

# Fractiecohesie en effectiviteit van parlementen

---

Sam DEPAUW

Postdoctoraal onderzoeker aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

In de betekenis dat democratie representatieve democratie is, is een parlementaire staat nagenoeg synoniem met een partijstaat. Het is moeilijk voor te stellen hoe een moderne, heterogene politieke natie op democratische wijze kan functioneren zonder een vorm van politieke representatie.<sup>1</sup> Evenzo is fractiecohesie een sleutelement in de parlementaire democratie, dat desondanks vaak naar de zijlijn wordt verwezen en relatief weinig onderzocht is gebleven. Het meest belangwekkende aspect van fractiecohesie is zonder twijfel haar relatie tot de effectiviteit van parlementen; omtrent deze relatie bestaat evenwel geen eensgezindheid. Is een hoge cohesiegraad noodzakelijk voor een effectief parlementarisme of zijn parlementsleden die bereid zijn bij het stemmen het eigen oordeel te laten primeren op partijbekommernissen, voorwaarde voor een onafhankelijk, slagkrachtig parlement? Niet enkel is het positieve of negatieve karakter van de relatie onduidelijk, ook de zin van een eventuele causaliteit.

Cohesie is een haast inherent onderdeel van een representatieve democratie die niet anders dan door politieke partijen kan worden georganiseerd. Eén van de drie elementen van Katz' definitie van 'partyiness', die een partij tot partij maken, is precies een zekere mate van cohesie.<sup>2</sup> Het is precies deze cohesie die een democratische verantwoordelijkheidstoerekening mogelijk maakt: zij verzekert de kiezer dat het beleidsprogramma dat in verkiezingen werd voorgelegd, ook daadwerkelijk door het parlement zal worden uitgevoerd. De partij treedt op als waakhond van de kiezer t.a.v. de parlementsleden.<sup>3</sup> Ook is de regeringsstabiliteit afhankelijk van de cohesie in de parlementsfracties: dissidente stemmen mogen het beeld niet verstoren dat de partij collectief beleidsbeslissingen kan nemen en uitvoeren.<sup>4</sup>

Een strikte fractiecohesie ligt anderzijds mee ten grondslag aan de teloorgangstheorie in het parlementsonderzoek: een parlement waarin het oordeel van parlementsleden overschaduw wordt door de fracties, is in strijd met Nortons beide

---

1 J. THOMASSEN 'Politieke representatie' in J. THOMASSEN (ED) *Democratie. Theorie en Praktijk*. (Alphen a/d Rijn: Samsom, 1981), p. 1.

2 R. KATZ 'Party Government: A Rationalistic Conception' in F.G. CASTLES, R. WILDENMANN (ED) *The Future of Party Government. Volume 1: Visions and Realities of Party Government*. (Berlijn: Walter de Gruyter, 1986), p. 40.

3 J. THOMASSEN, M.L. ZIELONKA-GOEI 'Het parlement als volksvertegenwoordiging', in J. THOMASSEN, M. VAN SCHENDELEN, M.L. ZIELONKA-GOEI (ED) *De geachte afgevaardigde... hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. (Muiderberg: Coutinho, 1992), p. 203.

4 L. EPSTEIN *Political Parties in Western Democracies*. (New Brunswick: Transaction, 1979), pp. 316-317.

proposities van het paradigma van parlementsonderzoek.<sup>5</sup> In de eerste plaats vervult het parlement ten gevolge een strikte fractiecohesie de wetgevende taak niet, in de mate dat de extra-parlementaire partijorganisatie eerder dan de fractie het centrum van besluitvorming is in de partij. In de tweede plaats beantwoordt een parlement gedomineerd door fracties niet aan het rationele delibereatieorgaan waarin onafhankelijke leden -in oordeel en middelen- zitting hebben, dat het paradigma vooropstelt. Een strikte fractiecohesie reduceert het parlement tot een louter bekrachtigingsorgaan.

Tenslotte is ook de zin van een eventuele causale relatie versluierd: leidt een grotere effectiviteit en zelfstandigheid van parlementen tot een geringere cohesiegraad of ligt een geringe fractiecohesie ten grondslag aan een effectief parlement? Op langere termijn beïnvloedt de cohesiegraad in de fracties ongetwijfeld de slagkracht van parlementen, doch de omgekeerde relatie vormt in hoofdzaak het voorwerp van deze studie. Op kortere termijn ondergaat de cohesiegraad veel- eer de invloed van de politieke instituties, o.m. van de effectiviteit van parlementen.<sup>6</sup>

Het empirisch onderzoek lijkt voorsnog de these van een negatieve relatie bij te treden. Mezey bemerkt dat actieve parlementen die een grotere invloed op de beleidsbepaling uitoefenen, veeleer een geringere fractiecohesie kennen.<sup>7</sup> Eerder achtte Polsby het waarschijnlijk dat 'transformatieve parlementen' die het regeringsbeleid ingrijpend kunnen wijzigen, bij stemmingen het toneel vormen van steeds wisselende coalities en gedecentraliseerde partijen.<sup>8</sup> Harmel en Janda komen op grond van een onderzoek van 67 partijen in 21 landen tot eenzelfde slotsom t.a.v. de relatie tussen fractiecohesie en effectiviteit van parlementen. Enerzijds is de cohesiegraad hoger in parlementaire dan in presidentiële regimes, ongeacht de effectiviteit van parlementen. Anderzijds neemt de cohesiegraad in parlementaire én presidentiële regimes af naarmate de effectiviteit van het parlement toeneemt.<sup>9</sup> Fracties met de geringste cohesiegraad worden het vaakst aangetroffen in presidentiële systemen met effectieve parlementen (o.m. Verenigde Staten). Presidentiële systemen met ineffectieve parlementen tellen partijen met een iets hogere cohesiegraad (Guatemala, Peru). Parlementaire regimes en effectieve parlementen zijn wellicht de meest voorkomende combinatie en resulteren in een hoge cohesiegraad (o.m. de meeste Europese parlementen). De hoogste cohesiegraad wordt evenwel aangetroffen in parlementaire regimes met ineffectieve parlementen (Libanon, Maleisië).

De door Harmel en Janda gehanteerde methoden suggereren evenwel een grotere nauwkeurigheid en toetsbaarheid dan de data toestaan: enerzijds werden precieze cohesiecijfers slechts voor een handvol parlementen bekomen en steunt de analyse voor het merendeel van de partijen op ruwe schattingen op grond van

5 PH. NORTON 'Parliaments: A Framework for Analysis' in PH. NORTON *Parliaments in Western Europe*. (London: Frank Cass, 1990), pp. 2-3.

6 K. JANDA *Political Parties. A Cross-National Survey*. (New York: Free Press, 1980), p. 86.

7 M. MEZEY *Comparative Legislatures*. (Chapel Hill: Duke University Press, 1979), p. 77, 102 en 138.

8 N.W. POLSBY 'Legislatures' in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (ED) *Handbook of Political Science. Vol. 5*. (Reading, Addison-Wesley: 1975), pp. 291-292.

9 R. HARMEL, K. JANDA *Parties and Their Environments. Limits to Reform?* (London: Longman, 1982), pp. 87-89.

voorbeelden van dissident stemgedrag die de nationale pers haalden.<sup>10</sup> Anderzijds wordt de effectiviteit van parlementen a.h.v. een eenvoudige vierpunten-schaal gemeten: 1) er is geen parlement, 2) een ineffectief parlement d.i. het parlement bekrachtigt louter of wordt door de uitvoerende macht het functioneren belet, 3) een gedeeltelijk effectief parlement, d.i. de uitvoerende macht domineert het parlement, 4) een effectief parlement, d.i. het parlement heeft een aanzienlijke autonomie t.a.v. de uitvoerende macht en is in de mogelijkheid de bezwaren van de uitvoerende macht naast zich neer te leggen.<sup>11</sup> Deze meetwijze maakt evenwel nauwelijks onderscheid tussen de Europese reactieve parlementen, die het brandpunt van deze studie vormen.

### I. Fractiecohesie en de effectiviteit van parlementen in vergelijkend opzicht

Zowel fractiecohesie als de effectiviteit van parlementen stellen het wetenschappelijk onderzoek voor bijzondere (meet)problemen. Een gemis aan een dominante theorievorming in het parlementsonderzoek staat een accumulatie van diverse onderzoeksbevindingen in de weg. M.n. ter verklaring van de cohesiegraad in parlamentsfracties wordt vanuit diverse onderzoekstradities een opmerkelijke verscheidenheid (soms tegenstrijdige) hypothesen en relevante grootheden geformuleerd, die nauwelijks tegen elkaar af te toetsen zijn. In dit licht is het onderzoek naar fractiecohesie door de positie van fracties op de kruising tussen de extra-parlementaire partijorganisatie, de partij-in-het-electoraat en de partij-in-de-regering<sup>12</sup> ook bijzonder kwetsbaar voor het probleem van een klein aantal cases. Vergelijkend onderzoek wordt tenslotte bemoeilijkt door het bijzonder arbeidsintensieve karakter van de gegevensverzameling uit de Parlementaire Handelingen, alsook de diverse meetwijzen die worden gehanteerd. Weinig verwonderlijk concludeert Samuel Patterson,

*'[h]ow and why party discipline arises and is maintained are thus central questions of importance in legislative, and especially parliamentary, studies. Our knowledge of these topics, however, suffers from substantial gaps, especially with regard to the practice of party cohesion outside the relatively familiar Anglo-American setting.'*<sup>13</sup>

Toch behoort een eerste aanzet tot comparatief onderzoek, vertrekkend van cohesiecijfers die gepubliceerd werden in de politologische literatuur en aangevuld met het eigen onderzoek, tot de mogelijkheden. De verschillende Europese landen vertonen een bijzondere variëteit in institutionele uittekeningen. Terzelfdertijd behouden structuren en cultuur er een relatief homogene achtergrond.<sup>14</sup> Aan de geselecteerde cases uit de literatuur (Denemarken, Finland, IJsland, Zweden, Noorwegen, de Bondsrepubliek en Zwitserland<sup>15</sup>) worden gege-

10 K. JANDA *Political Parties. A Cross-National Survey*, p. 119.

11 A. BANKS *Cross-Polity Time-Series Data*. (Cambridge: MIT Press, 1971), p. xvii.

12 A. KING 'Political Parties in Western Democracies' *Polity*. 2, 1969, pp. 111-141.

13 S. BOWLER, D.M. FARRELL, R.S. KATZ *Party Discipline and Parliamentary Government*. (Columbus: Ohio State University Press), achterflap..

14 Y. MÉNY *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. (Paris: Montchrestien, 1993), pp. 12-14.

15 Hierbij werd op volgende werken gesteund:

vens uit eigen gegevensverzameling in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk<sup>16</sup> toegevoegd. Deze cases tonen een voldoende variantie in zwakke en sterke parlementen, in hoge en lage cohesiegraden, in parlementaire en semi-presidentiële regimes, in homogene, coalitie- en minderheidsregeringen... Het is evenwel onmogelijk aan de exponentiële toename in het aantal combinaties van factoren te voldoen en van elke logische combinatie een tegenhanger te vinden in de reële wereld. De cohesiegraad in parlamentsfracties wordt a.h.v. de Rice-index uitgedrukt. Deze index wordt bekomen door het sommeren van het verschil van het aantal fractieleden en het aantal dissidente stemmen over het geheel van de stemmingen en te delen door het product van het aantal fractieleden en het aantal stemmingen. Onthoudingen worden slechts als een halve dissidente stem ingebracht.<sup>17</sup> Aldus neemt de index de waarde 0 aan, wanneer de fractie in twee groepen van gelijke grootte stemt. Wanneer geen dissidente stem wordt opgetekend, is de waarde 100.

$$\text{r.i.} = \frac{\Sigma (\text{aantal fractieleden} - \text{aantal cross-votes} - 0.5 \times \text{aantal onthoudingen})}{\text{aantal stemmingen} \times \text{aantal fractieleden}} \times 100$$

Een bijzonder probleem treft evenwel de cohesiecijfers voor de Belgische Kamer en het Britse Lagerhuis, doordat het precieze aantal stemmende parlamentsleden per fractie bij elk van de stemmingen niet gekend is. Dit aantal diende te worden geschat op grond van beschikbare aanwezigheidscijfers in de omringende landen; de impact van deze berekeningswijze op de orde van grootte van de cohesie-index is evenwel beperkt.

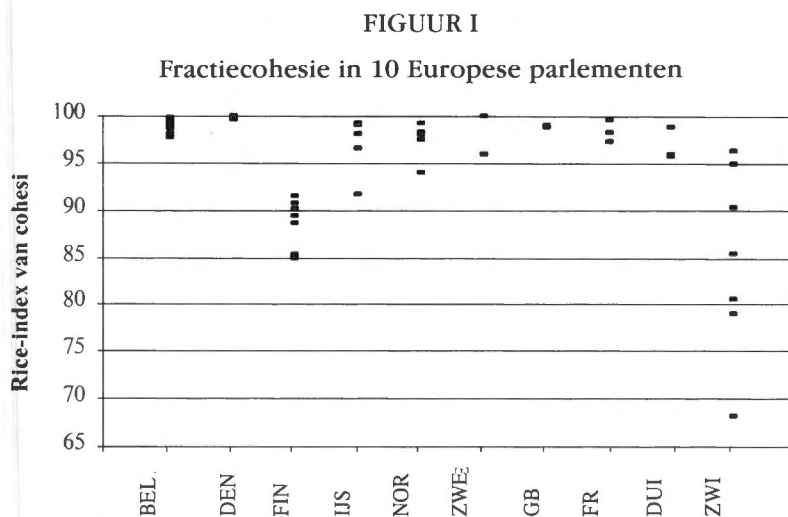
T.K. JENSEN 'Party Cohesion' in P. ESAIASSON, K. HEIDAR (ED) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. (Columbus: Ohio State University Press, 2000), pp. 210-236.

TH. SAALFELD *Parteisoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-90*. (Opladen: Leske & Budrich, 1995), pp. 109-110.

P. LANFRANCHI, R. LÜTHI 'Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament: Roll-Call Voting in the National Council' in S. BOWLER, D.M. FARREL, R.S. KATZ (ED) *Party Discipline and Parliamentary Government*. (Columbus: Ohio State University Press, 2000), pp. 99-120.

16 De ruwe dissidentiegegevens betreffende het Britse Lagerhuis werden ter beschikking gesteld door Professor Lord Norton of Louth (Centre for Legislative Studies, Hull).

17 Onthoudingen worden ook om andere redenen uitgebracht; voorzover mogelijk worden onthoudingen die geen dissidente mening uitdrukken niet als zodanig opgenomen. Zo worden in de Belgische Kamer onthoudingen ten gevolge van stemafspraken tussen parlamentsleden en van stemverklaringen die het partijstandpunt bijtreden, niet als dissidente stemmen geteld. Ook wordt rekening gehouden met wijzigingen die parlamentsleden aan het opgetekende stemgedrag aanbrachten.



Ook de effectiviteit van parlementen is niet eenvoudig vast te stellen. Classificaties van parlementen, zoals o.m. Mezey ondernam, kunnen de diversiteit in een enkele categorie niet vatten en m.n. onder de Europese reactieve parlementen is deze diversiteit aanzienlijk.<sup>18</sup> Diverse auteurs hebben pogingen ondernomen enkele parlementen te rangschikken; in Tabel I wordt de rangschikking weergegeven die Norton en Dewachter gaven aan enkele van de parlementen in het onderzoek.<sup>19</sup>

TABEL I

Een rangschikking van parlementen naar beleidsinvloed

Norton	Dewachter
Zweden	Noorwegen, Verenigd Koninkrijk
Duitsland	Duitsland
Verenigd Koninkrijk	Finland
Frankrijk	Zweden
	Denemarken, Frankrijk
	België

In deze studie wordt de effectiviteit van parlementen indirect, doorheen de parlementaire instituties waargenomen. Gepoogd wordt de cohesiegraad in de parlamentsfracties te verklaren a.h.v. de institutionele uittekening van de parlementaire structuren en functies. Als leidraad in het onderzoek naar de cohesiegraad in fracties en de effectiviteit van parlementen wordt de brede literatuur-

<sup>18</sup> K. GLADDISH 'Parliamentary Activism and Legitimacy in the Netherlands' in PH. NORTON (ED) *Parliaments in Western Europe*. (London: Frank Cass, 1990), p. 103.

<sup>19</sup> PH. NORTON 'Legislatures in Perspective' in PH. NORTON (ED) *Parliaments in Western Europe*. (London: Frank Cass, 1990), p. 146, W. DEWACHTER 'De partijenstaat in de Westeuropese polyarchie: een proeve tot meting' *Res Publica*. 23, 1981, 1, p. 122.

traditie rondom parlementaire functies genomen. Wel dient het grote aantal functies dat vaak wordt onderscheiden, gereduceerd tot een werkbaar geheel. Norton besluit tot een viertal clusters van functies, waarin telkens meerdere deel-functies onderscheiden kunnen worden: 1) regeringsformatie en ontslag, 2) de rekrutering, selectie en training van regeringsleden, 3) de beleidsbeïnvloeding (o.m. belangenvertolking, wetgeving, controle...) en 4) legitimatie.<sup>20</sup>

## II. Fractiecohesie, regeringsformatie en -ontslag

Dat de regeringsformatie en -ontslag bij het parlement berust, is een sleutel-element van het parlementaire systeem: de regering geniet het vertrouwen van het parlement en dient haar ontslag te aanvaarden, wanneer dit vertrouwen op-houdt te bestaan. Om die reden kan worden geopperd dat de cohesiegraad in de fracties beduidend hoger is in parlementaire systemen dan in systemen, waarin dissident stemgedrag niet tot het ontslag van de regering aanleiding geeft. De oorsprong van deze vaststelling is wellicht te vinden in de confrontatie van de hoge cohesiegraad in de Britse parlementsfracties en de bijzonder lage cohesiegraad in het Amerikaanse Congres. De vaststelling vond evenwel ook bijval daarbuiten, o.m. in de relatief hoge cohesiegraad in het Canadese Lagerhuis.<sup>21</sup>

De cohesiegraad in de fracties van de Zwitserse *Conseil national* biedt een bijkomende bevestiging van deze these. Doordat het referendum door de oppositie als een obstructiewapen kan worden aangewend, worden regeringen in Zwitserland sinds 1959 proportioneel samengesteld uit de vier grote partijen. De regering wordt voor een termijn van vier jaar door het parlement aangesteld en kan niet door het parlement ten val worden gebracht, noch kan zij het parlement ontbinden.<sup>22</sup> De cohesiegraad in de fracties van het Zwitserse parlement is beduidend lager dan in de andere onderzochte parlementen: 5 van de 8 fracties kennen een rice-index die de 90 niet overschrijdt, de fractie met de laagste cohesiegraad kent een rice-index van 68, vergelijkbaar met de Amerikaanse partijen in de jaren 50.<sup>23</sup> Ook het ontbreken van een gedetailleerd regeerakkoord, dat de krachtlijnen van het overheidsbeleid uitzet, draagt geenszins bij tot een hogere cohesiegraad. Om die reden worden de Zwitserse fracties niet opgenomen in de analyse, wanneer de parlementaire invloed bij de regeringsformatie of -ontslag wordt bekeken.

In semi-presidentiële regimes staat de president vaak de regeringsverantwoordelijkheid t.a.v. het parlement in de weg. Het belangrijke aandeel dat de president heeft in de vorming van de regering, maakt regeringsleden in Frankrijk, maar ook in Finland meer open t.a.v. de wensen van de president dan t.a.v. de verzuchtingen van het parlement. Dit lijkt alvast één van de redenen waarom in de Finse Eduskunta de cohesiegraad relatief laag is in vergelijking met de andere parle-

20 PH. NORTON *Does Parliament Matter?* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993), p. 7.

21 L. EPSTEIN 'A Comparative Study of Canadian Parties' *American Political Science Review*. 58, 1964, p. 46.

22 P. LANFRANCHI, R. LÜTHI 'Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament: Roll Call Voting in the National Council', p. 100.

23 B. SINCLAIR 'Determinants of Aggregate Party Cohesion in the US House of Representatives, 1901-1956' *Legislative Studies Quarterly*. 2, 1977, 2, pp. 155-175.

menten.<sup>24</sup> In de Franse Assemblée nationale is de cohesiegraad, niettegenstaande de sterke positie van de president, evenwel niet minder hoog, m.n. in de socialistische fractie die van 1988 tot 1993 en opnieuw sinds 1997 aan het bewind is. Ook andere factoren als het electorale systeem, waarbij enkel een naamstem kan worden uitgebracht, of de meer individuele representatieopvatting van parlementsleden<sup>25</sup> hebben wellicht een invloed op de lage cohesiegraad in de Finse fracties.

Ook in parlementaire systemen kennen de modaliteiten van de regeringsformatie, alsook de inbreng van de parlementsfracties hierin evenwel een zekere variëteit.<sup>26</sup> In het Verenigd Koninkrijk ligt de regeringsformatie eenvoudig in handen van de kiezer; één van beide grote politieke formaties beschikt nagenoeg steeds over een meerderheid van de zetels in het Lagerhuis. De blokvorming in het partijenlandschap in Frankrijk en de Bondsrepubliek benadert deze situatie, doordat mogelijke coalities reeds voor de stembusgang bekend zijn. In andere landen verloopt de coalitievorming volgens een complex informeel scenario.

Dat niet het parlement de regering aanstelt heeft verder nauwelijks invloed op de cohesiegraad in de parlementsfracties. Een directe regeringsinvestituur door de kiezer resulteert in een relatief hoge cohesiegraad in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek. Parlementen, waar de kiezer een dergelijke invloed op de regeringsformatie ontbeert, kennen zowel een hogere als een lagere cohesiegraad. De lagere cohesiegraad die kon worden verondersteld op grond van de geringere controle van de partijleidingen op de regeringsformatie en de argwaan waarmee parlementsfracties de eigen legitimiteitsinstroom van de regering bejegenen, lijkt zich aldus niet te materialiseren. M.n. de homogene Britse regeringsfractie behoudt met een rice-index van 99.0 een hoge graad van cohesie.

Hoewel de reële invloed van een formele investituurstemming beperkt is, kennen parlementsfracties in dit geval een hogere cohesiegraad; wel is de verklarende kracht relatief bescheiden. In de Belgische Kamer vormt de formele investituurstemming, waarbij de regering een meerderheid van de stemmen dient te bekomen, het eindpunt van een lang formatieproces dat gemiddeld 78 dagen beslaat; het parlement vervult in dit proces behoudens op dit allerlaatste ogenblik zelfs na de goedkeuring door de partijcongressen- nauwelijks een rol. Het bestaan van dit formele bekrachtigingsmoment en een bijzonder hoge cohesiegraad zijn wellicht beide toe te schrijven aan het overwicht van de extra-parlementaire partijorganisaties t.a.v. de fracties. In tegenstelling tot de andere Scandinavische parlementen kent ook de Zweedse Riksdag een formele investituurstemming; elders lijkt de afwezigheid van een vereiste positieve meerderheid de weg te openen voor frequente minderheidsregeringen die stilzwijgend het vertrouwen van het parlement genieten. In het Zweedse parlement is de hoge cohesiegraad evenwel niet het resultaat van de ondergeschikte positie van de fractie

24 T.K. JENSEN 'Party Cohesion', p. 213.

25 Slechts 9% van de Finse parlementsleden acht zich vertegenwoordiger van de partij; in de andere Scandinavische landen varieert het aantal tussen 52% in IJsland en 77% in Zweden. P. ESAIASSON 'How Members of Parliament Define their Task' in P. ESAIASSON, K. HEIDAR (ED) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. (Columbus: Ohio State University Press, 2000), p. 59.

26 L. DE WINTER 'The Role of Parliament in Government Formation and Resignation' in H. DÖRING (ED) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), pp. 115-151.

t.a.v. de extra-parlementaire partij. Hoewel het partij- en fractievoorzitterschap nagenoeg steeds in handen van dezelfde persoon zijn, lijkt de verstrengeling van extra-parlementaire partij en fractie veeleer ten voordele van de laatste.<sup>27</sup>

Belangrijker is evenwel de reële inbreng van parlamentsfracties in het formatieproces. De gemiddelde rice-indexscore is ruim 2 punten hoger in parlementen die in het formatieproces niet geraadpleegd worden. Opnieuw wordt de negatieve relatie tussen de effectiviteit van parlementen en de cohesiegraad in parlamentsfracties bevestigd, zij het niet ondubbelzinnig: naarmate parlementen een meer zelfstandige invloed op de regeringsformatie uitoefenen, neemt de cohesiegraad in de fracties af. De inbreng van de fracties bij het vormen van de regering is het meest uitgesproken in de Bondsrepubliek, Denemarken, Noorwegen en Finland. Hoewel Wiberg de Finse Eduskunta als een participatie of 'Fraktionparlament' betitelt,<sup>28</sup> is de cohesiegraad in de Finse fracties merkbaar lager dan in fracties in de andere parlementen. Meer dan in de andere parlementen heten de Finse fracties meer georiënteerd op de regering en onderhouden Finse parlementsleden courante contacten met regeringsleden.<sup>29</sup> Anderzijds behoren de parlementen in de Bondsrepubliek, Noorwegen en Denemarken, ondanks de relatief hoge cohesiegraad, ongetwijfeld tot de meest invloedrijke in het onderzoek.

TABEL II

Fractiecohesie, regeringsformatie en -ontslag<sup>30</sup>

	Bivariate correlatie met r.i.	Verklaarde variantie (r <sup>2</sup> )
Parlementair systeem	0.64***	0.41***
Semi-presidentieel systeem	-0.22	0.05
Directe investituur	0.19	0.04
Investituurstemming	0.29*	0.09*
Parlementaire inbreng in formatie	-0.33*	0.10*
Positieve ontslagprocedure	0.20	0.04
Ontslag bij stemming	0.18	0.03
% regeringsval in parlement	0.43**	0.19**

Ondanks de vaststelling dat een strikte cohesie noodzakelijk is in het licht van de regeringsstabiliteit, heeft de wijze waarop het parlement de regering tot ontslag kan bewegen nauwelijks invloed op de cohesiegraad in de fracties. Ook wanneer een specifieke ontslagregeling formeel verhindert dat het parlement de re-

27 M. HAGEVI 'Parliamentary Party Groups in the Swedish Riksdag' in K. HEIDAR, R. KOOLE *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*. (London: Routledge/ECPR, 2000), p. 153, 159

28 M. WIBERG 'The Partyiness of the Finnish Eduskunta' in K. HEIDAR, R. KOOLE *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*. (London: Routledge/ECPR, 2000), p. 161.

29 K. HEIDAR 'Parliamentary Party Groups' in P. ESAIASSON, K. HEIDAR (ED) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. (Columbus: Ohio State University Press, 2000), p. 193, 199.

30 Steeds worden \*\*\* gebruikt wanneer de p-waarde kleiner is dan .001, \*\* wanneer de p-waarde kleiner is dan .01 en \* wanneer de p-waarde kleiner is dan .05.



gering bij een eenvoudige stemming tot ontslag dwingt, is de cohesiegraad niet noemenswaardig lager. Integendeel, de cohesiegraad is er net hoger, al is dat wellicht eerder het gevolg van de lage cohesiegraad in de Finse fracties. De cohesiegraad in de andere fracties is lager, maar ook hoger dan de cohesiegraad in parlementen met een specifieke ontslagregeling. In de Bondsrepubliek is de regering slechts tot ontslag gedwongen wanneer de Bundestag tevens een opvolger aanduidt die over een meerderheid beschikt. In Frankrijk vermag enkel een 'motion de censure' de regering te ontslaan; bij deze motie waarover slechts 48 uren na indiening kan worden gestemd, worden enkel de stemmen geteld die de motie steunen. Tevens is het aantal zulke moties die parlementsleden in een legislatuur kunnen indienen beperkt. In de Zweedse Riksdag is een absolute meerderheid eerder dan een toevallige (relatieve) meerderheid vereist.

Ook waar een positieve ontslagregeling bestaat, nemen regeringen in de praktijk soms ontslag bij een nederlaag op een belangrijke stemming. Anderzijds nemen regeringen soms geen ontslag na een nederlaag in een stemming, ook al zijn zij hiertoe krachtens de formele regels van de regeringsverantwoordelijkheid gehouden. O.m. in het Verenigd Koninkrijk kan de mythe na enkele geruchtmakende voorbeelden niet langer volgehouden worden dat regeringen ontslag nemen na een nederlaag bij eender welke stemming; slechts wanneer de vertrouwenskwestie uitdrukkelijk of impliciet aan de maatregel werd verbonden is het ontslag van de regering waarschijnlijk. Enkel in België, Denemarken, Zweden en Finland nemen regeringen gewoonlijk ontslag na een nederlaag bij het stemmen.<sup>31</sup> Ondanks de aanwezigheid van de Finse fracties is de cohesiegraad licht (zij het niet significant) hoger, wanneer de regeringen bij elk van de vele honderden stemmingen ten val gebracht kunnen worden. Wanneer het aandeel regeringen dat door het parlement tot ontslag werd gedwongen, in rekening wordt gebracht, is de positieve relatie merkbaar sterker. Parlementen die de regering in het verleden het vaakst tot ontslag hebben gebracht en waar zulke dreiging het meest plausibel is, kennen een merkbaar hogere cohesiegraad dan parlementen, die niet zulke positie bekleden t.a.v. de regering. Deze vaststelling is evenwel in tegenspraak met de these dat meer zelfstandige, invloedrijke parlementen een lagere cohesiegraad zouden kennen. Ten dele wordt de relatie evenwel vertekend door de Belgische fracties. Onder invloed van perioden 1945-1950 en 1971-81 waarin regeringen elkaar snel opvolgden, stelt De Winter dat 23% van de Belgische regeringen door het parlement ten val werden gebracht. Dit is evenwel slechts het formele culmineerpunt van de regeringscrisis tussen de coalitiepartijen, De Winter geeft elders toe dat,

*'Since 1947, not a single cabinet fell through loss of a confidence vote in Parliament. Usually, the internal governmental cohesion collapses due to inter-party and intra-party conflicts and cabinet resigns before giving Parliament a chance to formally register its failure.'*<sup>32</sup>

Het zou incorrect zijn te denken dat het Belgische parlement op deze manier een grote zelfstandigheid zou hebben t.a.v. de regering en de politieke partijen die er deel van uitmaken.

31 L. DE WINTER 'The Role of Parliament in Government Formation and Resignation', p. 138.

32 L. DE WINTER 'Party Encroachment on the Executive and Legislative Branch in the Belgian Polity' *Res Publica*. 38, 1996, 2, p. 342.

## II. Fractiecohesie en de rekrutering, selectie en training van rege- ringsleden

Kandidaat-ministers worden in het parlementaire werk geschoold en gevormd. Het parlement vormt in zeker opzicht het potentieel, waaruit ministers naar voren treden, vaak ook wanneer een grondwettelijke onverenigbaarheid bestaat tussen beide mandaten. De tentoongespreide kwaliteiten in het debat, de dossierkennis en eloquentie in het bevechten van de tegenstander, de trouw aan de basisbeginselen en de partij groeien uit tot een selectiemechanisme. Bovendien kan t.a.v. een minister die in het parlement werd gerekruteerd, verwacht worden een grotere gevoeligheid aan de dag te leggen t.a.v. de in de fracties gehulde meningen.

Wanneer een belangrijke personele unie tussen de partij-in-het-parlement en de partij-in-de-regering te noteren is, behoort een hogere cohesiegraad tot de verwachtingen. Niet enkel verplicht de collectieve regeerungsverantwoordelijkheid de regeeringsleden de partijlijn te respecteren. Op die manier ontstaat een *pay-roll vote*, die m.n. in het Verenigd Koninkrijk tot een honderdtal stemmen oploopt. Daarenboven verhindert de aanwezigheid van de regeeringsleden de fractie een tegenpositie in te nemen t.a.v. de regering, doordat zij een eigen leiding ontbeert. Tenslotte neemt een soepeler communicatie in die omstandigheden wellicht een deel van de wrevel in de fractie weg, vooreer zij zich tot dissidente stemmen kan kristalliseren. De cohesiegraad is evenwel nauwelijks hoger in de parlementen in het onderzoek, waar de verenigbaarheid van een regeerings- en parlementair mandaat behouden werd. In de Noorse Storting en de Zweedse Riksdag wordt een hoge cohesiegraad vastgesteld, ondanks de onverenigbaarheid ingeschreven in de grondwet. Omgekeerd is de cohesiegraad in de Finse fracties relatief laag, hoewel regeeringsleden hun positie in het parlement behouden.

TABEL III

### Fractiecohesie en de rekrutering, selectie en training van regeeringsleden

Rekrutering, selectie en training	Bivariate correlatie met r.i.	Verklaarde variantie ( $r^2$ )
Verenigbaarheid mandaten	0.23	0.05
Homogene regeringen	0.19	0.04
% parlementaire rekrutering	0.45**	0.19**

De hogere cohesiegraad in de Noorse en Zweedse parlementen kan ook worden toegeschreven aan de homogene minderheidsregeringen die op het ogenblik van onderzoek aan het bewind waren. De hypothese verbergt verschillende verklaringsgronden. Ten eerste vervalt een controle op dissident stemgedrag bij coalitieregeringen, wanneer het verkiezingsresultaat de positie van de partij in de regeeringsformatie niet determineert. Ten tweede zou de polarisering t.a.v. de homogene regering de cohesie in beide kampen versterken. Tenslotte zijn de beleidsvoordelen voor een homogene regeeringspartij dermate groter, dat fractieleden deze voordelen en carrièrevooruitzichten niet willen hypothekeren door dissident stemgedrag. Op zich is de cohesiegraad in de landen in het onderzoek met een homogene regering nauwelijks merkbaar hoger; m.n. fracties in de Belgische Kamer en de Deense Folketing kennen een opmerkelijk hogere cohesiegraad ondanks de coalitieregeringen die er aan het bewind zijn.

Toch is de cohesiegraad in de fracties hoger, naarmate parlementen de functies van rekrutering, selectie en training van regeringsleden sterker vervullen. Het percentage regeringsleden dat uit het parlement werd gerekruteerd, toont een relatief sterke positieve band met de cohesiegraad in de fracties.<sup>33</sup> In het Verenigd Koninkrijk is het lidmaatschap van het Hoger- of Lagerhuis verplicht voor regeringsleden; maar ook in andere landen o.m. in België en Denemarken is het aandeel *parlementaire ministers* meer dan 80%. De cohesiegraad in de fracties overstijgt er nagenoeg steeds de 99 op de Rice-schaal. Omgekeerd is de cohesiegraad gemiddeld lager in de Franse Assemblée nationale of in de Finse Eduskunta waar omstreeks 65% van de ministers uit het parlement werden gerekruteerd. Desondanks tonen Noorse en Zweedse fracties dat de relatie geenszins volkomen is; fracties paren er een hoge cohesiegraad aan een geringe parlementaire rekrutering van regeringsleden.

#### IV. Fractiecohesie en de beleidsbeïnvloedende kracht van parlementen

De beleidsbeïnvloedende kracht van parlementen is een bijzonder complex gegeven. Bij de huidige stand van onderzoek kan niet gepretendeerd worden een exhaustief antwoord te vinden op de vraag hoe het overheidsbeleid eruit had gezien zonder de aanwezigheid van het parlement, op Nortons fundamentele vraag *Does Parliament Matter?*<sup>34</sup>, en of sommige parlementen meer belang hebben dan andere. Niet enkel overspant deze vraag diverse functies, o.m. de probleemformulering, de belangenvertolking, de belangenhiërarchisering, de agendasetting, het ontwerp van oplossing, wetgeving, controle van de regering en in zekere zin ook van de bureaucratie, de conflictbehandeling...<sup>35</sup> Zij overspant ook diverse structuren: het parlement kan het overheidsbeleid beïnvloeden door het eigen wetgevend initiatief, door de amendering van regeringsontwerpen, maar ook door het uitlokken van toegevingen, het bijsturen of doen opschorten van voorontwerpen. Deze taken vinden plaats in de plenaire vergadering, in de commissies, in partijwerkgroepen, in informele en persoonlijke contacten met regeringsleden e.d.m.

De zevenpuntenschaal die Döring in 1995 ontwikkelde om de regeringscontrole over de agendasetting in parlementen in kaart te brengen<sup>36</sup>, lijkt nauwelijks gerelateerd met de cohesiegraad in de fracties. In het Verenigd Koninkrijk is de agendabepaling eenvoudig in handen van de regering. In Frankrijk behoudt de regering een grotere meerderheid in het orgaan dat de agendasetting controleert, dan haar zetelaandeel gebiedt. In Zwitserland is dit orgaan proportioneel samengesteld en wordt bij meerderheid beslist. Telkens neemt de gemiddelde

33 De gegevens werden bekomen uit R. ANDEWEG, L. NIJZINK 'Beyond the Two-Body Image: relations Between Ministers and MPs' in H. DÖRING (ED) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), p. 160.

34 PH. NORTON *Does Parliament Matter?* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993).

35 Een meer volledige beschrijving van de verschillende functies van parlementen kan gevonden worden in W. DEWACHTER 'Het parlement: vijf modellen, n functies' in W. DEWACHTER, I. THOMAS, S. DEPAUW *Afscheid van het laatste dubbelparlement*. (Leuven: Acco, 1997), pp. 26-53 of S. DEPAUW *Cohesie in de parlementsfractions van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-97)*. (Leuven: Doctoraats thesis Afdeling Politologie, 2000), pp. 35-51.

36 H. DÖRING 'Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda' in H. DÖRING (ED) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), p. 225.

cohesiegraad in de fracties af. Naarmate de formele regeringscontrole verder afneemt, bereikt de cohesiegraad zowel hogere als relatief lage waarden. In België, Duitsland en Noorwegen wordt bij consensus de agenda vastgesteld in een proportioneel samengestelde commissie; de plenaire vergadering kan de agenda bij meerderheid wijzigen. In Denemarken, IJsland, Zweden en Finland werd de plenaire vergadering deze mogelijkheid niet geboden. De zelfstandigheid van parlementen in het vaststellen van de eigen agenda heeft zo nauwelijks invloed op de cohesiegraad in de fracties.

TABEL IV

## Fractiecohesie en de beleidsbeïnvloedende kracht van parlementen

Beleidsinvloed	Bivariate correlatie met r.i.	Verklaarde variantie (r <sup>2</sup> )
Agendacontrole door de regering (7-puntenschaal)	0.09	0.01
Agendacontrole commissies (factorscore)	0.29*	0.08*
Herschrijfbevoegdheid commissies (factorscore)	-0.43***	0.18***
Beperkingen wetsvoorstellen	-0.12	0.01
Beperkingen amendementen	0.46***	0.21***
% succesvolle wetsvoorstellen (t.a.v. ingediende wetsvoorstellen)	0.18	0.03

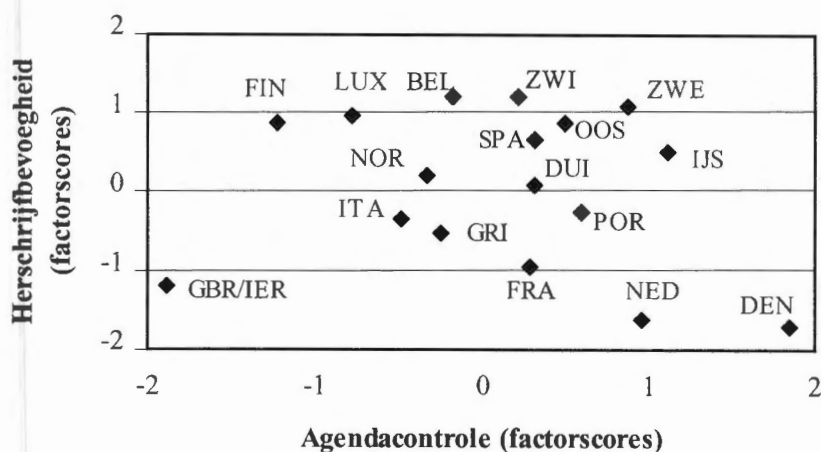
De beleidsbeïnvloedende kracht van parlementen lijkt vaak synoniem met de kracht van de commissiestructuur. Op grond van de vergelijking van het Britse Lagerhuis en het Amerikaanse Congres leken fracties en commissies elkaar bovendien uit te sluiten als machtscentrum: een element van actieve parlementen als het Amerikaanse Congres leek een afnemende cohesiegraad. Waar fracties de parlementaire werking dicteren, ontnemen zij ook de commissies de autonomie het beleid te beïnvloeden. Ook buiten de Angelsaksische context leek het patroon bevestigd te worden.<sup>37</sup> Op grond van procedurele, structurele en machtskenmerken van commissies in achttien Europese landen kwamen Mattson en Strøm in 1995 tot een tweetal factoren die de commissiestructuur beschrijven: de mate waarin commissies de controle hebben over de eigen agenda en de mate waarin zij de bevoegdheid hebben regeringsontwerpen te wijzigen en de eigen tekst als verdere basis van beraadslaging aan de plenaire vergadering aan te bieden.<sup>38</sup> In dit onderzoek hanteren we de door hen bekomen factorscores als indicatoren van de effectiviteit van de commissiestructuur.

37 M. SHAW 'Conclusions' in J.D. LEES, M. SHAW *Committees in Legislatures. A Comparative Analysis*. (Oxford: Martin Robertson, 1979), p. 394.

38 I. MATTSON, K. STRØM 'Parliamentary Committees' in H. DÖRING (ED) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), pp. 249-307.

FIGUUR II

De commissiesstructuur in de Europese parlementen



Op deze manier toont de commissiestructuur evenwel een vreemde paradox. Naarmate de controle van commissies over de eigen agenda toeneemt, wint ook de cohesiegraad in de fracties aan kracht. Anderzijds daalt de cohesiegraad, naarmate de commissies over meer omvangrijke bevoegdheden beschikken de regeringsontwerpen te herschrijven, o.m. het initiatiefrecht, het recht regeringsteksten te wijzigen, het recht documenten op te vragen... Commissies in het Britse Lagerhuis kennen een eerder zwakke agendacontrole, alsook geringe bevoegdheden t.a.v. de wetgevende functie. Doordat de wetgevende commissies in het leven worden geroepen voor de specifieke duur en behandeling van een wetsontwerp, is er nauwelijks een bijzondere specialisering. De relatief hoge cohesiegraad in de Britse fracties lijkt het logische gevolg van een weinig beleidsbeïnvloedend parlement, overschaduwed door de regering.

Andere parlementen combineren relatief hoge scores op beide factoren, o.m. de Zweedse Riksdag, de IJslandse Althingi, de Belgische Kamer, maar ook de Zwitserse Conseil national. Met uitzondering van de Zwitserse fracties kennen zij een eerder hoge cohesiegraad. Commissies in de Finse Eduskunta beschikken over een geringe autonomie in de agendasetting, maar tellen anderzijds ruime bevoegdheden voor het herschrijven van wetteksten. Commissies in de Deense Storting vormen nagenoeg het spiegelbeeld. De cohesiegraad in de Deense fracties behoort evenwel tot de hoogste in het onderzoek, de cohesiegraad in de Finse fracties tot de laagste. In dit opzicht lijkt de hypothese dat zwakke parlementen een hoge cohesiegraad hebben en sterke parlementen een lage cohesiegraad, niet ten volle bewaarheid te worden. Parlementen, waarin commissies ruimere wetgevende bevoegdheden toegekend werden, kennen weliswaar een lagere cohesiegraad, doch evenzeer kennen parlementen met meer zelfstandige commissies een hogere cohesiegraad.

Tevens is de cohesiegraad in de fracties paradoxaal hoger in sterkere parlementen, wanneer de slaagkansen van het parlementaire wetgevende initiatief als indicator wordt genomen. Parlementen waar belangrijke beperkingen gelden t.a.v. het indienen van wetsvoorstellen of amendementen, kennen in hoofdzaak een

lagere cohesiegraad, al kennen ook parlementen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Bondsrepubliek belangrijke beperkingen. In de Duitse Bundestag is het initiatiefrecht voorbehouden aan de fracties, niet aan de individuele parlementsleden. In het Britse Lagerhuis worden wetsvoorstellen behandeld op een tiental vrijdagen in een zittingsjaar, d.i. minder dan 5 % van de parlementaire tijd. Geen wetsvoorstel was ooit succesvol zonder de debattijd die de regering op de agenda vrijmaakt. Daarenboven dienen voorstellen die een impact hebben op de overheidsuitgaven of -inkomsten vergezeld te worden van de instemming van de regering. In de Franse Assemblée nationale belanden wetsvoorstellen op de complementaire agenda; enkel regeringsontwerpen bekomen een plaats op de prioritaire agenda. Op die manier controleert de regering of wetsvoorstellen behandeld worden. Fracties in parlementen die zulke beperkingen niet kennen, laten zowel hoge als lage cohesiegraden noteren.

Naarmate de slaagkansen van het parlementair initiatief toenemen, is de cohesiegraad in de fracties eerder hoog.<sup>39</sup> Het aandeel succesvolle wetsvoorstellen is het hoogst in IJsland en de Bondsrepubliek. Anderzijds worden slechts een klein aantal wetsvoorstellen wet in de Finse Eduskunta. Behoudens de Zweedse Riksdag, waar het parlementair initiatief opmerkelijk lage slaagkansen heeft, nemen de Scandinavische parlementen veeleer een tussenpositie in. Opmerkelijk zijn ook de relatief hoge slaagkansen van wetsvoorstellen -althans in vergelijkend opzicht- in de Belgische Kamer, ondanks de geringe beleidsinvloed die zij geniet. Wetsvoorstellen herbergen er vaak ook regeringsprojecten, die leden van de meerderheid werden ingefluisterd.

## V. Fractiecohesie en legitimatie

Vanuit zijn positie als belichaming van het verzamelde volk is het parlement ook het symbool van de democratie.<sup>40</sup> Louter reeds de aanwezigheid en het functioneren van een parlement verleent het staatsbestel een zekere legitimiteit; de burgers aanvaarden dat de spelregels gerespecteerd werden, dat de werkwijzen democratisch zijn en dat op die manier het algemeen belang wordt gediend. De formele bekrachtiging van regeringsontwerpen door het parlement biedt daarenboven een bijzondere legitimiteit aan het overheidsbeleid: de instemming van het volk. Elke regelgeving die haar origine buiten het parlement kent, draagt in dit opzicht de indruk van onrechtmatig handelen.<sup>41</sup>

39 De gegevens werden bekomen uit: I. MATTSON 'Private Members' Initiatives and Amendments' in H. DÖRING (ED) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), pp. 448-487, R. ANDEWEG, L. NIJZINK 'Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs' in H. DÖRING (ED) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), pp. 152-178.

40 PH. NORTON *The Commons in Perspective*. (Oxford: Martin Robertson, 1981), pp. 65-67.

41 PH. NORTON *Does Parliament Matter?* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993), p. 132.

TABEL V5

## Fractiecohesie en publiek vertrouwen

% in het publiek dat tevreden is met...	Bivariate correlatie met r.i.	Verklaarde variantie (r <sup>2</sup> )
De politieke partijen	0.01	0.00
Het parlement	-0.49**	0.24**

Net als het survey-onderzoek omtrent het vertrouwen in de instellingen in het kader van de *Eurobarometer*, waarop gesteund werd, beperkt Tabel IV zich noodgedwongen tot de landen van de Europese Unie in het onderzoek. Ondanks de nauwe verwantschap tussen het publieke vertrouwen in de politieke partijen en het parlement -de Pearson correlatie bedraagt .64-, toont enkel het vertrouwen in het parlement een nauwe relatie met de cohesiegraad in de fracties. Burgers drukken in hoofdzaak hun vertrouwen uit t.a.v. parlementen met een lage cohesiegraad, m.n. in Finland. Een te hoge cohesiegraad hindert mogelijk de belangvertolking door het parlement, waardoor het publieke vertrouwen in de instelling afneemt, doordat burgers zich niet vertegenwoordigd voelen. In de Belgische Kamer, waar fracties een bijzonder hoge cohesiegraad kennen, heeft het publiek nog nauwelijks vertrouwen. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek nemen in beide opzichten een tussenpositie in. De sterk gedisciplineerde fracties van de Deense Storting slagen er anderzijds wel in het vertrouwen van het publiek te behouden.

## VI. Fractiecohesie en effectiviteit van parlementen

Dat politieke instituties in belangrijke mate de cohesiegraad in parlementen vormgeven, toont de afwezigheid van partijspecifieke factoren. De variantie in de cohesiegraad van parlamentsfracties is beduidend kleiner tussen fracties in eenzelfde land of politiek systeem, dan tussen fracties -ook van eenzelfde politieke familie- over de landsgrenzen heen. Jensen concludeerde reeds t.a.v. de Scandinavische parlementen dat de verschillen tussen partijen klein zijn.<sup>42</sup> Vaak werd geopperd dat socialistische fracties een hogere cohesiegraad tonen, dat conservatieve fracties minder dissident stemgedrag kennen dan liberale fracties. Dit patroon treedt evenwel niet in alle parlementen in het voetlicht en biedt geen verklaring over de landsgrenzen heen. De cohesiegraad van parlamentsfracties toont nauwelijks een band met de plaats die zij innemen op de links-rechtsschaal in het politieke spectrum. Mogelijk ligt een meer curvilineaire relatie dicht bij de waarheid en neemt de cohesiegraad af in het politieke centrum, doch eenduidige patronen laten zich moeilijk ontdekken in het Europese partijenlandschap. Ook de omvang van de fractie heeft nauwelijks invloed op de cohesiegraad.

Ook de regeringsstatus -of de fractie deel uitmaakt van regering of oppositie- voegt nauwelijks iets aan het model toe. Meerderheidsfracties kennen vaak een hogere cohesiegraad ten gevolge hun verantwoordelijkheid t.a.v. de regeringsstabiliteit, maar institutionele factoren bieden een betere verklaringsgrond voor de variantie in de verschillende parlementen dan regeringsstatus. De cohesiegraad in een regeringsfractie in de Finse Eduskunta is merkbaar lager dan de cohesiegraad in een Belgische oppositiepartij.

42 T.K. JENSEN 'Party Cohesion', p. 217.

TABEL VI

## Fractiecohesie en effectiviteit van parlementen

	$\beta$	s.e.	Partiële R <sup>2</sup>
Intercept	81.276584	(2.34730264)***	
Agendascore commissies	1.967796	(0.34317826)***	0.2620
% Rekrutering regeringsleden	0.160273	(0.03113914)***	0.1938
% Regeringen gevallen in het parlement	0.088226	(0.03412940)*	0.0457
Homogene regeringen	4.145576	(0.80368096)***	0.1618
Investituurstemming	2.973855	(0.91082284)**	0.0427
		R <sup>2</sup>	0.7061
Sum of squares:	Regressie (df 5)	518.09	F=20.66
	Error (df 43)	215.63	P=.0001
	Totaal (df 48)	733.72	

Hoewel de bivariate relaties in hoofdzaak een negatieve relatie suggereren tussen de effectiviteit van parlementen en de cohesiegraad in de fracties, lijkt dit patroon om te keren wanneer ook de onderlinge verbanden tussen de onafhankelijke variabelen in rekening worden gebracht. De cohesiegraad in fracties lijkt toe te nemen naarmate parlementen over een grotere zelfstandigheid beschikken, in de agendabepaling van de commissiewerkzaamheden, in het verlenen of het weerhouden van het vertrouwen aan de regering en wanneer regeringsleden vaker uit het parlement gerecruteerd worden. Tevens is de cohesiegraad hoger -zij het eerder bescheiden- in homogene regeringen.

Het past evenwel deze resultaten met de nodige voorzichtigheid tegemoet te treden. In de eerste plaats wordt de cohesiegraad in fracties ook door tal van andere factoren beïnvloed dan de effectiviteit van parlementen: de omvang van de regeringsmeerderheid, de relatieve positie van de fractie t.o.v. de extra-parlementaire partij, de wijze van leidinggeven van de partijleiders... In de tweede plaats zijn institutionele kenmerken geenszins onafhankelijk van elkaar. De effectiviteit van parlementen is het resultaat van een complexe configuratie politieke structuren, processen en culturen, waarbij een enkel element de betekenis van het geheel kan wijzigen. In de data die bij de huidige stand van het onderzoek konden worden samengebracht, is een zekere mate van collineariteit niet weg te denken. In het voorliggende model kon de collineariteit slechts door de selectie van variabelen worden gereduceerd: bij geen van de onafhankelijke variabelen overstijgt het aandeel in de variantie dat op grond van de andere onafhankelijke variabelen kan worden verklaard, de.31.

Tenslotte wordt het resultaat in sterke mate beïnvloed door de lage cohesiegraad in de Finse fracties. Wanneer deze uit de analyse worden geweerd, is een eenduidig patroon nog nauwelijks merkbaar en nemen partijspecifieke factoren opnieuw een toonaangevende positie in. Hoewel bijkomend onderzoek voorzeker noodzakelijk is om de precieze relatie tussen de effectiviteit van parlementen en de cohesiegraad in de fracties in kaart te brengen, kunnen toch vragen opgeworpen worden bij de door Harmel en Janda vastgestelde negatieve relatie. Niet enkel is de Finse Eduskunta, die veruit de laagste cohesiegraad kent in de regio, geenszins het meest effectieve parlement in Noord-Europa. In tegenstelling tot de overige Scandinavische parlementen lijkt het Finse parlement gedurende de



jaren 80 geenszins aan beleidsinvloed te hebben gewonnen.<sup>43</sup> Ten gevolge het grote aantal partijen in het Deense, Noorse en Zweedse parlement en de afwezigheid van een dominante partij is een 'working parliament' tot stand gekomen, waarin in belangrijke mate onderhandeld wordt omtrent de beleidsinitiatieven van de regering.<sup>44</sup> Ook minderheidsregeringen dragen bij tot een reële parlementaire invloed op het beleid. Anderzijds behoort de cohesiegraad in deze parlementen tot de hoogste in het onderzoek.

In de reactieve parlementen van Europa is van een uitgesproken negatieve relatie tussen de effectiviteit van parlementen en de cohesiegraad in de fracties nauwelijks sprake. Sterke parlementen in Scandinavië en de Bondsrepubliek kennen een meer dan behoorlijke graad van cohesie, terwijl de Finse Eduskunta ondanks een lage cohesiegraad aan beleidsinvloed inboet. Wellicht heeft ook het type parlement en de relatie tussen de fractie en de extra-parlementaire partij een invloed. In 'debating parliaments', als het House of Commons, waar de klemtoon ligt op de confrontatie tussen meerderheid en oppositie, verhindert een hoge cohesiegraad de parlementaire taakuitoefening. In 'working parliaments' waar de klemtoon ligt op de onderhandelingen in commissies, is zulks minder vanzelfsprekend. Enkel wanneer de extra-parlementaire partij de besluitvorming in de partij domineert o.m. in België, staat een hoge cohesiegraad de autonomie van het parlement in de weg. Wanneer de fractie de partijbesluitvorming naar zich toetrekt, sluiten een hoge cohesiegraad en een effectief parlement elkaar niet uit. Hieromtrent dient verder onderzoek evenwel uitsluitsel te brengen.

### **Summary: Party Cohesion and the Effectiveness of Parliaments**

*Although parliamentary government is generally taken to be party government and party cohesion is acknowledged a key element thereof, it seems an accepted part of comparative parliamentary research that the effectiveness of parliaments and the level of party cohesion are negatively related. This is in part a remnant of the Anglo-American comparative studies that have dominated the discipline for a long time. Within reactive parliaments, this negative relation fails to materialise.*

*Combining results from earlier research and original data, it is demonstrated that a high level of party cohesion does not prevent parliaments to be an effective, independent player in government formation, the recruitment of cabinet ministers or policy making. Comparing ten European parliaments, the more effective parliaments do encompass parliamentary parties with the highest level of cohesion. A more crucial element is perhaps the characteristic of parliamentary parties as essentially oriented to the extra-parliamentary party or as a dominant element in the party-as-a-whole. Further research is however necessary.*

---

43 E. DAMGAARD 'Parliamentary Change in the Nordic Countries' in E. DAMGAARD (ED) *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. (Oslo: Scandinavian University Press, 1992), p. 204.

44 K. HEIDAR 'Parliamentary Party groups', p. 208.