

# POLITIEKE FRAGMENTATIE IN NEDERLANDSE GEMEENTERADEN

ARTIKEL

ANDRÉ KROUWEL EN BRAM GEURKINK

Dr. André Krouwel is universitair hoofddocent politicologie en communicatiewetenschappen aan de Vrije Universiteit. Zijn onderzoek richt zich vooral op de veranderende rol van politieke partijen in Europese democratieën en de opkomst (en ondergang) van nieuwe politieke partijen en politieke ‘entrepreneurs’.

Bram Geurkink is masterstudent political science aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en is geïnteresseerd in politieke partijen en hun electoraat.

**D**e Nederlandse politiek versnipperd. De traditionele ‘grote’ politieke partijen – vooral de PvdA en het CDA (en haar voorgangers) zijn een groot deel van hun achterban kwijtgeraakt. Deze volkspartijen kwijnen langzaam weg en een hele schare aan nieuwe politieke partijen treedt in het politieke strijdperk. Ook in gemeenteraden is de politieke fragmentatie zichtbaar en leidt tot een aantal praktische en politieke problemen. Niet alleen wordt de vorming van een stabiel college steeds ingewikkelder, zijn er meer partijen nodig voor een meerderheid en zullen coalitieonderhandelingen meer tijd in beslag nemen, ook worden politieke debatten en raadsvergaderingen minder makkelijk te volgen door het grote aantal deelnemers. Natuurlijk hebben alle partijen recht op spreektijd en interrupties om hun visie uit te dragen, maar de politiek is ook gebaat bij een duidelijke uitkomst en conclusie van een debat. Wat zijn de oorzaken en gevolgen van deze politieke verbrokkeling van de nationale en lokale democratie en kan en moet er iets aan gedaan worden?

Naast een beschrijving van de fragmentatie van Nederlandse gemeenteraden zullen in dit hoofdstuk enkele oorzaken voor die versnippering de revue passeren. We bespreken enkele problemen waar griffiers mee te maken krijgen door de vele partijen in de raad en enkele oplossingen om fragmentatie tegen te gaan. Ook bekijken we hoe griffiers – en politieke partijen zelf – om kunnen gaan met deze meer complexe politieke constellatie in gemeenteraden.

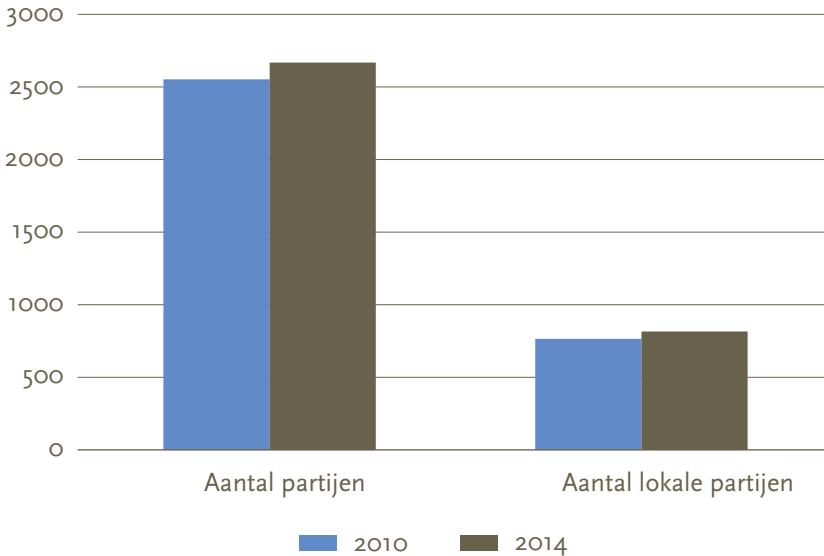
Om een beeld te krijgen van de huidige fragmentatie in Nederlandse gemeenten gebruiken we gegevens van 380 gemeenten die in 2014 en in 2010 gemeenteraadsverkiezingen hadden<sup>18</sup>. Slechts enkele gemeenten die geen verkiezingen hadden vanwege herindelingen en Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn niet opgenomen. Figuur 1 laat tussen 2010 en 2014 een toename zien van het aantal partijen in de gemeenteraden van 4,5 procent. In 2010 zaten er 2556 verschillende partijen met minstens één zetel in de Nederlandse gemeenteraden, terwijl dat aantal in 2014 was toegenomen tot 2671 partijen. Dat betekent dat er nu gemiddeld iets meer dan 7 partijen per gemeenteraad zijn. Almelo is de uitschieter naar boven met maar liefst veertien partijen in de gemeenteraad. Aan de andere kant zijn er vijf kleine gemeenten die slechts drie partijen in de raad hebben.

De fragmentatie is deels te wijten aan de opkomst van nieuwe lokale partijen. Hun aantal groeit sterker dan de totale aanwas aan nieuwe partijen in gemeenteraden. In 2010 waren er nog 766 lokale partijen, terwijl dat in 2014 is opgelopen tot 816 lokale partijen; een toename van ruim 6,5 procent tegenover de 4,5 procent totale groei van het aantal partijen. Gemiddeld zitten er nu twee lokale partijen in een Nederlandse gemeenteraad. De meeste lokale partijen zijn te vinden in de gemeente Druten, waar in 2014 alle 8 partijen in de gemeenteraad lokale partijen waren en geen enkele landelijke partij zetels veroverde. De grootste toename van het aantal lokale partijen was in de gemeente Wassenaar, waar maar liefst drie nieuwe lokale partijen zetels wisten te winnen.

---

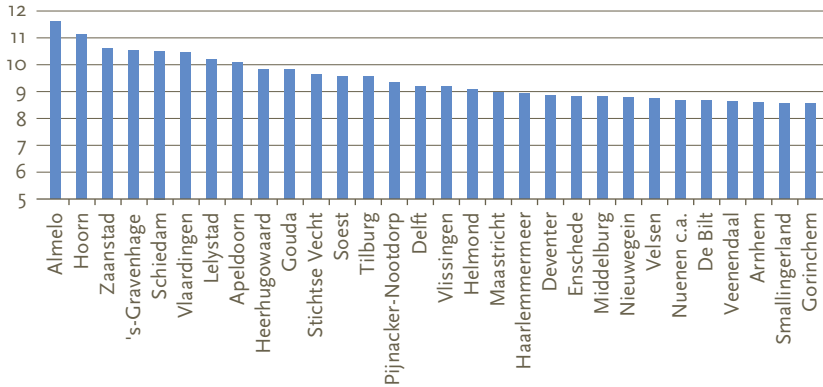
18 De auteurs zijn RTL-nieuws, Koen Pasma in het bijzonder, zeer erkentelijk voor het ter beschikking stellen in één handzaam csv-bestand van de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 en 2014 in alle afzonderlijke gemeenten (zie voor uitslagen per gemeente: <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/verkiezingen-2014-uitslag-op-plaatsnaam>).

Figuur 1 *Het aantal partijen in Nederlandse gemeenteraden*



Hoewel het aantal partijen een goede indicatie geeft van de fragmentatie van gemeenteraden is het beter ook de relatieve grootte van partijen mee te nemen. Een gemeenteraad met 15 zetels waar 1 partij 13 zetels heeft en 2 andere partijen ieder 1 zetel is duidelijk anders dan een gemeenteraad met drie partijen die ieder 5 zetels hebben. In het eerste voorbeeld heeft één partij een meerderheid en daarmee is het meteen de belangrijkste en enige echt ‘relevante’ partij. In het tweede voorbeeld moet er een coalitie gevormd worden met minimaal twee van de drie partijen waardoor er dus meer ‘relevante’ partijen zijn dan in het eerste voorbeeld. Als we niet alleen kijken naar het aantal partijen, maar deze corrigeren voor het relatieve aantal zetels van de verschillende partijen verkrijgen we een maatstaf van het aantal ‘relevante’ of ‘effectieve’ aantal partijen in het lokale partijsysteem. In Figuur 2 staan de 30 gemeenten met de meeste effectieve partijen.

Figuur 2 30 gemeenten met het meeste aantal effectieve partijen

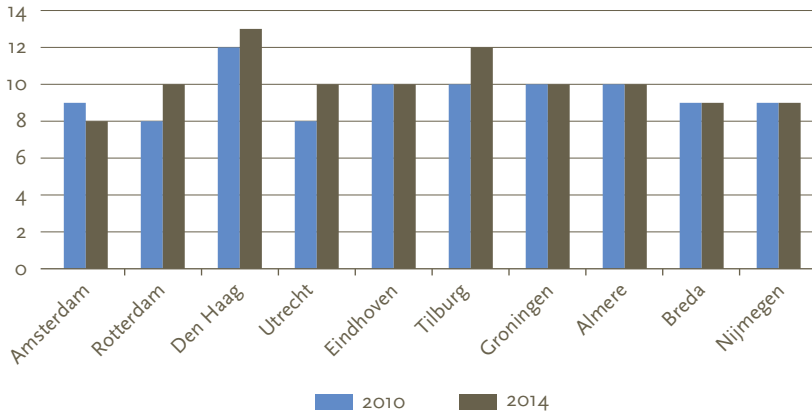


Gemiddeld heeft er een stijging plaatsgevonden van 5,9 effectieve partijen in 2010 naar gemiddeld 6,2 effectieve partijen in 2014 in een Nederlandse gemeenteraad. Wederom is Almelo koploper met maar liefst 11,6 relevante partijen in de raad sinds 2014. De gemeente met het laagste aantal relevante partijen in de raad is Sint Anthonis met 2,7 effectieve partijen. In Wassenaar hebben de afgelopen verkiezingen tot de grootste stijging van het aantal effectieve partijen geleid; 3,27 meer effectieve partijen in 2014 dan in 2010.

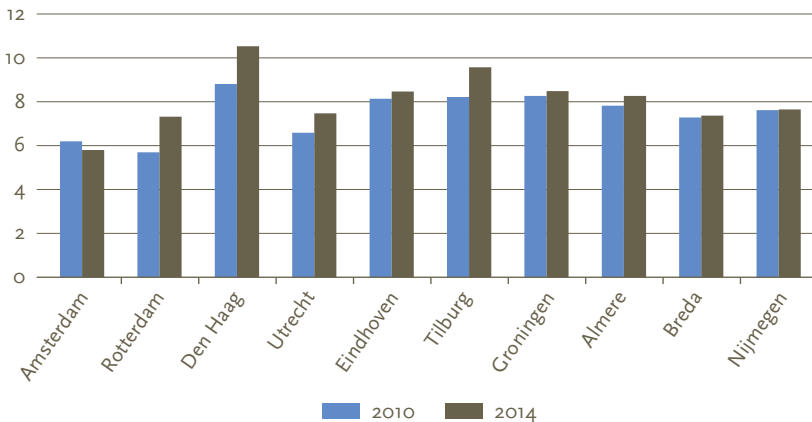
Dat het meten van het aantal effectieve partijen een beter beeld geeft van de fragmentatie, dan het tellen van het aantal partijen blijkt uit een vergelijking van de tien grootste gemeenten in Nederland. Wanneer we uitsluitend naar het aantal partijen kijken zien we bij slechts vier van de tien gemeenten een stijging, bij één een daling en bij vijf gemeenten blijft het aantal partijen gelijk (zie Figuur 3). Maar wanneer we naar het aantal relevante (effectieve) partijen kijken zien we een stijging in negen van de tien grootste gemeenten (Figuur 4). Alleen in Amsterdam is er een daling te zien. De grootste stijging in het aantal relevante partijen is zichtbaar in Den Haag en Tilburg. Nu blijkt dat ook in gemeenten waar het aantal

partijen zelf niet is toegenomen er toch sprake is van toenemende fragmentatie: in Almere, Nijmegen, Breda, Groningen en Eindhoven.

*Figuur 3 Aantal partijen in de tien grootste gemeenten*



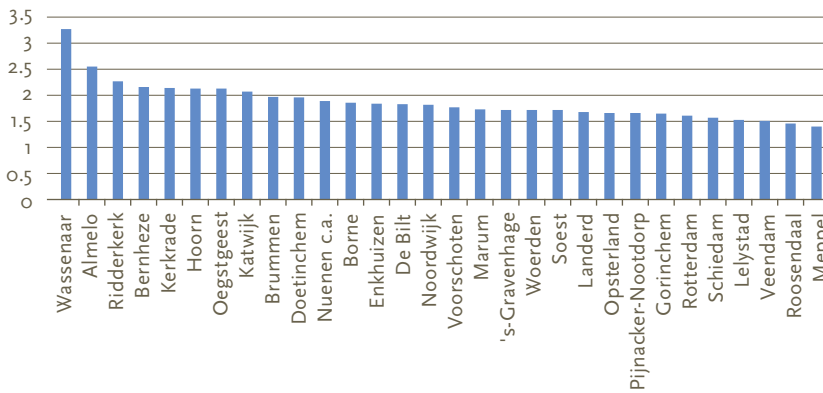
*Figuur 4 Aantal effectieve partijen in de tien grootste gemeenten*



Met deze betere maatstaf kunnen we ook kijken waar de grootste toename in de versnippering van het politieke landschap heeft plaatsgevonden. Figuur 5 laat de 30 gemeenten zien met de grootste toename in het aantal relevante partijen. Naast de al eerder geconstateerde

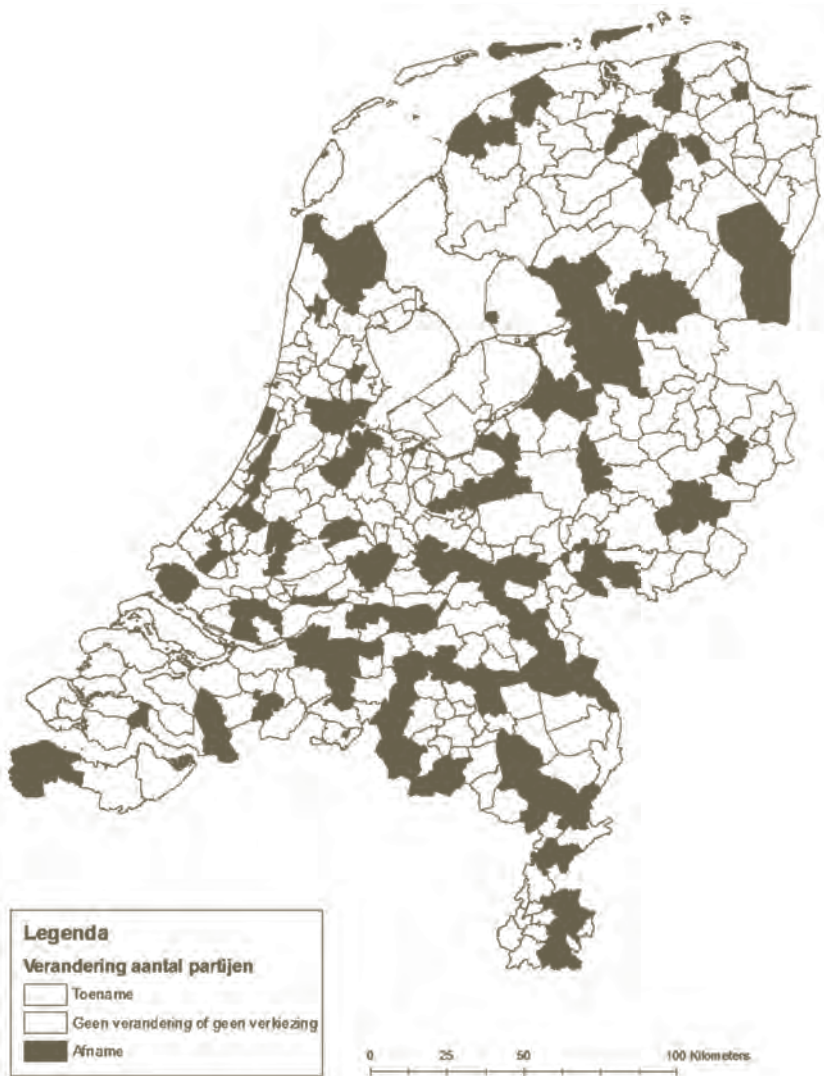
fragmentatie van de Wassenaarse en Almelose raad, zien we ook sterke toename van de fragmentatie in Ridderkerk, Kerkrade, Bernheze, Hoorn, Oegstgeest en Katwijk. Al deze gemeenten zagen een toename van ruim twee effectieve partijen tussen 2010 en 2014. We zien ook dat de verbroekeling van het politieke landschap zich niet uitstrekt tot een regio of een bepaalde gemeentegrootte. Door het hele land, in zowel grote (Rotterdam en Den Haag) als kleinere gemeenten (zoals Marum en Landerd) zien we politieke fragmentatie.

*Figuur 5 30 gemeenten met de grootste toename van het aantal effectieve partijen*



Om dat landelijke beeld scherper te tonen, hebben we de fragmentatie van alle gemeenten letterlijk in kaart gebracht. In figuur 6 hebben we gemeenten met een afname in de politieke fragmentatie grijs gemaakt en blauw als er wel een versnippering van het lokale politieke landschap heeft plaatsgevonden. De blauwe gemeenten overheersen, wat duidt op een duidelijke toename van het aantal effectieve partijen over het gehele land.

*Figuur 6 Verandering van het aantal effectieve partijen in de gemeenteraad*



## De oorzaken van politieke fragmentatie

De vraag blijft of deze (toename in) fragmentatie ook daadwerkelijk een probleem oplevert. We hebben in Nederland nu eenmaal een zeer open electoraal systeem, zonder kiesdrempel, waardoor het relatief simpel is om in een gemeenteraad te komen. Het aantal stemmen dat in Nederland – zelfs in grote gemeenten – nodig is om een zetel te veroveren is klein in vergelijking met andere landen. Om bij het voorbeeld van Almelo te blijven: hier waren slechts 767 stemmen nodig om een zetel te bemachtigen in de gemeenteraad, ofwel 2.9 procent van het electoraat. In kleinere gemeenten ligt dat aantal nog een stuk lager; in de gemeente Vlieland had een partij slechts 67 stemmen nodig om een zetel te bemachtigen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Voor grote gemeenten ligt het aantal benodigde stemmen wat hoger. Zo heb je in Amsterdam 100 keer zoveel stemmen nodig als op Vlieland om in de raad te komen (een partij in Amsterdam had 7177 stemmen ofwel 2.2 procent van het electoraat nodig voor een zetel).

Het kiesstelsel kan wel de hoge mate van fragmentatie in Nederland verklaren, maar niet de toename. Daarvoor moeten we kijken naar andere oorzaken. De belangrijkste oorzaken liggen dieper dan de regels van het stemmen tellen. De logica van de Nederlandse politiek is aan het verschuiven. De traditionele scheidslijnen waarlangs politieke partijen zich groepeerden en de maatschappelijke conflicten waaruit zij hun strijdlust putten zijn steeds minder relevant geworden. Deels is dat een bewijs voor het grote succes van de PvdA en het CDA (en haar voorgangers) die een groot deel van hun originele politieke projecten hebben kunnen verwezenlijken. Decennia lang steunde een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking de Christen- en Sociaaldemocratie. Tot de jaren 60 behaalden deze twee stromingen samen met de liberale VVD bijna 90 procent van alle stemmen. Maar die loyaliteit aan de traditionele politieke stromingen is verdwenen. Nieuwe maatschappelijke problemen en conflicten structureren de huidige politieke strijd en de twee ‘grote’ Nederlandse partijen worden aan alle kanten electoraal aangevreten. De traditionele middenpartijen worden vooral verzwakt door de stevige polarisatie van de moreel-culturele dimensie door anti-establishment-politici als Pim Fortuyn en Geert Wilders. Nederland is diep verdeeld geraakt over kwesties met betrekking tot immigratie en de integratie van minderheidsgroepen — voornamelijk moslims. Nieuwe politieke krachten organiseren zich niet alleen op de flanken van het politieke spectrum, maar ook in het politieke midden. Soms zijn dat totaal nieuwe partijen



zonder binding met de oude politiek, maar zeer vaak zijn het politici die – net als de kiezers – de traditionele politieke partijen vaarwel zeggen en een eigen politiek avontuur starten. Er is een sterk anti-establishment-sentiment voelbaar in de samenleving en de politiek (en niet alleen in Nederland, kijk maar naar het succes van Donald Trump in de VS).

Die sterke anti-establishmentsentimenten zijn ook nauw verbonden met een nieuwe politieke cultuur van het eigen gelijk en scherpere polarisatie van conflicten. De traditionele consensuspolitiek in Nederland was altijd gericht op het overbruggen van diepgevoelde verschillen door de vorming van brede coalities en het komen tot pragmatische oplossingen via ellenlang ‘polderen’ totdat een compromis was bereikt waar iedereen mee kon leven. De huidige politiek wordt gekenmerkt door polarisatie, ongeduld over democratische procedures, intolerantie en weinig empathie met andersdenkenden. Die politieke cultuur waarin je ‘alles moet kunnen zeggen’ en politieke tegenstanders worden weggezet als vijanden, is niet bevorderlijk voor samenwerking en stabiele coalitevorming. Daarnaast leidt het anti-establishmentsentiment op lokaal niveau tot de vorming van lokale partijen, terwijl de intolerante politieke cultuur zich uit in een steeds groter aantal afsplitsingen van partijen. Steeds vaker gebeurt het dat door afsplitsingen gemeenteraadsleden in hun eentje verder gaan als een nieuwe fractie. Dat probleem van fragmentatie door het uiteenvallen van partijen is sterker voor lokale partijen dan voor partijen die ook nationaal vertegenwoordigd worden. Dit is deels te wijten aan het feit dat lokale partijen vaak relatief nieuw zijn en daardoor nog geen mechanismen hebben om interne conflicten op te lossen, waar dit voor de gevestigde partijen wel het geval is. Daarbij komt dat deze partijen vaak geen beroep kunnen doen op politici met het aanzien en de ervaring om iedereen weer op één lijn te krijgen binnen de partij. Het zijn dus niet alleen de kiezers die voor politieke onrust en machtsverschuivingen zorgen, ook aan de aanbodkant – bij politici zelf – is het politieke stelsel zeer volatiel geworden.

## De gevolgen voor griffiers

Het wordt er voor griffiers allemaal niet eenvoudiger op. Steeds vaker komen er raadsleden die weinig ervaring hebben en ook niet kunnen profiteren van een lange loopbaan binnen een gevestigde partij met een eigen opleidings- en trainingstraject. In die zin is het verval van de traditionele partijen ook een extra belasting van griffiers omdat van hen

wordt verwacht dat zij overweg kunnen met meer onevaren mensen. Daarnaast is het in een zeer gepolariseerde of gefragmenteerde omgeving ook steeds meer op eieren lopen, want je kunt niet even iets extra's doen voor één of twee partijen.

Bij raadsvergaderingen doemen ook een aantal problemen op voor de griffie. Een toename van het aantal partijen zorgt ervoor dat raadsvergaderingen nog langer zullen duren, omdat elke partij haar stempel op de vergadering wil drukken en haar zegje wil doen. Het is natuurlijk mogelijk om de spreektijd van partijen te verminderen, maar dat beperkt natuurlijk ook de mogelijkheid van partijen om zichzelf te profileren. Dat is in een situatie waarin de politieke polarisatie en spanningen toenemen en ook de personen een steeds belangrijker rol spelen niet altijd een optie. Bovendien verhoogt het de kans dat er minder ruimte is voor daadwerkelijk debat en de vergaderingen verworden tot een aaneenrijging van *sound-bites*. Dat is ook niet wenselijk vanuit democratisch oogpunt.

Naast de extra tijd die debatten innemen, legt een toename van het aantal partijen druk op de faciliteiten die een gemeente tot haar beschikking heeft. Alle partijen moeten een ruimte hebben voor de fractie (ook al is dat een eenmansfractie), iets wat steeds kostbaarder en moeilijker is te organiseren wanneer er meer partijen zijn. Een vergelijkbaar probleem ontstaat met betrekking tot de financiën. Deze zullen verdeeld moeten worden over meer partijen waardoor bestaande partijen minder mogelijkheden hebben om ondersteuning en fractieassistenten in te huren.

Ook zal de toegenomen fragmentatie de vorming van coalities bemoeilijken. Steeds kleinere partijen betekent dat er vaak meer partijen nodig zijn voor het vormen van een meerderheid, wat de kans op een stabiel college er niet groter op maakt. Wanneer er eenmaal een coalitie is gevormd, zal de kans op interne conflicten en het afhaken van een partij groter zijn aangezien er meer partijen zijn. Hierdoor zullen er sneller politieke impasses ontstaan binnen gemeentes. Op het nationale niveau brengt dit al problemen met zich mee, maar daar bestaat de mogelijkheid om nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Deze mogelijkheid kennen de individuele gemeenten niet, die zitten vast aan een periode van vier jaar.

## Er is geen eenduidige oplossing

Er is geen onmiddellijke oplossing voor handen. Je zou natuurlijk het kiesstelsel kunnen aanpassen met een kiesdrempel op lokaal niveau. Een kiesdrempel van vijf of zeven procent zou het aantal partijen in de gemeenteraad aanzienlijk terugdringen. In Almelo, de gemeente met de meeste partijen in de gemeenteraad, zou een kiesdrempel van vijf procent leiden tot een vermindering van zes partijen in de raad, een daling van veertien naar acht partijen. In Amsterdam zou het aantal partijen afnemen van acht naar vijf. Ook kan men denken aan de mogelijkheid om tussentijdse verkiezingen te houden in gemeenten. Dat zou – in elk geval in theorie – lokale politici tot meer verantwoordelijk gedrag dwingen en een minder polariserende koers. Maar dat zal op korte termijn niet gebeuren en heeft ook weer negatieve gevolgen voor de representativiteit van de raad. Daar doemen zo veel vraagstukken op dat wijzigen van de centrale instituties van de lokale democratie – in ieder geval op de middellange termijn – geen reële optie is. Wel wordt er door de minister gesleuteld aan de positie en rol van de burgemeester. Het is echter de vraag of daar het probleem ligt. Een rechtstreeks gekozen burgemeester, of een burgemeester met meer bevoegdheden raakt niet aan de kern van het probleem in Nederlandse gemeenten.

Een ander alternatief dat het kiessysteem in stand laat, maar toch een oplossing biedt voor de toename in fragmentatie is het instellen van een minimale fractiegrootte om bepaalde voorzieningen te verkrijgen. In zo'n systeem moeten kleinere partijen zich samenvoegen in één fractie en pas dan hebben ze recht op voorzieningen en ondersteuning. Ze kunnen dus altijd kiezen dat niet te doen, maar moeten het dan zonder de financiële en personele ondersteuning doen. Dit systeem is te vinden in het Europees Parlement. Daar moeten fracties bestaan uit 25 leden en moeten deze leden afkomstig zijn uit ten minste zeven verschillende landen. Door een dergelijk systeem in te voeren wordt het aantal fracties sterk verminderd. Ook biedt het een oplossing voor fractieleden die zich afsplitsen. Waar deze nu nog recht hebben om alleen een fractie op te starten, zal een minimale fractiegrootte ervoor zorgen dat afsplitsers zich moeten voegen bij een andere fractie of samen moeten zijn met een aantal andere gemeenteraadsleden om een nieuwe fractie op te kunnen richten.

Omdat het niet waarschijnlijk is dat bovenstaande maatregelen op korte termijn worden ingevoerd zullen griffiers moeten leren leven en omgaan met een toenemende fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden. Waar kan wel direct aan gewerkt worden door de griffiers? In plaats van iedere partij apart aan het woord te laten in iedere vergadering en bij ieder agendapunt, zou je kunnen werken aan een systeem waarbij partijen hun inbreng 'poolen'. Je beperkt het aantal sprekers per agendapunt en laat partijen onderling coördineren wie het woord voert. Partijen worden dan gedwongen te kijken waar ze het wel over eens zijn en kunnen dan een gezamenlijke woordvoerder aanwijzen. Dat voorkomt in ieder geval zeer veel herhaling van dezelfde argumenten door verschillende partijen in de raadsvergadering. Het vergt echter wel extra inspanning van partijen om achter de schermen het voorbereidende werk te doen en de partijen die de gezamenlijke woordvoering doen op één lijn te krijgen.

Om fragmentatie te voorkomen en een hogere kwaliteit in de raad te krijgen zouden griffiers ook nauwer en eerder kunnen worden betrokken in het rekruteringsproces van nieuwe raadsleden die partijen opzetten. In plaats van af te wachten welke personen worden gekozen zouden griffiers kunnen worden betrokken bij het selectieproces van prospectieve raadsleden, het opstellen van profielen en het *'head-hunten'*. In plaats van veel tijd, geld en moeite stoppen in trainingen en begeleiding achteraf, kan de kwaliteit van de raad al in een eerder stadium positief worden beïnvloed. Natuurlijk zal dit op weerstand stuiten bij enkele partijen die het ongewenste inmenging zullen vinden in een interne partijaangelegenheid en zij zullen wijzen op de mogelijkheid dat griffiers daarmee te veel invloed krijgen op de samenstelling van de raad en bepaalde personen de raad in zouden kunnen loodsen. Ook dit idee heeft dus allerlei haken en ogen waardoor het niet van vandaag of morgen kan worden ingevoerd.

## Conclusie

Het lokale politieke landschap van Nederland verbrokkeld steeds verder. De belangrijkste oorzaken liggen in een fundamentele transformatie van de politieke verhoudingen en cultuur in Nederland en dit proces van versnippering is dus niet zo maar te keren. Als er echter per verkiezing vijf procent meer partijen bijkomt, wordt een stabiel en succesvol lokaal bestuur steeds problematischer. Veel van de mogelijke oplossingen vergen een ingrijpende verandering van het institutionele raamwerk, wat erg onwaarschijnlijk is, zelfs op de middellange termijn. Griffiers zullen dus moeten leren leven met een zeer gefragmenteerde raad en zeer volatiele verhoudingen. Waar wel ruimte zit is in maatregelen om effectiever en transparanter te vergaderen, in de rekrutering en training van raadsleden, in het verbeteren van de politieke cultuur en mores en in de verdeling van de middelen. Een experiment met het instellen van een minimale fractiegrootte zou interessant zijn, omdat het een cultuur van samenwerking uitstraalt. Deze en andere mogelijke experimenten moeten goed aansluiten bij de oer-Hollandse consensusdemocratie. Het respect voor de mening van andersdenkenden, de bereidheid tot samenwerking en compromis en de nuancering van 'het eigen gelijk' is een belangrijke succesfactor van hetgeen bereikt is in het openbaar bestuur in Nederland. Die politieke cultuur moeten we koesteren en waar nodig nieuw leven in blazen. Griffiers staan aan het front van die strijd.