

Het regeerakkoord van Rutte IV

**Confrontatie van het regeerakkoord met de voorspellingen van akkoorden van vier
mogelijke coalities op 16 maart 2021**

door

Frans Stokman en Lars Padmos

11 februari 2022

Samenvatting van de voorspellingen

In het rapport van 10 mei 2021¹ onderzochten wij vier coalitieakkoorden op 12 belangrijkste beslispunten, namelijk: **‘Rechts’**, bestaande uit VVD, CDA, D66 en CU, **‘Midden Duurzaam’**, bestaande uit VVD, CDA, D66 en GL, **‘Midden Sociaal’**, bestaande uit VVD, CDA, D66 en PvdA en **‘Breed’**, bestaande uit VVD, CDA, D66 en zowel GL en PvdA. Het onderzoek en de verwachte uitkomsten van de vier coalities zijn gepresenteerd op een digitaal uitgezonden lezing op 16 april 2021 voor het Groningse Instituut Sustainable Society. Bijlage 1 bevat de hoofdtekst van het rapport d.d. 10 mei 2021 waarin de uitkomsten voor deze vier coalities zijn voorspeld.

Na bijna een jaar formeren hebben de vier partijen VVD, CDA, D66 en CU op 15 december 2021 een regeerakkoord gesloten. In Tabel 1 toetsen wij in welke mate onze voorspellingen overeenkomen met de uitkomsten van dat regeerakkoord. Het regeerakkoord specificiert geen beleid over milieubelasting en milieu-uitgaven. Wij zijn daarom genoodzaakt deze vergelijking te beperken tot slechts 10 beleidsvelden. In Tabel 1a doen wij deze vergelijking numeriek. In Tabel 1b doen we de vergelijking op basis van de verbale omschrijvingen in ons onderzoek en de formuleringen/passages in het regeerakkoord. Op basis hiervan kunnen wij voor elk issue bepalen welke partij een standpunt heeft dat het dichtst bij onze voorspelling ligt en welke partij een standpunt heeft dat het dichtst bij het akkoord ligt. Voor zes van de tien issues komt onze voorspelling overeen met die van de daadwerkelijke uitkomst.

Om over alle issues een goede maat te krijgen van de grootte van de afwijking tussen onze voorspellingen en de feitelijk uitkomsten van de onderhandelingen, standaardiseren wij de issues op een schaal tussen 0 en 100. Hiertoe bepalen wij voor ieder issue de laagste en hoogste score over *alle* partijen in ons onderzoek (dus niet alleen over de coalitiepartners) en berekenen voor elke partij hun posities op deze gestandaardiseerde schaal. Het resultaat staat in Tabel 1c. Op deze schaal van 0 tot 100 wijkt onze voorspelling 16,19 punten af van de uitkomsten in het coalitieakkoord. Er zijn vier issues waar onze voorspelling substantieel afwijkt van de uitkomst, namelijk defensie-uitgaven, landbouw, onderwijs en woningmarkt. Het verschil tussen de voorspelling en de uitkomst is het grootst voor defensie-uitgaven en onderwijs. Laten we deze twee buiten

1. Zie bijlage

beschouwing, dan is het gemiddelde verschil slechts 7.64. Laten we vervolgens de issues landbouw en woningmarkt buiten beschouwing, dan is het gemiddelde verschil slechts 4,05.

In Tabel 2 kijken we nog eens vanuit een ander perspectief naar het regeerakkoord en onze voorspelde uitkomsten voor de vier coalities. In Tabel 2 vergelijken we onze voorspellingen voor de vier coalities op de tien issues met de uitkomsten van het akkoord. We kunnen dan voor elk issue bepalen voor welke coalitie een voorspelling wordt gedaan die het dichtst bij het akkoord ligt. Tabel 2 laat zien dat op zes van de tien issues de Rechtse coalitie het beste scoort, maar dat ook de duurzame coalitie hier dichtbij komt met 5 vijf issues, terwijl dat voor de coalitie Midden Sociaal en Breed maar voor 3 issues geldt. Dus een coalitie met GroenLinks zou in geringere mate afwijken van de Rechtse coalitie dan een met de PvdA of met beide partijen.

Tabel 1a: Toetsing voorspelling Rechts coalitieakkoord

issue	Voorspelling avg Voting	SD	Akkoord score/Meuro	Akkoord bij partij	Voorspelling bij partij
Defensie-uitgaven	1.22	1.19	3.00	VVD	CDA
Klimaatdoel	57.98	1.07	60	D66	D66
Landbouw	16.97	3.00	40	CU	VVD/CDA
Lasten bedrijven	3.60	0.00	1.20	VVD	VVD
Niveleringseffecten	10.18	0.37	10	VVD	VVD
Onderwijs	8.70	0.00	3.70	CDA	D66
Vreemdelingen	38.04	6.28	40	CDA	CDA
Woningmarkt	36.26	1.99	50	CU	CU
Zekerheid	5.70	2.06	10	D66/VVD	VVD
Zorg	7.63	2.19	10	VVD	VVD

Tabel 1b: Verbale omschrijvingen voorspelling en coalitieakkoord

Issue	Verbale omschrijving voorspelling	Verbale omschrijving coalitieakkoord
Defensie-uitgaven	defensie-uitgaven verhogen in Meuro's	p. 44 defensie-uitgaven op het EU-NAVO-gemiddelde brengen
Klimaatdoel	percentage CO2 reductie in 2030	p. 8 in 2030 tenminste 55% CO2 reductie, beleid gericht op 60%
Landbouw	standpunt CDA	p. 11/47 standpunt CU (40), misschien zelfs D66 (90)
Lasten bedrijven	lastenontwikkeling bedrijven	p. 23 lastenverlichting mkb. Standpunt VVD?
Niveleringseffecten	stijging 10% bij 36 uur met alleen doorwerking op bijstand	p.23 verhoging minimumloon met de uitkeringen (behoudens AOW)
Onderwijs	extra onderwijsuitgaven in Meuros	p. 45 structurele verhoging in kabinetsperiode
Vreemdelingen	Hoger quotum, humaner beleid, geen strafbaarstelling,	p.42 quotum naar 900, maar met ongewenst verklaring
Woningmarkt	deels score 30/deels score 70	p. 13/14 grote bouwagenda, verlaging sociale huur, sterke regiefunctie
Zekerheid	tussen positie 0 en 20	p. 23 zekerheid voor zzp-ers over aard arbeidsrelatie
Zorg	andere financiering, minder marktwerking	p. 33 passende zorg is de norm

Tabel 1c: Gestandaardiseerde afwijkingen van de voorspellingen t.o.v. het coalitieakkoord

Issue	Abs verschil akkoord - voorspelling	Schaalbreedte	Vershil op schaal 0-100)	Vershil op schaal 0-100)	Vershil op schaal 0-100)
Defensie-uitgaven	1.78	4.3	41.33	-	-
Klimaatdoel	2.02	22	9.17	9.17	9.17
Landbouw	23.03	100	23.03	23.09	-
Lasten bedrijven	2.40	38.1	6.30	6.30	6.30
Niveleringseffecten	0.18	100	0.18	0.18	0.18
Onderwijs	5.00	8.4	59.52	-	-
Vreemdelingen	1.96	100	1.96	1.96	1.96
Woningmarkt	13.74	100	13.74	13.74	-
Zekerheid	4.30	100	4.30	4.30	4.30
Zorg	2.37	100	2.37	2.37	2.37
Gemiddelde fout op schaal 0-100			16.19	7.64	4.05

Tabel 2: De voorspellingen van de vier akkoorden

	Akkoord Score/Meuro's	Voorspelling Rechts	Voorspelling coalitie			Dichtst bij akkoord
			Midden duurzaam	Midden sociaal	Brede coalitie	
Defensie-uitgaven	3.00	1.22	1.18	1.23	1.35	Breed
Klimaatdoel	60	57.98	60.38	59.85	60.58	Alle drie
Landbouw	40	16.97	22.70	13.21	25.75	Breed
Lasten bedrijven	1.20	3.60	3.60	4.70	5.77	Rechts/Duurzaam
Niveleringseffecten	10	10.18	10.00	59.27	57.28	Duurzaam
Onderwijs	3.70	8.70	8.75	8.71	8.74	Rechts/Sociaal
Vreemdelingen	40	38.04	15.84	5.99	4.70	Rechts
Woningmarkt	50	36.26	54.19	66.47	70.66	Duurzaam
Zekerheid	10	5.70	4.82	45.88	44.82	Rechts/Duurzaam
Zorg	10	7.63	18.58	7.47	28.68	Rechts/Sociaal
Milieubelasting	Geen melding	5.12	6.40	3.10	6.28	
milieu-uitgaven	Geen melding	1.64	3.46	1.75	3.93	
Aantal scores dichtst bij akkoord		6	5	3	3	

Bijlage

Voorspelling van coalitieakkoorden in 2021

10 mei 2021

Frans Stokman en Lars Padmos²

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

² 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.

zichzelf 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.

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 unanimiteit. 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.³ 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.

³ 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.

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		

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	<i>3.1</i>	6.3	
6. Milieu-uitgaven	1.6	<i>3.5</i>	1.8	<i>3.9</i>	
7. Zekerheid	6	5	<i>46</i>	<i>45</i>	
8. Zorg	8	<i>19</i>	7	<i>29</i>	
9. Vreemdelingen	<i>38</i>	16	6	5	
10. Landbouw	17	23	<i>13</i>	26	
11. Woningmarkt	<i>36</i>	54	66	71	
12. Nivellerings-effecten	10	10	<i>59</i>	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. Nivellerings-effecten	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.