2026000473

De relatie tussen regering en parlement onder de constructie van een minderheidsregering
Korte notities bij het gesprek met de informateur en de formerende partijen, d.d. 19-1-2026

[redacted], Universiteit van Amsterdam

De relatie tussen regering en parlement wordt onder een minderheidsregering anders vormgegeven dan in een meerderheidsconstructie. De regering kan immers minder goed bouwen op het regeerakkoord als basis voor de vertrouwensregel, wanneer dat regeerakkoord niet wordt gedragen door een meerderheid van de Tweede Kamer. Nederland heeft geen traditie van minderheidsregeringen, althans niet in de relatie met de Tweede Kamer. De relatie tussen Tweede Kamer en regering wordt momenteel vooral gestructureerd via fracties. Politiek dualisme (de tegenstelling tussen coalitie+regering vs oppositie) domineert. Te veel politiek dualisme maakt een minderheidsconstructie moeilijker.

Vormgeving relatie regering-parlement

De wetenschappelijke literatuur toont verschillende manieren waarop de relatie tussen regering en parlement vorm krijgt, en kan bijdragen aan onder andere de stabiliteit, de effectiviteit, en de financiën van de regering. Belangrijk is dat een minderheidsregering niet vanzelfsprekend stabiel of effectief is. Het voorstel zal niet werken als vlucht naar voren of zonder actief andere partijen te betrekken bij de vormgeving van de relatie tussen regering en parlement.
Ik onderscheid in deze notitie vier manieren die de literatuur noemt. De eerste twee zijn werkbare modellen, de laatste twee eerder strategieën in aanvulling op die modellen.

1. Het sluiten van een integraal akkoord met een of meerdere vaste gedoogpartners is in toenemende mate het model waarmee minderheidsregeringen zich verzekeren van voldoende parlementaire steun. Dit draagt zowel bij aan de overleving van de regering als de effectiviteit van het beleidsproces. In dit model wordt de gedoogpartner op langere termijn gebonden – ook aan de vertrouwensvraag en de begrotingen – met afspraken op die voor die partner belangrijke terreinen.
   Dit model sluit nog het dichtst aan bij het traditionele Nederlandse model van coalitievorming. Het vraagt echter gedurende de formatie wel een mate van vertrouwen tussen coalitiepartijen en beoogde gedoogpartijen. In de formatie van 2025-2026 zijn de verhoudingen met beoogde gedoogpartijen echter dusdanig verhard, dat een dergelijke integrale gedoogconstructie op dit moment minder voor de hand ligt.

2. Een tweede model laat verschillende gedoogpartners inbreken op deelterreinen, met afspraken op langere termijn. De implicatie is dat de inkomende regering zichzelf bindt aan een klein aantal absolute prioriteiten die waarschijnlijk op brede instemming kunnen rekenen, en op andere beleidsterreinen afspraken maakt met een of meerdere oppositiepartijen. Dit is het meest effectief wanneer de afstand tussen coalitie en oppositie relatief klein is.
   Het helpt wanneer dergelijke afspraken al vroeg worden vastgelegd, bijvoorbeeld door de beoogde coalitiepartijen gedurende de formatie of door een minister nog voor een wetsvoorstel naar het parlement gaat. Ook is het belangrijk dat partijen – vanuit de coalitie of oppositie - losstaande beleidsterreinen niet met elkaar verknopen. In zo'n geval wordt het snel te moeilijk om tot akkoorden en afspraken te komen.
   Een bijzondere vorm van dergelijke afspraken is in Denemarken de *forlig*, waarbij partijen zich los van de coalitie-oppositie dynamiek binden aan afspraken op de lange termijn (voorbij een enkele regeerperiode). Partijen voelen zich aan die afspraken gebonden, en deelnemende partijen kunnen het verbreken van die afspraken (buiten de verkiezingscyclus om) blokkeren met een veto.

3. Het derde strategie is de versterking van het commissiestelsel. In Nederland zijn parlementaire commissies niet bijzonder sterk. Dat is opvallend, want wanneer fracties geen goed aansturingsmechanisme vormen voor het parlement (in Nederland door versplintering), zou je verwachten dat commissies sterker worden.
   Via het commissiestelsel kan de Tweede Kamer op deelterreinen aan coalities bouwen. Met name in de voorbereidende fase kan daarin worden samengewerkt met de regering om wetsvoorstellen voor te bereiden, zelfs nog voordat de regering een formeel wetsvoorstel naar de Kamer stuurt. Deze optie zal vooral aantrekkelijk worden wanneer niet gekozen wordt voor een vaste gedoogpartner.
   Dit is een strategie meer nadruk legt op institutioneel dualisme waarin regering en parlement hun eigen rol pakken (een zogenaamd 'werkend' ipv 'pratend' parlement). Het vraagt wel een versterking van het commissiestelsel: meer taken en rechten in het daadwerkelijk voorbereiden van wetsvoorstellen voor de Tweede Kamer (met amendering, rapporteurschappen e.d.), meer ambtelijke ondersteuning voor de commissie als geheel, en zonodig een herleving van de mogelijkheid tot besloten vergaderingen.

4. Een vierde strategie is nog concreter, en legt nadruk op het belang van agendamanagement door de regering. Daarin gaat het om een reeks handelingen om grip te houden op beleidsvoorstellen. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop thema's worden geagendeerd, het vroegtijdig betrekken van partijen bij de voorbereiding van wetsvoorstellen, en – niet in de laatste plaats – de mogelijkheid voor de regering om op te treden als 'final mover' van het compromis: het finale voorstel dat na uitvoerige afstemming wordt gedaan waar geen wezenlijke aanpassingen op worden verwacht. Daarin wordt ook de mogelijkheid gevonden om binnen begrotingskaders te blijven.

Bredere voorwaarden

Het succes of falen van een minderheidsregering berust niet alleen op bovenstaande knoppen. Nederland heeft geen politieke cultuur waarin minderheidscoalities als een reguliere optie op tafel liggen. Historisch heeft Nederland een ander pad gekozen dan bijvoorbeeld Denemarken, enerzijds door de vormgeving van partijcompetitie (met een traditioneel grote middenpartij) en anderzijds door het uitblijven van integratie van grote nieuwe partijen in een blokkenstructuur.
De bereidheid om een minderheidsregering werkbaar te maken hangt af van zowel de regering (en de coalitiepartijen) als het parlement als geheel. Van de regering en coalitiepartijen vraagt de opzet meer bescheidenheid: uitgesproken ambitie op een beperkt aantal absolute prioriteiten (een beperkt regeerakkoord), openheid voor wensen en initiatieven vanuit de Tweede Kamer, en ruimte voor oppositiepartijen om succesvol te zijn. In het model van een minderheidsregering met deelafspraken wordt de positie van oppositiepartijen versterkt. Traditioneel staan oppositiepartijen in het Nederlandse wetgevingsproces zwak tegenover coalitiepartijen wanneer die de gelederen gesloten houden. Dan is het begrijpelijk dat op de schaarse momenten dat oppositiepartijen macht kunnen uitoefenen, zij die kans maximaliseren, bijvoorbeeld door verschillende beleidsterreinen met elkaar te verknopen. Een minderheidsconstructie zal echter niet effectief zijn, wanneer onderhandelingen over uiteenlopende beleidsterreinen te veel worden verknoopt. Dat zullen niet alleen partijen uit de oppositie maar ook de partijen die een minderheidscoalitie vormen moeten onderkennen.

Institutionele knoppen

De bovengenoemde onderwerpen leggen nadruk op de gedragsmatige en culturele kant van de Nederlandse politiek. Tot slot besteed ik nog enige aandacht naar enkele knoppen die een rol kunnen spelen om dat gedrag te ondersteunen.

Commissiestelsel
Het commissiestelsel kan versterkt worden door vergroting van de ambtelijke ondersteuning van commissies en gedeelde diensten. Zie o.a. het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

De vertrouwensregel
Het aantal moties van wantrouwen is in de afgelopen 25 jaar enorm toegenomen, en is daardoor een bot instrument geworden dat meer is gaan dienen ter politieke profilering. Moties van wantrouwen worden echter zelden tot nooit gesteund door een parlementaire meerderheid. Het is te overwegen of onthouding van stem een bijdrage kan leveren, zoals in Denemarken gebruikelijk is. In de Nederlandse context lijkt dat evenwel een ingewikkelde constructie.
Een model dat kan helpen bij de stabiliteit van regeringen, is een zogeheten *constructive vote of no confidence*, waarbij indieners een alternatieve meerderheid moeten voorstellen. Dit model is echter niet goed met maatregelen in te voeren, omdat de vertrouwensregel ongeschreven staatsrecht is.

Vanzelfsprekende Kamerontbinding na de val van een regering
Sinds 1967 is het gebruik dat met de val van een regering de Tweede Kamer wordt ontbonden en vervroegde verkiezingen worden georganiseerd. Soms is dat inderdaad de beste oplossing. Maar in andere gevallen kan het mogelijk zijn om een andere coalitie te vormen. Vanwege dergelijke gevallen is het goed om de vanzelfsprekendheid van Kamerontbinding en vervroegde verkiezingen te heroverwegen. Dit zal bijdragen aan continuïteit, en de prikkels om uit opportunistische redenen uit een coalitie te stappen – en zo verkiezingen af te dwingen - verkleinen. Zie o.a. het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

Eerste Kamer
De verschillende partijpolitieke samenstellingen van de Tweede en de Eerste Kamer bemoeilijken de regeringsvorming al enige tijd, ongeacht de keuze voor een meerderheids- of minderheidsconstructie. Om de wisselwerking tussen Tweede en Eerste Kamer te bevorderen, en tegelijkertijd de machtsbalans tussen de twee huizen van het parlement gelijk te houden, is een conditioneel terugzendrecht een nuttig instrument. Zie o.a. het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

Gebruikte literatuur

Deze notitie is gebaseerd op politicologische literatuur. Met name:
Falcó-Gimeno, A. & Jurado, I. (2011), Minority governments and budget deficits: The role of the opposition. *European Journal of Political Economy*, 27(3): 554–565.
Klüver, H. & R. Zubek (2018), Minority governments and legislative reliability. *Party Politics*, 24(6): 719–730.
König, T. & Lin, N. (2021), Portfolio allocation patterns and policymaking effectiveness in minority coalition governments. *European Journal of Political Research*, 60(3): 694–715.
Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018), *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Boom.
Strøm, K. (1990), *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge University Press.
Strøm, K.W. & McClean, Ch.T. (2024), Minority governments revisited. In: P. Dumont et al. (eds.), *New Developments in the Study of Coalition Governments*. Springer, 133-169.
Thürk, M. (2022), Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative Performance of Minority Governments. *Legislative Studies Quarterly*, 47: 193-224.
Thürk, M. (2025), Legislative coalition bargaining under minority governments. In: Th. Bräuninger and M. Debus (eds.), *Handbook on Coalition Politics*. Edward Elgar, 382-398.
Thürk, M. & Krauss, S. (2024) The formalisation of minority governments. *West European Politics*, 47(1): 113–141.