



Politieke fragmentatie

*Balanceren tussen effectiviteit,
legitimiteit en representativiteit*

Martin Schulz

Paul Frissen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

dr. Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en is tevens hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

Politieke fragmentatie

*Balanceren tussen effectiviteit,
legitimiteit en representativiteit*

Martin Schulz

Paul Frissen

De auteurs bedanken Jan Lunsing en Michiel Herweijer voor het beschikbaar stellen van hun database over politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten.

2017

ISBN 978-90-75297-64-5



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
1	Fragmentatie: in stukken	7
1.1	Politieke fragmentatie: een begrip dat werkt	7
1.2	Integratie, differentiatie, fragmentatie	9
1.3	Effectiviteit, legitimiteit, representativiteit	10
1.4	Van en voor de politiek	14
1.5	Over deze beschouwing: verantwoording	16
2	Fragmentatie in keuzes	18
2.1	Botsen met elkaar en het gewone	18
2.2	Politieke dilemma's en fragmentatie	19
2.3	Disciplineren of verruimen	22
3	Fragmentatie in vormen	25
3.1	Cijfers en vormen	25
3.2	Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit	28
3.3	Opnieuw beschouwd: verhoging van de kiesdrempel	32
3.4	De rol van andere overheden	33
4	Conclusie: zicht op andere politiek	35
	Geraadpleegde bronnen	37

Samenvatting

Politieke fragmentatie is een begrip dat niet goed aansluit bij de werkelijkheid die het poogt te duiden. De politieke werkelijkheid in Nederlandse gemeenten is *niet gefragmenteerd, maar hyper-gedifferentieerd* door een toename van het aantal politieke partijen in de volksvertegenwoordiging en een meer gelijkmatige zetelverdeling tussen partijen. Fragmentatie is een woord dat het uiteenvallen en kapotgaan van een toestand betekent, waarmee ook oplossingen meekomen als het lijmen van breuken en het bijeenrapen van snippers en splinters. Dat kapotgaan, in delen uiteenvallen, is bij politiek echter niet aan de orde. Het systeem is niet stuk, niet gefragmenteerd. Hyper-differentiatie vraagt echter wel om andere *omgangsvormen* door het vernieuwen van politiek ingesleten gebruiken.

De Nederlandse politieke gebruiken vallen de afgelopen decennia op door hun *disciplinerende* karakter. Politieke samenwerking en besluitvorming hebben plaats door een minimale meerderheid en berusten op een geschreven en in detail uitonderhandeld akkoord dat partijen bindt en verplicht. Elkaar domineren en controleren is de kern van het akkoord. Dat akkoord wordt door middel van coalitie- en fractiediscipline in concrete besluiten door de volksvertegenwoordiging geloodst. Alleen de coalitiepartijen besturen en besluiten. Oppositiepartijen bevinden zich in de commentaarpositie, behalve als de coalitie zegt ze nodig te hebben.

Hier tegenover staat de idee van een meer *verruimende* politiek. Een coalitieakkoord is vooral een akkoord op hoofdlijnen van een zo groot mogelijk aantal partijen dat elkaar gunt om ook af en toe eens tegen te stemmen. Besturen heeft plaats over de grenzen van coalitie en oppositie heen waarmee wisselende meerderheden ontstaan. Elkaar ruimte laten en accepteren dat er soms ook voor een coalitiepartij onwelgevallige besluiten zijn, is de kern van het akkoord in deze politiek.

Door het toenemende aantal partijen dat in ‘gefragmenteerde’ contexten nodig is voor een meerderheid wordt het lastiger, zo niet onmogelijk, om het disciplinerende karakter van politiek volledig vast te houden. Politieke fragmentatie vraagt om een verruimende politiek.

De kwaliteit van democratie wordt gemeten in termen van *effectiviteit*, *legitimiteit* en *representativiteit*. Critici zijn van opvatting dat politieke fragmentatie onwenselijk is en moet worden voorkomen omdat de effectiviteit van bestuur (de bestuurskracht) afneemt. Onderzoek laat ook zien dat die effectiviteit in gefragmenteerde organen onder druk staat. Effectiviteit is echter niet de enige en zeker niet de dominante waarde om democratie te beoordelen. Effectiviteit, legitimiteit en representativiteit wegen alle drie zwaar. Door het verruimde karakter van de politiek in gefragmenteerde contexten nemen legitimiteit en representativiteit toe. Meer partijen steunen het bestuur als ze het idee hebben goed zaken te kunnen doen met dat bestuur en met enige regelmaat iets kunnen realiseren voor hun achterban. Dat verhoogt de legitimiteit. Door wisselende meerderheden zien bovendien ook meer kiezers iets van hun eigen ideeën gerealiseerd in de politiek en dat verhoogt representativiteit.

In de praktijk van het lokale bestuur zijn inmiddels verschillende vormen gevonden waarin effectiviteit ook in een gefragmenteerde context wordt verhoogd, zoals een bestuur waarin wethouderschappen tussen partijen worden gedeeld of politieke partijen die gezamenlijk een nieuwe partij oprichten waarin zij samenwerken zonder hun eigen kleur op te geven.

In de afgelopen decennia heeft effectiviteit van bestuur, door het disciplinerende karakter van de politiek, een dominante positie gekregen in de wijze waarop politiek wordt bedreven. Legitimiteit en representativiteit zijn het kind van de rekening geworden, resulterend

in uitgebreid gedocumenteerde en onderzochte legitimiteits- en representativiteitscrises van het politieke bestuur. Oplossingen zoals het verhogen van de kiesdrempel werken eerder een toename van de legitimiteits- en representativiteitscrises in de hand dan dat ze die verminderen.

Interessant genoeg heeft de kiezer zelf de sleutel in handen om deze crises op te lossen. Want hoe gefragmenteerder de kiezer de politiek maakt, des te dichterbij komt een verruimende politiek, met ruimte voor wisselende meerderheden en politiek bestuur over de grenzen van oppositie en coalitie heen – waarmee deze tegenstelling mogelijk ook aan betekenis gaat verliezen. Een strategische stemmer, die zijn stem niet verloren wil zien gaan, stemt dan beter op een kleinere partij, om zo de fragmentatie te vergroten dan op een grote partij die meestrijdt om de grootste te worden.

Naar ons idee is het vooral zaak om fragmentatie, die we steeds zien als iets ongewoons, te gaan zien als iets gewoons. Het hoort erbij en we zullen er op de een of andere manier goed mee moeten omgaan, want daar waar fragmentatie zich voordoet, heeft de kiezer dat zo gewild.

1

Fragmentatie: in stukken

1.1 Politieke fragmentatie: een begrip dat werkt

Politieke fragmentatie is een veel gebruikt begrip. Als het wordt gebruikt, lijkt iedereen te weten waar we het over hebben. Niet precies, maar ongeveer en voldoende om erover mee te praten. En de opinie overheerst dat politieke fragmentatie lastig is, omdat deze bestuurbaarheid bemoeilijkt. Kennelijk is het een fenomeen waar we volgens burgers en politici vanaf moeten. Het is ongewenst en het vormt een bedreiging voor het goed functioneren van de democratie. Fragmentatie: het woord alleen al. Het heeft de betekenis van *uit elkaar vallen*, van *delen van een samenhangend geheel en van elkaar verwijderd raken*, van *brokstukken die overblijven nadat iets kapot is gegaan*, iets dat eerst heel en integraal was. Fragmentatie roept de associatie op van verlies van samenhang, van verbinding of van heel zijn. Van iets dat gefragmenteerd raakt, blijft uiteindelijk weinig over. Slechts de delen resteren, de stukken, elk voor zich, alleen en zonder verbindende meerwaarde: het geheel is niet langer meer dan de som der delen.

En dat mag vanzelfsprekend niet gebeuren met politiek, zeker niet met de democratische bestuursvorm als uitdrukking van politiek. Die bestuursvorm en de politiek mogen niet kapot gaan. Politieke fragmentatie lijkt dan al snel het uit elkaar vallen van politiek, het in verval raken ervan, het begin van het einde. Politieke fragmentatie krijgt dan de betekenis van *versnippering* of zelfs *versplintering*. Dat hoeft empirisch niet aan de orde te zijn, maar het zijn betekenissen die zich opdringen vanuit het taalgebruik. Het woordgebruik brengt ze mee. Politieke fragmentatie suggereert dat het democratische systeem zelf in zwaar weer verkeert of zelfs stuk is. En als het systeem in nood verkeert is reparatie geboden – interventies zijn gevraagd.

Taal is performatief. Wat we zeggen zien we ook. Wanneer we spreken over ruimtelijke ‘verrommeling’ ligt het antwoord in de term besloten: ‘opruimen’. Als we politiek gefragmenteerd noemen, zien we iets dat in stukken ligt en moeilijk te helen is. In een politieke werkelijkheid waarin

maakbaarheid nog steeds de leidende overtuiging is, roept de taal van de fragmentatie een arsenaal aan interventies op. We gaan zoeken naar mogelijkheden om de breuken te lijmen, de snippers op te vegen en de stukken bijeen te rapen. Repareren!

Deze bescheiden verkenning van de taal van fragmentatie roept de vraag op wat we nu eigenlijk verstaan onder *politieke fragmentatie* en of het bestaan ervan een probleem is. Preciezer: we willen weten naar welke werkelijkheid politieke fragmentatie verwijst en waarom in die werkelijkheid fragmentatie een probleem is. Nog preciezer: we willen weten welke werkelijkheid door het begrip politieke fragmentatie wordt geconstrueerd en hoe deze constructie aan die werkelijkheid de woorden geeft om een meervoudig verschijnsel te duiden en van handelingsrepertoire te voorzien. De woorden impliceren de daden. En – heel paradoxaal, gelet op het begrip fragmentatie – het woord levert de suggestie van consistentie en consensus: we weten waar we het over hebben en dus liggen probleem-definitie en oplossingen voor de hand. Dat verschillende commentatoren het begrip steeds anders invullen, tot andere definities komen, is naar ons idee ook uitdrukking van het feit dat het begrip alleen al door zijn normatieve karakter velen bij de neus neemt.

Twee typerende definities ter illustratie

Om te illustreren welke uiteenlopende betekenissen het begrip politieke fragmentatie krijgt, bespreken we hier twee definities van het begrip die met elkaar contrasteren. Lunsing en Herweijer (2016: 6) spreken van: “een meer dan gemiddeld aantal politieke fracties dat is vertegenwoordigd in de gemeenteraad”. Deze definitie maakt politieke fragmentatie tot een relatief begrip. Wat we waarderen als politieke fragmentatie is in deze definitie veranderlijk. Als er bijvoorbeeld in steeds meer gemeenten meer partijen in de raad zitten, dan stijgt het landelijk gemiddelde waarmee ook pas bij steeds grotere aantallen van partijen in raden sprake is van fragmentatie. Met andere woorden, wat we vandaag beoordelen als gefragmenteerd, vinden we een aantal verkiezingen later misschien wel heel gewoon.

Geys (2004: 19) daarentegen definieert politieke fragmentatie “as the number of parties (or politicians) that are involved in a decision-making process and the size inequalities between these participants”. Deze definitie maakt politieke fragmentatie juist tot een absoluut begrip. Het is mogelijk om normen te definiëren die kwalificeren welke samen-

stelling van politieke organen als gefragmenteerd dient te worden beschouwd en welke niet.

Ons gaat het er niet om of de ene definitie beter is dan de andere of meer waar. Het gaat erom dat beide definities een ander aspect van de politieke werkelijkheid laten zien en ook een andere norm stellen voor wanneer fragmentatie niet alleen aan de orde is, maar ook als opvallend of zelfs problematisch gezien zou moeten worden.

1.2 Integratie, differentiatie, fragmentatie

Met fragmentatie hangen begrippen als differentiatie en integratie samen. Dat zijn toestanden waarin een politiek systeem kan verkeren, waarbij de gebruikelijke volgorde is: integratie, differentiatie, fragmentatie. Van *integratie* is sprake als de macht is geconcentreerd in een centrum. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een presidentieel stelsel, zoals in de Verenigde Staten en Frankrijk, waar één persoon dat centrum vormt of in een meerderheidssysteem, zoals in het Verenigd Koninkrijk, waar doorgaans één partij de absolute meerderheid haalt. Een situatie waarin dat niet zo is, wordt ook direct aangeduid als een *hung parliament*. Als een coalitie of gedoogsteun van een andere partij nodig is, wordt dat in het Verenigd Koninkrijk als onwenselijk beschouwd. Van *differentiatie* is sprake in een situatie waarin meer partijen gezamenlijk een coalitie vormen, omdat niemand de absolute macht weet te behalen, maar enkele van die partijen wel duidelijk groter zijn dan alle andere. We kunnen dat bijvoorbeeld in Duitsland zien waar de strijd om de macht nog steeds tussen CDU/CSU en SPD wordt gevoerd, maar wel steeds coalities nodig zijn om te regeren. Soms ook tussen de beide grote partijen waarmee dan sprake is van een *Grosse Koalition*. Ook Nederland kende tot het eind van de vorige eeuw lange tijd de strijd om de macht (wie is de grootste?) tussen twee partijen (KVP respectievelijk CDA en SDAP respectievelijk PvdA). Soms waren er tussen deze partijen coalities, soms schoven andere partijen, zoals bijvoorbeeld de VVD, aan. Van *fragmentatie* is sprake als er een veelheid aan partijen is. Dit is een situatie die zich voordoet in verschillende Nederlandse gemeenten. Voor de Nederlandse situatie heeft de Raad voor Openbaar Bestuur (2016) laten zien dat op nationaal niveau fragmentatie (of versnippering) in de afgelopen decennia in ieder geval niet is toegenomen. De Raad wijst wel nadrukkelijk op het bestaan van *volatiliteit*: steeds weer wisselend stemgedrag van kiezers waardoor steeds andere constellaties van grote partijen ontstaan en partijen ook vaker ongeveer evenveel zetels hebben. De nationale verkiezingsuitslag van 2017 bevestigt dat

beeld, maar komt dichterbij in de buurt van de lokale situatie, omdat de grootste partij nog nooit zo weinig zetels had en de daarop volgende vier partijen nagenoeg evenveel zetels hebben. Daarmee dringt een beeld van fragmentatie zich wel nadrukkelijk op.

Het is onmogelijk om de afgrenzing tussen de drie toestanden precies te benoemen. Ze gaan geleidelijk in elkaar over en vormen een continuüm (Faust et al, 2008). En op dat continuüm zijn vele tussenvormen mogelijk. Indachtig onze kritische bespreking van het woord fragmentatie is het hier dan misschien wel beter om bij nog meer differentiatie dan ‘normale’ differentiatie, niet te spreken van fragmentatie, maar van verdergaande differentiatie of hyper-differentiatie (cf. Frissen, 1996a). Het systeem is dan namelijk niet kapot en uiteengevallen, niet gefragmenteerd, maar ‘gewoon’ nog verder gedifferentieerd geraakt. Dat heeft als consequentie dat het er uiteindelijk naar ons idee niet om gaat vast te stellen in welke mate er in Nederland sprake is van hyper-differentiatie. Veel meer gaat het erom te bezien hoe besturen en volksvertegenwoordigingen omgaan met die verder gaande differentiatie. Het gaat dan uiteindelijk niet om het omkeren of tegenhouden, of het voorkomen van fragmentatie (in de betekenis van kapotgaan), maar om het vinden van handelingsperspectieven en oplossingen in contexten waar zich hyper-differentiatie voordoet. Desalniettemin, omwille van de aansluiting bij de op dit moment gebruikelijke taal, zullen ook wij in het vervolg van deze bijdrage blijven spreken van fragmentatie waar we eigenlijk hyper-differentiatie bedoelen.

1.3 Effectiviteit, legitimiteit, representativiteit

Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur brede consensus dat de kwaliteit van democratie wordt gemeten aan de hand van effectiviteit en legitimiteit (Hendriks, 2006). Onder effectiviteit wordt het vermogen verstaan om dingen voor elkaar te krijgen. In de context van fragmentatie wordt dan gesproken over bestuurskracht. En die bestuurskracht zou in gefragmenteerde gemeenten onder druk staan (Lunsing & Herweijer, 2016). Met meer partijen is het nu eenmaal meer werk en ook lastiger om tot besluiten te komen dan met minder partijen – afhankelijk van hoe partijen politiek bedrijven kan dat bestuurscrises in de hand werken. Uit de literatuur komt verder naar voren dat de kans op budgettaire overschrijdingen en daarmee op tekorten groter is in meer gefragmenteerde gemeenten. Daarbij speelt niet alleen de samenstelling van de volksvertegenwoordiging een rol, maar ook de samenstelling van het bestuur. Meer bestuurders, met eigen portefeuilles en eigen budgetten die allemaal

resultaten in hun domein willen behalen, gaan vanzelf meer uitgeven – zo is de gedachte. Een context van fragmentatie vraagt dan ook om een sterke bestuurder op financiën die dit spel kan beheersen (zie bijvoorbeeld Elgie & McMenamin, 2008 en Roubini & Sachs, 1989). Interessant genoeg is dit ook waar het bestaande onderzoek zich voornamelijk op richt: op de vraag hoe het gesteld is met de effectiviteit van bestuur in een gefragmenteerde politiek systeem.

Voor de vraag wat fragmentatie betekent voor legitimiteit is veel minder aandacht. Legitimiteit heeft betrekking op de mate waarin machthebbers de macht gerechtvaardigd mogen uitoefenen. In (zeer) enge zin gaat het in het Nederlandse systeem om de vraag of de coalitie minimaal de helft van de zetels plus één vertegenwoordigt. Dat is een perspectief dat in de afgelopen jaren steeds meer op de voorgrond treedt. Coalitievorming gaat om aantallen zetels en om het bijeenbrengen van partijen die samen een meerderheid hebben in termen van zetels. En die partijen besturen dan samen, zonder de andere. Er is een strakke scheiding tussen coalitie en oppositie. Een partij is onderdeel van een van beide en op basis van fractie- en coalitiediscipline dienen coalitiepartners dan een vooraf uitonderhandeld akkoord te steunen. In ruime zin gaat het bij legitimiteit echter om iets heel anders. Namelijk om de vraag of een besturende coalitie kan rekenen op het vertrouwen van (de meerderheid van) de volksvertegenwoordiging. Dat lijkt hetzelfde te zijn, geredeneerd vanuit het principe van hoeveel stemmen nodig zijn om het college naar huis te sturen, maar is iets anders. De vraag of sprake is van legitimiteit heeft dan ook vooral betrekking op andere partijen dan die in de coalitie. Het gaat ook om de vraag of oppositiepartijen vinden dat ze met het college goed zaken kunnen doen, dat ook zij (een deel van) hun ideeën gerealiseerd kunnen krijgen door afspraken te maken met (een deel van) de coalitie. Legitimiteit heeft hier ook betrekking op de vraag hoeveel ruimte coalitiepartijen elkaar geven om meerderheden te vormen die ze misschien zelf niet willen.

Behalve door effectiviteit en legitimiteit lijkt het ons goed om in het beoordelen van fragmentatie ook aandacht te hebben voor *representativiteit*. Onder representativiteit verstaan we de mate waarin het gevoerde beleid ook daadwerkelijk overeenkomt met datgene dat kiezers voor ogen staat. Voelen burgers zich vertegenwoordigd in volksvertegenwoordiging en bestuur? In relatie tot politieke fragmentatie onderkent Boogers (2012) dat fragmentatie als gevolg kan hebben dat de gemeenteraad door een meer

pluriforme samenstelling meer tegemoet komt aan de wensen van de kiezer. Fragmentatie brengt met zich dat een volksvertegenwoordiging meer divers is samengesteld en door het zoeken naar meerderheden om tot besluiten te komen meer en ook meer ideologisch verschillende partijen bij elkaar gebracht dienen te worden. Hierdoor zullen niet alleen kiezers van grote, maar ook van kleinere en vooral van meer partijen een deel van hun ideeën ook gerealiseerd zien. Fragmentatie is dan een weerspiegeling van de (ideologische) diversiteit in het electoraat en van de teruggang van brede (volks)partijen.

Dat heeft overigens ook direct gevolgen voor ideeën over *strategisch stemgedrag*. Strategisch stemgedrag betekent doorgaans het stemmen op partijen die vermoedelijk de grootste zullen worden of die als een van de grootste strijden om de macht. De stem gaat dan niet verloren, omdat alleen de grotere partijen bepalen hoe het bestuur eruit zal zien. Representativiteit in relatie tot fragmentatie brengt met zich dat strategisch stemmen juist een contraire betekenis krijgt: fragmentatie als gevolg van stemmen op veel verschillende partijen – die dan dus klein zijn – is de bedoeling. In een systeem met veel partijen kan de kiezer eerder zijn eigen standpunten herkennen dan in een systeem met een gering aantal grote(re) partijen. Ook telt zijn stem dan eerder mee in de besluitvorming. Vele partijen zijn immers nodig zijn om tot meerderheden te komen, ook de kleine. En als een groter aantal partijen bestuurt, is er meer ruimte nodig om buiten de coalitie tot afspraken en meerderheden te komen. Niet alles valt in coalitieakkoorden vooraf te voorzien en te regelen. Een strategische stemmer die zijn ideeën graag gerealiseerd ziet, doet er dan ook goed aan om zijn stem uit te brengen op een partij die zo dicht mogelijk aansluit bij zijn voorkeur, juist als dat de kans op fragmentatie vergroot.

Deze bespreking van drie bepalende criteria voor een oordeel over de staat van de democratie leidt tot de conclusie dat de breed gedeelde opvatting dat fragmentatie slecht is en moet worden voorkomen, van kanttekeningen moet worden voorzien. Aan de hand van niet alleen het criterium effectiviteit, maar ook legitimiteit en representativiteit willen wij verken- nen welke consequenties fragmentatie heeft of kan hebben en welke oplossingen of arrangementen nodig zijn om eventuele risicovolle con- sequenties te beheersen. Daarbij is het goed op te merken dat we ons beperken tot democratie in de betekenis van kiezers, gekozenen en bestuur. De bredere maatschappelijke aspecten van democratie behande- len we in deze beschouwing niet.

Effectief bestuur, dat zaken goed en snel weet te regelen, is leeg zonder representativiteit waarin ook daadwerkelijk die dingen gebeuren die kiezers voor ogen staan. Net zo goed als bijvoorbeeld legitimiteit (een brede steun en draagvlak voor bestuur) weinig zinvol is zonder effectiviteit. De kwaliteit van het democratisch bestuur valt niet af te meten aan één van deze criteria, het gaat altijd om de combinatie ervan in een specifieke balans. In navolgend schema laten we zien welke betekenis de drie criteria hebben voor politieke fragmentatie.

	Effectiviteit	Legitimiteit	Representativiteit
<i>Goed bestuur wordt gezien als:</i>	Vermogen om zaken doelmatig en doeltreffend voor elkaar te brengen.	Draagvlak voor het bestuur bij de vertegenwoordigers, ook in wisselende meerderheden.	Vertegenwoordiging van kiezers en hun voorkeuren alsmede de realisatie van voorkeuren.
<i>Politieke fragmentatie is dan:</i>	Probleem dat moet worden opgelost, indien en omdat effectiviteit onder druk staat.	Katalysator om bewust op zoek te gaan naar brede legitimatie van bestuur.	Oplossing die ervoor zorgt dat meer kiezers zich vertegenwoordigd kunnen voelen.

Organisatorische consequenties

Politieke fragmentatie heeft ook organisatorische consequenties. Voor de gemeentelijke organisatie heeft het nu eenmaal gevolgen als er meer fracties in de raad zitten. De aandachtverdeling van de griffie gaat doorgaans op basis van fracties. Het aantal fracties bepaalt hoeveel werk de griffie te doen heeft. Voor fracties zelf is het raadswerk ook veeleisender als de fracties kleiner zijn. Dat is in algemene zin zo en in politiek gefragmenteerde gemeenten zijn er meer kleine fracties. Daarbij maakt het dan uit of de kleine fractie een landelijke of lokale partij is in verband met het al dan niet beschikbaar zijn van een ondersteuningsstructuur vanuit de landelijke partij. Meer fracties in de raad betekent ook dat er meer fracties spreektijd krijgen in de debatten, dat er meer mondelinge en schriftelijke vragen worden gesteld en dat meer moties worden ingediend. Dat betekent dat een wethouder ook langer bezig is met de beantwoording van vragen,

alleen al omdat hij of zij alle fracties recht zal willen doen door op hun vragen in te gaan. Ook de ambtelijke organisatie is langer bezig met het beantwoorden van alle ingediende vragen en het uitvoering geven aan moties. Tot slot zijn er ook hogere kosten, doordat fracties doorgaans recht hebben op een (eigen) kamer in het stadhuis en ook budget ontvangen voor het regelen van hun ondersteuning.

Dit leidt vanzelf tot de vraag wat de betekenis van dit soort organisatorische consequenties is voor het beoordelen van het verschijnsel politieke fragmentatie. Tegenover de neiging om hogere kosten als negatief te beoordelen plaatsen wij drie kanttekeningen. In de eerste plaats moeten de kosten van de democratie gewogen en gewaardeerd worden door de democratie zelf. Het is dus niet aan bestuurders of ambtenaren om dit te beoordelen. In de tweede plaats zijn organisatorische consequenties precies dat: consequenties. Ze zijn daarmee niet van dezelfde inherente betekenis voor democratie als effectiviteit, legitimiteit en representativiteit. In de derde plaats is de Nederlandse democratie in internationaal vergelijkend perspectief bepaald niet prijzig. De ondersteuning is bescheiden, de beloning gemiddeld en de frequentie van verkiezingen en stemmingen relatief laag. Wat niet hoeft te betekenen dat de door griffies ervaren werkdruk ook laag is.

1.4 Van en voor de politiek

Politieke fragmentatie ontstaat op twee manieren. De ene manier is door afsplitsing. Veel nieuwe partijen en fracties in organen ontstaan door conflicten tussen politici. Doordat ze zonder last of ruggespraak op persoonlijke titel zijn gekozen, kunnen afsplitsers hun zetel in de volksvertegenwoordiging behouden en dat doen ze doorgaans dan ook. Ze beginnen hun eigen fractie op het mandaat dat ze bij de verkiezingen van de kiezer hebben gekregen. De tijd die hen nog rest gebruiken ze om zich bij de kiezer zoveel mogelijk in de kijker te spelen, wat in de praktijk vaak een uitgesproken oppositievoering inhoudt. De ontstane fragmentatie, of beter gezegd toename van het aantal politieke fracties in de volksvertegenwoordiging, kan bij de volgende verkiezingen verduurzamen als deze splinterfracties op eigen kracht een nieuw kiezersmandaat verwerven. Ze kunnen echter even zo goed weer verdwijnen. Naar ons idee is er alleen sprake van fragmentatie door afsplitsing als splinterfracties bij de volgende verkiezingen eigenstandig een mandaat behalen. Een personalisering van de politiek zorgt ook voor een personalisering van conflict. Verzielte persoonlijke relaties vragen eerder om een therapeutische dan een

politieke aanpak. Mede daarom valt tijdelijke fragmentatie als gevolg van afsplitsingen door *conflict* buiten de reikwijdte van deze beschouwing. Net zoals verziekte verhoudingen op basis van ruzies uit het verleden – die de bestuurbaarheid aantasten – buiten beschouwing blijven.

De andere manier waarop fragmentatie ontstaat, is door het oprichten van een nieuwe partij die bij de verkiezingen mandaat en daarmee een of meer zetels verwerft. Nieuwe politieke partijen, die met een fractie in de volksvertegenwoordiging komen, zijn doorgaans klein. Ze verwerven relatief weinig zetels. Maar zowel deze nieuwe partijen, als de herkozen splinterfracties nemen zetels weg bij de gevestigde, nog steeds vertegenwoordigde orde. Hierdoor wordt met de toename van het aantal partijen in de raad vanzelf de zetelverdeling tussen partijen meer geëgaliseerd.

Belangrijk is hier te realiseren dat dit verschijnsel volkomen legitiem is. Het is door de kiezer geproduceerd. De kiezer heeft bij de verkiezingen zijn voorkeur uitgesproken en duidelijk gemaakt dat *dit* – welk resultaat er dan ook uit mag komen en onder ‘dit’ wordt verstaan – zijn wens is. Niet zelden zeggen politici: ‘de kiezer heeft gesproken en wij moeten het er maar mee doen’, daarmee erkenning gevend aan de hoogste macht die de kiezer heeft uitgeoefend en tegelijkertijd uitsprekend dat het nog niet zo makkelijk zal zijn om de opdracht van de kiezer te vertalen in bestuur. Als politieke fragmentatie zich voordoet – op de langere termijn, over verschillende verkiezingsperiodes heen, daarmee de tijdelijkheid van afsplitsingen opheffend – is deze in normatieve zin per definitie *goed*, omdat ze in een democratie uitdrukking is van de wil van de kiezer.

Politieke fragmentatie is een thema van en voor de politiek. Het is niet van het bestuur, niet van ambtenaren, niet van de media of de wetenschap. Het is door de kiezer aan de politiek ‘opgelegd’ binnen het uiteindelijke, autonome domein van de politiek. Dat maakt de politiek ook de enige institutie die er iets mee moet of (als ze dit wenselijk acht) mee kan doen. En dat ermee doen, is geen kwestie van oplossen, wegnemen, doen verdwijnen of voorkomen, maar van het bepalen van een verhouding en het vinden van manieren om ermee om te gaan. Binnen de door de kiezer gegeven kaders moet de politiek tot goed bestuur komen.

Afsplitsingen en kiezersmandaat

Afsplitsingen zijn in politieke organen aan de orde van de dag. Dat het soms vrij extreme vormen aanneemt, toont het voorbeeld van de Overijsselse gemeente Almelo. In de bestuursperiode na de gemeentelijke verkiezingen van 2014 hebben zich daar de volgende wijzigingen voorgedaan. In 2014 stapte een lid van de SP over naar het CDA. In 2015 stapte een lid uit Lokaal Almelo Samen en begint een eigen partij. Dat doet ook een lid van de PvdA en twee leden van D66 beginnen gezamenlijk een nieuwe fractie. In 2016 stapte daarnaast nog een lid van de PvdA over naar de VVD.¹

Hier zien we de spanning tussen het mandaat dat de volksvertegenwoordiger van de kiezer krijgt en de politieke werkelijkheid van een partijdemocratie waarin de lijsttrekker meestal de meeste stemmen krijgt en slechts weinig vertegenwoordigers met voorkeursstemmen reekstreeks zijn gekozen. In termen van representativiteit is de stem van de kiezer overwegend die op een partij. Afsplitsingen en overlopers verstoren in die zin de representativiteit. Tegelijkertijd stemt de vertegenwoordiger zonder last of ruggespraak. Formeel heeft hij of zij dus een persoonlijk en niet een aan de partij gerelateerd mandaat.

1.5 Over deze beschouwing: verantwoording

Deze beschouwing is tot stand gekomen op verzoek van de provincie Overijssel. Met het oog op de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen vroeg de provincie zich af of er niet ook op een andere manier naar fragmentatie gekeken kan worden, dan uitsluitend als probleem voor de bestuurskracht. De provincie heeft ons gevraagd een duiding te geven van politieke fragmentatie en daarin ook aandacht te besteden aan mogelijke omgangsvormen.

Het is een beschouwing geworden die tot doel heeft om het begrip politieke fragmentatie te verkennen en te bezien hoe in de praktijk met het verschijnsel wordt omgegaan. We hebben onderzoekwerkzaamheden verricht met de bedoeling om daaruit conceptualisering en duiding af te leiden. Wij hebben gesproken met een of meer vertegenwoordigers van de gemeenten Almelo, Berg en Dal, Bunnik, Den Haag, Hellendoorn, Tubbergen en Zaanstad over de wijze waarop zij zich verhouden tot en omgaan met

¹ Deze verschuivingen zijn ontleend aan de jaarlijkse verantwoording die de griffie van gemeente Almelo maakt (Verantwoording raad & raadsgriffie. 2014, 2015 en 2016)

fragmentatie of juist de afwezigheid ervan in hun gemeente. We beogen met deze tekst vooral een bijdrage te leveren aan het gesprek over politieke fragmentatie met het oog op toekomstige verkiezingen en met de bedoeling duiding en daarmee handelingsperspectief aan te reiken voor gemeenten, of beter gezegd politici, die zoeken naar mogelijkheden om in een gefragmenteerde context tot bestuur te komen. Aan het slot van deze beschouwing doen wij ook een suggestie voor de rol van andere overheden in relatie tot kwesties van politieke fragmentatie.

Op verzoek van de provincie Overijssel hebben we ook bekeken hoe het gesteld is met de fragmentatie in 'haar' gemeenten – ook in vergelijking met gemeenten in andere provincies. We hebben daarvoor zelf geen nieuw onderzoek verricht, maar gebruik gemaakt van de database die Lunsing en Herweijer (2016) hebben opgebouwd over fragmentatie in gemeenten en waarover zij eerder hebben gepubliceerd. De in deze beschouwing gepresenteerde cijfers over politieke fragmentatie per provincie zijn gegenereerd uit dit databestand.

2

Fragmentatie in keuzes

2.1 Botsen met elkaar en het gewone

In februari 2017 stemt de Haagse gemeenteraad in met de komst van een Legoland Discovery Centre naar de Scheveningse Boulevard. De attractie zou jaarlijks 300.000 tot 350.000 bezoekers moeten trekken, hoofdzakelijk in de leeftijdscategorie tussen 2 en 12 jaar. Er ligt een geprognosticeerde omzetting van 7 tot 10 miljoen euro per jaar en er worden naar verwachting 45 tot 65 nieuwe banen mee gecreëerd. De instemming van de raad met de komst van Legoland splitst het Haagse college in tweeën. Coalitiepartijen VVD, CDA en D66 stemmen voor het voorstel, terwijl coalitiepartners PvdA en Haagse Stadspartij tegen stemmen. De meerderheid wordt bereikt met steun van de oppositiepartijen Pvv, Groep De Mos (een afsplitsing van de Pvv) en GroenLinks. Het is een breuk die in andere tijden genoeg zou zijn om niet alleen tot een bestuurscrisis, maar ook tot het uiteenvallen van de coalitie te leiden.

Dat gebeurt niet. Anders dan op het nationale niveau voorziet de wet niet in nieuwe verkiezingen als een coalitie uiteenvalt. De partijen blijven met hun actuele aantal zetels in de raad en hebben de opgave te bepalen hoe er na een dergelijke breuk verder wordt bestuurd. De opgelopen spanningen door de vertrouwensbreuk tussen coalitiepartijen krijgen daarmee geen verkoeling. Waar nieuwe verkiezingen uitzicht bieden op andere coalitiepartners, door een gewijzigde zetelverdeling, zijn partijen op gemeentelijk niveau tot elkaar veroordeeld. In het geval van de gemeente Den Haag zou met de zetelverdeling van dat moment iedere uit de coalitie wegvallende partij door minimaal twee andere partijen moeten worden vervangen om tot een meerderheid in de raad te komen. Wegvallen van twee partijen zou in de Haagse raad (die bestaat uit vijftien en tijdelijk zelfs zestien partijen op 45 zetels) leiden tot een nieuwe coalitie met tenminste zeven partijen en een verstoorde relatie met een groot deel van de oppositie. Een voor alle betrokkenen onwenselijke situatie.

De situatie rondom het Legoland Discovery Centre is niet alleen uitdrukking van fragmentatie. Ze ontstaat niet alleen doordat er zoveel partijen in

de raad zitten en alternatieven voor verder besturen na een breuk schaars zijn. Ze ontstaat ook omdat partijen die met elkaar willen besturen in een gefragmenteerde context niet anders kunnen dan elkaar ruimte laten. Als gevolg van fragmentatie neemt het aantal partijen toe dat nodig is voor een coalitie. Dat maakt de ideologische spreiding binnen de coalitie groter. Geen partij is gelijk en alle partijen hebben ruimte nodig om zich ook binnen de coalitie te onderscheiden. Dat maakt dat partijen elkaar vasthouden op een akkoord dat zowel verbindt als loslaat. En daarmee kan het gebeuren dat een of meer coalitiepartners iets voor elkaar brengen waar de andere partners in de coalitie niet mee kunnen of willen instemmen. In een meer gedifferentieerde of zelfs gefragmenteerde context is het dan eenvoudiger om toch tot een andere meerderheid in de raad te komen. De coalitie staat dan even buiten spel.

Dit is een breuk met het verleden, waarin besturen gebaseerd was op de meerderheidsmacht van de coalitie en de zelfbinding die daaruit voortvloeide. Politieke fragmentatie vermindert de vanzelfsprekende gelijkstelling van besturen en besturen in een coalitie.

In de afgelopen decennia is Nederland gewend geraakt aan een bepaalde manier van politiek besturen. En die manier is nog steeds een standaard met soms normatieve gelding. Twee of drie partijen vormen een coalitie, gebaseerd op een meerderheid, liefst een ruime. De partijen zijn tot elkaar veroordeeld, omdat er binnen de coalitie geen kleinere meerderheid te vormen is. De gehele coalitie is nodig. Mocht er een crisis zijn, dan is er doorgaans een alternatieve meerderheid te vormen: partijen zijn inwisselbaar. Het coalitieakkoord geeft een sterke en uitgebreide binding via coalitie- en fractiediscipline. Een breuk vergt nieuwe onderhandelingen. Het akkoord krijgt bij voorkeur ook steun van maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Politieke fragmentatie doorbreekt deze normaliteit. Tegelijkertijd wordt het handelen nog steeds door deze normaliteit bepaald en genormeerd. Dat leidt tot allerlei dilemma's.

2.2 Politieke dilemma's en fragmentatie

Politiek besturen kent vele dilemma's. Deze dilemma's zijn, zo niet van alle, dan toch van lange tijden. In de context van politieke fragmentatie krijgen ze echter een specifieke betekenis. En als altijd vragen dilemma's in de politiek om een politieke keuze: er is geen externe instantie die de doorslag geeft.

Meerderheid of minderheid. Voor besluitvorming in de raad is altijd een meerderheid nodig, maar dat betekent niet dat de besturende coalitie ook steeds een meerderheid in de raad hoeft te hebben. Een meerderheid kan ook worden verworven door op inhoud steun te zoeken bij fracties die geen onderdeel zijn van de coalitie, maar die zo wel de mogelijkheid krijgen om mee te besturen, om verantwoordelijkheid te nemen. De besluitvorming zelf heeft geen meerderheidscoalitie nodig, maar slechts een meerderheid op onderwerpsniveau. We zijn intussen gewend geraakt aan meerderheidscoalities, vooral omdat deze minder bewerkelijk zijn. Dat is een kwestie van goed onderhandelen aan het begin, tijdens de formatie. Tijdens de uitvoering van het programma hoeft het dan niet of nauwelijks meer; dat wordt ook als bezwarend ervaren en politiek onwenselijk. In een context van fragmentatie is het moeilijker om tot een meerderheid te komen. Een minderheidscoalitie behoort dan tot de mogelijkheden. Die is natuurlijk arbeidsintensief, het kost tijd om steeds meerderheden te smeden. Tegelijkertijd is er meer ruimte voor andere fracties om mee te besturen. Een groter deel van de kiezers heeft daardoor de kans (een deel van) zijn wensen te realiseren.

Gesloten of open coalitieakkoord. Na de vraag of er een akkoord moet zijn, die meestal met 'ja' wordt beantwoord, is er de vraag naar de aard van het akkoord. Gaat het vooral om het binden van de partijen, of is communicatie met de samenleving het primaire doel? Hoe sterk moet de binding zijn, hoe gedetailleerd het akkoord? In de context van fragmentatie ligt het voor de hand om meer ruimte te laten voor nadere invulling van het akkoord op een later moment. Dat geldt als in het formatieve onderhandelen een groter aantal partijen moet worden gebonden: dat vergt heel wat tijd en kent een ongewisse uitkomst.

Gesloten of open houding. Als er in het coalitieakkoord ruimte is om zaken later te regelen, is daarmee nog niet duidelijk wie er dan later aan tafel (mogen) zitten om over die kwesties mee te praten. Dat kunnen alleen de coalitiepartijen zijn, die het dossier voor zich uit hebben geschoven, maar ook oppositiepartijen die de ruimte krijgen om mee te besturen. De partijen die samenwerken op basis van een akkoord kunnen vervolgens een gesloten of een open houding aannemen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de oppositie. Daarbij gaat het om de ruimte die coalitiepartijen elkaar gunnen om buiten een of meer coalitiepartners om in de volksvertegenwoordiging op zoek te gaan naar meerderheden. Het is niet

zonder meer gebruikelijk dat coalitiepartners elkaar op grote, strategische dossiers veel ruimte laten. In meer gesloten verhoudingen is het gebruikelijk om er binnen de coalitie uit te komen. De onderhandeling blijft dan beperkt tot de coalitie en de oppositie kan nog mee- of tegenstemmen om eigen standpunten tot uitdrukking te brengen. De gesloten houding leunt sterk op coalitie- en fractiediscipline. Met een meer open houding waarderen coalitiepartners dat er ook voorkeuren zijn die niet binnen de coalitie gerealiseerd kunnen worden. Ze gunnen elkaar dan dat er weleens buiten de coalitie overeenstemming tot stand komt, waarbij tegenstemmen binnen de coalitie ook gewoon mag. Bij contexten van politieke fragmentatie past een meer open houding, omdat partijen in coalities van vijf of zes partijen er vanuit moeten gaan dat ze niet over alles tot overeenstemming komen. Dat leidt tot ongemak, niet alleen over de verdeling van credits en media-aandacht, maar ook over de uitvoering van besluiten door een bestuurder wiens partij tegen het genomen besluit is. Naar ons idee is deze open houding binnen de coalitie en tussen coalitie en oppositie uiteindelijk uitdrukking van vergaande *dualisering*, niet naar de letter van Elzinga, maar wellicht wel naar zijn geest. In de raad kunnen coalities ontstaan, die niet aansluiten op de politieke kleuren in de verantwoordelijkheidsverdeling in het bestuur.

Naast deze drie dilemma's zien we nog enkele andere. Niet van minder belang en uitdrukking van een vergelijkbare afweging. We noemen de afweging om te werken met een afspiegelings- of een coalitiebestuur. Juist gefragmenteerde gemeenten kunnen de afweging maken of het zinvol is om ten behoeve van een breed draagvlak en betrokkenheid van alle politieke partijen, in een context van wisselende meerderheden te werken met een bestuur dat een afspiegeling is van de gehele volksvertegenwoordiging. Daarbij sluit ook aan de mogelijkheid om bestuurders niet op basis van politieke kleur te benoemen. Het is een afweging tussen politieke of juist zakelijke (partijloze) bestuurders. Tot slot benoemen we hier nog de keuze om al dan niet gezamenlijk te (in)formeren. Traditioneel neemt de grootste partij (de winnaar na de verkiezingen) het initiatief om te (in)formeren om zo, met zichzelf als middelpunt, een coalitie te formeren en een programma op te stellen. In gefragmenteerde gemeenten begint die (in)formatie eerder gezamenlijk. Alle partijen doen mee waarna er vanzelf partijen terugtreden die zich te weinig herkennen in wat er in gezamenlijkheid ontstaat. Dat leidt dan uiteindelijk tot een coalitie die elkaar vindt.

2.3 Disciplineren of verruimen

Nader beschouwd, en in het licht van politieke fragmentatie, zijn de keuzes die een antwoord op deze dilemma's vormen steeds uitdrukking van een vergelijkbare afweging, namelijk die tussen disciplineren en verruimen.

Disciplineren	Verruimen
Meerderheid	Minderheid
Een partij de leiding in formatie	Samen formeren
Gedetailleerd akkoord	Akkoord op hoofdlijnen
Coalitie- en fractiediscipline	Ruimte om voor of tegen te stemmen
Alleen met coalitie besturen	Coalitie en oppositie besturen samen
Politieke bestuurders	Zakelijke bestuurders
Coalitiebestuur	Afspiegelingsbestuur

Aan de ene kant van het spectrum zien we keuzes die we het beste kunnen verwoorden als *disciplineren*. Het zijn keuzes die worden gemaakt om posities, verhoudingen en invloed te consolideren, veilig te stellen. Ze gaan gepaard met contractie (een soort gevoelde samentrekking) van bestuur, met duidelijk voelbare druk, het gevoel alles onder controle te hebben, maar ook van weinig ruimte en de wetenschap vast te zitten aan gemaakte afspraken. Het voelt ook vaak als beklemmend, maar daarmee ook als zekerheid, weten waar je aan toe bent. Deze zijde van het spectrum laat weinig bewegingsruimte en past in een context waarin een sterke politieke binding tussen partijen wordt gevoeld en duidelijke afspraken bestaan over de verhoudingen. Aan de andere kant van het spectrum zien we keuzes die te maken hebben met *verruimen*. Deze keuzes gaan gepaard met een daadwerkelijk ook gevoelde ruimte, met verruiming, expansie van bestuurlijke en politieke opties, met elkaar vasthouden op hoofdlijnen in plaats van details, met veel bewegingsruimte voor partners om ook buiten de coalitie te opereren, op basis van gelijkheid in een coalitie waarin niet een partij dominant is. Daarmee gaat ook een gevoel van onzekerheid samen, van het niet helemaal in de hand hebben en niet alles onder controle hebben. Politieke fragmentatie leidt welhaast als vanzelf tot de keuze om elkaar meer ruimte te geven en dat brengt onzekerheid met zich. Niet omdat partijen dit per se willen of beter vinden, maar omdat ze er door de omstandigheden welhaast toe worden

gedwongen. Ze kunnen door de omvang van de voor een meerderheid benodigde coalitie niet anders.

Dit geeft formatieonderhandelingen ook een bijzonder karakter. Het gaat niet alleen om de thema's waarop overeenstemming moet en kan worden bereikt, maar ook om de thema's die bewust open worden gelaten. Partijen maken dan de afweging om op 'open' thema's tot meerderheden te kunnen komen buiten de coalitiepartner(s) om. De keuze om een thema open te laten is even strategisch als de keuze om het 'dicht te regelen'. Er is sprake van een constante afweging tussen vooraf inhoudelijk regelen in een coalitieakkoord of bewust open laten zodat later nadere afspraken kunnen worden gemaakt. Deze afweging maakt ook direct een strategisch ongemak van politieke partijen zichtbaar. In onderhandelingen zijn ze namelijk niet alleen bezig met de vraag welke thema's en vraagstukken ze vanuit hun eigen voorkeuren willen regelen maar willen ze (vooral) voorkomen dat anderen een meerderheid buiten hen om kunnen behalen en iets doorvoeren wat ze zelf niet gerealiseerd willen zien. Iets *binnenhalen* (of gerealiseerd zien) en iets *tegenhouden* zijn zijden van dezelfde medaille. En ruimte laten in een akkoord voelt heel gemakkelijk als iets weggeven, laten lopen, of verzuimen iets tegen te houden. Ruimte laten doet de macht, de grip op en de controle over keuzes afnemen. En de onderhandelingen gaan uiteindelijk over precies dat: hoeveel controle elke partij op andere partners kan uitoefenen.

We presenteren de voorgaande duiding om het karakter van de keuzes te laten zien. De beide zijden van het spectrum vormen een ideaaltypische weergave; het zijn extremen. Ze hoeven niet per se in deze combinatie voor te komen en ze sluiten elkaar niet uit. In de realiteit is de uitkomst meestal gemengd. Politieke samenwerking leidt doorgaans tot zowel disciplinerende als verruimende afspraken. Dat maakt ook dat politieke fragmentatie geen voorwaarde is voor verruimen. Ook in (bijna) geïntegreerde of minder gedifferentieerde systemen kan verruiming plaats hebben. Naarmate een politiek orgaan meer gefragmenteerd is, ligt verruimen echter wel meer voor de hand.

Voor de goede orde merken we op dat een keuze voor verruiming niet gemakkelijk is. Sterker nog, het zijn keuzes die ongemak met zich brengen en om veel werk en aandacht vragen. Ongemak over de vraag hoe strak het kader moet zijn en waar de ruimte ligt, over hoe groot de ruimte dan is en hoe die kan of mag worden ingevuld, wat samenwerkende partijen

daarin nog fatsoenlijk vinden. Bovendien is het hard werken. In een context waarin steeds wisselende meerderheden kunnen worden gesmeed, is blijvend veel overleg en onderhandeling nodig. Politieke fragmentatie maakt hier vooral duidelijk dat de gebruiken van politiek bestuur (zoals onderhandelen aan het begin en daarna niet meer) precies dat zijn: namelijk *gebruiken*. Het zijn geen voorschriften, laat staan wetten. Het kan ook allemaal anders als partijen daarvoor kiezen.

Naar ons idee maakt het denken over dilemma's vooral inzichtelijk dat het in de context van politieke fragmentatie niet alleen noodzakelijk is om als formerende partijen aandacht te (blijven) besteden aan inhoudelijke voorkeuren waarop partijen elkaar vasthouden, maar ook aan stijlafspraken waarmee partijen vastleggen hoe zij samen politiek willen bedrijven. Naast een coalitieakkoord waarin inhoudelijke afspraken worden gemaakt, ontstaat dan een politiek akkoord waarin afspraken worden gemaakt over hoe politiek wordt bedreven, hoe deals met andere dan coalitiepartijen gemaakt kunnen en mogen worden om toch de gezamenlijkheid overeind te houden.

3

Fragmentatie in vormen

3.1 Cijfers en vormen

In de gemeente Hellendoorn is na de verkiezingen van 2014 sprake van een raad met 9 fracties op 25 zetels. Vijf van die fracties vormen samen een coalitie. De grootste partij levert twee wethouders. De andere vier samenwerkende partijen leveren gezamenlijk ook twee wethouders die afkomstig zijn uit twee van deze vier partijen. Twee partijen accepteren dus dat *hun* wethouder formeel van een andere politieke komaf is. En hij is, naar we vernemen, ook echt *hun* wethouder. Deze wethouders praten iedere maandagochtend met de fractievoorzitters van de partijen die ze vertegenwoordigen en hebben in de raadszaal op hun naambordje stickers met logo's van alle vier de partijen. Bovendien zijn ze steeds aanwezig bij alle relevante partijbijeenkomsten om de achterbannen aangesloten te houden. De coalitie berust op een zeer ruime meerderheid in de raad, waardoor het voor het coalitiebeleid niet uitmaakt als er ook een coalitie-partner *tegen* is en in de raad tegenstemt. Die ruimte gunnen partijen elkaar, omdat ze het nu eenmaal niet over alles eens kunnen zijn.

Hellendoorn is een van de vele gemeenten die in Nederland als gefragmenteerd zouden kunnen worden beschouwd. Zoals er verschillende definities zijn van politieke fragmentatie, zo zijn er ook verschillende methoden om fragmentatie te berekenen. In navolging van Boogers (2012) kiezen wij voor de methode van het *effectieve aantal politieke partijen*. Deze methode is ontwikkeld door Laakso en Taagepera (1979) en verenigt de gedachte dat fragmentatie niet alleen gaat om het aantal partijen in een orgaan, maar ook om (on)gelijkmatigheid in de verdeling van zetels over die partijen. Het effectieve aantal politieke partijen is een coëfficiënt die hoger is naarmate er meer partijen zijn en die ook nog een gelijkmatiger zetelverdeling kennen. Deze coëfficiënt wordt berekend door het getal 1 te delen door de som van het gekwadrateerde zetelaandeel van elke politieke partij in de volksvertegenwoordiging. De coëfficiënten die dit oplevert variëren voor Nederlandse gemeenten van 2,5 (Sint-Anthonis) en 2,6 (Tubbergen en Zoeterwoude) tot 10,0 (Berg en Dal), 10,3 (Schiedam) en 10,5 (Hoorn) en alles wat daar tussen ligt. Laakso en Taagepera (1979)

kwalificeren overigens een coëfficiënt van 5 of hoger in internationaal vergelijkend perspectief als ‘hoog’. Nederland kent na de verkiezingen van 2014 in totaal 258 gemeenten met een hoge effectieve partijen coëfficiënt. Ook Hellendoorn kan met een coëfficiënt van 5,6 worden gezien als een gemeente met een hoog aantal effectieve partijen.

Tussen de provincies bestaan gaan noemenswaardige verschillen waar het de fragmentatie van ‘hun’ gemeenten betreft. In onderstaande tabel laten we de gemiddelde coëfficiënt van gemeenten zien voor elk van de provincies. De enigszins afwijkende score van de provincie Flevoland kan naar ons idee worden verklaard uit het feit dat de provincie slechts zes gemeenten heeft, hetgeen een extreem beeld in de hand werkt. Het overzicht laat naar ons idee vooral zien dat het gemeentelijke politieke landschap in algemene zin als gefragmenteerd (of beter gezegd hyper-gedifferentieerd) kan worden beschouwd. Dat is overigens een gegeven dat we presenteren als feit, ter kennisgeving, zonder enige normativiteit, omdat hyper-differentiatie in zichzelf naar ons idee niet goed of slecht is, maar wel vraagt om vormen om ermee om te gaan.

Provincie	Gemiddelde effectieve partijen coëfficiënt per gemeente
Drenthe	5,8
Flevoland	6,9
Friesland	5,2
Gelderland	5,6
Groningen	5,8
Limburg	4,9
Noord-Brabant	5,4
Noord-Holland	6,4
Overijssel	5,5
Utrecht	6,3
Zeeland	6,3
Zuid-Holland	6,1

Als we tot de conclusie komen dat Nederland nu eenmaal een politiek systeem heeft dat internationaal vergelijkend als gefragmenteerd kan worden beschouwd, dan is de vraag naar ons idee niet zozeer welke gemeenten wel en welke niet gefragmenteerd zijn, maar veel meer welke (al dan niet verschillende) omgangsvormen met die fragmentatie worden gevonden. Dan is de vorm die Hellendoorn kiest opmerkelijk omdat het goed gebruik is dat partijen die besturen ook een wethouder leveren van de eigen politieke kleur. In Hellendoorn leveren de partijen nog steeds allemaal een wethouder, maar dan samen en voor deze bestuursperiode van gedeelde politieke kleur.

En op nationaal niveau dan?

De effectieve partijen coëfficiënten van gemeenten per provincie laten zien dat de gemeentelijke politiek gefragmenteerd is (of beter gezegd hyper-gedifferentieerd). Dat is gezien de Nederlandse bestuurscultuur niet verrassend. In internationaal vergelijkend perspectief hebben we in Nederland nu eenmaal een gefragmenteerd systeem.

Dat geldt tegenwoordig ook in toenemende mate voor de landelijke politiek. Na de parlementsverkiezingen van 2017 hebben in de Tweede Kamer 13 partijen zitting met elk een specifiek aantal zetels. Doorslaggevend is hier echter niet het aantal partijen (dat is in het verleden al vaker hoog geweest, zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016), maar de steeds evenwichtiger verdeling van zetels tussen die partijen. Als gevolg daarvan stijgt de effectieve-partijen-coëfficiënt door de tijd heen.

Tweede Kamer effectieve partijen coëfficiënt		
Verkiezingsjaar	Aantal partijen in Kamer	Coëfficiënt
1986	9	3,5
1989	9	3,8
1994	12	5,5
1998	9	5,8
2002	10	5,8
2003	9	4,8
2006	10	5,5
2010	10	6,8
2012	11	5,7
2017	13	8,1

De nationale politiek is daarmee meer gefragmenteerd dan we in de afgelopen 30 jaar gewend zijn geweest. In internationaal vergelijkend perspectief staat Nederland bekend als een gefragmenteerd politiek systeem. De huidige score op nationaal niveau is echter ook voor Nederlandse begrippen hoog.

3.2 Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit

Dat maakt het interessant om verder te verkennen welke andere vormen van bestuur gefragmenteerde gemeenten kiezen. Zonder te pretenderen uitputtend te zijn, zijn we vijf vormen tegengekomen die we hierna kort bespreken. Het gaat niet om voorkeursopties of vormen die wij ‘goedkeuren’. Een dergelijk oordeel vraagt een politieke afweging en dat is aan politici die daar in gefragmenteerde organen zelf over gaan. Wij presenteren ze hier alleen, omdat we ze dermate onverwacht vinden dat ze naar ons idee niet onvermeld en onbesproken mogen blijven.

Vorm 1: gedeeld wethouderschap

Hier zien we twee varianten. Ten eerste de variant, zoals die in Hellen-doorn wordt gebruikt, waarbij politieke partijen die gezamenlijk willen besturen ervoor kiezen om gezamenlijk wethouders te benoemen. Die wethouders hebben dan tijdens hun bestuursperiode een meervoudige politieke kleur. Deze variant heeft als voordeel dat het bestuur in omvang beperkter blijft, maar brengt ook mee dat de wethouders zelf veel werk te doen hebben om alle verschillende achterbannen aangesloten te houden. Ten tweede is er de variant waarbij wethouders elkaar opvolgen in de tijd. Twee samenwerkende partijen leveren dan elk een wethouder voor twee jaar. Halverwege de collegeperiode heeft een wisseling van bestuurder plaats. Nog afgezien van het formele moment van overdracht leidt het ook tot de vraag of en hoe de bestuurder die als tweede aantreedt in de periode daarvoor betrokken wordt. Hiervoor is bijvoorbeeld gekozen in Berg en Dal, maar ook in andere gemeenten komt deze variant terug.

Vorm 2: gezamenlijke politieke partij

In deze vorm kiezen partijen er in een gefragmenteerde context voor om samen een nieuwe politieke partij op te richten waarmee een deel van de fragmentatie de facto wordt opgeheven. Dit is een variant die we zien in Bunnik. In de gemeenteraad van Bunnik hebben drie partijen zitting, waarmee het in termen van de ‘effectieve partijen coëfficiënt’ een van de

laagst scorende gemeenten van het land is. Die drie partijen zijn: De Liberalen (vvd, D66 en onafhankelijke liberalen), CDA en P21 (PvdA, Groen-Links, onafhankelijken). De Liberalen en P21 zijn geen vormen van samenwerking, maar reële politieke partijen die zijn opgericht door leden van verschillende, formerende politieke partijen. De 'bloedgroepen' blijven binnen die partijen nog zichtbaar, maar bijvoorbeeld in de verkiezings-campagne treden ze alleen zichtbaar naar buiten als De Liberalen en P21. Consequentie van deze manier van werken is dat veel debat zich verplaatst van de raadszaal naar de fractiekamer waar mensen uit verschillende politieke stromingen het met elkaar eens moeten worden, voordat zij gezamenlijk de onderhandelingen ingaan. Deze vorm is overigens niet hetzelfde als een fusie. In een fusie worden de formerende partijen onzichtbaar, ze gaan op in het nieuwe geheel en dat is in deze vorm anders.

Vorm 3: neutraal college

Deze vorm gaat nog een stap verder dan een college met daarin gedeelde wethouderschappen. In een neutraal college vertegenwoordigt elke wethouder alle coalitiepartijen, maar daarmee zijn ze de facto kleurloos. Ze hebben (misschien) wel een bepaalde politieke kleur (actief of passief in het verleden), maar die kleur is niet zichtbaar in de uitoefening van het ambt. Het is een vorm die in Enkhuizen wordt toegepast sinds de val van een eerder college. Zes partijen hebben daar een coalitie gevormd met twee ervaren wethouders zonder exclusieve binding met een partij die per onderwerp op zoek gaan naar een meerderheid in de raad.

Vorm 4: wethouders met een eigen politieke kleur in een meerderheidscoalitie

Deze vorm is eigenlijk helemaal niet opmerkelijk. Het is namelijk de vorm waarin bijna alle gemeenten worden bestuurd: met een meerderheidscoalitie en een bestuur waarin iedere politieke kleur niet alleen een eigen wethouder heeft, maar die wethouder ook de politieke kleur van die partij heeft. En toch is ook dat weer opmerkelijk, omdat het blijkbaar de vorm is die het meest wordt gebruikt, ook bij gemeenten met een hogere effectieve-partijen-coëfficiënt. Of beter gezegd, aangezien de meeste gemeenten in Nederland een hoge effectieve-partijen-coëfficiënt hebben, is het blijkbaar de meest gebruikte omgangsvorm voor fragmentatie. Een van de meest opvallende gemeenten in dit verband is naar ons idee de gemeente Zaanstad, die een coëfficiënt heeft van 9,8. De gemeente wordt bestuurd door een coalitie van zes partijen, die elk een wethouder van de eigen politieke kleur leveren.

Vorm 5: minderheidscoalitie

De minderheidscoalitie is vaak een vorm die wordt gekozen om de rit vol te maken en de periode tot de volgende verkiezingen te overbruggen. Dat is bijvoorbeeld het geval in Ameland, Almelo en Gorinchem waar na een val van het college een minderheidscoalitie is ontstaan die per dossier op zoek moet naar steun. Ook op rijksniveau hebben we een dergelijke vorm gezien toen het kabinet Rutte II na de provinciale verkiezingen en de daaruit volgende verkiezing van de Eerste Kamer aldaar op een minderheid berustte. Het kabinet heeft toen op dossiers steeds naar wisselende steun gezocht. Een minderheidscoalitie is een vorm die in Nederland doorgaans met argusogen wordt bekeken, zeker tijdens onderhandelingsgesprekken direct na de verkiezingen. Deze vorm zou toch niet nodig moeten zijn, is al snel de gedachte. Maar voor wie onzekerheid en hard werk om wisselende meerderheden te vormen kan verdragen, is een minderheidscoalitie zeker een optie.

Alle vijf vormen verschillen in betekenis voor de kernwaarden van democratie: effectiviteit, legitimiteit en representativiteit. In onderstaande tabel werken we dit uit.

	Effectiviteit	Legitimiteit	Representativiteit
<i>Gedeeld wet-houderschap</i>	Groter door het klein houden van het college.	Groter door vereniging van breder ideologisch spectrum.	Onder druk door afhankelijkheid van draagvlak wethouder.
<i>Gezamenlijke politieke partij</i>	Groter door afname van aantal partijen en kleinere coalities.	Groter door gezamenlijke steun, maar minder zichtbaar per politieke stroming.	Meer afhankelijk van onderhandeling in besloten fractiekamer, minder van de raad.
<i>Neutraal college</i>	Onder druk door afhankelijkheid van wisselende meerderheden.	Geborgd door draagvlak bestuur onder partijen en het doel brede coalities te sluiten.	Groter door steeds wisselende coalities, kleiner door kleurgebrek bestuur.
<i>Wethouders eigen kleur</i>	Bij hoger aantal wethouders komt effectiviteit eerder onder druk.	Minimaal door zoeken kleinst mogelijke meerderheid in belang van effectiviteit.	Minimaal door betrokkenheid vaste combinatie van partijen en bijbehorend electoraat.
<i>Minderheidscoalitie</i>	Onder druk door afhankelijkheid van wisselende meerderheden.	Nauwelijks intrinsiek en gemakkelijk ter discussie.	Bevordert door steeds wisselende coalities, waardoor meer kiezers iets van hun ideeën gerealiseerd kunnen zien.

Deze beschouwing van omgangsvormen met fragmentatie in termen van waarden als effectiviteit, legitimiteit en representativiteit laat zien dat alle omgangsvormen eigen karakteristieken hebben. Er valt dus iets te kiezen. In het debat over fragmentatie wordt steevast gewezen op de afname van de effectiviteit van bestuur. Fragmentatie zou alleen al daarom niet wenselijk zijn. In een democratie is effectiviteit een waarde die bestaat naast legitimiteit en representativiteit. Al deze waarden hebben eigenstandige waarde voor de democratie. Versterking van legitimiteit en het bereiken van meer representativiteit in ruil voor minder effectiviteit, kan een politiek legitieme keuze zijn. De ene waarde is niet intrinsiek beter dan de andere, sterker nog, voor een goed functioneren van de democratie zijn ze alle drie onontbeerlijk.

Daarom vraagt fragmentatie om het *balanceren* tussen de waarden effectiviteit, legitimiteit en representativiteit. Het is zeker denkbaar dat na toekomstige verkiezingen weer andere arrangementen of vormen worden bedacht om in gefragmenteerde contexten te besturen. De vraag is niet of dit goed is, maar hoe die vormen zo kunnen worden ontwikkeld dat ze alle drie de waarden recht doen.

Een absolute meerderheid: de andere kant van de medaille

In de Overijsselse gemeente Tubbergen heeft na de verkiezingen van 2014 het CDA de absolute meerderheid in de raad met 10 van de 19 zetels. Daarnaast zijn er nog 3 partijen in de raad waarvan Gemeentebelangen/VVD als grootste nog eens 6 zetels heeft. De gemeente is allesbehalve gefragmenteerd. Het CDA kan alles alleen besturen en alleen het beleid van de gemeente bepalen. Toch doet het CDA dat niet, de overwinnende partij kiest voor een coalitie met Gemeentebelangen/VVD. Daarmee zijn 16 van de 19 zetels in een coalitie bijeengebracht waarin de grootste partij ook prima als enige en alleen de dienst kan uitmaken. Dit is een onverwachte constructie, omdat verkiezingen nu eenmaal gaan over de verdeling van de macht en als die macht dan een enkele partij toevalt, kiest die er vrijwillig voor om die macht weer te delen.

Kijken we hiernaar met de bril van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit, dan valt op dat effectiviteit als vanzelf is geborgd in dit model. De partij die de absolute meerderheid heeft, kan heel effectief besturen – zelfs in een coalitie. De coalitievorm ligt hier naar ons idee voor de hand om de legitimiteit van bestuur te vergroten.

In smalle en kwantitatieve (de helft plus één) termen is de legitimiteit verzekerd, maar in termen van brede legitimiteit loopt een meerderheidspartij steeds het risico dat haar dictatoriaal optreden, machtsmisbruik en doordrukken wordt verweten. Zeker in situaties waarin ze besluiten zou nemen waarvan niet de hele achterban voorstander is. Dat maakt zoeken naar een bredere legitimiteitsbasis interessant. Door het vormen van een coalitie neemt in deze context ook de representativiteit toe – de kans dat meer kiezers (iets van) hun ideeën door het bestuur gerealiseerd zien. Ook een absolute meerderheid vraagt om het balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit.

3.3 Opnieuw beschouwd: verhoging van de kiesdrempel

Een vaak geopperde oplossing voor politieke fragmentatie is het verhogen van de kiesdrempel. Door een hogere kiesdrempel te introduceren, wordt het voor kleinere partijen lastiger om een zetel in de volksvertegenwoordiging te bemachtigen, zijn er minder partijen en daardoor grotere partijen en dat vereenvoudigt coalitievorming en bestuur. Zo is doorgaans de redenering. Daarbij passen naar ons idee een paar kanttekeningen.

Ten eerste is een groot aantal politieke partijen dat vandaag de dag tot de gevestigde orde behoort ooit klein begonnen – zeker in de nationale politiek en dus ook hun lokale takken. Partijen als de SP, GroenLinks, PvdV zouden afhankelijk van de hoogte van een kiesdrempel niet hebben kunnen doorbreken. Bovendien blijkt de kiezer prima in staat om partijen desgewenst ook weer uit een volksvertegenwoordiging te verwijderen of helemaal niet te laten doorbreken door er niet op te stemmen. Partijen als bijvoorbeeld LPF en Centrum Democraten kwamen en gingen ook weer.

Ten tweede wordt voorbijgegaan aan de toegevoegde waarde van fragmentatie in termen van legitimiteit en representativiteit. Verhoging van de kiesdrempel gaat enkel om effectiviteit van bestuur. En dat niet eens echt. Als we er heel precies naar kijken, stelt de redenering het proces van coalitievorming centraal. De gebruikelijke manier van coalitievorming (en daarbij behorende manieren van politiek bedrijven) zijn lastiger in een gefragmenteerde context. En precies dat is de bedoeling van fragmentatie. Zij is uitdrukking van een andere politiek en daarbij past een andere manier van coalities vormen.

Nu zouden gekozen politici deze redenering ook gewoon naast zich neer kunnen leggen. Daaraan staat formeel niets in de weg. Maar aangezien de afgelopen twee decennia regelmatig in het teken hebben gestaan van kiezers die zich niet meer vertegenwoordigd voelen door hun politieke organen, van vraagtekens bij de legitimiteit en representativiteit van politiek, zouden wij ons ook kunnen voorstellen dat de politiek de door de kiezer geworpen handschoen van fragmentatie oppakt en zich bezint op een andere politiek. Eerder dan die handschoen terzijde te schuiven met de verhoging van de kiesdrempel die legitimiteit en representativiteit (verder) onder druk zet.

3.4 De rol van andere overheden

Een andere bekende kwestie in relatie tot fragmentatie is hoe andere bestuurslagen zich hiertoe kunnen of moeten verhouden. Zo is het van belang dat gemeenten voldoende bestuurskracht hebben om hun taken uit te voeren en toetsen provincies of gemeenten daar ook over beschikken. Ook hebben provincies door het interbestuurlijk toezicht (IBT) en het financiële toezicht op gemeenten een rol in de borging van de kwaliteit en de financiële gezondheid van gemeenten. Op vergelijkbare wijze ziet het Rijk toe op de provincies. Als bestuurskracht, kwaliteit of financiële positie daartoe aanleiding geven kan de eerstvolgende meer centrale bestuurslaag een rol op zich nemen. Als en voor zover (en dat is een belangrijk en omvangrijk 'mits') dit komt door een gefragmenteerde politiek zou dat aanleiding kunnen zijn voor provincie of Rijk om die politiek nader te bezien en ten aanzien van die politiek stelling te nemen. Wij wijzen erop dat dit zich in concrete gevallen heel moeilijk – om niet te zeggen onmogelijk – laat aantonen. Dergelijke eenduidige causaliteit komt in de politieke werkelijkheid zelden voor. Bovendien zijn bestuurskracht en kwaliteit geen objectiveerbare grootheden, maar in een politieke context altijd gekleurd en controversieel, al was het maar omdat het een wezenskenmerk van politiek is om de strijd op te zoeken. Zonder dissensus zou politiek zinloos zijn. Inmenging van de ene bestuurslaag in de democratische processen van de andere moet alleen met de grootste prudentie gebeuren. Zeker als we de principes van een gedecentraliseerde eenheidsstaat met zijn autonome bestuurslagen serieus nemen. Fragmentatie kan ook de positieve connotatie van variëteit en meervoudigheid hebben. En dat zijn belangrijke democratische waarden. Zonder verschil is de democratie niet goed en zinvol denkbaar. Fragmenten zijn niet per definitie splinters zonder eigen betekenis. Fragmenten zijn ook op te vatten als eigenstandige vormen van betekenis, die niet in alles tot elkaar herleid-

baar zijn. Zoals ook de verzuiling een vorm van fragmentatie was: een institutionele vormgeving van verschil, met grote waardenconflicten als uitgangspunt en de democratische rechtsstaat als verbinding en grens. In dat licht zou de huidige fragmentatie ook kunnen worden gezien als een uitdrukking van maatschappelijke variëteit en is de omgang ermee in uiteenlopende politieke praktijken een tastende nieuwe vormgeving van verschil. Dan zouden we misschien moeten zeggen dat het geheel juist minder is dan de som der delen (Frissen, 1996b).

4

Conclusie: zicht op andere politiek

Fragmentatie of hyper-differentiatie is in zichzelf geen probleem. Fragmentatie is in internationaal vergelijkend perspectief ‘gewoon’ onderdeel van onze bestuurscultuur. Het is niet uitzonderlijk en wat wij zien als fragmentatie is niet meer dan nog verdergaande differentiatie. Fragmentatie leidt tot meer ruimte voor partijen om in grotere of zelfs wisselende coalities en meerderheden tot besluiten te komen. Daarmee gaat ook meer onzekerheid gepaard en een afname van het gevoel de controle te hebben, in control te zijn. Het is ook harder werken, vraagt meer tussentijdse afstemming en onderhandeling, dan in coalities die vooraf harde afspraken maken en die gezamenlijk gedisciplineerd uitvoeren. Bij fragmentatie past dan ook een meer open coalitieakkoord. Daarmee komen door fragmentatie vanzelf andere waarden naar de voorgrond dan in minder of niet gefragmenteerde contexten. Legitimiteit en representativiteit van politiek en bestuur worden in de gefragmenteerde context als vanzelf prominenter, terwijl extra aandacht nodig is voor de effectiviteit van bestuur. Die effectiviteit staat nu juist prominenter op de voorgrond in het traditionele model van meerderheidscoalities die uit weinig partijen bestaan, terwijl juist daar de legitimiteit en representativiteit meer aandacht vragen.

Paradoxaal genoeg betekent dit naar ons idee dat strategische stemmers die (iets van) hun ideeën gerealiseerd zouden willen zien er beter aan doen om hun stem uit te brengen op een kleine partij om zo fragmentatie te vergroten, dan op een grote partij om ‘die stem niet verloren te laten gaan’. Naarmate fragmentatie groter wordt, zijn meer partijen en vaker ook wisselende meerderheden nodig om tot besluitvorming te komen, waardoor de kans groter is dat meer (of zelfs alle) partijen kunnen meebesturen en kwesties voor hun achterban kunnen regelen.

Zo gezien kan zich naar ons idee uit politieke fragmentatie, noodgedwongen door de volatiele en ideologisch steeds meer gespreide voorkeuren van de kiezer, een andere politiek ontwikkelen. Dat is een politiek die zich kenmerkt door ruimte en onzekerheid als tegenovergestelde van geslotenheid en zekerheid. Die zich kenmerkt door grotere en opener coalities en

soms zelfs door wisselende meerderheden waarin datgene dat een bepaalde meerderheid wil realiseren zwaarder weegt (ook als die meerderheid alleen bij coalitie en oppositie gezamenlijk kan worden gevonden) dan het voorkomen van besluiten van een dergelijke meerderheid door een coalitiepartij die er niet aan wil. In een dergelijke andere politiek wordt het onderscheid tussen coalitie en oppositie minder pregnant. Zeker als coalities groot genoeg worden voor partijen binnen de coalitie om ook eens tegen te kunnen zijn, zodat ze zich kunnen blijven profileren en tegelijkertijd kunnen meebesturen. Dat komt uiteindelijk ook de legitimiteit en representativiteit van de politiek ten goede. Hoe meer gefragmenteerd de kiezer het politieke speelveld maakt, des te dichterbij komt een dergelijke politiek. En afhankelijk van persoonlijke voorkeuren zal dat voor de één een droom- en voor de ander een doemscenario zijn.

Naar ons idee is het vooral zaak om fragmentatie, die we steeds zien als iets ongewoons, te gaan zien als iets gewoons. Het hoort erbij en we zullen er op de een of andere manier goed mee moeten omgaan, want daar waar fragmentatie zich voordoet, heeft de kiezer dat zo gewild. Die heeft de hoogste macht en wil kennelijk dat de politiek gefragmenteerd is.

Geraadpleegde bronnen

- Boogers, M. (2012), *Lokale legitimiteit: Hoe beoordelen inwoners hun gemeente-bestuur en waar hangt dat oordeel van af?*, DEMOS, Tilburg: Tilburg University.
- Elgie, R. and I. McMenamin (2008), 'Political Fragmentation, fiscal deficit and political institutionalism', *Public Choice*, nr. 136, pp. 255-267.
- Faust, J., F. Arneth, N. von der Goltz, I. Harbers, J. Illerhues and M. Schloms (2008), *Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context*, Bonn: German Development Institute.
- Frissen, P. (1996a), *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.
- Frissen, P.H.A. (1996b), 'Het geheel is minder dan de som der delen'. In: Chr.L. Baljé, Th.G. Drupsteen, M.P.H. van Haaften, Th.A.J. Toonen (red.), *De ontzuiling voorbij. Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. 's-Gravenhage: Sdu, pp. 199-216
- Geys, B. (2004), *Proportional Representation, Political Fragmentation and Political Decision-Making: an Economic Analysis*, Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Hendriks, F. (2006), *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Laakso, M. and R. Taagepera (1979), 'Effective number of parties: A measure with application to West Europe', *Comparative Political Studies*, nr. 12:1, pp. 3-27.
- Lunsing, J. en M. Herweijer (2016), 'Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten', *Bestuurswetenschappen*, jaargang 70, nr. 1, pp. 5-16.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2016), *Signalement: Politieke Versnippering*, Den Haag: Rob.
- Roubini, N. and J. Sachs (1989), 'Government spending and budget deficits in the industrial countries', *Economic Policy*, nr. 8, pp. 99-132.

Eerder in deze reeks verschenen:

2017

- **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

- **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

- **Volhouden en doorgaan**

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

- **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Patronen van politiek**

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

- **Thuis en zitten**

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Strategie (z)onder spanning**

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

2016

- **De som en de delen**

In gesprek over systeemverantwoordelijkheid

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

- **Systematisch maatwerk**

Green Deals als vorm van strategische netwerksturing

Martin Schulz, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Bewegende verhoudingen**

Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld

Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen, Ilsa de Jong

- **Tijd, toezicht en techniek**

Temporele uitdagingen van digitalisering voor de nvwa

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Mark van Twist

- **Speltechnieken in beleid**

Een verkenning van gamification in de woningmarkt

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram,
Bastiaan Staffhorst

- **Beweging brengen in de bouw**

Stroomversnelling als innovatiemethode

Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Zien, lezen, helpen**

Over het bereiken van jongeren buiten beeld

Daphne Bressers, Paul Frissen, Martijn van der Steen

2015

- **Speels (be)sturen**

De toepassing van gamification in het openbaar bestuur

Aart Verloop, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Gestuurde zelfsturing**

Decentralisaties en participaties in het sociaal maatschappelijk domein

Daphne Bressers, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Sedimentatie in sturing**

Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

- **Fast-Track Institution Building**

The founding of AMS

Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong, Mark van Twist, Martijn van der Steen,

Daphne Bressers, Jorren Scherpenisse

- **Verbindingen tussen instelling en stelsel in het onderwijstoezicht**

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist,

Jorren Scherpenisse, Ferdinand Mertens

- **Bodem in balans**

Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant

Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015

Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

- **De Publieke Waarde(n) van Open Data**

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen, Albert Meijer, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl