

Hoe heurt het eigenlijk?

Parlementaire verhoudingen onder partijpolitieke druk

RUDY B. ANDEWEG-LEZING  **2025**

PROF. DR. RUUD KOOLE

Hoe heurt het eigenlijk? Parlementaire verhoudingen onder partijpolitieke druk

Ruud Koole¹

Het is een grote eer vanavond de Rudy B. Andeweglezing 2025 te mogen houden. Professor Rudy Andeweg was een directe collega op het Instituut Politieke Wetenschap in Leiden, die velen in binnen- en buitenland, ook mij, heeft geïmponeerd met zijn eruditie en competentie. En zijn collegialiteit. Veel te vroeg moesten wij afscheid van hem nemen. Met deze Andeweglezing hoop ik te kunnen laten zien dat zijn wetenschappelijke inzichten nog steeds inspireren.

Terug naar enkele weken geleden. U herinnert het vast nog. De koning sprak erover in de laatste Troonrede. Over mensen die met uitgesproken opvattingen tegenover elkaar staan, ook in Den Haag. Het demissionaire kabinet liet de koning vervolgens zeggen:

‘Debat en verschil van inzicht horen bij een levende democratie. Maar wat er ook bij hoort, is de bereidheid elkaar over die verschillen heen op een volwassen manier de hand te reiken.’²

Elkaar op een volwassen manier de hand reiken. Dat klinkt hoffelijk, maar afkomstig van een kabinet dat steunt op nog slechts twee partijen met een beperkt aantal Kamerzetels, was het toch vooral een noodkreet om parlementaire steun van andere partijen te krijgen voor de paar beleidsvoornemens die nog in troonrede werden genoemd.

‘Elkaar op een volwassen manier de hand reiken’ moet natuurlijk ook in de politiek tot de gereedschapskist behoren, maar dat geldt evenzeer voor de mogelijkheid om op een

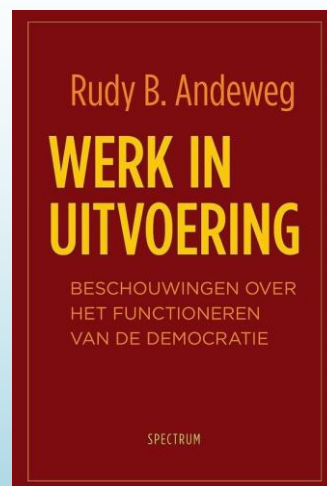
volwassen manier tot de conclusie te komen dat samenwerking er niet in zit, omdat de verschillen te groot zijn en men liever aan een alternatief werkt.

Om alle misverstand te vermijden: hoffelijkheid is ook in de politiek een groot goed. Dat had ook Amy Groskamp-ten Have, die in 1939 het zeer succesvolle etiquette-boek 'Hoe hoort het eigenlijk?' publiceerde, al gezien. Door dit boek kwam de schrijfster een beetje bekend te staan als tuttig, terwijl zij als onorthodoxe vrouw soms juist de draak stak met al te malle conventies.

Waar het haar om ging, schreef zij in het voorwoord bij de tiende druk uit 1953, was niet uiterlijk vertoon, maar innerlijke waarden en respect voor anderen.³ Of in haar woorden:

“Goede manieren betekenen: zelfbeheersing en vrees om anderen te kwetsen. Deze twee kwaliteiten komen het verkeer der enkelingen ten goede. En is het niet zo dat uit het verkeer der enkelingen groeit het verkeer der groepen die straks hun invloed zullen uitoefenen op het verkeer der volkeren?”⁴

U ziet, wellevendheid is dus ook voor de politiek van groot belang. Maar die enkelingen, die individuen, leven niet in een vacuüm. Ook politici niet, juist politici niet. De politieke omgeving bepaalt voor een belangrijk deel de marges waarbinnen zij kunnen opereren. Tot die omgeving behoren - behalve kiezers, media, belangenclubs en internationale organisaties - ook de instituties van de rechtsstaat, het parlementaire stelsel en de politieke partijen. Voor die laatste drie vraag ik vandaag speciale aandacht. Het zijn verschillende instituties, maar werken wel op elkaar in, net zoals individuele politici er weer hun stempel op drukken. Het zijn instituties die in de loop der tijd zijn ontstaan en dus ook weer kunnen verdwijnen.



Met die aandacht voor instituties volg ik Andewegs oproep aan het einde van zijn oratie in 1988, ook opgenomen in de *Werk in uitvoering*. Met de branie van een jonge

hoogleraar riep hij de beoefenaren van zijn vakgebied, de politicologie, op niet te blijven hangen in het naoorlogse behaviorisme dat politiek gedrag van individuen bestudeerde zonder serieus te kijken naar de institutionele inbedding. 'Atomisme', noemde Andeweg dat. Het gevaar daarvan is dat instituties als politieke partijen, rechterlijke macht, parlement en regering te weinig aandacht krijgen en alleen onderzoek naar gedrag van kiezers als serieus studiegebied overblijft. In Andeweg's woorden van toen: 'We weten zodoende meer van politieke actoren naarmate zij minder belangrijk zijn'. Dat was natuurlijk als een provocatie bedoeld, om debat uit te lokken. Hijzelf ging toen inderdaad eerst de ministerraad onderzoeken en later het parlement, maar bleef zijn hele leven ook steeds bezig met kiesgedrag, waarop hij immers was gepromoveerd. Het ging hem om de wisselwerking tussen individuen in instituties.

Instituties als de rechtsstaat, het parlementair stelsel en de politieke partijen zijn niet zomaar ontstaan.

Om de burger tegen de almacht van de staat te beschermen ontstond een rechtsorde, die na de Tweede wereldoorlog ook steeds meer internationale kanten kreeg.

Om burgers invloed op het regeringsbeleid te geven, ontstond een volksvertegenwoordiging. Eerst nog aangewezen door een beperkt aantal gegoede burgers, mannen. In Nederland vanaf 1922 door alle volwassen mannen en vrouwen. En met de uitbreiding van het kiesrecht kwamen aan het einde van de negentiende eeuw politieke partijen op, die in de praktijk de rekrutering en selectie van de volksvertegenwoordigers gingen bepalen.

Die instituties en hun onderlinge verhoudingen veranderden in de loop van de tijd, want de samenleving veranderde. Om niet alleen in turbulente tijden toch enig houvast te hebben, zijn de grondwet en reglementen van orde opgesteld, is ongeschreven staatsrecht gevormd en zijn informele spelregels, conventies, gebruiken, culturen en rituelen ontstaan. Niet onveranderbaar, maar wel steeds voorlopig geldend. Als houvast. Als referentiepunt. Om chaos te voorkomen.

Vanuit de wetenschap is daar de laatste decennia veel aandacht aan besteed. Vooral door de mij meest nabije disciplines: staatsrecht, politicologie en geschiedenis.⁵ Je zou daarom zeggen: politici hebben voldoende informatie en houvast om hun werk in Den Haag naar behoren te verrichten. En toch spreekt men de laatste tijd over 'chaotische' toestanden.

Neem de dag van de val van het kabinet-Schoof op 3 juni dit jaar. De verrommeling van de parlementaire verhoudingen was voor iedereen zichtbaar. Een paar momenten die dag:

- Wilders bericht op het platform X dat de PVV de coalitie verlaat, niet via mededeling in het parlement en nog voor dat de premier op de hoogte is gesteld.
- Wilders zegt even later tegen journalisten dat 'hij zijn ministers terugtrekt'. Hij spreekt als parlementariër over *zijn* ministers, die bovendien dan nog van niets weten.
- Buiten de plenaire zaal roepen verschillende partijen gelijk om nieuwe verkiezingen. De Tweede Kamer benut niet haar bevoegdheid om eerst over de val van het kabinet te beraadslagen (art. 11.1, lid 6 RvO-TK).

- De premier geeft een verklaring aan de pers, niet eerst aan de Tweede Kamer.

Rommelig, dat is wel het minste wat je daarover kunt zeggen. Maar was dit kabinet niet begonnen onder het gesternte van een ‘nieuwe bestuurscultuur’? Na de toeslagenaffaire en het ‘Positie Omtzigt – functie elders’-debacle moest het allemaal anders en beter.

Het debat over dat debacle op 1 april 2021 was echter zelf een voorbeeld geweest van hoe het niet moest. Tenenkrommend. Kersverse fractievoorzitter Hoekstra van het CDA sprak van ‘totale chaos’.⁶ Demissionair premier Rutte, op dat moment tevens fractievoorzitter van de VVD, had gelogen dat hij in de lopende formatie niet met de verkenner over Omtzigt had gesproken, terwijl dat wel zo was. De eveneens nieuwe fractievoorzitter Kaag van D66 diende samen met Hoekstra een motie van afkeuring in tegen Rutte. In de overwegingen werd gezegd dat herstel van vertrouwen in de overheid en versterking van de rol van de Kamer als tegenmacht tegenover de regering een urgente opgave was.⁷

Maar de afkeuring was uitdrukkelijk niet bedoeld om daarmee ook formeel wantrouwen uit te spreken. Rutte hoefde niet op te stappen, want zonder diens partij zou op dat moment een nieuw kabinet vrijwel niet te formeren zijn. Zolang de VVD haar leider niet liet vallen, konden andere partijen niet om hem heen.

Waar in het verleden een motie van afkeuring gold als een motie van wantrouwen - denk aan de bekende motie Deckers in 1939 waardoor het vijfde kabinet-Colijn al na vier dagen naar huis werd gestuurd - werd dit nu uit elkaar getrokken: geen wantrouwen, wel afkeuring. Levend staatsrecht, zou je kunnen zeggen. Maar in het dictum van de motie Kaag-Hoekstra werd Rutte aangesproken als VVD-fractieleider, ‘die tevens de rol van minister-president vervult’. Bijzonder! Maar ook bijzonder verwarrend. Want dit betekende dus dat de Kamer per motie de handelswijze van een collega-Kamerlid afkeurde. Ongehoord.⁸

Maar gelukkig zou die ‘nieuwe bestuurscultuur’ er komen. Dat was althans de inzet toen Omtzigt zelf vlak voor de volgende verkiezingen, van november 2023, een nieuwe partij oprichtte die dat hoog in het vaandel schreef en genoemde overweging in de motie Kaag/Hoekstra als leidraad nam: versterking van de rol van de Kamer als tegenmacht tegenover de regering, als onderdeel van een nieuw sociaal contract. In zijn boek met die titel sprak hij over het belang van machts-evenwicht in de rechtsstaat, maar constateerde hij dat ‘het gehele systeem – de gehele trias politica – over langere tijd heeft gefaald’.⁹ Eén van de manieren om de rol van de Kamer te versterken was volgens hem het beperken van een regeerakkoord tot hoofdlijnen. Na de verkiezingen van november 2023 zou Omtzigt er tevens op staan dat het nieuw te vormen kabinet een extraparlamenteair kabinet zou zijn, om dezelfde redenen.

Nu was er zeker met de toeslagenaffaire veel misgegaan. De vraag is alleen of Omtzigts voorstellen wel waren gebaseerd op een goed begrip van het parlementaire stelsel. We weten nu dat het kabinet-Schoof er weinig van gebakken heeft. Dat heeft met omgangsvormen te maken, met incompetentie, maar zeker ook met gebrek aan historisch-institutioneel besef en constitutionele geletterdheid.

Want wat is een parlementair stelsel eigenlijk?

In mijn boek *Twee Pijlers* over het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat uit 2021 en in eerdere artikelen heb ik aangegeven dat de term ‘trias politica’ niet goed bruikbaar is voor een adequate beschrijving van de verhouding tussen regering en parlement in Nederland.¹⁰

Een parlementair stelsel heeft twee centrale kenmerken: ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. Minister dienen verantwoording af te leggen aan het parlement (en niet meer aan een Koning) en er dient een vertrouwensrelatie te bestaan tussen de regering en de meerderheid van het parlement. In een presidentieel stelsel als dat van de Verenigde Staten is dat niet zo. Daar heeft de president een eigen kiezersmandaat, maar wordt zijn macht begrensd door tegenmachten. De leer van de machtenscheiding past hierbij. *Check-and-balances*, al staan die momenteel door een narcistische, autocratische president helaas zwaar onder druk.

Het prototype van een parlementair stelsel was altijd het Britse. Het parlement is daar soeverein. De ministers zijn lid van het parlement. Het kabinet is formeel een uitvoerende commissie van het parlement. Zelfs de koning wordt geacht bij het parlement te horen: *king-in-parliament*. Het Britse parlementaire stelsel is wel omschreven als een systeem van machtenfusie in plaats van machtenscheiding.¹¹

Zo’n parlementair stelsel hebben wij hier niet, al bezit ons parlementaire stelsel wel de twee centrale kenmerken. In 1848 legde Thorbecke de basis voor het parlementaire stelsel door met zijn grondwet de ministeriële verantwoordelijkheid in te voeren. Twintig jaar later kwam, na felle parlementaire strijd, ook de vertrouwensregel tot stand. Maar de soevereiniteit is formeel niet bij het parlement gelegd. Waar die wel ligt, is tot op de dag van vandaag niet duidelijk.

Intussen kwamen politieke partijen op, die eraan bijdroegen dat die vertrouwensregel stevig verankerd werd in de politieke praktijk: wanneer vertrouwen in een minister of een kabinet ontbreekt bij de meerderheid van het parlement, dient die minister of dat kabinet op te stappen. Die sterke band tussen de meerderheid van het parlement en de regering past niet bij de leer van de machtenscheiding. Die leer geldt in Nederland alleen voluit voor de rechterlijke macht.

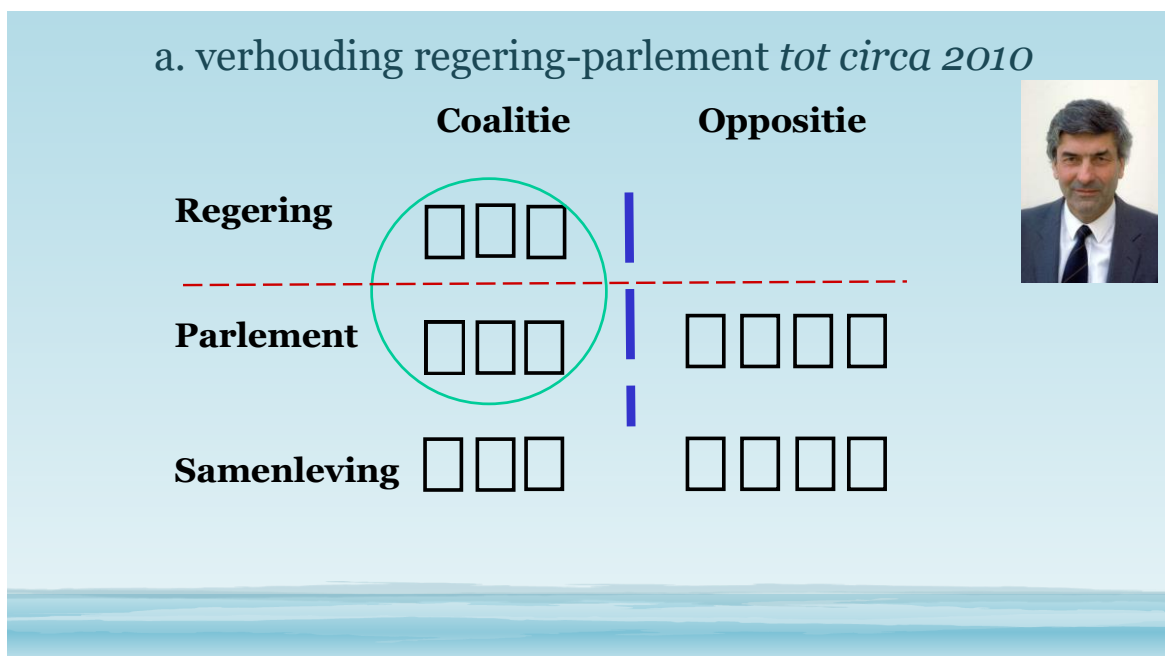
Toch wordt er in een typisch Nederlands debat vaak geroepen om meer ‘dualisme’ tussen regering en parlement. Dat zou een staatsrechtelijke eis zijn. Heel deftig spreekt men dan in één adem van rechtsstaat, trias politica en dualisme, alsof die altijd zonder meer bij elkaar horen. Dat is echter een groot misverstand. Zeker, in een rechtsstaat behoort de rechterlijke macht onafhankelijk te zijn van andere staatsmachten. Dat is in Nederland gelukkig zo. Maar de uitvoerende en wetgevende macht zijn in Nederland zo met elkaar verweven dat wel gesproken is van een *duas politica*.¹² Regering en parlement zijn samen wetgever. Bovendien dient, zoals al gezegd, de regering het vertrouwen te hebben van de meerderheid van het parlement. Niet dualisme is de norm, maar monisme is dat. Tot op zeker hoogte, dat dan weer wel. Ik kom daar later op terug.

Maar de grondwet bepaalt toch dat - behalve tijdens de periode van de kabinetsformatie - ministers geen lid van het parlement mogen zijn? Zeker, maar dat is pas sinds 1938 zo. In de grondwet van 1848 was dat niet opgenomen. En de reden voor verandering in 1938

was niet het gevolg van een grondig debat over al dan niet gewenst dualisme tussen regering en parlement, maar van de wens om verschillen binnen de regering tussen ministers met en zonder portefeuille te voorkomen.¹³ Die laatste figuur werd toen ingevoerd.

Dat monisme ‘normaal’ is in parlementaire stelsels heeft Rudy Andeweg, die veel onderzoek deed naar ministerraad en parlement, in gezaghebbende publicaties duidelijk gemaakt. In een artikel uit 2015, waarin hij Nederland vergelijkt met andere landen, concludeert hij dat ‘vanaf de jaren zestig en zeventig de relaties tussen kabinet en Kamer normaliseerden tot wat gebruikelijk is in parlementaire stelsels’, namelijk een partijpolitieke arena waar de belangrijkste scheidslijn er één is tussen oppositie en coalitie en niet tussen regering en parlement.¹⁴ Niet dat de laatste nooit kan voorkomen. Wanneer de Tweede Kamer een parlementaire enquête start, bijvoorbeeld, is er even iets zichtbaar van een institutioneel dualisme tussen regering en parlement.¹⁵ En soms lijkt het parlement wel op een marktplaats van specifieke belangen. Maar overheersend is de arena. Joop van den Berg heeft deze verschijningsvormen van het parlement ‘gedaantes’ genoemd,¹⁶ Andeweg sprak in navolging van de Britse politicoloog Anthony King van ‘*modes of operation*’. Hij voegde daar aan toe dat het parlement kan schakelen tussen de verschillende *modes*, maar constateerde dat het parlement als strijdperk van partijen, de *inter party mode*, domineert. En dat is normaal in een parlementair stelsel, zei hij. Een sterke band tussen de regering en de coalitiefracties hoort daarbij. ‘Monisme’ wordt dat wel genoemd.

Maar sinds 2015 is er wel weer iets veranderd. Dat kunnen we illustreren met de volgende schematische plaatjes.

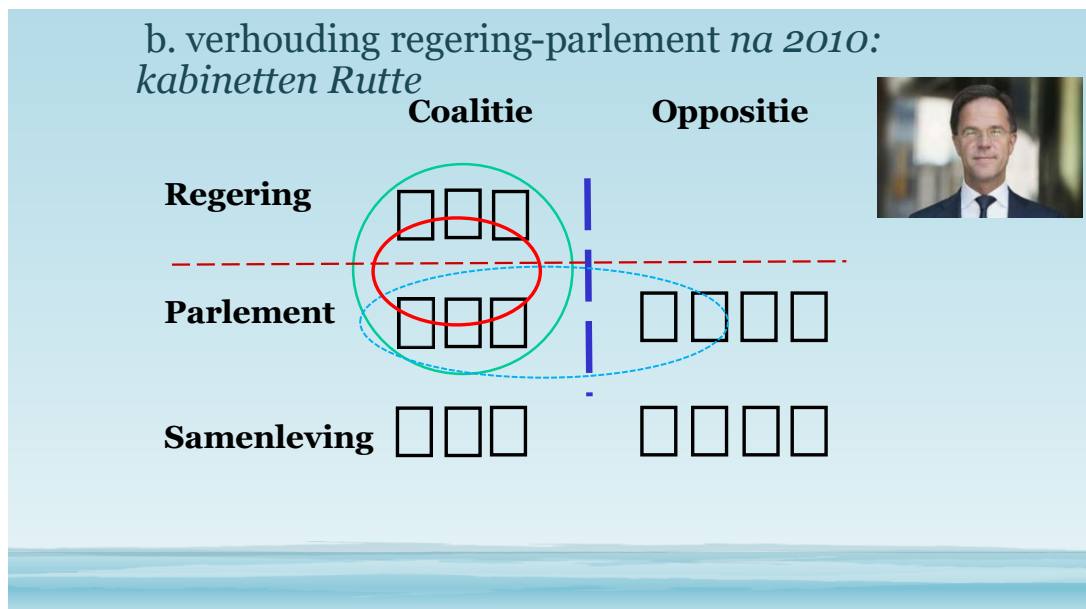


- a. Tot circa 2010 waren we gewend aan het spel van oppositie versus coalitie, de dikke blauwe stippellijn. De blokjes stellen partijen voor in regering, parlement en samenleving. De groene cirkel is de praktijk van het ‘monisme’, de band tussen

de regering en de coalitiefracties. Die band krijgt onder meer gestalte via een regeerakkoord en via verschillende informele overlegorganen, zoals het bewindspersonenoverleg op donderavond, waarin binnen één partij de bewindslieden samen met in elk geval de voorzitter van de Tweede Kamerfractie en de partijvoorzitter de agenda van de ministerraad doornemen om te voorkomen dat men elkaar verrast.

Een ander informeel overlegorgaan was het Torentje-overleg van de premier met de voorzitters van de coalitiefracties (zoals dat onder premier Lubbers vaste vorm kreeg). De dunne rode stippellijn geeft aan dat regering en parlement formeel als instituties worden onderscheiden, maar het belang daarvan was in de praktijk veel minder groot dan het onderscheid tussen coalitie en oppositie. Zat je als partij in de oppositie, dan kon je – in de woorden van Wouter Bos – geen deuk in een pakje boter slaan.

Het verbaast dan ook niet dat vooral oppositiepartijen klaagden over de onmacht van het parlement. Maar zodra zij aan een coalitieregering deelnamen, deden zij even hard met dit ‘monisme’ mee.



- b. Het volgende plaatje slaat op de periode sinds 2010, toen het door de grote electorale volatiliteit steeds vaker voorkwam dat een coalitie die in de Tweede Kamer op een meerderheid kan rekenen, die meerderheid mist in de Eerste Kamer. Gevolg: in de Tweede Kamer worden soms deals met een deel van de oppositie gesloten (denk aan Lente-akkoord, Kunduz-akkoord), ervan uit gaande dat de geestverwanten van die oppositiefracties in de Eerste Kamer die deal zullen steunen. [De licht blauwe ovaal.]

Gevolg van die onzekere situatie is echter ook dat de leiding van coalitiepartijen in kabinet en fracties elkaar nog steviger vasthouden. Het Torentje-overleg is vervangen door maandagochtend-beraad van premier, vice-premiers en de voorzitters van de coalitiefracties in de Tweede Kamer. [De rode ovaal.] Daar worden stevige besluiten genomen, waar de overige ministers en fractieleden buiten staan, maar er wel aan gehouden zijn. Het is voorgekomen dat in dit maandagochtend-beraad tijdens Rutte III besloten werd dat het niet opportuun

was een bepaald wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. De betrokken minister zat er niet bij en wist er niet van, maar was wel aan dit besluit gehouden. Waar vroeger het Torentje-overleg een voorportaal was van de vergadering van de ministerraad op vrijdag, was het nu soms andersom.

Ook de overige leden van de coalitiefracties voelden zich vaker dan ooit buitenspel gezet. Niet alleen Omtzigt raakte hierdoor gefrustreerd. In mijn boek *Twee Pijlers* noem ik deze ontwikkeling 'gouvernementalisering'. Het past in een internationale trend van groeiende macht van de executieve (ook wel 'presidentialisering' genoemd), maar in coalitieland Nederland leidt dat tot de dominantie van een kleine groep gouvernementeel ingestelde politieke leiders van coalitiepartijen. Noch het parlement domineert, noch het instituut van de regering, maar deze kleine groep.¹⁷ Men zou het doorgeslagen 'monisme' kunnen noemen.

Daarom was kritiek daarop begrijpelijk. De gekozen oplossingen zijn dat veel minder. Bij de formatie van het kabinet Schoof werd met een beroep op de veronderstelde norm van dualisme tussen regering en parlement en met als doel de positie van het parlement te verstevigen gevraagd om een 'extraparlamentair' kabinet. De logica ontbrak, vooral door gebrek aan inzicht in wat een parlementair stelsel is en wat dus extra/buiten-parlementair is. Een kabinet is extraparlamentair als het zonder bemoeienis van het parlement tot stand is gekomen.

Zo was het minderheidskabinet van Cort van der Linden tijdens de Eerste Wereldoorlog een extraparlamentair kabinet. Cort van der Linden had, zei hij zelf, een kabinet met een programma geformeerd dat 'geheel en al buiten de partijen in de Kamer' stond.¹⁸ Hij kwam er nog mee weg. Maar toen na de invoering van het algemeen kiesrecht de positie van politieke partijen nog belangrijker werd, kon dat niet meer.

Het lot van het eerdergenoemde vijfde kabinet-Colijn in 1939 is er een voorbeeld van. Die Colijn moest niet denken dat hij zonder raadpleging van de fracties een kabinet kon formeren. Binnen vier dagen was dit kabinet weggestemd. Colijn verdween van het politieke toneel.

In de jaren vijftig werd vooral door conservatief-christelijke partijen nog wel eens geopperd dat 'dualisme' de norm was (waar zij zich trouwens zelf niet aanhielden). Een jonge Hans Daalder, later mijn promotor (en ook die van Andeweg), fulmineerde daartegen en verklaarde dit conservatieve wensdenken uit nostalgie naar een periode waarin de koning nog een 'eigen recht', eigen bevoegdheden had, los van het parlement.¹⁹ Maar dat 'eigen recht' was door de vestiging van de vertrouwensregel al definitief terzijde geschoven.

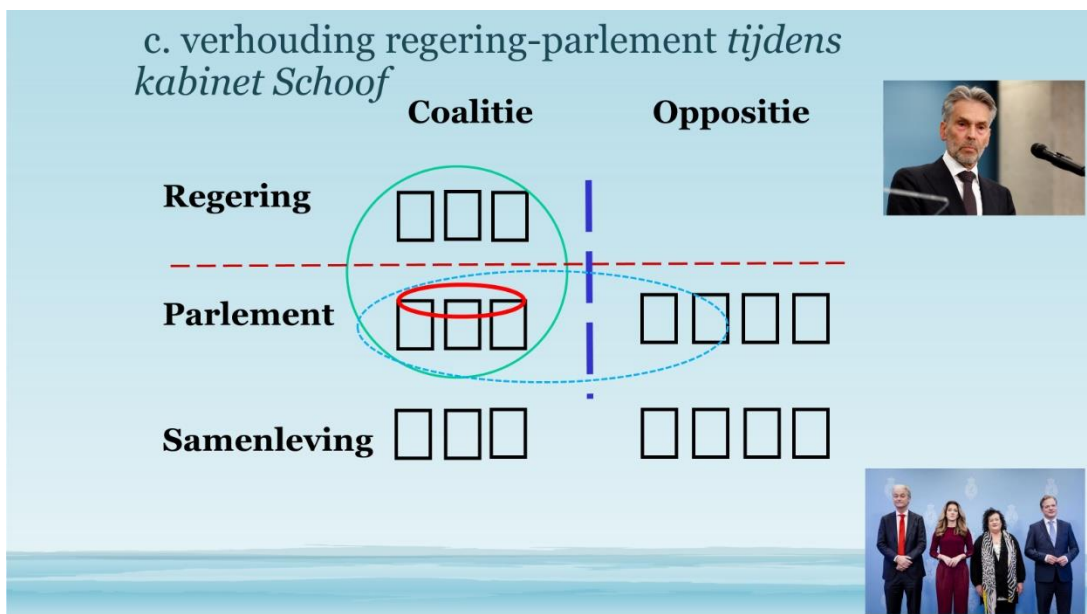
In een stelling bij een proefschrift uit 1955 stond daarom al klip en klaar:

'Ieder kabinet in Nederland is sinds ongeveer 90 jaar een parlementair kabinet. Het is derhalve ongewenst de term extra-parlementair kabinet te bezigen'.²⁰

Toch moest en zou in 2024 het kabinet-Schoof een extraparlamenteair kabinet heten. Potsierlijke redeneringen werden opgezet om aan dit volstrekt onrealistische verlangen tegemoet te komen.

Informateur Kim Putters werd gedwongen met termen te jongleren om hieruit te komen. Dat heeft hij knap gedaan. Hij gebruikte in zijn eindverslag de term 'programkabinet' die - zo zei hij - 'varieerde op het model van een extraparlamenteair kabinet'. Maar tegelijk weersprak hij dit door te zeggen: 'Voor alle varianten geldt dat zij parlementair zijn in die zin dat ze staatsrechtelijk niet kunnen functioneren zonder het vertrouwen van de Tweede Kamer'.²¹ Snapt u het nog?

Afgesproken werd geen alomvattend inhoudelijk regeerakkoord af te spreken en in het kabinet hooguit enkele leden afkomstig uit de betrokken fracties te benoemen. We weten wat het uiteindelijk resultaat was: een hoofdlijnenakkoord, een partijloze premier en vier fractievoorzitters die de dienst uitmaakten.



- c. Dat laat het volgende plaatje zien. Slechts vier personen hakken de belangrijkste politieke knopen door, zonder ministers en daarmee ook zonder de ambtelijke expertise die via ministers in het overleg wordt ingebracht. De roep om dualisme verkeerde in volstrekt doorgeslagen monisme, zou je kunnen zeggen.

Journalisten die een minister vroegen naar een beleidsvoornemen op zijn of haar terrein, kregen soms als antwoord dat die minister dat ook niet wist, want hij of zij wachtte op de uitkomst van het coalitieberaad van de fractievoorzitters. Net als de overige leden van de fracties. Zelfs de premier stond soms bedremmeld op de gang te wachten in de hoop dat dat beraad hem toe zou laten bij een belangrijke bespreking.

Dat laatste laat tevens nog eens zien hoe belangrijk politieke partijen zijn. Een premier zonder verwante fractie in het parlement kan dus buiten belangrijke politieke besluitvorming worden gehouden. En in het buitenland kon Schoof niet deelnemen aan het belangrijke vooroverleg in Europese politieke families en waardeerden buitenlandse collega's zijn politieke gewicht laag door zijn gebrek

aan partijpolitieke legitimatie. En dat was ook voor Nederlands internationale positie niet goed.

Wat te doen? Welk lessen kunnen we uit de afgelopen periode trekken? In elk geval zouden constitutionele geletterdheid en historisch-institutioneel besef een grotere rol moeten spelen in het dagelijkse werk van Haagse politici. Omstandigheden veranderen, maar juist daarom is het zaak niet te slordig om te gaan met in de loop der geschiedenis opgebouwde regels, conventies en gebruiken. Zoals gezegd, die zijn niet onveranderbaar, maar zijn wel steeds voorlopig geldend.

Om dat te illustreren maak ik gebruik van de vier hoofdtaken van het Nederlandse parlement die oud-Kamervoorzitter Vondeling in zijn boek *Tweede Kamer: Lam of Leeuw?* al in 1976 op papier zette als een opsomming van 'hoe het eigenlijk heurt'. Ik gebruik hier 'heurt' in plaats van 'hoort', omdat bij zo'n Hoog College van Staat als de Tweede Kamer die deftige variant me wel gepast lijkt. Maar ik voeg er – mede op basis van mijn boek *Twee Pijlers* – één hoofdtak aan toe, namelijk het beschermen van de rechtsstaat.²² Dat was voor Vondeling toen kennelijk zo vanzelfsprekend dat hij die niet expliciet noemde. Maar dat moet nu helaas wel.

1. De rechtsstaat beschermen

De rechtsstaat is de noodzakelijk basis waarop een pluriforme democratie kan floreren. Als die niet op orde is, komt ook de democratie in gevaar. Ik heb – net als Vondeling – lange tijd gedacht dat dat vanzelfsprekend was. Maar bij de vorige formatie moest dat kennelijk in een apart document, een 'basislijn', nog eens voor de coalitie-in-wording worden vastgelegd. Dat was op zich al een bewijs dat die vanzelfsprekendheid in die coalitie niet bestond. En dat terwijl Kamerleden al hadden trouw hadden beloofd of gezworen aan de Grondwet, waaraan een jaar eerder (2022) een algemene bepaling was toegevoegd die luidt 'De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten'.

Tot de centrale kenmerken van de rechtsstaat behoren, naast de grondrechten ook de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het legaliteitsbeginsel. Onherroepelijke uitspraken van de rechterlijke macht moeten worden nagekomen. Juist een regering dient hierin voorbeeldig te zijn.²³ Maar steunpilaren van het kabinet-Schoof hadden daar soms lak aan. De leider van de grootste coalitiepartij bleef zich, ondanks de in de formatie afgesproken 'basislijn' over de democratische rechtsstaat, denigrerend over de rechter uitspreken, zeker wanneer een uitspraak hem niet beviel. En de rechtbank Den Haag voelde zich in januari dit jaar zelfs genoodzaakt de regering een dwangsom op te leggen omdat zij er niet meer op kon vertrouwen dat het kabinet in het stikstofdossier gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Normaal is dat je daar wel van uit mag gaan. Maar tekenend was dat de rechtbank in dit geval expliciet sprak over 'constitutionele hoffelijkheid' en 'constitutionele goede trouw van de overheid', die hier ontbrak.²⁴ Vandaar die dwangsom. Eigenlijk van de gekke. Zo hoort dat niet.

Beschermen van de rechtsorde houdt echter evenmin dat een Kamermeerderheid of de regering al te gemakkelijk naar de rechter verwijst bij kritiek van deskundigen en anderen op beleidsvoornemens, in de trant van: 'met uw kritiek doe ik niets, maar als u wilt kunt u

altijd naar de rechter stappen'. De rechter kan wetgeving in concrete gevallen onverbindend verklaren wanneer die onrechtmatig is, maar veel beter is natuurlijk dat dat wordt voorkomen. De rechter is geen wetten-reparateur.

2. Wetten maken

Zo komen wij bij de tweede hoofdtak: wetten maken. Dat het legaliteitsbeginsel een cruciaal kenmerk van een rechtsstaat is, blijkt al uit de Engelse term waarmee de rechtsstaat doorgaans wordt aangeduid: *the rule of law*.

Het geeft aan dat een houding van 'voor de bescherming van de rechtsstaat hebben we de rechters', slechts de halve waarheid is. Die houding kom je niet alleen in de politiek tegen, maar soms ook bij mensen daarbuiten die alles verwachten van constitutionele toetsing als was het constitutionele wonderolie.²⁵

Maar het legaliteitsbeginsel impliceert dat regering en parlement daar zelf een even grote verantwoordelijkheid hebben. Immers, omdat alles wat de overheid doet gebaseerd moet zijn op de wet, hebben regering en parlement, die samen de wetgever zijn, een grote verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving.

Dat betekent zorgvuldige toetsing van wetten aan staatsrechtelijke en rechtsstatelijke beginselen, ook in de Tweede Kamer. En niet, zoals een Tweede Kamerlid ooit tegen me zei nadat ik als Eerste Kamerlid de vraag had gesteld hoe de Tweede Kamer in hemelsnaam voor een bepaalde, nogal krakkemikkige wet had gestemd: 'Het staatsrecht is voor jullie in de Eerste Kamer'. Deze anekdote is misschien wel een indicatie dat de Eerste Kamer, die in een eenheidsstaat als Nederland toch eigenlijk overbodig zou moeten zijn, in belang toeneemt als extra hoeder van de constitutionele orde. Het 'voorkomen van het kwade', zoals Donker Curtius het nut van de Eerste Kamer al in 1848 omschreef.

Het betekent bijvoorbeeld ook dat de Tweede Kamer zorgvuldig amendementen zou moeten bediscussiëren en wegen, en niet zonder enig debat plots voor een ongrondwettelijk amendement stemmen, zoals bijvoorbeeld voor de zomer gebeurde met een wetswijziging die gemeenten verbiedt statushouders voorrang te verlenen bij huisvesting.

Het betekent tevens dat de regering adviezen van ambtenaren en adviesorganen als de Raad van State niet zomaar naast zich neerlegt, zeker wanneer die wijzen op onuitvoerbaarheid of strijd met het recht. Zelfs toen de Raad van State onlangs strijd met de Grondwet constateerde en daarom adviseerde de wet over die huisvesting van statushouders niet in te dienen, trok de minister zich daar weinig van aan. Een demissionair minister, die zelf heeft gezworen trouw aan de Grondwet te zullen zijn, zou dat advies van de Raad van State toch eerst grondig moeten bestuderen voordat zij zegt die wet sowieso snel naar de Kamer te zullen sturen.

En het betekent evenzeer dat steeds het voorgeschreven wetgevingsproces moet worden gevolgd. En niet onder het mom van een niet bestaande crisis proberen de Kamer te omzeilen via staatsnoodrecht, zonder 'dragende motivering', zoals gebeurde door eerst een minister en later een fractievoorzitter, beiden uit een coalitie die zich bij

aanvang nota bene had voorgenomen de parlementaire controle te willen versterken! Terecht heeft de Eerste Kamer zich er via een aangenomen motie tegen gekeerd.

Inderdaad: zorgvuldige wetgeving kost tijd. Maar hier geldt: vertragen is versnellen! Door de tijd te nemen voor een zorgvuldig wetgevingsproces worden fouten voorkomen, gaat de regering minder vaak 'nat' bij de rechter en wordt uiteindelijk juist tijd gewonnen. Hier zou de voorzitter van de Tweede Kamer een veel krachtiger rol als procesbegeleider kunnen spelen, maar dat moet dan wel een constitutioneel geletterde Kamervoorzitter zijn met historische institutioneel besef en voortkomend uit een partij die de democratische rechtsstaat omarmt.

3. Zorgen dat er geregeerd kan worden

is de derde hoofdtaak van het parlement, die volgens Vondeling uit twee fasen bestaat: een kabinet vormen en vervolgens een kabinet hoeden.

Hier komen we terug bij de eerdere analyse: ga uit van het gegeven dat bij een parlementair stelsel een zekere mate van monisme hoort. Daarbij hoort het maken van beleidsafspraken in een akkoord, of je dat nu een hoofdlijnen-, coalitie- of regeerakkoord noemt. Zonder een doordacht akkoord kan de levensduur van het kabinet onder druk komen te staan. Ook hier geldt: vertragen is versnellen. Neem de tijd voor inhoudelijk overleg tussen de beoogde coalitiepartners uitmondend in creatieve compromissen en maak goede procesafspraken voor onderwerpen die niet te voorzien zijn. Liever pas een nieuw kabinet na de gemeenteraadsverkiezingen volgend jaar dan nog voor de Kerst een kabinet laten beginnen op basis van krakkemikkige afspraken.

Tijdens het kabinet-Schoof is veel kostbare regeertijd verloren gegaan. Er werd nauwelijks 'geleverd', zoals dat heet. Maar toen het kabinet in juni viel, werd gelijk van veel kanten gezegd dat zoveel mogelijk doorgeregeerd moest worden omdat 'het land niet langer kan wachten'.

Vreemd! Het kabinet viel, waarna de Tweede Kamer verzuimde zich eerst intern te beraden of verkiezingen wel nodig of wenselijk zijn. Als de noodzaak van doorregeren zo hoog was, had men eerst een informateur kunnen laten kijken of dat mogelijk was geweest zonder verkiezingen uit te schrijven. Misschien had er gelijmd kunnen worden. Misschien hadden drie partijen als minderheidskabinet door kunnen gaan.

Nu besloten werd verkiezingen te houden, hoort daarbij dat eerst de kiezers moeten worden gehoord voordat verder geregeerd wordt, want waarom houd je anders verkiezingen?

Alleen zaken die geen uitstel kunnen verdragen, zoals in 2021 het geval was tijdens de corona-epidemie, mogen en moeten ter hand worden genomen. Dan moet er wel sprake zijn van hoge urgentie, zoals nu bijvoorbeeld bij de stikstofcrisis of ten aanzien van het schrijnende Gaza-conflict. Wat niet bij een demissionaire periode hoort is dat de Tweede Kamer de regering via een lawine aan moties allerlei opdrachten wil geven. Na de laatste Algemene Politieke Beschouwingen werden er zestig ingediend. 'Slagen in de lucht', noemt parlementaire historicus Bert van der Braak dat terecht.²⁶

Een beleidsarme begroting hoort wél bij een demissionaire periode. Maar wat jammer dat de op prinsjesdag ingediende begroting volgens vele experts verschillende niet-

urgente beleidswijzigingen bevatte, die direct de verdenking op zich laadden slechts verkiezingssnoepjes te zijn.

Betekent dat dan dat, behalve echt urgente zaken, voor de rest niets kan worden gedaan? Nee, tijdens de demissionaire periode kunnen ambtenaren op verschillende terreinen al beleidsalternatieven voorbereiden ten behoeve van de formatie van een nieuw kabinet. Ambtenaren doen dat gelukkig ook. Partijen zouden tevoren een stembusakkoord kunnen sluiten of op een andere manier tevoren hun coalitievoorkeuren kunnen uitspreken. De formatie hoeft dan niet *from scratch* te beginnen.

Eén van de weinige keren dat ambtelijke voorbereiding op de volgende kabinetsperiode op een bepaald beleidsterrein expliciet verboden werd was in de formatie van het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) in 2007. Het CDA had de volgende tekst afgedwongen:

‘Deze kabinetsperiode vinden geen wijzigingen plaats in de fiscale behandeling van de eigen woning. Er zullen ook geen wijzigingen worden voorbereid of onderzocht voor de periode daarna.’

Met name die tweede zin gaat veel te ver. En zie waar het CDA nu staat in deze kwestie: het is van ver gekomen!

Is een goed doordacht regeerakkoord eenmaal tot stand gebracht, dan moeten de betrokken fracties genoeg tijd hebben om het concept te kunnen beoordelen. Niet zoals bijvoorbeeld in 2012 toen er op een vroege maandagochtend slechts een paar uur voor beschikbaar was: voor lezen, beoordelen en erover beslissen. Dat is echt te kort. Het helpt wanneer al tijdens het onderhandelingsproces meer fractieleden betrokken zijn geweest dan alleen de onderhandelaars die aan tafel zitten. Dat verhoogt bovendien het commitment van de fractie aan dat akkoord.

Want het zij voor de zekerheid hier nog maar eens herhaald: een regeerakkoord is een akkoord van parlementaire fracties, niet van ministers. Het vaak gehoorde argument dat regeerakkoorden de macht van het parlement beknotten, is onjuist. Een regeerakkoord is juist de bevestiging van de macht van de meerderheid van het parlement.

Coalitiefracties stellen het op, binden ministers in het nieuwe kabinet daaraan en binden ook zichzelf. De oppositie staat hierbuiten. Dat is wat Andeweg bedoelde met de ‘normalisering’ van de Tweede Kamer.

Maar omdat het steeds vaker voorkomt dat in de Eerste Kamer de coalitiepartijen geen meerderheid hebben, kan de coalitie minder dan voorheen de oppositie negeren. A fortiori geldt dit wanneer gekozen zou worden voor een minderheidskabinet.

Is het kabinet eenmaal tot stand gekomen, dan is het zaak dat kabinet te ‘hoeden’, zoals Vondeling het noemde. Ministers en coalitiefracties moeten hun best doen om een kabinet bijeen te houden. En daar hoort informeel vooroverleg bij. Maar binnen dat monisme is het zaak het evenwicht te bewaren. Extreem regeringsmonisme, waarbij de regering binnen die monistische verhouding alles bepaalt, noch extreem parlementair

monisme, zoals we dat de afgelopen periode zagen, is gewenst. Monisme: dus ja, maar tot op zekere hoogte en in evenwicht.

Een premier heeft hier een extra verantwoordelijkheid om dat evenwicht te bewaren.

Maar dan moet hij wel over gezag beschikken. En dat gezag ontleent hij (of eindelijk eens zij!), behalve aan persoonlijke eigenschappen, kennis en ervaring, ook aan de binding met één van de coalitiepartijen. Partijloze premiers, of premiers afkomstig van buiten de coalitiepartijen, staan bij voorbaat op achterstand.

4. Het regeringsbeleid controleren

is de vierde hoofdtaak, en die is niet alleen voorbehouden aan de oppositie. De Tweede Kamer heeft de nodige instrumenten en in de Kamercommissies kan goed worden doorgevraagd, zeker als hun bevoegdheden zouden worden uitgebreid, zoals de Staatscommissie Parlementair Stelsel voorstelde.²⁷

Ook wetten en besluiten die op basis van het regeerakkoord worden gemaakt, vereisen controle op hun rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. Dat zouden ook leden van coalitiefracties moeten doen. Omtzigt hamerde daar terecht op. Dat vereist wel rechte ruggen. Wetgeving, waarvan het voornemen weliswaar in het regeerakkoord stond, maar in onvoldragen vorm wordt ingediend, zou ook door coalitiefracties moeten worden tegengehouden.

De oppositie moet dat natuurlijk ook doen, maar zal vanzelfsprekend tevens de afspraken in het regeerakkoord zelf kritisch bevragen. Dat hoeft niet altijd tot tegenstemmen te leiden: inderdaad dient de bereidheid om 'op een volwassen manier de hand te reiken' bij de oppositie aanwezig te zijn. Maar constructieve oppositie is niet alleen dat. Daartoe behoort ook het presenteren van doordachte alternatieven gebaseerd op andere visies op het algemeen belang. Dat kan je ook een vorm van controleren noemen. Een suggestie van regeringswege dat er geen alternatief voor het gepresenteerde beleidsvoornemen zou zijn, wordt zo ontkracht. De kiezer krijgt daarmee een keuze voorgeschoteld.

5. De democratie hoeden

Zo zijn we bij de vijfde hoofdtaak van het parlement gekomen: de democratie hoeden.

Daartoe behoorde ook volgens Vondeling uitdrukkelijk het bieden van keuzemogelijkheden, naast openheid bevorderen, minderheden respecteren en de burger bij de staat betrekken.²⁸ En bij de democratie kunnen we ook maatschappelijke democratie en economische democratie rekenen. Maar niet omdat we het daar maar moeten zoeken omdat de politieke democratie hapert. Die politieke democratie moet zelf op orde zijn. Dat is de kern van de democratie.

De politieke democratie kan alleen goed functioneren wanneer kiezers iets te kiezen hebben. Politicologen hameren daar al een halve eeuw op. Lijphart en Van Thijn waarschuwden eind jaren zestig tegen een karteldemocratie en een tangdemocratie, die ontstaan wanneer kiezers geen of weinig verschillen zien tussen de mainstream partijen en bij onvrede over het regeringsbeleid niets anders rest dan thuis te blijven bij verkiezingen of op extreme partijen te stemmen. De rechtsstaat kan er door onderdruk komen te staan. Om dat te voorkomen moeten die mainstream partijen zich duidelijk van elkaar te onderscheiden. Een gematigde vorm van polarisatie. Tom van der Meer heeft dit vorig jaar nog eens eloquent geactualiseerd in zijn boek *Waardenloze politiek*.²⁹

Maar is de kiezer het gekibbel en geruzie in den Haag niet zat? Is het vertrouwen in de politiek niet tot een dieptepunt gedaald? Moeten we niet, net als de koning, de nadruk leggen op elkaar de hand reiken?

Nee, zou ik willen zeggen. Nee, als dat betekent dat de kiezers geen verschillen meer zouden zien tussen redelijke partijen, om de term van Bontebal te lenen. Te denken dat maatschappelijke polarisatie, die er misschien wel minder is dan velen denken,³⁰ het beste zou worden tegengegaan door politieke saamhorigheid, is een grote denkfout. Die eensgezindheid is wel vereist op het basisniveau van de rechtsstaat, maar boven op die basis is politieke pluriformiteit juist een groot goed. Onvrede kan dan ook worden geuit via een stem op niet-extreme partijen. Want onvrede is er altijd, net zoals wantrouwen in de politiek. Tot op zekere hoogte is dat juist goed. Andeweg sprak over 'gezond wantrouwen in de politiek', omdat dat de politici bij de democratische leest houdt.³¹

Zelfs het huidige zeer lage vertrouwen in de politiek, hoeft niet alleen maar verontrustend te zijn. Het zou namelijk veel verontrustender zijn geweest wanneer dat niet gedaald zou zijn na een langdurige en knullige kabinetsformatie die uitmondde in een kabinet dat nauwelijks iets heeft gepresteerd.³²

Ik maak me wel zorgen over wat er na de verkiezingen gaat gebeuren. Een radicaal rechtse partij zal – begrijp ik – door de meeste andere partijen worden uitgesloten als coalitiepartner. Dat had volgens mij al eerder mogen gebeuren, want – zoals zojuist opgemerkt – de basisvoorwaarde voor een gezonde democratie is de rechtsstaat. Wanneer een partij of haar leider die met voeten treedt, zou regeringssamenwerking met die partij geen optie mogen zijn. Ook omdat daarmee anti-rechtsstatelijk gedrag wordt gelegitimeerd.

Dan zijn we gelijk ook af van de drogreden dat een partij die bij verkiezingen flink heeft gewonnen *dus* in de regering moet komen. Want: 'het volk heeft gesproken!'. Maar het volk is verdeeld. Zolang een partij geen absolute meerderheid van de Kamerzetels behaalt, zijn coalities nodig. Dat brengt vaak tijdrovende formatieonderhandelingen met zich mee, maar heeft één groot voordeel: niemand, ook niet de leider van de grootste partij, kan in zijn eentje zijn wil doordrukken. Coalitieregeringen in Nederland werken als een intern systeem van *checks-and-balances*. Dat is ook iets om te koesteren. Een stem op een winnende partij is bij die coalitievorming overigens niet meer waard dan een stem op een verliezende partij. Het enige wat in een parlementair stelsel telt, is dat een kabinet het vertrouwen moet hebben van de meerderheid van de Tweede Kamer. Ook als een partij de grootste wordt is regeringsdeelname geen recht. Dat heeft, bijvoorbeeld, Den Uyl in 1977 gemerkt: met 53 Kamerzetels in de oppositie!

Mijn zorg zit bij de vraag of er na de komende verkiezingen gedegen oppositie zal zijn, wanneer de terechte uitsluiting van een anti-rechtsstatelijke partij ertoe zou leiden dat een volgende coalitie bestaat uit een waaier van niet-extreme partijen, een middenkabinet wordt dat ook wel genoemd, en er geen krachtige oppositie van wel rechtsstatelijke partijen zou zijn. We zullen de uitslag moeten afwachten. In een parlementair stelsel is een oppositie die alternatieven presenteert broodnodig. Niet alleen samenwerken en handen reiken, niet alleen confronteren en controleren, maar ook realistische alternatieven presenteren, waardoor de kiezer bij een volgende verkiezing goed geïnformeerd een keuze kan maken.³³

Tot slot

Hiervoor is, tot slot, de toon van het debat van belang. De gewenste gematigde vorm van polarisatie, van het presenteren aan de kiezers van inhoudelijk verschillende opvattingen, zou niet gepaard moeten gaan met het spreken in hyperbolen, onjuistheden, vijandschappen of een combinatie daarvan. In een democratie is een politieke opponent een tegenstander, geen vijand. In het jargon: wel inhoudelijke polarisatie, geen affectieve polarisatie. En wanneer er dingen niet goed gaan, en er gaan dingen niet goed, dan niet als politicus gelijk spreken in termen van 'het hele land gaat naar de kloten'. Er gaat namelijk ook een heleboel goed in dit land.³⁴ Bewust feiten verdraaien uit politiek gewin, is natuurlijk evenzeer uit den boze.

Wat dat betreft niets nieuws onder de zon. Gelden al niet sinds de oudheid de klassieke politieke deugden van Prudentia (voorzichtigheid), Iustitia (rechtvaardigheid), Temperantia (gematigdheid) en Fortitudo (moed)?

Makkelijk gezegd, zult u zeggen. Maar hoe bereik je dat in deze tijden van bubbels op de sociale media? Als het antwoord voor het oprapen zou liggen, hoefde ik dat u niet te vertellen. Maar het heeft in elk geval zin daartoe op te roepen. Elke duwtje in de goede richting is van belang. Dat kunt ook u doen. Belangrijk is ook de rol van politieke partijen.

In mijn verhaal is herhaaldelijk aan de orde gekomen hoe politieke partijen sinds hun ontstaan een stempel hebben gedrukt op het functioneren van de parlementaire democratie.³⁵ Door die partijpolitieke druk is de vertrouwensregel definitief gevestigd. Het zijn de fracties van politieke partijen die regeerakkoorden sluiten. Zonder partij is een premier vleugellam.

Men kan die waarnemingen gemakkelijk uitbreiden. Het zijn de politieke partijen die in de praktijk een groot deel van het grondwettelijk voorgeschreven proces van verkiezingen voor hun rekening nemen door kandidaten te selecteren en kiezers te mobiliseren. Het verkeer tussen parlement en regering wordt door fracties bepaald. De ministerraad is niet slechts een verzameling van departementshoofden, maar steeds meer een combinatie van partijpolitieke smaldelen. Andeweg sprak van 'partijpolitieke kolonisatie' van de ministerraad.³⁶

Kortom: als je de parlementaire democratie wilt begrijpen, zul je ook het functioneren van politieke partijen moeten doorgronden. Dat geldt temeer in tijden van grote electorale volatiliteit, die partijen soms in de verleiding brengt de grenzen van het betamelijke te overschrijden om maar de aandacht van de kiezers te trekken. Maar die discussie over het functioneren van politieke partijen, waarin ik mezelf ook niet onbetuigd heb gelaten, gaan we hier nu niet behandelen.

Wel is het van belang op te merken dat politieke partijen bij hun onderscheidend kenmerk, namelijk het stellen van kandidaten voor publieke functies, die kandidaten mede selecteren op institutioneel-historisch besef en constitutionele geletterdheid en van hun politici wellevendheid verlangen wanneer zij hun meningsverschillen uitvechten.

Inderdaad, zoals Amy Groskamp-ten Have al zei: goede manieren zijn niet alleen prettig in het onderlinge verkeer tussen mensen, maar zijn daarmee ook van belang 'voor het verkeer der groepen die straks hun invloed zullen uitoefenen op het verkeer der volkeren'.

Noten

¹ Eerste Rudy B. Andeweg-lezing, in enigszins verkorte vorm uitgesproken op 7 oktober 2025, Universiteit Leiden, Academiegebouw.

² Troonrede 2025. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2025/09/16/troonrede-2025>

³ Amy Groskamp-ten Have, *Hoe hoort het eigenlijk? Geheel herzien door Reinildis van Ditzhuizen*. Bloemendaal, 1999, p. 24.

⁴ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*. Amsterdam, 2012; Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam, 2016; J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*. Alphen aan den Rijn, 1990, pp.121-138; J.Th. J. van den Berg, 'Die drie gedaanten van het parlement. Of zijn het er toch vier?', in: Tom Louwerse et al. (red.), *Van driestromenland tot delta? Beschouwingen over ontwikkelingen in de Nederlandse politiek*. Leiden, 2019, pp.121-138; G.J. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*, dissertatie 2021; Carla Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*. Nijmegen, 2018; A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1968; Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, Hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018; Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, 2024; Henk te Velde, *Land van redenaars en debat. Politieke welsprekendheid en discussiecultuur in Nederland van 1800 tot nu*. Amsterdam, 2025; Luc Verhey, *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht*. Deventer, 2014; Luc Verhey en Geert Jan Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* Amsterdam, 2016; Wim Voermans, *Het verhaal van de grondwet. Zoeken naar wij*. Amsterdam, 2019.

⁶ Hilde Reiding, 'Positie Omtzigt, functie elders'. Het debat over de verkennende fase van de kabinetsformatie van 2021', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2021*, Amsterdam, 2021, p.85.

⁷ Motie Kaag/Hoekstra, *Kamerstukken II*, 35788, nr. 13.

⁸ Ongehoord, maar niet geheel zonder precedent, al ging dit precedent over het beschuldigen van een collega-Kamerlid van iets waarvan hij reeds door de rechter was vrijgesproken. Op 12 oktober 1966 diende Toxopeus (VVD) in de Tweede Kamer een motie in tegen 'Boer' Koekoek, nadat laatstgenoemde Kamerlid Roelof Zegering Hadders (VVD) ervan had beschuldigd in de oorlog Engelse piloten te hebben verraden. Zegering Hadders was hier eerder voor vrijgesproken. De motie, waarin de Kamer haar 'scherpe afkeuring' uitsprak, was ondersteund door Schmelzer (KVP) en Beernink (CHU) en werd aangenomen met 109 tegen 2 stemmen (van de Boerenpartij). Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000243055>, vanaf p. 192. Met dank aan Anne Bos, die mij hierop attendeerde.

Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000243055> vanaf p. 192.

⁹ 'Pieter Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam, 2021, p. 185.

¹⁰ Ruud Koole, *Twee Pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam, 2021, p. 144.

¹¹ Zie: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (8th ed.). London, 1915, p. 3: 'Parliament means, in the mouth of a lawyer (though the word has often a different sense in ordinary conversation), the King, the House of Lords, and the House of Commons; these three bodies acting together may be aptly described as the "King in Parliament", and constitute Parliament'.

¹² Erik Jurgens, 'Naar een Duas Politica', in: *Socialisme & Democratie*, 1991, no. 11, pp. 469-474. Zie ook de reactie hierop van Willem Witteveen, 'Naar een Trias Politica', *Socialisme & Democratie*, 1991, no. 11, pp. 475-477.

¹³ Zie uitvoerig hierover: J.M.H. Dassen, *De Grondwetwijziging 1938*. Maastricht, 1938 (proefschrift Nijmegen), pp. 103-119.

¹⁴ Rudy B. Andeweg, 'Normalisering van de Tweede Kamer? Een internationale vergelijking', in: Remieg Aerts et al., *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer*. Amsterdam, 2015, pp. 139-165, citaat op p. 163. Zie ook diens 'Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns', *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no. 2, (mei 1992), pp. 161-182; ook opgenomen in: Rudy B. Andeweg, *Werk in Uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie*. Houten, 2018, pp.303-325. En: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden, 2011, pp. 62-76.

¹⁵ Bijvoorbeeld bij de RSV-enquête, zie: Ronald Kroeze, *De herontdekking van de parlementaire enquête. Het RSV-schandaal en de transformatie van de democratie*. Amsterdam, 2025.

¹⁶ J.Th. J. van den Berg, 'Die drie gedaanten van het parlement. Of zijn het er toch vier?', in: Tom Louwerse, Rudy Andeweg, Joop van Holsteyn en Josje den Ridder (red.), *Van driestromenland tot delta? Beschouwingen over ontwikkelingen in de Nederlandse politiek*. Leiden, 2019, pp.121-138; Joop van den Berg, *Humeurig volk, verkrampte politiek en hoe het anders kan*. Amsterdam, 2022, hoofdstuk 4, pp. 94-154.

¹⁷ Men zou hier een terugkeer naar één van de spelregels van Lijphart kunnen zien (die van 'topconferenties'), maar - anders dan Van den Berg suggereert - tegelijk juist geen terugkeer naar 'depolitisering' en geen 'de regering regeert'. J.Th. J. van den Berg, 'Die drie gedaanten van het parlement. Of zijn het er toch vier?', in Tom Louwerse, Rudy Andeweg, Joop van Holsteyn en Josje den Ridder (red.), *Van driestromenland tot delta? Beschouwingen over ontwikkelingen in de Nederlandse politiek*. Leiden, 2019, pp.121-138, met name p. 133.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 1913/14, (10 december 1913), p. 687.

¹⁹ Hans Daalder, 'Het dualisme in ons staatsbestel. Mythe en realiteit', in: Hans Daalder, *Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. Amsterdam, 1990 (oorspronkelijk 1957), pp. 81-95.

²⁰ Stelling IV bij proefschrift van H.M. Ruitenbeek, *Het ontstaan van de Partij van de Arbeid*. Amsterdam, 1955.

²¹ *Eindverslag informateur Putters*, 14 maart 2024:

<https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/verslagen/2024/03/14/eindverslag-informateur-putters>

²² Anne Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?* Leeuwarden, 1976, pp. 69-186.

²³ Folkert Jensma, 'De rechter kan de staat steeds minder geloven', *NRC*, 11 februari 2025.

²⁴ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:578>, 5.95.

²⁵ Vgl. Christoph Möllers, 'Separation of Powers – a Short Manual for the Perplexed', in: Hans-Martien ten Napel en Wim Voermans (red.), *The Powers That Be. Rethinking the Separation of Powers*. Leiden, 2016, p. 326.

²⁶ Bert van der Braak, 'Het prestige van de Tweede Kamer', column 26 september 2025 *Parlement.com*.

²⁷ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, Hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018, p. 274. Zie ook de studies over het functioneren van het parlement door drie promovendi van Rudy Andeweg: Tom Louwerse, *Political Parties and the Democratic Mandate. Comparing Collective Mandate Fulfilment in the United Kingdom and the Netherlands*, Proefschrift Leiden, 2011; Cynthia von Vonno, *Achieving Party Unity, A Sequential Approach to Why MPs Act in Concert*; proefschrift Leiden, 2016; Tim Mickler, *Parliamentary Committees in a Party-Centred Context – Structure, Composition, Functioning*; proefschrift Leiden, 2017.

²⁸ Anne Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?* Leeuwarden, 1976, p. 94 e.v.

²⁹ Tom van der Meer, *Waardenloze politiek. Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Amsterdam, 2014.

³⁰ Jan Willem Duyvendak, *Spookkloven. Waarom Nederland minder gepolariseerd is dan we denken*. Amsterdam, 2025.

³¹ R.B. Andeweg, 'Het gezonde wantrouwen in de politiek', in: *Socialisme & Democratie*, 1985, pp. 115-119. Ook opgenomen in: Rudy B. Andeweg, *Werk in Uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie*. Houten, 2018, pp. 467-479.

³² Tom van der Meer en Josje den Ridder spreken daarom liever van een betrouwbaarheids crisis dan van een vertrouwens crisis : Tom van der Meer en Josje den Ridder, 'Waarom er geen politieke vertrouwens crisis maar een betrouwbaarheids crisis is'. *Stukroodvlees.nl*, 26 september 2025 : <https://stukroodvlees.nl/waarom-er-geen-politieke-vertrouwenscrisis-maar-een-betrouwbaarheidscrisis-is/>

³³ Zie voor verschillende manieren van oppositie voeren: Tom Louwerse en Elina Zorina, 'What kind of opposition do citizens want?', *West European Politics*, 9 juni 2025: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2025.2512288#d1e247>

³⁴ Jan Willem Duyvendak, *Spookkloven. Waarom Nederland minder gepolariseerd is dan we denken*. Amsterdam, 2025.

³⁵ Zie ook: Ruud Koole, 'Wezensvreemd en toch onmisbaar. Politieke partijen in de parlementaire democratie', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2024*, Amsterdam, 2024, pp. 13-24, 245-247.

³⁶ R.B. Andeweg, 'Tweeërlei Ministerraad: Besluitvorming in Nederlandse kabinetten', in: R.A. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*. Den Haag, 1990, pp. 17- 41. Ook opgenomen in: Rudy B. Andeweg, *Werk in Uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie*. Houten, 2018, pp. 255-280.