

University of Groningen

## Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I

Otjes, Simon; Louwerse, T.

*Published in:*

Res Publica: revue de l'Institut Belge de Science Politique = tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Otjes, S., & Louwerse, T. (2013). Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I. *Res Publica: revue de l'Institut Belge de Science Politique = tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen*, 55(4), 459-479.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Een bijzonder meerderheidskabinet?

## Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I

Simon Otjes en Tom Louwerse

---

### ABSTRACT: A Special Majority Cabinet? Parliamentary Behaviour during the Rutte-I Cabinet

This article studies how the presence of the supported minority government Rutte-I affected patterns of legislative behaviour. Based on the literature on minority cabinets one would expect that during supported minority cabinets parliamentary parties cooperate more often across the division between coalition and opposition than under multiparty majority cabinet rule. Examining almost 30,000 parliamentary votes between 1994 and 2012, this study finds that on a host of indicators of coalition-opposition-cooperation, there was *less* cooperation ‘across the aisle’ during the Rutte-I cabinet than during any cabinet before it. We explain this with reference to the comprehensive nature of the support agreement as well as the impact of the cabinets’ ideological composition.

**KEYWORDS:** minority cabinet, majority cabinet, parliamentary behaviour, the Netherlands

---

## 1. Inleiding

In oktober 2010 werd in Nederland het minderheidskabinet Rutte-I geformeerd. Dit was het eerste minderheidskabinet in Nederland sinds 1922, uitgezonderd kabinetten die gevormd waren als rompkabinet na een kabinetscrisis. De radicaalrechtse Partij voor de Vrijheid (PVV) trad op als gedoogpartner: ze leverde geen ministers, maar steunde het kabinet in de Tweede Kamer. Twee centrumrechtse partijen, het Christen-Democratisch Appèl (CDA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), leverden wel ministers. Vanwege de status van de PVV als gedoogpartner, wisten politici en commentatoren niet wat ze van het kabinet moesten verwachten. Meerderheidskabinetten waren de norm geweest in Nederland (Andeweg, 2011).

Gedurende zulke kabinetten stond de oppositie aan de zijlijn, omdat politieke kwesties tijdens onderhandelingen binnen de coalitie werden beslecht (Andeweg, 2004). Daarom zagen onderzoekers als De Vries en De Lange (2010) de formatie van een minderheidskabinet als een mogelijkheid voor de oppositie om haar macht te vergroten. De hoop bestond dat het gedoogde minderheidskabinet meer ruimte zou bieden voor samenwerking tussen coalitie- en oppositiepartijen. De nieuwe premier kondigde aan dat het kabinet de hand zou uitsteken naar de oppositie. Zou het kabinet daadwerkelijk de samenwerking aangaan met de oppositie? Of zou het zijn kleine meerderheid in de Tweede Kamer gebruiken om zijn regeringsprogramma uit te voeren?

Het kabinet Rutte-I is een voorbeeld van een wereldwijd groeiend aantal gedoogde minderheidskabinetten. Vanwege de politieke fragmentatie en de opkomst van nieuwe partijen met radicale ideologieën, heeft een aantal landen, zoals Denemarken, Nieuw-Zeeland, Spanje en Zweden geëxperimenteerd met minderheidskabinetten die kunnen rekenen op de steun van partijen die geen ministers leveren (Bale & Bergman, 2006b; Field, 2009; Christiansen & Pedersen, 2012). Deze kabinetten passen niet goed in het gebruikelijke onderscheid tussen meerderheids- en minderheidskabinetten. Ze hebben kenmerken van beide, zoals formateur Lubbers op een persconferentie uitlegde: hij noemde het kabinet zowel een ‘bijzonder minderheidskabinet’, omdat het wel kon rekenen op een meerderheid in de Tweede Kamer, als een ‘bijzonder meerderheidskabinet’, omdat één van de partijen geen bewindspersonen leverde. In de politicologische literatuur bestaat er geen consensus over de waarschijnlijkheid dat er tijdens een minderheidskabinet dwars door de traditionele tegenstelling tussen coalitie en oppositie samengewerkt zou kunnen worden: aan de ene kant beslaat de overeenstemming tussen de regeringspartijen en de gedoogpartij niet alle onderwerpen. Daarom moet het kabinet soms zoeken naar alternatieve meerderheden (Christiansen & Pedersen, 2012). Aan de andere kant acht Strøm (1990) zulke gedoogde minderheidskabinetten ‘meerderheidskabinetten in vermomming’, omdat ze in de dagelijkse praktijk van het parlement functioneren als meerpartijenmeerderheidskabinetten.

Er is relatief weinig empirisch onderzoek naar het gedrag van parlementariërs tijdens gedoogde minderheidskabinetten. Voor zover er onderzoek is gedaan, heeft dit een beschrijvend en kwalitatief karakter (Bale & Dann, 2002, Bale & Bergman, 2006a en 2006b). Uit de bestaande literatuur over parlementair gedrag weten we dat het onderscheid tussen oppositie- en coalitiepartijen cruciaal is voor het verklaren van parlementair stemgedrag tijdens meerderheidskabinetten (Hix & Noury, 2013). We richten ons hier op de vraag of dit verandert als er een gedoogd minderheidskabinet wordt gevormd. Het doel van dit artikel is om bij te dragen aan het inzicht in zulke algemene, theoretische vragen. Onze analyse richt zich op Nederland. Op basis van deze studie van één land kunnen, zoals we hieronder zullen

toelichten, relevante theoretische lessen getrokken worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is: *in welke mate heeft de aanwezigheid van een gedoogd minderheidskabinet in Nederland de patronen van parlementaire samenwerking tussen coalitie en oppositie veranderd?*

De Nederlandse casus is van belang vanuit een vergelijkend perspectief, omdat dit land traditioneel een sterk contrast tussen coalitie en oppositie kent (Andeweg, 2004). Recente studies van minderheidskabinetten hebben zich gericht op drie groepen landen: ten eerste de Scandinavische landen, zoals Denemarken en Zweden, waar minderheidskabinetten de norm zijn (Bale & Bergman, 2006b; Christiansen & Pedersen, 2012; Valen & Narud, 2007); ten tweede landen als Zuid-Korea en Spanje, waar de recente geschiedenis wordt gekenmerkt door constitutionele instabiliteit (Field, 2009; Kim, 2008); en ten derde Gemenebeststaten waar, voordat recent politieke veranderingen plaatsvonden, éénpartijmeerderheidskabinetten de norm waren (Bale & Bergman, 2006b; Godbout & Høyland, 2011). De Nederlandse casus biedt de mogelijkheid om de ervaringen tijdens een gedoogd minderheidskabinet te vergelijken met een traditie van meerpartijenmeerderheidskabinetten.

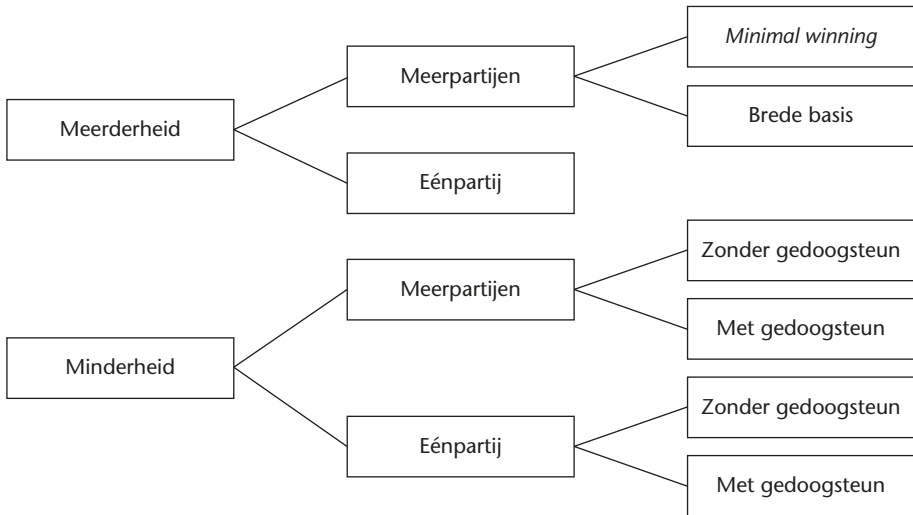
We verwachten dat het type kabinet invloed zal hebben op de parlementaire samenwerking tussen oppositie en coalitie, maar er kunnen ook alternatieve verklaringen zijn voor parlementair gedrag. Eén factor die in de literatuur centraal staat, is de positie van partijen in het politieke spectrum (Hix & Noury, 2013; Louwse, 2012; Otjes, 2011). Als ideologie en regeringsdeelname gelijk oplopen, dan is er inhoudelijk niet veel te winnen voor coalitiepartijen door de hand uit te steken naar de oppositie. Hiermee moeten we rekening houden in onze analyse van het kabinet Rutte-I.

De rest van dit artikel ontvouwt zich als volgt: allereerst bespreken we een typologie van kabinetten en de literatuur over parlementair gedrag tijdens verschillende kabinetten. Hieruit destilleren we een aantal verwachtingen over het gedrag van Kamerfracties tijdens minder- en meerderheidskabinetten. Vervolgens richten we ons op de Nederlandse casus, lichten we de casusselectie toe, en bespreken we de partijen en kabinetten. Nadat we onze methodologie hebben besproken, zullen we de empirische resultaten presenteren. In onze conclusie bespreken we de vergelijkende lessen en theoretische implicaties van deze studie.

## 2. Een typologie van kabinetten

In parlementaire systemen moet een kabinet impliciet of expliciet kunnen rekenen op het vertrouwen van een meerderheid van de Kamerleden. Er zijn verschillende manieren om de (gedoog)steun van een Kamermeerderheid te verkrij-

gen. In de literatuur over soorten kabinetten staan twee onderscheiden centraal (Herman & Pope, 1973, p. 192): ten eerste het onderscheid tussen éénpartij- en meerpartijkabinetten. Zijn de ministers allemaal afkomstig uit één partij of uit een coalitie van partijen? Het tweede onderscheid dat wordt gemaakt, is dat tussen minder- en meerderheidskabinetten: beschikken partij of partijen die ministers leveren over een parlementaire meerderheid? Zo kunnen we vier verschillende kabinetstypes onderscheiden, zoals getoond in Figuur 1.



Bron: Aangepast overgenomen uit Herman en Pope (1973).

FIGUUR 1. Typologie van kabinetten.

Figuur 1 maakt een verder onderscheid tussen verschillende soorten minder- en meerderheidskabinetten. Een meerpartijenmeerderheidskabinet kan steunen op de kleinst mogelijke meerderheid van partijen, waarbij elke regeringspartij voor de meerderheid noodzakelijk is ('minimal winning'), of op een brede basis. Minderheidskabinetten kunnen worden onderverdeeld in kabinetten met of zonder gedoogsteun. Gedurende een minderheidskabinet zonder gedoogsteun moet het kabinet voor ieder voorstel *ad hoc* een meerderheid vinden. Zulke kabinetten moeten voortdurend onderhandelen met partijen buiten het kabinet om hun beleidsagenda uit te voeren (Lijphart, 1999, p. 104; Strøm, 1984 en 1990). Tijdens een minderheidskabinet met gedoogsteun sluiten de regeringspartijen een overeenkomst, een gedoogakkoord, met één of meerdere partijen in het parlement om zich te verzekeren van hun steun in belangrijke stemmingen, zoals stemmingen over de begroting of vertrouwensstemmingen. Wil er sprake zijn van een minderheidskabinet met gedoogsteun, dan moet het gedoogakkoord aan

de volgende voorwaarden voldoen (Bale & Bergman, 2006b, p. 424; Strøm, 1984 en 1990):

1. de partijen moeten samen een meerderheid hebben;
2. de overeenkomst wordt publiek gemaakt door de partijen;
3. de overeenkomst betreft de langetermijnagenda van het kabinet;
4. de overeenkomst moet gevormd zijn voor de beëdiging van het kabinet;
5. en de overeenkomst moet het voortbestaan van het kabinet betreffen.

Zoals boven besproken, worden zulke gedoogde minderheidskabinetten op verschillende manieren gekarakteriseerd: Strøm (1984, p. 223; 1997, p. 56) beschrijft deze kabinetten met pejoratieve termen als “meerderheidskabinetten in vermomming” of “imperfecte meerderheidskabinetten”. Hij gebruikt deze termen omdat deze kabinetten eigenlijk beschikken over een meerderheid in het parlement. Bale en Bergman (2006b) gebruiken de meer positieve term “contractparlementarisme”, omdat zo’n kabinet een geschreven contract heeft met één of meer partijen in het parlement. Dit laat zien dat zij op een verschillende manier kijken naar dit soort kabinetten: in de ogen van Strøm functioneren deze kabinetten als meerderheidskabinetten, omdat ze altijd over een meerderheid kunnen beschikken; in de ogen van Bale en Bergman is deze meerderheid minder monolithisch, omdat voortdurende onderhandelingen tussen kabinet en parlement nodig zijn.

Voor we verdergaan, is het nuttig om een aantal termen te definiëren. Met ‘regeringspartij’ duiden we een partij aan die ministers levert en die het coalitieakkoord heeft getekend. Een ‘gedoogpartij’ is een partij die geen ministers levert, maar wel het gedoogakkoord heeft getekend. Samen vormen de regerings- en de gedoogpartijen de ‘coalitiepartijen’. Een partij die in geen van deze twee categorieën valt, is een ‘oppositiepartij’.

### 3. Kabinetstype, ideologie en parlementair gedrag

De verdeling tussen coalitie- en oppositiepartijen heeft grote invloed op het functioneren van het parlement, zoals onderzoek naar het gedrag van individuele parlementariërs en fracties laat zien (Hix & Noury, 2013; Laver, 2006; Louwerse, 2012; Otjes, 2011). Het type kabinet kan deze relatie tussen coalitielidmaatschap en parlementair gedrag verzwakken of versterken.

Laver (2006, p. 137) stelt dat coalitiepartijen in een meerpartijenstelsel “samengebonden zijn door grondwettelijke regels van collectieve verantwoordelijkheid” en dat ze daarom doorgaans hetzelfde zullen stemmen. De oppositie zal zich willen differentiëren van de coalitie en daarom vaak het tegenovergestelde stemmen. Hix en Noury (2013, p. 9) onderscheiden nog een reden voor oppositiekamerleden

om tegen voorstellen van de regering te stemmen: als het kabinet een parlementaire stemming verliest, kan het vallen en dat kan resulteren in nieuwe verkiezingen. Dat zou kunnen leiden tot een nieuwe coalitie. Leden van coalitiefracties hebben daarom een extra reden om voor voorstellen van de regering te stemmen: in een nieuwe verkiezing kunnen zij hun zetel verliezen en het valt voor hun partij nog maar te bezien of ze opnieuw aan de regeringscoalitie kan deelnemen. Hoewel deze redenen er niet toe zullen leiden dat coalitiepartijen altijd precies hetzelfde stemmen, blijkt uit eerder onderzoek dat regeringspartijen vaak hetzelfde stemmen (Hix & Noury, 2013; Otjes, 2011).

De verhouding tussen parlement en kabinet in Nederland wordt gekenmerkt door monisme: een grote mate van samenwerking tussen de partijen in de coalitie en het kabinet (Andeweg, 1992, p. 161; Andeweg, 2004, pp. 575-576; Andeweg, 2006, p. 232). Het kabinet en de coalitiepartijen bepalen samen de grote lijnen van het kabinetsbeleid. Nederlandse Kamerleden en kabinetten worden samengebonden door een regeerakkoord. Dit is een geheel van *package deals*, compromissen en afspraken om het oneens te blijven over bepaalde thema's (Timmermans & Andeweg, 2000, p. 376). Een coalitiepartij zal niet accepteren dat een coalitiepartner in het parlement moties indient die ingaan tegen het regeerakkoord (Holzhacker, 2002, p. 472). Waar het vraagstukken betreft die buiten de reikwijdte van het regeerakkoord vallen, hebben partijen in beginsel meer ruimte om hun eigen beleid na te streven. In de praktijk werken het kabinet en de coalitiepartijen echter nauw samen en sluiten ze compromissen over nieuwe vraagstukken gedurende wekelijkse consultaties tussen de premier, de vicepremier(s) en de fractievoorzitters van de coalitiefracties (Timmermans & Andeweg, 2000, p. 383).

Het onderscheid tussen minderheidskabinetten met en zonder gedoogsteun zegt niet alles. Hoe gedoogpartijen zich in het parlement zullen opstellen, is afhankelijk van de aard van het gedoogakkoord. Er is een grote verscheidenheid aan manieren waarop de relatie tussen regeringspartijen en gedoogpartijen kan worden vormgegeven. In Nieuw-Zeeland, bijvoorbeeld, bestaat een overvloed aan zogenaamde hybride coalities (Boston & Bullock, 2010, p. 351). De gedoogpartijen kunnen het kabinet steunen tijdens stemmingen over de begroting en vertrouwensstemmingen. In ruil hiervoor kunnen de gedoogpartijen samenwerken met de coalitiepartijen bij het vormgeven van het beleid. Partijen kunnen overeenkomen een gezamenlijke beleidsagenda uit te voeren, elkaar te consulteren over initiatieven en informatie uit te wisselen (Bale & Bergman, 2006b, pp. 435-436). Als de regerings- en de gedoogpartijen het oneens zijn over bepaalde vraagstukken, kan de regering op zoek gaan naar alternatieve meerderheden, zoals minderheidskabinetten zonder gedoogsteun voortdurend moeten doen. Zulke alternatieve meerderheden worden regelmatig gevormd in Nieuw-Zeeland, Denemarken en Zweden, bijvoorbeeld over handelsbeleid of Europese integratie (Bale & Bergman, 2006b; Christiansen & Pedersen, 2012). Als het kabinet vaak moet zoeken naar een alternatieve

## EEN BIJZONDER MEERDERHEIDSKABINET?

meerderheid, dan zal dit weerspiegeld worden in het gedrag van parlementariërs en fracties. Daarom verwachten wij dat *het gedrag van fracties gedurende meerpartijenmeerderheidskabinetten vaker gekenmerkt zal worden door de tegenstelling tussen coalitie en oppositie dan gedurende gesteunde minderheidskabinetten.*

Een alternatieve verklaring voor de mate waarin coalitie en oppositie samenwerken, is de ideologische samenstelling van het kabinet. Ideologie is, naast de tegenstelling tussen coalitie en oppositie, één van de belangrijkste factoren die stemgedrag bepalen (Alemán *et al.*, 2009; Hix & Noury, 2013; Otjes, 2011). We verwachten dat het vaakst langs de coalitie-oppositielijn gestemd zal worden als de ideologische tegenstelling en de coalitie-oppositietegenstelling samenvallen. Een voorbeeld is als alle rechtse partijen in de coalitie zitten en alle linkse partijen in de oppositie, zoals tussen 2009 en 2013 het geval was in Duitsland (CDU-CSU-FDP). Deze situatie kan men contrasteren met de periode waarin een grote coalitie regeerde (CDU-SPD-CSU). In de tweede situatie hebben de coalitiepartijen ideologische bondgenoten in de oppositie. Met hen zijn ze het vaak eens over het beleid en door samenwerking kunnen beleidsinhoudelijke doelen worden bereikt, of ten minste kan aan coalitiepartners en kiezers het signaal gegeven worden welke inhoudelijke koers men voorstaat (Martin & Vanberg, 2008). In de eerste situatie, als ideologie en regeringsdeelname samenvallen, valt er voor coalitiepartijen inhoudelijk weinig te winnen door samenwerking met de oppositie: er zijn dan immers grote inhoudelijke verschillen. Oppositiepartijen zullen in de tweede situatie waarschijnlijk meer met elkaar samenwerken, omdat ze politiek-inhoudelijk relatief dichtbij elkaar staan. Het samenvallen van de coalitie-oppositietegenstelling en de links-rechtstegenstelling zal waarschijnlijk de mate van coalitie-oppositiestemgedrag versterken. Daarom verwachten we dat *het gedrag van fracties gedurende kabinetten die bestaan uit óf linkse óf rechtse partijen vaker gekenmerkt zal worden door de tegenstelling tussen coalitie en oppositie, dan gedurende kabinetten die bestaan uit linkse én rechtse partijen.*

#### 4. Nederlandse partijen en kabinetten

Het Nederlandse politieke systeem wordt gekenmerkt door een proportioneel kiesstelsel en een gefragmenteerd partijstelsel (Mair, 1997, p. 210). In de onderzoeksperiode, tussen 1994 en 2012, waren er tussen de acht en de elf partijen vertegenwoordigd in het parlement. Naast de traditionele partijen – het CDA, de VVD en de Partij van de Arbeid (PvdA) – waren er vijf partijen in de hele periode vertegenwoordigd: Democraten 66 (D66), GroenLinks, de Socialistische Partij (SP) en de kleine christelijke partijen – de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en ChristenUnie (en haar voorgangers RPF en GPV). Er was een wisselende groep



nieuwe partijen, zoals de radicaalrechts populistische partijen Lijst Pim Fortuyn (LPF) en de PVV. De laatste partij is hier van belang, omdat ze tussen 2010 en 2012 een minderheidskabinet steunde. De partij werd opgericht in 2004, toen het islamkritische Kamerlid Wilders uit de VVD werd gezet.

TABEL 1. Kabinetten in Nederland 1998-2012.

Kabinet	Partijen	Periode	Type
Kok-I	PvdA, VVD, D66	1994-1998	<i>Minimal winning</i> <sup>a</sup> kabinet
Kok-II	PvdA, VVD, D66	1998-2002	Bredebasis kabinet
Balkenende-I	CDA, LPF, VVD	2002-2003	<i>Minimal winning</i> kabinet
Balkenende-II	CDA, VVD, D66	2003-2006	<i>Minimal winning</i> kabinet
Balkenende-III	CDA, VVD	2006-2007	Minderheidskabinet zonder gedoogsteun
Balkenende-IV	CDA, PvdA, CU	2007-2010	<i>Minimal winning</i> kabinet
	CDA, CU	2010	Demissionair minderheidskabinet zonder gedoogsteun
Rutte-I	VVD, CDA, PVV <sup>b</sup>	2010-2012	Minderheidskabinet met gedoogsteun
	VVD, CDA	2012	Demissionair minderheidskabinet zonder gedoogsteun

a. Een 'minimal winning' kabinet is een kabinet waarbij de steun van elke partij voor het behalen van een parlementaire meerderheid noodzakelijk is.

De kabinetsformatie wordt traditioneel gedomineerd door de drie grote partijen; nieuwe partijen kunnen echter gemakkelijk toetreden (Mair, 1997, p. 210). Naast de drie systeempartijen en hun voorgangers hebben sinds 1946 vijf partijen in het kabinet gezeten. Tussen 1994 en 2010 zijn er acht kabinetten gevormd (zie Tabel 1). Drie kabinetten zijn van bijzonder belang voor dit onderzoek. In 2002 werd een kabinet gevormd van het CDA, VVD en de LPF: Balkenende-I. Dit is qua samenstelling, net als Rutte-I, één van de meest rechtse kabinetten van de onderzochte periode. In 2006 werd na de val van het kabinet Balkenende-II een minderheidskabinet gevormd om de begroting voor te bereiden: Balkenende-III. Dit kabinet trad op als missionair minderheidskabinet, zonder gedoogpartner.<sup>1</sup> Het laatste kabinet dat van belang is, is het gesteunde minderheidskabinet Rutte-I: CDA en VVD vormden een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV. Het gedoogakkoord tussen PVV, CDA en VVD besloeg vier terreinen: de begroting, immigratie, veiligheid, en ouderenzorg. Het akkoord stelde voorts dat de partijen het oneens waren over de islam. Voor de PVV is islam een ideologie, voor CDA en VVD een religie. De begrotingsparagraaf uit het gedoogakkoord is van bijzonder belang: de PVV zegde toe de begroting te steunen, inclusief geplande bezuinigingen. Hierdoor was de partij min of meer gebonden aan alle kabinetsbesluiten met financiële consequenties, zelfs als deze punten niet waren opgenomen in het gedoogakkoord. Het regeerakkoord, dat CDA en VVD tekenden, besloeg alle beleidsterreinen, waar-

## EEN BIJZONDER MEERDERHEIDSKABINET?

onder een aantal thema's waarover de partijen het oneens waren met de PVV, zoals Europese integratie. Het gedoogakkoord voldeed aan de criteria voor een gesteund minderheidskabinet: de partijen hadden een meerderheid in de Tweede Kamer; het betrof de steun voor het kabinet; het akkoord was publiek en gesloten voor de beëdiging van het kabinet; en het besloeg, via de financiële paragraaf, bijna alle belangrijke beleidsterreinen. Voor een aantal thema's, in het bijzonder in het buitenlandbeleid, was het kabinet afhankelijk van de steun van oppositiepartijen. Na de Provinciale Statenverkiezingen van 2011 won het kabinet geen meerderheid in de indirect verkozen Eerste Kamer. De regering kon daar echter rekenen op de steun van één enkele SGP-senator, die het eens was met de agenda van het kabinet. Er werden geen overeenkomsten tussen het kabinet en de SGP publiek gemaakt. Het minderheidskabinet met gedoogsteun bleef zitten tot 2012, toen het viel omdat de PVV weigerde om een akkoord over de begroting te tekenen.

## 5. Onderzoeksanpak

We bestuderen het parlementair gedrag van Tweede Kamerfracties gedurende zeven kabinetten tussen 1994 en 2012, waarbij we kijken naar zowel parlementair stemgedrag als co-indiening van voorstellen door fracties. We zijn bijzonder geïnteresseerd in het kabinet Rutte-I: verschilt het gedrag hier van dat in voorgaande periodes? Dit kabinet is echter lastig te analyseren: het is niet alleen het enige gedoogde minderheidskabinet in de Nederlandse geschiedenis, maar ook één van de ideologisch meest samenhangende kabinetten in ons onderzoek; bijna alle rechtse partijen waren onderdeel van de coalitie, alle linkse partijen zaten in de oppositie. Daarom moeten we zorgvuldig de effecten van het kabinetstype op de samenwerking tussen coalitie en oppositie ontwarren van de effecten van de ideologische samenstelling van het kabinet.

Daarom heeft dit onderzoek een vergelijkende opzet. In de eerste plaats vergelijken we verschillende indicatoren van de mate waarin coalitie en oppositie samenwerken voor de verschillende kabinetten tussen 1994 en 2012. Twee vergelijkingen zijn van bijzonder belang om de aard van het kabinet Rutte-I te begrijpen: ten eerste, de vergelijking met het kabinet Balkenende-III, dat eveneens een missionair minderheidskabinet was, zij het zonder gedoogpartner. Als het parlementair gedrag gedurende het kabinet Rutte-I leek op het kabinet Balkenende-III, dan suggereert dit dat het parlementair gedrag waarschijnlijk het resultaat is van de minderheidsstatus van beide kabinetten. Ten tweede, de vergelijking met het kabinet Balkenende-I, dat net als Rutte-I uitsluitend uit rechtse partijen bestond: in beide gevallen regeerden VVD en CDA samen met rechtspopulisten (respectievelijk de LPF en de PVV). Als het parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I lijkt op

het gedrag tijdens het kabinet Balkenende-I, dan duidt dit erop dat het gedrag het gevolg is van de politieke samenstelling van de kabinetten. Naast deze vergelijkende analyse zullen we kijken naar de specifieke stempatronen tijdens het kabinet Rutte-I om de onderliggende dynamieken beter te begrijpen.

De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld met behulp van geautomatiseerde analyse van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Officiële Bekendmakingen, 2012).<sup>2</sup> Hierin is het stemgedrag van Kamerleden over wetten, amendementen en moties opgenomen. Stemmingen worden doorgaans geteld per fractie, behalve als er een hoofdelijke stemming wordt aangevraagd. Daarom analyseren we het stemgedrag op het fractieniveau. We hebben informatie met betrekking tot het onderwerp en de indieners van voorstellen uit de Kamerstukken verkregen (Officiële Bekendmakingen, 2012). Ons gegevensbestand bestaat uit 29.894 stemmingen uit de periode 1994-2012.

We operationaliseren coalitie-oppositiesamenwerking aan de hand van vijf indicatoren. In de eerste plaats, het percentage unanieme stemmingen: als veel stemmingen unaniem zijn, dan is dat een teken van een consensuspolitiek waarbij de verschillen tussen coalitie en oppositie niet op de spits gedreven worden (Pedrazzani, 2012). Als een (gesteund) minderheidskabinet echt de hand reikt aan de oppositie, verwachten we dat een hoger percentage voorstellen unaniem wordt aangenomen.

De tweede indicator geeft aan in welke mate regerings- en oppositiepartijen verschillend stemmen in niet-unanieme stemmingen. Dit wordt als volgt gemeten: we bepalen de  $\phi_{co}$  associatiecoëfficiënt tussen coalitiestatus en stemgedrag voor iedere stemming (Van Aelst & Louwerse, 2013). Als alle coalitiekamerleden vóór stemmen en alle oppositiekamerleden tegen (of als alle oppositiekamerleden vóór stemmen en alle coalitiekamerleden tegen), volgt de stemming precies de scheidslijn tussen coalitie en oppositie. Als bijvoorbeeld alle 90 coalitiekamerleden vóór een voorstel stemmen en alle 60 oppositiekamerleden tegen stemmen, dan is de  $\phi_{co}$ -coëfficiënt 1. Als echter 50 coalitiekamerleden vóór een voorstel stemmen en 40 tegen, terwijl 20 oppositiekamerleden vóór en 40 tegen stemmen, dan is  $\phi_{co}$  gelijk aan 0,22. Als er geen relatie is tussen coalitiedeelname en de stembeslissing – als er bijvoorbeeld maar twee Kamerleden vóór een motie stemmen, één van de coalitie en één van de oppositie –, dan is  $\phi_{co}$  0. Dit wordt uitgedrukt in de volgende formule:

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

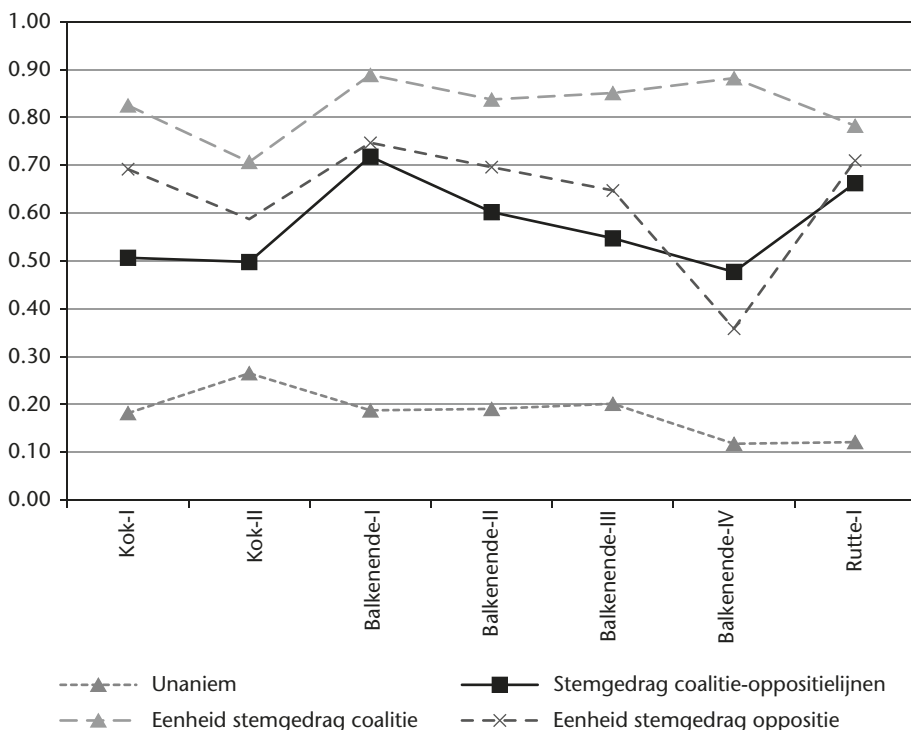
Hier is  $C_y$  het aantal coalitiekamerleden dat vóór stemt,  $C_n$  het aantal coalitiekamerleden dat tegen stemt; voor oppositiekamerleden (O) geldt hetzelfde. Y, N, O en C verwijzen naar het aantal stemmen vóór, het aantal stemmen tegen, het aantal

## EEN BIJZONDER MEERDERHEIDSKABINET?

oppositiekamerleden en coalitiekamerleden. In deze berekeningen behandelen we de PVV, als gedoogpartner van het kabinet Rutte-I, als coalitiepartij: zo kunnen we zien of de PVV zich gedraagt als een ‘normale’ coalitiepartij.

De derde en de vierde variabele meten de mate waarin de coalitie en de oppositie zich coherent gedragen. Dit kan helpen om te begrijpen of lage waarden van  $\phi_{co}$  vooral worden veroorzaakt door een gebrek aan eenheid binnen de coalitie of binnen de oppositie. De derde indicator drukt de mate uit waarin coalitiekamerleden hetzelfde stemmen. Hij is gelijk aan 1 als alle coalitiekamerleden hetzelfde stemmen, en 0 als ze gelijk verdeeld zijn in een groep die vóór en tegen een voorstel stemmen. Het is dus een Rice-index. De vierde indicator meet hetzelfde, maar dan voor oppositiekamerleden.

Onze laatste indicator kijkt naar de gezamenlijke *indiening* van parlementaire moties en amendementen. De mate van co-indiening van voorstellen is het percentage voorstellen met meer dan één indiener dat is ingediend door Kamerleden van zowel de coalitie als de oppositie.<sup>3</sup> We presenteren de maten als gemiddelde waarden per parlementaire periode.



Opmerking: de figuren verwijzen naar missionaire periodes van een kabinet. Alle indicatoren uitgezonderd ‘Unaniem’ verwijzen naar niet-unanieme stemmingen.

FIGUUR 2. Stemmingen langs coalitie-oppositielijnen.

## 6. Resultaten

De mate waarin de scheidslijn tussen oppositie en coalitie terug te vinden is in parlementair stemgedrag in de verschillende kabinetsperiodes is weergegeven in Figuur 2. De eerste indicator van de samenwerking tussen coalitie en oppositie is het percentage unanieme stemmingen: voorstellen die zonder tegenstem worden aangenomen. Dit is een indicatie van het vermogen van Kamer en kabinet om brede coalities te bouwen. Als het kabinet Rutte-I daadwerkelijk bruggen zou slaan naar de oppositie, zouden we meer unanimiteit in het stemgedrag verwachten. We vinden echter dat gedurende het kabinet Rutte-I het percentage unanieme stemmingen lager is dan het gemiddelde van de onderzochte periode. Gedurende het minderheidskabinet Balkenende-III en het rechtse meerderheidskabinet Balkenende-I ligt het percentage unanieme stemmingen boven het gemiddelde. Dit suggereert dat noch de samenstelling, noch de meerderheidsstatus van het kabinet het percentage unanieme stemmingen bepaalt. Er lijkt eerder sprake te zijn van een autonome daling in het percentage unanieme stemmingen, mogelijk vanwege de op confrontatiegerichte politieke stijl van populistische partijen als de PVV.

De tweede variabele die we onderzoeken is de sterkte van de coalitie-oppositietegenstelling in het stemgedrag, de  $\phi_{co}$ . We zouden verwachten dat er minder langs coalitie-oppositielijnen wordt gestemd gedurende Rutte-I, maar we vinden dat de mate van stemmen langs coalitie-oppositielijnen juist hoger is gedurende deze periode dan het gemiddelde in de periode 1994-2012. Alleen gedurende het meerderheidskabinet Balkenende-I, dat een vergelijkbare samenstelling had, ligt  $\phi_{co}$  hoger. De waarde is lager tijdens het minderheidskabinet Balkenende-III. Dit laat zien dat, voor deze maat van parlementaire samenwerking tussen coalitie en oppositie, het kabinet Rutte-I dichterbij het andere rechtse kabinet ligt dan bij het andere minderheidskabinet.

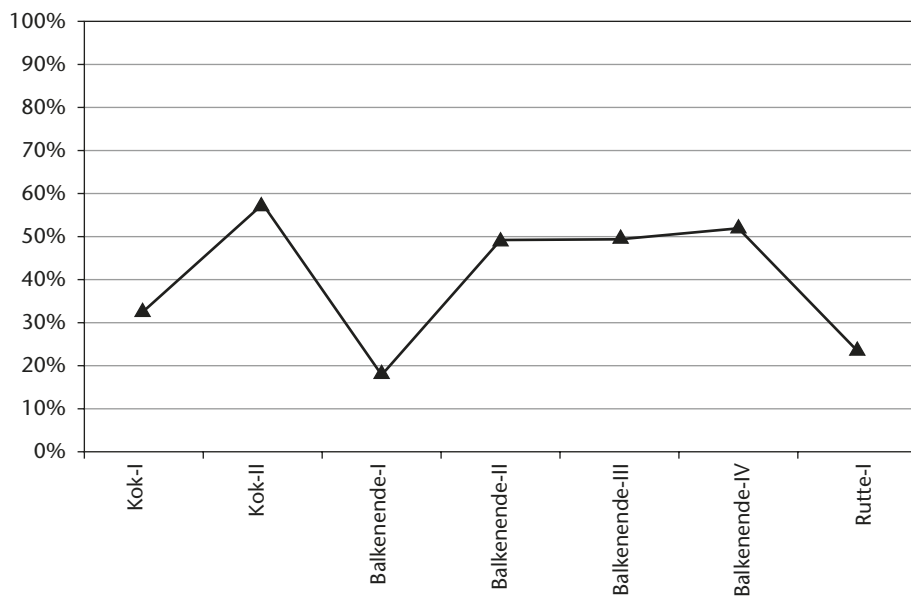
We kijken ook naar de eenheid in het stemgedrag van coalitiekamerleden. We verwachten dat de coalitie gedurende de periode van het gedoogkabinet Rutte-I op sommige onderwerpen verdeeld stemt. Op deze indicator scoort de coalitie van Rutte-I iets onder het gemiddelde: de coalitie stemt minder vaak hetzelfde dan het gemiddelde kabinet in de periode 1994-2012. Dit is de enige indicator waarop het kabinet Rutte-I voldoet aan onze verwachtingen over een minderheidskabinet met gedoogsteun. Tegelijkertijd scoren de kabinetten Balkenende-I en -III boven het gemiddelde. Dit suggereert dat voor zover we deze verschillen kunnen toeschrijven aan de status van het kabinet, de gedoogrol van de PVV van belang is: de PVV steunt op bepaalde onderwerpen het regeringsbeleid niet en stemt daar dus tegen.

De laatste maat die gebaseerd is op stemmingen, is de eenheid van de oppositie: we verwachten dat deze lager is gedurende een minderheidskabinet, omdat de zoektocht van het kabinet naar *ad hoc* steun op een bepaald onderwerp waar-

## EEN BIJZONDER MEERDERHEIDSKABINET?

schijnlijk tot verdeeldheid in de oppositie zal leiden: sommige oppositiepartijen willen zaken doen met het kabinet, andere niet. We zien een zeer sterke mate van eenheid bij de oppositie gedurende de kabinetten Rutte-I en Balkenende-I, de beide rechtse meerderheidskabinetten in onze analyse. De linkse oppositie stemde vaak als één blok tegen het rechtse kabinetsbeleid. Het minderheidskabinet zonder gedoogsteun Balkenende-III heeft de op-één-na-laagste waarde in deze periode. Dit laat zien dat, voor zover het kabinet Rutte-I had willen samenwerken met de oppositie, er gewoonweg te weinig inhoudelijke overeenstemming bleek te bestaan tussen de rechtse regeringspartijen en de linkse oppositie.

De mate waarin de oppositie- en coalitiepartijen samen moties en amendementen indienen is de laatste standaard waarop we samenwerking tussen oppositie- en coalitiepartijen beoordelen. Figuur 3 toont het percentage voorstellen dat gezamenlijk door Kamerleden van de coalitie en de oppositie wordt ingediend. Dit percentage loopt van 17% (in het kabinet Balkenende-I) tot 58% (gedurende Kok-II). Het percentage voor Rutte-I ligt net boven het percentage voor het kabinet Balkenende-I. Gedurende het kabinet Balkenende-III werd de helft van de moties en de amendementen ingediend door de coalitie en de oppositie samen. Deze patronen duiden erop, dat co-indiening meer wordt bepaald door de ideologische kleur van het kabinet dan door het type kabinet.



Opmerking: de lijn toont het percentage voorstellen dat werd ingediend door leden van ten minste een coalitie- en oppositiefractie.

FIGUUR 3. Coalitie-oppositie co-indiening van voorstellen.

Al met al bieden de gegevens weinig ondersteuning voor de notie dat het gesteunde minderheidskabinet mogelijkheden opende voor samenwerking tussen coalitie en oppositie. Drie van de vijf indicatoren (coalitie-oppositiestemgedrag, oppositiestemgedrag en co-indiening) laten zien dat het gedrag van Kamerleden gedurende het kabinet Rutte-I niet overeenkwam met onze verwachtingen voor een (gedoogd) minderheidskabinet. Sterker nog: de patronen leken sterk op het kabinet Balkenende-I en op onze verwachtingen voor een kabinet dat bestond uit partijen van één politieke kleur. De enige indicator waarop het kabinet Rutte-I niet voldoet aan de verwachtingen voor een kabinet van partijen met één kleur, is de mate waarin coalitiepartijen als eenheid optraden.

## 7. Samenwerking tijdens Rutte-I

Een mogelijke tegenwerping tegen bovenstaande analyse is dat wij te veel kijken naar algemene patronen in parlementair gedrag en specifieke gevallen van samenwerking tussen oppositie en coalitie uit het oog verliezen. Voor een minderheidskabinet met gedoogsteun speelt de inhoud van het gedoogakkoord een belangrijke rol: we zouden verwachten dat er meer vrijheidsgraden voor samenwerking zijn rond onderwerpen waarop het gedoogakkoord niet van toepassing is. Bovendien zouden we kunnen verwachten dat de regering vooral steun probeert te vinden voor haar wetsvoorstellen en niet zozeer voor de stemmingen over moties. Ten slotte zijn er specifieke gevallen aan te wijzen waarin het minderheidskabinet steun moest zoeken bij de oppositie. Daarom richten we ons hieronder meer in detail op het stemgedrag gedurende Rutte-I.

Het gedoogakkoord tussen CDA, VVD en PVV besloeg niet alle politieke thema's. We verwachten dat dit van invloed is op de mate van samenwerking tussen coalitie en oppositie. Bij de behandeling van onderwerpen die niet zijn opgenomen in het gedoogakkoord zouden regerings- en gedoogpartijen kunnen optreden als een klasieke coalitie, terwijl er bij andere thema's meer ruimte zou zijn voor *ad hoc* samenwerking over de grenzen van oppositie en coalitie heen. Twee thema's vallen zeker binnen het gedoogakkoord: (a) immigratie en integratie en (b) justitie en veiligheid. De mate waarin volgens coalitie-oppositielijnen wordt gestemd over deze thema's, uitgedrukt als  $\phi_{co}$ , is 0,72 (zie Tabel 2). Eén thema, buitenlandse zaken, valt duidelijk buiten de reikwijdte van het gedoogakkoord. Hierop is de mate van stemgedrag volgens coalitie-oppositielijnen een stuk lager (0,58). Alle andere thema's vallen binnen het regeerakkoord voor zover ze financiële consequenties hebben. Hierover zijn helaas geen gegevens beschikbaar. Als we dit 'grijze gebied' als geheel nemen, valt het stemgedrag tussen de bovengenoemde categorieën in met een  $\phi_{co}$ -waarde van 0,66. Hoe duidelijker een onderwerp onder het gedoogakkoord valt, hoe sterker het stemgedrag van partijen samenhangt met hun oppositie- of coalitierol.

## EEN BIJZONDER MEERDERHEIDSKABINET?

TABEL 2. Coalitie-oppositiegedrag per onderwerp.

Onderwerp	Stemgedrag langs coalitie-oppositielijnen	Eenheid stemgedrag coalitie	Co-indiening
Opgenomen in het gedoogakkoord <sup>a</sup>	0,72	0,87	0,20
Grijs gebied <sup>b</sup>	0,66	0,78	0,23
Niet opgenomen in het gedoogakkoord <sup>c</sup>	0,58	0,71	0,29

<sup>a</sup> Immigratie & integratie, justitie & veiligheid.

<sup>b</sup> Onderwerpen die onder a of c vallen.

<sup>c</sup> Buitenlandbeleid.

Eenzelfde patroon is zichtbaar voor de mate waarin coalitiepartijen hetzelfde stemmen: dit is 0,87 voor voorstellen binnen het gedoogakkoord, 0,71 voor buitenlandbeleid en 0,78 voor de voorstellen in het ‘grijze gebied’. Van de onderwerpen buiten het coalitieakkoord, waar de regering moest samenwerken met de oppositie om parlementaire meerderheden te vinden, werd slechts 29% ingediend door coalitie en oppositie samen. Dit is vaker dan voorstellen die onderdeel zijn van het gedoogakkoord (20%) maar nog steeds ver onder de gemiddelde waarde voor de hele periode 1994-2012. We vinden dus dat de tegenstelling tussen coalitie en oppositie sterker is voor onderwerpen binnen het gedoogakkoord. Hiervoor opereerde het kabinet duidelijk als een meerderheidskabinet. Wat betreft het onderwerp buiten het gedoogakkoord, buitenlandse zaken, scoorde het kabinet rond de gemiddelde waarden bij meerderheidskabinetten.

Een minderheidskabinet is aangewezen op de steun van de oppositie voor zijn wetsvoorstellen. Stemmingen over moties, die met name worden voorgesteld door oppositiepartijen, zijn minder van belang voor het vermogen van het kabinet om zijn eigen agenda te realiseren. Wat gebeurt er als we onze analyse beperken tot wetten? Er is geen groot verschil in de mate waarin oppositiepartijen wetgeving steunen nadat het minderheidskabinet met gedoogsteun Rutte-I aantrad: coalitiepartijen stemmen voor wetgeving in 97% (Rutte-I, Balkenende-II) tot 99% (Balkenende-IV) van de gevallen. Oppositiepartijen steunden wetgeving in 87% (Kok-II, Balkenende-II, Balkenende-IV) tot 88% (Rutte-I) van de gevallen. Over het algemeen steunen oppositiepartijen veel wetgeving en dit is niet veranderd tijdens het minderheidskabinet.<sup>4</sup>

De resultaten van dit onderzoek, namelijk dat de samenwerking tussen coalitiepartijen sterker was gedurende het kabinet Rutte-I dan tijdens andere kabinetten, lijken strijdig met enkele prominente voorbeelden van *ad hoc* meerderheidsvorming gedurende Rutte-I (zie Tabel 3). In een aantal gevallen overtuigde het kabinet Rutte-I oppositiepartijen om in te stemmen met zijn beleid. Dit betrof belangrijke politieke thema's, zoals de Nederlandse bemoeienis met internationale operaties in Afghanistan en Libië, de hervormingen van de pensioenwetgeving en de oplossingen voor



de Europese schulden crisis. In elk van deze gevallen weigerde de PVV samen te werken met het kabinet. Drie van de vier gevallen betroffen buitenlandbeleid, dat buiten het gedoogakkoord viel. Dit zijn stuk voor stuk belangrijke kwesties, maar het zijn de uitzonderingen op de regel dat oppositie- en coalitiepartijen nauwelijks samenwerkten. Bovendien kunnen er ook voor andere kabinetperiodes voorbeelden gevonden worden van samenwerking over de grenzen van coalitie en oppositie heen. Neem het kabinet Balkenende-II: gedurende dit meerderheidskabinet steunde regeringspartij D66 het kabinet niet bij cruciale thema's, zoals de militaire missie naar Uruzgan (Afghanistan) en de kinderopvangwet, en stemde zelfs voor een motie van wantrouwen van een minister van het eigen kabinet (Verdonk). In ieder van die gevallen waren er oppositiepartijen die het kabinet steunden: de PvdA in het eerste geval, de ChristenUnie en de LPF in het tweede en de LPF en de SGP in het derde geval. Bijzonder was gedurende het kabinet Rutte-I dat de oppositiepartijen het gevoel hadden dat zij de regering geen steun konden ontzeggen in bepaalde kwesties, omdat de *status quo* een slechtere uitkomst was dan het voorstel van de regering. Slechts over die onderwerpen waarbij de regering erop vertrouwd was dat zij gemakkelijk steun van de oppositie kon krijgen, maakte zij geen afspraken met de gedoogpartij. De oppositiepartijen die het kabinet steunden zijn 'gegijzelde' partijen, omdat ze geen andere optie hadden dan het kabinet steunen (cf. Bale & Bergman, 2006a, p. 193). Het kabinet steun ontzeggen zou de financiële stabiliteit van Nederland en de Eurozone en de internationale reputatie van Nederland kunnen schaden.

TABEL 3. Prominente voorbeelden van coalitie-oppositiesamenwerking.

	Kunduz-missie	NAVO-acties in Libië	Participatie in ESM	Pensioen-akkoord
CDA	Ja	Ja	Ja	Ja
VVD	Ja	Ja	Ja	Ja
PVV	Nee	Nee	Nee	Nee
D66	Ja	Ja	Ja	Nee
GL	Ja	Ja	Ja	Nee
CU	Ja	Ja	Nee	Ja
PvdA	Nee	Ja	Ja	Ja
SGP	Ja	Ja	Nee	Ja
SP	Nee	Nee	Nee	Nee
PvdD	Nee	Nee	Nee	Nee

Deze analyse van meer specifieke gevallen van parlementaire samenwerking tussen coalitie en oppositie gedurende het kabinet Rutte-I ondersteunt het algemene patroon: het kabinet Rutte-I functioneerde in verreweg de meeste kwesties als een normaal meerderheidskabinet. Zelfs wat de onderwerpen buiten het regeerakkoord

betreft, was de tegenstelling tussen coalitie en oppositie sterker dan of even sterk als gedurende meerderheidskabinetten; wetgeving kreeg brede steun van coalitie- en oppositiepartijen, maar dit was ook het geval bij eerdere kabinetten; en het kabinet kreeg steun van oppositiepartijen toen bepaalde coalitiepartijen het kabinet weigerden te steunen, maar ook dat gebeurde eerder.

## 8. Conclusie

De gegevens die hier gepresenteerd zijn, laten zien dat de patronen van samenwerking en conflict tussen coalitie- en oppositiepartijen gedurende het kabinet Rutte-I in grote mate lijken op de patronen tijdens een meerderheidskabinet. De PVV stemde loyaal mee met de regering, zeker over onderwerpen die waren opgenomen in het gedoogakkoord. Het kabinet was op zijn minst 'een bijzonder meerderheidskabinet', in de woorden van Lubbers, of beter nog een 'meerderheidskabinet in vermomming', in de woorden van Strøm. Kamer noch kabinet heeft de mogelijkheid aangegrepen om (vaker dan incidenteel) meerderheden te bouwen die de scheidslijn tussen coalitie en oppositie zouden overbruggen.

De patronen die we hier gevonden hebben, suggereren dat de politieke samenstelling van het kabinet veel belangrijker is voor patronen van parlementaire samenwerking dan de meerderheidsstatus van het kabinet. De twee kabinetten waarin Kamerleden van coalitie en oppositie het vaakst tegenover elkaar stonden, waren het kabinet Balkenende-I en het kabinet Rutte-I: een meerderheidskabinet en een minderheidskabinet met gedoogsteun, maar beide coalities bestonden uit de centrumrechtse CDA en VVD en een rechts-populistische partij, te weten de LPF respectievelijk de PVV. In beide gevallen bestond de oppositie voornamelijk uit linkse partijen. De tegenstelling tussen coalitie en oppositie viel samen met die tussen links en rechts. De samenwerking tussen coalitie en oppositie was het zwakst gedurende kabinetten die de meest uitgesproken en meest coherente beleidsposities hadden. In andere gevallen, Kok-I en -II en Balkenende-IV, bestond het kabinet uit partijen van de linker- en de rechterkant van het politieke spectrum. Dit betekende dat ook de oppositie verdeeld was tussen rechts en links. Als de coalitiepartijen buiten het regeerakkoord om hun beleidsdoelen wilden realiseren, of zich richting het electoraat wilden profileren over bepaalde onderwerpen, dan konden de linkse coalitiepartijen samenwerken met de linkse oppositiepartijen en de rechtse coalitiepartijen met de rechtse oppositiepartijen.

Onze resultaten impliceren niet dat het type kabinet het parlementaire gedrag van partijen helemaal niet beïnvloedt. Gedurende het minderheidskabinet Balkenende-III zagen we wel indicaties van verhoogde samenwerking tussen coalitie en oppositie. Voor het kabinet Rutte-I zagen we geen netto-effect van zijn status als

minderheidskabinet met gedoogsteun vanwege de ideologische samenstelling van het kabinet alsmede de grote reikwijdte van het gedoogakkoord. Als het kabinet zou bestaan uit partijen van rechts en links, dan waren de mogelijkheden voor samenwerking tussen coalitie en oppositie wellicht groter geweest. Het kabinet Rutte-II laat dit deels zien: de regeringspartijen VVD en PvdA, de grootste partijen ter rechter- en linkerzijde van het politieke midden, hebben een meerderheid in de Tweede Kamer maar niet in de Eerste Kamer. Over een aantal thema's heeft dit kabinet al afspraken gemaakt met oppositiepartijen om een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren, zoals het Woonakkoord en het Begrotingsakkoord 2014.

Ons onderzoek van de Nederlandse casus kan helpen om de relatie tussen type regering en parlementair gedrag beter te begrijpen, maar het geeft niet voldoende bewijs om hypothesen wel of niet te verwerpen. Een alternatieve verklaring die we binnen ons onderzoeksontwerp niet kunnen testen, komt uit het sociologisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996). Men zou kunnen stellen dat patronen van parlementaire samenwerking geworteld zijn in bestaande normen, die gedrag blijven beïnvloeden, zelfs als de formele institutionele context veranderd is. In Nederland zijn meerderheidskabinetten met hun onderhandelingen binnen de coalitie de norm. Politieke partijen hebben pas na 90 jaar meerderheidskabinetten een minderheidskabinet gevormd, terwijl grondwettelijke regels hen hier geen strobreed voor in de weg legden (Andeweg, 2011, p. 147). Dit geeft aan dat de voorkeur voor een meerpartijenmeerderheidskabinet geworteld is in sociale normen en niet in formele regels. De sterke verdeling tussen coalitie- en oppositiepartijen kan een weerspiegeling zijn van een dergelijke voortdurende norm. Kamerleden handelen mogelijk vanuit de "logic of appropriateness" (March & Olsen, 1984). Coalitiepartijen werken samen, omdat dat is 'wat coalitiepartijen doen'. De verandering van een meerderheids- naar een minderheidskabinet heeft de patronen van samenwerking niet wezenlijk veranderd, omdat de normen bleven gelden. Er is meer variantie nodig dan beschikbaar is binnen de huidige analyse van Nederland alleen om te bepalen of dit inderdaad het geval is. Als we de resultaten die we hier gevonden hebben contrasteren met Denemarken, een land met een traditie van minderheidskabinetten, dan kunnen we zien dat de ruimte voor *ad hoc* minderheden in Denemarken groter was gedurende kabinetten van links en van rechts (Christiansen & Pedersen, 2012). Dit zou een indicatie vormen dat niet het type kabinet of de ideologische samenstelling ertoe doet voor het gedrag van Kamerleden, maar (vooral) het bestaan van een traditie van minderheids- of meerderheidskabinetten: de partijen in het Nederlandse kabinet Rutte-I gedroegen zich alsof ze in een meerderheidskabinet zaten, omdat dat de norm is.

Uit deze resultaten volgt een agenda voor vervolgonderzoek. Om de resultaten van dit onderzoek aan verdere toetsing bloot te stellen, kunnen onderzoekers een kwantitatieve analyse overwegen die meerdere alternatieve verklaringen voor parlementaire samenwerking tussen oppositie en coalitie gezamenlijk analyseert. Dit biedt de mogelijkheid om het effect van politieke kleur en kabinetstype pre-

ciezer af te wegen. Onze studie duidt ook op verschillen tussen typen voorstellen en thema's. Vervolgonderzoek zou kunnen bekijken hoe dit coalitie- en oppositiedrag beïnvloedt. Een vergelijkende analyse die gedrag uit verschillende landen met verschillende normen en tradities vergelijkt, is ook waardevol. Een vergelijkende studie van landen met een traditie van minderheids- en meerderheidskabinetten kan van waarde zijn om te bepalen of voortdurende normen in het politieke systeem of de samenstelling van het coalitiekabinet het gedrag van Kamerleden bepalen.

## Noten

1. Het Nederlands constitutioneel gewoonterecht maakt een onderscheid tussen demissionaire en missionaire kabinetten. De eerste kabinetten hebben hun ontslag ingediend bij de Koning. De tweede groep kabinetten heeft dat nog niet gedaan. Dit onderscheid valt niet samen met het verschil tussen conventionele kabinetten en kabinetten van lopende zaken. Een kabinet kan missionair zijn en een kabinet van lopende zaken, als na het ontslag van een kabinet een nieuw kabinet is beëdigd door de Koning. Dit was het geval bij het kabinet Balkenende-III.
2. De data gaan terug tot 1 januari 1995. Voor de periode 1994 tot 1995 baseren we ons op een vergelijkbaar bestand van de Staten-Generaal Digitaal (Koninklijke Bibliotheek, 2012). Hierin zijn echter niet de thema's van de voorstellen opgenomen.
3. Deze analyse beperkt zich tot voorstellen (moties en amendementen) die ingediend zijn door ten minste twee partijen. Omdat wetten over het algemeen ingediend worden door het kabinet, nemen we deze niet mee in de analyse.
4. De PVV stemde tegen tien wetten die waren ingediend tijdens het kabinet Rutte-I. De partij werd niet 'vervangen' door een oppositiepartij: de meerderheden in deze gevallen waren groter dan bij de stemmingen waarbij de PVV vóór had gestemd.

## Bibliografie

- Alemán, E., Calvo, E., Jones, M.P. & Kaplan, N. (2009). Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points. *Legislative Studies Quarterly*, 34 (1), 87-116.
- Andeweg, R.B. (1992). Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (2), 161-182.

- Andeweg, R.B. (2004). Parliamentary Democracy in the Netherlands. *Parliamentary Affairs*, 57 (3), 568-580.
- Andeweg, R.B. (2006). Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-legislative Relations. *Acta Politica*, 41 (3), 232-248.
- Andeweg, R.B. (2011). Purple Puzzles: The 1994 and 1998 Government Formations in The Netherlands and Coalition Theory. In R.B. Andeweg, L. De Winter & P. Dumont (Eds.) *Puzzles of Government Formation: Coalition Theory and Deviant Cases* (pp. 147-164). Abingdon: Routledge.
- Bale, T. & Bergman, T. (2006a). A Taste of Honey Is Worse Than None at All?: Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand. *Party Politics*, 12 (2), 189-202.
- Bale, T. & Bergman, T. (2006b). Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand. *Government and Opposition*, 41 (3), 422-449.
- Bale, T. & Dann, C. (2002). Is the Grass Really Greener?: The Rationale and Reality of Support Party Status: A New Zealand Case Study. *Party Politics*, 8 (3), 349-365.
- Boston, J. & Bullock, D. (2010). Multi-party Governance: Managing the Unity-distinctiveness Dilemma in Executive Coalitions. *Party Politics*, 18 (3), 349-368.
- Christiansen, F.J. & Pedersen, R.B. (2012). The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 35 (3), 179-197.
- De Vries, C. & De Lange, S. (2010, 7 augustus). Minderheidskabinet kan zegen zijn. *De Volkskrant*.
- Field, B.N. (2009). Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain Under Zapatero. *South European Society and Politics*, 14 (4), 417-434.
- Godbout, J.F. & Høyland, B. (2011). Legislative Voting in the Canadian Parliament. *Canadian Journal of Political Science*, 44 (2), 367-388.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Herman, V. & Pope, J. (1973). Minority Governments in Western Democracies. *British Journal of Political Science*, 3 (2), 191-212.
- Hix, S. & Noury, A. (2013). Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. Working Paper, versie 7 maart 2013. Beschikbaar via [http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Hix-Noury-GOorLR-07Mar2013.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-GOorLR-07Mar2013.pdf) (gedownload 1 oktober 2013).
- Holzhaecker, R. (2002). National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties. *European Union Politics*, 3 (4), 459-479.
- Kim, Y. (2008). Intra-Party Politics and Minority Coalition Government in South Korea. *Japanese Journal of Political Science*, 9 (3), 367.

## EEN BIJZONDER MEERDERHEIDSKABINET?

- Koninklijke Bibliotheek. 2012. Staten-Generaal Digitaal. Beschikbaar via <http://www.staten-generaaldigitaal.nl> (bezoekt 1 december 2012).
- Laver, M.J. (2006). Legislatures and Parliaments in Comparative Context. In B. Weingast & D. Wittman (Eds.) *Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 121-140). Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Louwerse, T. (2012). Mechanisms of Issue Congruence: The Democratic Party Mandate. *West European Politics*, 35 (6), 1249-1271.
- Mair, P. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- Martin, L.W. & Vanberg, G. (2008). Coalition Government and Political Communication. *Political Research Quarterly*, 61 (3), 502-516.
- Officiële Bekendmakingen (2012). Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/> (bezoekt 1 december 2012).
- Otjes, S. (2011). The Fortuyn Effect Revisited: How Did the LPF Affect the Dutch Parliamentary Party System? *Acta Politica*, 46 (4), 400-424.
- Pedrazzani, A. (2012). Looking Beyond the Aggregate Figures. An Investigation of the Consensual Approval of Italian Government Bills (1988-2006). Paper gepresenteerd op de 26e jaarlijkse conferentie van de Società Italiana di Scienza Politica (SISP). Rome.
- Strøm, K. (1984). Minority Governments in Parliamentary Democracies – The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. *Comparative Political Studies*, 17 (2), 199-227.
- Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (1997). Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining. *European Journal of Political Research*, 31 (1), 47-62.
- Timmermans, A. & Andeweg, R.B. (2000). Coalition Cabinets in the Netherlands: Still the Politics of Accommodation? In W.C. Müller and K. Strøm (Eds.) *Coalition Governments in Western Europe* (pp. 356-398). Oxford: Oxford University Press.
- Valen, H. & Narud, H.M. (2007). The Conditional Party Mandate: A Model for the Study of Mass and Elite Opinion Patterns. *European Journal of Political Research*, 46 (3), 293-318.
- Van Aelst, P. & Louwerse, T. (2013). Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011. *West European Politics*. Online publicatie op 16 oktober 2013: doi:10.1080/01402382.2013.832953.