

Q

‘Niet stoffig, toch?’

Terugblik op het kabinet-Rutte III

‘Niet stoffig, toch?’

‘Niet stoffig, toch?’

Terugblik op het kabinet-Rutte III

Redactie: Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman

Met bijdragen van: Joop van den Berg, Bert van den Braak, Caelesta Braun, Anjo Harryvan, Jan van der Harst, Alexander van Kessel, Tom Louwerse, Simon Otjes, Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman

Deel 16 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Het Montesquieu Instituut publiceert een maandelijks elektronische nieuwsbrief, De Hofvijver, waar u zich via de site op kunt abonneren; ook publiceert het Montesquieu Instituut naast de Hofvijver en de Montesquieu Reeks, policy papers en tal van blogs. Policy papers en blogs worden via de site gepubliceerd.

Voor zijn werk hoopt het Montesquieu Instituut op uw steun te kunnen rekenen: we zien dan ook graag donaties tegemoet op IBAN NL27 INGB 0004921799 ten name van het Montesquieu Instituut onder vermelding van ‘donatie’. Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag

070-363 01 05

www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-9161-608-2 NUR-code: 754

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2021 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

‘Niet zo’n stoffig kabinet, toch?’

Inleiding op Rutte III 7
Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman

Schrammen maar geen wonden

Premier Mark Rutte en de grenzen van de individualisering 13
Joop van den Berg

Kwartetten volgens goed vaderlandse traditie

Coalitieverhoudingen tijdens Rutte III 27
Alexander van Kessel

Oppositie met twee gezichten

Hoe links en recht omgingen met Rutte III 41
Bert van den Braak

Derde keer op de evenwichtsbalk

Parlementair stemgedrag tijdens Rutte III 55
Simon Otjes & Tom Louwerse

Buma, Pechtold en het machtsvacuüm

Het voortijdige vertrek van de fractievoorzitters van
CDA en D66 tijdens Rutte III 71
Gerrit Voerman

Aan tafel op het Malieveld

Rutte III en de omgang met het maatschappelijk middenveld 83
Caelesta Braun

‘Hij is er over gaan *denken*’ 95

Premier Mark Rutte en de Europese Unie tijdens Rutte III

Anjo Harryvan & Jan van der Harst

Bescheiden ambities en smalle marges

De wetgevingsoogst van Rutte III 105

Bert van den Braak

Derde keer op de evenwichtsbalk

Parlementair stemgedrag tijdens Rutte III

Simon Otjes en Tom Louwerse

Inleiding

Sinds 2010 wordt Nederland vrijwel permanent geregeerd door coalities die geen meerderheid hebben in ten minste één van de Kamers van de Staten-Generaal. Dit is een breuk ten opzichte van de periode daarvoor, waarin kabinetten beschikten over een meerderheid in beide Kamers. De enige uitzondering op deze serie van minderheidskabinetten zijn de eerste 500 dagen van het derde kabinet-Rutte, dat kon rekenen op de kleinst mogelijke meerderheid in de Eerste en de Tweede Kamer. Na die 500 dagen verloor ook deze coalitie de meerderheid in de Eerste Kamer: Evenwichtskunstenaar Rutte mocht voor de derde keer wisselende meerderheden gaan zoeken voor zijn beleid. Als minderheidskabinet kreeg het kabinet-Rutte III vervolgens in zijn laatste jaar te maken met de coronacrisis. Het besef dat partijen deze crisis gezamenlijk moesten aanpakken, leidde mogelijkwerwijs tot een depolitisering van het parlementaire debat en gedrag. Deze bijdrage onderzoekt het parlementair stemgedrag in de Tweede en de Eerste Kamer gedurende het derde kabinet-Rutte. De centrale vragen luiden wat de relatie is tussen coalitie en oppositie gedurende het kabinet-Rutte III, en of deze veranderd is door het verlies van de meerderheid in de Eerste Kamer en door de coronacrisis.

We richten ons primair op de Tweede Kamer, het huis waar het politieke primaat ligt, maar we kijken ook naar het stemgedrag in de Eerste Kamer. Onze centrale verwachting is dat het onderscheid in stemgedrag tussen coalitie- en oppositiepartijen tussen 2017 en 2020 geleidelijk vervaagt: eerst met het verlies van de meerderheid in de Eerste Kamer, dat de coalitie dwingt bredere steun voor haar voorstellen te zoeken en vervolgens met de coronacrisis, die aanvankelijk het politieke debat depolitiseert.

Kabinetten en stemgedrag

Onze analyse richt zich op drie factoren die een belangrijke rol kunnen spelen om de relatie tussen oppositie en coalitie te begrijpen: de meerderheidsstatus van het kabinet (*institutionele verklaring*), de politieke kleur ervan (*ideologische verklaring*) en de politieke vraagstukken waarmee de coalitie te maken heeft, in het bijzonder de coronacrisis (*crisisverklaring*).¹

Regeringsdeelname heeft een grote invloed op parlementair stemgedrag: coalitiepartijen opereren vaak ‘monistisch’. Het kabinet en de coalitiefracties werken nauw samen om er zeker van te zijn dat er geen kabinetscrisis komt.² Ze bepalen in onderling overleg de grote lijnen van het kabinetsbeleid. In het regeerakkoord zijn de belangrijkste afspraken gemaakt en coalitiepartijen verwachten van elkaar dat geen van hen een voorstel zal doen dat hiermee strijdig is.³ Ook over nieuwe onderwerpen die zich aandienen, maken coalitiepartijen afspraken.⁴

Wanneer het kabinet geen meerderheid heeft in beide Kamers, is van uit het perspectief van de regeringscoalitie alles anders. Overleg tussen de regeringspartijen is dan onvoldoende om een meerderheid veilig te stellen. Een oplossing is de vorming van een minderheidskabinet met gedoogsteun, waarbij een gedoogpartij aansluit bij dergelijk

¹ S. Otjes en T. Louwerse, ‘Een middenkabinet of een minderheidskabinet?’, in: G. Voerman (red.), *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II* (Den Haag, 2014), 35-48.

² S. Hix en A. Noury, ‘Government-opposition or left-right? The institutional determinants of voting in legislatures’, in: *Political Science Research and Methods*, 4 (2016), nr. 2, 249-273.

³ R. Holzacker, ‘National parliamentary scrutiny over EU issues. Comparing the goals and methods of governing and opposition parties’, in: *European Union Politics*, 3 (2002), nr. 4, 459-479.

⁴ T. Louwerse en A. Timmermans, ‘Coalition Politics in the Netherlands. Old Solutions to New Problems’, in: T. Bergman, H. Bäck en J. Hellström (red.), *Coalition Governance in Western Europe* (Oxford, 2021; nog te verschijnen).

coalitieoverleg.⁵ De reden dat er voor een gedoogconstructie gekozen wordt – en niet voor een meerderheidskabinet – kan zijn omdat er onoverbrugbare verschillen van mening zijn tussen de potentiële regeringspartijen over een aantal dossiers. De regeringspartijen en de gedogende partij trekken dan op de meeste thema's samen op, maar op de dossiers waarover ze van mening verschillen, zullen de regeringspartijen voor die dossiers moeten zoeken naar steun bij oppositiepartijen. Als er geen vaste gedoogpartner is, zal het kabinet bij *ieder* onderwerp op zoek moeten naar steun buiten de eigen gelederen. Vanuit dit perspectief is het niet meer dan logisch dat de meerderheidsstatus van een kabinet bepalend is voor het stemgedrag: een minderheidsregering kan zonder steun van partijen die geen ministers leveren, geen beleid maken. Onze eerste verwachting is daarom dat *parlementair stemgedrag tijdens minderheidskabinetten minder vaak langs coalitie-oppositielijnen loopt dan tijdens meerderheidskabinetten* (de 'institutionele verklaring'). Deze verwachting impliceert dat de relatie tussen oppositie en coalitie na de Eerste Kamerverkiezingen van mei 2019, waarin het kabinet-Rutte III zijn meerderheid in de senaat verloor, fundamenteel anders is dan daarvoor.

Een alternatieve verklaring voor parlementair stemgedrag is gelegen in de ideologie van de regerings- en oppositiepartijen.⁶ Waar een coalitie staat op het politieke speelveld, bepaalt hoe oppositiepartijen zich gedragen. De links-rechts tegenstelling en de tegenstelling tussen coalitie en oppositie kunnen namelijk samenvallen en dan elkaar

⁵ T. Bale en T. Bergman, 'Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand', in: *Government and Opposition*, 41 (2006), nr. 3, 422-449; F.J. Christiansen en R.B. Pedersen, 'The impact of the European union on coalition formation in a minority system. The case of Denmark', in: *Scandinavian Political Studies*, 35 (2006), nr.3, 179-197.

⁶ Hix en Noury, 'Government-opposition or left-right?'; T. Louwerse, S. Otjes, D.M. Willumsen en P. Öhberg, 'Reaching across the aisle. Explaining government-opposition voting in parliament', in: *Party Politics*, 23 (2016), nr. 6, 746-759.

versterken. Dit is bijvoorbeeld het geval als een regering bestaat uit rechtse partijen en de oppositie uit linkse partijen. De links-rechtstegenstelling en de tegenstelling tussen coalitie en oppositie kunnen ook niet samenvallen en elkaar zo verzwakken. Dat is het geval als er een middenkabinet is dat oppositie van zowel links als rechts te duchten heeft. Onze tweede verwachting is daarom dat *parlementair stemgedrag vaker langs coalitie-oppositielijnen zal lopen als het kabinet alleen uit rechtse (of linkse) partijen bestaat, dan als het kabinet uit zowel rechtse als linkse partijen bestaat* (de ‘ideologische verklaring’). Deze verwachting impliceert dat de relatie tussen oppositie en coalitie gedurende het kabinet-Rutte III min of meer stabiel is gebleven. Het ideologisch speelveld veranderde immers slechts in beperkte mate toen de coalitie haar Eerste Kamermeerderheid verloor: Rutte III bleef te maken hebben met oppositie van rechts en van links.

Vanaf het begin van 2020 houdt het coronavirus de maatschappij en politiek in zijn grip. Dit had niet alleen een groot effect op de politieke agenda, maar de crisissituatie zou ook depolitiserend kunnen werken. In crisistijd matigen oppositiepartijen vaker hun kritiek op de regering.⁷ Er werd een centrale rol gegeven aan wetenschappers zoals directeur Jaap van Dissel van het Centrum Infectieziektebestrijding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en het kabinet benadrukte dat zijn aanpak was gebaseerd op de beschikbare feiten.⁸ Het centrumrechtse kabinet rekruteerde zelfs tijdelijk een PvdA’er als minister van Medische Zorg. In de woorden van VVD-voorzitter Christianne van der Wal: ‘Van welke partij je bent is van ondergeschikt belang in deze tijden van crisis.’⁹ Politici als Rob Jetten (D66) riepen op het debat te depolitiseren: ‘Wat we niet moeten doen, weet ik nu wel: niet de wetenschap ter discussie stellen, niet onnodig politiseren, niet

⁷ T. Louwerse, U. Sieberer, O. Tuttnauer en R. Andeweg, *Opposition in times of crisis. Covid-19 in parliamentary debates*. Leiden University Working Paper (Leiden, 2020).

⁸ W. Boersema, ‘Een staatsman in crisistijd. Wat doet dat met het leiderschap van Mark Rutte?’, in: *Trouw*, 24 april 2020.

⁹ B. Rijlaarsdam, ‘Met PvdA’er Van Rijn kiest Rutte voor een ongewone oplossing in een ongewone crisis’, in: *NRC Handelsblad*, 20 maart 2020.

eindeloos discussiëren (...).¹⁰ Veel politiek analisten observeerden een depolitisering van de besluitvorming.¹¹ Dat zou dan ook zichtbaar moeten zijn in het stemgedrag in de Tweede Kamer: we verwachten dat *parlementair stemgedrag tijdens de coronacrisis minder vaak langs coalitie-oppositielijnen loopt dan voor de coronacrisis* (de ‘crisisverklaring’).

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op het parlementair stemgedrag van de Tweede Kamerfracties in de periode tussen het aantreden van het kabinet-Rutte III op 26 oktober 2017 en december 2020.¹² Om de cijfers in perspectief te plaatsen kijken we ook naar stemgedrag gedurende eerdere kabinetten. Daarnaast analyseren we het stemgedrag in de Eerste Kamer in de periode 2017-2020. We zijn bijzonder geïnteresseerd in de verschillen in stemgedrag in drie periodes: (1) de periode dat het kabinet een meerderheid had in Eerste en Tweede Kamer (tussen de beëdiging van het kabinet op 26 oktober 2017 en de beëdiging van de nieuwe Eerste Kamer op 27 mei 2019),¹³ (2) de periode als minderheidskabinet voor de aanvang van de coronacrisis en (3) de periode daarna. De eerste toespraak van premier Rutte vanuit het Torentje (17 maart 2020) nemen wij als startmoment van de coronacrisis.

Dit onderzoek is gebaseerd op de *Dutch Parliamentary Voting Dataset*.¹⁴ Dit bevat alle stemgedrag in de Tweede Kamer over moties,

¹⁰ W. Boersema, ‘Rob Jetten: De communicatie kan nog beter desnoods in het Turks of het Pools’, in: *Trouw*, 25 maart 2020.

¹¹ T.-J. Meeuws, ‘Hoe deze crisis de pijnlijke leegte van Haagse identiteitspolitiek openbaart’, in: *NRC Handelsblad*, 9 mei 2020; De Wijk, ‘Met polderen versla je Covid-19 niet’, in: *Trouw*, 9 oktober 2020; M. Sie Dhian Ho, ‘Corona is óók cultuur en politiek; Het coronabeleid is cultureel bepaald en betreft wezenlijke politieke keuzes’, in: *NRC Handelsblad*, 21 maart 2020.

¹² De dataverzameling liep tot 9 december 2020.

¹³ Op 24 september 2019 verloor het kabinet ook zijn meerderheid in de Tweede Kamer, toen Wybren van Haga uit de VVD-fractie werd gezet.

¹⁴ T. Louwerse, S. Otjes, C.M.C. van Vonno en H. van der Veer, ‘Dutch Parliamentary Voting Dataset’, zie: dataverse.harvard.edu/dataverse/dutchparl.

amendementen en wetten sinds 1918.¹⁵ Aangezien meestal per partij wordt gestemd, richt onze analyse zich op het gedrag van fracties. Deze data analyseren we op vier manieren. Ten eerste onderzoeken we de mate waarin de tegenstelling tussen oppositie en coalitie zichtbaar is in stemmingen: dit noemen we *coalitie-oppositie-stemmen*.¹⁶ Als alle coalitiekamerleden tegen stemmen en alle oppositiekamerleden vóór (of vice versa), is deze maat gelijk aan 1. In het geval dat stemkeuze en coalitiedeelname onafhankelijk van elkaar zijn, is de maat 0. Hoe sterker het onderscheid tussen coalitie- en oppositiepartijen in een stemming, hoe hoger de score op *coalitie-oppositie-stemmen*.¹⁷

De tweede analyse is gebaseerd op ruimtelijke modellen van stemgedrag. We maken deze met *optimal classification*. Dit is een methode die specifiek ontwikkeld is om parlementaire stemmingen om te zetten in ruimtelijke modellen.¹⁸ Deze methode geeft ons een tweedimensionaal model waarin de fracties zijn gepositioneerd op basis van hun gelijkenis

¹⁵ Het stemgedrag in de Eerste Kamer is gedownload vanaf eerstekamer.nl.

¹⁶ P. Van Aelst en T. Louwerse, 'Parliament without government. The Belgian parliament and the government formation processes of 2007–2011', in: *West European Politics*, 37 (2014), nr. 3, 475–496.

¹⁷ Dit wordt uitgedrukt in de volgende formule:

$$\phi_{co} = \left| \frac{(C_y O_n) - (C_n O_y)}{\sqrt{YNO C}} \right|$$

Hier is C_y is het aantal coalitiekamerleden dat vóór stemt en C_n het aantal coalitiekamerleden dat tegen stemt; voor oppositiekamerleden (O) geldt hetzelfde. Y, N, O en C verwijzen naar het aantal stemmen vóór, het aantal stemmen tegen, het aantal oppositiekamerleden en het aantal coalitie-kamerleden. In deze berekeningen beschouwen we de PVV, als gedoogpartner van het kabinet-Rutte-I, als coalitiepartij.

¹⁸ K.T. Poole, *Spatial models of parliamentary voting* (Cambridge, 2005). De methode laat zich als volgt beschrijven. Iedere stemming kan worden gezien als een lijn die partijen die voor stemmen scheidt van partijen die tegenstemmen. Optimal Classification (OC) zoekt naar een ruimtelijke plaatsing van partijen waarbij iedere stemming kan worden weergegeven als zo'n scheidslijn – en daarbij zo min mogelijk fouten worden gemaakt.

in hun stemgedrag. Als partijen op inhoudelijke gronden stemmen, verwachten we bijvoorbeeld dat FVD en PVV dicht bij elkaar worden geplaatst en PvdD en SP aan de andere kant. Maar als het behoren tot de oppositie een dominante factor is, verwachten we dat al deze partijen juist dicht bij elkaar staan. Dit is een inductief model waarin de afstanden betekenis hebben (dichterbij betekent dat partijen meer hetzelfde stemmen), maar de dimensies niet per se betekenis hebben. Dat is een kwestie van interpretatie achteraf.¹⁹

Ten derde kijken we specifiek naar wetgeving, in het bijzonder de steun van oppositiepartijen voor wetgeving (inclusief begrotingen en initiatiefwetten). Ten slotte gaan we dieper in op de akkoordenpolitiek onder Rutte III: we selecteren een aantal wetten in de drie onderzoeksperiodes en gaan na hoe het kabinet te werk ging om de steun van oppositiepartijen te verkrijgen.

Stemmingen

Als eerste kijken we naar de maat voor coalitie-oppositie-stemmen. Zoals boven al vermeld kan deze tussen de 0 (er is geen onderscheid tussen coalitie en oppositie in stemgedrag) en 1 (coalitie en oppositie stemmen strikt gescheiden) vallen. Gedurende het hele kabinet-Rutte III ligt deze maat op 0,44. Dat betekent dat als de coalitie als één blok stemt, ze ongeveer de helft van de oppositie aan haar kant heeft. Er is dus geen sterke verdeling tussen coalitie en oppositie. Als we inzoomen op de specifieke periodes (zie figuur 1), dan valt op dat de waarde nauwelijks verschuift: het is 0,47 in de meerderheidsperiode en iets lager (0,42) in de minderheidsperiode. Daarbij valt bovendien op dat er geen verschil is voor en tijdens de coronacrisis. Als we op maandniveau inzoomen (figuur 2), dan kunnen we zien dat het begin van de coronacrisis niet

¹⁹ Om deze interpretatie zo veel mogelijk te helpen roteren we de ruimtelijke modellen zodat de verticale as de coalitie- en oppositiepartijen verdeelt en de horizontale as zo goed mogelijk overeenkomt met de links-rechts dimensie van de Chapel Hill Expert Survey (zie R. Bakker e.a., 'Measuring party positions in Europe. The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010', in: *Party Politics*, 21 (2015), nr. 1, 143-152).

sterk afwijkt van de periodes daarvoor en daarna. Er zijn in maart en april 2020 weliswaar relatief weinig stemmen, maar de mate van coalitie-oppositie-stemmen is niet uitzonderlijk laag of hoog. Ook is er geen sprake van een heldere ontwikkeling in het stemgedrag tijdens de coronaperiode. Waar het gaat om parlementaire stemmen tussen coalitie en oppositie is het *business as usual* voor het minderheidskabinet-Rutte III.

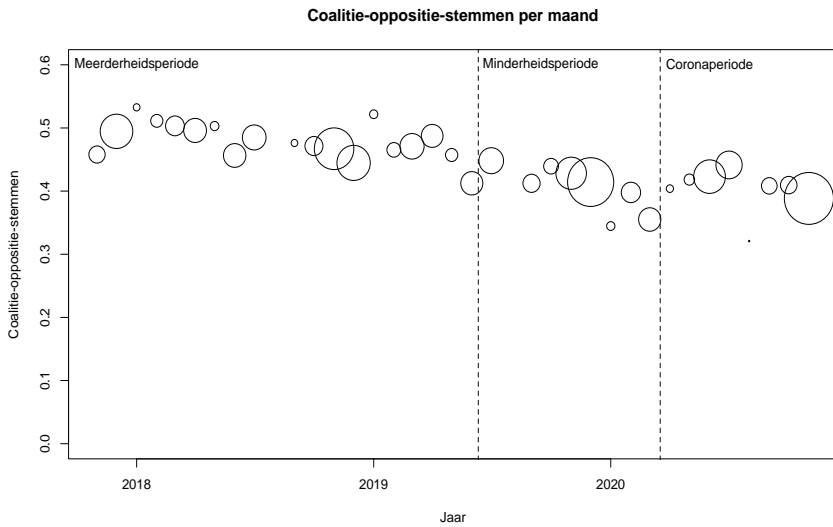
Van de voorgaande kabinetten lijkt het kabinet-Rutte III het meeste op het kabinet-Balkenende IV. Eigenlijk is dat heel logisch, aangezien het leeuwendeel van de voorstellen waarover wordt gestemd moties van de oppositie betreft. Zowel Balkenende IV als Rutte III zijn middenkabinetten die zowel vanaf de linkerkant als de rechterkant met oppositie te maken hadden. Beide kabinetten konden op de steun van de linkse oppositie rekenen als de coalitiepartijen tegen PVV-voorstellen stemden en op steun van de rechtse oppositie als ze tegen SP-voorstellen stemden.

In de Eerste Kamer is de scheidslijn tussen coalitie en oppositie nog minder goed zichtbaar. In de senaat is in alle periodes het niveau van coalitie-oppositie-stemmen heel laag (circa 0,20): de tegenstelling tussen coalitie en oppositie is niet zo scherp omdat een groot deel van de stemmen in de Eerste Kamer wetsvoorstellen betreft die met een ruime meerderheid worden aangenomen.

Figuur 1. Coalitie-oppositie-stemmen in verschillende periodes, 2007-2020

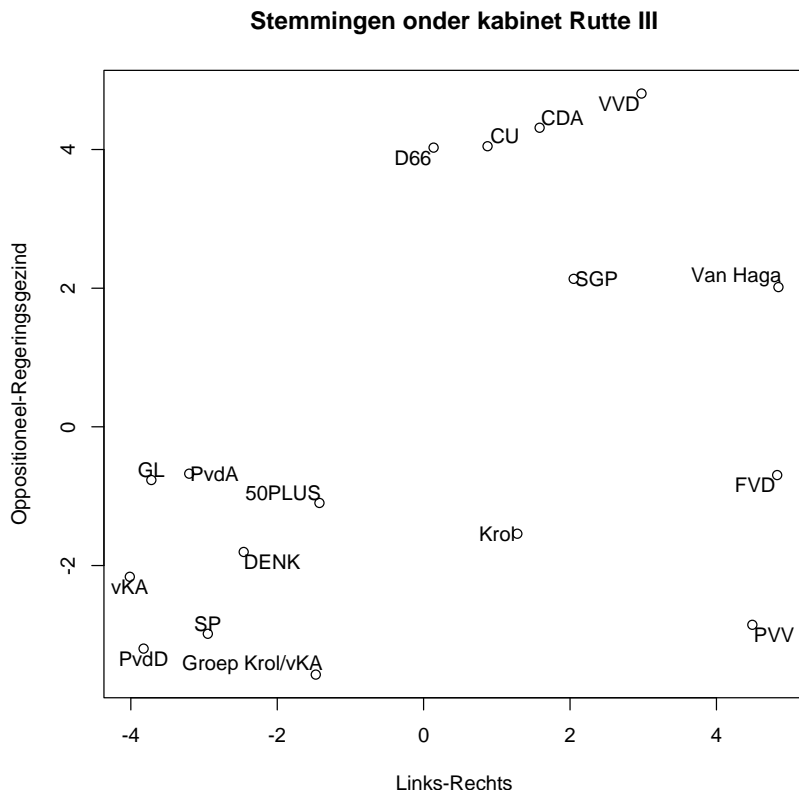
Kamer	Kabinet	Coalitie-oppositie-stemmen
Tweede Kamer	Balkenende IV	0.45
	Kabinet Rutte I	0.57
	Kabinet Rutte II	0.39
	Kabinet Rutte III	0.44
	Meerderheidsperiode	0.47
	Minderheidsperiode	0.42
	Coronaperiode	0.42
Eerste Kamer	Kabinet Rutte III	0.2
	Meerderheidsperiode	0.21
	Minderheidsperiode	0.19
	Coronaperiode	0.19

Figuur 2: Coalitie-oppositie-stemmen per maand, 2017-2020



N.B.: De bollen zijn de waarden van coalitie-oppositie-stemmen per maand, waarbij de grootte het aantal stemmen aangeeft.

Figuur 3. Ruimtelijk model van stemgedrag, 2017-2020



Figuur 3 toont een ruimtelijk model van het stemgedrag gedurende de hele periode Rutte III. Er zijn geen grote verschillen in drie periodes; daarom tonen we hier maar één figuur. Boven aan de figuur staan van links naar rechts de regeringspartijen D66, ChristenUnie (CU), CDA en VVD. Het is duidelijk dat de coalitie vaak hetzelfde stemt. In de bovenste helft van de figuur staat ook de SGP, die het kabinet vaak steunt. In de onderste helft van de figuur staan de andere oppositiepartijen: aan de rechterkant staan FvD en PVV. Aan de linkerkant staat de linkse oppositie: we zien hierin een onderscheid tussen GroenLinks (GL) en PvdA aan de bovenkant en SP en PvdD aan de onderkant. GL en PvdA zijn dus iets vaker geneigd om mee te stemmen met de coalitie dan SP

en PvdD. DENK en 50PLUS staan daartussenin. De figuur bevestigt het patroon dat we boven al zagen: het kabinet-Rutte III staat tussen de linkse en rechtse oppositie ingeklemd. Er zijn drie patronen mogelijk: of de coalitie stemt met het linkerblok mee, of zij stemt met het rechterblok mee, of de oppositie van links en rechts staat tegenover de coalitie. Let wel: de verticale as verklaart meer van het stemgedrag dan de horizontale as. Dit betekent dat een substantieel deel van de stemmen de coalitie en de oppositie scheidt.

Ten slotte kijken we naar stemmingen over wetgeving (tabel 1). Dit geeft een beeld van de mate waarin de voorstellen die coalitie deed, kon rekenen op brede instemming. We kijken hier naar 428 stemmingen over wetgeving waarin de coalitiepartijen samen optrokken. We zien hier duidelijk een verschil tussen de meer constructieve oppositie (PvdA, SGP en GroenLinks) die meer dan 90% van de wetgeving steunt en de meer radicale oppositie die minder steun verleent (SP, PVV, PvdD en FVD). De absolute waarden zijn hoog, zoals deze in Nederland altijd in internationale vergelijking hoog zijn: veel wetgeving kan op brede steun rekenen, wat zeker geldt voor begrotingen en technische wetwijzigingen. Het is dus vooral interessant om de relatieve verschillen tussen partijen en periodes onder de loep te nemen.

Als we kijken naar de drie verschillende periodes, dan vallen een paar patronen op. In de meerderheidsperiode is de steun voor wetgeving lager dan over het algemeen. In de minderheidsperiode stemmen sommige partijen meer mee met het kabinet dan voorheen (50PLUS SP en PVV) en andere minder (FVD, DENK, PvdA en PvdD). Met name voor FVD is de daling opvallend: FVD stemt slechts met twee op de vijf wetsvoorstellen in. In de coronaperiode veren al deze percentages op: 50PLUS stemt voor 99% van de wetgeving (meer dan SGP of PvdA). Ook de kritische oppositiepartijen op rechts (PVV en FvD) stemmen met zeven op de tien wetten in. De PvdD is in deze coronaperiode de meest kritische oppositiepartij. Waar het gaat om wetgeving zien we meer beweging dan bij de algemene maat van coalitie-oppositie-stemmen. Dit kan deels worden verklaard door de opstelling van de oppositie, maar allicht ook door het feit dat de regering minder politiek gevoelige

wetsvoorstellen indiende. Al met al zien we in het stemgedrag over wetgeving een duidelijk effect van de coronacrisis, maar veel minder van de minderheidssituatie van het kabinet.

Tabel 1. Percentage wetgeving gesteund door oppositiepartij, 2017-2020

Partij	Rutte III	Meerderheidsperiode	Minderheidsperiode	Corona-periode
PvdA	93%	91%	89%	97%
SGP	92%	91%	91%	93%
50PLUS	92%	85%	93%	99%
GL	91%	89%	89%	96%
DENK	86%	84%	80%	91%
SP	79%	74%	81%	84%
PVV	64%	59%	60%	72%
PvdD	62%	62%	61%	64%
FvD	56%	55%	41%	70%
N	428	187	104	137

Het aandeel van stemmingen over wetgeving waarbij oppositiepartijen hetzelfde stemmen als de coalitiepartijen. We kijken hier alleen naar stemmingen waarbij de coalitiepartijen alle vier hetzelfde stemmen.

Akkoordenpolitiek: samenwerking tijdens Rutte III

Ten slotte kijken we naar een aantal individuele dossiers. Zo kunnen we beter analyseren welke dynamieken een rol spelen in het stemgedrag en wat de rol is van ideologie, meerderheidsstatus en de coronacrisis. Het regeerakkoord bevatte een aantal opvallende voorstellen. Twee lichten we er hier uit: de Klimaatwet en de dividendbelasting. In het regeerakkoord omarmde de coalitie de Klimaatwet die in de voorgaande periode was ingediend door GroenLinks en de PvdA, met steun van andere toenmalige oppositiepartijen (D66, SP, ChristenUnie en 50PLUS). CDA en VVD werden na de formatie ook mede-indieners van de Klimaatwet. Op dit onderwerp opende de coalitie dus nog tijdens haar periode als meerderheidskabinet al haar armen richting de oppositie. De Klimaatwet is een goed voorbeeld van een wet die de coalitiepartijen en de

linkerzijde van de Kamer steunden. PVV, FVD, SGP en PvdD stemden tegen.

Op een ander dossier koos het kabinet juist niet voor samenwerking met de linkse oppositie: de dividendbelasting. Het afschaffen van de dividendbelasting was op verzoek van VNO-NCW in het regeerakkoord gekomen. De linkse partijen verzetten zich hiertegen. In 2018 herzagen de coalitiepartijen het regeerakkoord: de dividendbelasting zou blijven, maar de vennootschapsbelasting zou met eenzelfde bedrag worden verlaagd. Dat plan werd vervolgens in 2019 uitgesteld. In 2020 zette het kabinet datzelfde bedrag in voor de Baangerelateerde Investeringskorting. Dat voorstel kon rekenen op steun van FVD en – in de Eerste Kamer – de Groep-Otten (die in 2019 uit FVD was voortgekomen). De coalitie vond dus steun op rechts voor deze belastingkorting voor het bedrijfsleven.

Nadat de coalitie haar meerderheid verloor, sloot zij over meerdere dossiers akkoorden met de oppositie: over pensioenen en stikstof. GroenLinks en de PvdA tekenden op 5 juni 2019 (toen het duidelijk was de coalitie haar Eerste Kamermeerderheid zou verliezen) een akkoord over de pensioenen. De onderhandelingen hierover verliepen parallel op twee borden: het kabinet onderhandelde met de sociale partners én met enkele oppositiepartijen. De linkse partijen en het FNV trokken hierin samen op. Het kabinet kreeg met de liberalisering van de pensioenregels wat het wilde, de oppositiepartijen en de FNV kregen op andere dossiers hun zin, zoals een beperktere stijging van de AOW-leeftijd en een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers.²⁰

Over het stikstofdossier, vóór corona nog de grootste uitdaging van het kabinet, sloot de coalitie twee keer een akkoord. Op 17 december 2019 was er een 'geitenpaadje' open voor de noodwet-Stikstof: in de Eerste Kamer steunden de Onafhankelijke Senaatsfractie, 50PLUS, SGP en de

²⁰ Zie ook de bijdrage van Caelesta Braun in deze bundel.

Groep-Otten het voorstel. Een definitieve oplossing werd gezocht in het stikstofakkoord. Dit werd gesteund door 50PLUS, SGP en SP. De SP toonde zich op dit dossier flexibeler dan GroenLinks en de PvdA en kreeg in ruil voor haar steun voor de plannen om de stikstofuitstoot te verminderen toezeggingen voor de bouw van extra woningen en buurtzorghuizen.

Voor de begroting was het kabinet in 2019 en 2020 wel afhankelijk van GroenLinks en de PvdA. In 2019 koos GroenLinks – in wat men slechts als een vlaag van verstandsverbijstering kan omschrijven – ervoor al bij de Algemene Beschouwingen aan te kondigen dat de fractie alle begrotingen en het belastingplan van het kabinet zou steunen. Hiermee hadden alle andere oppositiepartijen hun onderhandelingspositie verloren. In 2020 zette GroenLinks samen met de PvdA wél in op een akkoord, specifiek over de begroting wonen en ruimte. Op 6 november werd bekend dat GroenLinks en de PvdA deze begroting zouden steunen in ruil voor een rem op de huren.

We hebben al gezien dat het kabinet tijdens de coronaperiode akkoorden sloot over de begroting en het stikstofdossier. Ook voor de aanpak van corona zelf moest het kabinet op zoek naar brede steun: de ‘Tijdelijke wet maatregelen covid-19’ bleek onvoldoende draagvlak te hebben in het parlement. Uiteindelijk kwamen PvdA, GroenLinks, SGP en 50PLUS tot een akkoord met de coalitiepartijen. Opmerkelijk was dat het initiatief hier in de Tweede Kamer lag: de aanpassingen werden geregeld door middel van een reeks amendementen.

Al met al valt in dit korte overzicht de flexibiliteit van het kabinet op: het heeft akkoorden gesloten met de PvdA en GroenLinks, maar ook met de SGP, 50PLUS en zelfs met de Groep-Otten en de SP. Dit bevestigt het beeld dat hierboven al is geschetst: de centrumrechtse coalitie kan soms over links en soms over rechts op zoek naar meerderheden.

Conclusie

Onze analyse van het parlementair stemgedrag gedurende Rutte III suggereert dat de ideologische positie van het kabinet een belangrijke factor was: als centrumrechts kabinet kan het soms steunen op oppositiepartijen op de linkerkant (zoals bij wonen, corona, klimaat en pensioenen) en soms op de rechterkant (zoals bij stikstof en belastingen). Vanuit het midden van het speelveld is het kabinet zo spelverdeler.

De verandering van meerderheidscoalitie naar minderheidscoalitie in mei 2019 heeft het kabinet niet fundamenteel van koers doen veranderen. We zien maar kleine veranderingen in onze kwantitatieve analyses. Ook vóór het verliezen van de meerderheid trok het kabinet met de oppositie op (bij de Klimaatwet). Daarna kostte de voorstem van oppositiepartijen soms meer. Bij de belangrijke financiële dossiers sloeg een welwillende houding van oppositiepartijen als GroenLinks en FvD de bodem onder de onderhandelingspositie van andere oppositiepartijen uit. Het onderscheid tussen minderheids- en meerderheidskabinetten speelt duidelijk de tweede viool ten opzichte van de ideologische positie van het kabinet.

De coronacrisis leidde niet tot sterke veranderingen in het parlementair stemgedrag. We zien in algemene zin geen toename in de mate waarin de coalitie en de oppositie hetzelfde stemmen. Alleen als we inzoomen op wetgeving, blijkt dat oppositiepartijen vaker wetgeving steunen. Dit beperkte corona-effect komt overeen met de analyse van Tweede Kamerdebatten in de coronatijd door Louwerse en collega's: de houding van oppositiepartijen was gemiddeld genomen relatief positief in maart en april 2020, maar werd al snel even kritisch als voor het begin van de coronacrisis.²¹ Het FVD en de PVV leveren fundamentele kritiek op het coronabeleid van het kabinet. Daardoor moet het kabinet naar links kijken voor steun, maar dat deed ze op veel dossiers toch al.

²¹ Louwerse e.a., *Opposition in times of crisis*.

De derde evenwichtsact van premier Mark Rutte, proberen een kabinet staande te houden dat geen meerderheid heeft in beide huizen van de Staten-Generaal, is daarmee bijna zo normaal geworden dat het deel lijkt uit te maken van een Nederlandse traditie: vanuit het midden van het politieke speelveld steun zoeken voor wetgeving. Gezien de hoge mate van politieke fragmentatie lijkt het lastig te worden om na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 een coalitie te sluiten die kan rekenen op een meerderheid in beide Kamers. En dat is ook niet per se nodig: Rutte of zijn opvolger kan prima per dossier op zoek naar parlementaire steun.