

De macht van een kleine partij

Simon Otjes inventariseert de bijdrage van de ChristenUnie aan de kabinetten waaraan ze heeft deelgenomen. Opvallend is dat ondanks het feit dat de partij de kleinste deelnemer was in verschillende kabinetten, ze toch een duidelijk stempel heeft weten te drukken op kabinetsbeleid. In de kabinetten-Rutte III en IV bleek, anders dan op grond van de libertaire ideologie valt te verwachten, D66 het beste maatje.

Door Simon Otjes

Inleiding | In 2025 bestaat de ChristenUnie 25 jaar. Veertig procent van die periode zat de partij in het kabinet. Waar de voorlopers van de ChristenUnie als kleine partijen ver van de macht waren, is de ChristenUnie uitgegroeid tot een potentiële regeringspartij. Dat is een bijzondere positie voor een partij die altijd tussen de drie en de zes zetels heeft gehaald. Ter vergelijking: de PvdA die altijd groter is geweest dan de ChristenUnie zat slechts een derde van deze periode in het kabinet. Heeft het zin om als kleine partij in het kabinet te gaan of word je dan gedomineerd door de grote partijen? In dit artikel kijk ik naar de vraag: Wat heeft de ChristenUnie als relatief kleine partij weten te bereiken in kabinetten?

Om dit te onderzoeken kijken we naar twee bronnen van informatie. In de eerste plaats kijken we naar de overlap tussen de voorstellen die de ChristenUnie in de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma heeft gemaakt en de voorstellen die in de CPB-doorrekening van het regeerakkoord zijn gekomen. Aangezien bij doorrekeningen en onderhandelingen vanuit eenzelfde 'menu' gekozen wordt, is het mogelijk om deze voorstellen systematisch te vergelijken. Bijna alle politieke thema's (milieu, belastingen, onderwijs, zorg maar ook defensie en justitie) hebben een financiële component. Echter voor de ChristenUnie zijn ethische thema's, als abortus, IVF, orgaandonatie, euthanasie en het levenseinde, ook een belangrijk deel van de identiteit en deze voorstellen hebben vaak geen financiële component. Daarom kijk ik ook naar de voorstellen die de ChristenUnie op medisch-ethisch terrein heeft gedaan in welke mate deze terecht zijn gekomen in regeerakkoorden.

Ik kijk hier naar het regeerakkoord. Dit is voor de daaropvolgende kabinetsperiode een belangrijk uitgangspunt. Natuurlijk wordt niet alles in het regeerakkoord realiteit, daarom sta ik bij ieder kabinet ook stil bij de bredere context.

Tussen CDA en PvdA in Balkende IV | In de periode 2006-2007 onderhandelde de ChristenUnie met CDA en PvdA over het kabinet Balkenende-IV. De ChristenUnie was met zes zetels aanzienlijk kleiner dan het CDA (41 zetels) en de PvdA (33 zetels). De ChristenUnie kwam in de formatie nadat GroenLinks bedankt had voor de onderhandelingen. Programmatisch stond de ChristenUnie tussen CDA en PvdA in. Als we kijken naar bijna 100 doorgerekende voorstellen, deelde de ChristenUnie een kwart met de PvdA en een kwart met het CDA. Als we kijken naar deelterreinen is de overlap met het CDA en de PvdA op alle deelterreinen ongeveer even groot: er is iets meer overlap met de PvdA op wonen en zorg, maar de overlap met



AUTEUR

Dr. S.P. Otjes is universitair docent Nederlandse politiek aan de Universiteit Leiden

het CDA is groter op onderwijs en justitie.

In 2007 kwamen vier op de tien voorstellen van alle onderhandelende partijen in het regeerakkoord. Voor de voorstellen van de ChristenUnie was dat aandeel vergelijkbaar. Dat is dus niet afhankelijk van de grootte van de partij. Steun van de andere onderhandelende partijen was veel belangrijker. Zoals Figuur 1 laat zien kwam minder dan 30% van de voorstellen die alleen de ChristenUnie deed in het regeerakkoord. Ook CDA en PvdA kregen een kwart van de voorstellen die ze alleen deden in het regeerakkoord. Als CDA of PvdA een voorstel van de ChristenUnie steunde, kwam de helft ervan in het regeerakkoord. Als beide partijen dat steunden, was dat meer 70%. Toch waren er voorstellen die alleen door de ChristenUnie in het regeerakkoord kwamen. Dat gold in 2006 onder meer voor het eigen risico – een onderdeel van het zorgstelsel dat nog steeds bestaat. Ook bijvoorbeeld

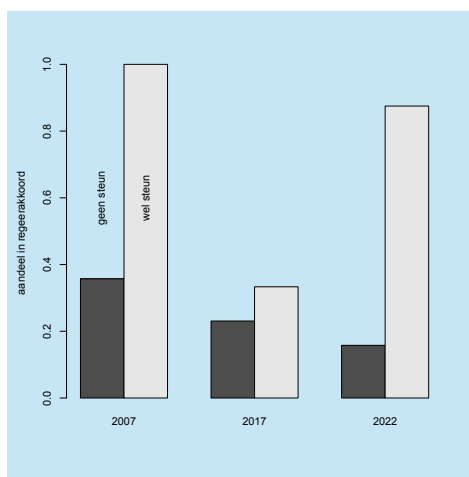
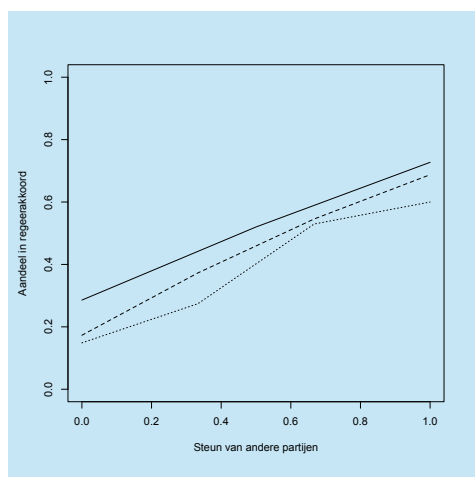
de verhogingen van de accijnzen op alcohol en tabak waren typische ChristenUnie-punten die de partij zonder steun van anderen in het regeerakkoord kreeg.

Op medisch-ethisch terrein spraken de ChristenUnie, CDA en PvdA met name af een pas op de plaats te maken, aangezien de partijen hierop ver uit elkaar lagen. Ik tel twintig concrete medisch-ethische voorstellen in het ChristenUnie-programma. Vijf van de ChristenUnie-voorstellen werden gesteund door het CDA en één door de PvdA. CDA en ChristenUnie trokken samen op waar het ging om biomedisch onderzoek, palliatieve zorg en het voorkomen van ongewenste zwangerschappen. De PvdA deelde (toen nog) de tegenstand van de ChristenUnie voor het ja-tenzij donorschap. Waar het gaat om biomedisch onderzoek lagen PvdA en ChristenUnie verder uit elkaar. In 2007 kwam meer dan de helft van de medisch-ethische voorstellen van de ChristenUnie

Figuur 1: Steun van andere partijen en aandeel in regeerakkoord voor voorstellen met een financiële component

Figuur 2: Steun van andere partijen en aandeel in regeerakkoord voor medisch-ethische voorstellen

Zwarte lijn: 2007, gestreepte lijn: 2017, stippellijn: 2022



in het regeerakkoord. Dat gold bijvoorbeeld voor maatregelen om het aantal abortussen naar beneden te brengen, zoals ondersteuning van zwangere tiener. Zoals figuur 2 laat zien kwamen alle medisch-ethische voorstellen die werden gesteund door CDA of PvdA in het regeerakkoord en van de andere voorstellen nog steeds 36%.

De ChristenUnie leverde met André Rouvoet de minister op Jeugd en Gezin, de prioriteit van de partij, en leverde ook de minister van Defensie, Eimert van Middelkoop, en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Tineke Huizinga. Met deze drie bewindspersonen was de partij vertegenwoordigd in de discussies in het kabinet over sociaaleconomische zaken, buitenlandbeleid en ruimtelijke aangelegenheden. Sociaaleconomische onderwerpen zouden de kabinetsperiode grotendeels beheersen, omdat in 2008 de wereldwijde financiële crisis uitbrak. Om de schade voor de Nederlandse economie te beperken trad PvdA-minister van financiën Wouter Bos vrij eigenstandig op en was de invloed van de ChristenUnie beperkt. In 2010 viel het kabinet uiteindelijk over een militaire missie naar Afghanistan, die formeel onder Van Middelkoop viel, maar die met name CDA en PvdA verdeelde.

De beste vriend van D66 in Rutte III

In 2017 onderhandelde de ChristenUnie met D66, CDA en VVD over Rutte III. De ChristenUnie was met 5 zetels veel kleiner dan D66 (19), CDA (19) of de VVD (33). De ChristenUnie kwam in de formatie nadat onderhandelingen met GroenLinks stukgelopen waren. D66 had onderhandelingen met de ChristenUnie geblokkeerd

maar moest haar veto laten vallen. Opvallend genoeg was de overlap tussen het ChristenUnie- en het D66-programma het grootst. Ongeveer de helft van de bijna 150 voorstellen uit de ChristenUnie-doorrekening kwam ook terug in de D66-doorrekening. Voor het CDA was dit minder dan een derde en voor de VVD slechts een kwart. Op vrijwel alle terreinen (van belastingen tot zorg en milieu) is de overlap met D66 het grootst.

Gemiddeld kregen partijen ook in dit kabinet vier op de tien van hun voorstellen uit de doorrekeningen in het regeerakkoord. Voor de ChristenUnie was dat iets lager. Zoals Figuur 1 toont, gold ook dat naarmate meer partijen het met de ChristenUnie eens waren, het aandeel overgenomen voorstellen toenam: het aandeel overgenomen voorstellen was minder dan 20% voor de voorstellen die alleen de ChristenUnie deed en bijna 70% voor de voorstellen die alle partijen deelden. Toch kreeg de ChristenUnie nu ook voorstellen in het regeerakkoord die alleen zij zelf deed; dat gold onder meer voor belastingen op banken en investeringen in het techniekonderwijs.

D66 hield de onderhandelingen met de ChristenUnie af vanwege medisch-ethische thema's. Waar het gaat om medische ethiek deed de ChristenUnie 13 voorstellen. Nog geen veertig procent hiervan kwam in het regeerakkoord. Anders dan in 2006-2007 stond de ChristenUnie vaker alleen op medisch-ethisch terrein. Met geen van de partijen kwam de overlap boven de 20% uit. De ChristenUnie overlapte met deze partijen op palliatieve zorg (CDA) orgaandonatie (VVD) en overbehandeling (D66). Waar het gaat om prenataal onderzoek, verruiming van abortus en de mogelijkheid voor een zelfgekozen

levenseinde bij een 'voltooid leven' waren de verschillen groter tussen D66 en VVD enerzijds en ChristenUnie anderzijds. Waar de ChristenUnie partijpolitiek alleen stond op medisch-ethische thema's, had de partij in de campagneperiode wel een maatschappelijke coalitie gesloten met onder meer omroep MAX rondom het thema 'Waardig Ouder Worden'. Dit was het antwoord van de ChristenUnie op de discussies over voltooid leven. Dit manifest Waardig Ouder Worden werd expliciet genoemd in het regeerakkoord. Tegelijkertijd zien we dat in dit regeerakkoord medisch-ethische vraagstukken expliciet een vrije kwestie gemaakt worden: het coalitieakkoord observeert dat de coalitiepartijen verschillende standpunten hebben over de ja-tenzij donorwet van D66 Kamerlid Pia Dijkstra en laat partijen vrij in hun verdere opstelling. Hiermee levert de ChristenUnie zich uit aan een liberale meerderheid. Toch werden ook voorstellen zonder steun overgenomen in het regeerakkoord, zoals Figuur 2 toont: dat gold voor ongeveer 20% van deze voorstellen, met name waar het gaat om het ondersteunen van ongewenst zwangere vrouwen.

De ChristenUnie kreeg in dit kabinet de opvolger van de minister van Jeugd en Gezin, in de vorm van de staatssecretaris van Volksgezondheid. Ook kreeg de partij de minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media en de minister van Landbouw in de persoon van vicepremier Carola Schouten. De ChristenUnie was dus, anders dan in Balkenende IV, niet meer vertegenwoordigd op internationale thema's. Tijdens deze kabinetsperiode werden Volksgezondheid vanwege de coronacrisis en Landbouw vanwege de oordelen van de Raad van State over stikstof, be-

langrijke thema's. De besluitvorming over de coronacrisis verliep wederom gecentraliseerd, waarbij CDA-minister van Volksgezondheid, Hugo de Jonge, samen met premier Rutte een grote rol had. De partij had een grotere rol waar het ging om de stikstof. Op Landbouw echter kwam de partij terecht in een ingewikkelde spanning tussen enerzijds haar ambitie om de kwaliteit van de Nederlandse natuur te beschermen en anderzijds de traditionele boerenachterban van de partij.

Terug in Rutte IV | In 2021-2022 onderhandelde de ChristenUnie wederom met D66, CDA en VVD. Ook nu was de partij met vijf zetels de kleinste van de vier: het CDA onderhandelde met 14 zetels, de D66 met 24 en de VVD met 34. De formatie had lang geduurd: CDA en VVD sloten namelijk samenwerking met PvdA én GroenLinks uit, terwijl deze partijen juist aan elkaar vasthielden. D66 sloot samenwerking met ChristenUnie én CDA uit. De enige partij zonder veto was de ChristenUnie. Toen D66-leider Sigrid Kaag in het belang van het land met de ogen knipperde, kwam de ChristenUnie weer aan tafel.

Ondanks de onderlinge veto's lag de ChristenUnie weer dicht bij D66 in de doorrekening: de helft van de bijna 200 ChristenUnie voorstellen stond ook in de D66-doorrekening. Dat gold wederom voor vrijwel alle beleidsterreinen. Dit was minder dan 30% voor het CDA en minder dan een kwart voor de VVD. Minder dan een derde van de voorstellen van de ChristenUnie kwam in het regeerakkoord. Dat is vergelijkbaar met het aandeel van andere partijen. Wederom gold, zo toont

*“...het papier van een regeerakkoord
is geduldig maar de wereld
verandert na het zetten
van de laatste handtekening snel...”*

Figuur 1, naarmate CU-voorstellen meer medestanders hadden, een groter aandeel in het regeerakkoord kwam. Slechts 15% van de voorstellen die de ChristenUnie alleen deed kwam in het regeerakkoord, tegenover 60% van de voorstellen die de ChristenUnie deelde met CDA, VVD en D66. Toch waren er ook weer voorstellen die de ChristenUnie alleen deed die in het regeerakkoord kwamen, zoals het verhogen van de salarissen van basisschooldirecteuren, investeringen in technisch onderwijs, het verhogen van de grens voor de belasting van spaargeld en extra geld voor palliatieve zorg.

Op het gebied van medische ethiek deed de ChristenUnie 27 voorstellen. De overlap met andere partijen was laag: net meer dan 10% met het CDA. Dit CDA-programma zei praktisch niets over medisch ethische thema's. Dat kwam deels omdat

Wopke Hoekstra, die onverwacht CDA-leider was geworden, op dit punt progressiever was dan veel partijgenoten. Met de VVD was dit net minder dan 15%. De grootste overlap was met D66 (meer dan 20%): de partijen deelden onder meer voorstellen om overbehandeling tegen te gaan, het belang van een dialoog over medische ethiek, aandacht voor het levenseinde in medische opleidingen en het voorstel om anticonceptie gratis aan te bieden. Slechts een derde van de medisch-ethische voorstellen van de ChristenUnie kwam in het regeerakkoord. Zoals Figuur 2 toont was wederom de steun van de andere onderhandelende partijen cruciaal: bijna alle medisch-ethische voorstellen die door een andere partij gesteund werden kwamen in het regeerakkoord. Voor andere voorstellen was dat slechts één op de zes. Zo hield de ChristenUnie

plannen van D66 en VVD rondom het verplichten van vaccinaties tegen. Tegelijkertijd moest de ChristenUnie op het gebied van het levenseinde bij voltooid leven, genetische diagnostiek, onderzoek met embryo's en abortus accepteren dat de partijen verdeeld waren en werd besluitvorming overgelaten aan (liberale) meerderheden.

De ChristenUnie behield de minister van Landbouw en staatssecretaris op VWS. Carola Schouten werd daarnaast vicepremier met participatie, pensioenen en armoede in haar portefeuille. Op landbouw werd de spanning tussen groene ambities en de boerenachterban alleen maar groter. Dit kwam deels omdat D66 op het stikstofdossier op de troepen vooruitliep en het CDA juist de hakken in het zand zette. Toch viel het kabinet niet over stikstof maar over migratie. Ook hierin was de rol van de ChristenUnie groot: zij accepteerde uiteindelijk de voorstellen van de VVD rondom gezinsmigratie niet, waarmee er een einde kwam aan de derde kabinetsperiode van de ChristenUnie.

De macht van een kleine partij | In het voorgaande vallen een aantal dingen op: in de eerste plaats is de invloed van een partij in onderhandelingen niet afhankelijk van de grootte van de partij, maar van de hoeveelheid medestanders op specifieke thema's. Een kleine partij kan, zeker als ze midden tussen haar coalitiepartners staat, veel in onderhandelingen bereiken.

Wie die medestanders zijn, verschilt van onderwerp tot onderwerp. In Balkenende IV vond de ChristenUnie steun bij CDA én PvdA. In de kabinetten Rutte gold dat op de vele voorstellen met een financiële component opvallend genoeg met name

voor D66. Deze partijen trokken vaak samen op waar het ging om sociaaleconomische thema's, milieu en migratie. Ze vormden de centrum-linkse flank tegenover CDA en VVD die vaker naar rechts hielden op deze thema's.

Op medisch-ethische thema's stonden ChristenUnie en D66 juist vaak tegenover elkaar. We zien op medisch-ethisch terrein dat de positie van de ChristenUnie steeds zwakker wordt. Waar in het akkoord van Balkenende IV nog een pas op de plaats gemaakt werd op medisch-ethisch terrein en ChristenUnie meer dan de helft van haar voorstellen terugzag in het regeerakkoord, was dat onder Rutte IV slechts een derde. De afspraak werd steeds vaker om zaken over te laten aan een vrij debat in de Kamer (waar liberale meerderheden waren). De reden hiervoor is dat de positie van de ChristenUnie verzwakt is omdat ze geen medestanders op dit terrein had: het CDA had in haar programma van 2006 nog een uitgebreide medisch-ethische paragraaf, in 2021 was hier weinig van over. Het is dus niet de relatieve grootte van de ChristenUnie die onderhandelingsresultaten bepaalde, maar wie er aan tafel zaten.

Ten slotte, het papier van een regeerakkoord is geduldig maar de wereld verandert na het zetten van de laatste handtekening snel door rechterlijke uitspraken, pandemieën, internationale en economische ontwikkelingen. Het is voor een kleine partij lastig om bij al deze ontwikkelingen betrokken te zijn, zeker als bij de keuze van ministersposten ook de inhoudelijke prioriteiten van de partij belangrijk zijn. Ook kan een kleine partij plots in het oog van de storm komen te staan op een post die misschien niet de eerste prioriteit van die partij was.