

## Artikel

# De mythe van de politieke herverkaveling in Vlaanderen

**Stefaan Fiers**

Postdoctoraal Onderzoeker FWO-  
Vlaanderen en gastdocent K.U.Leuven en  
UFSIA

*Enkele maanden geleden had zowat iedereen de mond vol van de “herverkaveling van het Vlaamse partijpolitieke landschap”, waardoor het leek alsof de herfst van 2001 een apart hoofdstuk in de annalen van de partijgeschiedenissen zou gaan krijgen. Want nooit eerder lagen de kaarten voor een herverkaveling zo gunstig als toen. En toch is het – alweer – niet gelukt... Enkele maanden later moeten we vaststellen dat er van verandering of bergroepering bitter weinig terecht is gekomen. Integendeel zelfs, na de opdeling van de Volksunie in Spirit en N-VA en met de afscheuring van de NCD van de CD&V zijn er meer partijen dan ooit. Tervijl de 'hernieuwing' van de partijprogramma's in een aantal gevallen uiteindelijk (nog) niet verder reikte dan wat cosmetische opsmuk. Misschien moeten we daarom besluiten dat het idee van herverkaveling een utopie zal blijven, zolang het niet geschraagd of zelfs geforceerd wordt door een wijziging van de institutionele spelregels.*

### 1. 2001: een partijpolitiek Grand Cru

Vanuit partijpolitiek standpunt was 2001 voor iedere commentator en elke geïnteresseerde toeschouwer een ongemeen boeiend jaar. Het gebeurt immers niet vaak dat in de loop van nauwelijks enkele maanden tijd twee van de grootste partijen (CVP en SP) van naam veranderen en wat sleutelen aan de eigen structuren. Daarbij was het vooral bij de CD&V duidelijk om meer te doen dan om een naamsverandering alleen, ook al blijft het afwachten wat het precieze succes en impact zal zijn van de parallel opgezette bijenkorvenstructuur. Bij de sp•a daarentegen gingen de structurele hervormingen duidelijk minder diep, maar focuste partijvoorzitter Janssens zich vooral op de inhoudelijk vernieuwing van de sociaal-democratische boodschap.

Maar het waren niet alleen twee van de grootste partijen die zich roerden – overigens is en blijft ‘groot’ een relatief begrip in partijpolitiek Vlaanderen. In de coulissen stond het Vlaams Blok al klaar met een nieuwe naam (Onafhankelijk Vlaanderen?) en een dito structuur voor het geval ze in haar oude gedaante door de rechter verboden zou worden. Quod non. De Volksunie ten slotte, slaagde zelfs in wat totnogtoe onmogelijk geacht werd: dat een politieke partij beslist zichzelf op te heffen. Als gevolg van dit alles zagen in de loop van de herfst liefst drie nieuwe partijen het levenslicht: de Nieuwe Christen Democraten van Johan Van Hecke en Karel Pinxten, Spirit van Annemie Vande Castele en de Vlaamse ministers Bert Anciaux en Paul Van Grembergen en de Nieuwe Vlaams Alliantie (N-VA) van Geert Bourgeois. En van op de zijlijn keek de VLD, als de spreekwoordelijke derde hond, toe hoe ze hier en daar ontevreden stukjes kon recupereren in haar campagne om de grootste ‘volkspartij’ te worden.

Het is trouwens opmerkelijk dat het herverkavelingsdebat hoofdzakelijk een Vlaamse aangelegenheid is. In Franstalig België beperkte het meest tastbare element van de ‘renouveau’ zich in 2001 tot een nieuw logo voor de PS. Waarbij trouwens de S van Socialiste in vetjes wordt geplaatst en de P van Parti het met veel minder nadruk moet stellen: ook bij de Parti socialiste is het dilemma tussen organiseren (parti) of bewegen (mouvement) doorgedrongen. Er werd wel nog een begin gemaakt van structurele aanpassing van de verhouding tussen PRL-FDF-MCC, wat einde maart 2002 werd bekrachtigd in de oprichting van het ‘Mouvement Réformateur’ – waarbij het opvalt dat er ook hier wordt afgestapt van de term ‘partij’...

Maar keren we terug naar het rijke Vlaamse politieke landschap. Met alle veranderingen in het achterhoofd, kan men gerust stellen dat 2001, om het in enologische termen te zeggen, een echt ‘Grand

Cru'-jaar was. Maar toch zal het niet geboekstaafd staan als een exceptioneel jaar. Daarvoor vallen de concrete resultaten wat te mager uit. Men kan moeilijk veel heil verwachten van naamsveranderingen alleen, en het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de andere structurele hervormingen. Overigens leidden alle operaties net tot het omgekeerde van wat beoogd werd: met de komst van nieuwe partijen als NCD, Spirit en N-VA treedt er nog een grotere versplintering op dan voorheen.

Dat de herfstmanoeuvres niet direct resultaat opleverden, hoeft niet te verwonderen. De lat was immers veel te hoog gelegd. Men hoopte als het ware op een spontane hergroepering van de politieke krachten in Vlaanderen, wat dan automatisch zou leiden tot een reductie van het aantal partijen in Vlaanderen. En dat terwijl de geschiedenis en vergelijking met andere politieke bestellen ons leert dat partijssystemen in alle westerse democratieën blijk geven van een ongemeen grote rigiditeit. Wijzigingen in het partijlandschap treden er slechts moeilijk of geleidelijk in. Of het moet gepaard gaan met een institutionele schoktherapie, zoals in de Italiaanse Republiek aan het begin van de jaren '90. Het was de hervorming van het Italiaanse kiesstelsel in een gemengd systeem van evenredige vertegenwoordiging en meerderheidsstelsel dat de partijen tot elkaar dreef, met de gekende bi-polarisatie tussen Links en Rechts tot gevolg. Een spontane hergroepering lijkt veel minder evident, dan wanneer men er toe gedwongen wordt.

## 2. De mythe van de politieke herverkaveling

Het was in de herfst van 2001 niet de eerste keer dat er over een herverkaveling van het politieke landschap gesproken werd. Wie de politiek wat van naderbij volgt, begint stilaan aan de term te wennen, ook al is hij bijlange nog niet zo oud. Er is eigenlijk pas sprake van, na de fameuze verkiezingen van 24 november 1991, en de heisa rond de 'kloof met de burger'. De onderlinge versplintering onder democratische partijen zou in de kaart van het Vlaams Blok gespeeld hebben, en misschien moest er dan maar werk gemaakt worden van verregaande vormen van samenwerking tussen deze zogenaamd traditionele partijen.

Sindsdien steekt het onderwerp dus geregeld de kop op in de politieke wandelgangen. Zo waren er de toenaderingsgesprekken tussen de VU-VVD van Jaak Gabriëls en de toenmalige PVV, in de nadagen van de eerste formatieopdracht van Verhofstadt in januari 1992. En even later, in het zog van het schijnbare succes van de VLD-vernieuwingsoperatie, zochten ook andere partijen naar allianties. Denk daarbij aan de verregaande gesprekken van CVP-voorzitter Johan Van Hecke met de Volksunie in de herfst van 1994. En, niet te vergeten, was er Het Sienjaal van Maurits Coppieters en Norbert De Batselier; het project dat wellicht van alle opgesomde het meest vergevorderd was op inhoudelijk vlak. Maar de dure woorden misten realiteit en kracht om in echte daden omgezet te worden. Na de socialistische hoogmis van het 'Toekomstcongres' van mei 1998, stierf het project dan ook een stille dood.

Ongetwijfeld zijn er nog heel wat andere toenaderingspogingen geweest, maar waarvan we het bestaan misschien niet eens vermoeden. Maar dat bewijst meteen ook hun geringe efficiëntie. Ze delen dan immers allemaal de nobele eer dat de initiatiefnemers in hun pogingen niet ver geraakt zijn. Ofwel stuitten ze op verzet in de eigen partij, ofwel werden ze in de media op scepticisme onthaald, waardoor ze meestal even snel verdwenen als ze de kop hadden opgestoken. De toenadering tussen VU en de nouveau CVP van Johan Van Hecke (herfst 1994), is daar een schoolvoorbeeld van. Toen de gesprekken lekten in een artikel in het weekblad Knack, werd VU-onderhandelaar Vankrunkelsven krachtig teruggefloten door zijn eigen achterban. Vankrunkelsven kreeg een aantal waakhonden mee naar de volgende ontmoeting, en meteen konden de boeken worden gesloten. Door de opeenvolgende mislukkingen in het recente verleden, heeft het politieke herverkavelingsdebat iets mythisch over zich gekregen. En hoe langer succes uitblijft, hoe hardnekkiger deze mythische trekjes worden.

## 3. Een gefragmenteerd politiek landschap

Het was dus in het licht van deze geschiedenis, dat de partijen in 2001 een nieuw rondje 'herverkavelingsdebat' organiseerden. Zij het deze keer met één groot verschil: nooit eerder was de setting zo gunstig als in de herfst van 2001. Nooit eerder werden zoveel traditionele partijen tegelijk

geconfronteerd met de existentiële levensvraag: waarvoor ze stonden, en hoe ze de dalende trend in kiezers- en ledenaantallen konden ombuigen.

Aan de basis daarvan ligt de verkiezingsuitslag van 13 juni 1999 en de vorming van de eerste paarsgroene regering. Wanneer een partij als de CVP voor het eerst in 41 jaar wandelen gestuurd wordt bij de regeringsvorming, kan dat als existentiële vraag wel tellen. De nederlaag van de CVP was overigens een culminatie van een proces dat al heel lang bezig was. Het verval van de partij is indrukwekkend: in een periode van nauwelijks iets meer dan 20 jaar daalt het kiezersaantal van de CVP van 1,460 miljoen in 1977 tot iets meer dan 875.000 in 1999, of een daling van ruim 40%. En de SP verloor in 1999 in één klap reeds 22 % of bijna één vierde van haar kiezers (van 762.444 naar 593.372 kiezers, resultaat voor de Kamer).

Met de verwijzing naar de geleidelijke afkalving van de twee partijen die traditioneel de grootste partijen in het Vlaamse landschap waren, raken we de kern van de herverkavelingsgedachte. En dat is dat het Belgische en Vlaamse partijenlandschap erg gefragmenteerd is. Alhoewel... Wanneer we bij de ons omringende landen kijken, dan lijkt de plejade aan partijen in België op het eerste gezicht toch niet zo uitzonderlijk? In Nederland en Frankrijk is er toch ook een rijk gamma aan partijen? In 1998 namen er in Nederland toch ook 22 partijen deel aan de parlementsverkiezingen? En bij de jongste Britse parlementsverkiezingen van juni 2001 waren dat er nog meer dan zestig!<sup>1</sup>. En toch wordt het Britse systeem nog steeds in alle handboeken politieke wetenschappen geduid als een partijsysteem met tweeëneuhalf partijen: de Conservatives, Labour en de Liberal Democrats als derde hond in het spel.

Het verschil zit hem echter in het feit dat in de bovengenoemde politieke bestellen deze kleinere partijen hoegenaamd geen rol spelen in de parlementaire besluitvorming. Ofwel omdat zij er niet in vertegenwoordigd zijn, ofwel omdat het veel kleinere fracties zijn, die op die manier niet echt kunnen wegen op het beleid dat door de grote partijen wordt uitgetekend. Zo zijn er van de 60 Britse partijen die deelnemen aan de verkiezingen, maar negen die één of meer zetels verwerven in het Lagerhuis. En buiten de grote drie bezetten de zes andere partijen amper 28 van de 659 zetels. En van de 22 Nederlandse partijen zijn er ook maar negen die tot in het Binnenhof geraken, terwijl de drie grootste partijen er onderling 112 van de 150 zetels verdelen. Vergelijk dat met de 52 kieslijsten die deelnamen aan de Kamerverkiezingen op 13 juni 1999, met de dertien partijen en de enkele onafhankelijken die in de Kamer zetelen, en de schamele 63 zetels (van de 150) die de drie grootste fracties (VLD, CD&V en Agalev/Ecolo) onder elkaar verdelen...

Dat ons Belgische bestel wel degelijk gekenmerkt wordt door één van de meest gefragmenteerde partijsystemen van de Westerse wereld, kwam trouwens zeer overtuigend tot uiting in het onderzoek van de Zweedse onderzoeker Carsten Anckar. Hij voerde onderzoek naar het Effectieve Aantal Partijen in 90 politieke bestellen<sup>2</sup>. Het Effectieve Aantal Partijen is de politiek wetenschappelijk meest correcte maatstaf om het aantal partijen te vergelijken, en is gebaseerd op de verdeling van de parlementszetels onder de verschillende vertegenwoordigde partijen. Hoe hoger de score, hoe meer gefragmenteerd het politiek landschap, en dus hoe meer versplinterd het partijpolitieke veld in de parlementaire arena. In de rangschikking van Anckar bekleedt België met een score van 9,64 de tweede plaats, ná Papoea Nieuw Guinea dat met een politiek systeem dat gedomineerd wordt door éénpersoonspartijen, op een hyperscore van 34,0 uitkomt. Leggen we de score van België evenwel naast die van Nederland (4,81), van Frankrijk (5,51), van Duitsland (3,70) of van het Verenigd Koninkrijk (3,20), dan valt de Belgische uitzonderingspositie toch wel bijzonder hard op. Zelfs het Italiaanse politieke systeem moet het stellen met 'amper' 5,62 Effectieve partijen. En dat is toch het politieke systeem waarmee het Belgische het vaakst vergeleken wordt.

Nog treffender schetst Carsten Anckars vergelijkend onderzoek de electorale sterkte, en dus kans op krachtadig beleid van de grootste politieke formatie. Tot 1999 haalde de grootste Belgische politieke formatie amper 17,0 % van de stemmen, een getal dat overigens bij de verkiezingen van 1999 en de nederlaag van de CVP nog verder is gedaald. Vooral daar knelt het schoentje. Want in Nederland behaalt de grootste partij nog 29,7 % van de stemmen, in Frankrijk 28,6 %; in Italië 32,0 %; in Duitsland 26,6 % en in het Verenigd Koninkrijk nog een goede 40 % (40,7 bij de verkiezingen van 2001). De oorzaak van het geringe electorale aandeel van de grootste partij, ligt natuurlijk in het ontbreken van nationale partijen, daar waar de verkiezingsresultaten via een absurde logica toch nog steeds 'nationaal' berekend en

vergeleken worden. Maar het is een realiteit, en een realiteit die steeds meer op de politieke besluitvorming begint te wegen, omdat er vanaf nu waarschijnlijk steeds meer dan vier partijen (netjes verdeeld over een gelijk aantal Vlaamse en Franstalige partijen) nodig zullen zijn om een regering te vormen. En dat legt meteen een zware hypotheek op de slagkracht van een dergelijke bonte regering.

#### 4. Naar een verklaring van de mislukking

Hoe komt het dan dat men er in 2001, ondanks de hierboven geschetste situatie, alweer niet in geslaagd is om eensgezind te werken aan een herverkaveling en hergroepering van de politieke krachten? Wat is er dan fout gegaan?

Eigenlijk kan men twee oorzaken aanduiden voor het niet-slagen van de operatie: het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en het experiment met de eerste paarsgroene regering. Laten we beginnen met het laatste element. Zowat de hele politieke wereld kijkt sinds de vorming van de paarsgroene regeringen op federaal en deelstatelijk niveau angstvallig uit naar de slaagkansen van die projecten omdat ze een nieuw gegeven vormden in de Belgische politiek. Het doet denken aan alle heisa rond de vorming van Paars in Nederland in 1994. Ook daar leefden ten aanzien van de eerste regering zonder het CDA zeer hoge verwachtingen, omdat het de eerste keer was sinds 1917 dat er geen enkele van de religieus geïnspireerde partijen in de regering vertegenwoordigd was. Het unieke van de situatie woog zwaar door op de Nederlandse partijpolitiek, en zorgde eigenlijk voor een status-quo in initiatieven voor partijvernieuwing. Bij zowel de PvdA, de VVD als D66 stond tijdens de eerste regeerperiode immers zowat alles in het teken van het welslagen van het experiment. Er was daardoor in een Nederlandse politiek, die sowieso al niet door veel passie gekenmerkt wordt, hoegenaamd geen plaats voor bruuske partijvernieuwing. De regeringspartijen hadden daar op het eerste gezicht overigens ook geen enkele reden toe, want het intern sterk verdeelde CDA lag gedurende vele jaren uitgeteld in de touwen. Dat dit een ongezonde situatie was, heeft de uitslag van de recente gemeenteraadsverkiezingen intussen treffend aangetoond. Maar ook eerder reeds moest men na zeven jaar regeren zelfs in socialistische hoek, eerlijk maar teleurgesteld vaststellen dat het paarse beleid niet zo vernieuwend was geweest als het zelf wel meende te zijn<sup>3</sup>.

En zo dreigt het ook de Vlaamse regeringspartijen te vergaan. Het paarsgroene experiment, en meer nog de wil om het project te doen slagen heeft finaal ook bij ons voor een status-quo in het herverkavelingsdebat gezorgd. Want indien het paarsgroene project succesvol is en aanslaat bij de kiezers, waarom zouden de partijen dan nog werk maken van een hergroepering van de politieke krachten, met het risico dat alle evenwichten opnieuw gebruuskerd worden? Een succesvol paarsrode is dan sowieso al een breuk met het verleden, en vormt op die manier, zonder veel extra inspanningen een alternatief voor de oude politiek cultuur. Daardoor wordt de nood om te veranderen en te hervormen plots veel minder nijpend...

Ten tweede, en veel belangrijker dan het welslagen van het paarse experiment, is er de invloed van het kiesstelsel. Lang geleden reeds, aan het begin van de jaren vijftig, toonde de Franse politoloog Maurice Duverger met zijn "electorale wetten" aan dat kiesstelsels met evenredige vertegenwoordiging steeds gepaard gaan met een meerpartijensysteem. Terwijl een meerderheidsstelsel, zoals het Britse 'first-past-the-post-systeem' waarbij de kandidaat die de meeste stemmen behaalt de zetel binnenhaalt, automatisch het aantal partijen reduceert en een bi-polarisatie van het partijstelsel in de hand werkt<sup>4</sup>. In een kiesstelsel zoals het onze, waar de parlementszetels proportioneel verdeeld worden naargelang het aantal stemmen dat elke partij behaald heeft, en waar er geen kiesdrempel wordt opgelegd, is er geen enkele 'incentive' of aansporing om tot een rationalisatie van het partijlandschap over te gaan. Elke partij, hoe beperkt in aanhang ook, ziet wel een reden om apart op te komen bij de verkiezingen, omdat ze menen het verschil te kunnen maken.

Na 13 juni 1999 was het in Vlaanderen niet anders. De – met alle respect – 'kleinere' partijen Agalev en Volksunie behaalden onverwacht electoraal succes, en zagen zich daardoor bevestigd in hun rol als betekenisvolle politiek kracht. Ongetwijfeld luidde hun analyse, weliswaar ietwat karikaturaal geformuleerd, dat wanneer een groter aantal kiezers op hen stemt, zij relevante politieke betekenis hebben. En dat zij die aparte politieke betekenis het best vertegenwoordigen wanneer ze zich alleen, vrij en

ongebonden bij de kiezer aandienen. De idee werd overigens nog versterkt door het feit dat beide partijen op de wip kwamen te zitten om federaal en/of op Vlaams niveau een alternatieve meerderheid te vormen, en zo paarsrode in de stijgbeugels te helpen. En dus onderstreepte dat hun aparte bestaansredenen, en zien ze geen reden om scheid te gaan met andere politieke formaties. Overigens komt de vraag om hergroepering dan nog van partijen die electoraal van hun pluimen hebben verloren, en dus meer nog dan de aangezochte partijen, baat hebben bij de hergroepering, en valt het maar af te wachten of het samengaan van twee partijen in electoraal opzicht gelijk staat aan de som van twee partijen...

## 5. Conclusie: geen herverkaveling zonder nieuwe spelregels

Dit alles doet ons besluiten dat de idee van politiek herverkaveling een mythe, of misschien zelfs een utopie zal blijven zolang de institutionele spelregels niet veranderen. Want bij de huidige status-quo hoeft niemand een zet te doen op het politiek schaakbord. Alleen wanneer bijvoorbeeld een relevante kiesdrempel wordt ingevoerd, of extra voorwaarden worden opgelegd om voor overheidsdotatie in aanmerking te komen, kan er beweging komen in het herverkavelingsdebat. Alleen dan zullen partijen er toe verplicht worden op één of andere wijze met elkaar te gaan samenwerken.

Het volstaat hierbij even te verwijzen naar het enige geslaagde samenwerkingsverband tussen partijen uit het jongste decennium in ons land. Met name het federatieverdrag tussen PRL en FDF uit oktober 1993. Ook dat werd afgedwongen onder externe druk, omdat het FDF electoraal dermate verschrompeld was, dat ze de overheidsdotatie voor parlementaire fracties dreigde te verliezen. En dat zou meteen de doodsklokken voor de partij geluid hebben. Door het federatieverband met de PRL aan te gaan, heeft het FDF zichzelf een toekomst gegeven. En dan nog is het opvallend hoe traag deze samenwerking om rationele redenen zich ook in de geesten van de betrokken politici omzet. Want ook al dateert het federatieverdrag van oktober 1993, het is pas acht en een half jaar later, dat met de recente oprichting van de Mouvement Réformateur, de schotten tussen beide partijen enigszins opgelost lijken te zijn. Kijk trouwens naar Italië. Ook daar was het uiteindelijk alleen maar omdat het kiesstelsel voor de samenstelling van de Senaat werd aangepast – waarbij een deel van de Senaatszetels volgens het meerderheidsstelsel zou worden verdeeld – dat het versnipperde politieke landschap er zich met succes heeft gehergroepeerd in een veel meer beheersbaar bipolair systeem.

Deze conclusie dat enkel een aanpassing van de institutionele spelregels zal leiden tot een ernstig herverkavelingsdebat, is enigszins bitter, en zal misschien niet op onverdeelde bijval kunnen rekenen. Onwillekeurig voelt het invoeren van een kiesdrempel of het opleggen van bijvoorbeeld striktere voorwaarden om voor dotatie in aanmerking te komen, eigenlijk ook ietwat artificieel aan. Het vloekt op het eerste gezicht misschien ook met ons aanvoelen van rechtvaardige en democratische spelregels, omdat door de invoering ervan niet alle stromingen in de maatschappij een vertaling krijgen in een parlementaire vertegenwoordiging. Maar hoeveel keuze rest er ons?

Het alternatief, met name een blijvende of zelfs nog grotere versplintering van het partijpolitieke landschap schaadt evenzeer, zonet nog meer aan de werking van onze democratie. Het wordt tijd dat in de geesten van de politici de hokjesmentaliteit van het eigen gelijk, en het benadrukken van de onderlinge verschillen plaats ruimt voor een positieve benadering waarbij men, elk vanuit zijn eigenheid, op zoek gaat naar de onderlinge gemene deler. En misschien moet dat dan maar afgedwongen worden via een institutionele ingreep. Anders dreigt de herverkavelingsgedachte nog lang een utopie te blijven.

## Bio

Stefaan Fiers promoveerde in 1998 tot doctor in de sociale wetenschappen (K.U.Leuven) op basis van een studie naar het partijvoorzitterschap in België. Na een intermezzo als wetstraat-journalist werkt hij sinds kort opnieuw als Post-doctoraal Onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek aan de Vakgroep Politologie van de K.U.Leuven. Hij is tevens gastdocent 'Vergelijkende Politiek' aan de UFSIA.

---

<sup>1</sup> Het exacte aantal partijen is ons niet bekend, maar via deductie komen tot meer dan 60 partijen. Er waren namelijk 44 partijen die meer dan 500 stemmen verzamelden, en de overige 8,229 stemmen worden dus onder minstens 16 andere partijen verdeeld. Bron: Morgan, B., 2001, *General Election results - 7 June 2001*, House of Commons Library, London (Research Papers 01/54).

<sup>2</sup> Ankar, C., 2000, Size and Party System Fragmentation. In: *Party Politics*, 6, (3): p. 305-328.

<sup>3</sup> Zie onder meer verschillende bijdragen in Becker, F. (e.a.), (red.), 2001, *Zeven Jaar Paars*, De Arbeiderspers en Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.

<sup>4</sup> Duverger, M., 1951, *Les partis politiques*, Editions Armand Colin, Parijs.