

HEINONLINE

Citation:

R. Koole, Gouvernentalisering: De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland, 2018 Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 317 (2018)

Provided by:

Available through Universiteit Leiden / LUMC

Content downloaded/printed from [HeinOnline](https://heinonline.org/HOL/License)

Mon Jan 7 09:54:09 2019

-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at <https://heinonline.org/HOL/License>

-- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.

-- To obtain permission to use this article beyond the scope of your HeinOnline license, please use:

[Copyright Information](#)



Use QR Code reader to send PDF to your smartphone or tablet device

Gouvernementalisering

De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland

R. KOOLE*

1. Inleiding

‘Nederland kende de afgelopen 35 jaar slechts vier premiers: Lubbers, Kok, Balkenende en Rutte. Dat is opmerkelijker dan het lijkt. In de voorafgaande periode van 35 jaar traden er tien premiers op. Hieruit kun je afleiden dat het zwaartepunt van de macht in ons bestel is verschoven van het parlement naar het kabinet. Een premier was destijds inwisselbaar; Willem Drees was de eenzame uitzondering. De machtsverschuiving ten nadele van het parlement maakt het des te kwalijker dat de Kamerverkiezingen ontaarden in een strijd om het Torentje.’

Aldus commentator Hans Goslinga tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen in het voorjaar van 2017 in het dagblad *Trouw* (4 maart 2017). Nu sprak de staatsrechtgeleerde Van Maarseveen al in 1969 van de ‘heerschappij van de ministerraad’, maar recentelijk wordt - zeker ten aanzien van de kabinetsformatie - juist gesproken van een ‘parlementarisering’, waarbij het parlement het alleenrecht op de formatieprocedure in hand heeft gekregen.¹ Meer en minder macht van het parlement worden gelijktijdig geconstateerd.

Het debat over de verhouding tussen regering en parlement wordt al lange tijd gevoerd. Dat gebeurt doorgaans vanuit formeel-institutioneel perspectief: welke institutie, parlement of regering, heeft in de praktijk nu de meeste of doorslaggevende macht? Of is er sprake van een machts-evenwicht? Oplossingen voor veronderstelde gebreken in die relatie worden dan ook vaak vanuit datzelfde perspectief aangeleverd, zoals teruggrijpen op de ‘trias politica’ of een ‘eerherstel van het dualisme’. De vraag is echter of de leer van de machtenscheiding wel een adequate norm bevat voor de beoordeling van de verhouding tussen regering en parlement in Nederland. Daarop zal in paragraaf 2 in een kort historisch exposé worden ingegaan. Eenzelfde vraag kan worden gesteld ten aanzien van het dualisme. Hoe verhoudt een pleidooi voor meer dualisme zich tot

arti-
kelen

* Ruud Koole is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden.

1 Van Maarseveen 1969; Van Baalen 2012, pp. 15-33.

de opkomst van politieke partijen, die niet waren voorzien (en niet meer zijn weg te denken) in het formeel vormgegeven parlementair stelsel? Paragraaf 3 gaat daarop in. Op grond van deze beschouwingen, waarin zowel staatsrechtelijke, historische als politicologische inzichten worden gebruikt, wordt in paragraaf 4 ingegaan op de recente ontwikkelingen. Daarin wordt beredeneerd dat er weliswaar op onderdelen sprake is van een zekere 'parlementarisering', maar dat in de praktijk de (coalitie)regering is blijven domineren en er tegenwoordig zelfs sprake is van een verdere 'gouvernementalisering' van de verhoudingen.² Wat betekent dit voor de controlerende rol van het parlement en daarmee voor het functioneren van de parlementaire democratie? In de slotparagraaf worden enkele suggesties gedaan voor een versterking van de *checks and balances* in het Nederlandse parlementaire systeem.

2. Het Nederlandse 'parlementaire stelsel' en de trias politica

De term 'parlementair stelsel' lijkt te suggereren dat in een politiek systeem het parlement het hoogste orgaan is. Niet de koning of de president, niet de ministers in een regering, maar de volksvertegenwoordiging heeft het uiteindelijk voor het zeggen. Het Britse model wordt dan vaak als het prototype van een parlementair stelsel beschouwd. De befaamde expert van vergelijkend publiekrecht Tim Koopmans beschreef dit als volgt: 'In this model legislation adopted by Parliament is supreme: it cannot be challenged - not by the head of State, not by government, not by the courts, not by the citizens'.³ Door de suprematie van het parlement kan in een 'parlementair model' geen sprake zijn van *checks and balances*, zoals die bestaan in het 'constitutionele model' waarvan het politieke systeem in de Verenigde Staten het belangrijkste voorbeeld is.⁴

Hoe zit het nu met het Nederlandse systeem? Doorgaans wordt gesteld dat het Nederlandse 'parlementaire stelsel' in de jaren na 1848 werd gevestigd.⁵ Natuurlijk, een nationale volksvertegenwoordiging had Nederland al langer. In de grondwet van 1814 was voor het eerst de zinsnede opgenomen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Toch noemen we het in 1814 gecreëerde systeem nog geen parlementair stelsel. Het parlement vormde samen met de koning de wetgevende macht. Althans, zo stond het op papier. Maar tijdens het koningschap van Willem I (1813-1840) domineerde in de praktijk de koning. Ministers waren zijn dienaren en functioneerden vooral als departementshoofden. In 1823 werd weliswaar een ministerraad ingesteld, maar ook dit orgaan nam geen collectieve besluiten.⁶ De koning

2 De termen 'parlementarisering' en 'gouvernementalisering' worden in deze bijdrage min of meer als elkaars tegenpolen gebruikt: de eerste slaat op een machtsverschuiving ten gunste van het parlement; de tweede op een machtsverschuiving ten gunste van de (bestuurlijke agenda van) de regering.

3 Koopmans 2003, p. 15; Zie ook Koopmans 1986, waar wordt gesproken van het 'Britse model' en het 'Amerikaanse model': pp. 16-23.

4 Koopmans 2003, p. 35-62.

5 Zie o.a.: Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 9; Van der Pot/Donner 1989, p. 124, 496; Kortmann 1990, p. 92.

6 Dooyeweerd 1917; Van den Berg/Vis 2013, p. 220.

overheerste de besluitvorming. Het parlement, dat na de eenwording met België in 1815 uit twee Kamers was gaan bestaan, kon daar betrekkelijk weinig aan doen. Het had weinig rechten en stelde zichzelf tegenover Willem I zeker aanvankelijk ook tamelijk slaafs op. In 1818 nam het zelfs een wet aan, de ‘Blanquetwet’, die de koning in feite de macht gaf om per decreet te regeren. Tot 1840 werden begrotingen slechts eens in de tien jaar vastgesteld⁷ en door een zogeheten Amortisatiesyndicaat vielen nog eens vele besluiten van de koning met financiële gevolgen daarbuiten.⁸ In de loop van de tijd veranderde er wel het een ander. In 1840 werden de tweejarige begroting, het contraseign en de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Het contraseign was een uitdrukking van de emancipatie van de ministers ten opzichte van de koning: een wet diende behalve door de koning, nu ook door een minister te worden ondertekend. De minister was formeel niet langer ondergeschikt aan de koning, al sloot dat conflicten tussen kabinet en koning niet uit. Aldus waren vóór 1848, naast de genoemde emancipatie van de ministers ten opzichte van de koning, reeds de eerste voorzichtige stappen van een proces van ‘parlementarisering’ te zien. Een grote stap werd gezet met de grondwetswijziging van 1848. Behalve de uitbreiding van parlementaire rechten (waaronder het recht van amendement, van interpellatie en van enquête) en de jaarlijkse vaststelling van de begroting, werd op voorstel van de Thorbecke en de zijnen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in de grondwet vastgelegd: ‘de koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk’ (nu artikel 42, tweede lid, Grondwet). Hiermee werd de basis voor de controlerende taak van het parlement aanzienlijk versterkt.

Om die reden kan men de geboorte van het parlementaire stelsel in Nederland in 1848 situeren, maar net zoals dat bij mensen het geval is, werd het stelsel pas zo’n twintig jaar later volwassen. Immers, de grondwet van 1848 versterkte de positie van het parlement aanzienlijk, maar onduidelijk bleef nog wie er bij een conflict tussen regering en parlement aan het langste eind zou trekken.⁹ De beantwoording van die vraag kwam in de decennia na 1848, met name in de jaren 1866 en 1868. Twee Kamerontbindingen in die jaren resulteerden in een nieuwe regel, waardoor het parlement niet alleen rechten had, maar nu ook tanden kreeg: de vertrouwensregel was vanaf dat moment onomstreden.¹⁰ Deze ongeschreven regel houdt in dat een regering voor haar aanblijven moet kunnen rekenen op het vertrouwen van de meerderheid van het parlement. Dit vertrouwen wordt in Nederland geacht te bestaan tot het tegendeel is gebleken. Zodra een minister of een geheel kabinet dat vertrouwen ontbeert, moet aftreden volgen. Het parlement trekt in die zin aan het langste eind.

7 Formeel was de begroting gesplitst in een constant deel met langetermijngedrag en een variabel deel met incidentele uitgaven dat jaarlijks werd vastgesteld. In de praktijk bracht de regering de meeste uitgaven onder in het constante deel; Bovend’Eert/Kummeling 2017, p. 346.

8 Het Amortisatiesyndicaat was een in 1822 bij wet ingesteld instituut dat zich onder meer bezighield met het aflossen van staatsleningen (‘amortisatie’) en de financiering van infrastructuure werken. Door middel van dit instituut wist de koning ‘half legaal, maar meestal illegaal’ een groot deel van de openbare financiën aan het toezicht van de Kamer te onttrekken; Koch 2013, pp. 401-409; citaat op p. 402.

9 Thorbecke had met de ministeriële verantwoordelijkheid zeker niet bedoeld dat het parlement over het lot van een minister zou kunnen beschikken door het vertrouwen op te zeggen. Aanblijven of ontslag van de minister(s) was een zaak van de minister(s) zelf en de koning; Aerts 2018, p. 273.

10 Het ging om de ‘kwestie-Mijer’ (1866) en de ‘kwestie-Luxemburg’ (1868), waarbij het parlement zijn ongenoegen uitte over de handelingswijze van de regering bij de benoeming van de gouverneur-generaal in Nederlands-Indië (1866) en inzake de zelfstandigheid van Luxemburg (waarvan koning Willem III groothertog was; 1868). Dat ongenoegen kreeg de vorm van het afkeuren van de begroting, waarop de regering het parlement ontbond. Dit had in theorie eindeloos door kunnen gaan, maar de regering bond uiteindelijk in. Behalve de vertrouwensregel was hiermee *en passant* nog een tweede ongeschreven regel gevestigd: de Kamer mag niet tweemaal om dezelfde kwestie worden ontbonden.

Daarmee was het 'parlementaire stelsel' in Nederland gevestigd, zonder dat daarmee gezegd is dat het proces van 'parlementarisering' ook voltooid was. Maar wat voor parlementair stelsel was dat nu eigenlijk?

Benaderde Nederland daarmee het Britse 'parlementaire model', waarin het parlement 'soeverein' was, of waren in Nederland ook elementen herkenbaar van het 'constitutionele model' gebaseerd op het leerstuk van de machtscheiding, zoals die onder meer met de *checks and balances* in het Amerikaanse systeem in de praktijk vorm had gekregen?

Tegenwoordig wordt er doorgaans vanuit gegaan dat het Nederlandse staatsbestel meer de leer van de machtscheiding weerspiegelt dan het eerder genoemde 'parlementaire model'.¹¹ Het Nederlandse parlement heeft formeel een zelfstandige en onafhankelijke positie in het politieke stelsel, maar is niet het hoogste orgaan en daarmee niet 'soeverein'.¹²

Evenmin legt de Grondwet vast dat de legitimiteit van het staatsbestel is gelegen in de volkssoevereiniteit, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in Duitsland of Frankrijk. In dit opzicht kan het parlement zich als volksvertegenwoordiging formeel niet beroepen op dit leerstuk om het primaat te claimen.

Het resultaat is een tamelijk hybride situatie, waarin enerzijds wordt gesproken van het sinds 1848 ontstane 'parlementair stelsel' in Nederland en anderzijds van een 'evenwichtige spreiding van staatsmacht' over parlement, regering en rechterlijke macht, dat meer in de richting gaat van het door Koopmans genoemde 'constitutionele model'.¹³

Om het nog ingewikkelder te maken wordt, wanneer uitsluitend wordt gekeken naar de relatie tussen regering en parlement in de staatsrechtelijke en politicologische literatuur het 'parlementaire stelsel' tegenover het 'presidentieel stelsel' geplaatst.¹⁴ Het kenmerkende onderscheid tussen beide ligt in de vertrouwensrelatie. In een presidentieel stelsel dienen ministers het vertrouwen te genieten van en verantwoording af te leggen aan de president die een eigen kiezersmandaat heeft, in een parlementair stelsel aan (de meerderheid van) het parlement. Bezien vanuit de dichotomie van presidentieel versus parlementair stelsel, kan Nederland sinds de periode 1848-1868 zonder meer als een 'parlementair stelsel' worden beschouwd.

In de tweede helft van de negentiende eeuw maakte Nederland een dubbele ontwikkeling door: de ministers emancipeerden zich ten opzichte van de koning en het parlement ten opzichte van de regering. Wat het eerste betreft volgde Nederland tot op zekere hoogte de ontwikkelingen die eerder al in Groot-Brittannië hadden plaatsgevonden. Waar koning Willem I nog gegruwd had bij het idee van een collectief van ministers dat de voornaamste politieke besluiten zou nemen (in plaats van hijzelf), groeide de in 1823 ingestelde ministerraad allengs uit tot een zelfstandig

11 'In algemene zin kan allereerst vastgesteld worden dat in het Nederlandse constitutionele recht de essentie van de machtscheiding (*Trias Politica*), namelijk een evenwichtige spreiding van staatsmacht over drie afzonderlijke centrale staatsinstellingen - parlement, regering en rechterlijke macht -, in belangrijke mate is gerealiseerd'; Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 12.

12 Van den Berg/Vis 2013, p. 215.

13 Koopmans 2003, p. 35 e.v.

14 Vgl. Koopmans 1986, p. 149-156; Lijphart 2012, p. 105-129.

orgaan. In Groot-Brittannië waren al in de achttiende eeuw de eerste tekenen te bespeuren geweest van een ontwikkeling waarin 'het kabinet een van de Koning onafhankelijk bestaan ging voeren'.¹⁵ Dat ging ook daar niet altijd van een leien dakje, maar in de negentiende eeuw was die ontwikkeling zo ver voortgeschreden dat men er ging spreken van een *cabinet government*. Parlementair stelsel en *cabinet government* waren daar onlosmakelijk met elkaar verbonden. Sterker, het *cabinet* was in Groot-Brittannië juist ontstaan als hulpmiddel voor de Kroon om de steun te verkrijgen van het steeds belangrijker geworden 'sovereine' parlement. Daarom werden ministers daar tenslotte uitsluitend uit het parlement gerekruteerd.¹⁶

Hoe anders was de ontwikkeling in Nederland! Terwijl beide landen bij het onderscheid tussen presidentiële en parlementaire stelsels duidelijk in dezelfde categorie kunnen worden geplaatst, onderscheidde Nederland in de decennia na de grondwetwijziging van 1848 zich van Groot-Brittannië door niet uit te gaan van de oppermacht van het parlement.¹⁷ Het Nederlandse parlement was zelfstandig, maar niet soeverein. Daardoor wordt vaak gesteld dat het Nederlandse stelsel trekken heeft van de trias politica, waarbij de drie machten elkaar in evenwicht houden. Een scherpe scheiding der machten kende Nederland echter slechts ten aanzien van de rechterlijke macht, die zich dan ook niet over de geldigheid van wetten mocht uitspreken (die waren volgens de Grondwet van 1848 'onschendbaar'). Van een dergelijke strikte scheiding was (en is) tussen de uitvoerende en wetgevende macht geen sprake. Wanneer de regering als de uitvoerende macht (het bestuur) zou worden gezien, dan staat het parlement daar niet tegenover als wetgevende macht, zoals dat in de Verenigde Staten het geval is. Parlement en regering vormen in Nederland, net als in Groot-Brittannië, samen de wetgevende macht. In het laatste land is dat ook logisch: het parlement als wetgever werd in de negentiende eeuw als soeverein gezien; het *cabinet* initieerde de wetten en voerde deze uit, maar deed dit als – weliswaar dominant – *onderdeel* van het parlement. In Nederland werd de ministerraad geen onderdeel van het parlement, maar vormde daarmee wel de wetgevende macht. Om deze situatie in de tweede helft van de negentiende eeuw toch in termen van de trias politica te kunnen beschrijven wordt doorgaans gesteld dat er in Nederland geen sprake is van een machtscheiding, maar van een machtsevenwicht. Het omschrijven van het Nederlandse stelsel in termen van de trias politica, hoe gebruikelijk een verwijzing hiernaar tegenwoordig ook moge zijn, was destijds echter niet vanzelfsprekend, ook al wordt soms gesteld dat de Trias in 1814 gelijktijdig met het koningschap is binnengehaald.¹⁸ Illustratief is het proefschrift van de later vooral in het buitenland bekend geworden calvinistische rechts-

¹⁵ Daalder 1960, p. 24.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Bij de grondwetsherziening van 1848 had nog een heftige polemiek plaatsgevonden tussen (Gerrit graaf van) Schimmelpenninck en Thorbecke over het 'Britse model', dat Schimmelpenninck in Nederland wilde invoeren en Thorbecke niet. De laatste trok aan het langste eind. Zie: Stuurman, 1992, p. 151-154; Van den Berg/Vis 2013, p. 318-324; Van Zanten 2013, p. 556-564; Aerts 2018, p. 365-371.

¹⁸ Kortmann 1990, p. 30.

filosoof Dooyeweerd over de ministerraad, waarop hij in 1917 promoveerde. In het inleidende hoofdstuk over het parlementair stelsel veegde hij de vloer aan met de trias politica. En hij stond daarin naar eigen zeggen niet alleen.¹⁹ In bloemrijke taal gaf Dooyeweerd aan hoezeer de trias politica 'het schrikbeeld van onze nieuwere staatrechtelijke opvattingen [was] geworden'.

Wat waren Dooyeweerds voornaamste bezwaren? Hij vond de leer juridisch niet scherp. Door het formalisme ervan ontbraken inhoudelijke criteria; de drie machten werden slechts naar uiterlijke vorm onderscheiden. Die 'uiterlijke logica' mocht dan aantrekkelijk lijken, zij ontbeerde een 'logische achtergrond'. De leer leidde bijvoorbeeld tot het 'heillooze standpunt' dat de rechter niet meer was dan 'het mondstuk van de wet', dat zich moest beperken tot het overheidsrecht, 'waardoor de weg tot een juiste juridische waardeering was afgesneden en de jurisprudentie tot een stroef dogmenmechaniek werd verlaagd'. Ook met betrekking tot zijn eigenlijke onderwerp, de ministerraad, ging Dooyeweerd voluit in de aanval tegen de trias politica. Die ministerraad had in de loop van de geschiedenis zelfstandige betekenis gekregen door zijn positie als bemiddelaar tussen bestuur (de koning) en parlement. Maar volgens de trias politica kan van een dergelijke bemiddelende rol geen sprake zijn. In een stelsel van 'isolatie der gedeelde machten en hun onderling evenwicht' bestuurt de uitvoerende macht binnen de marges die door de wetgevende macht zijn gesteld. Een ministerraad heeft zo geen zelfstandige betekenis; een paar 'agenten' die het staatshoofd bijstaan is dan voldoende, zoals het geval is in Noord-Amerika. Maar zo ging het niet in Europa. Daar ontwikkelde in strijd met deze 'voor het gansche politieke leven doodelijke theorie' van de trias politica zich langzamerhand een stelsel 'niet uit de studeerkamer, maar uit de volle staatspraktijk', aldus Dooyeweerd.

Men hoeft het niet met Dooyeweerd's tirade eens te zijn om te kunnen vaststellen dat de Nederlandse situatie slechts in beperkte mate aan het concept van de trias politica voldeed. Het spreken in het Nederlandse geval van een machtsevenwicht in plaats van een machtscheiding, lost dit probleem maar ten dele op. Dat heeft veel te maken met het feit dat Montesquieu zijn *De l'esprit des lois* schreef voordat het concept van de ministeriële verantwoordelijkheid werd ontwikkeld. Dat concept heeft geen plaats in de trias politica,²⁰ maar staat sinds 1848 wel centraal in het Nederlandse staatsbestel. Nu kan men stellen dat de kern van de trias politica niet zozeer ligt in de precieze manier waarop de machtscheiding wordt gerealiseerd, maar veeleer in het idee van beperking van de staatsmacht door spreiding van die staatsmacht.²¹ Hoe die spreiding precies gebeurt, is dan minder van belang dan dat het gebeurt. Daar is veel voor te zeggen, maar deze interpretatie neemt niet weg dat het concept

19 De critici waren niet alleen calvinisten. De liberale staatsrechtgeleerde J.T. Buijs had in zijn oratie over 'Het wezen van den constitutionelen regeringsvorm' al in 1862 tegen de trias gefulmineerd: 'Men moge vroeger gedroomd hebben van eene splitsing der magten, zóó scherpzinnig geregeld, dat de eene de andere volmaakt opwoog en onzijdig maakte, de onbestaanbaarheid van deze theorie is sinds lang voldoende bewezen. Was er in het stelsel geen overmagt maar inderdaad volkomen evenwicht, er zou geen kracht kunnen bestaan, want de krachten die elkander volkomen opwegen, vernietigen elkaar.' Opgenomen in: Buijs 1895, p. 434-463; citaat op p. 450.

20 'In the first and basic sense ministerial responsibility stands for the system that contrasts with the separation of powers as exemplified by its American model'; Marshall 1989, p. 1.

21 Brenninkmeijer 1991, p. 196; zie ook: Witteveen 1991/1. Een grondige, nieuwe doordenking van het model van de machtscheiding, waarin politieke filosofie en staatsrecht (opnieuw) met elkaar worden verbonden, is: Möllers 2013. Sommigen hebben eerder wel gesproken van een 'duas politica'; zie Brenninkmeijer 1991, p. 193-203 en de reacties daarop van Jurgens (Jurgens 1991, p. 469-474) en Witteveen (Witteveen 1991/2, p. 475-477).

van de trias omstreden is geweest en minder bruikbaar is voor een adequate beschrijving van de verhouding tussen regering en parlement in Nederland.

Aan het einde van de negentiende eeuw had Nederland een parlementair stelsel in de zin dat de regering aan het parlement verantwoording schuldig was, met als uiterst sanctiemiddel de vertrouwensregel. Nederland onderscheidde zich echter van het 'parliamentary model' zoals dat in Groot-Brittannië bestond. Het Nederlandse parlement was niet 'soverein' en de ministers waren geen lid van het parlement. De verhouding tussen parlement en regering was tamelijk diffuus doordat zij twee zelfstandige instituties waren en niettemin samen de wetgever vormden. De combinatie van ministerschap met het Kamerlidmaatschap was niet verplicht, zoals in Engeland, maar ook niet verboden (de laatste keer dat een minister zijn Kamerzetel bleef bezetten was in 1897). Die incompatibiliteit zou pas in 1938 in de Grondwet worden vastgelegd. Binnen die diffuse verhouding voltrok zich in de tweede helft van de negentiende eeuw een verschuiving ten gunste van het parlement, zonder dat dit betekende dat de regering ondergeschikt was aan het parlement.

3. Politieke partijen, het parlementaire stelsel en het 'dualisme'

En toen waren daar de politieke partijen! In Nederland kwamen moderne, op nationaal niveau georganiseerde politieke partijen met verwante parlementaire fracties rond 1880 op, hoewel vagere politieke richtingen in het parlement al eerder zichtbaar waren. Politieke partijen pasten niet in het formeel geconcipieerde parlementaire stelsel en nog steeds komen zij in de Nederlandse grondwet niet voor. In de meeste staatsrechtelijke studies over regering en parlement komen zij daardoor hoogstens marginaal aan bod.²² Ondanks Dooyeweerd's pleidooi om toch vooral naar de empirie (de 'volle staatspraktijk') te kijken, ligt in veel studies het accent ligt op de formele verhoudingen. Zeker door de opkomst van politieke partijen is dat ten minste eenzijdig, omdat hun bestaan het feitelijk functioneren van het parlementair stelsel grondig heeft beïnvloed.²³ Voor een goed begrip van de verhouding tussen regering en parlement en daarmee van de werking van het parlementaire stelsel, moet zowel naar de formele regels als naar de feitelijke praktijk met de daarin acterende politieke partijen worden gekeken.

Van belang daarbij is dat in het parlementaire stelsel zoals dat in Nederland na 1848 gestalte kreeg, de positie van het parlement ten opzichte van de staat was veranderd. Was daarvoor het parlement nog

22 'Wat in deze zuiver institutionele, staatsrechtelijke beschrijving opvalt, is het volledig ontbreken van de politieke partij als richtinggevende kracht. De staatsrechtbeoefening, vooral in Nederland, weet aan de politieke partij geen plaats te geven. Dat heeft zij overgehouden aan Thorbecke's diepe weersin tegen de politieke partij. Zo dreigen juridische duidingen bloedeloos te blijven...'; Van den Berg 2011, p. 99-101, citaat op p. 101.

23 Manin 1997, p. 195 e.v.; Andeweg 1992, p. 161-182 (ook opgenomen in: Andeweg 2018, p. 303-325).

vooral een volksvertegenwoordiging bij de staat in de persoon van de koning, de verschuiving van de macht van de koning naar het parlement bracht mee dat het parlement zelf staatsorgaan was geworden.²⁴ Door meer (mede) verantwoordelijk te worden voor de politieke besluitvorming, werd het parlement zelf mikpunt van kritiek. Politieke partijen ontstonden en vulden de ontstane leernte in de representatie op. Zij werden allengs meer als intermediaire organisaties beschouwd tussen kiezers en gekozenen, maar ook tussen regering en parlement. Dat ging echter niet zonder slag of stoot.

Partijvorming is lange tijd beschouwd als een negatieve ontwikkeling. Direct na de Franse tijd riep een van de initiatiefnemers tot de installatie van de Oranjemonarchie, Van Hogendorp, met een zucht van verlichting: 'Alle partijschap heeft opgehouden!'. Volgens de liberale journalist E.K. Elout zou de negentiende-eeuwse schrijver en dichter Nicolaas Beets hebben gezegd: 'Partijschap haat ik als de pest'.²⁵ Toen de antirevolutionair Groen van Prinsterer bij de Kamerverkiezingen van 1864 de kiezers aanraadde zich te vergewissen of het onderwijsstandpunt van de kandidaat wel overeenstemde met de eigen opvattingen, kreeg hij de volle laag van de liberale historicus Fruin, die dit strijdig achtte met het grondwettelijke vrije mandaat.²⁶ Fruin noemde Groens handelswijze 'een poging tot corruptie van volksvertegenwoordigers'.²⁷ De vrees voor een te dominante partij-involed lag aan deze tirade ten grondslag. Groen verweerde zich door te benadrukken dat het afleggen van een verklaring door de kandidaat over diens zienswijze iets heel anders is dan het doen van een belofte. Vijf jaar later was de controverse nog niet voorbij. In 1869 merkte Groen op: 'Velen sidderen, als voor een schrikbeeld, voor het woord *partij*.' Voor hem evenwel gold: '*Onpartijdig* kan alleen hij zijn, die *partij* kiest'. Een latere partijgenoot verklaarde dit als volgt: 'Wie partij kiest, vraagt in de eerste plaats, niet naar *personen*, maar naar *beginselen*. Wie partijdig is, handelt vlak omgekeerd'.²⁸

Tijdens deze controverse moesten landelijke georganiseerde politieke partijen nog ontstaan. Dat gebeurde vanaf circa 1880. De politieke praktijk ontwikkelde zich in de richting van Groens denkbeelden, ondanks de bezwaren van met name liberalen.²⁹ Nog bij de grondwetswijziging van 1917, de Pacificatie, was het tegengaan van de macht van de inmiddels ontstane politieke partijen voor de liberale premier Cort van der Linden een belangrijke reden om het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging in te voeren. Hij vergiste zich hiermee schromelijk, omdat het nieuwe stelsel juist de positie van landelijk georganiseerde partijen verstevigde. Zoals de parlementair historicus C.W. de Vries het omschreef: 'Het partijwezen dus willende verzwakken, is Cort van der Linden geweest als

24 Van der Pot/Donner 1989, p. 419.

25 Elout 1919, p. 6.

26 Elzinga 1984, p. 158-180. Een halve eeuw later zou in de Tweede Kamer nog aan dit conflict tussen Groen en Fruin worden gerefereerd; zie: Tanja 2010, p. 73.

27 Elzinga 1984, p. 159.

28 Fabius 1928, p. 257-280; citaten op pp. 265 en 267.

29 Na aanvankelijk zich op dit punt tegen Groen te hebben gekeerd, bewoog Thorbecke zelf wat betreft het bestaan van 'partijen' zich overigens allengs steeds meer in Groens richting; Verkade 1935, p. 100-101. Maar Groens idee van een politieke partij is nog niet die van de strak georganiseerde partij (ARP), die Abraham Kuyper later zou oprichten; Te Velde 2001, p. 38.

de profeet Bileam. Uitgegaan om te vervloeken, heeft hij desondanks gezegend.³⁰

Andere liberalen oordeelden inmiddels positiever over partijen. De reeds genoemde liberale journalist Elout kende de kritiek op partijen, maar vond de voordelen van dit nieuwe fenomeen zwaarder wegen. Lang voordat de Amerikaanse politicoloog Schattschneider in 1942 zijn vaak aangehaalde stelling poneerde dat democratie zonder partijen ondenkbaar is,³¹ schreef Elout in 1919: 'hoe men ook over [het] partijwezen moge oordelen, het is in een parlementair geregeerden Staat, onmisbaar'.³² Daarvoor gaf hij onder meer als argument:

'Tegenwoordig, nu de parlementaire regeeringsvorm bij ons ten volle is ontwikkeld, zou het regeeren zeer moeilijk zijn, wanneer een Kabinet, dat onder dezen regeeringsvorm immers homogeen behoort te wezen met de meerderheid der Tweede Kamer, de wenschen van die meerderheid niet makkelijk kon vernemen uit de partij-uitingen. Daarom ook kan men zeggen, dat, hoe krachtiger het partijwezen zich ontwikkeld heeft, het parlementaire regime ook beter werken zal en dat een sterke differentieering, een groot aantal partijen, het partijwezen weer verzwakt. Een verzwakking die dan echter weer min of meer wordt verholpen door coalitie-vorming'.³³

Om meerdere redenen is dit citaat interessant.

Het toont allereerst de acceptatie van partijen. Daarin stond Elout niet alleen.³⁴ Nu het bestaan van politieke partijen onontkoombaar was gebleken, probeerde men hun bestaan zoveel mogelijk te verzoenen met het parlementaire stelsel. In de politicologische literatuur wordt in dit verband doorgaans gesproken van de functies van politieke partijen. Ten behoeve van de grondwettelijk voorgeschreven verkiezingen werden aan partijen nuttige functies toegeschreven: het rekruteren van kandidaten, het mobiliseren van kiezers om naar de stembus te komen, het bieden van inhoudelijke keuzes aan die kiezers, het informeren van dezelfde kiezers. Bij elkaar worden die functies de intermediaire rol van politieke partijen genoemd.³⁵

Maar ook in de verhouding tussen regering en parlement kregen zij een ordenende functie toegedicht, zoals bovenstaand citaat van Elout laat zien. Een parlementair stelsel betekende voor hem dat de regering regeert in overeenstemming met de opvattingen van de meerderheid van de Tweede Kamer. Politieke partijen, en dan vooral hun fracties, maken het makkelijker die meerderheid vast te stellen. Hoe krachtiger die partijen, des te beter functioneert het parlementair stelsel, aldus Elout, al doet een te grote fragmentatie ('differentieering') daaraan weer afbreuk. De stelling dat in een parlementair stelsel monisme logischerwijs de norm is ('homogeen behoort te wezen'), wordt echter tegenwoordig lang

30 De Vries/Vermeulen 1955, p. 153.

31 De stelling luidde: 'The political parties created democracy and modern democracy is unthinkable save in terms of the parties'; Schattschneider 1942, p. 1.

32 Elout 1919, p. 7.

33 Ibidem.

34 Zie Tanja 2010, p. 74 e.v.

35 Koole 1992, p. 396-404.

niet door iedereen gedeeld. Sterker: de roep om meer 'dualisme' wordt juist vaak gehoord.³⁶

Het begrippenpaar *monisme en dualisme* is in de loop van de twintigste eeuw - ondanks Elout - vast onderdeel geworden van het Nederlandse debat over de verhouding tussen regering en parlement. Sterker: dualisme wordt nogal eens als norm gehanteerd om die verhouding te beoordelen. Daarbij wordt dan een teloorgang van het dualisme betreurd en een teveel aan monisme geconstateerd.³⁷ In de jaren '50 van de twintigste eeuw zou het dualisme nog volop aanwezig zijn geweest. Dat was zeker als norm het geval. Soms wordt dan ook een citaat aangehaald van de jonge staatssecretaris Zijlstra die in 1953 er goed aan dacht te doen advies te vragen aan de politiek leider van zijn partij, fractievoorzitter Schouten van de ARP. Zijlstra herinnerde zich later de woorden van Schouten: 'Excellentie, zei hij, dat is niet goed. We hebben beiden onze eigen verantwoordelijkheid. U achter de regeringstafel en ik ervoor. Het klonk alsof hij een van de tien geboden opzegde'.³⁸ In die tijd heeft ook toenmalig premier Drees gezegd dat de geluiden van het 'Tournooiveld' (de fracties op het Binnenhof) slechts gedempt doordrongen in Trêveszaal (de minister-raad).³⁹ Maar waar Drees, weliswaar begripvol, vooral de feitelijke situatie beschreef, had Schouten die situatie tot norm verheven, althans in theorie. Ook tijdens de jaren vijftig was monisme in de praktijk eerder regel dan uitzondering;⁴⁰ zelfs Schouten zondigde tegen het door hem beleden dualisme toen omstandigheden hem er in 1951 als – nota bene – oppositieleider er toe brachten het regeerakkoord mede te ondertekenen!⁴¹ Tegen de vermenging van feit en norm verzette zich eind jaren '50 de jonge politicoloog Hans Daalder.⁴² Van het dualisme als norm van het Nederlandse staatsbestel moest hij niets hebben. Teveel juridisch formalisme en te weinig oog voor de politieke praktijk:

'De zwakheid van de dualistische interpretatie is dat zij teveel ziet naar de staatslichamen, en te weinig naar de politieke krachten, die in deze staatslichamen werken. Maar tegelijk kan zij als ideologie uitstekend dienen voor het verhullen van tal van politieke machinaties die tot kern hebben de uitwissing van verantwoordelijkheid, nu eens voor zeer reële politieke beslissingen, dan weer voor het onmogelijk maken om dergelijke beslissingen te treffen. Zonder dit element van onwaarachtigheid schijnt het moeilijk in Nederland tot de vorming van een regering te komen. Het dualisme is daarom in de praktijk vaak tevens een palliatief. Doch is het goed de werkelijkheid te zien: het zgn. "open debat" tussen regering en volksvertegenwoordiging is minder reëel, dan de zich daar doorheen slingerende tegenstellingen van partijen, partijsegmenten en dwars door of buiten de partijen om werkende belangen. Zolang deze tegenstellingen verdoezeld kunnen worden, heeft de kiezer niet de wezenlijke mogelijkheid tot het vellen van een oordeel. En is het bestaan van die mogelijkheid niet juist de eis die de democratie bovenal aan een "goed staatsbestel" stelt?'⁴³

36 Bovend'Eert/Kummeling, p. 448-449.

37 Zie o.a.: Breedveld 1987, p. 209-218; Ten Hooven/De Jong 2008, p. 99-104.

38 Breedveld 1987, p. 210. In iets andere bewoordingen ook te vinden bij: Zijlstra 1992, p. 38.

39 Drees 1965, p. 22.

40 Kranenburg 1956, p. 74-76. Klagen over gebrek aan dualisme bij de kabinetsformatie vond juist ook plaats in de jaren veertig en vijftig, hetgeen niet duidt op veel dualisme in de praktijk van toen: Van Baalen 2003.

41 Van der Heiden/Pekelder 2000, p. 61-72, m.n. p. 62. Zie voor de spanning tussen beleden 'dualisme' en feitelijk gedrag van politici in die jaren tevens: Hoetink 2018, p. 332.

42 Daalder 1990, p. 81-95.

43 Daalder 1990, p. 94.

44 Ik volg hier de beschrijving van Masts analyse uit 1959 in: Rijpperda Wierdsma 1961, p. 4.

45 Daalder 1990, p. 84.

46 Buijs spreekt van een 'dualisme' van Kroon en Parlement waarop de constitutionele monarchie berust, in tegenstelling tot een absolute monarchie, waarin de Kroon overheerst. Buijs gebruikt de term echter in een andere, puur formele betekenis. Een dergelijk 'dualisme' van het parlementair stelsel verhindert volgens hem namelijk niet dat één van de twee 'machten' feitelijk domineert. Buijs zinspeelt op een toekomstige situatie waarin onvrede over de 'onvruchtbaarheid van het parlementair stelsel' weer tot een dominantie van het 'monarchale element' zou kunnen leiden. Daar was geen (grond)wetswijziging voor nodig. Buijs 1883, p. 371-372.

Daalder omschrijft dualisme als ideologie en dekmantel en noemt een aantal mogelijke oorzaken voor het bestaan van deze dualistische interpretatie. Een belangrijke daarvan is de doorwerking van de monarchale traditie. Een paar jaar later wordt hij bijgevalen door de Gentse hoogleraar André Mast, die anders dan in België in Nederland een 'conception dualiste des pouvoirs' waarneemt.⁴⁴ Waar volgens Mast in België de regering een commissie is uit de volksvertegenwoordiging, heeft het Nederlandse staatsbestel 'van den beginnen af gerust op de tweevoudigen grondslag van den souvereiniteit van den Vorst uit het Huis van Oranje en de macht van de Staten-Generaal als bewaarders van de rechten van het volk'. Ondanks de vestiging van het parlementaire stelsel en de invoering van ministeriële verantwoordelijkheid, bleef volgens Daalder een traditionele sfeer bestaan, 'die het parlementaire stelsel in Nederland een andere smaak geeft dan in veel Westeuropese democratiën'.⁴⁵ De versterking van die sfeer was een indirect gevolg van de invoering van het algemeen kiesrecht rond 1920. Zeker, Thorbecke en Buys hadden al gesproken over een 'tweeslag van Kroon en vertegenwoordiging',⁴⁶ maar toen politieke partijen waren ontstaan die zich beriepen op volkssoevereiniteit en vooral toen de invoering van het algemeen kiesrecht het gewicht daarvan leek te vergroten, waren conservatieve krachten in met name protestants-christelijke kring er als de kippen bij om het 'eigen recht der Overheid' te verdedigen tegenover het gedemocratiseerde parlement. De reactie van Schouten op Zijlstra paste goed in deze benadering. De monistische opvatting van het rechtmatige overwicht van de volksvertegenwoordiging, die na Thorbecke en Buys duidelijk terrein had gewonnen (zoals te zien was in het citaat van Elout)⁴⁷, werd teruggedrongen door een confessioneel-conservatieve reactie, die haar steunpunt vond in de souvereiniteit van Oranje. A.F. de Savornin Lohman zette volgens Daalder de toon, al was het zijn neef B.C. de Savornin Lohman die in 1931 gesproken had van 'het eigen Recht der Overheid',⁴⁸ en die bijval kreeg van katholieken als Romme, die in 1935 zijn *Erfelijk nationaal koningschap* publiceerde.⁴⁹ Het confessionele verzet tegen de leer van volkssoevereiniteit versterkte de dualistische traditie.

De doorwerking van een monarchale traditie was volgens Daalder echter niet de enige 'mogelijke oorzaak' van (de opleving van) het dualisme. Ook de specifieke manier waarop de partijvorming in Nederland plaatsvond droeg daaraan bij. Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht bleken verkiezingen tot vrijwel vaststaande resultaten te leiden. De politicologen Lipset en Rokkan zouden later spreken van de bevriezing van partijstelsels.⁵⁰ Daarnaast had geen enkele politieke richting zicht op een parlementaire meerderheid. Door de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was er bovendien geen sprake meer van een

47 Zie ook Van der Pot/Donner 1989, p. 498, waar erop wordt gewezen dat het verzet van de liberaal Sam van Houten in 1872 tegen Thorbeckes dualisme in een constitutionele monarchie school maakte: de bekende juristen Struycken en Krabbe waren er voorbeelden van. Ook Rijpperda Wierdsma (1961, p. 4) constateert dat het monistisch denken vanaf het einde van de negentiende eeuw tot aan de jaren 1920 overheerste, waarna de roep om dualisme weer luider begon te klinken.

48 De Savornin Lohman 1931. Dit typische CHU-betog verzette zich vooral tegen het pleidooi van de befaamde jurist en democratie-voorvechter Hugo Krabbe voor 'rechtssouvereiniteit' (Krabbe 1917), waarin De Savornin Lohman niets anders zag dan een andere term voor 'volkssoevereiniteit'.

49 In 1943 werkte Romme dit uit (Romme 1943, p. 56 e.v.). Hij pleitte er o.a. voor om het amendementsrecht voor de Tweede Kamer, op een enkele uitzondering na, af te schaffen. Het parlement moet de regering ter verantwoording kunnen roepen, maar 'het moet vooral geen regerinkje gaan spelen' (p. 57). Overigens constateerde Romme tevreden dat het parlement dat dat laatste jaren ook niet deed: 'meer en meer delegerde het zijn mede-wetgevende bevoegdheid aan de Regeering' (p. 58).

50 Lipset/Rokkan, 1967.

regelmatige machtswisseling tussen 'linkse' en 'rechtse' blokken. De *belle époque* van het parlementair stelsel was alweer voorbij.⁵¹ De fragmentatie kon ook na de invoering van het evenredige kiesstelsel met behulp van coalitievorming worden ondervangen, zoals Elout had opgemerkt, maar coalitievorming werd moeizamer. Het betekende evenzeer dat er een zekere afstand ontstond tussen de door afzonderlijke partijen naar voren gebrachte standpunten enerzijds en het kabinetsbeleid anderzijds. Om compromissen mogelijk te maken bleek die afstand tussen regering en volksvertegenwoordiging in de praktijk nuttig. Maar Daalder verzette zich hevig tegen het verheffen van die praktijk tot staatsrechtelijke norm. Daalders gedachten uit 1957 vormden een belangrijk element in zijn oratie van 1963 over *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Deze rede heeft veel invloed gehad, onder meer op Arend Lijphart, die in 1968 zijn klassieker over de Nederlandse politiek publiceerde. Daarin verklaarde Lijphart de stabiliteit van het verzuilde Nederland door compromisbereide elites die volgens bepaalde spelregels met elkaar samenwerkten. Tot die spelregels behoorde onder meer het adagium 'regering, regeer!' Volgens Lijphart sloot de spelregel 'regering regeer!' aan bij een diepgewortelde traditie dat het taak van de regering (en niet van het parlement) was om te regeren, ondanks de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel in de negentiende eeuw. Die traditie was in hoge mate confessioneel-monarchaal ingekleurd, zoals Daalder eerder had opgemerkt: ook volgens Lijphart bleef men het kabinet toch vooral als 's Konings kabinet' zien.⁵² De ervaring met koningin Wilhelmina en 'haar' oorlogskabinet heeft aan deze traditie zeker geen afbreuk gedaan.

In de jaren zestig van de twintigste eeuw voegde Nederland zich ten langen leste toch bij de internationale ontwikkeling naar meer monistische verhoudingen, die door onder anderen Elout aan het begin van de twintigste eeuw al waren aangeduid als het logische gevolg van de introductie van een parlementair stelsel. De politicoloog Rudy Andeweg spreekt in dit verband van 'normalisering' van de verhouding tussen kabinet en Kamer.⁵³ In zijn analyse sluit Andeweg aan bij het werk van Brits-Canadese politicoloog Anthony King, die op zijn beurt weer voortborduurt op de vergelijkende studie van de Amerikaan Nelson Polsby naar parlementen. Die normalisering betekende dat in de verhouding tussen kabinet en Kamer nu ook in Nederland het *interparty*-model dominant werd. Voordat nationale partijen waren opgekomen was de belangrijkste scheidslijn die tussen regering en parlement (het *non-party* model). Dat duurde volgens Andeweg van 1848 tot rond 1900. Die periode wordt gevolgd door een overgangperiode waarin het *intra-party* model overheerste (1900-1965). De belangrijkste scheidslijn lag toen niet meer

51 Van der Pot/Donner 1989, p. 498-499.

52 Lijphart 1984, p. 128.

53 Andeweg 2015; Andeweg 2018 en Louwerse/Van Vonna 2018, p. 169-183.

tussen de twee instituties, maar tussen de ministers en volksvertegenwoordigers van dezelfde regeringspartij. Dat veranderde weer vanaf midden jaren zestig van de 20e eeuw. Vanaf die tijd identificeren Kamerleden zich eerder met hun partij dan met het parlement en dat betekent dat de conflictlijn tussen de partijen (fracties) ligt, met name tussen regeringsfracties aan de ene kant en oppositiefracties aan de andere kant (het *interparty*-model). Monisme tussen regeringsfracties en de ministers hoort daarbij.

Nu valt op deze periodisering het een en ander af te dingen,⁵⁴ maar van belang is dat de opkomst van politieke partijen de verhouding tussen regering en parlement in de praktijk beslissend heeft veranderd. In elk model komt de term *party* voor en dat is niets voor niets. Elk van de modellen kan zich nog steeds voordoen. Het parlement kan volgens Andeweg als het ware van het ene model naar het andere schakelen, maar sinds de jaren zestig domineert het monistische *interparty*-model.⁵⁵ Vandaar dat er volgens hem sprake is van een 'normalisering' van de verhouding tussen Kamer en kabinet.

Die monistische praktijk uit zich in verschillende vormen van informeel overleg binnen de regeringscoalitie over de institutionele grens tussen regering en parlement heen. Vanaf de jaren zestig wordt de term 'regeringsfractie' zonder schroom gebruikt. Vanaf de jaren tachtig is het begrip 'Torentje-overleg' in zwang geraakt: premier en vicepremier(s) overleggen wekelijks samen met de voorzitters van de regeringsfracties in de Tweede Kamer in de werkkamer van de premier om brokken in de coalities te voorkomen. Dat Torentje-overleg is onder druk van de Fortuyn-revolutie ('achterkamertjespolitiek') verdwenen, althans de naam en soms de locatie veranderden, maar dergelijk overleg bleef ook daarna in stand.⁵⁶ Een ander belangrijk informeel overleg is het zogeheten bewinds-personenoverleg dat elk van de regeringspartijen op de donderdagavond voor de ministerraad van de volgende dag houdt en waarin ministers, staatssecretarissen, fractievoorzitters in Eerste en Tweede Kamer en de partijvoorzitter de agenda van de ministerraad en eventuele andere actuele politieke kwesties bespreken met als doel de eenheid van de partij zoveel mogelijk te bewaren.⁵⁷ Ook een partij als de ChristenUnie, die in 2006 voor het eerst aan een regering deelnam, voerde direct een dergelijk overleg binnen eigen gelederen in.

De belangrijkste aanwijzing voor de dominantie van het monistische model is het regeerakkoord. Een regeerakkoord werd al eerder opgesteld, maar vanaf 1963 werd het bindend voor de fracties. Dat jaar gingen de coalitiefracties van ARP, CHU en VVD via hun voorzitters formeel een binding aan met het nieuwe kabinet op basis van een regeerakkoord. De klachten over een gebrek aan dualisme, dat in de jaren daarvoor vooral

54 Zoals eerder opgemerkt nemen verschillende auteurs al eerder - ca 1890 tot ca 1920 - een periode van monisme waar, waarin ook toen al het *interparty*-model dominant was. Andeweg (1992/2018, noot 3) lijkt dat te erkennen, maar omdat destijds volgens hem relatief veel ministers door de Kamer naar huis werden gestuurd, ziet hij toch de dominantie van het *intraparty* model in die periode.

55 Parlementair historicus Joop van den Berg redeneert ook langs deze lijnen en bedacht Nederlandse termen voor verschillende 'gedaanten' van het Nederlandse parlement: het parlement als institutie (*non-party*), arena (*interparty*) en als marktplaats (*cross-party*), waarbij de arena het frequentst voorkomt. Van den Berg 2007, p. 15-37. Zie ook Van den Berg 1993, p. 65-79.

56 Zoals het 'maandagochtend-overleg' tijdens het kabinet Rutte II; zie: <https://www.vn.nl/max-op-vrijdag-de-macht-van-het-maandagochtendoverleg/>.

57 Zie Koole 2010, p. 47-50; Andeweg 2015, p. 152-153.

door deze partijen was geuit, verdwenen als sneeuw voor de zon.⁵⁸ Het akkoord van 1963, in Wassenaar gesloten, sprak in de eerste alinea over 'aard en omvang van aan te gane bindingen' aan het regeerakkoord. In 1971 was VVD-fractievoorzitter Geertsema zonnklaar: 'De gehele fractie zal zich derhalve aan dit akkoord gebonden achten'.⁵⁹ Dat is sindsdien het dominante patroon gebleven. Zelfs toen in 2010 de gedoogcoalitie met VVD en PVV binnen het CDA zeer omstreden was, verbond de Tweede Kamerfractie van het CDA zich steun te verlenen aan de uitvoering van het regeerakkoord.⁶⁰ Door die formele binding van fracties aan het regeerakkoord vanaf 1963 was een verdere stap gezet in het proces van 'parlementarisering' van de kabinetsformatie.⁶¹ Eerder genoemde 'normalisering' en deze 'parlementarisering' zijn beide varianten van het vereiste dat in een parlementair stelsel 'een Kabinet... homogeen behoort te wezen met de meerderheid der Tweede Kamer', zoals Elout het in 1919 reeds had beschreven.

4. Gouvernentalisering: de steeds verder toenemende dominantie van regeren

Niettemin sprak Van Maarseveen in 1969 van 'de heerschappij van de ministerraad'. De 'normale' ontwikkeling in de richting van monisme sluit de dominantie van het kabinet in de relatie met het parlement niet uit. Integendeel: waar coalitiefracties en kabinet feitelijk een 'eenheid' vormen, kan binnen die eenheid één van de twee samenstellende delen domineren. De term 'parlementarisering' suggereert een toegenomen dominantie van het parlement, maar dat is hoogstens waar voor wat betreft het formele *proces* van de kabinetsformatie.⁶² In de praktijk domineert tegenwoordig noch het instituut van de regering, noch dat van het parlement, maar is het vooral een kleine groep van gouvernementeel ingestelde politieke leiders die de lakens uitdeelt. Dit vraagt enige nadere toelichting.

De laatste decennia zijn de klachten over te weinig dualisme opnieuw opgelaaid.⁶³ Hoezeer de verhouding tussen regering en parlement vanuit internationaal perspectief ook 'genormaliseerd' mag zijn, het beroep op dualisme als norm bleek niet te zijn verdwenen. Het zijn echter niet meer zoals in de jaren vijftig vooral conservatief-liberale of conservatief-confessionele partijen die de trom van het 'dualisme' roeren. Dergelijke geluiden werden vanaf de jaren tachtig evenzeer door andere partijen naar voren gebracht. Dat die jaren tachtig werden gedomineerd door kabinetten van CDA en VVD heeft met die verbreding van de kritiek waarschijnlijk alles te maken. Door strakke regeerakkoorden voelden progressieve

⁵⁸ Van Baalen 2003, p. 10. Het verbaast niet dat het juist de kleine protestants-christelijke partij GPV was die zich in 1963 op 'dualistische' gronden verzette tegen dit regeerakkoord; Hoetink 2018, p. 130.

⁵⁹ Bovend'Eert 1988, p. 143.

⁶⁰ Van Kessel 2016, p. 447-510, m.n. p. 505.

⁶¹ Van Baalen 2015, p. 20-22; Bootsma 2017, p. 283.

⁶² Andeweg (2015, p. 151)

gebruikt de term 'parlementarisering' om er het groeiende percentage ministers met een parlementaire ervaring mee aan te duiden. Zoals in noot 2 aangegeven, wordt in dit artikel de term 'parlementarisering' gereserveerd voor verschuivende machtsverhoudingen tussen parlement en regering. De rekrutering van ministers is daarvoor geen geschikte indicator.

⁶³ Zie noot 37; Van Baalen 2003. De Nationale Conventie sprak zich in 2006 uit voor een 'ontvlechting' van kabinet en parlement; Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw, p. 21.

oppositiepartijen zich destijds 'buiten spel gezet'. Juist de VVD riep in die tijd overigens op tot 'strategisch monisme'! Toenmalig VVD-leider Nijpels omschreef dat als volgt: 'Het strategisch monisme is een politieke opstelling tijdens en na de kabinetsformatie, van de kant van de regeringspartijen en het kabinet, die er op gericht is zoveel mogelijk op voorhand afspraken te maken over het door het kabinet te voeren beleid.' Hiermee beschreef Nijpels niet alleen de bestaande situatie, hij keurde deze ook goed: 'de samenleving heeft behoefte aan en recht op een consequent en consistent beleid'.⁶⁴ Weliswaar liet tien jaar later bij de aanvang van het eerste Paarse kabinet een volgende VVD-leider, Bolkestein, weer een ander geluid horen dat door sommigen wel als 'dualistisch' werd omschreven, als puntje bij paaltje kwam respecteerde ook hij voluit de monistische afspraken in het regeerakkoord.⁶⁵ Zijn opstelling kwam neer op zoveel mogelijk profilering van het 'eigen partijgezicht' binnen een feitelijk monistisch kader.

Dat er in de praktijk sprake was - en ook nu nog steeds is - van een monistische verhouding tussen regering en coalitiefracties wordt door vrijwel niemand betwist. Ook Tweede Kamerleden zelf ervaren dit zo. Op de vraag wie de hoofdlijnen van het regeringsbeleid nu feitelijk bepaalt, antwoordt de meerderheid van hen dat dat door regering en regeringsfracties gezamenlijk gebeurt.⁶⁶ De overlegpraktijk weerspiegelt dit. Het kabinet Rutte III hanteert eveneens (informele) monistische overlegstructuren: op maandagochtend vindt het 'coalitie-overleg' van de fractieleiders van de coalitiepartijen plus de premiers en de vicepremiers plaats en op donderdagavond per coalitiepartij het 'bewindspersonenoverleg'.⁶⁷

De inhoud van een monistische verhouding kan - zoals opgemerkt - evenwel variëren van dominantie van de coalitiefracties (parlementair monisme) tot dominantie van de regering (regeringsmonisme). Nijpels' interventie leek op het eerste: in een interview in *NRC/Handelsblad* had hij gesuggereerd dat hij als fractievoorzitter de 'volledige verantwoordelijkheid' voor de handelingen van de VVD-ministers droeg.⁶⁸ Ook de hierboven genoemde term 'parlementarisering' lijkt eerder te gaan in de richting van parlementair monisme dan in die van regeringsmonisme.

Dominantie van het parlement in de bepaling van de hoofdlijnen van het regeringsbeleid wordt echter slechts door een klein deel van de Kamerleden waargenomen; datzelfde geldt voor dominantie van de regering (beide circa 15 procent). Betekent dat nu dat waar regering en regeringsfracties gezamenlijk het overheidsbeleid bepalen er een soort evenwicht is tussen de instituties van regering en parlement, al gaat het bij de laatste slechts om de regeringsfracties in het parlement? Geenszins! Opnieuw moet hier het functioneren van politieke partijen nader onder de loep worden genomen. Dat functioneren bepaalt, dat moge inmiddels

64 Nijpels 1984, p. 5.

65 Peters 2015, p. 143-158.

66 Andeweg/Van Vonnó 2018, p. 20-21. Ruim 60% van de Kamerleden in 2017 vindt overigens dat het parlement de hoofdlijnen van het beleid behoort te bepalen.

67 Daarnaast zijn er nog informele overleggen tussen de coalitiefracties in de Tweede Kamer: het 'stemmingsoverleg' van de vicevoorzitters van de coalitiefracties (maandag) en het 'fractieleidersoverleg' van de vier fractievoorzitters (dinsdagmiddag); Korteweg 2018. Bovendien: 'In een tiental Whatsappgroepjes overleggen Kamerleden zich de kramp in de vingers. Kamerleden van de coalitie schuiven per week gemiddeld bij zo'n tien (!) vergaderingetjes aan om iedereen aan het regeerakkoord te houden'; zie Den Hartog 2018. Zie ook: De Koning/De Witt 2018.

68 *NRC/Handelsblad*, 6 november 1982.

69 Van den Berg 2011, p. 101.

70 Met uitschieters van ruim 30% in 2002 en ruim 25% in 2017; Van der Meer 2017, p. 12-13.

71 Althans voor de duur van zijn of haar mandaat: wanneer aan het einde van het mandaat door de partij(leden) wordt getwijfeld aan de electorale attractiviteit van de politiek leider, wordt sneller dan vroeger de politiek leider vervangen. Zie o.a.: Koole 2016.

72 Poguntke/Webb 2005.

73 T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, in: Poguntke/Webb 2005, p. 5.

74 'A small group of party leaders, including the prime minister, is able to dominate the policy decisions of their parties'; S. Fiers, A. Krouwel, *The Low Countries: From 'Prime Minister to President-Minister'*, in: Poguntke/Webb 2005, p. 128-158.

75 De zittende premier heeft in campagnes door zijn grotere zichtbaarheid doorgaans een voordeel (de premier-bonus). Deze ontwikkeling geeft de eenmaal aangestelde premier ook in het nieuwe kabinet een zeker overwicht ten opzichte van ministers die geen politiek leider zijn van hun partij. Dat overwicht was overigens, zonder noemenswaardige versterking van zijn formele bevoegdheden als *primus inter pares*, de laatste decennia al vergroot door verschillende andere ontwikkelingen: de introductie van wekelijkse persconferenties, waar de premier als eerste de besluitvorming in het kabinet toelicht en duidt; het toegenomen belang van internationale (Europese) topconferenties, waar de premier namens Nederland besluiten neemt ook op beleidsterreinen van vakministers; de gegroeide behoefte aan coördinatie in het kabinet tussen de verschillende beleidsterreinen. Ook zonder formele bevoegdheden als een *Richtlinienkompetenz*, zoals de

duidelijk zijn geworden, in de praktijk de verhouding tussen regering en parlement. Voor die verhouding vormen politieke partijen een belangrijke 'richtinggevende kracht'.⁶⁹ Wanneer hun functioneren verandert, heeft dat ook invloed op die verhouding. Een aantal samenhangende ontwikkelingen is hier van belang.

Ten eerste: de sterk toegenomen volatiliteit in het stemgedrag van kiezers. Niet alleen in Nederland, maar daar wel in hevige mate, zijn stemmers ook echt begonnen te kiezen: het aantal zetels dat van partij wisselt, begon van af de jaren zestig met de ontzuiling te groeien, maar nam vooral vanaf 1994 sterk toe tot gemiddeld ongeveer twintig procent.⁷⁰ Partijen zijn er electoraal kwetsbaar door geworden, waardoor zij veel aandacht zijn gaan besteden aan (permanente) campagnes.

Ten tweede: in die campagnes was de nationale lijsttrekker vanaf circa 1970 met name door de opkomst van de televisie reeds centraal komen te staan, maar door de toegenomen volatiliteit zijn partijen nog meer belang gaan hechten aan de beeldvorming rond de politiek leider. Daar zijn sinds het begin van deze eeuw de invoering van rechtstreekse interne verkiezingen van de lijsttrekker bijgekomen. Dit alles heeft de positie van de politiek leider weer versterkt,⁷¹ hetgeen past in een breder geobserveerde trend naar 'presidentialisering' van de politiek.⁷² Als kenmerken van de internationale trend naar 'presidentialisering' worden genoemd: a. toenemende financiële en andere hulpbronnen (*resources*) die ter beschikking staan van de politieke leiders van partijen, die b. bovendien (en mede daardoor) ten opzichte van partijorganisaties een autonoom positie kunnen innemen; c. toenemende gerichtheid van electorale processen op de politiek leider van de partij.⁷³ Ook in parlementaire stelsels kan deze trend zich voordoen, zonder dat het formele regime zich wijzigt. Alle drie genoemde kenmerken doen zich ook in Nederland tot op zekere hoogte voor.⁷⁴ Verkiezingscampagnes zijn daarom meer dan ooit gericht op de politieke leiders. Door de sinds de jaren zeventig ontstane conventie dat de leider van de grootste partij na de verkiezingen premier wordt, worden de leiders van grotere partijen steeds meer gezien als kandidaat-premiers. De observatie van Trouw-commentator Goslinga in het citaat aan het begin van dit artikel dat verkiezingen gaan om een 'strijd om het Torentje' is correct; zijn afkeuren daarvan echter waarschijnlijk vergeefs.⁷⁵

Ten derde: de steeds grotere oriëntatie van (gevestigde) partijen op regeren en steeds minder op volksvertegenwoordigen. In de termen van de politicoloog Peter Mair heeft door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen bij partijen een verschuiving plaatsgevonden van *responsive* naar *responsible government*, waartussen idealiter een evenwicht bestaat. Door deze sterke bestuurlijke gerichtheid, ook van vele oppositiepartijen, zijn partijen zich volgens Mair teveel gaan vereenzelvigen met de staat, ten

coste van hun intermediaire rol tussen kiezers en gekozenen.⁷⁶ Hierdoor ontstond ruimte voor populistische protestpartijen, die juist responsiviteit boven verantwoordelijkheid stellen.

Wat betekent dit nu voor de verhouding regering/parlement? Het betekent dat die verhouding nog sterker dan voorheen bepaald wordt door de politieke leiders en dan met name door de leiders van de coalitiepartijen. Zij zijn de eerste onderhandelaars namens hun partij bij de kabinetsformatie; zij voelen zich als eerste verantwoordelijk voor het realiseren van het bereikte resultaat; zij beschikken door hun versterkte positie over het interne gezag dat nodig is steun af te dwingen voor het in stand houden van de coalitie;⁷⁷ en zij bepalen daarmee in hoge mate het 'beeld' van de partij bij de kiezers.

Door deze ontwikkeling is het niet langer adequaat om te spreken van de 'heerschappij van de ministerraad', alsof het de gezamenlijke ministers zijn die dominant zijn in de verhouding regering/parlement. Momenteel komt het soms voor dat in het 'coalitie-overleg' op maandagmorgen wordt besloten of het indienen van een bepaald wetsontwerp wel of niet opportuun is; de betrokken minister die daar niet bij aanwezig is, heeft dit besluit dan maar te volgen. Evenmin is de term 'parlementarisering' van toepassing. Hoewel de werkvormen per kabinetsformatie kunnen verschillen, zijn de meeste leden van coalitiefracties in de Tweede Kamer niet of nauwelijks betrokken bij de opstelling van het regeerakkoord, maar er wel aan gebonden. De paar wel betrokken fractieleden schuiven bovendien nogal eens door naar het kabinet; hun plaats in de fractie wordt dan ingenomen door lager geplaatsten op de kandidatenlijst die niet eens bij de stemming in de fractie over het regeerakkoord aanwezig waren, maar er niettemin aan gebonden zijn. Na de formatie, waarvan de complexiteit door de afwezigheid van echt grote partijen nog eens is toegenomen, is de eerste taak van de politiek leider (of deze nu in het kabinet zit of in het parlement) ervoor te zorgen dat de coalitie kan regeren volgens de afspraken in het regeerakkoord. Andere fractieleden doen het gewone parlementaire werk, maar steeds binnen de door de politiek leider (of de fractievoorzitter als zijn/haar zetbaas indien hij/zijzelf in het kabinet heeft plaatsgenomen) aangegeven grenzen. Die grenzen zijn tevoren bepaald in het regeerakkoord en in eerdergenoemde informele overleggen, waarvan het 'coalitie-overleg' (vroeger het 'Torentje-overleg') het belangrijkste is. Ook politiek leiders die tevens fractievoorzitter zijn, worden steeds vaker omgeven door een eigen staf die hen bij het intern handhaven van die grenzen ondersteunt en de beeldvorming rond hun persoon in de gaten houdt. De fractievoorzitters evalueren zo soms van 'primus inter pares' tot 'politiek leider' met eigen hofhouding.

Duitse Bondskanselier heeft, is de feitelijke positie van de Nederlandse premier structureel vergroot, al spelen persoonlijke eigenschappen daarbij natuurlijk ook een (versterkende of verzwakkende) rol. Zie hierover o.a.: Andeweg 1991, p. 116-132; Van den Berg 1990.

⁷⁶ Mair 2006.

⁷⁷ Ook Kamervoorzitter Anne Vondeling noemde het instandhouden van een kabinet een belangrijke taak voor (de meerderheid van) het parlement; Vondeling 1976, p. 116.

Zo is in de verhouding regering/parlement de gerichtheid op de bestuurlijke agenda van de coalitie, voor een groot deel - maar niet uitsluitend - vastgelegd in het regeerakkoord, dominant geworden. Bij deze 'gouvernementalisering' van de feitelijk monistische verhouding tussen regering en parlement spelen de politieke leiders van de coalitiepartijen de hoofdrol, of men nu in het kabinet zit of in de Kamer, maar zij reikt verder dan de coalitiepartijen alleen. Toen in de periode van Rutte II er regelmatig akkoorden werden gesloten met delen van de oppositie, sprak men wel van de 'constructieve oppositie'. Wie daar niet aan mee deed werd verweten met 'verantwoordelijkheids-vakantie' te zijn, zoals CDA-leider Buma toen mocht ondervinden.⁷⁸ Dat 'constructieve oppositie' ook, en misschien juist, bestaat wanneer oppositiepartijen niet mee doen met de regering, maar realistische alternatieven formuleren, verdween naar de achtergrond.

5. Slot: naar sterke checks and balances

Men kan dit sterk door politieke leiders vormgegeven feitelijk monisme van regering en parlement op verschillende manieren waarden. Bij kritiek erop heeft het echter weinig zin om een verheven normatief beroep te doen op 'het dualisme' of 'de trias politica'. Dat mag deftig klinken, maar die begrippen hebben voor de verhouding tussen regering en parlement in Nederland in de praktijk geringe betekenis. Onderscheid tussen de electoraal gelegitimeerde 'politiek' en de daarvan onafhankelijke rechterlijke macht is natuurlijk wezenlijk voor de rechtsstaat, maar de 'trias' zegt in Nederland nauwelijks iets over de verhouding tussen regering en parlement. Ook een pleidooi voor 'dualisme' getuigt van weinig begrip voor het feitelijk en normatief functioneren van het Nederlandse parlementaire stelsel. Feitelijk, omdat met de komst van politieke partijen dat functioneren wezenlijk is veranderd. Normatief, omdat met het omarmen van een parlementair stelsel met een vertrouwensregel, het niet meer dan logisch is dat er een sterke band bestaat ('homogeniteit', zei Elout al) tussen de regering en de parlementaire meerderheid.⁷⁹ Een monistische verhouding tussen regering en parlement sluit enig profileren van het eigen 'partijgezicht' door de coalitiepartijen overigens niet uit, zoals Bolkestein aan het begin van de Paarse kabinetten liet zien.

Wanneer men zich zorgen maakt over deze concentratie van macht in een monistische cirkel van leiders van coalitiepartijen en meer controle en sterkere tegenmachten wil inbouwen, zijn er andere mogelijkheden. Maar allereerst dient men te beseffen dat het Nederlandse partijstelsel, met zijn veelvoud aan partijen die geen van alle een parlementaire

⁷⁸ Trouw, 3 maart 2017. 'Coalitie richt alle pijlen op "vakantievierder" Buma'.

⁷⁹ Ook al kan men over de mate van gedetailleerdheid van regeerakkoorden discussiëren. In het buitenland kijkt men overigens op van de discussie over dualisme in Nederland. Nergens anders speelt die discussie. Zo geeft het rapport van de parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer in 2009 op de vraag 'Zijn regeerakkoorden een issue bij andere parlementen?' het antwoord: 'Voor zover er sprake is van een met de Nederlandse situatie vergelijkbare werking van regeerakkoorden, geven andere parlementen aan dat deze nu eenmaal onderdeel van het politieke systeem vormen.' Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nrs. 2-3, p. 25. Hierop attent gemaakt door Andeweg 2015, p. 157.

meerderheid hebben, op zichzelf al een systeem van *checks and balances* is: binnen de coalitie houden de deelnemende partijen elkaar scherp. Dat neemt niet weg dat het in elk systeem van politieke vertegenwoordiging, hoe goed ook georganiseerd, kan voorkomen dat een parlementaire meerderheid bij een belangrijk onderwerp niet correspondeert met een meerderheid onder de bevolking. Deze waarneming werd reeds gedaan aan het begin van de twintigste eeuw door de liberaal en politiek socioloog Ostrogorski; voor hem was – onder voorwaarden – een referendum hiervoor de oplossing.⁸⁰

Daarnaast dient de oppositie in de gelegenheid te zijn realistische alternatieven voor het regeringsbeleid te formuleren (en daarvoor ondersteuning te krijgen) en de coalitieregering scherp te bevragen. ‘Stelselmatige oppositie’ hoort bij de democratie. Het parlement als ‘arena’ heeft wel degelijke betekenis als nationaal verantwoordingsplatform en daarmee als bron van informatie voor de kiezers. Daarom ook zijn de zogenaamde ‘dertig-leden-debatten’ die door parlementaire minderheden in de Tweede Kamer kunnen worden aangevraagd van belang. Tevens kan men ernaar streven de interne partijdemocratie te bevorderen zowel binnen fracties als binnen de buitenparlementaire partijorganisatie, zodat politieke leiders in eigen kring gehouden zijn verantwoording af te leggen. Daarbij hangt veel af van de kwaliteit van fractie- en partijgenoten. Verder kan in het Nederlandse tweekamerstel een bijzondere rol voor de Eerste Kamer zijn weggelegd: bij de beoordeling van de (kwaliteit van) wetgeving behoren senatoren niet gebonden te zijn aan het regeerakkoord. Natuurlijk zullen zij een coalitieregering waaraan hun partij deelneemt welwillender benaderen dan wanneer dat niet het geval is, maar door het ontbreken van een formele binding aan het regeerakkoord is er iets meer ruimte voor tegenwicht.

Deze opsomming van (andere) *check and balances* is niet uitputtend. Het belangrijkste is dat men bij de beoordeling van de verhouding tussen regering en parlement uitgaat van de realiteit (‘de volle staatspraktijk’ - Dooyeweerd) en dus ook van ‘de zich daar doorheen slingerende tegenstellingen van partijen, partijsegmenten en dwars door of buiten de partijen om werkende belangen’ (Daalder).

80 Ostrogorski 1903.

Literatuur

Aerts 2018

R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, Amsterdam 2018

Andeweg 1991

R.B. Andeweg, *The Dutch Prime Minister: Not Just Chairman, not Yet Chief*, *West European Politics*, 14 (1991), p. 116-132

Andeweg 1992

R.B. Andeweg, *Executive-legislative relations in the Netherlands. Consecutive and coexisting patterns*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 27.2 (1992), pp. 161-182

Andeweg 2015

R.B. Andeweg, *Normalisering van de Tweede Kamer? Een internationale vergelijking*, in: R. Aerts et al. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer*, Amsterdam, 2015

Andeweg 2018

R.B. Andeweg, *Werk in uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie*, Houten 2018

Andeweg/Van Vonno 2018

R.B. Andeweg, M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer. Parlementsonderzoek 2017, verslag aan de Staatscommissie Parlementair Stelsel*, juni 2018

Van Baalen 2003

C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002*, Nijmegen/Den Haag 2003

Van Baalen 2012

C. van Baalen, *De kabinetsformatie en de instituties: de Tweede Kamer*, in: *Koning, Kamers, kabinetsformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, 2012

Van den Berg 1990

J.Th.J. van den Berg, *De Minister-president: Aanjager van Noodzakelijk Beleid*, in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, 's-Gravenhage 1990

Van den Berg 1993

J.Th.J. van den Berg, *Een parlement in vier gedaanten*, in: W.J. van Noort e.a. (red.), *Organisaties op een breukvlak: zes opstellen over organisaties in verleden, heden en toekomst*, Amsterdam 1993

Van den Berg 2007

J.Th.J. van den Berg, *Het parlement: één instelling, drie instituties*, in: J.Th.J. van den Berg, J.L.W. Broeksteeg, L.F.M. Verhey (red.), *Het parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Nijmegen 2007

Van den Berg 2011

J. van den Berg, Parlementen juridisch vergeleken, in: J. van den Berg, Bert van den Braak, Zonder Last. Beschouwingen over de regels in de politiek, Amsterdam, 2011 (oorspr. 2009)

Van den Berg/Vis 2013

J.Th.J. van den Berg, J.J. Vis, De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946, Amsterdam 2013

Bootsma 2017

P. Bootsma, Coalitievorming. Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland, Nijmegen 2017

Bovend'Eert 1988

P.P.T. Bovend'Eert, Regeerakkoorden en regeringsprogramma's, Den Haag 1988

Bovend'Eert/Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, Deventer 2017

Breedveld 1987

W. Breedveld, J. Zijlstra, minister-president 1967-1971. Een eerherstel voor het dualisme, in: Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag 1987

Brenninkmeijer 1991

A. Brenninkmeijer, Politiek en rechtspraak, in: Socialisme en Democratie, jaargang 48 (1991), nr. 5

Buijs 1883

J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek, Deel I, Arnhem 1883

Buijs 1895

J.T. Buijs, Studiën over Staatskunde en Staatsrecht, Arnhem, Gouda Quint 1895

Daalder 1960

H. Daalder, Organisatie en reorganisatie van de Britse regering 1914-1958, Assen, Van Gorcum 1960

Daalder 1990

H. Daalder, Het dualisme in ons staatsbestel: mythe en realiteit, in: H. Daalder, Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap, Amsterdam 1990 (oorspr. 1957)

Dooyeweerd 1917

H. Dooyeweerd, De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht, Amsterdam, 1917

Drees 1965

W. Drees, De vorming van het regeringsbeleid, Assen 1965

Elout 1919

C.K. Elout, Onze politieke partijen, 2e druk, Amsterdam 1919

Elzinga 1984

D.J. Elzinga, Partijbinding en politieke moraliteit, in: R.A. Koole (red.), Het belang van politieke partijen, Groningen 1984

Fabius 1928

D.P.D. Fabius, Groen van Prinsterer over staatkundige partijen, in: Schrift en Historie: gedenkboek bij het vijftigjarig bestaan der georganiseerde Antirevolutionaire Partij 1878-1928, Kampen 1928

Den Hartog 2018

T. den Hartog, Uitbarstende vulkaantjes in kabinet Rutte III, in: Het Parool, 6 juli 2018

Van der Heiden/Pekelder 2000

P. van der Heiden, J. Pekelder, De mythe van de dualistische jaren vijftig, in: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000, Amsterdam 2000

Hoetink 2018

C. Hoetink, Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945, Nijmegen 2018

Ten Hooven/De Jong 2008

M. ten Hooven, R. de Jong, Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie 1909-1980, Amsterdam 2008

Jurgens 1991

E. Jurgens, Naar een Duas Politica, in: Socialisme & Democratie, 1991, nr. 11

Van Kessel 2016

A. van Kessel, 'Doe dit onze partij niet aan, doe dit ons land niet aan.' De formatie van het kabinet-Rutte I, in: C. van Baalen en A. van Kessel (red.), Kabinetsformaties 1977-2012, Amsterdam 2016

Koch 2013

J. Koch, Koning Willem I 1772-1843, Amsterdam 2013

De Koning/De Witt 2018

P. de Koning, Ph. de Witt, 'Vergaderkabinet' zoekt nog een verhaal, in: NRC/Handelsblad, 14 juli 2018

Koole 1992

R. Koole, De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990, Utrecht 1992

Koole 2010

R. Koole, Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007, Amsterdam 2010

Koole 2016

R. Koole, Lessen voor de ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing, in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 73 (2016), nr. 6

Koopmans 1986

T. Koopmans, *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer 1986

Koopmans 2003

T. Koopmans, *Courts and Political Institutions. A comparative view*, Cambridge, Cambridge University Press 2003

Korteweg 2018

A. Korteweg, Mark Ruttes raadselachtige praatkabinet, in: *De Volkskrant*, 7 juli 2018

Kortmann 1990

C.A.J.M. Kortman, *Constitutioneel recht*, Deventer 1990

Krabbe 1917

H. Krabbe, *Het Rechtsgezag*, 1917

Kranenburg 1956

R. Kranenburg, *Politieke organisatie en groeps-psychologie*, Haarlem 1956

Lijphart 1984

A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1984 (oorspr. 1968)

Lijphart 2012

A. Lijphart, *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven /London, Yale University Press, 2nd edition 2012

Lipset/Rokkan 1967

S.M. Lipset, S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York/Londen 1967

Louwerse/Van Vonno 2018

T. Louwerse en C. van Vonno, Naar nieuwe verhoudingen tussen Kamer en kabinet?, in: R. B. Andeweg, M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen. Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam 2018

Van Maarseveen 1969

H.Th.J.F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad, inaugurele rede Nederlandse Economische Hogeschool Rotterdam*, 30 januari 1969

Mair 2006

P. Mair, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, *New Left Review*, 42, November-December 2006

Manin 1997

Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge 1997

Marshall 1989

G. Marshall (ed.), Ministerial responsibility, Oxford 1989

Van der Meer 2017

T. van der Meer, De verkiezingen van 2017 in meerjarig perspectief, in: T. van der Meer, H. van der Kolk, R. Rekker (red.), Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017

Möllers 2013

C. Möllers, The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers, Oxford 2013

Nijpels 1984

E. Nijpels, Over monisme als strategie, in: Liberaal Reveil, december 1984

Ostrogorski 1903

M. Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des partis politiques, Parijs 1903

Peters 2015

K. Peters, Een doodgewoon kabinet. Acht jaar Paars 1994-2002, Amsterdam 2015

Poguntke/Webb 2005

T. Poguntke, P. Webb (eds.), The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies, Oxford 2005

Van der Pot/Donner 1989

C.W. van der Pot, A.M. Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door prof.mr. L. Prakke, Zwolle 1989

Rijpperda Wierdsma

J.V. Rijpperda Wierdsma, Dualisme in ons staatsbestel, Leiden 1961 (diesrede)

Romme 1943

C.P.M. Romme, Nieuwe Grondwetsartikelen. Een bijdrage tot herstel en vernieuwing, Amsterdam, s.a.

De Savornin Lohman 1931

B.C. de Savornin Lohman, Het eigen Recht der Overheid, diesrede Universiteit Utrecht, 1931

Schattschneider 1942

E.E. Schattschneider, Party Government, New York 1942

Stuurman 1992

S. Stuurman, Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat, Amsterdam 1992

Tanja 2010

E. Tanja, Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940, Amsterdam 2010

Te Velde 2001

H. te Velde, *Stijlen van Leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam 2001

Verkade 1935

W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)*, Arnhem 1935

Vondeling 1976

A. Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?* S.l., 1976

De Vries/Vermeulen 1955

C.W. de Vries en W.H. Vermeulen, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland*, dl. 4, Den Haag 1955

Witteveen 1991/1

W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle 1991

Witteveen 1991/2

W. Witteveen, *Naar een Trias Politica*, in: *Socialisme & Democratie*, 1991, nr. 11

Van Zanten 2013

J. van Zanten, *Koning Willem II 1792-1849*, Amsterdam, 2013

Zijlstra 1992

J. Zijlstra, *Per slot van rekening. Memoires*, Amsterdam/Antwerpen 1992