidelijk sprake was van versnippering (zie figuur 1 op pagina 23). Het aantal partijen in de Eerste Kamer is sinds het einde van de jaren zestig gestaag toegenomen, vooral door de komst van kleine partijen.

In vergelijking met parlementen in andere kleine landen, zoals België, Denemarken, Finland, Luxemburg, Noorwegen, Zweden en Zwitserland, telt de Tweede Kamer niet uitzonderlijk veel partijen. Ook in deze landen is het partijsysteem historisch gezien gefragmenteerd en schommelt het aantal partijen met vertegenwoordiging al jaren rond de 7 à 10. De grote hoeveelheid partijen past bij het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en de consensuscultuur die deze landen, net als Nederland, kenmerkt.³

De situatie is echter anders, als gekeken wordt naar het *effectieve aantal partijen*. Hiermee wordt bedoeld het aantal vertegenwoordigde partijen gewogen naar hun zetelaantal. Dit getal maakt inzichtelijk hoeveel partijen een significante rol spelen in het parlement, in het bijzonder omdat zij in beeld zijn bij coalitievorming. Het effectieve aantal partijen is sinds 1994 wél licht gestegen, van 5,4 in 1994 tot 5,9 in 2012 (met een uitschieter naar 6,7 in 2010; figuur 1 op pagina 23). Deze toename van de versnippering is het gevolg van

3 Lijphart (1999).

enerzijds het verlies van aanhang van de gevestigde partijen CDA, PvdA en VVD (figuur 2 op pagina 24) en anderzijds van de opkomst van de PVV (daarvoor LPF), de SP en al langer van D66 en GroenLinks (figuur 3 op pagina 24).

Deze ontwikkelingen, die spiegelbeeldig zijn, zorgen ervoor dat er inmiddels betrekkelijk veel middelgrote partijen zijn die alle een belangrijke rol spelen in de coalitievorming, de parlementaire besluitvorming en het publieke debat. Anders dan in de jaren van de verzuiling, toen het CDA en zijn voorlopers duidelijk een centrale rol in de politiek innamen, is er geen dominante partij meer die een duidelijk mandaat heeft om deze processen te leiden. Bovendien komen de meeste nieuwe partijen juist op de vleugels op, waardoor het centrum, waar in Nederland meestal coalities werden gevormd, steeds leger lijkt te worden. Als gevolg hiervan is het moeilijker om stabiele meerderheden te creëren.

Afsplitsing en fragmentatie

Afsplitsingen kunnen de politieke versnippering versterken. Afsplitsingen zijn sinds de jaren zestig een terugkerend fenomeen in het parlement, al is het aantal afsplitsingen niet constant en waren er voor 2002 ook perioden zonder afsplitsing (figuur 4 op pagina 25). Momenteel staat de teller, net als in de periode 2003-2006, op 7 afgesplitste Kamerleden.⁴ Opvallend is dat het aantal afsplitsingen sinds 2002 met name bijzonder hoog is bij nieuwe partijen. Bij de LPF, PVV en 50+ zijn de afgelopen jaren relatief veel Kamerleden afgesplitst, onder andere als gevolg van de moeite die deze partijen hebben met het rekruteren van Kamerleden die het gedachtegoed van de partij onderschrijven en het gebrek aan

4 HTK 2014-2015, Kamerstukken 34183, nr. 5.



mechanismen voor conflictoplossing.⁵ Echter ook de PvdA, de SP en de VVD hebben met dit ‘probleem’ te maken gehad. Vermoedelijk is dit de reden dat de Kamer momenteel meer aandacht voor deze kwestie heeft en rondom de behandeling van de Kamerbegroting voor 2016 een discussie is gestart over mogelijkheden om afsplitsingen te beperken. Belangrijk aandachtspunt is dat er niet mag worden getornd aan de grondwettelijke rechten die individuele Kamerleden hebben. Eventuele aanpassing van die grondwettelijke rechten is geen evenredige maatregel voor het probleem. Het kabinet gaf recentelijk bij monde van verantwoordelijk minister van BZK Ronald Plasterk aan geen heil te zien in een grondwettelijk verbod op afsplitsingen. ‘Een dergelijk verbod zou ons partijensysteem nog dominanter maken dan het nu is’, aldus de minister, daarmee vermoedelijk doelend op de positie van politieke partijen ten opzichte van individuele leden.⁶

Afsplitsingen in de Tweede Kamer hebben tot dusver nog niet tot grote problemen geleid, met name omdat splitsingen vrijwel nooit tot de oprichting van een partij die zich gedurende meerdere verkiezingen weet te handhaven leiden. Een belangrijke recente uitzondering op deze regel is de PVV van Geert Wilders.⁷ Alle andere Kamerleden die zich hebben afgesplitst zijn er echter niet in geslaagd om een nieuwe partij op te richten én voldoende steun van de kiezer te verwerven bij de volgende verkiezingen. Door deze dynamiek dragen afsplitsingen op de lange termijn niet bij aan de fragmentatie.

5 De Lange en Art (2011).

6 HTK 2015-2016, Kamerstukken 34 183, nr. 35.

7 In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw waren enkele afsplitsingen (DS’70, PPR en CD) wel succesvol.

Fragmentatie is niet nieuw

Net als nu was er in de periode 1967-1972 ook sprake van sterke fragmentatie in Nederland. Na de verkiezingen van 1971 en 1972 waren er maar liefst 14 partijen in de Tweede Kamer vertegenwoordigd (zie figuur 1 op pagina 23). De fragmentatie was toen het gevolg van de veranderende kiezersvoorkeuren en de opkomst van nieuwe partijen – invloeden die ook nu hun uitwerking hebben. Diverse kabinetten traden vroegtijdig af en hun samenstelling varieerde sterker dan voorheen. Dit kwam ook door de snelle opname van nieuwe partijen zoals D66, DS’70 en PPR in het kabinet. Momenteel is de samenstelling van kabinetten ook erg divers, bijvoorbeeld door de deelname van nieuwe regeringspartijen als de ChristenUnie en de LPF, het uitproberen van nieuwe combinaties van partijen, zoals CDA-VVD-D66 of VVD-PvdA, en het experimenteren met het minderheidskabinet. Net als in de periode 1963-1972 is de stabiliteit van de kabinetten zeer wisselend. Sommige kabinetten vallen na enkele maanden (Balkenende I), terwijl andere kabinetten er in slagen de rit (bijna) uit te zitten (Kok I en II, Rutte II).

De politieke versnippering zorgde destijds voor politieke onrust. Belangrijke kritiek van met name nieuwe partijen, maar ook van politiek commentatoren, betrof de beperkte invloed van de kiezer op samenstelling van kabinetten. De directe aanleiding daarvoor was de vorming van drie verschillende kabinetten op basis van één verkiezingsuitslag, die van 1963: het kabinet Marijnen (KVP-VVD-ARP-CHU), het kabinet Cals (KVP-ARP-PvdA) en het rompkabinet Zijlstra (KVP-ARP). De kritiek zorgde voor het afstappen van de politieke conventie dat op basis van één verkiezingsuitslag meerdere kabinetten konden worden gevormd. In plaats daarvan werd het gebruikelijk dat na de val van een kabinet nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. Concrete voorstellen tot institutionele hervorming, zoals

voor herziening van het kiesstelsel en de directe verkiezing van de minister-president redden het daarentegen niet.⁸ Het is interessant om te constateren dat de huidige ontwikkelingen tot gelijkaardige debatten leiden.

Electoral volatiliteit is wel sterk toegenomen sinds 1994

De specifieke vorm van politieke versnippering in de Tweede Kamer – meer middelgrote partijen, minder grote partijen – komt door veranderd kiezersgedrag. Kiezers wisselen vaker van partijvoorkeur, vaak zelfs tussen wekelijkse peilingen in. Hun achterliggende politieke voorkeuren blijken echter redelijk stabiel. Kiezers wisselen tussen een beperkte set aan vergelijkbare partijen. Het wisselen tussen partijen bij verkiezingen zorgt voor een toename in de volatiliteit. Dit is een groter probleem dan de beperkte versnippering, omdat het tot sterke verschuivingen in zetelaantallen leidt en daarmee tot instabiliteit.

De term (electorale) volatiliteit verwijst naar de beweeglijkheid van het stemgedrag van kiezers. Het is een term die vaak negatief wordt gebruikt, maar die hier wordt gehanteerd om de feitelijke situatie te beschrijven. Er is allereerst sprake van ‘bruto volatiliteit’: het absoluut aantal zetels dat van de ene op de andere verkiezing van partij wisselt (veranderlijkheid van individuen). Er is ook sprake van ‘netto volatiliteit’: het effectieve aantal zetels dat wisselt (veranderlijkheid op macroniveau).⁹ Beide vormen van volatiliteit zijn de afgelopen twee decennia toegenomen. Dit zorgt ervoor dat de samenstelling van de

Tweede Kamer sterker wisselt dan voorheen. Aangezien ook bij de Provinciale Statenverkiezingen sprake is van toegenomen volatiliteit, varieert ook de samenstelling van de Eerste Kamer sterker dan voorheen. Door de ongelijktijdigheid van de Statenverkiezingen en de Tweede Kamerverkiezingen en het feit dat de eerste vaak midden in de zittingstermijn van de Tweede Kamer vallen, kunnen de verschillen in samenstelling verder versterkt worden. Dit komt mede doordat kiezers bij zogenaamde tweederangsverkiezingen, dat wil zeggen verkiezingen waarbij geen directe invloed op de samenstelling van de regering kan worden uitgeoefend, geneigd zijn om regeringspartijen te straffen.¹⁰

Volatiliteit sinds 1994 hoog

Nederland kent sinds 1994 een hoge volatiliteit. Vooral de verkiezingen van 2002 springen eruit: toen wisselde 30,7% van de zetels van partij. Dit is omgerekend een verschuiving van 46 van de 150 Kamerzetels. In de andere verkiezingsjaren ging het ook om een hoog percentage, van steeds boven de 15% (figuur 1). Deze stijging in de volatiliteit wordt deels veroorzaakt door kiezers die overstappen van gevestigde partijen naar relatief nieuwe partijen. Ook het afrekenen met regeringspartijen speelt een rol. Het aandeel zetels van de ‘grote drie’ (CDA, PvdA, VVD) daalde in de Tweede Kamer tussen 1981 en 2010 van 84% naar 55% (2012: 59%).¹¹ In de Eerste Kamer daalde het zetelpercentage van deze partijen nog sterker, namelijk van 80% in 1983 naar 44% in 2015. De sterke daling zette na 2003 in, toen twee van de drie partijen al niet langer genoeg waren voor een meerderheid. Sinds de verkiezingen van 2015 hebben de drie partijen voor het eerst gezamenlijk

8 Daalder (1986).

9 Als twee mensen wisselen tussen twee partijen, is de netto volatiliteit in dit geval nul. De partijen blijven even groot. De bruto volatiliteit laat zien dat er wel degelijk beweging is.

10 Schakel en Jeffery (2013).

11 *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2013* (2013), figuur 2.2, p. 27.

geen meerderheid.¹² De nieuwe partijen die hierbij garen spinnen, bevinden zich deels op de flanken van het politieke spectrum (bijvoorbeeld LPF, PVV, SP). In andere gevallen zijn het nieuwe belangenpartijen (bijvoorbeeld de Partij voor de Dieren en ouderenpartijen). De openheid van het Nederlandse kiesstelsel bevordert de komst van deze partijen.¹³

Ook de volatiliteit is niet volledig nieuw. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig was er ook een lichte toename van de volatiliteit: van 5,0% in 1963 naar 12,8% in 1977. Destijds werd de volatiliteit ook als hoog ervaren, ook al was deze was beduidend lager dan nu. Het verschil met de voorafgaande stabiliteit in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was echter groot.

Toenemende volatiliteit in heel West-Europa zichtbaar
Electoraal volatiliteit is geen uniek Nederlands fenomeen, maar overal in West-Europa waarneembaar. Sinds 1945 en vooral sinds 1992 is er een trend van toenemende volatiliteit. Sinds 1992 kent Nederland echter de hoogste volatiliteit van alle landen in West-Europa, op de voet gevolgd door landen als Italië en Frankrijk. Echter, ook voor de periode 1969-1991 had Nederland een volatiliteit die hoger was dan het West-Europees gemiddelde. Aanvankelijk betrof het vooral volatiliteit waarbij kiezers wisselen tussen bestaande partijen. Vanaf begin jaren negentig gaat het echter in alle West-Europese landen in toenemende mate ook om volatiliteit die het gevolg is van de opkomst van politieke partijen

12 Berekening op basis verkiezingsuitslagen Eerste Kamer via www.parlement.com. In vrijwel alle jaren tussen 1983-2003 was het CDA nodig voor een meerderheid met twee partijen, met uitzondering van 1987 en 1995 (waarin de VVD een vereiste partner was).

13 Mair (2008).

met nieuwe ideologieën (groene partijen, radicaal rechts populistische partijen, regionalistische partijen, sociaal populistische partijen). Dit wijst op een groeiende de-institutionalisering van de West-Europese partijsystemen. Hiermee wordt bedoeld dat de aanwezigheid en omvang van politieke partijen, met name gevestigde partijen, niet meer stabiel zijn.¹⁴

Dit blijkt in de meeste West-Europese landen niet alleen uit de verkiezingsuitslagen, maar ook uit de formatie van kabinetten van verschillende en wisselende samenstelling, de deelname van partijen zonder regeringservaring aan kabinetten, en het vroegtijdig beëindigen van kabinetten. Nederland past in deze trend door de vorming van de Paarse kabinetten, de regeringsdeelname van de ChristenUnie en de LPF, en de vorming van een minderheidskabinet gesteund door de PVV. Deze ontwikkelingen hebben, behalve met de politieke versnippering en volatiliteit, ook te maken met het ontbreken van een dominante centrum- (of midden)partij in de Nederlandse politiek, een rol die voorheen het CDA vulde. Het is op dit moment nog onduidelijk of er zich op termijn een andere dominante partij zal manifesteren of dat op een andere manier een nieuw evenwicht in het Nederlandse partijsysteem ontstaat.¹⁵

Oorzaken van veranderingen in partijkeuze

De toegenomen volatiliteit en de bijbehorende vorm van versnippering waarin er meer middelgrote partijen op de vleugels komen, zijn allereerst het gevolg van een serie samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen. Deze hebben geleid tot een veranderde opstelling bij kiezers.

14 Chiamonte en Emanuele (2015).

15 Pellikaan, De Lange en Van der Meer (te verschijnen).

In plaats van relatief vanzelfsprekend aan te sluiten bij de partij van hun sociale klasse of religieuze achtergrond zoals tijdens de verzuiling, maken kiezers tegenwoordig een bewuste(re) keuze voor een bepaalde partij. Kiezers kiezen daadwerkelijk, wat zorgt voor meer wisselingen tussen verkiezingen. Zij laten in de tweede plaats hun stemgedrag niet zozeer leiden door hun wensen voor de komende periode, als wel door hun oordelen over de resultaten van partijen in de afgelopen periode. Ten slotte is er sprake van opkomst van nieuwe politieke issues, in het bijzonder rondom immigratie en Europa. Partijen proberen op deze ontwikkelingen in te spelen. Om zoveel mogelijk kiezers te trekken bieden zij zo breed mogelijke partijprogramma's aan. Dit heeft echter mede tot gevolg dat vooral de gevestigde partijen kiezers juist op de nieuwe thema's minder goed vertegenwoordigen. Nieuwere partijen slagen hier vaak beter in.

Maatschappelijke veranderingen leiden tot ander kiezersgedrag

Vanaf het einde van de jaren zestig hebben diverse maatschappelijke ontwikkelingen geleidelijk tot ander kiezersgedrag geleid. Het maatschappelijk belang van sociaal-economische en religieuze verbanden nam af – de ontzuiling – en als gevolg daarvan ook in de politiek. De ontkerkelijking (secularisering) en de postindustrialisering zorgden voor de emancipatie van kiezers die voorheen steevast op confessionele partijen en de PvdA stemden. Tot in de jaren tachtig was iemands partijkeuze goed in te schatten op basis van diens geloof of sociale positie.¹⁶ De horizontalisering van gezagsverhoudingen, de toenemende individualisering door het wegvallen van

16 Van der Meer e.a. (2011).



vertrouwde verbanden en het stijgende opleidingsniveau bevorderden deze emancipatie van burgers. Burgers werden mondiger.¹⁷ Politiek gezien uitte zich dit in een wens om meer inspraak, zoals meer directe invloed van kiezers op regeringsbeleid en om diverse vormen van inspraak.¹⁸

Deze maatschappelijke ontwikkelingen hadden op meerdere manieren invloed op het kiezersgedrag. Kiezers gingen allereerst bewuster kiezen, wat zorgde voor meer wisselingen tussen partijen. Dit gedrag wordt vaak verwoord als dat de kiezers 'op drift' zijn geraakt. Dat is een te negatieve voorstelling van zaken. Kiezers kiezen tegenwoordig daadwerkelijk – wat in de kern zeer democratisch is. Het is voor politieke partijen daarom lastiger dan voorheen om stemmen te vergaren. Ten tijde van de verzuiling waren de verkiezingsuitslagen inderdaad stabiel. Daar staat tegenover dat het relatief voorspelbare kiezersgedrag niet zorgde voor een duidelijk beleidsmandaat noch voor verantwoording achteraf. Kiezers stemden toch wel op bepaalde partijen.

Onderzoek maakt duidelijk, dat hoewel kiezers meer tussen partijen wisselen, de achterliggende politieke waardepatronen van kiezers relatief stabiel zijn. Kiezers wisselen enkel tussen de partijen die zich bevinden binnen hetzelfde ideologische blok. Zij gaan bijvoorbeeld van PvdA naar D66, GroenLinks, of SP, of van CDA naar PVV of VVD. Daarbij geldt wel dat D66 voor zowel 'linkse' als 'rechtse' kiezers een mogelijkheid is, en dat er wel overstappers zijn tussen PVV en SP. Kiezers stemmen enkel op een beperkt aantal partijen dat voor hen aantrekkelijk is. Hierdoor is de grootte van de ideologische blokken vrij

17 Andeweg en Thomassen (2011).

18 Thomassen, Van der Ham en Andeweg (2014).

constant.¹⁹ Daarentegen geldt wel dat de ideologische voorkeuren van kiezers onder invloed van nieuwe politieke partijen en hun agenda's aan het verschuiven zijn.

Van afspiegelen naar afrekenen

Het kiezersgedrag veranderde in de tweede plaats doordat kiezers hun stem op een andere manier zijn gaan bepalen. Deze wisseling in kiezersgedrag is wel aangeduid als die van 'afspiegelen naar afrekenen'. Onder de verzuiling en de nadagen daarvan stemden kiezers vooral vooruitkijkend naar de komende kabinetsperiode (prospectief): welke partij vertegenwoordigt mijn belang, als lid van bepaalde maatschappelijke groep het beste? Sinds geruime tijd zijn kiezers hun stem mede gaan bepalen op basis van het kabinetsbeleid van de afgelopen periode (retrospectief). Door de groeiende complexiteit van politieke vraagstukken en het tempo waarin deze opkomen, staan de beleidsthema's voor de komende periode niet altijd vast. Dat bemoeilijkt een prospectieve keuze voor een bepaalde partij.²⁰

Dit zorgt ervoor dat één of meerdere regeringspartijen bij verkiezingen vaak sterk worden afgestraft, en oppositiepartijen juist groeien om vervolgens de winst weer te verliezen als zij gaan regeren. Dit effect was vooral duidelijk zichtbaar bij de verkiezingen van 1994 (CDA), 1998 (D66), 2002 (PvdA en VVD) en 2010 (CDA).²¹ Wel is het zo dat het soms lastig is te bepalen welke van de coalitiepartijen verantwoordelijk is voor

19 Van der Meer e.a. (2011); Andeweg en Thomassen (2011).

20 Andeweg en Thomassen (2011).

21 Andeweg en Thomassen (2011), figuur 3.6, p. 81; *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013* (2013), figuur 2.2, p. 27. Het verlies van D66 in 1998 wordt verdisconteerd door de winst van VVD en PvdA.

bepaald regeringsbeleid. De ‘junior partner’ die het minst zijn invloed kan laten gelden komt er meestal bekaaid af. Dit ‘afrekeninggedrag’ past bij wat de ‘toeschouwersdemocratie’ is genoemd. In de keuze voor partijen spelen vertrouwen en persoonlijkheid van politici een grotere rol. In deze vorm van democratie hebben de media zowel binnen als buiten campagnetijd een belangrijke rol gekregen.²²

Politieke partijen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderend kiezersgedrag

De genoemde maatschappelijke ontwikkelingen hebben ook voor verandering bij politieke partijen gezorgd. De afname van het belang van maatschappelijke verbanden leidde ertoe dat politieke partijen minder zijn geworteld in de samenleving. Ze zijn zich gaan gedragen als wat de politicoloog Kirchheimer *catch all partijen* noemde.²³ Dit soort partijen concurreert, met behulp van de media, actief om de gunst van de kiezer. Met onder andere een breed (minder ideologisch beladen) partijprogramma en een aantrekkelijke leider, proberen zij zoveel mogelijk stemmen te halen om op die manier hun machtsbasis enigermate zeker te stellen. Brede programma’s sluiten enerzijds aan bij de bredere voorkeuren van kiezers, maar maken anderzijds de overstap tussen partijen ook makkelijker. Dit vergroot de volatiliteit. Daarnaast wordt de keuze van kiezers bemoeilijkt omdat partijen kiezers niet langer op alle issues (kunnen) vertegenwoordigen.

Nieuwe politieke issues en dimensies

De opkomst van nieuwe politieke issues, in het bijzonder op het terrein van immigratie en integratie en Europa, maar bijvoorbeeld ook over de toekomst van de verzorgingsstaat, heeft namelijk gezorgd voor nieuwe politieke

scheidslijnen. Deze bevinden zich vooral rondom sociaal-culturele en economische vraagstukken. Zij zijn het gevolg van de tweedeling tussen wat wel de ‘verliezers en winnaars van de globalisering’ worden genoemd. Globalisering wordt allereerst verbonden met groeiende economische concurrentie, waarvan vooral lager opgeleiden problemen ondervinden. Globalisering wordt ook verbonden met ‘culturele’ concurrentie als gevolg van de toenemende culturele diversiteit, een ontwikkeling die in de bevolking zowel positief als negatief wordt beoordeeld. Daarbij komt het verschuiven van bevoegdheden naar het Europese niveau, waarvan burgers de waarde zeer verschillend ervaren.²⁴ De politieke scheidslijnen die voortkomen uit deze vraagstukken staan echter haaks op het traditionele links-rechts spectrum, waarbij vooral sociaal-economische vraagstukken als inkomensnivellering en de invulling van de verzorgingsstaat bepalend zijn.

Dit betekent dat kiezers én partijen die op deze sociaal-economische vraagstukken een bepaalde positie innemen (in oude bewoordingen, ‘links’ of ‘rechts’ zijn), niet in dezelfde hoek te plaatsen zijn als het gaat om deze vooral sociaal-culturele vraagstukken. Dit zorgt voor een vertegenwoordigingsprobleem: partijen vertegenwoordigen kiezers niet op alle grote politieke thema’s. Het is daardoor lastiger voor kiezers om een partij te vinden die bij hun belangrijkste voorkeuren past. Zij laten het daardoor per keer afhangen welke politieke issues op dat moment voor hen het zwaarste wegen. Ze bepalen op basis daarvan hun stem. Nieuwe partijen bieden tot op zekere hoogte een oplossing voor het feit dat bestaande partijen kiezers op sociaal-culturele vraagstukken minder goed vertegenwoordigen. Zij voorzien in deze

22 De Beus (2002); Manin (1997).

23 Kirchheimer (1966).

24 Kriesi in WRR/SCP (2014).

lacune. Het gaat dan bijvoorbeeld om de SP die in economisch opzicht links is, en in cultureel opzicht meer conservatief, en de PVV die cultureel duidelijk conservatief is, en dit probeert te combineren met een economisch 'linkser' standpunt – hoewel slechts voor een beperkt deel van de kiezer beide partijen aantrekkelijk zijn. Daarbij komt dat vrijwel alle partijen op de sociaal-economische vraagstukken naar elkaar (richting het 'midden') zijn opgeschoven. Hierop zijn ze weinig onderscheidend, wat wisselingen tussen partijen op de andere politieke dimensies makkelijker maakt en aldus de volatiliteit vergroot.²⁵

Bij de nieuwe politieke scheidslijnen komt de sterke polarisatiestrategie, die vooral door radicaal rechts populistische partijen op de nieuwe culturele dimensie is gehanteerd. Zo heeft de opkomst van de LPF en PVV ervoor gezorgd dat het CDA zich sterker in het rechtse blok positioneert en ook de VVD naar rechts is opgeschoven – rechts hierbij verwijzend naar de sociaal-economische scheidslijnen. De polarisatiestrategie leidde in combinatie met de opkomst van nieuwe politieke thema's tot de vorming van nieuwe coalities aan deze kant van het politieke spectrum (Balkenende I en Rutte I). Een dergelijke verschuiving in coalitievorming is niet nieuw: in de periode van eind jaren zestig tot eind jaren zeventig leidde de polarisatiestrategie van PvdA en D'66 voor een verschuiving in de coalitieverbanden, in het bijzonder tot de tijdelijke en door de partij zelf onbedoelde uitsluiting van de PvdA.²⁶ Er is echter ook een belangrijk verschil. De afgelopen jaren is het politieke centrum steeds leger geworden, ondanks dat partijen op sociaaleconomische thema's meer naar elkaar toe bewegen. Dit komt

enerzijds door de electorale teloorgang van de middenpartijen en anderzijds door de grote ideologische verschillen tussen partijen op nieuwe, sociaal-culturele issues zoals immigratie en integratie. Er is als gevolg van fragmentatie en polarisatie niet langer een centumpartij die het formatieproces domineert, een positie die tot 1994 het CDA vervulde. Dit proces is echter al langer aan de gang, zoals de vorming van Paars I en II laat zien.²⁷

Veronderstelde gevolgen van volatiliteit en versnippering

Er bestaan meerdere misverstanden over eventuele problemen als gevolg van volatiliteit en versnippering. Er worden onterecht enkele problemen gesignaleerd. Het eerste misverstand is dat het leidt tot instabiele kabinetten. Kabinetten blijken bij een nadere blik echter niet instabiel, of instabieler dan voorheen. Daarnaast wordt regelmatig geroepen dat de versnippering en volatiliteit leiden tot een beperkte bestuurskracht. Ook hier zijn geen aanwijzingen voor.

Politieke instabiliteit niet duidelijk toegenomen

Bij een vergelijking van de zittingsduur van kabinetten in de periode 1989-2002 met de periode 2002-2015, lijkt het inderdaad alsof er sprake is van instabiele kabinetten. In de eerste periode regeerden vijf kabinetten, terwijl in de tweede periode maar drie kabinetten aan de macht waren. Als we echter verder terugkijken, blijkt dat niet zozeer de huidige periode, als wel de voorgaande bijzonder is. Vergeleken met de jaren zestig, zeventig en tachtig kenden de jaren negentig een hoge mate van stabiliteit. In de periode 1963-1972 bijvoorbeeld traden alle kabinetten na één of twee jaar af. Alleen het kabinet De Jong maakte de termijn vol. Het belangrijkste verschil met de periode 2002-2015

25 Van der Brug, De Vries en Van Spanje (2011).

26 Daalder (1986).

27 De Lange (te verschijnen).

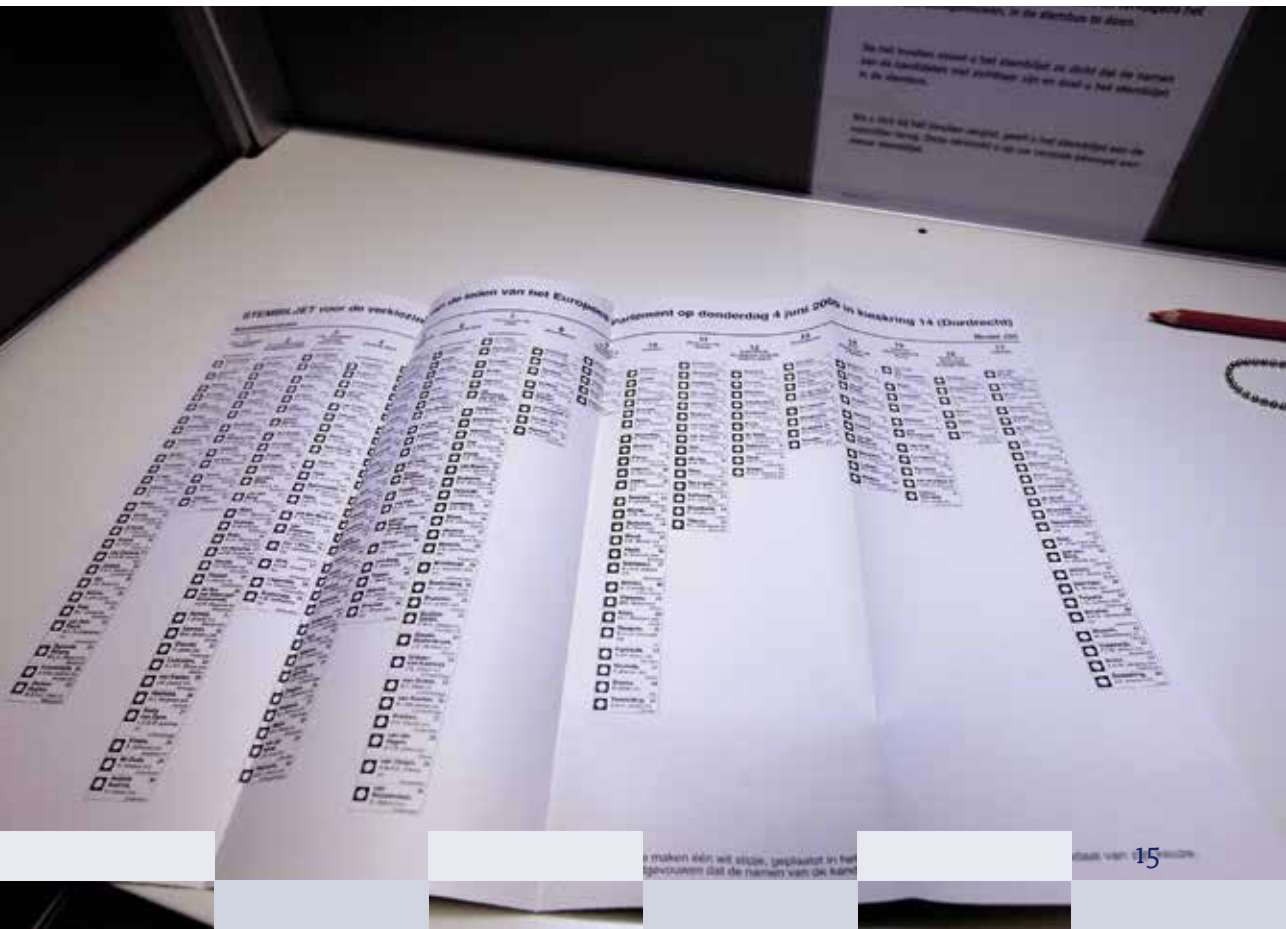
is dat toen niet automatisch verkiezingen werden uitgeschreven na de val van een kabinet.

In Nederland sneuvelen kabinetten bovendien zelden door gebrek aan steun van regeringsfracties uit de Tweede Kamer, zoals het geval was bij Lubbers II en Balkenende II. Doorgaans is de val van een kabinet het gevolg van meningsverschillen of problemen binnen de coalitie (bijvoorbeeld Balkenende I en IV, en Rutte I), van externe factoren (bijvoorbeeld Kok II), of zitten kabinetten 'gewoon' de rit uit (Lubbers I en III, Kok I). De toegenomen versnippering en volatiliteit hebben dus geen directe invloed op het 'vallen' van kabinetten. Wel hebben zij indirecte gevolgen, omdat coalitiepartijen een grotere profileringsdrang tonen als gevolg van deze ontwikkelingen en er derhalve eerder spanningen tussen regeringspartners optreden. Bovendien is door de toegenomen versnippering het belang

van kleine partijen als de ChristenUnie, D66, GroenLinks en de SGP gegroeid omdat zij het kabinet, ook in de Eerste Kamer, aan een meerderheid kunnen helpen.

Het is dan ook niet de vermeende instabiliteit van kabinetten, maar het zijn de herhaalde verkiezingen die hun uitwerking hebben. Door de schommelingen in zetelaantal per partij zitten Kamerleden korter in de Kamer. De gemiddelde ervaring van Kamerleden is geleidelijk aan gedaald van ruim zes jaar in 1980 naar ongeveer vier jaar in 2010.²⁸ Hoewel er ook andere redenen kunnen zijn voor vernieuwing (bijvoorbeeld aantrekken bepaalde groepen), heeft de kortere gemiddelde zittingsduur gevolgen voor de continuïteit en ervaring in het

28 Van den Braak (2015).



parlement. Politieke leiders zijn echter nog steeds gemiddeld relatief lang actief in de parlementaire politiek.

Geen bewijs voor 'gebrekkige' bestuurskracht van kabinetten

Ook is er geen reden om aan te nemen dat de versnippering en volatiliteit leiden tot een beperktere bestuurskracht van kabinetten. Het vaak gehoorde misverstand is dat de wisselende kiezersvoorkeuren het maken van duurzaam beleid bemoeilijken. Hiervoor is echter geen empirisch bewijs. Bovendien is de kiezer niet zo grillig als politici wel eens claimen. Het huidige kabinet heeft laten zien dat op bepaalde dossiers, ook met een beperkte meerderheid, politieke doorbraken te forceren zijn. Een criticus zou kunnen beargumenteren dat deze hervormingen tegen de wens van veel kiezers indruisen, en dat er kunstgrepen voor nodig zijn geweest. Deze kritiek is echter net zo goed te lezen als kritiek op de *werkwijze* van politici uit Den Haag ('ze luisteren toch niet', 'Haagse kaasstolp', 'partijbelang boven landsbelang', 'politieke afspraken boven wensen van de kiezer'), als kritiek op het politieke stelsel. Dat neemt niet weg dat – zoals hierboven toegelicht – politieke partijen kiezers niet op alle maatschappelijke vraagstukken voldoende vertegenwoordigen.

Volatiliteit en versnippering hebben gevolgen voor coalitievorming

De volatiliteit en versnippering hebben niet geleid tot instabiele kabinetten of een gebrekkige bestuurskracht. Dit betekent niet dat deze ontwikkelingen helemaal niet tot problemen leiden. Als gevolg van de volatiliteit en de versnippering is de coalitievorming complexer dan voorheen. Het vinden van een stabiele meerderheid tussen partijen die raakvlakken hebben op diverse beleidsterreinen is op basis de zeer wisselende verkiezingsuitslagen een uitdaging. Het verdwijnen van het politieke

'midden' zorgt ervoor dat er geen partij is die de coalitievorming domineert. Dit bemoeilijkt de onderhandelingen, omdat betrokken partijen weten dat er alternatieven mogelijk zijn.

Onderhandelingen duren hierdoor soms lang, en coalitiepartners kunnen tijdens de regeringspartij makkelijker dreigen uit het kabinet te stappen. De aanwezigheid van meerdere alternatieve coalities zorgt er bovendien voor dat de invloed van kiezers afneemt, aangezien de verkiezingsuitslag als legitimatie voor diverse coalities gebruikt wordt. Tenslotte heeft het verdwijnen van het politieke midden sinds 2002 ook geleid tot meerdere kabinetten onder dezelfde premier, maar met een duidelijk verschillende signatuur.

Voorspelbaarheid is overigens niet altijd beter. Zo bestond er lange tijd kritiek op de dominante positie van het CDA, één van de factoren die leidde tot de paarse kabinetten.

Brede kabinetten?

De politieke versnippering – in de zin van de opkomst van een veelheid aan partijen van middelgrote omvang – in combinatie met de toegenomen volatiliteit compliceert de coalitievorming. Het stelt de politiek daardoor voor een aantal belangrijke vragen voor de volgende verkiezingen. Een eerste serie vragen heeft te maken met het type coalitie dat gevormd gaat worden. Zijn politieke partijen voornemens een meerderheidscoalitie te vormen of laten zij de mogelijkheid open om een minderheidskabinet te formeren? Sluiten zij op basis van ideologische of strategische overwegingen a priori partijen uit in het coalitieformatieproces, zoals nu het geval lijkt te zijn met de PVV, of houden zij alle opties open?

Het is niet uit te sluiten dat de verkiezingsuitslag van 2017 (of 2016 in het geval van vervroegde verkiezingen) geen meerderheid voor een combinatie van drie partijen oplevert. In de huidige Eerste Kamer bestaat een dergelijke meerderheid al niet, en de huidige peilingen

suggereren dat dit in de Tweede Kamer ook het geval zou kunnen zijn. Indien men in deze omstandigheden een meerderheidsregering wil vormen, zullen tenminste vier partijen samen moeten werken.

Het risico bestaat dat een dergelijke coalitie dusdanig ideologisch heterogeen is dat zij weinig herkenbaar is voor burgers. Elke coalitie vraagt om het sluiten van politieke compromissen, daar is in beginsel niets mis mee. In een brede coalitie, met name wanneer deze 'linkse' en 'rechtse' of 'kosmopolitische' en 'nationalistische' partijen omvat, kunnen deze compromissen vergaand zijn en zorgen voor afname van herkenbaarheid bij de kiezer, met alle gevolgen van dien.

Regeringspartijen lopen in dat geval het risico zwaar gestraft te worden bij de volgende verkiezingen, met een verdere toename van de fragmentatie tot gevolg. Bovendien bemoeilijken de ideologische verschillen de samenwerking in een kabinet, waardoor er meer kans is op conflict en instabiliteit. Ten slotte zorgt een breed kabinet in het algemeen tot meer ministersposten: alle partijen moeten aan hun trekken komen. Een zogenaamd kernkabinet van zeven à negen ministers, waar de Raad voor het openbaar bestuur eerder voor pleitte, raakt dan buiten beeld.²⁹ Een minderheidskabinet biedt dan meer perspectief. Op de mogelijkheid daarvan wordt hieronder, op pagina 19, nader ingegaan.

29 Rob (2010, 2015). Minder ministers ('kabinetsministers') kunnen zich richten op brede portefeuilles – bestaande uit strategische prioriteiten en gericht op de vaak complexe samenhang in beleid – , op inhoudelijke discussie in de ministerraad en op de dialoog met de samenleving. De besluitvormingsprocessen in een dergelijk 'kernkabinet' verlopen naar verwachting meer collegiaal en meer op hoofdlijnen.

Wanneer partijen besluiten om anderen buiten spel te zetten in de coalitieonderhandelingen wordt de regeringsvorming, en met name het vinden van een meerderheid, nog complexer en de kans op een breed kabinet groter. Uiteraard kunnen aan dit besluit zwaarwegende redenen ten grondslag liggen. Bovendien zijn partijen vrij om willekeurig welke meerderheid tot stand te brengen. Het uitsluiten van partijen kan echter het aantal alternatieve coalities zeer sterk beperken en de mogelijke consequenties van een dergelijke keuze moeten ook goed doordacht worden. Wederom geldt dat een minderheidskabinet in het geval van het uitsluiten van partijen perspectief biedt, omdat dit het aantal alternatieven vergroot en de mogelijkheid biedt om met partijen samen te werken zonder regeringsverantwoordelijkheid met hen te delen (zie het kabinet Rutte I dat bestond uit VVD- en CDA-bewindspersonen en gedoogd werd door de PVV).

Beperkte invloed van de kiezer op coalitievorming

De tweede manier waarop volatiliteit en versnippering problematisch zijn, is dat deze de kiezersinvloed op de coalitievorming beperken. In algemene zin heeft de stem van de Nederlandse kiezer relatief grote invloed op de samenstelling van het parlement, door het sterke evenredige stelsel dat we kennen. Dit is groter dan in een systeem met een kiesdrempel of een meerderheidssysteem (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Het evenredige systeem leidt echter ook tot een meerpartijstelsel. In een dergelijk stelsel zijn altijd coalitieonderhandelingen nodig. Daarop is de invloed van de kiezer juist beperkt. Hij kan bij verkiezingen enkel zijn voorkeur voor een partij uitspreken, niet voor een coalitie. Het enige dat vaststaat, is dat in principe de lijsttrekker van de grootste partij premier wordt. De volatiliteit en versnippering versterken dit probleem. Met meer middelgrote partijen zijn meerdere alternatieve coalities mogelijk.

Van tevoren is minder duidelijk welke coalitie het meeste kans maakt, de kiezer weet niet wat hij kan verwachten en op basis daarvan zijn stem bepalen. Strategisch stemmen is daardoor ook lastiger, aangezien het precieze effect van de strategische stem onduidelijk is. De formatie van 2012 leidde zodoende tot verwarring en ontevredenheid bij de kiezer. De verkiezingsstrijd ging tussen Rutte óf Samsom, maar men kreeg Rutte én Samsom. De beperkte invloed van kiezers op de kabinetsvorming past ook niet bij het huidige klimaat waarin kiezers meer invloed willen uitoefenen, bijvoorbeeld via referenda.³⁰

Ontbreken vaste meerderheid in Eerste Kamer leidt tot aanpassingen

De wisselende kiezersvoorkeuren hebben gevolgen voor het politieke gebruik dat een kabinet beschikt over een vaste meerderheid in beide Kamers. De volatiliteit rondom de Statenverkiezingen problematiseert deze gebruikelijke wens, door de ongelijktijdige en getrapte verkiezing van de Eerste Kamer. Sinds 2010 ontbreekt een vaste meerderheid voor het kabinet in de Eerste Kamer. Ook bij een volgende coalitievorming is er naar alle waarschijnlijkheid geen coherente coalitie die in beide Kamers een meerderheid heeft. Deze situatie heeft echter tot op heden niet geleid tot gebrekkige bestuurskracht. Door het ontbreken van een vaste meerderheid in de Senaat heeft het kabinet Rutte II in de samenwerking met de ‘constructieve drie’ (ChristenUnie, SGP en D66) anders geopereerd dan voorgaande kabinetten. Deze politieke werkwijze van het zoeken van brede steun in de Tweede Kamer met het oog op een meerderheid in de Senaat, is misschien tijdrovend, maar is allerminst ondemocratisch. Het huidige kabinet functioneert in dit opzicht als een minderheidskabinet. Het toonde niet minder,

³⁰ SCP (2015), p. 53.

maar juist meer bestuurskracht, door op een aantal belangrijke beleidsterreinen doorbraken te forceren. Sinds de jaren zeventig is wel het aantal verworpen wetsvoorstellen langzaam toegenomen, net als het aantal inhoudelijke novelles. Dat zegt iets over de veranderde werkwijze en politieke positie van de Eerste Kamer, niet noodzakelijkerwijs over de toegenomen versnippering en volatiliteit.³¹

Omgaan met volatiliteit en versnippering

Volatiliteit en de momenteel voorkomende vorm van versnippering op nationaal niveau (meer middelgrote partijen) zijn een ‘gegeven’ in de huidige politieke en maatschappelijke situatie. Een goede omgang met de bovenstaande gevolgen daarvan – ingewikkelder coalitievorming met beperkte kiezersinvloed – is in beginsel alleen zinvol als daarbij rekening wordt gehouden met de achterliggende politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij gaat het in het bijzonder om het veranderde kiezersgedrag en in tweede instantie om de politieke positie van partijen.

Institutionele wijzigingen niet om oude zekerheden overeind te houden

Het is in de ogen van de Rob niet zinvol om via institutionele wijzigingen te proberen de traditionele zekerheden voor gevestigde politieke partijen overeind te houden. Het gaat dan in het bijzonder om de ‘grote drie’ (CDA, PvdA, VVD), die gewend zijn om een dominante rol te spelen in het partijsysteem. Mochten zij op enig moment worden verdrongen door partijen die de mening van de kiezer beter vertegenwoordigen, is dat vanuit *democratisch* perspectief niet onwenselijk. Vaak gehoorde oplossingen voor versnippering en

³¹ Zie voor gegevens over het aantal verworpen wetsvoorstellen en (inhoudelijke) novelles, de website van de Eerste Kamer: https://www.eerstekamer.nl/begrip/feiten_en_cijfers

volatiliteit zijn de invoering van een kiesdrempel – die overigens niet het gewenste effect sorteert³² –, wijzigingen in het kiesstelsel, en het aandringen op fusies tussen partijen die kampen met een teruglopende aanhang. Al deze voorstellen houden onvoldoende rekening met de achterliggende redenen voor volatiliteit en versnippering en sorteren daarom niet het beoogde effect. Aangezien de oorzaken van de veranderingen niet institutioneel van aard zijn, moeten de oplossingen dat ook niet zijn. De Rob is van mening dat de volgende twee suggesties voor *de omgang met de gevolgen van volatiliteit en versnippering* wel zinvol zijn.

Minderheidskabinetten

Om de risico's die brede kabinetten met zich brengen te ondervangen, dienen minderheidskabinetten als alternatief te worden overwogen. Een politieke cultuur van minderheidskabinetten ontbreekt in Nederland, terwijl deze in bijvoorbeeld Scandinavische landen wel bestaat. Voor een minderheidskabinet zijn echter geen staatsrechtelijke obstakels in ons land. Velen in Nederland staan sceptisch tegenover het fenomeen, zeker na de ervaringen met de 'gedoogconstructie' tussen VVD en CDA enerzijds en PVV anderzijds (het kabinet Rutte I). Deze minderheidsregering had echter een bijzonder karakter, onder meer door de manier waarop deze gevormd werd (buiten de informateur om) en door het feit dat er een vaste gedoogpartner was met wie een uitgebreid schriftelijk akkoord was gesloten. In veel opzichten was het een gemankeerd meerderheidskabinet, waarin de PVV volwaardig participeerde maar geen ministers en staatssecretarissen leverde. Een minderheidskabinet op Scandinavische leest geschoeid, waarbij er flexibele meerderheden

gezocht worden, past beter bij de fragmentatie en volatiliteit waarmee Nederland geconfronteerd wordt.

Minderheidskabinetten hebben het eerder genoemde 'nadeel' dat zij niet op een vaste meerderheid kunnen rekenen, wat zorgen over de stabiliteit met zich brengt. De Scandinavische landen laten echter zien dat minderheidsregeringen niet noodzakelijkerwijs instabieler zijn dan meerderheidsregeringen. De kabinetten in deze landen vallen vaak pas aan het einde van de rit en zorgen voor stabiel beleid dat economische groei oplevert. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat de Scandinavische landen een eenkamerstelsel kennen, waardoor de stabiliteit van minderheidskabinetten eenvoudiger bereikt wordt. In de Nederlandse situatie kan de informateur een belangrijke rol spelen bij de vorming van een stabiel minderheidskabinet, door op zoek te gaan naar een *effectief* minderheidskabinet dat op steun van voldoende partijen in beide kamers kan rekenen voor bijvoorbeeld de begroting en grote hervormingsplannen. De informateur kan onder andere sturen op grootte (het grootst haalbare minderheidskabinet), ideologische homogeniteit, en lange termijn visie.

Een minderheidskabinet heeft echter bovenal voordelen. Het is doorgaans ideologisch herkenbaar, doordat er slechts twee (of drie) partijen deel van uitmaken. Het actief zoeken naar steun van partijen uit de oppositie geeft flexibiliteit, wat past bij de complexiteit van de Nederlandse politiek. Het minderheidskabinet kan op verschillende issues (bijvoorbeeld de EU, immigratie en integratie, milieu) met partijen samenwerken die zich in het regeringsbeleid kunnen vinden, wat de herkenbaarheid verder vergroot. Daarmee wordt ook bevorderd dat de politieke voorkeuren van meer kiezers gerespecteerd (kunnen) worden – wat past bij de behoefte aan meer invloed bij kiezers.

32 <http://stukroodvlees.nl/verkiezingen/pas-bij-een-kiesdrempel-van-10-heeft-de-vvd-voordeel/>

Een dergelijk minderheidskabinet kan zich ook eenvoudig aanpassen aan veranderende omstandigheden, zoals een nieuwe zetelverdeling in de Eerste Kamer na Provinciale Statenverkiezingen.

Een succesvol minderheidskabinet vereist wel een cultuuromslag in de Nederlandse politiek. Een dichtgetimmerd regeerakkoord kan bijvoorbeeld bij een minderheidskabinet niet aan de orde zijn, omdat voldoende flexibiliteit een noodzakelijke voorwaarde voor succes is. Ook het gedrag van de fracties in beide kamers moet aangepast worden, omdat de soms scherpe verhoudingen tussen oppositie en coalitie in een ander licht komen te staan.

Uiteraard is het minderheidskabinet niet de enige mogelijkheid om de omschreven problemen bij de regeringsvorming het hoofd te bieden. Ook technocratische of zakenkabinetten kunnen overwogen worden. Deze hebben echter als groot nadeel dat zij depolitisering in de hand werken, terwijl kiezers juist aangeven behoefte te hebben aan herkenbaarheid en politieke strijd.

Stembusakkoorden

Een tweede volgens de Rob zinvolle manier om om te gaan met de gevolgen van versnippering en volatiliteit richt zich op het vergroten van de invloed van de kiezer op de coalitievorming. Openheid in het algemeen over mogelijke samenwerking en tijdens de formatie is bevorderlijk. Een specifieke oplossing om de kiezersinvloed te vergroten is het werken met zogeheten stembusakkoorden. Dat houdt in dat partijen voorafgaande aan de verkiezingen niet alleen kenbaar maken met welke andere partijen ze eventueel een kabinet willen vormen, maar ook welke inhoudelijke beleidsthema's zij samen willen aanpakken. De coalitiestrijd in de formatie wordt zo in zeker opzicht naar voren gehaald en meer in de openbaarheid gebracht. De kiezer kan

mede op basis van de stembusakkoorden zijn keuze bepalen. Dit vergroot zijn invloed, hoewel deze nog steeds beperkt blijft. Immers: het is niet vanzelfsprekend dat de partijen die een stembusakkoord afsluiten ook een meerderheid halen. Dan zijn er alsnog nadere onderhandelingen nodig. Uit onderzoek blijkt dat stembusakkoorden de negatieve gevolgen van een meerpartijstelsel (onduidelijkheid over coalitievorming met vaak een lagere opkomst) kunnen wegnemen, en bovendien (mede daardoor) een licht positieve invloed op de opkomst uitoefenen.³³

Ook voor stembusakkoorden ontbreekt in Nederland de politieke gewoonte: een bekend voorbeeld is het akkoord tussen PvdA, D'66 en PPR uit 1971, waarbij er ook een schaduwkabinet werd gevormd. In 1972 kwamen deze partijen met een gemeenschappelijk programma: *Keerpunt '72*. Net als in 1971 haalden deze partijen bij de Tweede Kamerverkiezing in 1972 echter geen meerderheid (56 zetels). Wel vormden zij een kabinet, waartoe ook bewindspersonen vanuit de KVP en de ARP toetraden. Het had echter niet de steun van deze fracties – zij spraken van een *extraparlamentair* kabinet – , waardoor het kabinet een bijzondere verhouding tot het parlement had. Dat neemt echter niet weg dat stembusakkoorden wel degelijk een zinvolle betekenis kunnen hebben. Net als bij minderheidskabinetten vraagt het wel om aanpassing van de politieke cultuur. Dat is zeker niet onmogelijk – maar wel wennen voor partijen en kiezers. Zeker indien partijen zich vooraf uitspreken over samenwerking op een klein aantal punten (geen dichtgetimmerd akkoord) rondom strategische vragen met een vast aantal partners (alleen samen met deze partijen hiervoor in zee), kunnen

33 <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/pre-electoral-coalitions-increase-voter-turnout-by-making-elections-more-decisive/>

stembusakkoorden effectief zijn. In de Scandinavische landen wordt al decennia lang op deze wijze geopereerd, tot tevredenheid van partijen en kiezers. In deze landen is het aangetoond dat pre-electurale akkoorden invloed uitoefenen op de samenstelling van regeringscoalities en daarmee de invloed van de kiezer op de regeringssamenstelling vergroten.³⁴

Ten slotte: lokaal lijkt politieke versnippering een groeiend probleem

Dit signalement richt zich op versnippering en volatiliteit op nationaal niveau, in het bijzonder in relatie tot coalitievorming. In de Tweede Kamer is versnippering vooralsnog geen groot probleem. Op lokaal niveau zijn er signalen dat de fragmentatie wel een toenemend probleem is. Naar versnippering op lokaal niveau (en volatiliteit bij lokale verkiezingen, anders dan op macroniveau) is nog weinig onderzoek gedaan. Op basis van de beperkt beschikbare informatie wordt hier kort op politieke versnippering op het lokale niveau ingegaan.

Versnippering en afsplitsingen op lokaal niveau

Voor de onderstaande gegevens is een beknopte analyse gemaakt van de verkiezingsuitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen uit de jaren 2006, 2010 en 2014 (zie figuur 5 op pagina 25). Deze eerste analyse toont dat er op lokaal niveau sprake lijkt van beide aspecten van versnippering: een toenemend aantal partijen en meer partijen met vergelijkbare omvang. In gemeenteraden gaat het dan niet alleen om meerdere middelgrote partijen, maar ook om relatief veel fracties van een of twee leden. Als de verkiezingsuitslagen (alle gemeenten samengenomen) worden vergeleken, blijkt dat de versnippering licht is toegenomen. Het

gemiddeld aantal partijen per gemeente is tussen 2006 en 2014 licht toegenomen van 6,23 naar 7,05. Dit is een gemiddelde (!) toename van 13%, waarbij de grootste toename lag tussen 2006 en 2010, maar ook tussen 2010 en 2014 was hier nog sprake van. Als gekeken wordt naar het gemiddeld aantal zetels per partij, is dat tussen 2006 en 2014 slechts heel licht afgenomen van 3,4 naar 3,2 (-5,6%). Gelet op het voorgaande geldt dat ook hier de afname tussen 2006 en 2010 groter was dan tussen 2010 en 2014.

De versnippering op lokaal niveau lijkt bovendien meer dan op nationaal niveau versterkt te worden door afsplitsingen. Hierover ontbreken echter cijfers.

Deze geaggregeerde cijfers voor alle gemeenten samen zijn echter in beperkte mate informatief: zij miskennen eerst en vooral het feit dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Het probleem van versnippering speelt namelijk lang niet in alle gemeenten. Een aantal gemeenten worstelt in het bijzonder met extreme versnippering; in sommige andere gemeenten is er geen enkel probleem. Voorbeelden na de meest recente raadsverkiezingen (2014) zijn bijvoorbeeld de gemeente Nuenen c.a. (10 partijen op 19 zetels, momenteel 11 fracties), de gemeente Vlissingen (11 partijen op 27 zetels), de gemeente Soest (11 partijen op 29 zetels), de gemeente Almelo (15 partijen op 35 zetels) en de gemeente Den Haag (13 partijen op 45 zetels, momenteel 15 fracties). Ook houden deze cijfers nog geen rekening met de mogelijke effecten van herindelings (bijvoorbeeld meer dorpslijsten in de nieuwe gemeente) of met het systeem van restzetelverdeling: in kleinere gemeenten (<19 zetels) maken kleinere partijen een grotere kans maken op een restzetel, wat versnippering in de hand kan werken. Nadere analyse (langjarig) is nodig voor een betere duiding van versnippering op lokaal niveau.

34 Debus (2009).

Mogelijke problemen door versnippering

Bovenstaande cijfers geven beperkt antwoord op de vraag of sprake is van versnippering in getalsmatige zin. De cijfers zeggen echter niets over de problemen die de versnippering mogelijkwerijs veroorzaakt. Het is de vraag of een gemeenteraad van 11 zetels met 5 partijen, als even versnipperd moet worden beschouwd als een gemeenteraad met 21 zetels en 9 partijen – beide gevallen komen momenteel voor. Cijfermatig is de versnippering vrijwel even groot, maar wordt dat in de praktijk ook zo ervaren? Is een versnipperde gemeenteraad überhaupt minder democratisch, of verlaagt het de bestuurbaarheid in de gemeente? Spelen de onderlinge verhoudingen en dagelijkse omgang niet net zo goed een rol? Een raad met een klein aantal partijen oogt stabiel, maar de vraag is of dit ook democratischer is. Hier worden slechts enkele mogelijke problemen gesignaleerd.

Allereerst zou de versnippering ook op lokaal niveau effect hebben op de coalitievorming. Het zou leiden tot bredere colleges, waarvan de

verwachting is dat deze net als brede kabinetten minder stabiel zijn. Brede colleges zorgen mogelijkwerijs ook voor een gedeeld wethouderschap tussen partijen of met meer parttime wethouders. Gegevens hierover ontbreken, wat zowel de vaststelling van dit eventuele feit als de beoordeling ervan lastig maakt. De tweede manier waarop de versnippering effect zou kunnen hebben, is dat deze de efficiëntie en effectiviteit van gemeenteraden onder druk zet. Een groter aantal fracties betekent meer schipperen met verdeling van de spreektijd. Voor kleinere fracties is het lastiger om aan alle commissies deel te nemen. Burgerraadsleden zijn maar tot op zekere hoogte een oplossing. Kleine fracties zijn minder effectief en kunnen lastiger een vuist maken. Dat is enerzijds niet in het belang van de burger; anderzijds moet deze de partij kunnen kiezen die het best bij hem of haar past. Of er zich problemen voordoen als gevolg van de (licht) toegenomen versnippering en welke dit dan zijn, vraagt om uitgebreider onderzoek.

Figuur 1: Tabel met cijfers over volatiliteit, aantallen partijen, effectief aantal partijen en polarisatie

Jaar	Electoral volatiliteit	Aantal partijen	ENEP	ENPP	Nieuwe partijen	Polarisatie
1946		7	4.7	4.5		0.38
1948	5.6	8	5.0	4.7	KPN	0.36
1952	5.6	8	5.0	4.7		0.34
1956	4.1	7	4.3	4.1		0.33
1959	5.7	8	4.5	4.1	PSP	0.30
1963	5.0	10	4.8	4.5	BP, GPV	0.31
1967	10.8	11	6.2	5.7	D'66	0.31
1971	12.0	14	7.1	6.4	DS'70, NMP, PPR	0.33
1972	12.2	14	6.9	6.4	RKPN	0.37
1977	12.8	11	4.0	3.7	CDA	0.33
1981	8.8	10	4.6	4.3	RPF	0.34
1982	9.4	12	4.2	4.0	CP, EVP	0.35
1986	10.2	9	3.8	3.5		0.34
1989	4.7	9	3.9	3.8	CD, GL	0.40
1994	21.5	12	5.7	5.4	AOV, SP, Unie55+	0.36
1998	16.6	9	5.1	4.8		0.40
2002	30.7	10	6.0	5.8	CU, LN, LPF	0.44
2003	16.0	9	5.0	4.7		0.40
2006	20.3	10	5.8	5.5	PvdD, PVV	0.49
2010	22.4	10	7.0	6.7		0.49
2012	15.9	11	5.7	5.9	50+	0.46

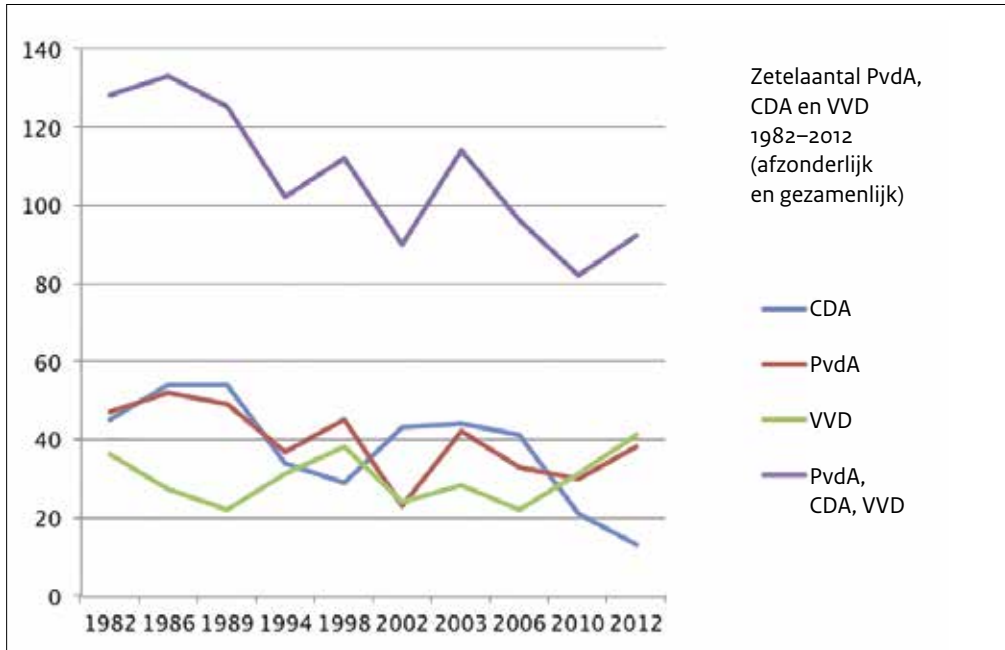
Cursief: partijfusie van bestaande partijen

ENEP: effective number of electoral parties

ENPP: effective number of parliamentary parties

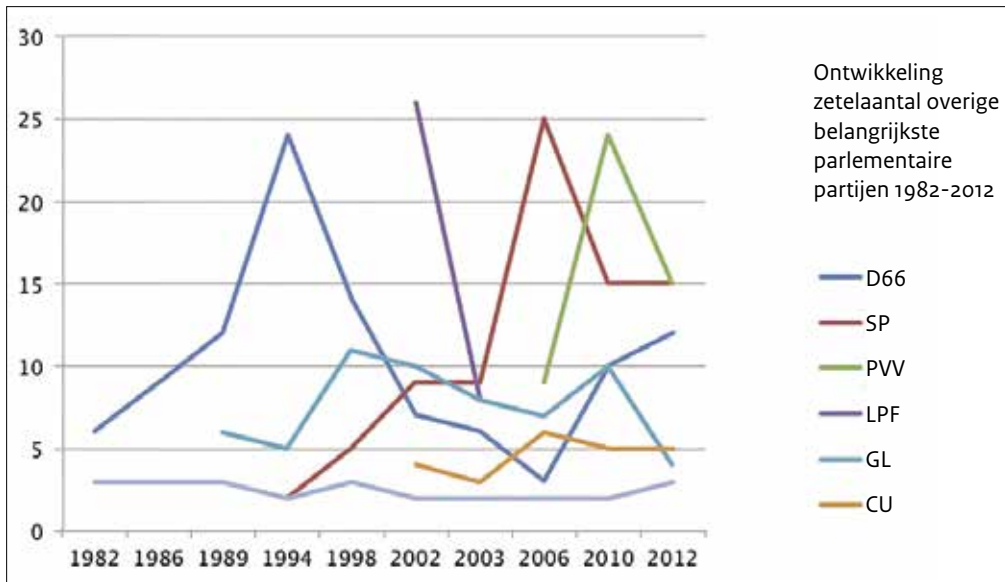
Bron: Döring en Manow 2015; Krouwel en Lucardie 2008; Mair 2008: 250

Figuur 2: Ontwikkeling zetelaantal PvdA, CDA en VVD 1982-2012, inclusief gezamenlijke zetels



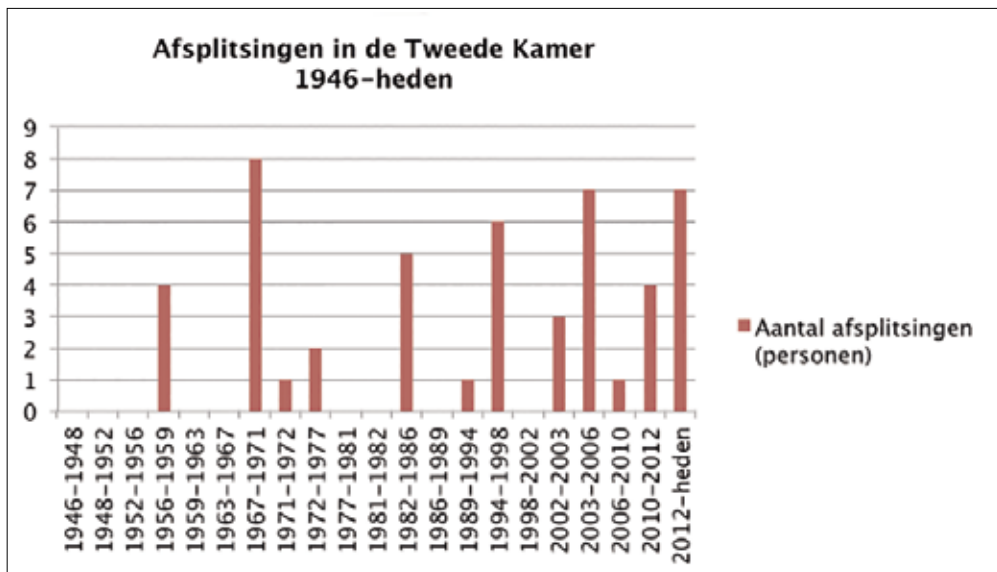
Bron: parlement.com

Figuur 3: Ontwikkeling zetelaantal belangrijkste overige parlementaire partijen 1982-2012



Bron: parlement.com

Figuur 4: Afsplitsingen in de Tweede Kamer, 1946-heden



Bron: Notitie over afsplitsingen van fractie/brief van het Presidium TK, Raming der voor de Tweede Kamer in 2016 benodigde uitgaven (...), HTK 2014-2015, Kamerstukken 34183, nr. 5

Figuur 5: Verkiezingsuitslagen gemeenteraden 2006-2014 in relatie tot versnippering

	2006	2010	2014
aantal deelnemende gemeenten	419	401	380
aantal zetels (totaal)	8861	8785	8566
aantal zetels (gemiddeld per gemeente)	21,15	21,9	22,54
aantal partijen (totaal)	2613	2711	2679
aantal partijen (gemiddeld per gemeente)	6,24	6,76	7,05
aantal lijsten (totaal)	2904	2893	2941
aantal lijsten (gemiddeld per gemeente)	6,93	7,21	7,74
gemiddeld aantal zetels per partij	3,39	3,24	3,20
aantal gemeenten met meer lijsten dan partijen	138	103	125
percentage gemeenten meer lijsten dan partijen	33%	26%	33%

Uitslagen ontleend aan de databank verkiezingsuitslagen van de Kiesraad www.verkiezingsuitslagen.nl
(bewerking Rob)

N.B.: in 2010 gaat het in een aantal gemeenten om uitgestelde verkiezingen vanwege een mislukte herindeling.

Literatuur:

- Jos de Beus, *Na de beeldenstorm. Een beschouwing over de werking van de toeschouwersdemocratie in Nederland* (2002).
- Bert van den Braak, 'Representerende het Nederlandse volk. De samenstelling van de Tweede Kamer' in: Remieg Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (2015), pp. 65-90.
- Wouter van der Brug, Catherine Vries en Joost van Spanje, 'Nieuwe strijdpunten, nieuwe scheidslijnen. Politieke vertegenwoordiging in Nederland' in: Jacques Thomassen en Rudy Andeweg, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (2011), pp. 283-300.
- Alessandro Chiamonte en Vincenzo Emanuele, 'Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945-2015)', *Party Politics* (2015), pp. 1-13.
- Hans Daalder, 'Changing Procedures and Changing Strategies in Dutch Coalition Building', *Legislative Studies Quarterly* 4 (1986), pp. 507-531.
- Marc Debus, 'Pre electoral commitments and government formation', *Public Choice* 1 (2009), pp. 45-64.
- Holger Döring en Philip Manow, *Parliaments and governments database (ParlGov). Information on parties, elections and cabinets in modern democracies* (2015).
- Frank Hendriks e.a., *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013* (BZK 2013).
- Notitie over afsplitsingen van fractie/brief van het Presidium TK, Raming der voor de Tweede Kamer in 2016 benodigde uitgaven (...), HTK 2014-2015, Kamerstukken 34183, nr. 5.
- Otto Kirchheimer, 'The transformation of the Western European party systems', in: J. LaPalombara en M. Weiner (red.) *Political Parties and Political Development* (1966), pp. 177-200.
- Hanspeter Kriesi, 'West-Europa: het toenemende belang van de culturele dimensie' in: Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer, *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (SCP/WRR 2014), pp. 59-78.
- André Krouwel en Paul Lucardie, 'Waiting in the wings: New parties in the Netherlands', *Acta Politica* 3 (2008), pp. 278-307.
- Sarah L. de Lange en David Art (2011), 'Fortuyn versus Wilders: An agency-based approach to radical right party building', *West European Politics* 6 (2011), pp. 1229-1249.

- Sarah L. de Lange, 'From limited multipartism to extended multipartism? The impact of the Lijst Pim Fortuyn, the Partij Voor de Vrijheid, and the Socialistische Partij on the Dutch party system', in: Steve Wolinetz en Andrej Zaslove (red.), *Absorbing the Blow: The Impact of Populist Parties on European Party Systems* (te verschijnen).
- Arend Lijphart, *Patterns of democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (1999)
- Peter Mair, 'Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective', *Acta Politica* 43 (2008), pp. 235-253.
- Bernard Manin, *The principles of representative government* (1997).
- Tom van der Meer e.a., *Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers 2006-2010* (2011).
- Huib Pellikaan, Sarah L. de Lange en Tom van der Meer, *The Center Does Not Hold: Coalition Politics and Party System Change in the Netherlands 2002-2012* (te verschijnen).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst* (2010).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Politieke partijen: overbodig of nodig?* (2014).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid* (2015).
- Josje den Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland* (SCP 2015).
- Arjen H. Schakel en Charlie Jeffery, 'Are regional elections really 'second-order' elections?', *Regional Studies* 3 (2013), pp. 323-341.
- Jacques Thomassen en Rudy Andeweg (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (2011).
- Jacques Thomassen, Carolien van der Ham en Rudy Andeweg, *Wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* (2014).

Websites:

- www.parlement.com
- www.peilingwijzer.tomlouwerse.nl
- www.stukroodvlees.nl
- www.verkiezingsuitslagen.nl

