

Voorspelling van coalitieakkoorden in 2021

10 mei 2021

Frans Stokman en Lars Padmos¹

Inleiding

Voor de 6^{de} keer voorspellen we de uitkomsten van de coalitieonderhandelingen. In vergelijking met eerdere jaren is het correct voorspellen van de coalitieonderhandelingen van 2021 waarschijnlijk het lastigst. Er zijn namelijk drie eigenschappen van de verkiezingen van 2021 die het voorspellen bemoeilijken.

Allereerst de aanloop naar de verkiezingen. Waar normaal gesproken tijdens de verkiezingscampagne het gaat over voor partijen belangrijke thema's, stond nu de coronacrisis en de aanpak centraal. Informatie over partijen hun posities en het belang wat partijen hechten aan de voor hun belangrijke beslispunten kon minder verkregen worden uit de debatten. Ten tweede heeft de verkiezingsuitslag een verder gefragmenteerd speelveld in de Tweede Kamer opgeleverd. Maar liefst 17 partijen, waarbij de grootste partij slechts 34 zetels heeft, drie partijen 1 zetel hebben en er veel partijen tussen de 5 en 9 zetels hebben. Hierdoor zijn niet alleen meer partijen nodig voor een meerderheid, maar ook het aantal mogelijke formaties is daardoor groot. Deze fragmentering is overigens een ontwikkeling die al langer zichtbaar is in de Nederlandse politiek. Ten derde heeft de publicatie van de notities van de verkenner en de commotie die daarop volgde grote schade berokkend aan het coalitieproces en het onderlinge vertrouwen tussen de partijen. De bereidwilligheid van partijen om met elkaar samen te werken is daardoor afgenomen. Sommige partijen lijken zich zelf ook al buitenspel te hebben gezet door het steunen van moties van wantrouwen tegenover de fractievoorzitter van de grootste partij, de VVD.

De drie voorgaande aspecten bemoeilijken het voorspellen van mogelijke coalitieakkoorden. Des te meer reden om los van alle gebeurtenissen *objectief vanuit de partijprogramma's* te kijken welk beleid te verwachten is bij verschillende coalities en welke coalities het meest waarschijnlijk zijn. Wij hebben op 12 hoofdonderwerpen de beleidsstandpunten en prioriteiten van zes politieke partijen bepaald. Deze hoofdonderwerpen zijn gebaseerd op hun verkiezingsprogramma's en de analyses van het CPB en PBL. De relatieve invloed van de partijen in de onderhandelingen is bepaald op basis van de zetelverdeling in de nieuwe Tweede Kamer. Met het REX Decide Model zijn vervolgens slaagkans en uitkomsten van onderhandelingen binnen coalities voorspeld.

¹ Frans Stokman (1941) studeerde politicologie en promoveerde aan de UvA; van 1977-2006 was hij hoogleraar en daarna honorair hoogleraar aan de RuG bij Sociologie. Zijn hoofdspecialisatie is politieke besluitvorming. De door hem en Reinier van Oosten ontwikkelde methodiek *DECIDE* is door hem en diverse medewerkers toegepast op besluitvorming in het bedrijfsleven en in de politiek op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

Lars Padmos (1995) studeerde Sociologie aan de Rijksuniversiteit te Groningen en is Beleidsmedewerker Statenfractie D66 Fryslân. Lars schrijft dit op persoonlijke titel.

Partijen, zetels en meerderheidscoalities

In deze studie hebben we alleen partijen meegenomen die beschouwd mogen worden als potentiële coalitiepartijen én hun partijprogramma's hebben laten doorrekenen door het CPB en PBL. Deze laatste restrictie is nodig omdat wij bij een aantal onderdelen van de mogelijke coalitieakkoorden gebruik maken van de doorrekeningen van de partijprogramma's door deze twee bureaus. In de media worden ook VOLT en JA21 genoemd als mogelijke coalitiepartners, maar deze vallen af omdat hun partijprogramma's niet zijn doorberekend. Datzelfde geldt voor de PVV.

Tabel 1 geeft de zetelverdeling van de potentiële coalitiepartijen in de Tweede Kamer. In coalitieonderhandelingen is de invloed van de partijen egaler verdeeld dan in de Tweede Kamer, omdat beslissingen in de Tweede Kamer genomen worden met enkelvoudige meerderheden, terwijl die in coalitieonderhandelingen genomen worden op basis van unanimititeit. Daarom hebben wij als indicator van de potentiële invloed in de onderhandelingen de derdemachtswortel genomen van het aantal zetels in de Tweede Kamer. Daarmee blijven grotere partijen een groter gewicht houden, maar is de invloedverdeling aanzienlijk egaler.

Tabel 1: Zetelverdeling en relatieve invloed van de beschouwde potentiële coalitiepartijen in de onderhandelingen.

Partij	Zetels	Potentiële invloed
VVD	34	0.10376078
D66	24	0.09149856
CDA	15	0.07823017
PvdA	9	0.06598188
SP	9	0.06598188
GL	8	0.06067967
CU	5	0.05424177

Met deze restricties zijn eigenlijk alleen coalities mogelijk waarin zowel de VVD als D66 en CDA participeren. Zonder de VVD zijn zelfs zeven partijen nodig om een meerderheid van 76 zetels te halen! We hebben dan ook alleen coalitieakkoorden van de volgende partijen onderzocht, VVD, D66, CDA, CU, PvdA en GL. De onderzochte coalities hebben we weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2: Mogelijke coalities en aantal zetels

Coalitie	Partijen	Zetels
Rechts	VVD/D66/CDA +CU	78
Breed	VVD/D66/CDA +PvdA +GL	90
Midden sociaal	VVD/D66/CDA +PvdA	82
Midden duurzaam	VVD/D66/CDA +GL	81

Hoofdonderwerpen in de coalitieonderhandelingen: beleidsposities van de politieke partijen en hun belang bij een uitkomst dicht bij hun positie

Wij voorspellen coalitieakkoorden op basis van 12 issues (onderwerpen). Zes issues betreffen voorstellen van de politieke partijen voor extra uitgaven op drie beleidsterreinen (onderwijs, milieu en defensie). Drie andere issues hebben betrekking op verhoging van milieubelasting, lastenontwikkeling voor het bedrijfsleven en verwachte percentage CO₂-reductie in 2030. Al deze issues zijn op verzoek van de politieke partijen doorgerekend door het Centraal Plan Bureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Bij vijf van deze issues gaat het om de financiële effecten voor het overheidsbudget, bij de zesde om het percentage CO₂-reductie in 2030 die door de maatregelen wordt gerealiseerd.

Bij de zes andere issues zijn de beleidsvoorstellen kwalitatief van aard. Daarvoor hebben wij zelf de posities van de partijen ingeschat en op een schaal van 0-100 geplaatst. Het gaat hierbij om maatregelen op het gebied van zekerheid op het werk, marktwerking in de zorg, vreemdelingenbeleid, verduurzaming van de landbouw, hervorming van de woningmarkt en grootte van het minimumloon. De alternatieven op deze inhoudelijke issues zijn zo op een schaal van 0 tot 100 geplaatst dat lage scores meer rechtse standpunten representeren en hogere meer linkse (zie bijlage 1 voor de omschrijvingen van de posities op deze schalen).

Tabel 3 geeft een overzicht van de 12 issues.² Bijlage 1 geeft voor de zes partijen hun posities en een inschatting hoe belangrijk zij het vinden om in een regeerakkoord een uitkomst dicht bij hun positie te krijgen.

Tabel 3: Overzicht van de 12 issues in het onderzoek

Issues	CPB	PBL	Verkiezingsprogramma's
1. Extra onderwijsuitgaven (mld. euro's)	X		
2. Verhoging defensie uitgaven (mld. euro's)	X		
3. Lastenontwikkeling bedrijfsleven (mld. euro's)	X		
4. Verhoging milieubelasting (mld. euro's)	X		
5. Verhoging milieu uitgaven (mld. euro's)	X		
6. Klimaatdoelstellingen 2030		X	
7. Zekerheid werk (zekerheid)	X		X
8. Marktwerking zorg (zorg)	X		X
9. Vreemdelingenbeleid (vreemd)			X
10. Verduurzaming landbouw (landbouw)		X	X
11. Hervorming woningmarkt (woningmarkt)		X	X
12. Nivelleringseffecten (minimumloon)	X		

² In dit onderzoek is ervoor gekozen om niet een medisch-ethisch issue op te nemen. In de Tweede Kamer zijn onlangs al twee initiatiefvoorstellen door D66 ingediend. Wij nemen aan dat deze daarom geen rol spelen in de coalitieonderhandelingen. Indien dit wel een rol speelt, dan heeft een coalitie met CU minder slagingskansen.

Het besluitvormingsmodel

In het REX *Decide* Model ruilen partijen bilateraal posities uit om steun te verwerven van andere partijen op voor hen relatief belangrijke issues. In deze bilaterale ruilen krijgen beide partijen een gelijke nutswinst die maximaal is als een van de partijen helemaal naar de positie van de ander gaat in ruil voor een gedeeltelijke concessie aan de ander op het andere issue. Omdat dit laatste meestal niet gelijk is aan een expliciet gedefinieerde positie, bepaalt het REX model die verschuiving met een random component, waardoor ook betrouwbaarheids-marges van de uitkomsten (voorspellingen) kunnen worden bepaald (zie voor verdere informatie <https://stokman.org/decide-model.htm>).

Resultaten voor de vier coalities, meest waarschijnlijke en meest wenselijke formatie.

Op vier issues zijn de uitkomsten van de onderhandelingen onafhankelijk van de coalitie: de omvang van de defensie- en onderwijsuitgaven, de lasten voor het bedrijfsleven en de gerealiseerde CO₂ reductie in 2030. Te zien is in Tabel 4 dat de uitkomsten in iedere coalitie redelijk dichtbij elkaar liggen.

Tabel 4: Overwegend gelijke resultaten, ongeacht coalitie

Issue	Coalitie				
	Rechts	Midden duurzaam	Midden sociaal	Breed	
1. Onderwijs	8.7	8.7	8.7	8.7	mld. euro's
2. Defensie	1.2	1.2	1.2	1.3	mld. euro's
3. Lasten bedrijven	3.6	3.6	4.7	5.8	mld. euro's
4. Klimaatdoel	58	60	60	61	% CO ₂

Op de acht overige issues zijn de resultaten overwegend coalitie-afhankelijk, zoals Tabel 5 laat zien. De belangrijke uitkomsten hebben we dikgedrukt en cursief gemarkeerd. Hieronder bespreken we telkens de belangrijkste uitkomsten binnen een coalitie ten opzichte van de uitkomsten in de andere coalitie.

Tabel 5: Overwegend coalitie-afhankelijke resultaten,

Issue	Coalitie				
	Rechts	Midden duurzaam	Midden sociaal	Breed	
5. Milieubelasting	5.1	6.4	3.1	6.3	
6. Milieu-uitgaven	1.6	3.5	1.8	3.9	
7. Zekerheid	6	5	46	45	
8. Zorg	8	19	7	29	
9. Vreemdelingen	38	16	6	5	
10. Landbouw	17	23	13	26	
11. Woningmarkt	36	54	66	71	
12. Nivellerings-effecten	10	10	59	57	

De **Rechtse coalitie** wijkt vooral af door de hoge score op het issue van de vluchtelingen, *de* prioriteit van de Christen Unie. De CU is bereid duidelijk belangrijke concessies te doen op landbouw-, milieubeleid en woningmarkt, maar dit leidt niet tot overeenstemming over het vreemdelingenbeleid tussen VVD en CU. Voor zowel de VVD als de CU is het vreemdelingenbeleid het belangrijkste issue, maar hun posities staan lijnrecht tegenover elkaar met de positie 0 voor de VVD en de positie 90 voor de CU. De uitkomst van 38 voor het vluchtelingenissue is dan ook een uitkomst die voor beide partijen onacceptabel is. Ons model voorspelt dan ook dat deze coalitie dan ook niet tot stand zal komen.

In de **Midden duurzame coalitie** krijgt Groen Links belangrijke concessies voor verhogingen van milieubelasting en milieu-uitgaven, maar deze blijven controversieel. Dat is in mindere mate bij landbouw en zorg. Voor deze winsten moet Groen Links belangrijke concessies doen op de sociale issues, met name op zekerheid, nivelleringseffecten en vluchtelingen. Ook deze coalitie zal niet of uiterst moeilijk tot stand komen.

In de **Midden Sociale coalitie** weet de PvdA belangrijke winst te behalen op de issues nivelleringseffecten, sociale zekerheid, woningmarkt ten koste van de milieu-issues en landbouw. In deze coalitie blijven er minder controverses over dan in die van Midden Duurzaam.

In de **Breed coalitie** weten PvdA en Groen Links samen zowel de sociale als duurzame issues beter te realiseren. In Breed blijven landbouw en milieu-uitgaven behoorlijk controversieel, maar overigens lijken er geen grote problemen te ontstaan:

Tabel 6: Uitkomsten Breed en dichtbij positie partij

Issue	Uitkomsten
1. Onderwijs	8.74 mld. euro (dichtbij D66)
2. Defensie uitgaven	1.35 mld. euro (dichtbij CDA)
3. Lasten bedrijven	5.77 mld. euro (dichtbij CDA)
4. Klimaatdoel	61% CO2-reductie (dichtbij D66, GL)
5. Milieu belasting	6,28 mld. euro (dichtbij GL, D66)
6. Milieu uitgaven	3.93 mld. euro (dichtbij GL)
7. Zekerheid	SQ: handhaven ontslagrecht (dichtbij CDA)
8. Zorg	Minder marktwerking, zorgpremies niet omhoog, hoger salaris en meer zeggenschap voor verpleegkundigen (dichtbij CDA)
9. Vreemdelingenbeleid	Illegaal verblijf strafbaar, quotum kan 0 zijn, vergunning voor 3 jaar (dichtbij VVD)
10. Landbouw	SQ: structurele stikstofaanpak, krimp veestapel met gerichte opkoop + technologische innovatie (dichtbij CDA en VVD)
11. Woningmarkt	Meer overheid voor oplossen tekort en betaalbaarheid, sociale huur 40% bouwen, huurprijsstijging vrije sector sterk reguleren (dichtbij GL en PvdA)
12. Nivelleringseffecten	Stijging 13,3% bij 36 uur; gekoppelde uitkeringen volgen stijging (dichtbij PvdA)

Concluderend is onze aanbeveling dat PvdA en Groen Links eerst afspreken dat zij alleen samen in een coalitie met VVD, CDA en D66 gaan. Alleen dan krijgen we een breed gedragen economisch, sociaal en duurzaam beleid in een context waarin ook de VVD,

CDA en D'66 erkennen dat de lage lonen en de sociale uitkeringen omhoog moeten en alle partijen gebonden zijn aan internationale afspraken over het klimaat.

Bijlage 1:

Issue 1: Extra onderwijs uitgaven in mld. euro's.

Partijen	Posities in mld. euro's	Belang
VVD	1,3	0,5
CDA	2,6	0,45
D66	8,7	0,9
CU	5,7	0,5
PvdA	9,2	0,7
GL	9,7	0,6

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	8,7
Midden duurzaam	8,75
Midden sociaal	8,71
Breed	8,74

Issue 2: Extra defensie uitgaven in mld. euro's.

Partijen	Posities in mld. euro's	Belang
VVD	2,6	0,7
CDA	1,1	0,8
D66	0,1	0,4
CU	0,6	0,5
PvdA	0	0,4
GL	-1,7	0,3

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	1,22
Midden duurzaam	1,18
Midden sociaal	1,23
Breed	1,35

Issue 3: Verhoging lasten bedrijven in mld. euro's.

Partijen	Posities in mld. euro's	Belang
VVD	3,6	1
CDA	5,4	0,7
D66	15,4	0,6
CU	11,4	0,4
PvdA	41,7	0,9
GL	12,7	0,5

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	3,6
Midden duurzaam	3,6
Midden sociaal	4,7
Breed	5,77

Issue 4: Te realiseren CO2-reductie in 2030.

Partijen	Posities in mld. euro's	Belang
VVD	41 ³	0,6
CDA	46	0,5
D66	60	0,85
CU	52	0,8
PvdA	55	0,8
GL	63	1

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	57,98
Midden duurzaam	60,38
Midden sociaal	59,85
Breed	60,58

³ Voor de positie van de VVD hebben we gebruik gemaakt van de doorrekening van Kalavasta.

Issue 5: Extra milieubelasting in mld. euro's

Partijen	Posities in mld. euro's	Belang
VVD	8,6	0,7
CDA	0,3	0,5
D66	6,8	0,8
CU	5,7	0,75
PvdA	8,6	0,7
GL	6,1	0,9

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	5,12
Midden duurzaam	6,4
Midden sociaal	3,1
Breed	5,77

Issue 6: Extra milieu uitgaven in mld. euro's.

Partijen	Posities in mld. euro's	Belang
VVD	0,3	0,6
CDA	0,3	0,4
D66	1,9	0,7
CU	0,7	0,45
PvdA	1,8	0,45
GL	4,3	0,9

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	1,64
Midden duurzaam	3,46
Midden sociaal	1,75
Breed	3,93

Issue 7: Werk en zekerheid gezien vanuit werknemer.

Waarde	Betekenis
0	vrijwillige deelname pensioenfonds, aanpakken schijnconstructies
20	ontslagrecht versoepelen, verplichte verzekering voor zzp-ers
40	SQ handhaven ontslagrecht, geen verplichte verzekering
60	duidelijke rechtspositie voor zzp'ers en korte betalingstermijn
90	collectieve verzekering voor zzp'ers, verplicht recht op crisisinkomen
100	collectieve verzekering voor zzp'ers en recht op goed pensioen

Partijen	Posities	Belang
VVD	0	0,8
CDA	60	0,65
D66	20	0,8
CU	100	0,5
PvdA	70	1
GL	80	0,7

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	1,22
Midden duurzaam	1,18
Midden sociaal	1,23
Breed	1,35

Issue 8: Marktwerking zorg

0	Andere financiering zorg, op uitkomst per patiënt
30	Minder marktwerking, zorgpremies niet omhoog, hoger salaris en meer zeggenschap voor verpleegkundigen
70	Zorgverzekeraars worden zorginstellingen zonder winstoogmerk, meer regulering
90	Geen marktwerking in de zorg, eigen risico en zorgpremies lager
100	Geen eigenrisico, inkomensafhankelijke premie, ziekenhuisspecialisten in loondienst, zorgsalarissen omhoog

Partijen	Posities	Belang
VVD	0	0.7
CDA	30	0.6
D66	40	0.6
CU	60	0.7
PvdA	70	0.75
GL	90	0.75

Issue 9: Vreemdelingenbeleid.

Waarde	Betekenis
0	Illegaal verblijf strafbaar, quotum kan 0 zijn, vergunning voor 3 jaar
20	Quotum op draagvlak maar wel humaner beleid
30	SQ: quotum op 500, humaan beleid, vergunning voor 5 jaar
60	Quotum maar wel verhoging, humaner beleid, geen strafbaarstelling
90	Geen beperkend quotum en 5000 van de meest kwetsbare vluchtelingen opnemen, uitbreiding bed, bad, brood en begeleiding
100	Verblijfstatus automatisch als terugkeer niet mogelijk is, verruiming rechten vluchteling

Partijen	Posities	Belang
VVD	0	0.8
CDA	40	0.7
D66	60	0.65
CU	90	0.9
PvdA	60	0.3
GL	100	0.75

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	38
Midden duurzaam	16
Midden sociaal	6
Breed	5

Issue 10: Verduurzaming van de landbouw.

Waarde	Betekenis
0	Veestapel niet halveren, minder middelen voor uitkoop, technologische innovatie
30	SQ: structurele stikstofaanpak: krimp veestapel met gerichte opkoop + technologische innovatie
40	Structurele stikstofaanpak + extra middelen voor gerichte opkoop
60	Extra middelen voor halvering veestapel, focus op gerichte opkoop
70	Extra middelen voor halvering veestapel, focus op grootschalig opkoop
100	Extra middelen voor halvering veestapel, focus op grootschalige opkoop, verbod op megastallen

Partijen	Posities	Belang
VVD	0	0,5
CDA	0	0,9
D66	90	0,75
CU	40	0,7
PvdA	70	0,5
GL	100	0,85

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	16,97
Midden duurzaam	22,70
Midden sociaal	13,21
Breed	25,75

Issue 11: Hervorming woningmarkt

Waarde	Betekenis
0	SQ: vooral marktpartijen voor oplossen woningtekort
15	Marktwerking maar meer overheid voor woningtekort, verruiming capaciteit en bevoegdheden en bevoegdheden woningcorporaties
30	Marktwerking maar meer overheid voor oplossen tekort en betaalbaarheid, verruiming capaciteit, beperk huurprijsstijging vrije sector
70	Meer overheid voor oplossen tekort en betaalbaarheid, sociale huur 40% bouwen, huurprijsstijging vrije sector sterk reguleren
80	Veel meer overheid voor betaalbare woningen, vrije huursector reguleren, beleggers zwaarder belasten
100	Marktwerking afschaffen, huur verlagen en bevroren, mogelijkheid tot onteigening

Partijen	Posities	Belang
VVD	0	0.55
CDA	15	0.5
D66	30	0.5
CU	40	0.65
PvdA	80	0.75
GL	70	0.65

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	36
Midden duurzaam	54
Midden sociaal	66
Breed	71

Issue 12: Nivellerings-effecten (minimumloon)

Waarde	Betekenis
0	Wettelijk minimumuurloon bij 36 uur zonder doorwerking op uitkeringen
10	Stijging 10% zonder doorwerking op uitkeringen
30	Stijging 10% met 36 uur met alleen doorwerking op bijstand
40	Stijging 10% bij 36 uur met koppeling minimumuitkeringen en AOW
60	Stijging 13,3% bij 36 uur gekoppelde uitkeringen volgen stijging
90	Stijging 20% bij 36 uur gekoppelde uitkeringen volgen stijging.
100	Stijging 22,3% bij 36 uur gekoppelde uitkeringen volgen stijging

Partijen	Posities	Belang
VVD	10	0,7
CDA	0	0,3
D66	30	0,4
CU	40	0,6
PvdA	60	0,8
GL	90	0,7

Coalitie	Uitkomsten
Rechts	10,18
Midden duurzaam	10
Midden sociaal	59,27
Breed	57,28