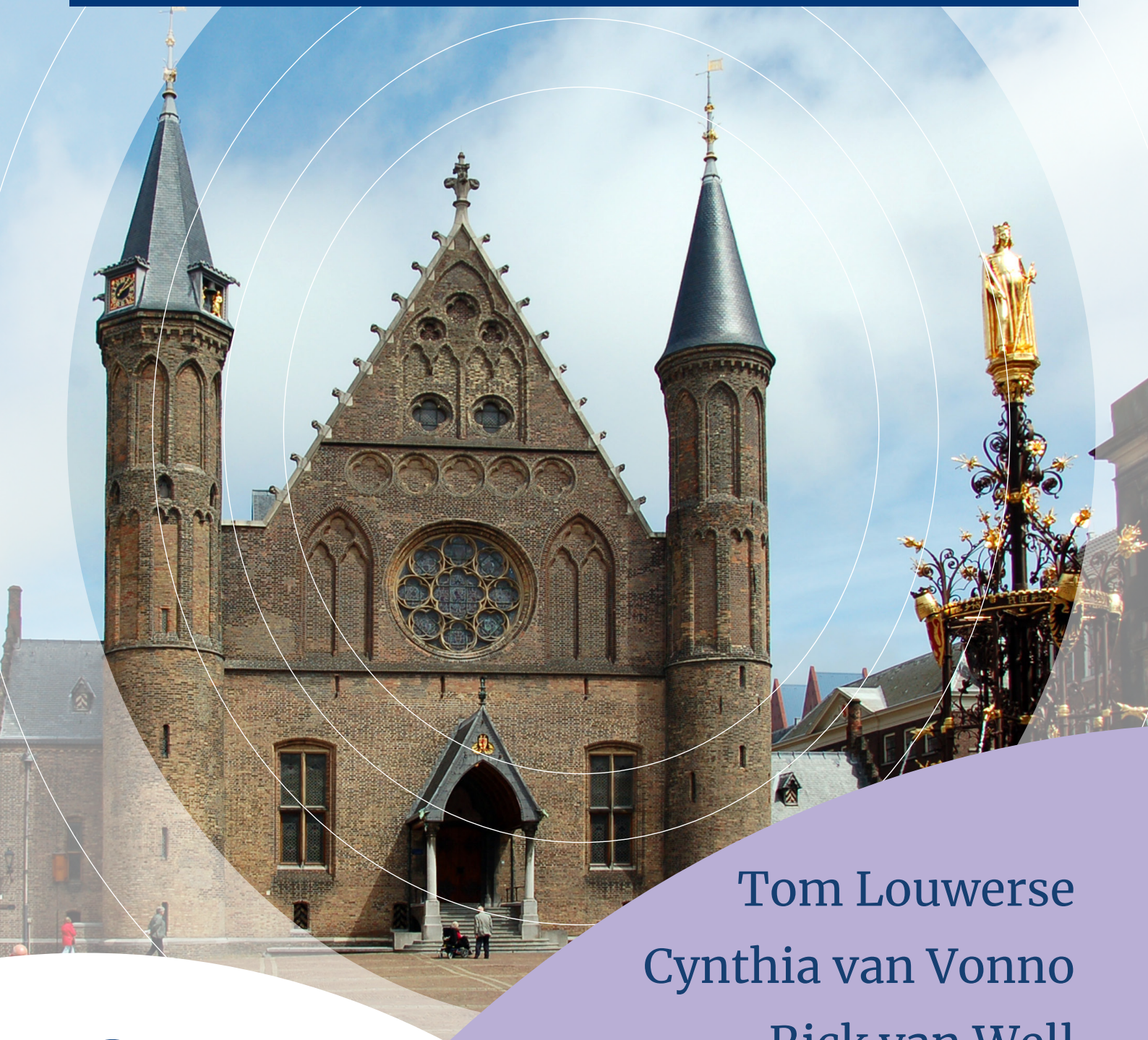


Stemmen uit de Staten-Generaal

Inzichten uit het Parlementsonderzoek 2025



Tom Louwerse
Cynthia van Vonno
Rick van Well
Joop van Holsteijn



Universiteit
Leiden

Stemmen uit de Staten-Generaal

Inzichten uit het Parlementsonderzoek 2025

Tom Louwerse
Cynthia van Vonno
Rick van Well
Joop van Holsteijn

Instituut Politieke Wetenschap
Universiteit Leiden



Universiteit
Leiden

2026

Copyright © 2026 Tom Louwerse, Cynthia van Vonno, Rick van Well & Joop van Holsteijn

Omslagontwerp: Ruben Verheul

Foto omslag: Ralf Roletschek, Wikimedia Commons

ISBN/EAN 978-90-9043060-7

NUR 697

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, door middel van druk, fotokopieën, geautomatiseerde gegevensbestanden of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Belangrijkste bevindingen	i
Woord vooraf	1
1 Werkwijze: taken en instrumenten	3
2 Kamercommissies	15
3 Fracties	23
4 Eerste Kamerleden en het tweekamerstelsel	31
5 Kabinetsformaties en regeerakkoorden	43
6 Kamers en kabinet	49
7 De parlementaire oppositie	59
8 Kiezers en Kamerleden	67
9 Kamerleden en de samenleving	77
10 Het werk als Kamerlid	93
Literatuurlijst	99
Onderzoeksverantwoording	105
Publicaties (mede) op basis van Parlementsonderzoeken (selectie, sinds 2000)	109
Dankwoord	111
Over de projectleiding Parlementsonderzoek 2025 en auteurs	113

Belangrijkste bevindingen

1 Werkwijze: taken en instrumenten

Evenals in eerdere jaren vinden in 2025 Tweede Kamerleden het controleren van de regering hun allerbelangrijkste taak, zonder dat zij hun overige primaire taken (vertegenwoordiging, belangenafweging en wetgeving) niet belangrijk zouden vinden. Leden van de Eerste Kamer achten hun (mede)wetgevende taak van het grootste belang. Wat de uitvoering betreft, zijn Kamerleden gemiddeld gematigd tevreden met hun werkzaamheden, met meer tevredenheid onder Eerste Kamerleden dan onder Tweede Kamerleden, die overigens relatief ontevreden zijn over de uitvoering van hun medewetgevende taak.

Kamerleden zien veel instrumenten van het ruime parlementaire instrumentarium als (zeer) effectief; sommige instrumenten, zoals moties, worden volgens hen echter te veel gehanteerd. Van initiatiefwetgeving wordt volgens Tweede Kamerleden juist te weinig gebruik gemaakt, ondanks dat veel parlementariërs dit instrument erg effectief vinden. Onder Eerste Kamerleden leeft de mening dat de novelle, hun eigen ‘recht’ van amendement, te weinig wordt gebruikt. Al met al zien Kamerleden vooral ten aanzien van wetgevende instrumenten enige ruimte voor aanpassing en verbetering.

2 Kamercommissies

Kamercommissie zijn de werkpaarden van het parlement. En met name Tweede Kamerleden denken, anders dan hun collega's in de Eerste Kamer, in commissieverband relatief veel invloed te kunnen uitoefenen; overigens ervaren alle Kamerleden bij hun commissiewerkzaamheden veel speelruimte. Leden van vooral de Tweede maar toch ook de Eerste Kamer menen dat de commissies de oppositie gelegenheid bieden om politieke invloed uit te oefenen.

Vergeleken met bijeenkomsten in plenair verband zien Tweede Kamerleden vooral het bekritisieren van de regering en het genereren van publiciteit als een aanzienlijk verschil met het vergaderen in commissieverband. Overigens beogen deze Kamerleden zowel plenair als in commissieverband standpunten naar voren te brengen, informatie te verzamelen en de regering tot actie te bewegen. Senatoren zien zeker vergeleken met Tweede Kamerleden meer het belang in van de plenaire bijeenkomsten, al wordt het belang van commissiebijeenkomsten voor het verkrijgen van informatie volmondig erkend.

3 Fracties

Kamerleden opereren in fracties, maar volgens verreweg de meeste Kamerleden is daarbij geen sprake van hinderlijke fractiediscipline; evenals in eerdere jaren vindt in 2025 een zeer grote meerderheid van de Tweede Kamerleden de heersende fractiediscipline ‘goed zoals het is’.

Eenstemmig gedrag van een fractie is het resultaat van meerdere factoren, en fractiediscipline in de enge opvatting van dwang speelt daarbij in de beleving van Kamerleden slechts een marginale en nauwelijks hinderlijke rol.

Bij besluitvorming weegt het collectieve collegiale overleg in de fractie heel zwaar. Slechts weinig Kamerleden geven in de regel prioriteit aan de eigen mening of opvatting, al geven velen aan dat in bijzondere gevallen, bij ethische kwesties of als anderszins het eigen geweten onder druk kan komen te staan, een andere keuze kan worden gemaakt dan de overige fractieleden doen.

4 Eerste Kamerleden en het tweekamerstelsel

De Eerste Kamer is een integraal onderdeel van de Staten-Generaal, en anno 2025 geven leden van die senaat blijk van aanzienlijk politiek zelfvertrouwen: drie op de vier ondervraagde leden van de Eerste Kamer menen dat die Kamer geheel naar eigen politiek inzicht dient te handelen in plaats van de Tweede Kamer te volgen. Ook ten aanzien van hun partijgenoten in de Tweede Kamer zeggen zij zich onafhankelijk op te stellen, al is er meer dan vroeger contact en overleg tussen Eerste en Tweede Kamerleden, eerst en vooral om informatie en inzichten uit te wisselen.

Eerste Kamerleden waren en zijn ook in 2025 in overgrote meerderheid tegen de afschaffing van dat deel van het parlement. Meer in het algemeen zijn senatoren in 2025 redelijk tevreden met aard en functioneren van de Eerste Kamer: het budgetrecht mag niet worden afgeschaft; de novelle volstaat om wetswijzigingen te entameren en de behoefte aan een vol recht van amendement is beperkt; evenmin is er grote behoefte aan een recht op initiatief; een terugzendrecht van wetsvoorstellen naar de Tweede Kamer is aanvaardbaar als althans de Eerste Kamer het laatst woord blijft behouden; en met de huidige wijze van verkiezing van leden van de eerste Kamer kunnen de senatoren prima leven.

5 Kabinetsformaties en regeerakkoorden

Met de lange Nederlandse traditie om na verkiezingen een meerderheidskabinet te vormen lijkt recent een eind gekomen te zijn. Met name leden van de Tweede Kamer zouden het echter graag anders zien en spreken in 2025 in ruime meerderheid en sterker dan in 2017 een voorkeur uit voor een vaste meerderheid in de Tweede Kamer. Ook meerderheidssteun in de Eerste Kamer wordt wenselijk geacht, maar lijkt minder essentieel te worden gevonden – juist ook door leden van de Eerste Kamer zelf.

Dat bij de formatie betrokken fracties grote invloed op het toekomstige regeringsbeleid hebben, is evident volgens zowel leden van de Tweede als de Eerste Kamer. Dat impliceert nog niet dat

regeerakkoorden ten koste gaan van de controlerende taak van het parlement, een stelling waarmee meer Kamerleden het oneens dan eens zijn. Kamerleden zien in relatieve meerderheid daarenboven voor zowel leden van coalitie- als oppositiepartijen ook bij het bestaan van een regeerakkoord nog ruimte om invloed uit te oefenen op kabinetsbeleid.

6 Kamer en kabinet

Wat de verhouding tussen parlement en regering betreft, bestaat er ook in 2025 in het bijzonder onder leden van de Tweede Kamer een forse discrepantie tussen norm en praktijk: terwijl een meerderheid het primaat bij het parlement wenst te zien, geeft een meerderheid aan dat het feitelijk de regering en regeringsfracties zijn die het voortouw hebben. In hun overigens dynamische verhouding staan, in de beleving van de grootste groep Tweede Kamerleden, dan ook regering en regeringsfracties tegenover de oppositiefracties, behalve bij ‘affaires’ of rapporten van parlementaire enquêtecommissies, als de verhouding meer institutioneel ingevuld wordt en kabinet en Kamer zich tegenover elkaar positioneren.

Ondanks de overwegend monistische relatie tussen Kamer en kabinet, is er naar het oordeel van Kamerleden wel degelijk enige politieke speelruimte voor Kamerleden. Die ruimte is mede het gevolg van het feit, of althans de perceptie, dat ministers niet slechts hun eigen beleidsvoorkeuren volgen, en dat het niet zo is dat als een voorstel niet raakt aan afspraken in het regeerakkoord, het alleen maar met steun van alle regeringsfracties in beleid kan worden omgezet.

7 De parlementaire oppositie

Dat de oppositie tot doel moet hebben het kabinet zo snel mogelijk te laten vallen, is een stelling die in de Tweede Kamer noch in de Eerste Kamer wordt ingenomen. Grote meerderheden wijzen dit af, al wordt dat niet ingegeven door de angst dat oppositiefracties die zich sterk zouden afzetten tegen de regering hun kans op toekomstige regeringsdeelname verkleinen, een stelling die namelijk volgens een meerderheid van de Tweede Kamerleden onjuist is.

Onder parlementariërs bestaat de overtuiging dat oppositiepartijen wel degelijk invloed uitoefenen op regeringsbeleid. Geen heel erg grote invloed misschien, maar het is volgens meerderheden in de Tweede en Eerste Kamer wel degelijk het geval dat ook oppositiefracties die niet nodig zijn voor een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer substantiële aanpassingen in het regeringsbeleid kunnen bewerkstelligen. En dat hoeft volgens vele Kamerleden het oppositieprofiel niet te schaden, al is het onmiskenbaar zo dat oppositiepartijen voortdurend zoeken naar een politiek houdbaar evenwicht tussen hun constructieve en kritische positie.

8 Kiezers en Kamerleden

De helft van de Tweede Kamerleden ziet zichzelf primair als vertegenwoordiger van de eigen kiezers, de andere helft van alle kiezers. Enkele Kamerleden volgen bij uiteenlopende meningen van henzelf en achterban die achterban, andere (maar aanzienlijk minder dan voor 2017 het geval was) de eigen mening, maar voor de meeste leden van de Tweede Kamer hangt het van overige aspecten af. Ook over beleidsvorming op basis van eigen denkbeelden dan wel die van kiezers, met verantwoording vooraf of achteraf, verschillen de meningen. En hoewel Kamerleden velerlei groepen burgers wat opvattingen en belangen betreft relevant achten, varieert die relevantie over onderscheiden groepen, met jongeren aan de top van de rangorde en hoogopgeleiden aan de staart.

Iets meer eensgezindheid is er als het gaat om het beeld van burgers, die volgens Kamerleden – maar meer nog volgens kiesgerechtigden zelf – meer op eigen dan op algemeen belang letten, tegen beter weten in te veel van politici verlangen, enerzijds niet zoveel kennis van zaken maar even zo goed volgens Kamerleden wel degelijk beleidsvoorkeuren hebben.

9 Kamerleden en de samenleving

Kamerleden zijn overwegend van mening dat de overheid regelgeving en beleid in overleg met groepen belanghebbenden behoort te ontwikkelen. Tegelijkertijd is men in de Tweede Kamer in 2025 in meerderheid van mening dat de in beginsel wenselijke invloed van lobbygroepen in de praktijk allicht te groot is.

Ook de media hebben invloed op het parlementaire proces: of iets een politieke kwestie wordt, wordt volgens een meerderheid van de Kamerleden voornamelijk bepaald door berichten in de media. Voor de eigen positie op de kandidatenlijst en mogelijke (her)verkiezing als Kamerlid hechten veel Tweede Kamerleden daarentegen niet zo erg veel belang aan media-aandacht. Met de manier waarop journalisten over politiek berichten zijn Kamerleden weinig tevreden: zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer staat tegenover elk op dit punt tevreden Kamerlid een tweetal Kamerleden dat daar juist ontevreden mee zegt te zijn.

Voor de rechterlijke macht is dat oordeel wezenlijk anders: zeer ruime meerderheden van de leden van beide Kamers der Staten-Generaal geven in 2025 aan (zeer) tevreden te zijn met de manier waarop de rechterlijke macht werkt. En terwijl meerderheden in Eerste en Tweede Kamer menen dat die rechterlijke macht zich terughoudend dient op te stellen in politieke kwesties, vindt men met vergelijkbare meerderheden tegelijkertijd dat de rechterlijke macht de regering moet kunnen stoppen als die iets zou doen wat niet tot haar bevoegdheden behoort.

De bejegening van volksvertegenwoordigers door ‘de’ burgers lijkt er in de loop der tijd niet aangenamer op te zijn geworden: leden van de Eerste en vooral de Tweede Kamer zeggen met enige regelmaat geconfronteerd te worden met verbale agressie, bedreigingen en intimidatie, en zelfs fysiek geweld. Familie en vrienden blijven hiervan evenmin verschoond. Naar eigen zeggen beïnvloedt het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen als Kamerlid niet, maar wel tot op zekere hoogte het persoonlijk leven. Vrijwel geen enkel Kamerlid zegt weleens te hebben overwogen om te stoppen als Kamerlid vanwege ervaringen met agressie en geweld.

10 Het werk als Kamerlid

Kamerleden werken hard en veel: een gemiddelde werkweek van een Tweede Kamerlid telt op tot boven de 60 uur, en die ene dag die senatoren schijnbaar aan het lidmaatschap van de Eerste Kamer kwijt zijn, is gevuld met gemiddeld ongeveer 20 werkuren. Dat de werkweek voor Tweede Kamerleden in de loop der tijd gemiddeld iets korter is geworden, doet niets af aan het gegeven dat ook in 2025 leden van de Tweede Kamer lange werkweken maken, waarbij een aanzienlijk deel ook nog eens meent onvoldoende tijd te hebben voor het Kamerwerk.

Maar het werk is bevredigend. Vrijwel zonder uitzondering geven Kamerleden, in het heden niet minder dan in het verleden, aan dat het werk al met al bevredigend is, waarbij voor leden van de Tweede Kamer toch vooral lijkt mee te spelen dat men in die voorname functie werkelijk iets betekenen kan als het gaat om de vertegenwoordiging van burgers en de totstandkoming van beleid.

Woord vooraf

Het Parlementsonderzoek 2025 is een wetenschappelijk onderzoek onder in beginsel alle leden van de Staten-Generaal of het Nederlandse parlement (Tweede Kamer en Eerste Kamer), dat in een lange traditie staat. Het is een langlopend onderzoeksproject waarvoor zo ongeveer eens in de tien jaar persoonlijke vraaggesprekken met parlementariërs gevoerd worden. De ambitie is om inzicht te krijgen in de opvattingen en werkzaamheden van individuele Kamerleden en het functioneren van het parlement als geheel.

Het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden kent, in het bijzonder vanwege Rudy B. Andeweg (1952-2024), een lange geschiedenis als het gaat om de organisatie en uitvoering van deze periodieke ondervraging van Kamerleden. In 2025 organiseerde dit instituut de achtste ronde van het Parlementsonderzoek onder leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Vergelijkbaar onderzoek vond plaats in 2017, 2006, 2001, 1990, 1979, 1972 en 1968. Daarmee bestaat de unieke mogelijkheid om, althans in sommige gevallen en op geaggregeerd niveau, inzicht te verkrijgen in de aanwezigheid en de ontwikkeling van percepties, opvattingen en gedragingen van Nederlandse Kamerleden over een periode van ruim een halve eeuw.

Dit is een eerste verslag van de resultaten van het Parlementsonderzoek 2025. Hierin laten we de leden van de Eerste en Tweede Kamer zelf aan het woord over het eigen functioneren en het functioneren van de parlementaire democratie in het algemeen. De Parlementsonderzoeken zijn van groot belang voor de kennis van en de kennisontwikkeling over de Staten-Generaal. Daarbij gaat de aandacht niet alleen uit naar de bekende gezichten die regelmatig het nieuws halen, maar juist ook naar de vele Kamerleden die minder zichtbaar zijn in de media. Het onderzoek laat zien dat zij hard werken en het parlementaire ambt, ondanks dat velen van hen geconfronteerd worden met agressie en geweld, over het algemeen als bevredigend ervaren (zie hoofdstuk 10). De mogelijkheid om op punten een vergelijking door de tijd te kunnen maken, verdiept het inzicht in Kamerleden verder. De gegevens uit eerdere parlementsonderzoeken zijn dan ook veelvuldig gebruikt voor wetenschappelijke analyses en publicaties (zie de reeks eerdere publicaties in de bijlage).

De Parlementsonderzoeken dragen daarmee ook bij aan de parlementaire geschiedschrijving. De voor dit onderzoek uitgevoerde vraaggesprekken met Kamerleden vonden plaats in de eerste helft van 2025. Dit was een politiek uitzonderlijke periode met een zogenoemd ‘extraparllementair’ kabinet onder leiding van de eerste partijloze minister-president sinds 1918 (Otjes & Vervliet, 2026). In deze politiek relatief roerige tijd is het allicht extra van belang inzicht te verkrijgen in het voornaamste volksvertegenwoordigende orgaan van Nederland en de individuele leden die deze institutie uiteindelijk in de politieke praktijk handen en voeten geven. Zo laten de resultaten zien dat de verhouding tussen regering en parlement in 2025 volgens de ondervraagde Kamerleden toch overwegend monistisch was (zie

hoofdstuk 6), terwijl zij tegelijkertijd aangaven wel degelijk politieke speelruimte te hebben. Ook binnen de kaders van een regeerakkoord (op ‘hoofdpijnen’) zagen zij mogelijkheden om enige invloed uit te oefenen op het kabinetsbeleid (zie hoofdstuk 5).

De bevindingen van het Parlementsonderzoek 2025 zijn bovendien van blijvende betekenis voor het begrijpen van de politieke ontwikkelingen die zich sindsdien voltrekken. In 2026 lijkt bijvoorbeeld een einde te zijn gekomen aan de Nederlandse traditie om na verkiezingen meerderheidscoalities te vormen. De formatie van het kabinet-Jetten vormt daarmee een opvallend contrast met de voorkeur die Tweede Kamerleden in 2025 in ruime meerderheid uitspraken voor een kabinet met een vaste meerderheid in de Tweede Kamer (hoofdstuk 5). De noodzaak voor het huidige minderheidskabinet om samen te werken met oppositiefracties maakt ook de in 2025 voor het eerst gestelde vragen over de parlementaire oppositie bijzonder relevant (zie hoofdstuk 7). De resultaten laten zien hoe leden van oppositiefracties voortdurend zoeken naar een politiek houdbaar evenwicht tussen constructieve en kritische oppositie.

In totaal hebben 99 Kamerleden aan het onderzoek meegedaan. Dit is minder dan bij eerdere onderzoeken, maar in internationaal opzicht wel een behoorlijk aantal. Vanwege de scheve verdeling van de zogeheten respons over fracties en de beperkte absolute aantallen ondervraagden, kunnen we echter niet met zekerheid zeggen of de in onze ‘steekproef’ gevonden patronen precies op deze wijze aanwezig zijn onder alle Kamerleden (zie ook de Onderzoeksverantwoording). De gevonden resultaten moeten primair beschouwd worden als de opvattingen van de *ondervraagde* Kamerleden en zijn indicatief voor de Eerste en Tweede Kamer als geheel. Maar dat maakt deze resultaten niet minder relevant of interessant!

Het Parlementsonderzoek bedient een gevarieerd publiek. Het biedt empirisch gefundeerde inzichten voor wetenschappers, beleidsmakers en historici en draagt bij aan het begrip van het Nederlandse parlementaire bestel. De gegevens bieden huidige en toekomstige parlementariërs een kans om in de keuken te kijken en te reflecteren. Burgers kunnen hun volksvertegenwoordigers beter leren kennen. Het Parlementsonderzoek vormt aldus een rijke bron van informatie voor iedereen die geïnteresseerd is in de werking en ontwikkeling van het Nederlandse parlement in heden en verleden.

1 Werkwijze: taken en instrumenten

1.1 Inleiding

Het Instituut voor de Nederlandse Taal wijdde in 2025 een artikel aan de term ‘bolletjesterreur’, dat wil zeggen de ‘als een vorm van terreur voorgestelde overvloed aan uitslagen van Tweede Kamermoties die over kiezers wordt uitgestort in lijstjes met rode en groene bolletjes’ (Waszink, 2025). Van het motie-instrument werd al eerder gezegd dat het door een groot gebruik minder effectief zou zijn geworden (Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 2021). In recente jaren is het gebruik van dit instrument ook voor doeleinden buiten de vergaderzaal nog duidelijker geworden, vanwege het delen van de stemmingsuitslagen via sociale media. En het op deze wijze informeren van kiezers over de werkzaamheden van het parlement kan allicht worden gezien als relevant, gegeven de volksvertegenwoordigende taken van Kamerleden, maar het zonder enige context delen van stemgedrag schiet volgens critici het doel ruimschoots voorbij. Het roept, meer in het algemeen, de vraag op hoe Kamerleden zelf tegen hun taken aankijken en welke instrumenten volgens hen geschikt zijn om die taken goed te vervullen.

De Eerste en Tweede Kamer hebben uiteenlopende taken, als volksvertegenwoordiging, medewetgever en controleur van de regering. Voor het uitvoeren van hun taken beschikken beide Kamers over diverse instrumenten, zoals het vragenrecht, budgetrecht, moties, amendementen, initiatiefrecht en de mogelijkheid om de regering in debatten aan de tand te voelen (Louwerse & van Vonno, 2024). Niet alleen over de inzet van moties, maar ook over andere taken en over de effectiviteit en het gebruik van de instrumenten bestaat veel discussie (zie o.a. Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 2021). Kamerleden zouden zich te veel richten op beeldvorming en te weinig op het uitvoeren van minder zichtbare taken, zoals het doorpluizen van wetgeving en de controle op de uitvoering (van Santen et al., 2013). En het gebruik van instrumenten zou zich te veel richten op zichtbare middelen die relatief eenvoudig zijn in te zetten, zoals moties, waardoor zij aan effectiviteit zouden verliezen (Kuijpers, 2023). Hoe kijken Kamerleden aan tegen dergelijke ontwikkelingen? Welke functies stellen zij centraal in hun taakopvatting en in hoeverre menen zij dat deze functies goed worden vervuld? En welke instrumenten achten zij effectief voor het vervullen van deze taken?

1.2 Belang en evaluatie van parlementaire taken

Sommige taken van het parlement worden in de Grondwet expliciet benoemd, zoals de wetgevende en volksvertegenwoordigende taak, terwijl andere stevast en van oudsher worden genoemd in beschouwingen over de Kamers (Vondeling, 1976). We vroegen Eerste en Tweede Kamerleden naar hun opvattingen over vier kerntaken: controle, vertegenwoordiging, belangenafweging en wetgeving (zie Tabel 1.1). Al deze taken blijken belangrijk of zeer belangrijk te worden gevonden; vrijwel geen enkel Kamerlid vindt één of meer van deze taken

(zeer) onbelangrijk. Daarom kijken we voor een meer genuanceerd beeld naar de verschillen tussen ‘zeer belangrijk’ en ‘belangrijk’. Alle taken zijn belangrijk, maar sommige toch net iets belangrijker dan andere.

Het controleren van de regering scoort zeer hoog: ruim 80 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden en ruim 70 procent van de ondervraagde Eerste Kamerleden vindt dit zeer belangrijk. Voor Tweede Kamerleden is dit daarmee de belangrijkste taak, boven wetgeving. Het grote belang van de controletaak van het parlement is niet nieuw: we zien het ook in eerdere jaren waarin een Parlementsonderzoek werd gehouden (waarbij we vanwege een afwijkende vraagstelling op dit punt niet verder teruggaan dan tot 2006), al moeten we door veranderingen in de antwoordcategorieën voorzichtig zijn in te stellen interpretatie hiervan.

Tabel 1.1

Belang van verschillende taken van de Eerste en Tweede Kamer, diverse jaren

	Tweede Kamer			Eerste Kamer	
	2006	2017	2025	2017	2025
<i>Controleren van de regering</i>					
Zeer onbelangrijk*	0	0	3	2	5
Onbelangrijk**	0	0	0	15	0
Belangrijk***	7	8	14	10	24
Zeer belangrijk	93	92	83	73	71
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N	114	92	58	59	41
<i>Vertegenwoordigen van de opvattingen en belangen van de kiezers</i>					
Zeer onbelangrijk*	0	0	5	0	8
Onbelangrijk**	2	0	2	12	3
Belangrijk***	24	21	28	32	55
Zeer belangrijk	75	79	66	56	35
Totaal	101%	100%	101%	100%	101%
N	101	92	58	57	41
<i>Tegen elkaar afwegen van belangen van verschillende groepen</i>					
Zeer onbelangrijk*	0	0	3	2	5
Onbelangrijk**	3	3	0	3	5
Belangrijk***	49	30	38	22	45
Zeer belangrijk	48	66	59	72	45
Totaal	100%	99%	100%	99%	100%
N	114	92	58	58	41
<i>Verrichten van wetgevende arbeid</i>					
Zeer onbelangrijk*	0	0	3	0	5
Onbelangrijk**	10	6	0	2	3
Belangrijk***	28	44	31	14	13
Zeer belangrijk	62	51	66	85	80
Totaal	100%	101%	100%	101%	101%
N	113	91	58	58	41

Opmerkingen. Volledige vraagformulering: ‘Hoe belangrijk of onbelangrijk vindt u de volgende taken van de Tweede Kamer?’.

* 2006: Volstrekt onbelangrijk; 2017: Helemaal niet belangrijk

** 2006: Niet zo belangrijk; 2017: Niet erg belangrijk

*** 2017: Tamelijk belangrijk

Het vertegenwoordigen van de opvattingen en belangen van kiezers wordt eveneens belangrijk gevonden, al kiest hier 66 procent voor de antwoordoptie ‘zeer belangrijk’ en 28 procent voor ‘belangrijk’. Bij de Eerste Kamer zien we nog duidelijker dat deze taak relatief als iets minder relevant wordt gezien. Daar zegt 55 procent het belangrijk te vinden en 35 procent zeer belangrijk. We zien bij deze taak ook iets hogere percentages ondervraagden die aangeven dit onbelangrijk of zeer onbelangrijk te vinden. Uiteraard blijft ook dit een belangrijke taak in de ogen van Kamerleden, maar ten opzichte van controle iets minder.

Het tegen elkaar afwegen van belangen van verschillende groepen wordt ongeveer op dezelfde wijze beoordeeld. De grootste groep ondervraagde Tweede Kamerleden vindt dit zeer belangrijk (59 procent) en een aanzienlijke groep zegt het belangrijk te vinden (38 procent). Eerste Kamerleden vinden dit ook ofwel zeer belangrijk (45 procent) of belangrijk (45 procent).

Het verrichten van wetgevende arbeid wordt met name door de ondervraagde Eerste Kamerleden zeer belangrijk genoemd (80 procent), terwijl voor de ondervraagde Tweede Kamerleden dit percentage 66 procent is. Dit mag weinig verbazing wekken, omdat de Eerste Kamer nu eenmaal vooral veel wetgevende arbeid verricht (van den Braak, 2023). De indirecte verkiezing van deze senaat maakt belangenvertegenwoordiging allicht minder centraal. Dit zien we terug in de opvattingen van de Eerste Kamerleden.

Als het gaat om de mate waarin de verschillende taken goed of slecht worden vervuld in de eigen ogen van Eerste en Tweede Kamerleden, dan zien we over het algemeen gematigde scores (zie Tabel 1.2). Voor elk van de vier genoemde taken konden Kamerleden aangeven hoe deze werden vervuld op een schaal van 0 (zeer slecht) tot en met 10 (zeer goed). Het gemiddelde oordeel voor controle was 5,9 voor Tweede en 6,5 voor Eerste Kamerleden. Voor Tweede Kamerleden ligt dit marginaal lager dan in eerdere edities van het Parlementsonderzoek, zeker in vergelijking met de relatief hoge score van 6,8 in 2017.

Het vertegenwoordigen van opvattingen en belangen van de kiezers wordt marginaal hoger beoordeeld, namelijk met een 6,4 door de ondervraagde Tweede Kamerleden en 6,9 door de ondervraagde Eerste Kamerleden. Het afwegen van de belangen van verschillende groepen scoort onder Tweede Kamerleden een 6,2, maar onder Eerste Kamerleden een 6,8.

Over hun wetgevende arbeid zijn Tweede Kamerleden het meest negatief: zij gaven hier met een 5,7 gemiddeld nauwelijks een voldoende voor. Eerste Kamerleden beoordelen de uitvoering van deze taak juist het meest positief met een gemiddelde score van 7,2. Voor de Tweede Kamer is de score duidelijk lager dan in eerdere edities van het Parlementsonderzoek (in 2001 en 2006 gaven respondenten nog een 6,5 en in 2017 een 6,7). Eerste Kamerleden gaven in 2025 een 7,2, wat het midden houdt tussen de lagere score in 1979 (6,2) en de hogere score in 2017 (8,5). Wellicht houdt dit verband met het feit dat in 2017 het kabinet Rutte II zijn termijn had volgemaakt en er relatief veel wetgeving door de Kamers was behandeld, terwijl in 2025 relatief weinig wetgeving in de pijplijn zat, omdat het kabinet Rutte IV voortijdig was

afgetreden en de wetgevingsagenda van Schoof en de zijnen op het moment van de vraaggesprekken feitelijk nog nauwelijks van de grond was gekomen.

Tabel 1.2

Beoordeling uitvoering van verschillende taken door de Tweede Kamer, diverse jaren

	Tweede Kamer							Eerste Kamer		
	1972	1979	1990	2001	2006	2017	2025	1979	2017	2025
<i>Controleren van de regering</i>	6,1	6,2	6,4	6,2	6,2	6,8	5,9	6,5	7,5	6,5
<i>Vertegenwoordigen van de opvattingen en belangen van de kiezers</i>	-	-	-	6,6	6,4	7,3	6,4	-	7,3	6,9
<i>Tegen elkaar afwegen van belangen van verschillende groepen</i>	6,0	5,8	6,0	6,5	6,0	7,0	6,2	5,8	7,4	6,8
<i>Verrichten van wetgevende arbeid</i>	7,0	6,4	6,2	6,5	6,5	6,7	5,7	6,2	8,5	7,2

Al met al zien we dus dat Eerste Kamerleden positiever oordelen over de vervulling van parlementaire taken door hun Kamer dan de ondervraagde Tweede Kamerleden dat doen. Het grootste verschil zien we bij de wetgevende taak. Daarvoor geeft 90 procent van de Eerste Kamerleden of senatoren een 6 of hoger, tegenover 67 procent van de Tweede Kamerleden. We moeten daarbij aantekenen dat dit gaat om de evaluatie van de eigen rol. Het is denkbaar dat Tweede Kamerleden hogere verwachtingen hebben over en eisen stellen aan hun rol en daarom ‘strenger’ en vervolgens minder tevreden zijn over de vervulling ervan. Desalniettemin sluiten de gepresenteerde patronen aan bij de breder levende ontevredenheid over de aandacht voor het wetgevingsproces en voor de controle van de regering. En ondanks de ook min of meer recente aandacht en aanbevelingen van diverse parlementaire werkgroepen in dezen, zien we dat ondervraagde Tweede Kamerleden eerder minder dan meer tevreden worden over het vervullen van deze taken door de Tweede Kamer.

1.3 Gebruik en effectiviteit van parlementaire instrumenten

Om hun taken uit te voeren beschikken de Eerste en Tweede Kamer over een instrumentarium bestaande uit diverse rechten en bevoegdheden. Kamerleden is gevraagd hoe effectief zij de belangrijkste instrumenten vinden (zie Tabel 1.3). Vergeleken met onderzoek uit 1990, 2006 en 2017 blijken zich dan drie noemenswaardige verschuivingen voor te doen in de perceptie van effectiviteit. Het houden van hoorzittingen en het stellen van schriftelijke vragen worden in het

meer recente verleden effectiever geacht, terwijl het houden van interpellatiedebatten juist vaker als minder effectief wordt gezien door de Eerste en Tweede Kamerleden.

Tabel 1.3

Effectiviteit van verschillende parlementaire instrumenten, diverse jaren

	Tweede Kamer						Eerste Kamer			
	1972*	1979	1990	2006	2017	2025	1979	1990	2017	2025
<i>Het stellen van een schriftelijke vraag</i>										
Weinig effectief	38	62	63	60	38	31	58	63	38	30
Effectief	56	35	35	38	57	59	39	35	49	44
Zeer effectief	6	3	2	2	5	10	3	3	13	27
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	101%	100%	101%
N	101	137	136	113	92	58	66	75	55	41
<i>Het stellen van een mondelinge vraag</i>										
Weinig effectief	40	40	41	62	57	40				
Effectief	50	50	56	35	33	52				
Zeer effectief	11	10	3	3	10	9				
Totaal	101%	100%	100%	100%	100%	101%				
N	101	136	135	113	91	58				
<i>Het houden van een interpellatiedebat</i>										
Weinig effectief	25	13	11	17		44	10	33		45
Effectief	52	63	70	66		40	61	59		35
Zeer effectief	24	24	20	17		15	29	8		20
Totaal	101%	100%	101%	100%		99%	100%	100%		100%
N	102	137	133	110		52	65	73		40
<i>Het indienen van een motie</i>										
Weinig effectief		37	33	16	26	29	22	21	28	24
Effectief		50	54	73	62	59	59	71	61	71
Zeer effectief		13	13	11	12	12	20	8	9	5
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	101%	100%	98%	100%
N		131	129	107	92	58	54	73	53	41
<i>Het instellen van een onderzoek of enquête</i>										
Weinig effectief		17	9	5	2	16	25		6	39
Effectief		44	41	46	47	42	33		58	39
Zeer effectief		39	50	49	51	42	43		37	22
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	101%		101%	100%
N		129	136	111	91	57	61		52	41
<i>Het houden van een hoorzitting of rondetafelgesprek**</i>										
Weinig effectief		48	62	5	20	9	23	52	20	12
Effectief		47	36	46	67	67	61	41	61	51
Zeer effectief		15	2	49	13	24	17	7	20	37
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	101%	100%	101%	100%
N		136	135	111	92	58	66	71	51	41
<i>Het indienen van amendement</i>										
Weinig effectief		4	1	1	2	3	5			
Effectief		49	42	41	41	14	55			
Zeer effectief		47	57	58	57	83	41			
Totaal		100%	100%	100%	100%	100%	101%			
N		134	132	112	92	58	42			

	Tweede Kamer						Eerste Kamer			
	1972*	1979	1990	2006	2017	2025	1979	1990	2017	2025
<i>Het indienen van initiatiefwet</i>										
Weinig effectief		8	6	3	7	2	14			
Effectief		39	37	41	30	25	37			
Zeer effectief		53	57	56	63	74	49			
Totaal		100%	100%	100%	100%	101%	100%			
N		135	131	111	92	57	49			
<i>Het houden van een dertigledendebat</i>										
Weinig effectief					67	77				
Effectief					31	21				
Zeer effectief					2	2				
Totaal					100%	100%				
N					91	56				
<i>Het aandringen op een novelle of reparatiewet***</i>										
Weinig effectief									2	26
Effectief									42	28
Zeer effectief									57	46
Totaal									101%	100%
N									53	39
<i>Het aandringen op een toezegging</i>										
Weinig effectief										2
Effectief										39
Zeer effectief										59
Totaal										100%
N										41

* Antwoordcategorieën: 'Weinig of niet effectief', 'Minder effectief', 'Effectief' en 'Zeer effectief'

** 1990 en 2006: 'hoorzitting'; voor 2017: zonder 'hoorzitting'

*** 2017: 'eisen van'

Schriftelijke vragen zijn het meest gebruikte instrument om informatie van de regering te verkrijgen en het gebruik ervan is in de afgelopen decennia sterk toegenomen (Andeweg et al., 2020, pp. 149-151; Bovens & Wille, 2025a), zij het dat juist in 2023 en 2024 enige afname van het aantal gestelde schriftelijke vragen in de Tweede Kamer is gesignaleerd (Staat van de Kamer, 2026, 2025, p. 5). Dit instrument is eenvoudig in gebruik, want kent nauwelijks formele beperkingen: Kamerleden kunnen over vrijwel elk onderwerp vragen stellen. Zo'n zeven op de tien ondervraagden vinden het stellen van schriftelijke vragen (zeer) effectief, in beide Kamers. Kamerleden gebruiken het vragenrecht overigens zeker niet alleen om feitelijke informatie te verkrijgen, maar evenzeer voor (partij)politieke doeleinden, bijvoorbeeld als (permanent) campagne-instrument (Otjes & Louwerse, 2018), zoals als volgt uitgelegd - en in een moeite veroordeeld - door een Tweede Kamerlid:

Er worden heel veel vragen ingediend die voor de Bühne zijn, waarop je het antwoord eigenlijk al weet. Terwijl het wel een heel effectief middel kan zijn. Maar als je het alleen doet om, ik wil mijn achterban tevreden houden en daarom stel ik deze vraag, (...) dan hol je dat soort instrumenten uit.

Toch is slechts 35 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden het (helemaal) eens met de uitspraak ‘Het stellen van Kamervragen dient er vaak meer toe om in de publiciteit te komen dan om informatie te krijgen’. In 2006 en 1990 was nog respectievelijk 57 procent en 60 procent van de in die jaren ondervraagde Tweede Kamerleden het hier (helemaal) mee eens (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 62). De in 2025 ondervraagde Tweede Kamerleden waren ook positiever over de effectiviteit van schriftelijke vragen dan hun voorgangers, althans volgens eerdere edities van het Parlementsonderzoek. Leden van de oppositiefracties en leden met minder Kamerervaring vinden het stellen van een schriftelijke vraag in het algemeen trouwens effectiever dan leden van de regeringsfracties en leden met meer Kamerervaring.

Bijna de helft van de in 2025 ondervraagde Kamerleden vindt echter dat schriftelijke vragen te vaak worden gesteld (zie Tabel 1.4). Dat is geen nieuws onder de parlementaire zon: in 1968 vond ook al bijna de helft van de Tweede Kamerleden en 30 procent van de Eerste Kamerleden dat het schriftelijke vragenrecht te vaak gebruikt werd. Bij de Tweede Kamer is dat percentage gelijk gebleven, terwijl het voor de Eerste Kamer is toegenomen. In het licht van de ‘explosieve’ toename van het aantal schriftelijke vragen, juist in de Tweede Kamer, zijn de attitudes van Kamerleden toch nog opmerkelijk stabiel.

Verschillende debatvormen maken informatie beschikbaar voor Kamerleden. Tweede Kamerleden kunnen mondelinge vragen stellen aan een minister of staatssecretaris over een actueel onderwerp. Dit instrument wordt vaker gebruikt voor politieke doeleinden dan voor het verkrijgen van feitelijke informatie. De Kamervoorzitter selecteert wekelijks drie à vier vragen die tijdens het vragenuurtje aan het kabinet gesteld worden uit meerdere door Kamerleden ingediende vragen. Antwoorden op deze vragen tijdens het wekelijkse vragenuurtje kunnen leiden tot aanvullende vragen en een kort debat. Volgens zes op de tien ondervraagde Tweede Kamerleden is het stellen van mondelinge vragen (zeer) effectief; volgens een vierde van de Tweede Kamerleden wordt dit wel te vaak gedaan (zie Tabel 1.4). Daarbij is een duidelijke verschuiving ten opzichte van ruim een halve eeuw geleden te zien, want in 1968 vond bijna geen enkel ondervraagd Kamerlid dat mondelinge vragen te veel werden gebruikt.

De meeste debatvormen vereisen een meerderheidsbesluit voor agendering, wat de mogelijkheden voor oppositiepartijen om onderwerpen te agenderen enigszins beperkt (Otjes, 2019). Er bestaat echter de mogelijkheid tot het aanvragen van een interpellatiedebat en, in de Tweede Kamer, een dertigledendebat. Voor beide debatvarianten is de steun van een Kamerminderheid van dertig leden nodig, althans in de Tweede Kamer. In de Eerste Kamer is ‘verlof’ van de Kamer vereist voor een interpellatie. In dertigledendebatten hebben Kamerleden kortere spreektijden dan in een interpellatiedebat en in een interpellatiedebat krijgt de aanvrager voorrang bij het stellen van vragen aan de betreffende bewindspersoon en het reageren op diens antwoorden. Er zit overigens soms lange tijd tussen de aanvraag van deze debatten en de agendering. Beide debatvormen zijn – om die reden? – in de ogen van de

ondervraagde Eerste en Tweede Kamerleden relatief weinig effectief en hebben daarenboven aan effectiviteit ingeboet. In hun gezaghebbende handboek over het Nederlandse parlement spreken staatsrechtgeleerden Paul Bovend'Eert en Henk Kummeling in dit verband zelfs de suggestie uit dat 'het recht van interpellatie voor de Tweede Kamer geheel obsoleet is geworden' (2024, p. 435). Linksere Tweede Kamerleden vinden het interpellatiedebat en dertigledendebat trouwens wel iets effectiever dan rechttere Kamerleden.

Tabel 1.4

Oordeel over het gebruik van verschillende parlementaire instrumenten in de Kamer, (%) 1968 en 2025

		Tweede Kamer				Eerste Kamer			
		Te weinig	Vol-doende	Te veel	N	Te weinig	Vol-doende	Te veel	N
Schriftelijke vraag	1968	4	46	50	139	4	65	30	69
	2025	4	50	46	52	0	56	44	41
Mondelinge vraag	1968	68	30	1	139				
	2025	10	52	38	52				
Interpellatiedebat	1968	36	63	1	137	26	74	0	65
	2025	29	69	2	48	24	59	17	41
Motie	1968	0	32	68	141	19	74	7	69
	2025	0	10	90	52	0	20	81	41
Onderzoek of enquête	1968	55	44	1	126	29	71	0	65
	2025	16	73	12	51	24	59	17	40
Hoorzitting of rondetafelgesprek	2025	14	75	12	52	17	71	12	41
Amendement	1968	2	93	5	141				
	2025	19	71	10	52				
Initiatiefwet	1968	64	34	1	138				
	2025	51	47	2	51				
Dertigledendebat	2025	6	24	70	50				
Novelle	2025					39	59	2	41
Toezegging	2025					7	88	5	41

Opmerking. Volledige vraagformulering: 'Kunt u aangeven of deze instrumenten naar uw mening te weinig, voldoende of te veel door de Tweede Kamer worden gebruikt?'

Hoewel de verschillen tussen het interpellatiedebat en het dertigledendebat beperkt zijn, is het interpellatiedebat volgens de ondervraagde Tweede Kamerleden effectiever dan het dertigledendebat. De eerste debatvorm is volgens ruim de helft van de Tweede Kamerleden (zeer) effectief, de tweede volgens ruim driekwart van de Tweede Kamerleden daarentegen weinig effectief. Een Kamerlid beschrijft het als niet veel meer of anders dan 'een politieke dans'. Van de leden met meer dan twee jaar Tweede Kamerervaring vindt niemand het houden van een interpellatiedebat zeer effectief en slechts een kwart effectief. Kamerleden met meer politieke ervaring zien het interpellatiedebat minder vaak als effectief dan leden met minder politieke ervaring.

Het aantal van deze interpellatie- en dertigledendebatten is in de parlementaire praktijk overigens beperkt. In 2024 vonden in de Tweede Kamer elf dertigledendebatten plaats en was er slechts één interpellatiedebat (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2025, p. 3). In de Eerste Kamer was er in 2024 geen enkel interpellatiedebat. Volgens zeven op de tien ondervraagde Tweede Kamerleden is dat wat betreft het dertigledendebat toch nog te vaak en volgens een derde is dat wat betreft het interpellatiedebat juist te weinig. Leden die het controleren van de regering zeer belangrijk vinden zijn echter wel vaker van mening dat het dertigledendebat voldoende of zelfs te weinig wordt gebruikt; over het interpellatiedebat zijn zij daarentegen vaker van mening dat deze variant te veel wordt gebruikt. Dit laatste geldt ook voor leden die wetgevende arbeid zeer belangrijk vinden. Van de ondervraagde Eerste Kamerleden is de groep die het aantal interpellatiedebatten te hoog vindt toegenomen, maar nog steeds relatief klein.

Parlementaire onderzoeken en enquêtes worden door Tweede Kamerleden duidelijk als effectieve instrumenten gezien, door meer ervaren Kamerleden nog meer dan door minder ervaren Kamerleden. Sinds 2023 beschikt de Tweede Kamer over drie onderzoeksvarianten: de parlementaire enquête, de beknopte parlementaire enquête en het parlementair onderzoek. De beknopte enquête vereist minder voorbereidend onderzoek dan een ‘gewone’ enquête. Het parlementaire onderzoek vormt van de drie de lichtste variant; getuigen die door de commissie worden opgeroepen, staan daarbij niet onder ede.

De parlementaire enquête geldt van oudsher als een zwaar politiek instrument. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er een opleving van het gebruik van dit instrument en zijn er veertien enquêtes gehouden, een reeks die begon met de roemruchte RSV-enquête (Kroeze, 2025). Recente enquêtes betroffen dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten (toeslagenaffaire) en de gaswinning in Groningen; momenteel loopt bij de Tweede Kamer een enquête naar de aanpak van de coronapandemie. Regelmatig hebben enquêtes geleid tot het aftreden van individuele bewindspersonen, in 2021 zelfs van het hele kabinet-Rutte III. Eerste Kamerleden zijn overigens negatiever geworden over de effectiviteit van onderzoeken en enquêtes, al worden deze instrumenten in de Eerste Kamer nauwelijks of niet gebruikt - er is nog nooit een parlementaire enquête gehouden door de Eerste Kamer (Andeweg et al., 2020, p. 150).

Het houden van een onderzoek of enquête wordt recentelijk als minder effectief gezien dan in voorgaande jaren: 84 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden vindt deze (zeer) effectieve instrumenten, terwijl dit in 2017 nog 98 procent was (zie nogmaals Tabel 1.3). Onder de Eerste Kamerleden ligt dit percentage met 61 procent een stuk lager, maar aangezien deze Kamer haar enquêterecht nooit en overige onderzoeksbevoegdheden slechts sporadisch gebruikt, is dat allicht niet zo verbazingwekkend. Ondervraagde Tweede Kamerleden van de oppositie vinden het instellen van een onderzoek of enquête trouwens aanmerkelijk effectiever (91 procent antwoordt [zeer] effectief) dan leden van de regeringscoalitie (80 procent).

Een belangrijk instrument voor informatieverzameling in de Tweede Kamer is de hoorzitting, waarin Kamercommissies zich laten informeren door vertegenwoordigers van organisaties, deskundigen en andere betrokkenen over een bepaald onderwerp. Een bijzondere vorm van dit instrument is het rondetafelgesprek, waarbij meerdere deelnemers gelijktijdig met Kamerleden in gesprek gaan. De inbreng uit hoorzittingen en rondetafelgesprekken kan vervolgens een belangrijke basis voor Kamerleden vormen bij de inhoudelijke behandeling van bijvoorbeeld wetsvoorstellen. In 2024 werden vijftientig van dergelijke hoorzittingen of rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer gehouden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2025, p. 10). Ruim negen van de tien ondervraagde Kamerleden vinden hoorzittingen en rondetafelgesprekken (zeer) effectief. Van de ondervraagde leden met meer dan twee jaar Kamerervaring vindt zelfs iedereen dit een (zeer) effectief instrument.

Van alle aan Tweede Kamerleden voorgelegde controle-instrumenten vinden leden van regeringsfracties in het algemeen vaker dat deze te veel door de Tweede Kamer worden gebruikt en vinden leden van oppositiefracties relatief vaak dat deze te weinig worden gebruikt (zie Tabel 1.5). Deze verschillen in opvattingen zijn voor schriftelijke vragen en mondelinge vragen niet statistisch significant ($\chi^2(2) = 1,483$, $p = 0,476$ resp. $\chi^2(2) = 831$, $p = 0,660$). Voor de interpellatie, het dertigledendebat, onderzoeken en enquêtes, en hoorzittingen zijn deze verschillen in opvattingen tussen leden van regerings- en oppositiefracties groter en wel statistisch significant (met resp. $\chi^2(2) = 7,966$, $p = 0,019$; $\chi^2(2) = 7,966$, $p = 0,019$; $\chi^2(2) = 10,147$, $p = 0,006$ en $\chi^2(2) = 7,251$, $p = 0,027$). Dit past bij het beeld dat controle-instrumenten vooral door de oppositie worden ingezet.

Tabel 1.5

Oordeel gebruik verschillende parlementaire instrumenten in de Tweede Kamer in de ogen van coalitie- en oppositie-Kamerleden, 2025

		Te weinig	Voldoende	Te veel	Totaal	N
Schriftelijke vraag	Coalitie	3	43	53	99%	30
	Oppositie	5	59	36	100%	22
Mondelinge vraag	Coalitie	10	47	43	100%	30
	Oppositie	9	59	32	100%	22
Interpellatiedebat	Coalitie	14	82	4	100%	28
	Oppositie	50	50	-	100%	20
Dertigledendebat	Coalitie	-	21	79	100%	29
	Oppositie	14	29	57	100%	21
Onderzoek/enquête	Coalitie	7	73	20	100%	30
	Oppositie	29	71	-	100%	21
Hoorzitting	Coalitie	13	67	20	100%	30
	Oppositie	14	86	-	100%	22

Opmerking. Volledige vraagformulering: 'Kunt u aangeven of deze instrumenten naar uw mening te weinig, voldoende of te veel door de Tweede Kamer worden gebruikt?'

1.4 Slotopmerking

Kamerleden vinden de hoofdtaken van het parlement doorgaans inderdaad belangrijk. Het controleren van de regering wordt door Tweede Kamerleden het belangrijkste gevonden, terwijl voor Eerste Kamerleden de wetgevende taak voorop staat. Als hun wordt gevraagd hoe goed de Kamer deze taken vervult, geven Kamerleden doorgaans krappe tot ruime voldoendes. De Tweede Kamerleden zijn het meest kritisch over het vervullen van hun wetgevende taak. Over het algemeen geven de Eerste Kamerleden hogere oordelen dan hun collega's in de Tweede Kamer.

Hoewel veel instrumenten door Kamerleden als effectief of zelfs zeer effectief worden gezien, zoals bijvoorbeeld moties, vindt een grote meerderheid wel dat sommige instrumenten, inclusief moties, te veel worden ingezet. Alleen het instrument van de initiatiefwetgeving wordt volgens Tweede Kamerleden te weinig gebruikt, ondanks het feit dat veel parlementariërs het een (zeer) effectief instrument vinden. Een grote groep Eerste Kamerleden vindt dat de novelle, dat wil zeggen hun enigszins verhulde recht van amendement, te weinig wordt gebruikt. Ook hier zien we dus dat er juist op het gebied van wetgevende instrumenten allicht ruimte voor aanpassing en verbetering is, in de ogen van Kamerleden.

Er is in het Parlementsonderzoek niet systematisch gevraagd naar de waarschijnlijk uiteenlopende redenen voor het gebruik van de diverse instrumenten. Het is wel opvallend dat van de instrumenten die relatief eenvoudig in te zetten zijn, zoals vragen en moties, veel vaker wordt gezegd dat ze te veel worden gebruikt. Juist meer complexe instrumenten zoals initiatiefwetten worden in de ogen van Tweede Kamerleden te weinig benut. Dat hangt wellicht samen met de beschikbare ondersteuning, maar allicht ook met de politieke keuzes die Kamerleden hierin willens en wetens maken.

2 Kamercommissies

2.1 Inleiding

Wie een goede indruk wil krijgen van de werkzaamheden van het parlement en in het bijzonder de Tweede Kamer en zich uitsluitend richt op en zich verdiept in wat tijdens plenaire vergaderingen wordt besproken en besloten, krijgt een gemankeerd beeld van wat Kamerleden zoal doen. Immers, een groot deel van de parlementaire (vergader)werkzaamheden vindt niet zozeer daar maar in beduidend minder zichtbaar commissieverband plaats (zie voor het commissiestelsel Bovend'Eert & Kummeling, 2024, p. 275 e.v.). Alleen al het aantal bijeenkomsten doet vermoeden dat het belang van Kamercommissies groot is. Zo maakt *De Staat van de Kamer 2025* (2026), die betrekking heeft op de werkzaamheden van de Tweede Kamer, melding van 103 plenaire vergaderingen in 2025, vergeleken met, als daarbij alle commissievormen worden meegenomen, 1.387 commissievergaderingen (p. 3 resp. p. 8). Kamercommissies blijken de 'werkpaarden' van het parlement (vgl. Mickler, 2017, p. 6; Bovend'Eert & Kummeling, 2024, p. 650), de plenaire zaal is de stalling en toonzaal voor het luxepaard.

2.2 Invloed achter de schermen: het Kamerlid als commissielid

'Het overgrote deel van de vergaderingen van de Tweede Kamer vindt plaats in commissies. Een Kamercommissie is een groep Kamerleden van verschillende fracties die zich bezighoudt met een beleidsterrein van een ministerie of met een specifiek onderwerp. In de commissies kunnen de fracties veel invloed uitoefenen op wetsvoorstellen en andere plannen van het kabinet.' (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2026) Aldus de website van de Tweede Kamer. Met daarin zonder voorbehoud en nadere onderbouwing – en zonder het Nederlandse parlement internationaal te vergelijken, wat geen onverdeeld gunstig beeld oplevert voor de grootte van de invloed van commissies in het Nederlandse parlement (Andeweg et al. 2020, p. 147) – de claim dat in de commissies 'veel invloed' kan worden uitgeoefend, in ieder geval door fracties. De vraag is natuurlijk of dat enkel een nobel streven of fraaie positiebepaling voor de buitenwereld is, of daadwerkelijk zo wordt gezien en feitelijk beleefd door (individuele) leden van de Tweede (en Eerste) Kamer. Want het mag dan zo zijn dat de afgelopen halve eeuw 'het zwaartepunt van de besluitvorming in de Kamers steeds meer is verlegd van de plenaire vergadering naar de commissies' (Bovend'Eert & Kummeling, 2024, p. 643), over de gepercipieerde of ervaren individuele impact van Kamerleden zegt dat als zodanig nog niet bijster veel.

Heeft men als Kamerlid *zelf* de indruk, ook of vooral als commissielid, invloed uit te kunnen oefenen? Dat blijkt wel degelijk het geval, in het bijzonder voor leden van de Tweede Kamer. Volgens de eigen inschatting was hun relatieve invloed in 2025 zelfs iets groter in

Kamercommissies dan in de eigen fractie, en aanzienlijk groter dan in de Kamer in het algemeen (zie Tabel 2.1); en als de commissie al niet als voornaamste gremium voor individuele invloed wordt genoemd, dan toch veelal als een-na-belangrijkste (gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd), direct na de fractie. In 2001 was de eigen invloed als commissielid iets geringer, maar eveneens aanzienlijk en evenals in 2025 min of meer vergelijkbaar met die in de fractie en groter dan in de plenaire setting.

Tabel 2.1

Belangrijkste gremium voor individuele invloed van Kamerleden, 2021 en 2025

	Tweede Kamer		Eerste Kamer
	2001	2025	2025
Commissie(s)	35	43	18
Fractie	41	39	46
Kamer in het algemeen	24	19	36
Totaal	100%	101%	100%
N	126	54	39

Uit de toelichting die Kamerleden gaven op hun antwoord blijkt dat de relatief grote invloed die zij in Kamercommissies ervaren nauw samenhangt met hun rol als inhoudelijk specialist binnen hun fractie. In de Kamercommissie is de fractiewoordvoerder degene die ‘echt in de lead’ is. Daar bepaalt die de fractiekoers op het betreffende dossier en zoekt steun bij woordvoerders van andere fracties. Vervolgens wordt deze koers in de fractie besproken en volgens een Tweede Kamerlid is daar ‘het woord van de woordvoerder doorslaggevend’ (zie ook hoofdstuk 3). Een ander Kamerlid licht dit proces als volgt nader toe: ‘Als je Kamercommissies goed doet, heb je ook de Kamer in het algemeen te pakken, want het gaat om meerderheden. (...) Dat begint in de commissie.’

Voor de Eerste Kamer ligt dat echter fundamenteel anders: senatoren achten in 2025 hun eigen invloed het grootst in de eigen fractie, gevolgd door de Kamer als geheel en met de commissie op enige afstand op de derde plaats (zie nogmaals Tabel 2.1). Mogelijk hangt een en ander samen met het onderliggende verschijnsel dat ‘de commissiewerkzaamheden in de Tweede Kamer in de loop der jaren een veel hogere vlucht hebben genomen dan in de Eerste Kamer’ (Bovend’Eert & Kummeling, 2024, p. 288). Ook speelt wellicht mee dat in de Tweede Kamer beperkte ruimte is voor ware deliberatie, vanwege de omvang ervan en het feit dat in het plenaire debat vooral posities worden betrokken en vervolgens gehandhaafd.

Aan de hand van de reacties van Kamerleden op enkele stellingen, voor 2025 en sommige eerdere jaren, kunnen we een verfijnder en ingekleurd beeld schetsen van de werkzaamheden en ervaringen van Kamerleden als commissielid (zie Tabel 2.2). Allereerst zien we dan dat over het geheel genomen de indruk bestaat dat parlementaire invloed op de regering vooral plaatsvindt in de Kamercommissies, althans volgens een grote minderheid (44 procent) van de ondervraagde leden van de Tweede Kamer in 2025. Sommigen achten die invloed

geringer, maar het opmerkelijkste verschil met 1990 en 1979 is dat recentelijk nog maar weinig direct verkozen volksvertegenwoordigers de betreffende stelling simpelweg ontkennen. Het beeld voor de Eerste Kamer wijkt hier overigens nogmaals sterk van af: in 2025 meent slechts een op de zeven senatoren dat parlementaire invloed op de regering vooral plaatsvindt in Kamercommissies, vergeleken met ruim de helft die meent dat zulks in het geheel niet het geval is. En waar voor leden van de Tweede Kamer de indruk bestaat dat de invloed in commissie sinds 1979 is toegenomen, zien we juist een tegengestelde beweging als het gaat om de gerapporteerde ervaringen van leden van de Eerste Kamer.

Overigens zijn leden van de Eerste en Tweede Kamer het erover eens dat zij als commissielid van hun fractie doorgaans veel speelruimte krijgen. In 2025 is bijna 90 procent van de leden van beide Kamers deze mening toegedaan en daarmee zijn de meerderheden met deze opvatting zelfs nog iets groter dan in eerdere jaren.

Tabel 2.2

Een kijkje in commissiewerk, diverse jaren

	Tweede Kamer			Eerste Kamer		
	1979	1990	2025	1979	1990	2025
<i>Parlementaire invloed op de regering vindt vooral plaats in de Kamercommissies</i>						
Is zo	31	16	44	42	3	15
Is enigszins zo	31	33	39	32	21	32
Is niet zo	38	50	17	26	76	54
Totaal	100%	99%	100%	100%	100%	101%
N	138	137	52	63	75	41
<i>In commissiewerk krijg je van de fractie doorgaans veel speelruimte</i>						
Is zo	79	80	87	72	80	88
Is enigszins zo	15	17	12	19	7	12
Is niet zo	6	3	2	9	12	-
Totaal	100%	100%	101%	100%	99%	100%
N	136	135	52	61	74	41
<i>Het werktempo in de Kamercommissies wordt vooral door de oppositie vertraagd</i>						
Is zo	11		6	9		27
Is enigszins zo	18		14	18		34
Is niet zo	71		81	74		39
Totaal	100%		101%	101%		100%
N	135		52	61		41
<i>De oppositie kan in de Kamercommissies invloed uitoefenen op de regering</i>						
Is zo	57		62	44		44
Is enigszins zo	35		33	38		46
Is niet zo	8		6	17		10
Totaal	100%		101%	99%		100%
N	137		52	62		41

In Kamercommissie werken veelal specialisten met aanzienlijke individuele speelruimte met elkaar samen, wat het onderscheid tussen leden van regerings- versus oppositiepartijen kan doen vergeten of vervagen (vgl. Andeweg et al., 2020, p. 157, zie ook hoofdstuk 6). In dat

licht bezien mag het niet heel erg verbazen dat leden van oppositiepartijen spelbreker noch stoorzender worden geacht: in 2025 geeft een grote meerderheid van de ondervraagde leden van de Tweede Kamer aan, dat het *niet* zo is dat vooral de oppositie het werktempo in Kamercommissies vertraagt. Volgens sommigen is dat enigszins zo, en het is een uitzondering op de regel die meent dat dat wel degelijk het geval is. Bijna een halve eeuw geleden was die situatie niet wezenlijk anders.

Onder leden van de Eerste Kamer is die inschatting anno 2025 echter ook op dit punt afwijkend. Daar zijn de meningen sterk verdeeld over tempovertragingen vanwege de oppositie, met een relatief grote groep (39 procent) die meent dat hiervan geen maar toch ook ruim een kwart (27 procent) die meent dat hiervan toch wel sprake is. Het in recente jaren ontbreken van een 'vaste' meerderheid in de Eerste Kamer voor de regeringscoalitie zal hier wellicht aan hebben bijgedragen. Wie koppensnellend de website van *NRC* langsgaat, ziet tal van (min of meer recente) voorbeelden waarbij de Eerste Kamer zich weerbarstig en weinig meegaand opstelde ten aanzien van (plannen van) het kabinet, bij herhaling met een naar alle waarschijnlijkheid remmend of vertragend effect op de besluitvorming: 'Eerste Kamer wil 'plan B' voor asielnoodwet, tegen de zin van het kabinet' (Aharouay & de Koning, 2024); 'Eerste Kamer keert zich tegen btw-verhoging en dreigt Belastingplan te torpederen' (de Haan, 2024a); 'Eerste Kamer steggelt over schrappen btw-verhoging (...)' (de Haan, 2024b); 'Eerste Kamer zit het kabinet-Schoof dwars (...)' (Valk, 2025).

Maar dan heb je ook wat. In ieder geval leden van de Tweede Kamer waren al in 1979 en zijn in 2025 in meerderheid van mening dat de oppositie in Kamercommissies invloed op de regering kan uitoefenen. In 2025 is 62 procent deze mening volmondig toegedaan, en gevoegd bij de 33 procent die aangeeft dat dat enigszins het geval is, resteert slechts een minieme minderheid (6 procent) die meent dat er voor de oppositie in Kamercommissies in termen van invloed niets te halen valt. Leden van de Eerste Kamer delen in essentie deze opvatting, met in 2025 44 procent die zegt dat het zo is dat de oppositie in Kamercommissies invloed kan uitoefenen op de regering en 46 procent die erkent dat dat in ieder geval enigszins zo is. Kamercommissies, zo blijkt in 2025 de breed gedeelde opvatting, doen er althans in de ogen van Kamerleden zelf serieus toe als het gaat om het uitoefenen van politieke invloed, zeker vergeleken met het plenaire debat waarin de welhaast onwankelbare posities reeds zijn ingenomen en worden verkondigd en verdedigd.

2.3 Plenaire en commissievergaderingen

In wellicht de voornaamste betekenis van het woord 'verwijst parlement naar het Latijnse *parlamentum* (vergadering, bijeenkomst) en het Franse '*parlement*' (vergadering, gesprek, gepraat)', aldus de gezaghebbende website *Parlement.com* (z.d.). Gezamenlijke vergaderingen maken dan ook weinig verrassend een substantieel deel uit van de werkzaamheden van

parlementariërs, als Kamerlid zowel in plenair als commissieverband – al zijn niet alle fracties even actief in het deelnemen aan vergaderingen, deels omdat het voor kleinere fracties welhaast fysiek onmogelijk is om alle bijeenkomsten bij te wonen (Dietvorst & Boom, 2025).

Aan de deelnemers van het Parlementsonderzoek is gevraagd aan te geven hoe belangrijk of onbelangrijk zij een aantal mogelijke doelen van de eigen deelname aan commissievergaderingen dan wel plenaire vergaderingen vonden (zie Tabel 2.3). Gezien de essentie of aard van vergaderingen mag het niet verbazen dat Kamerleden welhaast unaniem (ongeveer 95 procent) het naar voren brengen van hun standpunten tijdens dergelijke bijeenkomsten belangrijk vinden – een eigen deelname aan een vergadering zonder enige verbale inbreng is wellicht een enigszins futiele bezigheid. Het is eerder opmerkelijk dat ongeveer de helft van de leden van de Eerste Kamer dit doel weinig belangrijk (35 procent) of zelfs onbelangrijk (18 procent) vindt voor commissievergaderingen. Ook ten aanzien van een andere overigens door velen min of meer unaniem gedeelde doelstelling voor deelname aan vergaderingen zien we dit licht afwijkende patroon bij senatoren, namelijk als het gaat om het zorg tonen voor de belangen van kiezers. Leden van de Tweede Kamer achten dit vrijwel zonder uitzondering (94 procent) een belangrijk doel van beide soorten vergaderingen, en die mening wordt door leden van de Eerste Kamer gedeeld als het gaat om de plenaire vergadering, maar minder (59 procent belangrijk) als het commissievergaderingen betreft. Iets soortgelijks zien we als het gaat om het doel het kabinet tot actie te bewegen: van de leden van de Tweede Kamer acht ruim 90 procent dit een belangrijk doel; de ondervraagde leden van de Eerste Kamer zijn zonder uitzondering overtuigd van dit belang als het gaat om plenaire vergaderingen, maar slechts in tweederde meerderheid als het gaat om commissievergaderingen.

Zeker voor leden van de Tweede Kamer is dit doel om het kabinet tot actie te bewegen in termen van relevantie niet minder zwaarwegend als het bekritisseren van het kabinet of het vaststellen of bewindspersonen zich houden aan afspraken met Kamerfracties. De bijna-unanimititeit ten aanzien van het eerste doel loopt terug tot 60 à 70 procent als het gaat om het bekritisseren van het kabinet als belangrijk doel, en ruim 70 procent met betrekking tot het nagaan of bewindspersonen met fracties gemaakte afspraken nakomen, ongeacht de aard van de vergadering. Op dat laatste punt denken leden van de Eerste Kamer er niet anders over.

Tijdens vergaderingen worden posities en standpunten ‘gewisseld’, soms om anderen voor de eigen standpunten te winnen maar soms minder om dat eigen gelijk te bewerkstelligen maar om gezamenlijk compromissen te bereiken. Leden van de Tweede Kamer vinden in meerderheid (64 procent) het een zowel als het ander een belangrijk doel van zowel commissie- als plenaire vergaderingen. Leden van de eerste Kamer differentiëren ten aanzien van het belang van de twee soorten vergaderingen: een minderheid van ruim 40 procent acht beide doelen belangrijk voor commissievergaderingen, maar veel meer senatoren (ruim 80 procent) zien het belang van zowel het pogen compromissen te bereiken als anderen voor de eigen standpunten te winnen toch vooral in plenair verband.

Tabel 2.3

Relevantie deelname aan commissie- en plenaire vergaderingen, 2025 (%; N TK=50-52, N EK=40-41)

Oordeel leden	COMMISSIE		PLENAIR	
	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Tweede Kamer	Eerste Kamer
<i>Het verkrijgen van informatie</i>				
Onbelangrijk	2	2	6	5
Weinig belangrijk	19	5	31	22
Belangrijk	79	93	64	73
<i>Het naar voren brengen van standpunten</i>				
Onbelangrijk	-	18	-	-
Weinig belangrijk	4	35	2	5
Belangrijk	96	48	98	95
<i>Het kabinet bewegen tot actie</i>				
Onbelangrijk	-	2	-	-
Weinig belangrijk	6	32	8	-
Belangrijk	94	66	92	100
<i>Het bekritisieren van het kabinet</i>				
Onbelangrijk	8	33	8	5
Weinig belangrijk	35	43	21	17
Belangrijk	58	25	71	78
<i>Zorg tonen voor de belangen van kiezers</i>				
Onbelangrijk	-	7	-	-
Weinig belangrijk	6	34	6	2
Belangrijk	94	59	94	98
<i>Vaststellen of bewindspersonen zich houden aan afspraken met Kamerfracties</i>				
Onbelangrijk	2	15	2	8
Weinig belangrijk	24	15	30	20
Belangrijk	74	71	68	73
<i>Het komen in de publieke belangstelling</i>				
Onbelangrijk	15	70	10	22
Weinig belangrijk	50	28	23	32
Belangrijk	35	3	67	46
<i>Het pogen compromissen te bereiken</i>				
Onbelangrijk	6	20	4	2
Weinig belangrijk	31	37	33	17
Belangrijk	64	44	64	81
<i>Het pogen anderen voor standpunten te winnen</i>				
Onbelangrijk	6	27	6	3
Weinig belangrijk	31	32	31	13
Belangrijk	64	42	64	85

De al genoemde verschuiving in de loop der tijd van werkzaamheden van de plenaire zaal naar de commissieruimte heeft het vermoeden gewekt dat in onderscheiden vergaderingen ook andere einddoelen het zwaarst zouden zijn gaan wegen. ‘Waar het plenum vooral nog een podium was om iets te *bewijzen*, werd de commissie (...) de plek om iets te *bereiken*’ (Hoetink, 2018, p. 404; cursivering in origineel). Enige empirische steun voor deze suggestie lijkt in onze gegevens uit het Parlementsonderzoek 2025 aanwezig. Het blijkt althans zo te zijn dat volgens Kamerleden zelf het komen in de publieke belangstelling aanzienlijk minder relevant wordt geacht om aan commissievergaderingen dan aan het plenaire debat deel te nemen. Van de leden van de Tweede Kamer acht 35 procent het een belangrijk doel van de eigen deelname aan commissievergaderingen, van de leden van de Eerste Kamer slechts een enkeling (3 procent); ongeveer tweederde van de ondervraagde leden van de Tweede Kamer acht het komen in de publieke belangstelling juist een belangrijk doel van deelname aan plenaire vergaderingen, en bijna de helft (46 procent) van de leden van de Eerste Kamer deelt deze mening.

2.4 Slotopmerking

‘In de Tweede Kamer moet de rol van commissies worden versterkt. Dat zijn de werkpaarden van het parlement.’ Aldus voormalig lid van de Tweede Kamer en SGP-leider Van der Staaij, dit keer in zijn hoedanigheid als voorzitter van een Werkgroep versterking functies Tweede Kamer bij de presentatie van het rapport en overhandiging ervan aan toenmalig Kamervoorzitter Vera Bergkamp in december 2021 (NOS Nieuws, 2021; zie rapport Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 2021). Kamerleden zelf, zo blijkt uit het Parlementsonderzoek 2025, zijn eveneens overtuigd van het aanzienlijke belang van het lidmaatschap van Kamercommissies en de mogelijkheden die dat hun biedt. Ze ervaren aanzienlijke speelruimte in die commissies – heel veel meer dan een voortdurend herhaalde klacht van benauwende fractiediscipline doet vermoeden (vgl. van Vonno, 2016) – en menen dat in en via die commissies behoorlijk wat invloed kan worden uitgeoefend op de regering en het regeringsbeleid. Vergaderingen van commissies dienen dan ook meerdere doelen, naar de mening van Kamerleden, zowel richting het kabinet als richting kiezers. Kamercommissies in het algemeen en individuele Kamerleden als lid van die commissies lijken, zeker in de eigen ogen van parlementsleden, aldus noeste parlementaire arbeid te verzetten - zoals het werkpaarden betaamt.

3 Fracties

3.1 Inleiding

‘In ieder geval functioneert de Kamer als een fractiocratie: de fracties hebben het geheel voor het zeggen’, aldus Erik Jurgens ooit in *NRC Handelsblad* (21 december 1991; vgl. Andeweg, 2000a). Het is onmiskenbaar het geval dat in de loop der tijd fracties onder meer vanwege de ermee te bewerkstelligen voorspelbaarheid en relatieve stabiliteit van besluitvorming in het parlement beschouwd zijn gaan worden als ‘noodzakelijke instrumenten van het parlementaire bedrijf’ (Heidar & Koole, 2000, p. 1). Het komt, zo is het idee, het functioneren van het parlement ten goede. Dat is een breed gedeelde observatie van een historisch gegroeid feitelijk gegeven, maar die laat onverlet dat over de formeel-normatieve impact van de fractie het laatste woord niet snel gezegd zal zijn, in het bijzonder over de vraag of en hoe de fractie als groep zich zou verhouden tot het idee van het individuele Kamerlid met een eigen vrij mandaat (vgl. art. 67 Grondwet). In het navolgende gaan we op basis van ervaringen en opvattingen van Kamerleden in op het (interne) functioneren van fracties in het algemeen en de heikele kwestie van fractiediscipline in het bijzonder.

3.2 Fractiediscipline en fractie-eenheid

‘Politieke effectiviteit staat of valt met de eenheid van opereren en dus het, zo nodig, doen wijken van een persoonlijke opvatting voor die van de fractie’ (van den Berg, 2013b/2020, p. 231) – maar het heersende beeld lijkt toch te zijn dat fractiediscipline een inbreuk zou zijn op de vrijheid van handelen van het individuele Kamerlid. Fractiediscipline als fractiedwang (Waling, 2017, p. 12). Het staatsrechtelijk verankerde idee van een vrij, individueel mandaat voor en van elke volksvertegenwoordiger zou erdoor onder druk staan. Dit kan er zelfs toe leiden dat Kamerleden het ‘criminele pad’ op gaan door ‘zetelroof’ te plegen, of, in een welwillender interpretatie, ‘het correctiemechanisme waarmee individuele parlementariërs hun vrije individuele mandaat konden blijven uitoefenen’ (Waling, 2017, p. 55).

Meer over het gelaagde en enigszins dubbelzinnige begrip fractiediscipline zo dadelijk. In 2025 is, evenals voor de Tweede Kamer in enkele eerdere jaren in deze eeuw, gevraagd naar hun beoordeling ervan: ‘In het algemeen gesproken, wat is uw mening over de discipline in uw eigen fractie? (...) Zou die fractiediscipline strakker moeten zijn dan nu, is het goed zoals het is, of zou die minder strak moeten zijn dan nu?’ De beantwoording toont dat het overgrote deel van de Kamerleden in 2025 akkoord kan gaan met de ‘strakte’ van de discipline in de eigen fractie: in de Tweede Kamer vindt 90 procent het goed zoals het is, en in de Eerste Kamer is 93 procent die positieve beoordeling toegedaan (Tabel 3.1). Voor senatoren zijn geen vergelijkbare eerdere gegevens beschikbaar, maar het beeld voor de Tweede Kamer van 2025 is niet wezenlijk anders dan dat voor 2006 en 2001, toen eveneens zeer ruime meerderheden van 76 resp. 87

procent van opvatting was dat het al met al wel goed zat met de bestaande fractiediscipline (vgl. Andeweg & Thomassen, 2011a, p. 659). En de Tweede Kamerleden die die mening niet waren toegedaan, waren niet per se van oordeel dat die fractiediscipline minder strak zou moeten zijn; er zijn altijd Kamerleden geweest die meenden dat die discipline nog verder zou mogen worden aangehaald, in 2025 iets meer zelfs dan collega's die de tegengestelde mening zeiden te zijn toegedaan.

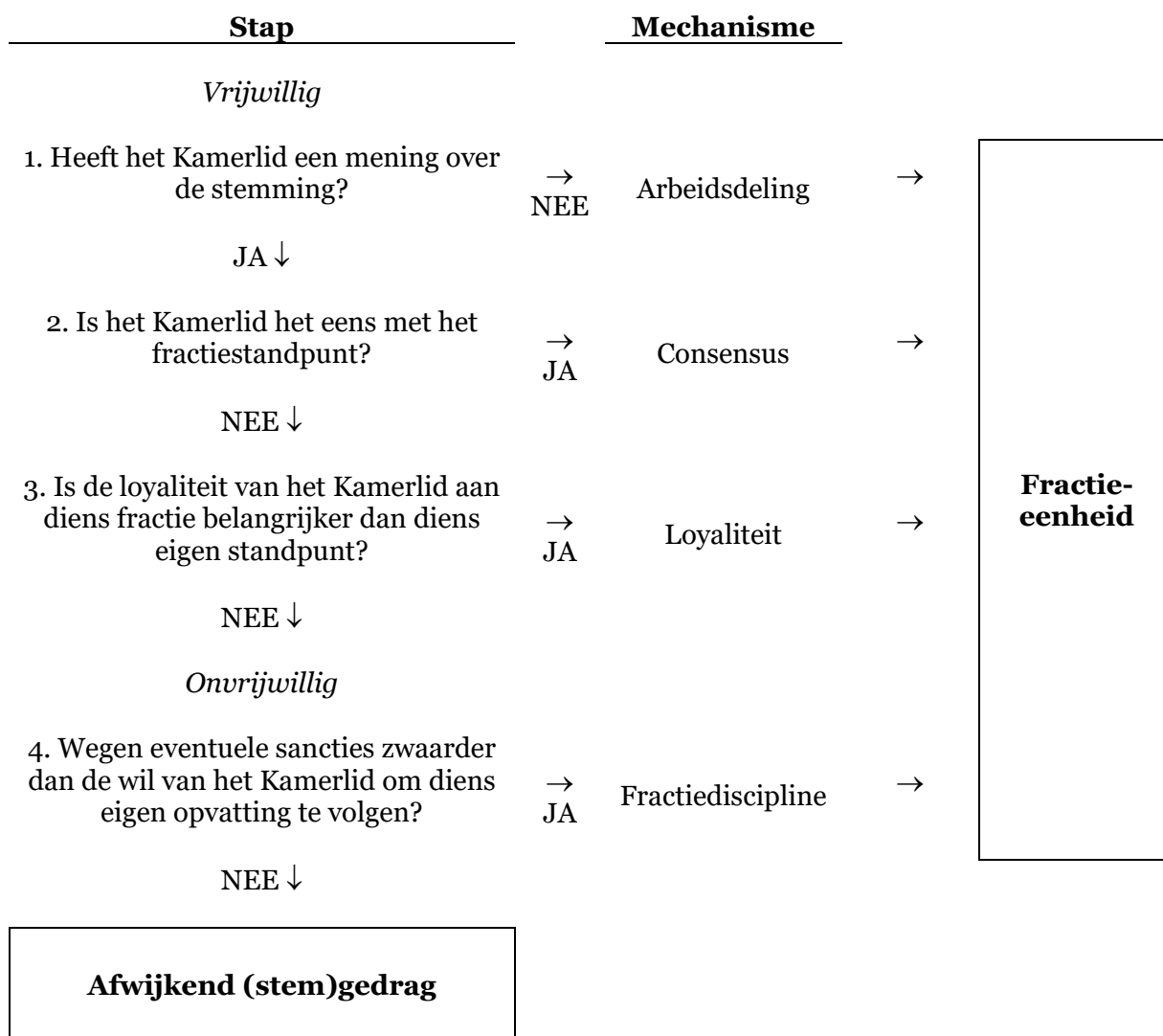
Tabel 3.1*Beoordeling fractiediscipline, diverse jaren*

	Tweede Kamer			Eerste Kamer
	2001	2006	2025	2025
Zou strakker moeten zijn	2	9	7	-
Goed zoals het is	87	76	90	93
Zou minder strak moeten zijn	11	15	3	8
Totaal	100%	100%	100%	101%
N	135	110	58	40

Dat zoveel Kamerleden kennelijk tevreden zijn met de mate van fractiediscipline wekt allicht verbazing, gezien de overwegend kwalijke reputatie die dit verschijnsel in ieder geval buiten de Staten-Generaal heeft. Wellicht is dat bovenal zo, omdat die buitenwereld een te eenvoudig of simplistisch beeld heeft van de aard en werking van die discipline, die zich eerst en vooral zou uiten in unanimiteit in stemgedrag in de Kamer(s). En ja, in dat stemgedrag is inderdaad extreem grote eensgezindheid zichtbaar: voor de periode 1998-2022 heeft Otjes voor de Tweede Kamer '152 stemmingen gevonden waarin een individueel kamerlid anders stemde dan de rest van diens fractie', en op een totaal van vele duizenden stemmingen is dat ruim onder 1 procent (Otjes, 2022; zie ook van Vonno, 2016). Echter, de conclusie dat die onmiskenbaar grote eensgezindheid 'dus' het gevolg van fractiediscipline in de zin van fractiedwang zou zijn, is hoogst waarschijnlijk te kort door de bocht. Ook naar het Rome van fractie-eensgezind stemgedrag leiden meerdere wegen (van Vonno, 2016; zie ook Andeweg & Thomassen, 2011a; Thomassen & Andeweg, 2007; van Vonno et al., 2014; van Vonno, 2019). Immers, bij 'iedere stemming is de mate van fractie-eenheid het resultaat van de optelsom van de beslissingen van individuele parlementsleden' (van Vonno, 2016, p. 255).

Allereerst kan fractie-eenheid (bij stemmingen) tot stand komen als individuele Kamerleden geen eigen positie of standpunt hebben ten aanzien van een betreffende kwestie en bij het bepalen van de 'eigen' positie afgaan op de ingevoerde fractiespecialist en de door dat collega-Kamerlid ingenomen positie (zie Figuur 3.1). 'Bijna altijd werd het stemvoorstel van de woordvoerder gevolgd', aldus Ybeltje Berckmoes over haar overigens nogal 'ontluisterende' ervaring als Kamerlid (2011-2017) voor de VVD (Berckmoes, 2017, p. 43). Als het individuele Kamerlid wel degelijk een eigen mening heeft, kan het heel goed zo zijn dat deze overeenstemt met die van de fractie als geheel. Men is niet voor niets verkozen op eenzelfde inhoudelijk

programma; een dergelijke politiek-inhoudelijke overeenstemming resulteert bijna logisch in gelijkkluidend stemgedrag, in eenheid binnen de fractie.



Figuur 3.1

Stapsgewijs model van fractie-eenheid (van Vonno, 2016)

Zelfs als de eigen mening van Kamerleden niet overeenstemt met die van de fractie als geheel, hoeft dat nog steeds niet te leiden tot afwijkend gedrag. In een dergelijke situatie kan het Kamerlid zich vanwege loyaliteit en het verlangen eenheid uit te stralen vrijwillig schikken naar de meerderheidspositie in de fractie. Bij de stemming is de afwijkende opvatting dan niet meer zichtbaar. Ten aanzien hiervan krijgen we een indruk op basis van de reacties op de vraag wat een Kamerlid ‘met een andere mening dan diens fractie’ zou moeten doen: stemmen volgens de mening van de fractie of volgens de eigen mening. Of hangt het ervan af, wat in het onderzoek een antwoordmogelijkheid was die niet expliciet werd aangeboden maar spontaan kon worden geopperd (en in dat geval werd geregistreerd). Het volgen van de eigen mening blijkt dan al langere tijd geen frequent gekozen optie: al sinds het Parlementsonderzoek van

1990 geeft niet meer dan 10 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden aan dat dit de keuze is die zij zouden maken bij een meningsverschil met de fractie (zie Tabel 3.2; vgl. Andeweg, 2000a, p. 100; Thomassen & Andeweg, 2007, p. 166).

Tabel 3.2

Stemgedrag bij meningsverschil met de fractie, diverse jaren

	Tweede Kamer							Eerste Kamer			
	1972	1979	1990	2001	2006	2017	2025	1979	1990	2017	2025
Volgt mening fractie	7	14	20	24	31	20	40	9	5	7	7
Volgt eigen mening	40	22	11	10	5	4	5	31	23	16	7
Hangt ervan af	53	65	69	66	65	76	55	61	72	78	85
Totaal	100%	101%	100%	100%	101%	100%	100%	101%	100%	101%	99%
N	141	130	138	135	105	91	58	59	75	58	41

In 2025 is ook het aandeel van de Eerste Kamerleden die deze normatieve variant prefereert op dit niveau gekomen, terwijl senatoren in voorgaande jaren vaker dan hun collega's van de Tweede Kamer hun eigen mening wensten te volgen bij een dergelijk meningsverschil. De (vermeend) meer politieke rol die de Eerste Kamer in recente jaren is gaan spelen, is mogelijk een deelverklaring voor de op dit punt meer gelijkende (taak)opvatting en opstelling van leden van Eerste en Tweede Kamer. '[H]et politieke zelfbewustzijn en zelfs het politiek activisme zijn toegenomen. Daarmee dreigt de Eerste Kamer een doublure van de Tweede Kamer te worden', aldus oud-senator (2004-2019) Hans Engels in 2023 in een brief aan de Staatscommissie Rechtsstaat (Engels, 2023).

Vaker dan het volgen van de eigen mening, behoort de mening van de fractie gevolgd te worden als er licht zit tussen deze twee opvattingen. In 2025 geeft 40 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden dit aan, (iets) meer dan in het verleden. In de Eerste Kamer is ook deze positie overigens zeker niet een breed gedeelde norm: daar geeft in 2025, vergelijkbaar met eerdere jaren en teruggaand tot en met 1979, een heel kleine minderheid van amper 10 procent aan dat de fractie moet worden gevolgd bij een meningsverschil tussen individueel lid en fractie. Het hangt er dus kennelijk vanaf. Voor alle jaren en in beide Kamers is dat de overheersende opvatting, in 2025 gedeeld door een krappe meerderheid van 55 procent in de Tweede en een zeer ruime meerderheid van 85 procent in de Eerste Kamer.

Bij nader inzien is deze categorie 'hangt ervan af' overigens minder open of gevarieerd dan de eerste indruk kan doen vermoeden – er is geen sprake van *anything goes*. In hun toelichting op dit specifieke antwoord geven de meeste Kamerleden aan dat het, gegeven het huidige systeem met een dominante rol voor collectieven als politieke partij en parlementaire fractie, de regel is dat de fractielijn wordt gevolgd, maar dat in bijzondere gevallen van die lijn moet kunnen worden afgeweken, in het bijzonder als het om een (principiële) kwestie van ethiek en geweten zou gaan (vgl. Andeweg & Thomassen, 2011a, pp. 665-666). Ter illustratie de toelichting van een drietal Tweede Kamerleden:

- 'Als het een voor het Kamerlid zwaarwegend iets is, waar het Kamerlid om wat voor reden dan ook heel veel moeite mee heeft, dan is [de eigen mening volgen] gerechtvaardigd en dat staat onze fractie ook toe, om afwijkend te stemmen.'
- 'Nou ja, elk Kamerlid moet stemmen zonder last of ruggespraak. Dat is eigenlijk het uitgangspunt. Maar als jij je conformeert aan een verkiezingsprogramma en op basis van dat programma op de lijst bent gekomen, heb je daar ook toe te verhouden. Tenzij er afspraken zijn gemaakt over bijvoorbeeld. Ik kan me voorstellen aan medisch ethische kwesties dat er een [kwestie] was in onze partij. Een vrije kwestie dat je dan een eigen standpunt echt mag innemen.'
- 'Wij ondertekenen als partij een verkiezingsprogramma, dus daar hebben we ons aan gecommitteerd. Dus ik, wij, vinden het met z'n allen belangrijk dat je daar dan ook voor staat. (...) Dus in principe stemmen wij hetzelfde, mits het medisch ethische kwesties zijn. Daar hebben wij vrijheid op om te stemmen wat men wil. Dat is standaard een uitzondering.'

Tot slot is er dan de fractiediscipline in enge zin die het individuele Kamerlid bij een afwijkende positie doet besluiten mee te gaan met de overige fractieleden. Hier betreft een min of meer onvrijwillig meegaan met de meerderheid, bijvoorbeeld omdat men daarvoor door de fractie of partij beloond denkt te worden dan wel vreest bij afwijkend stemgedrag (op termijn) getroffen te worden door negatieve sancties. Benadrukt moet worden dat dit vierde en laatste mechanisme weliswaar met afstand de meeste aandacht trekt in het publieke debat, maar dat al die aandacht niet mag verbloemen dat dergelijke (gepercipieerde of daadwerkelijke) dwang in de parlementaire praktijk 'zelden nodig' lijkt te zijn en dat 'fractie-eenheid overwegend op bereidwilligheid' in de zin van vrijwilligheid is gebaseerd (van Vonno, 2016, p. 256, resp. 258). Dat maakt ook begrijpelijk dat verreweg de meeste Kamerleden, zoals we zagen, geen enkele moeite zeggen te hebben van de mate van fractiediscipline die in de eigen fractie heerst.

Concluderend kan worden vastgesteld, op basis van de kwantitatieve gegevens als zodanig en zeker als de inhoudelijke toelichtingen op de hangt-ervan-af-positie mede in de beschouwing worden meegenomen, dat de besluitvorming in de fractie in hoge mate een collectief gebeuren is, zonder dat het individuele Kamerlid daar ernstige last van lijkt te hebben of onder lijdt. Wat staatsrechtelijk een dwangbuis lijkt, ervaren ondervraagde Kamerleden als een praktisch prima passend pak.

3.3 In de fractie

Dat 'de fractie' nadrukkelijk wordt gevolgd door het individuele Kamerlid, is nog niet het einde van het verhaal. Want wie maakt dan de dienst uit in die fractie? Daarover verschilden in het

verleden en verschillen nogmaals in 2025 de meningen, binnen een overigens over het geheel gezien enigszins fluctuerend antwoordpatroon (zie Tabel 3.3).

Tabel 3.3

Zwaartepunt in de besluitvorming binnen de fractie, diverse jaren

	Tweede Kamer					Eerste Kamer		
	1979	1990	2001	2006	2025	1979	1990	2025
Fractieleiding	3	9	8	10	4	3	-	-
Fractievergadering	51	26	37	33	66	76	64	73
Fractiecommissies	39	53	29	24	5	5	16	8
Fractiespecialist	8	13	27	34	25	16	21	20
Totaal	101%	101%	101%	101%	100%	100%	101%	101%
N	134	102	123	104	56	62	58	40

Opmerking: In 1990 is de vraag alleen gesteld aan Kamerleden van PvdA, CDA en VVD. Daardoor is het percentage dat ‘fractiecommissies’ of ‘fractieleiding’ als zwaartepunten aanwijst in dat jaar mogelijk hoger dan wanneer de vraag aan alle Kamerleden was gesteld, en het percentage dat de ‘fractiespecialist’ of de ‘fractievergadering’ aanwijst mogelijk lager.

Op de vraag ‘waar ligt binnen uw fractie doorgaans het zwaartepunt van de besluitvorming’ geeft in 2025 een meerderheid van 66 procent van de Tweede Kamerleden aan dat het de fractievergadering betreft. Dat zou duiden op een *comeback* van die vergadering als zeer gewichtige institutie of actor: in 1979 wees de helft van de toenmalige Tweede Kamerleden op de vergadering als het zwaartepunt van de besluitvorming, in navolgende jaren was dat slechts een kwart tot een derde deel, en in 2025 gestegen tot tweederde deel. Daarmee is anno 2025 de fractievergadering in de Tweede Kamer van vergelijkbaar gewicht als de fractievergadering in de Eerste Kamer, waar van oudsher een ruime meerderheid van de senatoren meende dat het zwaartepunt van de interne fractiebesluitvorming lag. Het belang van de fractievergadering moet echter enigszins genuanceerd worden; uit eerdere Parlementsonderzoeken is gebleken dat de steun van de (individuele) fractiespecialist voor een standpunt het meest bepalend is voor de besluitvorming in de fractievergadering (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 78).

Fractiecommissies en meer nog de fractieleiding hoeven in de ogen van eigentijdse parlementariërs niet de illusie te hebben het centrum van de interne macht te zijn; in 2025 wijzen slechts enkele leden van de Tweede en geen enkel lid van de Eerste Kamer op de fractieleiding als zwaartepunt van besluitvorming. Dat was vroeger niet anders. De fractiecommissies, en zeker die van de Tweede Kamer, lijken aan belang te hebben ingeboet. In 2025 wees slechts 5 procent van de Tweede Kamerleden op die commissies bij de vraag naar het besluitvormingszwaartepunt, minder dan ongeveer een kwart dat eerder deze eeuw deed en aanzienlijk minder dan in de laatste decennia van de vorige eeuw. Dit kan mogelijk verklaard worden door het afnemend aantal grote fracties waarin specialisten op een bepaald gebied met elkaar overleggen. De fractiespecialist, daarentegen, lijkt zich toch wel te hebben gevestigd als een machtsfactor van enige betekenis binnen het fractieoverleg. In de Tweede

Kamer refereert een kwart van de leden daaraan; en een vijfde deel van de leden van de Eerste Kamer refereert aan die specialist als het zwaartepunt in de fractiebesluitvorming. Wat voor de senaat vergelijkbaar is met eerdere jaren en voor de Tweede Kamer duidt op in de 21^e eeuw wat fluctuerend maar niet evident afnemend belang van de specialist in het fractieoverleg.

3.4 Slotopmerking

Ruim twintig jaar geleden trachtten Jacques Thomassen en Rudy Andeweg, de tweekoppige personificatie van het Parlementsonderzoek in Nederland in de afgelopen decennia, voornamelijk op basis van gegevens uit de toen tot hun beschikking staande parlementsonderzoeken aannemelijk te maken dat de ‘negatieve waardering van fractiediscipline allerm minst vanzelfsprekend is’ (2007, p. 172). In dit hoofdstuk herhalen wij dat streven om een van deze ‘vooroordelen en misverstanden’ op empirische basis aan te kaarten. Volgens eigen zeggen lijden Kamerleden niet of nauwelijks aan die fractiediscipline, die immers in de vorm van fractie-eenheid op velerlei maar overwegend vrijwillige wijzen tot stand kan komen, ongetwijfeld ingegeven door eigen ervaringen en mede als gevolg van een minder eenduidig negatieve opvatting van discipline als onaangename dwang.

4 Eerste Kamerleden en het tweekamerstelsel

4.1 Inleiding

In 1815 kwam de huidige verdeling van de Staten-Generaal in een Tweede Kamer en een Eerste Kamer tot stand. En anders dan de naam misschien doet vermoeden, spreken we veelal over het ‘primaat’ van de Tweede Kamer, niet van de Eerste Kamer. De bevolking kiest deze Tweede Kamer direct, in tegenstelling tot de getrapt of indirect verkozen Eerste Kamer, en daarmee is de Tweede Kamer steviger democratisch gefundeerd en gelegitimeerd. Ook is de Eerste Kamer hooguit zijdelings betrokken bij kabinetsformaties en beschikt zij niet over op het vlak van wetgeving parlementaire rechten als het initiatiefrecht of het recht van amendement.

Toch zijn beide Kamers in zekere zin gelijkwaardig, onder meer omdat de instemming van beide nodig is om een wetsvoorstel (en dus ook een begroting) aanvaard te krijgen. In vergelijking met tweekamerstelsels in het buitenland maakt deze bevoegdheid de Nederlandse Eerste Kamer zeer machtig (Drexhage, 2014). Allicht mede om die reden is de rol van de Eerste Kamer - in het leven geroepen als ‘bolwerk van de kroon, teneinde al te dolle voorstellen vanuit de Tweede Kamer tegen te houden’ (van den Berg & Vis, 2013, p. 207) – in het Nederlandse politieke bestel al sinds haar oprichting onderwerp van kritiek en discussie.

De partijpolitieke samenstelling van beide Kamers is de afgelopen decennia uiteen gaan lopen, zoals ook in andere hoofdstukken reeds is opgemerkt. Sinds 2010 ontbreekt het regeringscoalities aan een Eerste Kamermeerderheid (met uitzondering van Rutte III tot mei 2019). Het inherent politieke karakter van die Eerste Kamer heeft zich daardoor in recente jaren nadrukkelijk gemanifesteerd. ‘Dat de Eerste Kamer allereerst een politieke instelling is waarin partijpolitieke verhoudingen beslissend zijn, mag een tijdlang uit het oog zijn verloren, intussen is iedereen daar wel van overtuigd’ (van den Berg 2013a/2020, p. 88). Het Nederlandse tweekamerstelsel mist echter formele mechanismen om conflicten, die waarschijnlijker worden naarmate de partijpolitieke samenstelling meer uiteenloopt, tussen beide Kamers op te lossen. Dit alles zet de ‘functie’ van de Eerste Kamer als eerst en vooral *chambre de réflexion* onder druk (Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018, p. 291 e.v.).

Hoewel het veel aandacht trekt wanneer de Eerste Kamer een door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel verwierpt, komt dit zelden voor – waardoor het zoveel aandacht trekt. In het eigen Jaarbericht 2025 meldt de Eerste Kamer dat in 2025 in totaal 215 wetsvoorstellen zijn afgehandeld, waarvan er welgeteld 1 verworpen is. Als het om het wetgevingsproces gaat, lijken beide Kamers aldus zelden te botsen met fatale afloop voor het onderhavige wetsvoorstel. Maar waarom leiden de verschillende samenstellingen en het eigen karakter van de Eerste Kamer dan zo weinig tot conflicten met de Tweede Kamer? Om die vraag te beantwoorden richt dit hoofdstuk zich op de werkzaamheden van Eerste Kamerleden, en enkele opvattingen van deze senatoren.

4.2 Rolopvattingen van Eerste Kamerleden

Een deelverklaring voor de overwegend vreedzame co-existentie van beide kamers der Staten-Generaal kan zijn dat Eerste Kamerleden in de meeste gevallen het ‘primaat van de politiek’ bewust bij de Tweede Kamer houden. Deze is, zoals gezegd, direct door de bevolking gekozen. De aan het Parlementsonderzoek deelnemende Eerste Kamerleden is gevraagd of zij van mening zijn dat de Eerste Kamer een besluit van de Tweede Kamer zoveel mogelijk dient te volgen, óf dat de Eerste Kamer geheel naar eigen politiek inzicht dient te handelen (zie Tabel 4.1). Allicht zijn genuanceerdere opvattingen mogelijk die ergens tussen de uiterste posities liggen, maar in navolging van het onderzoek in 1979 ‘moesten’ Kamerleden een scherpe keuze maken. In 1979 waren leden van de Eerste Kamer hierover verdeeld, met ongeveer evenveel Kamerleden voor beide alternatieven. In 2025 zien we ten opzichte van dat oude beeld een aanzienlijke verschuiving, en meende ruim driekwart van de senatoren dat de Eerste Kamer geheel naar eigen politiek inzicht zou moeten handelen. Meer specifiek gevraagd naar of Eerste Kamerfracties hun eigen partijgenoten in de Tweede Kamer zouden moeten volgen, antwoordt in 2025 slechts ongeveer 10 procent instemmend; bijna 90 procent van de ondervraagde Eerste Kamerleden vindt dat hun fracties naar eigen politiek inzicht moeten handelen (gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd). De uiteindelijke eensgezindheid van Eerste en Tweede Kamer lijkt aldus niet het gevolg te zijn van het slaafs volgen van de Tweede door de Eerste Kamer, noch waar het de Kamer als geheel betreft, noch met betrekking tot de eigen partijgenoten of fractie.

Tabel 4.1

Rolopvattingen van Eerste Kamerleden, 1979 en 2025

	1979	2025
Besluit Tweede Kamer zoveel mogelijk volgen	52	24
Eerste Kamer geheel naar eigen politiek inzicht handelen	48	76
Totaal	100%	100%
N=	60	38

Overigens is een meerderheid van de leden van de Eerste Kamer in 2025 van oordeel, dat het zware en in potentie politiek dodelijke instrument van de motie van wantrouwen niet lichtvaardig of vrijelijk gebruikt mag worden. Een meerderheid van 63 procent geeft aan dat het aannemen van een dergelijke motie tegen een kabinet alleen mag in het geval die motie in de Tweede Kamer een meerderheid zou hebben (gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd). Een aanzienlijke minderheid van 37 procent der senatoren is daarentegen van oordeel dat dit recht ingeroepen kan worden ongeacht de meerderheidspositie van de Tweede Kamer.

4.3 Stemmingen in de Eerste Kamer

Het aantal wetsvoorstellen dat de Eerste Kamer verwierpt beperkt zich tot gemiddeld 2 of 3 (van de 200-250 wetsvoorstellen die zij jaarlijks behandelt) per jaar; in 2025 ging het om een enkel geval. Wanneer Eerste Kamerleden gevraagd wordt naar de reden(en) voor het in dergelijke

uitzonderlijke gevallen anders stemmen over een wetsvoorstel dan de Tweede Kamerfractie van de partij, worden redenen van wetgevingskwaliteit door bijna alle Kamerleden genoemd (zie Tabel 4.2). Alle ondervraagde Kamerleden noemen de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel; doeltreffendheid of doelmatigheid en juridische en wetstechnische aspecten worden door 85 procent of meer van de ondervraagde senatoren genoemd. Dit past bij de beoogde meerwaarde en rol van de Eerste Kamer in het Nederlandse tweekamerstelsel als een *chambre de réflexion*, dat wil zeggen een kamer waar wetsvoorstellen nog eens bedachtzaam worden gewikt en gewogen. In deze rolopvatting vellen senatoren niet zozeer een partijpolitiek oordeel over wetsvoorstellen, maar letten ze bovenal op de kwaliteit van wetten.

Tabel 4.2

Redenen om anders te stemmen over een wetsvoorstel dan de Tweede Kamerfractie door de Eerste Kamerfractie, 2025 (%; Eerste Kamer)

	2025
De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel	100
De doeltreffendheid of doelmatigheid van het wetsvoorstel	88
Juridische en wetstechnische aspecten van het wetsvoorstel	85
Eerste Kamerfractie is niet gebonden aan regeerakkoord, Tweede Kamerfractie wel	49
Tussentijdse wijzigingen in de politieke of maatschappelijke situatie	48
Het corrigeren van een onjuiste inschatting van politieke consequenties	48
Tussentijdse wijzigingen in de standpunten van uw partij	20
N=	39-41

Ongeveer de helft van de Eerste Kamerleden geeft in 2025 als reden voor afwijkend stemgedrag aan dat de Eerste Kamerfractie anders dan de Tweede Kamerfractie niet gebonden is aan het regeerakkoord en wijst op tussentijdse wijzigingen in de politieke of maatschappelijke situatie. Die eerste reden wordt bijna twee keer zo vaak gegeven als in 1979 (gegevens niet gepresenteerd), toen slechts een kwart van de senatoren het ontbreken van binding aan het regeerakkoord als reden gaf. Daarmee bieden Eerste Kamerleden naar eigen inzicht anno 2025 meer of althans enig tegenwicht tegen het feitelijk bestaande monisme in de Tweede Kamer (zie ook hoofdstuk 6). Ook het corrigeren van een onjuiste inschatting van politieke consequenties wordt in 2025 door bijna de helft van de senatoren genoemd. Tussentijdse wijzigingen in de standpunten van de eigen partij geven aanzienlijk minder vaak aanleiding tot afwijkend stemgedrag.

Toch worden wetsvoorstellen ten aanzien waarvan in de Eerste Kamer grote bezwaren bestaan wel ongewijzigd aangenomen (zie Tabel 4.3). Volgens 28 procent van de ondervraagde Eerste Kamerleden komt dit vaak en volgens 13 procent zelfs (vrijwel) altijd voor; slechts een zeer bescheiden minderheid van in totaal 16 procent geeft aan dat zoiets vrijwel nooit of zelden zou voorkomen.

Tabel 4.3*Stemgedrag in de Eerste Kamer, 2025 (%; N=38-40)*

	(Vrijwel) nooit	Zelden	Soms	Vaak	(Vrijwel) altijd
Wetsvoorstellen waarover in de Eerste Kamer grote bezwaren bestaan worden ongewijzigd aangenomen	3	13	44	28	13
Eerste Kamerleden van regeringspartijen stemmen vóór wetsvoorstellen die zij niet goed genoeg vinden, om de regering niet in gevaar te brengen	-	5	28	46	21
Eerste Kamerleden van oppositiepartijen stemmen tégen wetsvoorstellen die zij juridisch-technisch gezien goed vinden vanwege politieke redenen	3	21	32	40	5

De Eerste Kamer is, zoals de Tweede Kamer, georganiseerd in fracties van politieke partijen (zie ook hoofdstuk 3). Meestal stemmen fracties in de Tweede en de Eerste Kamer hetzelfde over hetzelfde wetsvoorstel. Senatoren van regeringsfracties kunnen aan die ‘status’ gerelateerde overwegingen hebben en stemmen soms voor wetsvoorstellen die zij eigenlijk niet goed genoeg vinden, zodat ze de regering niet in gevaar brengen. Volgens twee derde van de ondervraagde Eerste Kamerleden komt dit vaak of (vrijwel) altijd voor, en vrijwel niemand zegt dat dit zich nooit of slechts zelden voordoet; overigens zijn aanzienlijk meer leden van oppositiepartijen ervan overtuigd dat dit gebeurt dan leden van regeringsfracties (89 resp. 17 procent). De spiegelbeeldige situatie doet zich volgens senatoren eveneens voor: senatoren van oppositiepartijen stemmen soms vanwege politieke redenen tegen wetsvoorstellen die zij op zichzelf juridisch-technisch gezien goed vinden. Dit komt volgens 45 procent van de Kamerleden vaak of (vrijwel) altijd voor, zij het dat ongeveer een derde van de leden van een oppositiefractie (maar geen enkel lid van een regeringsfractie) ontkent dat zulks het geval is.

4.4 Overleg met Tweede Kamer en kabinet

Als gevolg van de inherent politieke rol van de Eerste Kamer en in het bijzonder in het geval van een coalitieminderheid in die Kamer, bezit de oppositie in ‘dat huis’ effectief een vetomacht. Zonder steun van oppositiepartijen kan een kabinet zonder Eerste Kamermeerderheid immers zijn wetgeving niet succesvol doorvoeren. Maar eerder in het wetgevingsproces houden bewindspersonen al serieus rekening met de oppositiemeerderheid in de senaat. Omdat zij weten dat ze steun van (een deel van) de oppositie in de senaat nodig hebben, passen ministers hun wetsvoorstellen aan of trekken zij die in en doen zij concessies aan oppositiepartijen. Zo onderhandelden de kabinetten Rutte op onderwerpen met oppositiefracties in de Tweede Kamer in de hoop en verwachting dat steun van een oppositiefractie in de Tweede Kamer zou doorwerken tot steun van diezelfde oppositiepartij in de Eerste Kamer (Otjes & Louwerse, 2024). ‘Als in de Eerste Kamer een meerderheid voor het kabinet komt te ontbreken, dan zal de coalitie zich in de Tweede Kamer dusdanig proberen te verbreden, dat ook in de Eerste Kamer een meerderheid is verzekerd’ (van den Berg 2019/2020, pp. 273-274).

Aan Eerste Kamerleden is gevraagd in welke mate overleg over wetsvoorstellen plaatsvindt tussen fracties onderling, dus tussen Senaatsfractie en partijgenoten in de Tweede Kamer (zie Tabellen 4.4 en 4.5). Vergeleken met het vorige meetpunt in 1979 vindt dergelijk overleg tegenwoordig relatief vaak plaats. Een kleine halve eeuw geleden gaf ongeveer een kwart van de ondervraagde Eerste Kamerleden aan dat er zelden of nooit overleg plaatsvond tussen hun fractie en de partijpolitiek verwante Tweede Kamerfractie. In 2025 is dat volgens slechts 3 procent zelden of nooit het geval. Volgens bijna een derde van de senatoren vindt dergelijk overleg tegenwoordig zelfs over *elk* wetsvoorstel plaats, volgens andere Kamerleden vindt dergelijk informeel overleg plaats als een wetsvoorstel in de Eerste Kamer controversieel is en/of als partijgenoten in de Tweede Kamer een andere mening hebben. Ook de frequentie van dergelijk overleg is toegenomen, wat niet onlogisch is nu er vaker een aanleiding tot overleg blijkt te bestaan: in 1979 was dat overleg er volgens 30 procent maandelijks of wekelijks, in 1990 was er een lichte toename naar 38 procent, maar in 2025 geeft 81 procent aan dat ten minste maandelijks overleg plaatsvindt tussen de eigen Senaatsfractie en de verwante fractie in de Tweede Kamer (Tabel 4.5).

Tabel 4.4

Overleg Eerste en Tweede Kamerfracties van dezelfde partij volgens Eerste Kamerleden, 1979 en 2025

	1979	2025
Over elk wetsvoorstel	10	32
Over elk wetsvoorstel dat in de Eerste Kamer controversieel is	22	24
Over elk wetsvoorstel waarover partijgenoten in de Tweede Kamer een andere mening hebben	31	24
Zowel optie 2 als 3	11	18
Zelden of nooit	26	3
Totaal	100%	101%
N	64	38

Tabel 4.5

Frequentie van overleg tussen de Eerste en Tweede Kamerfracties van dezelfde partij, diverse jaren (Eerste Kamer)

	1979*	1990	2025
Zelden of nooit	71	3	3
Een paar keer per jaar	26	58	16
Een paar keer per maand	4	32	62
Een paar keer per week	101%	8	19
Totaal	101%	101%	100%
N	55	73	37

Opmerking. * Antwoordcategorieën: ‘Minstens eenmaal per week’, ‘Eén of tweemaal per maand’ en ‘Minder vaak’

Kamerleden gaven meerdere doelen aan voor overleg met partijgenoten in de Tweede Kamer (zie Tabel 4.6). Volgens bijna alle Kamerleden wordt tijdens deze overleggen informatie uitgewisseld over de aard van het wetsvoorstel, licht de Tweede Kamerfractie haar ingenomen

standpunt toe en zet de Eerste Kamerfractie uiteen welke aspecten van de wetsvoorstellen voor haar onaanvaardbaar zijn. Volgens twee derde van de ondervraagde senatoren proberen beide fracties tijdens deze overleggen ook om overeenstemming te bereiken. In alle gevallen zien we trouwens een verandering ten opzichte van de situatie in 1979, toen al deze vier doelen in de ogen van toenmalige leden van de Eerste Kamer minder prominent waren als inzet bij het overleg met hun collega's uit de Tweede Kamer.

Tabel 4.6

Doelen overleg tussen de Eerste en Tweede Kamerfractie van zelfde partij, 1979 en 2025 (%)

	1979	2025
Informatie uitwisselen over de aard van het wetsvoorstel	66	95
De Tweede Kamerfractie licht haar ingenomen standpunt toe	71	95
De Eerste Kamerfractie zet uiteen welke aspecten van de wetsvoorstellen voor haar onaanvaardbaar zijn	44	89
De Eerste en Tweede Kamerfractie proberen overeenstemming te bereiken	50	68
N	44-53	37

Overigens blijkt dat anno 2025 senatoren voor de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer soms al betrokken zijn bij wetgevingsprocessen (Tabel 4.7). Over de frequentie van deze betrokkenheid verschillen de inschattingen, maar 80 procent bevestigt dat dit in meer of mindere mate voorkomt. Volgens 72 procent van de ondervraagde senatoren onderhandelen bewindspersonen ‘soms’ of ‘vaak’ direct met Eerste Kamerleden om zich te verzekeren van een meerderheid in de Eerste Kamer. Dat is niet zonder risico: ‘Dergelijke betrokkenheid vooraf bemoeilijkt een enigszins afstandelijke heroverweging van het uiteindelijke wetsvoorstel,’ aldus de Staatcommissie Parlementair Stelsel (2018, p. 293).

Tabel 4.7

Betrokkenheid bij wetgevingsproces in de Eerste Kamer, 2025 (%; N=38-40)

	(Vrijwel)				(Vrijwel)
	nooit	Zelden	Soms	Vaak	altijd
Eerste Kamerleden zijn al vóór behandeling in de Eerste Kamer betrokken bij wetgevingsprocessen	20	20	30	30	-
Bewindspersonen onderhandelen met Eerste Kamerleden om zich te verzekeren van een meerderheid in de Eerste Kamer	13	13	31	41	3

4.5 Hervorming van de Eerste Kamer?

Zoals gezegd is de Eerste Kamer al vanaf haar ontstaan onderwerp van debat, met herhaaldelijk suggesties voor grotere of kleinere wijzigingen. Weinigen waren er ooit onverdeeld gelukkig mee; niemand minder dan Thorbecke merkte in 1848 op dat de Eerste Kamer ‘in zijn ogen “zonder grond of doel” was’ (van den Braak, 2023, p. 14).

Wellicht de meest radicale wijziging zou afschaffing ervan zijn, maar daarvan is het zoals bekend nooit gekomen – al was het maar omdat daarvoor de steun van de Eerste Kamer zelf nodig is. En steun voor deze fundamentele verbouwing van het staatsbestel was en is gering, zeker in die Eerste Kamer. In 2025 toonde ruim 80 procent van de senatoren zich een (sterke) tegenstander van de afschaffing van de Eerste Kamer, en dat wijkt niet wezenlijk af van het beeld voor eerdere jaren, waarin keer op keer onder leden van de Eerste Kamer een (zeer) ruime meerderheid zich tegen de afschaffing van ‘hun’ Kamer uitsprak (zie Tabel 7.8). Alleen in 1979 was een noemenswaardige minderheid van 33 procent voorstander van afschaffing, mogelijk een echo van de vele stemmen die in de periode ervoor om allerlei vormen van democratisering riepen. In 1975 bijvoorbeeld kwam in de Tweede Kamer een motie in stemming om de Eerste Kamer af te schaffen, maar deze werd verworpen. Ook de laatste grondige grondwetsherziening van 1983 liet de Eerste Kamer in stand. ‘De uitkomst van deze discussie over bestuurlijke vernieuwing was voor sommige tegenstanders van de Senaat reden om dan maar de kansen die de Eerste Kamer bood te gaan benutten’ (van den Braak, 2023, p. 21).

Tabel 4.8

Afschaffing van de Eerste Kamer volgens Eerste Kamerleden, diverse jaren

	1979*	1990**	2017	2025
Sterke tegenstander			54	63
Tegenstander	67	87	25	20
Niet voor, niet tegen			7	7
Voorstander	33	13	9	7
Sterke voorstander			5	2
Totaal	100%	101%	100%	99%
N	63	71	57	41

* Antwoordcategorieën: ‘Voor’ en ‘Tegen’ ** Antwoordcategorieën: ‘Handhaven’ en ‘Afschaffen’

De in 2020 met 54 tegen 14 stemmen (van FVD en PVV) verworpen motie van senator (!) Van Hattem (PVV) om stappen te zetten richting afschaffing Eerste Kamer kan als een nabrander met voorspelbare uitkomst worden gezien. Dat in de motie verwezen werd naar het rapport van 2018 van de Staatscommissie Parlementaire Stelsel is enigszins ironisch, want dat juist de Eerste Kamer kansen en zelfs aanzienlijke potentie heeft, was de overtuiging van die commissie. ‘De staatscommissie ziet de meerwaarde van de Eerste Kamer als onderdeel van het gehele stelsel van *checks and balances*, van macht en tegenmacht, dat zorgt voor een zorgvuldige, democratisch gelegitimeerde besluitvorming, en dat de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat vergroot’ (2018, p. 292). Al dient er dan wellicht een en ander te veranderen om die potentie te realiseren en om een ‘waardevol onderdeel van het Nederlandse staatsbestel’ (p. 291) te zijn of worden, zoals ongebondenheid aan het regeerakkoord en een terugzendrecht van onvolkomen wetsvoorstellen. Voor (nogmaals) een aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer zag de staatscommissie geen aanleiding.

Op basis van het parlementsonderzoek krijgen we een indruk van hoe senatoren in 2025 en eerder tegen wijzigingen van bevoegdheden en wijze van verkiezing aankijken (zie Tabel 4.9-4.11). Dan blijkt allereerst dat voor een beperking van bestaande bevoegdheden bar weinig animo bestaat. Het budgetrecht, dat wil zeggen de formele bevoegdheid om een inkomsten- en begrotingsplan te maken dan wel te accorderen, is ‘een van de oudste rechten die we kennen’ (Voermans, 2023, p. 633) en dat mag dan ook zeker niet worden afgeschaft, aldus in 2025 evenals eerder al grote meerderheden senatoren van ongeveer 85 procent (zie Tabel 7.9).

Tabel 4.9

Meningen Eerste Kamerleden over afschaffing rechten Eerste Kamer, diverse jaren

	1990	2017	2025
<i>Afschaffen van het budgetrecht</i>			
Sterke tegenstander	38	33	44
Tegenstander	49	51	44
Niet voor, niet tegen*		5	10
Voorstander	7	11	2
Sterke voorstander	6	-	-
Totaal	100%	100%	100%
N	71	57	41
<i>Afschaffen van de novelle</i>			
Sterke tegenstander		60	49
Tegenstander		35	49
Niet voor, niet tegen*		2	-
Voorstander		4	2
Sterke voorstander		-	-
Totaal		101%	100%
N		57	41

Zo mogelijk nog meer weerstand bestaat er in zowel 2025 als in 2017 tegen het afschaffen van de zogenoemde novelle, een ‘sluipweg’ om zonder het formele recht van amendement te hebben toch inhoudelijke wijzigingen in een voorliggend wetsvoorstel te bewerkstelligen. ‘Als de [Eerste] Kamer ernstige bezwaren heeft tegen een voorstel in de vorm zoals dit bij haar aanhangig is, kan zij namelijk bij de verantwoordelijke bewindspersoon aandringen op het indienen van een zogenaamde novelle, een bijzonder wijzigingsvoorstel.’ (Bovend’Eert & Kummeling, 2024, p. 64) Het is weliswaar niet zo dat het een wekelijkse bezigheid betreft - in het eigen Jaarbericht 2025 meldt de Eerste Kamer dat er in 205 nul novelles zijn ingediend en in de jaren 2021-2024 in totaal 7 – maar het idee van de afschaffing van dit in de praktijk verworven ‘recht’ stuit op massale tegenstand onder senatoren.

En kennelijk bevredigt de novelle de behoefte onder leden van de Eerste Kamer om wetsvoorstellen te kunnen wijzigen: voor de toekenning van het ‘volle’ recht van amendement blijken namelijk nauwelijks voorstanders te zijn, in 2025 slechts 20 procent (zie Tabel 4.10). Dat is iets meer dan in 2017 en 1990, maar nog altijd een erg bescheiden minderheid. Ook anderszins wensen leden van de Eerste Kamer zich in meerderheid terughoudend op te stellen

als het gaat om het wetgevingsproces, gezien het gegeven dat evenals in eerdere jaren een ruime meerderheid (sterke) tegenstander zegt te zijn van de toekenning van het recht van initiatief aan de Eerste Kamer.

Tabel 4.10

Meningen Eerste Kamerleden over toekenning rechten, diverse jaren

	1990	2017	2025
<i>Toekenning van het recht van amendement</i>			
Sterke tegenstander	30	11	15
Tegenstander	62	75	46
Niet voor, niet tegen*		7	20
Voorstander	7	4	10
Sterke voorstander	1	4	10
Totaal	100%	101%	101%
N	71	57	41
<i>Toekenning van het recht van initiatief</i>			
Sterke tegenstander	17	18	24
Tegenstander	53	61	37
Niet voor, niet tegen*		4	15
Voorstander	29	18	22
Sterke voorstander	1	-	2
Totaal	100%	101%	100%
N	72	57	41
<i>Toekenning van het recht om wetsvoorstellen terug te zenden naar de Tweede Kamer waarna de Tweede Kamer definitief beslist</i>			
Sterke tegenstander	37**	18	25
Tegenstander	33**	48	30
Niet voor, niet tegen*		19	18
Voorstander	25**	14	18
Sterke voorstander	5**	2	10
Totaal	100%	101%	101%
N	67	57	40
<i>Toekenning van terugzendrecht met behoud van definitieve besluitvorming door Eerste Kamer</i>			
Sterke tegenstander	37**	2	2
Tegenstander	33**	16	2
Niet voor, niet tegen*		21	10
Voorstander	25**	51	56
Sterke voorstander	5**	11	29
Totaal	100%	101%	99%
N	67	57	41

* 1990: Geen middencategorie

** 'Toekenning van een terugzendrecht bij wetgeving'

Een van de wijzigingen die de Staatscommissie Parlementair Stelsel aanbeval, betrof het zogeheten terugzendrecht: 'De staatscommissie adviseert om de Eerste Kamer via een wijziging van de Grondwet de bevoegdheid toe te kennen om wetsvoorstellen aangepast terug te zenden naar de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer van deze bevoegdheid gebruikmaakt, is het laatste woord aan de Tweede Kamer.' (2018, p. 317) Deze specifieke vorm van het terugzendrecht mag

echter niet op enthousiasme rekenen onder senatoren. In 2025 blijkt, evenals in eerdere jaren, een meerderheid (sterke) tegenstander van deze variant van het terugzendrecht, met het laatste woord voor de Tweede Kamer. Slechts een minderheid van nog geen 30 procent ziet hier wat in. Een terugzendrecht ‘met behoud van definitieve besluitvorming van de Eerste Kamer’ kan daarentegen op een positief onthaal rekenen: in 2025 is 85 procent van de ondervraagde leden van de Eerste Kamer (sterk) voorstander van deze variant, waarvoor ook in 2017 met ruim 60 procent al meerderheidssteun onder senatoren bestond.

Wat de verkiezingswijze van de Eerste Kamer betreft, beargumenteerde en adviseerde de Staatscommissie Parlementair Stelsel om hierin geen wijzigingen aan te brengen. Ook een terugkeer naar de periode 1922-1983 met een gefaseerde verkiezing van senatoren - om de drie jaar de helft van het aantal senatoren verkiezen (door de leden der Provinciale Staten) - werd door de commissie afgewezen. Maar voor een herintroductie van die verkiezingssystematiek is onder (in 2025) zittende senatoren wel degelijk steun: een meerderheid van 55 procent geeft aan daar (sterke) voorstander van te zijn, terwijl ongeveer 30 procent zich daar tegen verklaart (Tabel 4.11). Aldus lijkt de mening van de Eerste Kamer op dit punt gekanteld vergeleken met 2017, toen de helft (sterk) tegenstander was en een bescheiden minderheid van nog geen 30 procent wel wat zag in de terugkeer van de nog niet eens zo oude tijden.

Tabel 4.11

Meningen Eerste Kamerleden over wijze verkiezing, diverse jaren

	1990	2017	2025
<i>De Provinciale Staten kiezen om de drie jaar de helft van de Eerste Kamerleden</i>			
Sterke tegenstander		7	13
Tegenstander		44	18
Niet voor, niet tegen*		22	15
Voorstander		24	40
Sterke voorstander		4	15
Totaal		101%	101%
N		55	40
<i>Verkiezing van de Eerste Kamer tegelijk met de verkiezing van de Tweede Kamer</i>			
Sterke tegenstander			44
Tegenstander	79		49
Niet voor, niet tegen*			7
Voorstander			-
Sterke voorstander	21		-
Totaal	100%		100%
N	66		41
<i>Rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer</i>			
Sterke tegenstander		14	20
Tegenstander		47	39
Niet voor, niet tegen*		8	20
Voorstander		26	20
Sterke voorstander		4	2
Totaal		99%	101%
N		57	41

De mening met betrekking tot het gelijktijdig verkiezen van de Eerste en de Tweede Kamer is over de tijd ongewijzigd gebleven, met grote meerderheden van 79 en zelfs 93 procent van de senatoren die zich daar in 1990 resp. 2025 (sterk) tegen uitspreken. Een meerderheid van de leden van de Eerste Kamer spreekt zich eveneens uit tegen een rechtstreekse verkiezing van die Eerste Kamer, waarbij het zowel in 2017 als in 2025 gaat om ongeveer 60 procent. Die meerderheid tegen directe verkiezing deelt haar opvatting overigens met de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Die commissie erkent dat een directe verkiezing weliswaar een sterkere democratische legitimiteit voor de Eerste Kamer constitueert, maar ziet zwaarder wegende nadelen ervan voor het bestel en het functioneren van het tweekamerstelsel als zodanig:

‘In dat stelsel komt het politieke primaat van de Tweede Kamer in belangrijke mate tot uitdrukking in haar rechtstreekse verkiezing tegenover de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. Deze verhouding tussen de Kamers is nodig om te voorkomen dat er een patstelling tussen de Kamers ontstaat op basis van twee afwijkende kiezersuitspraken. Een dergelijke patstelling valt in een parlementair stelsel niet goed op te lossen.’ (Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018, p. 308).

Zowel in 2017 als in 2025 tillen kleine minderheden van 20 a 30 procent kennelijk minder zwaar aan dit door de Staatscommissie gesignaleerde potentiële risico, althans zij verklaren zich (sterk) voorstander van een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer.

4.6 Slotopmerking

‘Hoewel er geen enkel vertrek in het Huis van Thorbecke zó dikwijls ter discussie heeft gestaan als de Eerste Kamer, zijn er weinig politieke discussies gevoerd die zoveel weg hadden van het najagen van wind.’ (Goslinga, 2015, p. 11) De Eerste Kamer bestaat als integraal onderdeel van de Nederlandse Staten-Generaal al ruim twee eeuwen - en zal naar het zich laat aanzien nog wel even meegaan. Al is het uiteraard op zichzelf goed denkbaar dat een parlement uit slechts een enkele ‘kamer’ bestaat; volgens het overzicht van de Inter-Parliamentary Union bestaan van alle nationale parlementen er 81 uit een tweekamerstelsel en 107 uit een eenkamerstelsel (Inter-Parliamentary Union, z.d.).

Voortdurend onderwerp van kritisch debat, die Eerste Kamer, maar even zo goed nog altijd functionerend, in de meest recente periode wellicht zelfs nadrukkelijker politiek aanwezig dan lange tijd het geval is geweest. Met kennelijk zelfvertrouwen: volgens de gegevens van het Parlementsonderzoek 2025 is driekwart van de senatoren van mening dat de Eerste Kamer geheel naar eigen politiek inzicht kan handelen, en meent slechts een kwart dat de Tweede Kamer zoveel mogelijk gevolgd dient te worden. Ook meer specifieke houdingen en concrete (gerapporteerde) gedragingen maken duidelijk dat de leden van de Eerste Kamer voor zichzelf een eigenstandige rol en eigen plek zien weggelegd in het huidige staatsbestel, en dat wellicht met nog enige kleinere aanpassingen die rol verder kan worden verstevigd. En de afschaffing

ervan, die is, zeker als het aan de senatoren van heden en verleden ligt, vooralsnog volstrekt niet aan de orde.

5 Kabinetsformaties en regeerakkoorden

5.1 Inleiding

De relatie met het kabinet is voor beide Kamers van groot belang. In het Nederlandse parlementaire systeem zijn kabinetsleden weliswaar geen lid van het parlement, zoals in veel andere landen gebruikelijk is, maar het kabinet neemt zowel in overdrachtelijke zin als fysiek in de vergaderzalen van beide Kamers een bijzondere en prominente positie in. En de Nederlandse parlementaire democratie wordt in essentie gedefinieerd door de vertrouwensrelatie tussen Kamer(s) en kabinet. Toen in juli 1939, bijvoorbeeld, dat vertrouwen er in de Tweede Kamer niet bleek te zijn na de formatie van het vijfde kabinet-Colijn, werd het direct naar huis gestuurd. Aan de andere kant is de samenstelling van het kabinet zeer bepalend voor het functioneren van het parlement. Als medewetgevers zijn beide Kamers nauw betrokken bij het wetgevingsproces. En in vrijwel alle plenaire en commissievergaderingen van het parlement is een bewindspersoon de belangrijkste gesprekspartner.

In diverse hoofdstukken van dit rapport staat daarom deze relatie centraal, te beginnen met de verhoudingen in het kabinetsformatieproces. We kijken daarbij primair naar twee aspecten van coalitievorming: de vraag of een meerderheid in één of beide Kamers wenselijk is, en de rol die het regeerakkoord speelt in de verhouding tussen kabinet, coalitie en oppositie.

5.2 Meerderheid of minderheid

Nederland heeft een traditie van het formeren van (brede) meerderheidskabinetten (Louwerse & Timmermans, 2024). Tussen de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917/1919 en 2010 werden vrijwel alle Nederlandse coalitieregeringen gevormd door partijen die samen een meerderheid hadden in beide Kamers.¹ Met de formatie van het kabinet-Rutte I veranderde deze situatie: in de Tweede Kamer was dit minderheidskabinet van VVD en CDA afhankelijk van de steun van gedoogpartner PVV, en in de Eerste Kamer was de steun van een oppositiepartij als de SGP noodzakelijk om wetgeving te kunnen invoeren. Ook in de jaren daarna was in de senaat een coalitiemeerderheid niet meer voorhanden, behalve tijdens een korte periode aan het begin van het kabinet-Rutte III. In 2026 werd met het kabinet-Jetten voor het eerst een kabinet geïnstalleerd dat in *geen* van beide Kamers op een vaste meerderheid kon rekenen; bovendien ontbrak voor dit kabinet structurele gedoogsteun van een of meerdere oppositiefracties.

In andere gevestigde parlementaire democratieën is de formatie van minderheidskabinetten gebruikelijker. In grofweg een derde van de kabinetsformaties in deze landen wordt een minderheidskabinet geformeerd. In de Scandinavische landen zijn dergelijke kabinetten

¹ De beruchtste uitzondering is het genoemde kabinet-Colijn V dat op de dag van zijn aantreden in 1939 al ten val kwam door een in de Tweede Kamer aangenomen motie van afkeuring. Daarnaast waren enkele overgangskabinetten (bijv. Balkenende III) minderheidskabinetten.

zelfs de norm en ook in Spanje, Nieuw-Zeeland, Israël en Tsjechië worden minstens zoveel kabinetten met een minderheid als met een meerderheid in het parlement gevormd (Field & Martin, 2022).

Ondanks deze grote en wellicht fundamentele verandering in de Nederlandse situatie, vonden de ondervraagde Kamerleden in 2025 een Tweede Kamermeerderheid nog steeds van groot belang. We vroegen Kamerleden of een Kamermeerderheid essentieel was op een schaal van 1 ('Meerderheid is essentieel') tot en met 7 ('Minderheid is geen probleem'). Ongeveer een kwart van de ondervraagde Tweede Kamerleden koos hierbij voor positie 1, nog eens een kwart voor positie 2 en andermaal een kwart voor positie 3, gezamenlijk driekwart (zie Tabel 5.1). Ook ongeveer twee derde van de Eerste Kamerleden koos één van deze drie posities. Ten opzichte van de antwoorden die Kamerleden in 2017 gaven, vonden de ondervraagden uit 2025 een meerderheid in de Tweede Kamer zelfs vaker essentieel! Er is daarbij overigens geen significant verschil tussen oppositie- en coalitie-Kamerleden.

De situatie is anders voor de meerderheidssituatie in de Eerste Kamer (zie Tabel 5.2). Op dezelfde zevenpuntsschaal koos 43 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden voor positie 1, 2 of 3. Van de Eerste Kamerleden was dat zelfs maar 12 procent. Eerste Kamerleden hadden dus minder vaak moeite met een minderheidssituatie in hun eigen Kamer. Allicht speelt daarbij mee dat Eerste Kamerleden zo langzamerhand enige directe ervaring hebben met een minderheidssituatie, en bovendien deze minderheidssituatie in de praktijk meer invloed geeft aan de Eerste Kamer. Oppositiekamerleden uit de Eerste Kamer zijn dan ook het meest positief over de minderheidssituatie, maar ook senatoren van de coalitiefracties vinden een minderheid in de senaat minder vaak een probleem dan Tweede Kamerleden van zowel oppositie als coalitie.

Tabel 5.1

Meerderheid of minderheid van de coalitie in de Tweede Kamer, 2017 en 2025

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	2017	2025	2017	2025
1 Meerderheid is essentieel	3	26	7	20
2	26	26	27	37
3	20	25	17	17
4	13	9	10	10
5	23	7	10	7
6	11	5	24	2
7 Minderheid is geen probleem	4	2	5	7
Totaal	100%	100%	100%	100%
N	92	57	59	41
Gemiddelde	3,8	2,7	3,8	2,8
Mediaan	4	2	3	2

Tabel 5.2*Meerderheid of minderheid van de coalitie in de Eerste Kamer, 2017 en 2025*

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	2017	2025	2017	2025
1 Meerderheid is essentieel	3	5	2	-
2	13	28	12	2
3	23	10	15	10
4	13	21	20	10
5	16	17	15	32
6	17	12	24	24
7 Minderheid is geen probleem	14	7	12	22
Totaal	99%	100%	100%	100%
N	92	58	59	41
Gemiddelde	4,3	3,8	4,5	5,3
Mediaan	4	4	5	5

5.3 Regeerakkoorden

Tijdens de formatie van een kabinet – of dat nou een meerderheid of minderheid in het parlement heeft – schrijven de onderhandelende partijen een regeerakkoord. Regeer- of coalitieakkoorden binden de coalitiepartijen allereerst aan elkaar, maar tegelijkertijd aan het nieuwe kabinet. Ministers worden immers geacht de afspraken van de coalitiepartijen om te zetten in beleid en wetgeving. Met de stelling dat de formerende fracties grote invloed op het toekomstige regeringsbeleid hebben in de formatie zijn dan ook bijna alle ondervraagde Kamerleden het (helemaal) eens (zie Tabel 5.3).

Tabel 5.3*Regeerakkoorden geven de formerende fracties tijdens de formatie grote invloed op het toekomstige regeringsbeleid, 1990 en 2025*

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	1990	2025	1990	2025
Helemaal mee oneens	1	-	-	-
Mee oneens	9	4	5	-
Niet eens, niet oneens	4	2	7	5
Mee eens	76	46	80	54
Helemaal mee eens	10	48	8	42
Totaal	100%	100%	100%	101%
N	137	58	75	41

Ook is gevraagd naar de invloed van zogenoemde vrije thema's op de stabiliteit van de regering. Vrije thema's zijn bewust niet in het regeerakkoord opgenomen. De coalitiepartijen van het kabinet-Schoof (2024-2026) maakten ruim gebruik van deze mogelijkheid en hadden een hoofdlijnenakkoord gesloten dat op sommige thema's inderdaad nauwelijks afspraken bevatte. In hoeverre zagen Kamerleden dit als een bedreiging van de stabiliteit van de regering? De meeste ondervraagde Tweede Kamerleden vonden dat niet zo'n bedreiging: 70 procent was het (helemaal) niet eens met de stelling die dit beweerde (zie Tabel 5.4). Dat percentage lag

onder leden van coalitiefracties nog iets hoger (80 procent). Hoewel het kabinet-Schoof inderdaad niet erg stabiel leek en ook bleek, lagen de meeste conflicten paradoxaal genoeg overigens juist op terreinen waar wél afspraken over waren gemaakt, zoals migratie en de begroting (zie voor het wel en wee van het kabinet-Schoof o.a. Otjes & Vervliet, 2026).

Tabel 5.4

Vrije thema's, die niet in het regeerakkoord zijn opgenomen, bedreigen de stabiliteit van de regering, 2017 en 2025 (Tweede Kamer)

	2017	2025
Helemaal mee oneens	17	10
Mee oneens	62	60
Niet eens, niet oneens	15	12
Mee eens	6	14
Helemaal mee eens	1	3
Totaal	101%	99%
N	91	58

Kamerleden van de coalitiefracties zijn echter politiek gehouden aan het steunen van het beleid dat uit het regeerakkoord voortvloeit. Steun voor het beleidsprogramma zou dan kunnen betekenen dat de Kamer haar controlerende taken minder goed kan uitvoeren. Een meerderheid van de ondervraagde Kamerleden was het daar in 1990 nog (helemaal) mee eens, maar in 2025 vond slechts 22 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden dat regeerakkoorden ten koste gaan van de controlerende taak van het parlement (zie Tabel 5.5). Ook in de Eerste Kamer zijn meer ondervraagden het hiermee oneens dan eens. We zien wel verschillen tussen oppositie- en coalitieleden: oppositieparlementariërs zijn het duidelijk vaker eens met de stelling (43 procent) dan coalitieparlementariërs (15 procent). Vanuit de oppositie bezien verbindt het regeerakkoord dus te sterk, waardoor controle onder druk komt te staan, maar Kamerleden van coalitiepartijen zijn het daar niet mee eens.

Tabel 5.5

Regeerakkoorden gaan ten koste van de controlerende taak van het parlement, diverse jaren*

	Tweede Kamer					Eerste Kamer		
	1990	2001	2006	2017	2025	1990	2017	2025
Helemaal mee oneens	4	9	3	13	12	3	5	-
Mee oneens	19	31	33	65	48	19	53	51
Niet eens, niet oneens	14	19	20	8	17	14	25	10
Mee eens	54	25	31	12	19	54	13	29
Helemaal mee eens	11	16	13	2	3	11	5	10
Totaal	102%	100%	100%	100%	99%	101%	101%	100%
N	137	134	112	92	58	74	56	41

* Vraagstelling voor 2017: 'Regeerakkoorden zijn ten koste gegaan van de controlerende taak van het parlement.'

Met de stelling dat regeerakkoorden de regeringsfracties hun invloed ontnemen na het aantreden van de regering is een ruime meerderheid van bijna driekwart het (geheel) oneens (zie Tabel 5.6). Dat is in 2025 een groter deel van de ondervraagden dan in 1990 met ruim de helft het geval was. Hoewel onder de ondervraagden de coalitieleden het vaker oneens waren met de stelling dan oppositieleden, gaat het hier (in 2025) om kleine aantallen waardoor het gevonden verschil statistisch niet significant is. Mogelijk leidde het beoogde en geproclameerde ‘extraparlamentaire’ karakter van het kabinet-Schoof – met een zwakkere binding tussen ministers en fracties – tot een minder negatief oordeel van coalitieleden over de effecten van het regeerakkoord, dat zij een ‘hoofddijnenakkoord’ noemden, wat ten minste de suggestie wekt dat nog voldoende parlementaire discretie resteert. En allicht speelt hier mee dat ten tijde van het kabinet-Schoof de rol van de fractievoorzitters extra groot was; zij namen de belangrijkste politieke beslissingen, soms zonder betrokkenheid van of zelfs voorafgaande kennis bij de minister-president (van Well et al., 2026). De politieke leiding lag overduidelijk in de Tweede Kamer, waardoor een eventueel beperkend effect van het regeerakkoord minder sterk was of werd gevoeld. Bovendien werd er met enige regelmaat heronderhandeld over afspraken uit het akkoord.

Tabel 5.6

Regeerakkoorden ontnemen de regeringsfracties hun invloed na het aantreden van de regering, 1990 en 2025 (Tweede Kamer)

	1990	2025
Helemaal mee oneens	1	7
Mee oneens	51	66
Niet eens, niet oneens	25	10
Mee eens	20	16
Helemaal mee eens	3	2
Totaal	100%	101%
N	138	58

Of regeerakkoorden invloed hebben op de positie van de oppositie, lijkt af te hangen van de feitelijke situatie en het perspectief van de ondervraagde. In 1990 gaf ongeveer de helft van de Kamerleden aan dat regeerakkoorden de oppositie buiten spel zetten, maar in 2025 is dat nog slechts ongeveer een derde van de ondervraagden (zie Tabel 5.7). Nu is de feitelijke situatie natuurlijk ook in een hoogst relevant opzicht veranderd, met name door het ontbreken van een coalitiemeerderheid in de Eerste Kamer. Vanuit dat perspectief verwondert het minder dat Kamerleden het vaker oneens zijn met deze stelling. We moeten hierbij aantekenen dat ondervraagde oppositiekamerleden het nog steeds wel in ruime mate (51 procent) eens zijn met deze stelling, tegenover slechts 13 procent van de ondervraagde coalitiekamerleden. Naast de feitelijke situatie, is de positie van een Kamerlid dus een belangrijke factor in diens duiding van de impact van het regeerakkoord op de mogelijke invloed van de oppositie.

Tabel 5.7*Regeerakkoorden zetten de oppositie buiten spel, 1990 en 2025*

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	1990	2025	1990	2025
Helemaal mee oneens	1	7	1	-
Mee oneens	38	43	30	46
Niet eens, niet oneens	15	19	13	20
Mee eens	44	24	56	27
Helemaal mee eens	2	7	-	7
Totaal	100%	100%	100%	100%
N	137	58	75	41

5.4 Slotopmerking

Gegeven de voorkeuren van Kamerleden voor een kabinet dat op z'n minst ruime of meerderheidssteun heeft in de Tweede Kamer, is het opmerkelijk dat in de meest recente kabinetsformatie van 2026 relatief snel werd geopteerd voor een minderheidsvariant. De Kamerleden die in 2025 meewerkten aan ons onderzoek zagen die variant in meerderheid niet echt zitten. Het kan eventueel zo zijn dat juist de sceptici bij de verkiezingen het veld ruimden en voorstanders van een minderheidskabinet na de verkiezingen van 2025 in grotere getale aanwezig waren. Waarschijnlijker is het echter dat politieke leiders, geconfronteerd met diverse politieke blokkades en uitsluitingen, de minderheidsoptie, hoewel in zijn algemeenheid wellicht niet de voorkeursvariant, als praktisch gezien meest haalbare optie zagen. Of deze draai richting minderheidskabinet nu ook de percepties en oordelen van Kamerleden over minderheidskabinetten heeft veranderd – of zal doen veranderen – is voer voor een toekomstig Parlementsonderzoek.

6 Kamers en kabinet

6.1 Inleiding

In films en literatuur is het onderscheid tussen *flat* en *round characters* bekend. In het eerste geval gaat het om een statistische, niet uitgediepte en eendimensionale persoonlijkheid, in het tweede geval om een dynamische, multidimensionale en veelal meer gecompliceerde variant. Kijkend naar politici in het algemeen en parlementariërs in het bijzonder, lijkt de dominante indruk bij het grote publiek dat van een ‘platte persoonlijkheid’ te zijn, een beeld van ‘politici die in de Tweede Kamer eindeloos bezig zijn met politieke spelletjes en zelfprofilering’ en ‘zich te veel zouden richten op eigen- of partijbelang, en te weinig op het algemeen belang’ (van Noije & den Ridder, 2024, p. 5 resp. 44).

Is het zo simpel? Zoals in andere bijdragen in dit rapport zien we ook in dit hoofdstuk dat leden van de Tweede en Eerste Kamer uiteenlopende verschijningsvormen aannemen en diverse rollen spelen, afhankelijk van de positie waarin zij verkeren, de kwestie die aan de orde is en verhouding waarin zij zich tot andere actoren, in het bijzonder de regering, bevinden. Dat geldt niet slechts voor het individuele Kamerlid, maar evenzeer binnen de verhouding tussen collectieve actoren of instituties, zoals parlement versus regering en coalitie versus oppositie. Over dit zowel theoretisch-conceptueel als empirisch-praktisch in hoge mate ‘complexe verschijnsel’ (van Vonno, 2012, p. 131) van rolopvattingen en -gedragingen van volksvertegenwoordigers hieronder meer.

6.2 Verhouding tussen Kamerleden en ministers

Over de vraag naar de verhouding tussen regering en parlement woedt al sinds de vroegste ontwikkeling van het parlementaire bestel een levendig debat (vgl. o. a. Andeweg, 1992, 2015; Koole, 2018), dat een normatieve en feitelijke component kent. Hoe hoort het eigenlijk, hoe gaat het feitelijk? Zeker in een (recente) tijd waarin sprake zou zijn van ‘verrommeling van de parlementaire verhoudingen’ (Koole, 2025, p. 3), is het van belang enige helderheid te scheppen over die verhoudingen. Voor de kwalificatie van de relatie tussen regering en parlement wordt dan traditioneel het - enigszins problematische - begrippenpaar monisme-dualisme gebruikt. ‘Bij dualisme is er sprake van een machtscheiding tussen beide organen (...), terwijl die machtscheiding onder het monisme althans de facto vervaagd is’ (Louwerse & van Vonno, 2018, p. 180; vgl. o.a. Bovend’Eert & Kummeling, 2024, pp. 564-569; Koole, 2018).

Hoe zien hedendaagse Kamerleden zelf die verhoudingen? Zij hebben zich tenslotte in de dagelijkse parlementaire praktijk te verstaan tot en feitelijk te begeven in die verhouding, en hebben daar persoonlijke ervaring mee. Ten aanzien van de aangehangen norm zijn leden van de Staten-Generaal anno 2025 overwegend van mening dat het parlement de hoofdlijnen van het overheidsbeleid dient te bepalen (zie Tabel 6.1). Onder Tweede Kamerleden is een

meerderheid (60 procent) deze opvatting toegedaan, terwijl onder Eerste Kamerleden een grote minderheid (44 procent) zich op deze wijze positioneert. Dit duidt op een dualistische opvatting over de gewenste verhouding tussen regering en parlement, waarbinnen het parlement overwicht heeft.

Wat de senatoren betreft zien we in de loop der tijd geen aanzienlijke verschuiving van positie, maar onder Tweede Kamerleden kan fluctuatie of zelfs ontwikkeling in positionering worden gesignaleerd. Niet in de meest recente periode, gezien het gegeven dat ook in 2017 ongeveer 60 procent van mening was dat het parlement de hoofdlijnen van overheidsbeleid dient te bepalen, maar wel iets eerder. In de voorafgaande periode was dit namelijk onder Tweede Kamerleden met ongeveer 40 procent geen meerderheidspositie, terwijl in 1990 nog geen 30 procent deze positie innam (vooral omdat relatief veel ‘anderen’ kennelijk geacht werden de hoofdlijnen van het overheidsbeleid te bepalen).

Tabel 6.1

Norm en praktijk bepaling overheidsbeleid, diverse jaren

Norm: Wie **behoort** volgens u de hoofdlijnen van het overheidsbeleid te bepalen?

	Tweede Kamer						Eerste Kamer			
	1979	1990	2001	2006	2017	2025	1979	1990	2017	2025
Het parlement	43	29	37	43	61	60	44	35	50	44
De regering	30	32	37	35	17	24	36	26	22	34
De regering en de regeringsfracties	10	18	9	12	10	12	8	14	9	15
De regering en sociale partners	-	1	2	4	3	nvt	2	2	3	nvt
Anderen	17	20	16	6	9	3	11	24	16	7
Totaal	100%	100%	101%	100%	100%	99%	101%	101%	100%	100%
N	137	137	135	113	92	58	66	74	58	41

Praktijk: En wie bepaalt het overheidsbeleid **feitelijk**?

	Tweede Kamer						Eerste Kamer			
	1979	1990	2001	2006	2017	2025	1979	1990	2017	2025
Het parlement	9	6	14	16	17	19	12	8	21	15
De regering	10	19	25	17	12	14	19	14	16	15
De regering en de regeringsfracties	59	55	42	51	54	55	49	62	45	56
De regering en sociale partners	2	2	7	5	2	nvt	6	3	2	nvt
Anderen	20	16	13	11	15	12	14	12	17	15
Totaal	100%	100%	101%	100%	100%	100%	100%	99%	101%	100%
N	137	136	135	110	91	58	65	74	58	41

Opmerking: In het Parlementsonderzoek van 2025 is de antwoordmogelijkheid ‘de regering en sociale partners’ niet (meer) als optie aan respondenten voorgelegd.

Niet het parlement maar de regering dient de hoofdlijnen van het overheidsbeleid te bepalen, aldus in 2025 een kwart van de leden van de Tweede en een derde deel van de leden van de Eerste Kamer. Ook deze opvatting wijst op een voorkeur voor een dualistische verhouding tussen regering en parlement, maar met een overwicht voor de regering in plaats van het parlement. Zeker onder Tweede Kamerleden zien we op de langere termijn op normatief

vlak een verschuiving in positionering: in de periode 1979-2006 waren de groepen Kamerleden die meenden dat het parlement respectievelijk de regering het voortouw diende te nemen nog van min of meer vergelijkbare grootte, maar in het afgelopen decennium wijzen relatief meer leden van de Tweede Kamer vanuit normatief perspectief op het parlement als het dominante orgaan bij de bepaling van hoofdlijnen van overheidsbeleid.

In een monistische verhouding vloeien Kamerleden en kabinet als het ware samen; zij vormen een collectieve actor over de institutionele grens van Kamer en kabinet heen. Het is weliswaar slechts volgens kleine groepen van rond de tien procent van de Kamerleden de dominante norm dat regering en regeringsfracties gezamenlijk de hoofdlijnen van dat overheidsbeleid zouden moeten bepalen, maar dat laatste is en was eerder al volgens velen wel de praktijk. In 2025 geven leden van Tweede en Eerste Kamer in meerderheid (ongeveer 55 procent) aan dat het feitelijk zo is dat het de regering en regeringsfracties zijn die de beleidshoofdlijnen bepalen. In de Tweede Kamer is dit ook in eerdere jaren, behalve in 2001 toen ‘slechts’ ruim 40 procent die mening was toegedaan, de dominante ervaring, wat met enige fluctuatie eveneens het geval lijkt te zijn onder Eerste Kamerleden. Aldus zien we een zeer aanzienlijke en min of meer stabiele discrepantie tussen norm en feit: de parlementaire praktijk volgt volgens bescheiden minderheden van Kamerleden van nog geen 20 procent de dominante norm dat het ‘hun’ parlement dient te zijn dat de hoofdlijnen van het overheidsbeleid bepaalt.

Politiciologen hebben diverse verhoudingen waarin Kamerleden en ministers met elkaar omgaan uitgewerkt in ‘modes of executive-legislative relations’ (King, 1976) of ‘gedaanten’ van het parlement: ‘Het verkeer tussen regering en parlement (...) kan de gestalte aannemen van met elkaar conflicterende *instellingen*, maar ook van de *arena* waarin partijpolitieke onenigheid de boventoon voert. Dat verkeer heeft vervolgens vaak de trekken van de *marktplaats* waar levendige handel en ruil plaatsvindt tussen allerlei maatschappelijke belangen’ (van den Berg, 2009a/2020, p. 199; Andeweg, 1997; cursivering toegevoegd). Het parlement als ‘institutie’ en ‘arena’ komen grofweg overeen met respectievelijk het dualistische en het monistische model. Het parlement als ‘marktplaats’ is primair een beeldspraak voor de parlementaire verkokering die plaatsvindt door beleid specifieke zakelijke onderhandelingen tussen fractiespecialisten en de betrokken vakminister.

Gevraagd naar welke van deze beschrijvingen van de verhouding tussen Kamerleden en ministers het meest passend is, geeft in 2025 53 procent van de Tweede Kamerleden aan dat de typering dat kabinet en regeringsfracties tegenover de oppositie staan (het arenamodel) de algemene situatie het beste weergeeft (zie Tabel 6.2). In eerdere jaren was dat niet anders, al was de meerderheid die vond dat deze typering de meest passende was eerder deze eeuw iets groter. Mogelijk heeft de ambitie van het zittende kabinet-Schoof, dat als extraparlamentair wenste te worden gezien en in september 2024 in het slotwoord van het regeerprogramma onomwonden sprak van het ‘extraparlamentaire karakter van dit kabinet’, weerklink gevonden onder Kamerleden. Maar niet zoveel dat deze typering in 2025 dominant is.

Tabel 6.2

De verhouding tussen Tweede Kamerleden en ministers in verschillende situaties volgens Tweede Kamerleden, diverse jaren

	1990	2001	2006	2025
<i>In het algemeen</i>				
Kabinet vs. parlement	27	28	21	37
Kabinet en regeringsfracties vs. oppositie	58	65	76	53
Vakministers en Kamerspecialisten vs. specialisten op andere beleidsterreinen en generalisten	15	7	3	11
Totaal	100%	100%	100%	101%
N	132	132	110	57
<i>Bij de jaarlijkse behandeling van begrotingshoofdstukken</i>				
Kabinet vs. parlement	20	41	17	13
Kabinet en regeringsfracties vs. oppositie	49	38	76	77
Vakministers en Kamerspecialisten vs. specialisten op andere beleidsterreinen en generalisten	30	21	7	11
Totaal	99%	100%	100%	101%
N	136	136	110	56
<i>In het commissiewerk</i>				
Kabinet vs. parlement		41		35
Kabinet en regeringsfracties vs. oppositie		38		42
Vakministers en Kamerspecialisten vs. specialisten op andere beleidsterreinen en generalisten		21		23
Totaal		100%		100%
N		136		57
<i>Bij 'affaires' of rapporten van parlementaire enquêtecommissies</i>				
Kabinet vs. parlement	73	46	56	65
Kabinet en regeringsfracties vs. oppositie	25	52	39	23
Vakministers en Kamerspecialisten vs. specialisten op andere beleidsterreinen en generalisten	2	3	6	12
Totaal	100%	101%	101%	100%
N	130	130	109	58

Opmerking: Vraagformulering: 'Op kaart X staan drie min of meer gangbare typering van de verhouding tussen regering en parlement:

- Het kabinet staat tegenover het parlement als geheel;
- Kabinet en regeringsfracties staan tegenover de oppositie; en
- Vakministers en Kamerspecialisten op een bepaald beleidsterrein staan tegenover hun collega's op andere beleidsterreinen en generalisten, zoals de premier, de minister van Financiën, de fractieleiders en de financiële specialisten.

Welke van deze drie typering is volgens u in het algemeen de beste beschrijving van de feitelijke situatie?

De allicht beter bij een extraparlamentair kabinet passende typering van het kabinet tegenover de parlement als geheel is immers ook in 2025 volgens slechts een minderheid van 37 procent van de Tweede Kamerleden in algemene zin de beste typering voor de onderlinge verhouding. Niet institutie parlement versus institutie regering, maar vooral partijpolitieke

krachtsverhoudingen zijn volgens de meeste Tweede Kamerleden bepalend voor de verhouding van het parlement tot de regering en de totstandkoming van hoofdlijnen van beleid.

Daar komt bij dat het op enig moment bestaande beeld verre van statisch is: Kamer en Kamerleden kunnen afhankelijk van de kwestie die aan de orde is van kleur verschieten of een andere versnelling kiezen: ‘De metafoor van de ‘versnellingsbak’, bedacht door (...) Andeweg [1992], beoogt duidelijk te maken dat het om een dynamisch proces gaat, waarbij organen als regering en parlement (...) maar ook individuele politici voortdurend schakelen van de ene versnelling in de andere om zoveel mogelijk vaart te maken ten behoeve van het eigen gelijk’ (van den Berg, 2009b/2020, p. 202).

Bij de jaarlijkse behandeling van de begrotingsstukken is de indruk van een positionering van kabinet en regeringsfracties versus de oppositie tegenwoordig nog sterker aanwezig. Volgens drie van de vier Tweede Kamerleden was dit in 2025, evenals in 2006, de dominante verhouding. Dat is anders dan in eerdere jaren: in 2001 en 1990 was er nog geen meerderheid onder Tweede Kamerleden die meende dat bij de begrotingsbehandeling de scheidslijn tussen coalitie en oppositie liep. Overigens niet zozeer omdat in die eerdere jaren het institutionele onderscheid tussen regering en parlement van meer belang zou zijn, maar omdat in die jaren clusters van specialisten in kabinet en Kamer zich lieten onderscheiden van andere clusters op andere beleidsterreinen. Het beeld van parlementair gedrag als van actoren op een marktplaats, met aan uiteenlopende belangen gerelateerde politieke conflicten en strijd, blijkt inderdaad, zoals Andeweg (2015, p. 156) ruim tien jaar geleden reeds constateerde, ‘op zijn retour’, en houdt hooguit op een heel laag niveau ‘in het algemeen’ stand.

Merk overigens op dat in alle voorgelegde situaties, naast de dominante beelden van instituut of arena, die derde verschijningsvorm van de Kamer – ‘het crossparty model, ofwel het parlement als marktplaats’ waarin Kamerleden ‘voor een bepaalde maatschappelijke sector opkomen’ (Andeweg, 2015, p. 154) – aanzienlijk minder relevant is in de beleving van Tweede Kamerleden. Binnen commissieverband is deze typering nog het best passend volgens ruim 20 procent van de Kamerleden, maar ook daar is dit van de drie typering van de verhouding tussen regering en parlement de typering die volgens de kleinste afzonderlijke groep ondervraagden het meest geschikt is, zowel in 2025 als in 2017. Dat is opmerkelijk in het licht van de gerechtvaardigde verwachting dat binnen gespecialiseerde commissies, wellicht meer dan bij de jaarlijkse behandeling van de begroting, juist extra aandacht zou zijn voor de thematiek en de belangen van het ‘eigen’ beleidsveld dat in de betreffende commissie centraal staat (vgl. Andeweg, 1992, p. 179). Als gevolg van meerdere op elkaar ingrijpende institutionele en politiek-historische ontwikkelingen (Andeweg, 2015, pp. 154-157) is het beeld van het parlement als marktplaats echter relatief weinigzeggend geworden.

Hoe zeer de arena ook het dominante beeld of overheersende typering (geworden) is van hoe regering en parlement zich in hun onderlinge gedrag verhouden, er zijn nog altijd kwesties waarbij die verhouding bovenal getekend wordt door het institutionele onderscheid

tussen regering en parlement. Dat is volgens Tweede Kamerleden zo bij ‘affaires’ of rapporten van enquêtecommissies; volgens een ruime meerderheid van de in 2025 ondervraagde Tweede Kamerleden staan bij dit soort kwesties regering en parlement als instituties dualistisch ‘tegenover’ elkaar. Met enige goede wil kunnen we 2001 als de uitzondering zien die de regel bevestigt dat in dergelijke specifieke omstandigheden geschakeld wordt naar de institutionele versnelling, laten ook de gegevens voor 2006 en 1990 zien. Dat is niet zonder praktische betekenis, gegeven het feit dat sprake lijkt te zijn van een ‘herontdekking van de parlementaire enquête’: ‘De afgelopen jaren volgden parlementaire enquêtes elkaar in hoog tempo op, de ene was nog niet voorbij of de andere alweer begonnen’ (Kroeze, 2025, p. 7). Dat is nogal zwaar aangezet, maar het is een onmiskenbaar gegeven dat in de afgelopen decennia relatief veel parlementaire enquêtes gehouden (of nog lopend) zijn (zie voor een overzicht Kroeze, 2025, pp. 99-108), wat Kamerleden in staat stelde en stelt te schakelen naar de institutionele versnelling.

De eufemistische kwalificatie van het onderscheid tussen monisme en dualisme als ‘niet zonder problemen’ (Louwerse & van Vonno, 2018, p. 180) kan, gezien de geschetste drievoudige complicatie in hun veronderstelde verhouding, zonder meer in het algemeen worden gebruikt voor de staatsrechtelijk en politiek lastige, gemakkelijk verwarrende formele en feitelijke relatie tussen regering en parlement, tussen bewindslieden en Kamerleden.

In de loop der eeuwen blijkt het Nederlandse parlement, en in het bijzonder de Tweede Kamer, ‘zich in haar relatie tot het kabinet gestaag te hebben ontwikkeld van een staatsrechtelijk instituut tot een partijpolitieke arena, zij het met een lange periode waarin een internationaal ongebruikelijke mengvorm de verhoudingen kenmerkte. Dit beeld is iets te gestileerd. In bepaalde opzichten leeft het non-party model nog voort, vooral in parlementaire enquêtes’ (Andeweg, 2015, p. 154). Deze brede historische ontwikkeling heeft implicaties (gehad) voor de opstelling en het gedrag – en allicht voor het zelfbeeld – van Tweede Kamerleden, maar geeft in de aangebrachte nuancerings al aan dat niet altijd en overal sprake is van eenzelfde verhouding tussen Kamer en kabinet.

6.3 Regering en regeringsfracties

Het voorgaande hoofdstuk besteedde aandacht aan regeerakkoorden en hoe deze inwerken op de verhouding tussen regering en parlement (coalitie en oppositie). Hier staan we kort stil bij enkele andere aspecten van die relatie, met bijzondere aandacht voor de rol van de coalitie- of regeringsfracties. We zagen immers dat partijgenoten in Kamer en kabinet veelal samen optrekken. Binnen regeringscoalities bestaan er echter bronnen van conflict door aan coalities inherente spanningen, waarin politieke partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het kabinetsbeleid maar zich afzonderlijk verantwoorden bij verkiezingen (Martin & Vanberg, 2025). Dit stimuleert regeringspartijen allicht om stevig greep te houden op het beleidsproces én in de Tweede Kamer helder onderscheiden posities in te nemen.

De invloed van ministers op het eigen beleidsterrein, voortkomend uit onder meer hun ministeriële bevoegdheden en informatievoorsprong, biedt hun de gelegenheid om zich niet voortdurend alles aan te trekken van coalitieafspraken, maar punten uit het programma van de eigen partij of eigen standpunten proberen door te voeren (Andeweg, 2000b). In hoofdstuk 2 bleek dat ruim 70 procent van de Tweede Kamerleden het vaststellen of bewindspersonen zich houden aan afspraken met Kamerfracties een belangrijk doel vindt van deelname aan Kamervergaderingen. In zijn algemeenheid bestaat bij leden van de Tweede Kamer echter verdeeldheid over de vraag of de meeste ministers hun eigen beleidsvoorkeuren nastreven in plaats van die van de meerderheid van de (Tweede) Kamer (zie Tabel 6.3; vraag niet gesteld voor leden Eerste Kamer). Een groep van 25 procent is het (helemaal) oneens met deze stelling, een iets grotere groep van 35 procent is het er juist (helemaal) mee eens. De grootste groep van 40 procent houdt zich in dezen enigszins op de vlakte door het er mee eens noch oneens te zijn.

Tabel 6.3

Regeringsfracties en ministers gedurende de regeerperiode, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
<i>De meeste ministers streven hun eigen beleidsvoorkeuren na in plaats van de voorkeuren van de Kamermeerderheid</i>		
Helemaal mee oneens	4	
Mee oneens	21	
Niet eens, niet oneens	40	
Mee eens	31	
Helemaal mee eens	4	
Totaal	100%	
N	52	
<i>Ook als een voorstel niet raakt aan afspraken in het regeerakkoord, kan dat alleen met steun van alle regeringsfracties in beleid worden omgezet</i>		
Helemaal mee oneens	21	2
Mee oneens	65	34
Niet eens, niet oneens	6	17
Mee eens	8	39
Helemaal mee eens	-	7
Totaal	100%	99%
N	52	41
<i>Binnen de coalitie geeft kritiek door regeringsfracties op de uitvoering van beleid minder problemen dan kritiek op de inhoud ervan</i>		
Helemaal mee oneens	2	12
Mee oneens	35	66
Niet eens, niet oneens	22	10
Mee eens	40	7
Helemaal mee eens	2	5
Totaal	101%	100%
N	58	41

In een model van centralere besluitvorming in regeringscoalities geldt de informele regel dat elke regeringspartij een voorstel van een coalitiepartner kan blokkeren, ongeacht de specifieke portefeuilleverdeling tussen ministers (Tsebelis, 2002). Een dergelijke vetomacht

van regeringspartijen, uitgeoefend in ministerraad, onderraden en coalitie-overleggen, zou de eenheid van het kabinetsbeleid moeten waarborgen. Leden van de Tweede Kamer zijn echter uitgesproken en eensgezind als het gaat om de (overigens in strekking en betekenis enigszins complexe) stelling ‘Ook als een voorstel niet raakt aan afspraken in het regeerakkoord, kan dat alleen met steun van alle regeringsfracties in beleid worden omgezet’. Hiermee blijkt namelijk een grote meerderheid van 86 procent het (helemaal) oneens te zijn, daarmee implicerend dat niet per se alle regeringsfracties in die gevallen op een lijn hoeven te zitten, en tegelijkertijd aangevend dat er in dat geval niet alleen voor regeringsfracties maar tevens voor andere fracties kansen op bemoeienis met en invloed op de totstandkoming van beleid zijn. Senatoren zien dat anders: zij zijn sterk verdeeld, met een grotere groep (46 procent) die het er juist (helemaal) mee eens is en zo het samen-uit-samen-thuis van coalitiepartijen onderstreept, ‘tegenover’ 36 procent die de stelling ontkent en zich op de lijn van de Tweede Kamerleden positioneert.

De saamhorigheid van de coalitie – regeringspartijen in het parlement en ‘hun’ representanten in het kabinet – kan uiteraard onder druk komen te staan bij kritiek, zeker als die van Kamerleden komt die afbreuk lijken te doen van het dominante idee van twee handen op één buik. Die zorg blijkt onder meer uit de in 2021 openbaar gemaakte notulen van de ministerraad uit 2019 waaruit bleek dat het de norm onder ministers is dat het ‘in geen geval acceptabel [is] te noemen dat coalitiefracties een scherper standpunt innemen dan oppositiefracties’. Toenmalig minister-president Mark Rutte constateerde dat ‘het voeren van oppositiebeleid door coalitiefracties op beleidsinhoudelijk terrein minder problemen geeft dan wanneer dit plaatsvindt op het terrein van de uitvoeringspraktijk’. Tweede Kamerleden zelf zijn verdeeld over de vraag of het verschil maakt of de kritiek van regeringsfracties de uitvoering of de inhoud van beleid treft. Beide doen ertoe, maar de weging onder Tweede Kamerleden verschilt: iets minder dan 40 procent geeft aan dat de focus van de kritiek er niet toe doet, terwijl iets meer dan 40 procent meegaat met de stelling dat kritiek op de uitvoering van beleid minder problemen oplevert dan kritiek op de inhoud ervan. Ongeveer een op de vijf Tweede Kamerleden kiest de middenpositie het er niet mee eens en niet mee oneens te zijn, mogelijk mede ingegeven door het feit dat de stelling openlaat wat voor soort problemen voor wie dan precies het gevolg zouden zijn. Leden van de Eerste Kamer hebben overigens, met een grote meerderheid (78 procent) die de stelling weerspreekt dat er een verschillende impact is van de twee soorten kritiek, ook hier een behoorlijk andere waardering dan Tweede Kamerleden.

6.4 Slotopmerking

In zijn Rudy B. Andeweglezing van 2025 sprak Ruud Koole, als voormalig hoogleraar ‘in het bijzonder met betrekking tot de Nederlandse politiek en haar institutionele ontwikkeling’ iemand die er kijk op heeft, van een ‘verrommeling van de parlementaire verhoudingen’ die ‘voor iedereen zichtbaar’ zou zijn (Koole, 2025, p. 3), bijvoorbeeld op de dag van de (eerste) val

van het kabinet-Schoof, op 3 juni 2025. In zijn lezing voerde hij stevige argumenten aan voor deze prikkelende positie, maar gaf hij tevens en nog overtuigender aan dat die verhoudingen hoe dan ook gecompliceerd, ambigu en voortdurend in beweging zijn. Hoe een parlement zoals de Staten-Generaal zich formeel-staatsrechtelijk heeft te verhouden tot een regering en hoe dat ‘in het echt’ in zijn werk gaat, ook op het niveau van individuele actoren, is onderwerp van voortdurend debat onder staatsrechtgeleerden, politicologen, politici en anderen.

De (rol)modellen van deskundigen om die weerbarstige parlementaire werkelijkheid te duiden, blijken, hoe ingenieus ook, niet altijd even goed passend bij de parlementaire praktijk zoals deze door leden van Eerste en Tweede Kamer wordt ervaren of gepercipieerd. Een praktijk die volgens Kamerleden trouwens afwijkt van de norm, bijvoorbeeld bij de bepaling van hoofdlijnen van beleid: dat zouden *wij* moeten doen, aldus een meerderheid van de Tweede en grote minderheid van de Eerste Kamerleden – maar het zijn feitelijk volgens velen toch de regering en de regeringsfracties in het parlement die het voortouw hebben, in het algemeen, bij de jaarlijkse begrotingsbehandelingen en zelfs in het commissiewerk. Dat het in de praktijk regering en regeringsfracties zijn die de dienst uitmaken bij de bepaling van overheidsbeleid is overigens nog niet ten volle bevredigend of afdoende beschrijvend, zolang onbekend is wie hierbinnen het hardst aan de touwtjes trekt of trekken: bewindspersonen, Kamerleden, of deelgroepen van bewindspersonen en/of Kamerleden (vgl. Koole 2018, 2025; van Well et al., 2026). Toekomstig parlementsonderzoek kan allicht deze tip van de sluier oplichten.

De observatie dan wel verzuchting van de Staatscommissie Parlementair Stelsel dat het ‘lastig [is] om in de praktijk van het parlementaire stelsel recht te doen aan de door de meerderheid van de Kamerleden beleden norm van het staatsrechtelijk dualisme’ (2018, p. 69), is nog altijd actueel. Slechts als het parlement het zware middel van de parlementaire enquête inzet, verhouden regering en parlement zich volgens Tweede Kamerleden als onderscheiden instituties, in een overwegend dualistische relatie – maar dat is bepaald niet de dominante manier waarop Kamerleden anno 2025 opereren en functioneren. Maar misschien zit het ongemak van het hanteren van het onderscheid monisme-dualisme minder in de feitelijke gang van zaken, maar in een gemankeerd conceptueel kader: ‘Democratische politieke instellingen en hun werkwijze uitsluitend analyseren met het staatsrechtelijke begrippenpaar ‘monisme’ en ‘dualisme’: het doet aan de aard van hun werk en aan de dynamiek ervan volstrekt geen recht. (...) Politiek is zoveel interessanter’ (van den Berg, 2009b/2020, p. 203-204), zoals een *round character* zoveel interessanter is dan de platte variant.

7 De parlementaire oppositie

7.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk liet zien dat de tegenstelling tussen regeringscoalitie en oppositiefracties in de dagelijkse parlementaire praktijk meestal belangrijker is dan de formele institutionele scheiding tussen regering en parlement. De verhoudingen tussen Kamerleden van de oppositie en de regering zijn echter nog wel een slag complexer dan een eenvoudige tegenstelling tussen regering en oppositie suggereert, zo blijkt ook uit het Parlementsonderzoek 2025.

Van oppositiepartijen wordt welhaast per definitie verwacht dat ze de regering streng controleren en bekritiseren. En dat ze een alternatief bieden voor kiezers die ontevreden zijn met de regering en het regeringsbeleid. De 19^e-eeuwse Britse staatsman Lord Stanley vatte de rol van oppositiepartijen kort en bondig samen: ‘The Duty of an Opposition [is] very simple (...) to oppose everything, and propose nothing!’ (Ratcliffe, 2018). Iconisch zijn beelden van debatten in het Britse Lagerhuis, waar de *Prime Minister* en de *Leader of The Opposition* elkaar fel bestrijden. De gemoederen lopen regelmatig zo hoog op dat de parlamentsvoorzitter daar moet manen tot kalmte: ‘Order! Order!’.

In Nederland staan regerings- en oppositiefracties niet altijd zo scherp en confronterend tegenover elkaar. Sterker nog, oppositiefracties wijzen feitelijk weinig regeringsvoorstellen af: gemiddeld stemt slechts een vijfde tot een kwart van de oppositiekamerleden tegen wetgeving (Louwerse & van Well, 2026). Zestig jaar geleden luidde de conclusie van wijlen Hans Daalder zelfs al dat ‘oppositie in de Nederlandse politiek neigt op te lossen in het systeem, in plaats van een eigen karakter aan te nemen’ (Daalder, 1966, p. 222; eigen vertaling). Sindsdien is er wellicht veel veranderd, maar de eigen en eigenstandige rol van oppositiepartijen in een meerpartijstelsel zoals het Nederlandse is ook tegenwoordig niet altijd duidelijk (Louwerse & Zorina, 2025). Enkele in 2025 voor het eerst in het parlementsonderzoek aan Kamerleden voorgelegde vragen geven nieuwe inzichten in hoe Kamerleden van oppositiefracties keuzes overwegen of maken ten aanzien van hun opstelling ten opzichte van de regering.

7.2 Val van het kabinet als politieke missie?

Volgens een klassiek Westminster-perspectief heeft de parlementaire oppositie nauwelijks invloed op het kabinetsbeleid, hooguit via het aandragen van goede argumenten en het vertragen van wetgevingsprocessen (King, 1976, p. 18). De oppositie is volgens deze visie bovenal een ‘regering in wording’, die er alleen maar naar kan streven de volgende verkiezingen te winnen om de zittende regering te vervangen. Die dominante wens om het kabinet te vervangen kan oppositiepartijen er bijvoorbeeld toe aanzetten om het zittende kabinet zoveel mogelijk dwars te zitten of conflicten binnen de regering aan te wakkeren, met vervroegde verkiezingen en een nieuw kabinet tot beoogd gevolg.

Onder Nederlandse Kamerleden bestaat voor deze rolopvatting heel erg weinig steun: slechts 10 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden en 4 procent van de Eerste Kamerleden is het (helemaal) eens met de uitspraak dat de oppositie tot doel moet hebben het kabinet zo snel mogelijk te laten vallen (zie Tabel 7.1). Niet geheel onverwacht is de steun voor deze uitspraak bij leden van de coalitiefracties nog lager (2 procent) dan bij leden van de oppositiefracties (14 procent).

Tabel 7.1

Opvattingen over de uitspraak dat de oppositie tot doel moet hebben het kabinet zo snel mogelijk te laten vallen, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal eens	5	2
Eens	5	2
Niet eens, niet oneens	7	10
Oneens	48	42
Helemaal oneens	35	44
Totaal	100%	100%
N	58	41

Meerdere Kamerleden van de oppositie benadrukken in hun toelichting op het gegeven antwoord dat een dergelijke opstelling afhangt van een politieke weging waarin het profiel van het zittende kabinet een voorname rol speelt: ‘Nu zeg ik helemaal eens, maar ik vind dat niet per definitie, maar ik vind met dit kabinet dat wel.’ En: ‘In dit geval vind ik het wel zo, maar er zijn ook wel eens kabinetten geweest waarbij dat niet het geval was.’ Het kabinet-Schoof, dat ten tijde van de vraaggesprekken van het Parlementsonderzoek 2025 regeerde, had een uitgesproken rechts profiel en was door de deelname van de PVV bij met name de linkse oppositie zacht gezegd controversieel. Binnen de oppositie was 18 procent van de Kamerleden die zichzelf ideologisch gezien relatief links positioneren het dan ook (helemaal) eens met de uitspraak dat de oppositie het kabinet tot val moet zien te brengen, terwijl geen enkel relatief rechts Kamerlid uit de oppositie deze stelling onderschreef.²

De politieke logica van deze oppositiestrategie – ‘throw the rascals out!’ – ligt in de Nederlandse verhoudingen minder voor de hand. Het voor Nederland zo kenmerkende meerpartijenstelsel maakt toekomstige coalities en regeringsdeelname onzeker. De echte machtsvraag ontstaat hier pas ná de verkiezingen, tijdens de kabinetsformatie waarin partijen met elkaar onderhandelen over een nieuwe coalitieregering. En gezien het verschijnsel dat bij Nederlandse kabinetswissels in de praktijk altijd ten minste één regeringspartij ook onderdeel is van de nieuwe regeringscoalitie, kunnen oppositiepartijen vervolgens alleen aan de macht komen als zij een coalitie aangaan met één of meer voormalige regeringspartijen (Otjes, 2020).

² Kamerleden is gevraagd in welke mate zij zichzelf als links of rechts zien en zichzelf te plaatsen op een antwoordschaal waarbij 0 ‘links’ en 10 ‘rechts’ betekent. De Kamerleden die 5 of lager antwoordden zijn hier beschouwd als relatief links en de Kamerleden die 6 of hoger antwoordden als relatief rechts.

Oppositiepartijen brengen toekomstige regeringsdeelname daarenboven mogelijk in gevaar door zich vijandig tegenover de regering op te stellen (Walter, 2010). Dit kan oppositiepartijen ertoe brengen zich coöperatief op te stellen tegenover de regering, om zo hun welwillendheid, betrouwbaarheid en verantwoordelijkheidsgevoel te tonen als potentiële partners in een toekomstige coalitie (Louwerse et al., 2017; van Well, 2025): ‘Indien een oppositiepartij meer wil zijn dan een getuigenispartij en in de toekomst regeringsverantwoordelijkheid niet wil uitsluiten dan heeft dat onvermijdelijk een matigende invloed op het oppositioneel gedrag,’ aldus oud-Kamerlid en -minister Ed van Thijn (2001, p. 12).

Toch bestaat er onder ondervraagde Tweede Kamerleden bepaald geen consensus over deze politieke ‘wijsheid’. Dat scherpe oppositie toekomstige regeringsdeelname automatisch schaadt, wordt door weinigen gezien of erkend (zie Tabel 7.2). Slechts 14 procent is het (helemaal) eens met de uitspraak dat oppositiefracties die zich sterk afzetten tegen de regering hun kans op toekomstige regeringsdeelname verkleinen. ‘Je weet nooit hoe het weer hierna is,’ aldus een Kamerlid van een regeringsfractie. Een ruime tweederde meerderheid is het echter (helemaal) oneens met de bewering dat oppositiefracties die zich sterk afzetten tegen de regering hun kans op toekomstige regeringsdeelname verkleinen.

Tabel 7.2

Opvattingen onder Tweede Kamerleden over de uitspraak dat oppositiefracties die zich sterk afzetten tegen de regering hun kans op toekomstige regeringsdeelname verkleinen, 2025

Helemaal eens	3
Eens	10
Niet eens, niet oneens	19
Oneens	57
Helemaal oneens	10
Totaal	99%
N	58

7.3 Invloed op het beleid

Dat de oppositie niet slechts uit is op een machtswisseling ligt waarschijnlijk ook aan de invloed die oppositiefracties vanuit die oppositiepositie kunnen uitoefenen op het regeringsbeleid. In Nederland hoeven zij niet per se te wachten tot zij de regering hebben afgewisseld om invloed op het beleid uit te kunnen oefenen. Vanzelfsprekend hebben regeringspartijen meer invloed op de hoofdlijnen van het overheidsbeleid dan oppositiepartijen, en regeerakkoorden zetten de oppositie in meer of mindere mate buiten spel, althans volgens de helft van de ondervraagde oppositiekamerleden (zie ook hoofdstuk 5). Maar toch valt er in het Nederlandse parlement als oppositiefractie in termen van beleid het een en ander binnen te halen. Om het overheidsbeleid te beïnvloeden zijn er tenslotte meer opties voor oppositiepartijen dan mokkend op je handen zitten en wachten op je beurt om te regeren. Juist het Nederlandse parlement biedt hiervoor relatief veel mogelijkheden, ook internationaal vergeleken (zie Garritzmans, 2017). Zo hebben

de Eerste en Tweede Kamer uitgebreide stelsels van commissies die wetgeving voorbereiden; voorstellen die specialisten van oppositiefracties doen, nemen bewindspersonen en/of regeringsfracties soms over. De in hoofdstuk 2 gepresenteerde bevindingen lieten zien dat het volgens ruim 90 procent van de ondervraagde Kamerleden inderdaad in meer of mindere mate het geval is dat de oppositie in Kamercommissies invloed kan uitoefenen op de regering.

De ondervraagde Kamerleden zijn desalniettemin enigszins verdeeld over de mate waarin oppositiefracties daadwerkelijk invloed hebben op het regeringsbeleid; 43 procent van de ondervraagde Kamerleden is het (helemaal) oneens met de uitspraak dat oppositiefracties *grote* invloed hebben op het regeringsbeleid (zie Tabel 7.3). Een relatief grote groep, met name in de Tweede Kamer, neemt een neutrale positie in. Geen enkel Kamerlid is het *helemaal* eens met deze uitspraak; ruim een vijfde van de ondervraagde Tweede Kamerleden is het ermee eens, terwijl ruim een derde van de ondervraagde Eerste Kamerleden het hiermee eens is.

Tabel 7.3

Opvattingen over de uitspraak dat de oppositiefracties grote invloed hebben op het regeringsbeleid, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal eens	-	-
Eens	22	34
Niet eens, niet oneens	36	22
Oneens	35	44
Helemaal oneens	7	-
Totaal	100%	100%
N	58	41

Hoe deze inschatting zich verhoudt tot het verleden is helaas niet te bepalen. Niet eerder immers kwam de rol van de oppositie in het Parlementsonderzoek zo uitgebreid en expliciet aan bod, hoewel in 1979 toenmalige Kamerleden wel werd gevraagd te reageren op de uitspraak ‘de regeringscoalitie regeert, de oppositie is machteloos’. De antwoorden op die vraag laten zich moeilijk vergelijken met de gegevens uit 2025, maar ook toen vonden relatief meer Tweede Kamerleden dan Eerste Kamerleden de oppositie machteloos (50 procent versus 35 procent).

Dat Eerste Kamerleden de invloed van de oppositie iets groter inschatten dan Tweede Kamerleden ligt voor het meest recente parlementaire verleden mogelijk aan de getalsmatige verhouding tussen regerings- en oppositiefracties in de Eerste Kamer. Sinds 2010 beschikken regeringscoalities daar meestal niet over een meerderheid. Daardoor zijn kabinetten aangewezen op steun van oppositiepartijen om wetgeving aangenomen te krijgen. Volgens een ondervraagde senator betekent dit dat regeringen ‘gewoon afhankelijk [zijn] van de steun van de oppositie’. Dit besef creëert voor oppositiefracties mogelijkheden om beleidsconcessies af te dwingen, zoals de volgende uitspraken van ondervraagde Kamerleden illustreren:

‘Je kunt heel veel invloed hebben als 50PLUS. Die boert er enorm goed bij dat [de regeringspartijen] vaak één stem nodig hebben. OPNL idem dito. Die hebben veel meer

invloed, omdat ze de *swing vote* hebben. Dat zijn oppositiepartijen die heel veel invloed kunnen hebben.’ (Eerste Kamerlid, oppositiefractie)

‘Maar ja, als je niet nodig bent, dan is het moeilijk. Maar omdat in de Eerste Kamer de oppositiepartijen nodig zijn om die meerderheid te krijgen, dat is gewoon echt een fundamenteel andere situatie dan als de coalitie ook in de Eerste Kamer een meerderheid heeft.’ (Eerste Kamerlid, oppositiefractie)

Al vroeg in het wetgevingsproces houden ministers dan ook rekening met een oppositiemeerderheid in de senaat. Dat biedt kansen aan die Eerste Kamer, zoals een Eerste Kamerlid uitlegt: ‘Je ziet ook dat zelfs de oppositiefracties in de Tweede Kamer – want eigenlijk hebben ze daar nauwelijks machtsmiddelen, want daar is er een comfortabele meerderheid voor de regering – de situatie in de Eerste Kamer gebruiken om hun doelen in de Tweede Kamer te bereiken.’

Tegelijkertijd kunnen oppositiefracties ook zonder doorslaggevende meerderheidspositie beleidsinvloed realiseren; een ruime meerderheid van de ondervraagde Kamerleden (72 procent in de Tweede Kamer, 58 procent in de Eerste Kamer) is het (helemaal) eens met de uitspraak dat oppositiepartijen substantiële aanpassingen in het regeringsbeleid kunnen bewerkstelligen, ook wanneer zij (getalsmatig) niet nodig zijn voor een parlementaire meerderheid (zie Tabel 7.4). Meerdere Kamerleden wijzen ter toelichting op anticiperend gedrag van bewindspersonen. Een senator van een oppositiepartij merkte op dat succesvolle samenwerking vraagt om relatieopbouw. Ministers die regelmatig tegemoetkomen aan wensen van de oppositie, ook als hun steun getalsmatig niet strikt nodig is, zullen vervolgens allicht gemakkelijker steun krijgen wanneer de oppositiepartij wel nodig is voor een meerderheid: ‘Alleen maar vragen op het moment dat je echt iets nodig hebt, dat werkt niet. Dat is geen relatie opbouwen.’

Tabel 7.4

Opvattingen over de uitspraak dat ook oppositiefracties die niet nodig zijn voor een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer kunnen substantiële aanpassingen in het regeringsbeleid bewerkstelligen, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal eens	10	10
Eens	62	48
Niet eens, niet oneens	12	20
Oneens	12	20
Helemaal oneens	6	3
Totaal	102%	101%
N	52	40

Het oordeel over of de perceptie van de invloed van de oppositie hangt overigens sterk af van het perspectief van het Kamerlid (zie Tabel 7.5). Slechts 14 procent van de oppositieleden

vindt dat de oppositie grote invloed heeft (ruim 60 procent vindt van niet), terwijl maar liefst 42 procent van de coalitieleden deze mening heeft. Kamerleden wijzen daarbij op het onderscheid tussen meer technische wetgeving en politiek-controversiële kwesties. Zo stelde een Tweede Kamerlid van de oppositie dat een amendement van de oppositie ‘prima [kan] worden aangenomen, wat op een wet een behoorlijke wijziging is. Maar [de oppositie zal] niet het stikstofbeleid kunnen kantelen’. Ook met betrekking tot beleid met grote financiële gevolgen is de mogelijkheid tot invloed door de oppositie volgens Kamerleden klein.

Tabel 7.5

Opvattingen over de uitspraak dat de oppositiefracties grote invloed hebben op het regeringsbeleid, 2025

	Coalitiefracties	Oppositiefracties
Helemaal eens	-	-
Eens	42	14
Niet eens, niet oneens	35	26
Oneens	23	53
Helemaal oneens	-	8
Totaal	100%	101%
N	48	51

7.4 Profilering versus samenwerking

Constructieve samenwerking tussen de regering en de oppositiefracties kan potentieel ten koste gaan van de klassieke rollen van de oppositie om de regering te bekritisieren en voor de kiezer herkenbare alternatieven aan te dragen. Het is immers moeilijk om geloofwaardig kritiek te uiten op beleidsresultaten waaraan een oppositiepartij zelf substantieel heeft bijgedragen. Het wordt dan ook wel aangenomen dat oppositiepartijen een constructieve samenwerking moeten afwegen tegen profileren tegenover het kabinet (van Well, 2025).

Er bestaan onder politici en kiezers verschillende opvattingen over de manier waarop oppositiepartijen zich zouden moeten opstellen ten opzichte van de regering. Om daar een beter beeld van te krijgen, is aan Tweede Kamerleden gevraagd om zich te plaatsen op een schaal met aan het ene uiterste ‘oppositiepartijen moeten altijd zoeken naar compromissen met de regering’ en met als andere uiterste ‘oppositiepartijen moeten zich altijd verzetten tegen de regering’ (zie Tabel 6.6). Dat het hier een waar dilemma betreft, kan worden afgeleid uit het feit dat de grootste minderheid (46 procent) de middenpositie kiest. Als we deze positie buiten beschouwing laten, blijken meer Kamerleden te neigen naar het zoeken van compromissen met de regering (37 procent) dan naar het altijd verzetten tegen de regering (18 procent). Uiterste posities zijn overigens weinig populair. Er zijn echter wel duidelijke verschillen tussen Kamerleden van verschillende fracties. Leden van oppositiefracties zijn bijvoorbeeld gemiddeld meer geneigd tot verzet dan leden van regeringsfracties (gemiddelde scores 4,6 resp. 3,3).

Dezelfde vraag is overigens in 2023 gesteld aan de deelnemers van het Nationaal Kiezersonderzoek. Onder kiesgerechtigden blijkt dan het aandeel dat de middenpositie kiest

minder groot (36 procent). Maar ook onder kiezers is de steun voor het zoeken naar compromissen met de regering aanzienlijk groter (44 procent) dan voor het verzetten tegen de regering (23 procent).

Tabel 7.6

Voorkeuren voor oppositiedrag van Tweede Kamerleden (2025) en kiezers (2023) (%)

	Altijd zoeken naar compromissen met de regering					Altijd verzetten tegen de regering		N
	1	2	3	4	5	6	7	
Tweede Kamerleden	-	10	27	46	8	6	4	52
Kiezers	7	12	25	36	16	4	3	3.753

Bron: Parlementsonderzoek 2025 en Nationaal Kiezersonderzoek 2023

Verder blijkt dat slechts 14 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden en 9 procent van de Eerste Kamerleden het (helemaal) eens zijn met de uitspraak dat steun aan regeringsbeleid schadelijk is voor het oppositieprofiel (zie Tabel 7.7). Veel Kamerleden benadrukken dat deze afweging juist sterk afhankelijk is van de politieke context. ‘Soms is het schadelijk, soms is het behulpzaam. Dat is afhankelijk van wat voor oppositie je bent. Misschien helpt het [de SGP of JA21] juist als zij de regering steunen, want de regering is gewoon meer dicht bij hun signatuur,’ aldus een Eerste Kamerlid. Ook andere Kamerleden benadrukken dat de politieke context cruciaal is. Zo gaf een Tweede Kamerlid uit de oppositie aan: ‘Met dit kabinet wel. Dus dit is nu wel, maar bij vorige kabinetten was dat niet zo.’ Een senator sloot daarbij aan met de constatering: ‘Dat geldt nu zeker voor ons. Maar ja, het is ook wel een heel uitzonderlijke situatie.’ Deze uitspraken illustreren dat ideologische afstand tot het kabinet, electorale concurrentie en actuele politieke verhoudingen in combinatie (mede)bepalend zijn voor de verhouding tussen regering en oppositie.

Tabel 7.7

Opvattingen over de uitspraak dat het voor oppositiefracties schadelijk is voor het eigen profiel om het regeringsbeleid te steunen, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal eens	-	2
Eens	14	7
Niet eens, niet oneens	29	27
Oneens	50	54
Helemaal oneens	7	10
Totaal	100%	100%
N	58	41

7.5 Slotopmerking

De verhouding tussen de parlementaire oppositie en de regering is van groot belang voor de dynamiek binnen en het functioneren van de parlementaire democratie. De gegevens van het Parlementsonderzoek 2025 laten zien dat de meeste Tweede Kamerleden het voeren van oppositie beschouwen als een balanceeract tussen samenwerken, iets proberen te bereiken en het zich onderscheiden en ‘dwarszitten’ van het kabinet. De opstelling van oppositiefracties in de Tweede Kamer hangt daarbij af van de ideologische afstand tot het kabinet en de actuele politieke verhoudingen. Sinds het aantreden van het minderheidskabinet-Jetten in 2026 heeft de parlementaire oppositie overigens nog meer troeven, namelijk doorslaggevende stemmen, in handen. In ruil voor benodigde parlementaire steun valt er voor oppositiefracties meer te halen dan in het verleden toch al het geval was, maar tegelijkertijd moeten zij voortdurend ook hun onderscheidende profiel bewaken.

8 Kiezers en Kamerleden

8.1 Inleiding

Het lijkt simpel: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’, aldus artikel 50 van de Grondwet. De stelligheid en bondigheid van dit meer dan twee eeuwen oude artikel zijn echter misleidend (voor de geschiedenis van het artikel, zie Voermans, 2023, pp. 414-416). De politieke praktijk is immers aanzienlijk gecompliceerder dan die enkele zin doet vermoeden, onder meer vanwege de meerduidigheid van het idee van ‘vertegenwoordigen’ (zie o.a. Pitkin, 1967). Dit is extra van belang bij een verschuiving van duiding van het betreffende grondwetsartikel vanwege de verwijzing naar het hele volk van primair historische - met nadruk op de oorspronkelijke ambitie om te breken met de regionale vertegenwoordiging - naar ‘een meer eigentijdse en normatieve uitleg’, waarbij de kernvraag is wat vertegenwoordigen eigenlijk en feitelijk dient in te houden (vgl. Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018, p. 43).

De meerduidigheid van het concept vertegenwoordiging werkt door in de beoordeling van het functioneren van de Nederlandse democratie in het algemeen en het parlement, eerst en vooral de Tweede Kamer als direct gekozen volksvertegenwoordiging, in het bijzonder. Zo is de ten minste prikkelende maar allicht schokkende kwalificatie ‘nepparlement’ - schokkend te meer als dat oordeel wordt gevelde *in* de Tweede Kamer *door* een volksvertegenwoordiger, zoals door Geert Wilders tijdens de Algemene Beschouwingen van september 2015 (zie RTL Nieuws, 2015) - misschien zelfs wel maar misschien ook niet vanuit wetenschappelijk perspectief verdedigbaar, in hoge mate afhankelijk van de vraag wat (volks)vertegenwoordiging in essentie inhoudt en hoe zulks empirisch kan worden vastgesteld (zie o.a. Hakhverdian & Schakel, 2017, ‘versus’ Andeweg, 2018a).

Met wetenschappelijke bespiegelingen over het conceptualiseren en operationaliseren van het inherent problematische en betwiste concept ‘vertegenwoordiging’ zijn Kamerleden bij hun dagelijkse werkzaamheden echter niet geholpen. Eenmaal verkozen en beëdigd hebben zij, individueel en in gezamenlijkheid, simpelweg uitvoering te geven aan het grondwettelijke gebod van artikel 50. Hoe ze dat praktisch denken te moeten doen, maken zij zelf uit, ieder voor zich. Via het Parlementsonderzoek krijgen we daar een indruk van, alsook van de vraag of die (taak)opvatting van het voorname ambt van volksvertegenwoordiger in de loop der tijd al dan niet veranderd is.

8.2 Politieke vertegenwoordiging en rolopvattingen van Kamerleden

De belangrijkste vraagstukken over vertegenwoordiging richten zich op wie parlementsleden vertegenwoordigen en op welke manier zij dat doen. Volgens het Grondwetsartikel is de ‘focus’ van vertegenwoordiging van de leden van de Staten-Generaal ‘het gehele Nederlandse volk’. Bij andere mogelijk foci van vertegenwoordiging dienen parlementsleden andere (deel)belangen.

Voor 2025 (en aan de kanttekening van de relatief lage, enigszins scheve respons herinneren we hier nog even) zien we dat ongeveer de helft (48 procent) van de ondervraagde Kamerleden zichzelf in de eerste plaats als vertegenwoordiger van alle kiezers beschouwt (zie Tabel 8.1). Dat is een iets groter aandeel dan in eerdere jaren en ruim meer dan in 1990 toen slechts één op de drie Kamerleden zichzelf zo beschouwde. En hoewel het electoraat strikt genomen niet identiek is aan het gehele Nederlandse volk – in 2023 telde de Nederlandse bevolking op tot ongeveer 17,9 miljoen, was het aantal kiesgerechtigden ongeveer 13,5 miljoen en stemde bij de Tweede Kamerverkiezing van 22 november ongeveer 10,5 miljoen burgers –, geven deze Kamerleden aldus aan in hun taakopvatting dicht bij de letter en vooral de geest van de Grondwet te willen blijven.

De groei van het aandeel Tweede Kamerleden met een ‘brede’ taakopvatting gaat samen met een voorzichtige daling van het aandeel dat zichzelf primair als vertegenwoordiger van de kiezers van de eigen partij ziet, van 63 procent in 1990 naar 50 procent in 2025. Het aandeel dat in de eerste plaats de eigen partijleden vertegenwoordigt, was eerder en is nogmaals in 2025 verwaarloosbaar klein, wat met name sinds 2006 allicht minder mag verbazen onder meer gezien het feit dat een deel van de Kamerleden namens een de facto ledenloze partij (de PVV) volksvertegenwoordiger is. Anno 2025 is er, kortom, voor de eerste keer in de recente parlementaire geschiedenis zoals we die reconstrueren op basis van het Parlementsonderzoek, voor elk Kamerlid dat zichzelf beschouwt als primair vertegenwoordiger van de kiezers van de eigen partij eveneens een Kamerlid dat zichzelf veeleer vertegenwoordiger van alle kiezers acht.

Tabel 8.1

Als Kamerlid beschouw ik mezelf in de eerste plaats als een vertegenwoordiger van..., diverse jaren

	Tweede Kamer				
	1990	2001	2006	2017	2025
Leden van de partij	5	5	3	1	2
Kiezers van de partij	63	58	58	59	50
Alle kiezers	32	36	39	40	48
Totaal	100%	99%	100%	100%	100%
N	137	132	110	90	58

Echter, zelfs als Kamerleden zichzelf primair zien als vertegenwoordiger van de kiezers van hun partij, wil dat nog niet zeggen dat zij een-op-een de standpunten van die kiezers in de Kamer verwoorden en proberen te doen gelden. Als dat al mogelijk zou zijn bij een min of meer heterogene en wat hun inhoudelijke standpunten betreft niet per se door vertegenwoordigers gekende achterban. De verhouding tot hun kiezers is dan ook al langere tijd onderwerp van wat in de internationale literatuur de ‘mandate-independence controversy’ wordt genoemd, dat wil zeggen de kwestie of een volksvertegenwoordiger primair diens kiezers volgt in standpunten dan wel onafhankelijk daarvan tot een eigen standpunt en positiebepaling komt, onafhankelijk van wat de kiezers van mening zijn (Pitkin, 1967; zie over deze kwestie voor de Nederlandse

casus diverse bijdragen in Andeweg, 2018b). De eerste opvatting wordt in onderzoek naar ‘stijlen’ van volksvertegenwoordiging de rolopvatting van *delegate* (of ‘lasthebber’) genoemd. De laatste positie wordt de opvatting van *trustee* (of ‘gemachtigde’) genoemd (Eulau & Wahlke, 1959) en is famous verwoord door Edmund Burke in een speech uit 1774 voor de kiezers van Bristol: ‘Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion’ (in Kurland & Lerner, 1987).

In de loop der tijd heeft Burke, waar het de normstelling voor volksvertegenwoordigers betreft, steeds minder volgers in het Nederlandse parlement (zie ook Andeweg, 2018b, p. 144). In 1972 gaf een ruime meerderheid van 72 procent aan dat bij een verschil van mening tussen kiezers en Kamerlid het lid van de Tweede Kamer de eigen mening diende te volgen, maar in 2025 (en in 2017) is die Burkeaanse positie de geldende norm voor nog slechts een bescheiden minderheid van 22 procent (zie Tabel 8.2). In de Eerste Kamer lijkt een vergelijkbare terugtocht van Burke zichtbaar, maar met een daling van 71 procent in 1972 tot 40 procent in 2025 in iets zwakkere mate. Het blijkt overigens niet zo te zijn dat deze norm verlaten is om de positie in te nemen dat bij een dergelijk verschil van inzicht de mening van de eigen kiezers dient te worden gevolgd. Die mening werd en wordt aangehangen door kleine minderheden in zowel Tweede als Eerste Kamer, in 2025 17 respectievelijk 10 procent, en is volgens het Parlementsonderzoek door nooit meer dan één op de vijf nationale volksvertegenwoordigers aangehangen.

Tabel 8.2

Bij verschil van mening met kiezers moet Kamerlid stemmen in overeenstemming met..., diverse jaren

	Tweede Kamer							Eerste Kamer			
	1972	1979	1990	2001	2006	2017	2025	1979	1990	2017	2025
Mening kiezers	7	7	10	21	19	12	17	13	7	-	10
Eigen mening	71	64	56	40	49	22	22	71	62	32	40
Hangt ervan af	22	29	34	40	32	66	60	16	32	68	50
Totaal	100%	100%	100%	101%	100%	100%	99%	100%	101%	100%	100%
N	141	129	130	129	104	90	58	62	73	57	40

Wat we vooral zien, is dat Kamerleden door hun normatieve bril ‘genuanceerder’ zijn gaan kijken naar gewenst stemgedrag als de eigen mening van de volksvertegenwoordiger en die van de achterban uiteenlopen. In 2025 opteerde 60 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden voor de antwoordoptie ‘dat hangt ervan af’, vergelijkbaar met het aandeel in 2017 en in 2025 iets hoger dan onder leden van de Eerste Kamer (50 procent). Op de gestelde open vervolgvraag waarvan dat dan zou afhangen, kwamen uiteenlopende antwoorden, maar in die antwoorden leken toch wel degelijk vooral politieke nazaten van Burke aan het woord. Zie ter illustratie de antwoorden van een kwartet leden van de Tweede Kamer:

- ‘Het algemeen belang. Uiteindelijk ben je als volksvertegenwoordiger ook verantwoordelijk om over totaal van alle belangen te wegen. En als je iedere keer alleen maar voor een deelgroep opkomt, dan kan het uiteindelijk een ongewenst resultaat zijn. Dus je hebt een bredere verantwoordelijkheid dan alleen voor je kiezers.’
- ‘Ik vind dat je die dingen moet matchen met elkaar. Je hebt je rekenschap te geven van de mening van je kiezers. Dat is een heel belangrijke input. Maar het is ook niet voor niets dat je afgevaardigde ben en dat zij gezegd hebben ga jij dat maar doen en verdiep je daar maar in en maak op basis daarvan mijn keuze. Je hebt de ruimte om daar ook een eigen keuze in te maken. Als je iets zou doen waarvan je denkt dat het na alles afwegende in het belang is van, nou ja, ik noem maar iets, maar iets groots, het land of een bepaalde sector. Dan moet je dat kunnen doen. Anders word je denk ik louter een stemkastje van je kiezers. Dat lijkt me ook niet de bedoeling.’
- ‘Namelijk landsbelang gaat altijd voor. Dus op het moment dat het in het belang van het land is om iets te doen waar jij of je eigen kiezer niet blij mee bent, moet je het toch doen.’
- ‘Soms kunnen bijvoorbeeld bepaalde wetten of bepaalde zaken die we met z'n allen hebben afgesproken niet de mening van de kiezers vertolken. Maar is het wel belangrijk voor het landsbelang? Om toch dan ja te zeggen? Dus dan zou ik eigenlijk zeggen stemmen volgens de eigen mening. Maar het gaat ook niet om mij, dus het gaat natuurlijk om mijn mening, maar het gaat om de afweging die ik maak. Over het algemeen landsbelang.’

Kiezers zelf maken overigens, volgens de gegevens van het Leids Kiezersonderzoek 2023 (LeiKo 2023) (zie Universiteit Leiden, 2023), een andere keuze in het primair voor Kamerleden geldende dilemma. Op de vraag wat dient te geschieden als ‘politici denken dat de meeste van hun kiezers een andere mening over een bepaalde kwestie hebben dan zij’, geeft van de 2.277 kiesgerechtigden die hierover voorafgaande aan de Kamerverkiezing van november 2023 een mening had ongeveer de helft (48 procent) aan dat dan dient te worden gestemd volgens de mening van de kiezers, terwijl slechts een op de tien (11 procent) aangeeft dat de betrokken politicus dient te stemmen volgens de eigen mening. Zoals bij Kamerleden is een aanzienlijke groep kiezers een ‘genuanceerd’ oordeel toegedaan; 42 procent geeft aan dat het ervan afhangt, waarbij nadere informatie ten aanzien van dat oordeel echter helaas ontbreekt.

In een poging een scherper beeld te krijgen van de functie-invulling van Kamerleden, is aan leden van de Tweede Kamer ook in 2025 gevraagd op welk aspect in de relatie tussen kiezers en verkozenen zij de nadruk leggen. Loopt die relatie dan als het ware van onderaf naar boven of van bovenaf naar beneden (Andeweg & Thomassen, 2005; Esaiasson & Holmberg, 1996)? Menen Tweede Kamerleden dat zij vooral opvattingen van hun kiezers in beleid dienen te vertalen (vertegenwoordiging van onderop) of dienen zij kiesgerechtigden te overtuigen van

hun eigen opvattingen of althans opvattingen van de eigen politieke partij (vertegenwoordiging van bovenaf)? Op dit punt zijn de meningen behoorlijk verdeeld, met in 2025, enigszins vergelijkbaar met eerdere jaren, een meerderheid van 57 procent die tracht steun te verwerven voor de ‘eigen’ opvattingen en een minderheid van 43 procent die politieke denkbeelden van kiezers probeert in beleid om te zetten (zie Tabel 8.3).

Tabel 8.3*Volgen of vormen van kiezers, diverse jaren*

	Tweede Kamer			
	2001	2006	2017	2025
De politieke denkbeelden van de kiezers in beleid vertalen	33	34	44	43
Steun vragen voor denkbeelden van eigen partij	67	66	57	57
Totaal	100%	100%	101%	100%
N	126	101	85	58

Hiermee verwant zijn opvattingen over de voornaamste functie van Kamerverkiezingen: gaat het daarbij vooral om het *vooraf* voorleggen van plannen aan kiesgerechtigden in de hoop steun voor die plannen te verwerven, of betreft het eerder een verantwoordingsproces waarbij kiezers zich *achteraf* uitspreken over de uitvoering van plannen in de voorafgaande periode van vier of, steeds vaker, minder jaren (Andeweg & Thomassen, 2005)? Ook op dit punt zijn leden van de Tweede Kamer verdeeld (zie Tabel 8.4). In 2025 acht een ruime meerderheid van 70 procent het vooraf expliciet vragen van een mandaat de primaire functie van verkiezingen, met een minderheid van 30 procent die meent dat achteraf verantwoording afleggen de primaire of dominante electorale functie is. De verhouding tussen Kamerleden die een zogeheten ex ante dan wel een ex post functie aan verkiezingen toeschrijven fluctueert enigszins over de jaren, maar kent in het eerste kwart van de 21^e eeuw geen evidente opwaartse of neergaande trend.

Tabel 8.4*Verantwoording afleggen of plannen voorleggen bij verkiezingen, diverse jaren*

	Tweede Kamer			
	2001	2006	2017	2025
Politici leggen verantwoording af aan de kiezer over de afgelopen periode	37	35	27	30
Politici leggen hun plannen voor de komende periode voor aan de kiezer	63	65	73	70
Totaal	100%	100%	100%	100%
N	107	85	84	58

Opgemerkt is al dat de twee bovenstaande perspectieven inhoudelijk verwant lijken te zijn, elkaar ontmoetend ergens op het evenwichtskoord tussen afspiegeling en afrekening (vgl. Andeweg & Thomassen, 2011b). We zien onder Kamerleden twee combinaties van opvattingen bij relatief grote groepen voorkomen. Een forse minderheid van 39 procent wenst voorafgaande aan verkiezingen de eigen plannen voor te leggen aan de kiezer en vraagt tevens ex ante steun

voor de denkbeelden van de eigen partij (gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd). Een tweede wat kleinere maar nog altijd omvangrijke groep van 32 procent wenst eveneens bij verkiezingen eigen plannen voor te leggen, maar combineert deze opvatting met het streven politieke denkbeelden van kiezers in beleid te vertalen, mogelijk vanuit het idee dat de eigen plannen en de denkbeelden van kiezers nauw overeenstemmen. Ongeveer 20 procent van de ondervraagde Kamerleden vraagt bij verkiezingen steun voor denkbeelden van de eigen partij gecombineerd met de wens bij verkiezingen verantwoording aan kiezers af te leggen, en de kleinste groep van ongeveer 10 procent wenst denkbeelden van kiezers in beleid te vertalen en bij verkiezingen over de afgelopen periode verantwoording af te leggen.

8.3 Vertegenwoordigde groepen

Zoals we al zagen, gebiedt de grondwet het parlement om het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Dat sluit uiteraard niet uit dat bepaalde groepen in de samenleving ‘beter’ worden gehoord dan andere, mede afhankelijk van de voorkeur en eigen positionering van individuele volksvertegenwoordigers in dezen. Aan leden van de Tweede Kamer is een uitgebreide lijst van groepen voorgelegd met de vraag aan te geven hoe belangrijk of onbelangrijk zij de opvattingen en belangen van die groepen vinden voor henzelf als Kamerlid. Onderstaand een overzicht van antwoorden (Tabel 8.5), geordend naar het percentage ondervraagden dat de belangen en opvattingen van de betreffende groep ‘zeer belangrijk’ vindt, en met samenvoeging van de antwoordopties ‘onbelangrijk’ en ‘zeer onbelangrijk’ tot ‘(zeer) onbelangrijk’. Dat deze samenvoeging een categorie oplevert die niet of nauwelijks gevuld is, geeft aan dat Kamerleden aan vele groepen belang zeggen te hechten.

Even zo goed weten Kamerleden te differentiëren tussen groepen. En het blijken dan de jongeren te zijn, wier opvattingen en belangen het zwaarste wegen, zwaarder dan die van ouderen, met 47 respectievelijk 22 procent ‘zeer belangrijk’. Hier lijkt een ontwikkeling te hebben plaatsgehad: in 2017 en 2001 (gegevens voor eerdere jaren niet gepresenteerd) waren jongeren en ouderen van min of meer gelijk belang. Als we vervolgens kijken naar het relatieve belang van groepen naar geslacht of gender, dan blijken belangen en opvattingen van vrouwen relevanter (41 procent ‘zeer belangrijk’) te worden geacht dan die van lhbtq+ personen (29 procent) en vooral van mannen (16 procent). De eigen regio is eveneens van aanzienlijk belang, en het antwoord ‘zeer belangrijk’ is gegeven door 40 procent van de ondervraagde Kamerleden, vergeleken met 28 en 15 procent in 2017 respectievelijk 2001; de opkomst en het (kortstondige) succes van Nieuw Sociaal Contract (NSC) - met in het verkiezingsprogramma voor 2023 niet minder dan 74 verwijzingen naar regio (NSC, 2023) - zal hier allicht aan hebben bijgedragen. Van de groepen hoog in de rangorde is ‘de eigen regio’ overigens de meest gepolariseerde categorie, met in 2025 25 procent van de Kamerleden die regionale belangen en opvattingen juist (zeer) onbelangrijk vindt.

Tabel 8.5*Relevantie belangen/opvattingen groepen voor leden Tweede Kamer, 2025 (% , N=58)*

	(zeer) belangrijk	belangrijk	(zeer) onbelangrijk
Jongeren	47	52	2
Vrouwen	41	53	5
Uw eigen regio	40	35	25
Laagopgeleiden	38	62	-
Mensen met een beperking	35	55	10
Werknemers	33	67	-
Lhbtqiqa+ personen	29	48	23
Werkgevers	28	57	15
Ondernemers	24	55	20
Culturele minderheden	24	52	24
Ouderen	22	72	5
Individuele kiezers die zich tot u hebben gewend	22	48	29
Personen die belang hebben bij uw beleidsspecialisatie	19	55	26
Mannen	16	60	24
Bepaalde religieuze groeperingen/kerken	16	45	40
Hoogopgeleiden	14	64	23

‘[I]n een diplomademocratie is de macht aan de burgers met de hoogste diploma’s’ is de kern van het idee dat op basis van verschillen in onderwijs een nieuwe scheidslijn, ja zelfs een hernieuwde verzuiling zou zijn ontstaan in Nederland (Bovens & Wille, 2025b, p. 24). Dat kan zo zijn - of niet; in deze discussie zullen wij hier niet treden - maar Kamerleden geven hoe dan ook aan de opvattingen en belangen van lager- of praktisch-geschoolden nadrukkelijk mee te wegen (zij het minder dan in 2017, met in dat jaar 30 procent ‘belangrijk’ en 67 procent ‘zeer belangrijk’), meer dan die burgers die een hogere opleiding hebben genoten. Die laatste groep sluit zelfs de lange rij van groepen in ons overzicht. Vanuit meer sociaal-economisch perspectief zien we dat werknemers, werkgevers en ondernemers elkaar niet erg veel ontlopen als het gaat

om de relevantie van hun opvattingen en belangen, met een streepje voor voor werknemers (33 procent ‘zeer belangrijk’). Mensen met een beperking worden evenmin veronachtzaamd door Kamerleden (35 procent ‘zeer belangrijk’), wat iets meer lijkt te gelden voor culturele minderheden (24 procent), individuele kiezers die zich tot het betreffende Kamerlid hebben gewend (22 procent) en personen die enigerlei belang hebben bij de beleidsspecialisatie van het ondervraagde Kamerlid (19 procent), terwijl de secularisering van de Nederlandse samenleving en politiek zich lijkt te tonen in het gegeven dat belangen en opvattingen van religieuze groepen of kerken ‘zeer belangrijk’ zijn voor slechts 16 procent der ondervraagden en daarentegen ‘(zeer) onbelangrijk’ voor een fors grotere groep van 40 procent.

8.4 Beelden over burgers

In het Parlementsonderzoek zijn, in 2025 en in eerdere jaren, diverse stellingen opgenomen over de vertegenwoordigde individuele burgers of kiezers gevolgd door de vraag in welke mate het ondervraagde Eerste of Tweede Kamerlid het daarmee eens of oneens was (zie Tabel 9.6-8.8). Dan blijkt om te beginnen dat parlementsleden in meerderheid consistent van mening zijn dat de meeste burgers meer letten op hun eigen dan op het algemeen belang (zie Tabel 9.6). In 2025 stemt in beide Kamers een ruime meerderheid in met een stelling met een dergelijke strekking; slechts 15 procent zegt het hiermee oneens te zijn, wat vergelijkbaar is met eerdere jaren, zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer. En kiezers zelf zijn opmerkelijk genoeg geen andere mening toegedaan dan hun volksvertegenwoordigers. De stelling was ook onderdeel van LeiKo 2023, gevolgd door de vraag of deze stelling waar of onwaar was. Van de ondervraagde kiesgerechtigden die een inhoudelijk antwoord gaven (ongeveer 13 procent bleef het antwoord schuldig; gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd) zei een overgrote meerderheid van bijna 90 procent dat de stelling waar was, en gaf slechts ongeveer 10 procent aan dat het niet zo is dat de meeste burgers meer zouden letten op eigen dan op algemeen belang.

Tabel 8.6

‘De meeste burgers letten meer op hun eigen belang dan op het algemeen belang’, diverse jaren

	Tweede Kamer					Eerste Kamer		
	1990	2001	2006	2017	2025	1990	2017	2025
Helemaal mee oneens	-	2	2	-	-	-	-	-
Mee oneens	12	13	10	21	15	11	14	12
Niet eens, niet oneens	15	37	16	18	21	15	48	24
Mee eens	68	46	57	52	54	68	29	54
Helemaal mee eens	5	2	15	10	10	7	9	10
Totaal	100%	100%	100%	101%	100%	101%	100%	100%
N	136	134	112	91	48	74	58	41

Ook als het gaat om het idee dat de meeste burgers tegen beter weten in te veel van politici verlangen zijn kiezers en verkozenen het overwegend eens. In 2025 stemde 60 procent van de leden van de Tweede Kamer met deze stelling in, en 70 procent van de senatoren. Dat is voor beide Kamers enigszins vergelijkbaar met eerdere jaren, zij het dat er enige fluctuatie is, met name onder leden van de Tweede Kamer (zie Tabel 8.7). De kiesgerechtigden van 2023 achtten, volgens LeiKo 2023, eveneens in twee derde meerderheid de stelling ‘Tegen beter weten in verlangen de meeste burgers te veel van politici’ een waar woord, terwijl een derde van de kiesgerechtigden de stelling onwaar achtte; ongeveer een op de zeven kiesgerechtigden sprak zich er niet over uit.

Tabel 8.7

‘Tegen beter weten in verlangen de meeste burgers te veel van politici’, diverse jaren

	Tweede Kamer					Eerste Kamer		
	1990	2001	2006	2017	2025	1990	2017	2025
Helemaal mee oneens	-	4	-	3	4	-	-	-
Mee oneens	23	24	22	20	15	24	22	17
Niet eens, niet oneens	12	41	17	24	21	16	26	12
Mee eens	62	28	52	42	54	56	47	63
Helemaal mee eens	3	3	9	11	6	4	5	7
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%
N	138	134	113	92	48	75	58	41

Tabel 8.8

‘Veel kiezers van mijn partij hebben geen duidelijke beleidsvoorkeuren’, diverse jaren

	Tweede Kamer			
	1990	2001	2017	2025
Helemaal mee oneens	4	16	25	23
Mee oneens	76	69	64	63
Niet eens, niet oneens	10	9	7	8
Mee eens	10	5	4	6
Helemaal mee eens	1	1	-	-
Totaal	101%	100%	100%	100%
N	137	134	92	48

Met betrekking tot de stelling dat veel kiezers van de eigen partij geen duidelijke beleidsvoorkeuren hebben, zijn wat parlementsleden betreft slechts gegevens voor leden van de Tweede Kamer beschikbaar (zie Tabel 8.8). Die volksvertegenwoordigers verwerpen in grote meerderheid dat idee; in 2025 gaf ongeveer 85 procent aan het (helemaal) oneens te zijn met de stelling, en dat verhoudt zich goed tot eerdere gegevens. Kiezers zelf hebben aanzienlijk meer aarzeling of scepsis. In 2023 blijft (in LeiKo 2023) een niet geringe groep (28 procent) kiesgerechtigden het antwoord schuldig op een vergelijkbare, iets algemener geformuleerde stelling: ‘Veel kiezers hebben geen duidelijke beleidsvoorkeuren’. Van de kiesgerechtigden die wel een inhoudelijk antwoord gaven, was ongeveer 70 procent de mening toegedaan dat de

stelling waar was, terwijl ongeveer 30 procent aangaf dat de stelling een onwaarheid bevatte. Volksvertegenwoordigers hebben aldus een ander en beduidend positiever beeld ten aanzien van de aanwezigheid van beleidsvoorkeuren van kiezers, althans de kiezers van de eigen partij, dan die kiesgerechtigden van zichzelf en elkaar blijken te hebben.

Dat relatief positieve beeld dat Kamerleden hebben ten aanzien van de aanwezigheid van beleidsvoorkeuren bij kiezers moet echter enigszins worden gerelativeerd, als de vraag is of die kiezers ook kennis van zaken hebben. Daarover zijn, in 2025, leden van de Tweede Kamer verdeeld: ruim een kwart is van mening 'dat de meeste burgers een behoorlijke kennis van zaken' hebben, terwijl ruim 40 procent ontkent dat dit het geval is (gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd). Een aanzienlijke groep van bijna 30 procent houdt zich overigens op de vlakte door te kiezen voor de antwoordoptie 'niet eens, niet oneens' als het gaat over de vraag of de meeste burgers al dan niet behoorlijke kennis van zaken hebben.

8.5 Slotopmerking

Hoe fundamenteel misschien ook, veel houvast geeft artikel 50 van de Grondwet niet. De leden van het parlement dienen in hoge mate zelf uit te zoeken en uit te maken hoe ze denken recht te doen aan het grondwettelijke gebod het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Dat blijken ze dan ook te doen op uiteenlopende wijzen, zo toont het Parlementsonderzoek 2025; geen enkele taakopvatting wordt unaniem gedeeld door Kamerleden, geen enkel perspectief op kiezers en de relatie met kiezers wordt door allen op identieke wijze gehanteerd. De helft van de leden van de Tweede Kamer beschouwt zichzelf primair als vertegenwoordiger van de eigen kiezers, de andere helft van alle kiezers; sommige vertegenwoordigers volgen bij uiteenlopende meningen van henzelf en achterban die achterban, andere juist de eigen mening, en voor de meerderheid hangt het van overige aspecten af; over beleidsvorming op basis van eigen denkbeelden dan wel die van kiezers, met verantwoording vooraf of achteraf, verschillen de meningen; en hoewel velerlei groepen burgers wat opvattingen en belangen betreft relevant worden geacht, varieert die relevantie over groepen en ten aanzien van onderscheiden groepen. Iets meer eensgezindheid is er als het gaat om het beeld van burgers, die meer op eigen dan op algemeen belang letten, tegen beter weten te veel van politici verlangen, niet zoveel kennis van zaken maar wel beleidsvoorkeuren hebben. Als het inderdaad zo is dat vertegenwoordiging inhoudt 'that something absent is made present in some sense' (Pitkin, 1967, p. 81) dan mag het ook niet verbazen dat Nederlandse volksvertegenwoordigers anno 2025 elk op eigen wijze proberen het onzichtbare zichtbaar te maken, het afwezige te manifesteren.

9 Kamerleden en de samenleving

9.1 Inleiding

In de democratische rechtsstaat spelen algemene vrije verkiezingen een cruciale rol. Dergelijke verkiezingen maken het mogelijk dat het parlement – in Nederland op landelijk niveau de direct verkozen Tweede Kamer en de indirect verkozen Eerste Kamer – zijn grondwettelijke taken op gelegitimeerde wijze kan uitvoeren. En weliswaar wordt '[h]eel vaak (...) de legitimering door verkiezingen gelijkgesteld aan democratie' (Koole, 2021, p. 13), maar dat zou een al te beperkt perspectief zijn: er is aanzienlijk meer. In ieder geval rust een volwaardige democratische rechtsstaat mede op een rijkgeschakeerde niet-electrale pijler, met een voorname plaats voor de rechterlijke macht, alsook andere instituties en niet-electrale vormen van min of meer georganiseerde burgerbetrokkenheid bij het openbaar bestuur, met daarbij een belangrijke rol voor de media. Samenleving en parlement verhouden zich in een vitaal democratisch bestel op uiteenlopende manieren tot elkaar, in een voortdurend samenspel met wisselende individuele en collectieve actoren.

In dit hoofdstuk brengen we enkele percepties en opvattingen van Kamerleden in kaart die betrekking hebben op andere actoren dan burgers-als-kiezers: pressie- of belangengroepen, de media en de rechterlijke macht. Tevens staan we stil bij de grimmigere, minder aangename kant van het bestaan van volksvertegenwoordiger, te weten de vijandige bejegening vanuit de bevolking die Kamerleden als Kamerlid percipiëren of daadwerkelijk ondergaan.

9.2 Pressiegroepen, lobby's en het parlement

Pressie- of belangengroepen spelen een wezenlijke rol in democratische samenlevingen zoals de Nederlandse en vormen 'an important complement to representative democracy' (Aizenberg & Braun, 2024, p. 559). Belangrijk maar niet zonder hun eigen problemen, onder meer vanwege de vraag naar de aard en mate van democratische legitimiteit en representativiteit van door belangengroepen in het beleidsproces ingebrachte belangen en verlangens (o.a. Braun, 2026). In zijn antropologische rondgang op het Binnenhof verbaasde Joris Luyendijk zich enigszins over de rol van in het bijzonder de lobbyisten die hij er trof en bij wie het aan zelfvertrouwen niet leek te ontbreken: 'Lobbyisten zeiden het (...): Kamerleden hebben zo weinig tijd dat ze het zonder de op maat gezaagde informatie van ons gewoon niet redden. U gelooft niet in klimaatverandering? Wij van de kolenlobby leveren u alle argumenten, plus een 'sprekend voorbeeld' en een soundbyte' (2010, p. 49). Van in potentie wellicht nog groter belang is de inbreng en uitkomst van georganiseerd overleg in en door het zogenoemde Poldermodel - al is tegenwoordig veelal sprake van zogenoemde 'overlegtafels' als gevolg van de 'tafel-isering van besluitvormingsprocessen' (Koole, 2021, p. 244). Daarbij schuiven belangengroepen als actieve gespreks- en overlegpartners aan bij de voorbereiding en totstandkoming van overheidsbeleid.

Deze wijze van beleidsvorming in nauw overleg met (georganiseerde) direct betrokkenen mag dan wel om diverse redenen integraal onderdeel zijn geworden van de gebruikelijke manier van politiek bedrijven en de politiek-bestuurlijke cultuur in Nederland (vgl. Andeweg et al., 2020, pp. 164-186), maar hoe zien Kamerleden dat eigenlijk?

Kamerleden hebben niet of nauwelijks moeite met deze (neo-)corporatistische wijze van beleidsvoorbereiding en -vorming. In 2025 stemmen namelijk ruime meerderheden van 75 à 80 procent in Tweede en Eerste Kamer in met de stelling dat de overheid regelgeving en beleid in overleg met groepen belanghebbenden behoort te ontwikkelen (zie Tabel 9.1). In de Tweede Kamer is deze normatieve positie ook eerder de meerderheidspositie, maar nimmer zo evident en dominant als in 2025, wanneer slechts 6 procent het oneens is met de betreffende stelling (9 procent in de Eerste Kamer). Het vermoeden van Andeweg *cum suis* dat deze wijze van besluitvorming ‘is not about to disintegrate very soon’ (Andeweg et al., 2020, p. 174) lijkt meer dan gerechtvaardigd.

Tegelijkertijd biedt de maatvoering ruimte voor verbetering: waar in 2025 een meerderheid van de Tweede Kamerleden de inbreng van groepen belanghebbenden wenselijk acht, stemt eveneens een meerderheid in met de stelling dat de invloed van lobbygroepen op de besluitvorming in de Tweede Kamer feitelijk te groot is (zie Tabel 9.2). Misschien zien zij verschil tussen ‘groepen belanghebbenden’ en ‘lobbygroepen’, waarvan in de onderscheiden vraagstellingen sprake is, maar het is goed denkbaar dat men hun inbreng op zichzelf wenselijk vindt, maar dan in beperkte mate. *Inbreng* mag niet leiden tot te veel *invloed*. Over die gerealiseerde invloed kan men overigens tussen instituties en over tijd van mening verschillen. Zo was in 2006 een meerderheid van de leden van de Tweede Kamer de opvatting toegedaan dat de invloed van lobbygroepen niet te groot was, terwijl toen slechts een op de vijf Tweede Kamerleden die invloed wel degelijk te groot achtte; twee decennia later zien we een gespiegelde verdeling van opvattingen over de feiten, tegen een normatief min of meer stabiele welwillende achtergrond. En eveneens in 2025 is de helft van de ondervraagde leden van de Eerste Kamer het niet eens met de stelling dat de invloed van lobbygroepen op de besluitvorming van de Tweede Kamer te groot is, vergeleken met ongeveer een derde deel dat de stelling beaamt.

Tabel 9.1

‘De overheid behoort regelgeving en beleid in overleg met groepen belanghebbenden te ontwikkelen’, diverse jaren

	Tweede Kamer				Eerste Kamer	
	1990	2001	2006	2025	1990	2025
Helemaal mee oneens	2	1	1	-	-	2
Mee oneens	20	7	10	6	23	7
Niet eens, niet oneens	10	36	29	15	7	15
Mee eens	67	50	49	54	67	66
Helemaal mee eens	1	6	12	25	4	10
Totaal	100%	100%	101%	100%	101%	100%
N	137	135	112	48	75	41

Tabel 9.2

‘De invloed van lobbygroepen op de besluitvorming in de Tweede Kamer is te groot’, 2006 en 2025

	Tweede Kamer		Eerste Kamer
	2006	2025	2025
Helemaal mee oneens	1	2	17
Mee oneens	61	21	34
Niet eens, niet oneens	18	19	15
Mee eens	16	38	22
Helemaal mee eens	4	21	12
Totaal	100%	101%	100%
N	111	48	41

9.3 Omgang met de media

Om tirannie te voorkomen is in vele democratische stelsels institutioneel vormgegeven aan een constructie van machten en tegenmachten. Het leerstuk van de machtscheiding of -spreiding zoals bekend onder de noemer trias politica is daarbij richtinggevend voor denken en doen. In de meest eenvoudige voorstelling van zaken: ‘(...) in Nederland is de overheidsmacht opgeknipt in onderdelen: er is een wetgevende macht, een uitvoerende macht en een rechterlijke macht’ (Voermans, 2023, p. 518).

Deze voorstelling van zaken bevat stof tot reflectie, onder meer over de vraag hoeveel machten betekenisvol kunnen worden onderscheiden. Drie, zoals de trias traditioneel stelt? Of slechts twee, vanwege de verwevenheid van uitvoerende en wetgevende macht met een zogenaamde duas politica tot gevolg (vgl. Koole, 2025)? Of is het onderscheiden van drie ‘machten’ een onderschatting van het aantal voorname actoren of instituties, en dienen we door te tellen naar een vierde, vijfde etc. publieke macht? Bij een definitie van publieke macht als ‘het gezamenlijk geaccepteerde vermogen om via institutionele inbedding invloed uit te oefenen op groepen mensen en hen zaken te laten doen, na te laten of te accepteren, die zij zonder de machtsbeoefenaar niet zouden ondernemen, nalaten of accepteren’ (van der Wilk, 2009, p. 82) komen het moderne bestuursapparaat (‘de ambtenaren’) en de media in aanmerking voor deze kwalificatie als ‘macht’.

Dat sprake is van een ‘politiek-publicitair complex’ (van Gunsteren & Habbema, 2009) en dat de media een prominente rol spelen ten aanzien van het functioneren van Kamerleden en het parlement als geheel, is een gegeven. De overigens primair symbolische machtsmiddelen die de media inzetten, kunnen worden onderscheiden als aandachtsmacht, agendamacht en definitiemacht (van Praag, 2017, p. 224). Middels hun aandachtsmacht maken de media ‘de’ politiek zichtbaar en hoorbaar, vooral in een electorale context; en ‘zichtbaarheid is, op een ingewikkelde manier, onderdeel van de macht die een politicus kan vergaren’, constateerde NRC-journalist Pieter van Os (2013, p. 31). ‘Verbaal armpjeddrukken en in beeld komen, dan

scoor je’, aldus voormalig Tweede Kamerlid Ybeltje Berckmoes (2017, p. 109). Waaraan vanuit wetenschappelijke optiek wordt toegevoegd: ‘Tegenwoordig doet een politicus waarschijnlijk weinig meer zonder zich af te vragen hoe zijn of haar keuzes publicitair uit zullen pakken (...). Een goede relatie met vooraanstaande journalisten wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om het ‘te maken’ in politiek Den Haag’ (Vliegenthart, 2012, p. 19).

Om het als Kamerlid te ‘maken’ in Den Haag, is het om te beginnen zaak om ge- dan wel herkozen te worden. Gezien het bescheiden effect van voorkeurstemmen op de selectie van de 150 Tweede Kamerleden – slechts ‘5 kandidaten [zijn] gekozen op basis van het overschrijden van de voorkeurdrempel, die anders niet gekozen zouden zijn’, aldus de voorzitter van de Kiesraad bij de bekendmaking van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing van oktober 2025 (Kiesraad, 2025b) - is de plaats op de kandidatenlijst van cruciaal belang. Die positionering zou mede afhangen van de aandacht die de media voor kandidaten hebben (aandachtsmacht). Of niet? Leden van de Tweede Kamer zijn er verdeeld over. De meesten relativeren het belang van publiciteit in dit verband: ongeveer de helft van de in 2025 ondervraagde Tweede Kamerleden is het (helemaal) oneens met de stelling dat als een Kamerlid niet regelmatig in de publiciteit komt, dit lid weinig kans maakt bij de eerstvolgende kandidaatstelling (zie Tabel 9.3). Een minderheid van ruim 30 procent stemt in met de stelling, aanzienlijk minder dan in 2006, toen een ruime meerderheid van drie op de vier toenmalige Kamerleden het belang onderschreef van regelmatige publiciteit met het oog op de kandidaatstelling. Dat beeld van 2006 wijkt op zijn beurt af van de indruk die de gegevens van nog weer vijftien jaar eerder wekten, toen, sterk vergelijkbaar met 2025, meer leden van de Tweede Kamerleden het belang van publiciteit voor de kandidaatstelling ontkenden dan erkenden. Wat aan deze forse fluctuatie door de tijd ten grondslag ligt, is niet evident.

Tabel 9.3

‘Als een Kamerlid niet regelmatig in de publiciteit komt, maakt dit lid weinig kans bij de eerstvolgende kandidaatstelling.’, diverse jaren

	Tweede Kamer		
	1990	2006	2025
Helemaal mee oneens	2	1	11
Mee oneens	46	13	37
Niet eens, niet oneens	22	19	21
Mee eens	30	56	26
Helemaal mee eens	-	11	5
Totaal	100%	100%	100%
N	137	110	57

Ook anderszins bestaat in 2025 een gewijzigde constellatie in het politiek-publicitaire complex vergeleken met eerdere jaren. Voor de ‘explosieve groei’ van het aantal Kamervragen is gewezen op het ‘oneigenlijke doel’ van Kamerleden om ermee in de publiciteit te komen. ‘De toename van het aantal Kamervragen valt vooral beter te begrijpen wanneer je Kamervragen

niet ziet als een middel om informatie te krijgen van de regering, maar als een middel tot profilering voor individuele Kamerleden' (Bovens & Wille, 2025, p. 239). Deze plausibele interpretatie wordt in 2025 echter weersproken door een grote minderheid (43 procent) van de ondervraagde leden van de Tweede Kamer; een iets kleinere minderheid (35 procent) geeft inderdaad toe dat naar hun indruk het stellen van Kamervragen er vaak meer toe doet om in de publiciteit te komen dan om informatie te krijgen (zie Tabel 9.4). Ook hier valt een verandering ten opzichte van andere jaren op: in zowel 2006 als in 1990 beaamde een meerderheid van de Tweede Kamerleden de indruk dat het bovenal om de publiciteit te doen zou zijn. Wellicht heeft hier de wal het schip gekeerd. In recente jaren is het aantal Kamervragen afgenomen. Tussen 2010 en 2021 werden er gemiddeld 2.500 tot 2.900 schriftelijke vragen gesteld door Tweede Kamerleden, terwijl dit sinds 2023 is afgenomen tot zo'n 2.000 per jaar (Andeweg et al., 2020, p. 149; Staat van de Kamer, 2026, p. 5).

Tabel 9.4

'Het stellen van Kamervragen dient er vaak meer toe om in de publiciteit te komen dan om informatie te krijgen.', diverse jaren

	Tweede Kamer		
	1990	2006	2025
Helemaal mee oneens	-	-	3
Mee oneens	22	18	40
Niet eens, niet oneens	15	22	22
Mee eens	61	47	26
Helemaal mee eens	4	13	9
Totaal	102%	100%	100%
N	138	110	58

Ten aanzien van de agenderingsmacht bestaat meer eensgezindheid. Zowel in 2025 als in 1990 is twee derde deel van de leden van de Tweede Kamerleden van opvatting dat of iets een politieke kwestie wordt, voornamelijk wordt bepaald door berichten in de media (zie Tabel 9.5). Eveneens in beide jaren is slechts een op de vijf leden het oneens met een stelling van die strekking. Overigens is het waarschijnlijk dat bij het agenderen van kwesties de impact van de media op de totstandkoming van regelgeving en beleid zo ongeveer ophoudt. Eerder onderzoek leidde tot de conclusie dat in het wetgevingsproces, dat eventueel het gevolg is van in eerste instantie de agendering van een kwestie, 'media-aandacht een zeer bescheiden invloed heeft op (de inhoud van) wetgeving' (Melenhorst & van Holsteyn, 2017, p. 296; vgl. Vliegthart, 2012, p. 12).

Niet alleen personen en kwesties kunnen onderwerp zijn van media-aandacht, dat kan ook voor instituties zoals regering en parlement gelden. Over de gepercipieerde juistheid van de verdeling van media-aandacht over regering en parlement zijn Kamerleden verdeeld, ook in beide Kamers. In 2025 is ruim 40 procent van de Tweede Kamerleden van mening dat de media te veel aandacht geven aan de regering en te weinig aan het parlement; in de Eerste Kamer is

een in grootte vergelijkbare groep die mening toegedaan (zie Tabel 9.6). Echter, in beide Kamers is een bijna even grote groep van 35 procent in de Tweede en 39 procent in de Eerste Kamer van mening dat van een zo ‘oneerlijke’ verdeling van aandacht geen sprake is. In 1990 waren beide Kamers een vergeleken met 2025 overwegend andere mening toegedaan: de Eerste Kamer was het toen in ruime meerderheid eens met de stelling van relatief te veel aandacht voor de regering, terwijl de Tweede Kamer de stelling in meerderheid onjuist achtte. Aanzienlijke veranderingen in het medialandschap van de afgelopen 35 jaar (vgl. o.a. Brants, 2011; Van Praag, 2017; Vliegenthart, 2012) zullen hier op een of andere manier mee te maken kunnen hebben, en mogelijk voor de meest recente periode van het kabinet-Schoof het gegeven dat de ‘echte’ politieke leiding niet in het kabinet maar in de Tweede Kamer zitting had.

Tabel 9.5

Of iets een politieke kwestie wordt, wordt voornamelijk bepaald door berichten in de media.’, 1990 en 2025

	Tweede Kamer	
	1990	2025
Helemaal mee oneens	-	4
Mee oneens	22	14
Niet eens, niet oneens	15	15
Mee eens	60	44
Helemaal mee eens	4	23
Totaal	101%	100%
N	138	52

Tabel 9.6

‘De media geven te veel aandacht aan de regering en te weinig aandacht aan het parlement.’, 1990 en 2025

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	1990	2025	1990	2025
Helemaal mee oneens	-	2	-	-
Mee oneens	64	33	2	39
Niet eens, niet oneens	9	23	30	22
Mee eens	22	35	10	34
Helemaal mee eens	5	8	59	5
Totaal	100%	101%	101%	100%
N	137	52	74	41

Specifiek voor de Eerste Kamer kan nog worden opgemerkt, dat senatoren zich niet *en masse* tekort gedaan voelen wat (relatieve) media-aandacht betreft. Zij blijken in 2025 niet collectief van mening dat de media te veel aandacht geven aan de Tweede en te weinig aan ‘hun’ Eerste Kamer. Een substantieel deel van bijna 40 procent van de senatoren is die mening wel toegedaan, maar een vergelijkbaar grote groep van ruim 40 procent is het oneens met deze voorstelling van zaken (zie Tabel 9.7). Eveneens sterk verdeeld, maar vooral onuitgesproken, zijn de Eerste Kamerleden als het gaat om de vraag naar de impact van media-aandacht op de

kwaliteit van de wetgevingsbehandeling, onmiskenbaar de kerntaak van juist dit onderdeel van het parlement. De stelling dat media-aandacht voor de Eerste Kamer de kwaliteit van die wetgevingsbehandeling ten goede komt, wordt door 30 procent van de senatoren beaamd maar door ruim 30 procent weersproken, terwijl de grootste groep senatoren van bijna 40 procent het met die stelling eens noch oneens zegt te zijn (zie Tabel 9.8).

Tabel 9.7

‘De media geven te veel aandacht aan de Tweede Kamer en te weinig aandacht aan de Eerste Kamer.’, 2025

	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	-
Mee oneens	43
Niet eens, niet oneens	20
Mee eens	25
Helemaal mee eens	13
Totaal	101%
N	40

Tabel 9.8

‘Aandacht van de media voor de Eerste Kamer komt de kwaliteit van de wetgevingsbehandeling ten goede.’, 2025

	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	-
Mee oneens	32
Niet eens, niet oneens	39
Mee eens	20
Helemaal mee eens	10
Totaal	101%
N	41

Over het geheel gezien zijn leden van het Nederlandse parlement anno 2025 overigens niet echt te spreken over de manier waarop, globaal gesteld, journalisten over politiek berichten. In zowel de Eerste als de Tweede Kamer is een twee derde meerderheid er ontevreden over, vergeleken met een minderheid van een derde die tevreden is (zie Tabel 9.9). Het is denkbaar dat de parlementaire ontevredenheid samenhangt met de observatie dat ‘de huidige politieke berichtgeving beperkt en kortzichtig van aard is, en dat de waan van de dag vaak meer bepalend is voor selectie van ‘nieuws’ dan de feiten’ (Vliegthart, 2012, p. 13).

Tabel 9.9

Tevredenheid met ‘de manier waarop journalisten over politiek berichten’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Zeer ontevreden	16	8
Ontevreden	51	58
Tevreden	33	33
Zeer tevreden	-	3
Totaal	100%	102%
N	58	40

9.4 Rechterlijke macht

‘In de niet-electorale pijler van de democratische rechtsstaat neemt de rechterlijke macht een zeer belangrijke plaats in’ (Koole, 2021, p.169). Zo belangrijk zelfs, dat waar sommigen spreken van de ontwikkeling dan wel verwording van de Nederlandse parlementaire democratie tot mediocratie, anderen menen de ontwikkeling of zelfs de aanwezigheid van een dikastocratie te ontwaren, waarin rechters het als het erop aankomt voor het zeggen hebben. Met name door de inbreng van Thierry Baudet, toenmalig politiek leider van Forum voor Democratie en lid van de Tweede Kamer, in reactie op onder meer de rechterlijke uitspraken in de Urgenda-zaak waarover de Hoge Raad in 2019 definitief uitspraak deed, maakte deze term opgang, in een breder debat over de grenzen van de rechterlijke macht. Of de rechterlijke macht die grenzen had overschreden, is onderwerp van voortdurende discussie, waarin gezaghebbende stemmen zeggen dat zulks aan de orde was. ‘Dit [Urgenda] arrest kent (...) vanuit een rechtsstatelijk perspectief een serieus juridisch defect. Een concrete en bruikbare rechtsnorm om het geschil te beslechten ontbreekt. In die zin is sprake van een *political question*’ (Bovend’Eert & Kummeling, 2024, p. 40). De Urgenda-kwestie en het rumoer dat met name Baudet genereerde, resulteerde in maart 2020 in een door de Tweede Kamer georganiseerd rondetafelgesprek “Dikastocratie?” - met vraagtekens - waarin de problematiek aan de hand van meerdere *position papers* werd bekeken en besproken (zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020).

Dat de specifieke rol en positie van de rechterlijke macht in het Nederlandse staatsbestel grenzen stelt aan wat die macht vermag, is een positie die door Kamerleden wordt gedeeld. In 2025 meent althans een ruime meerderheid van 64 procent van de Tweede Kamerleden en 70 procent van de Eerste Kamerleden dat rechters zich terughoudend moeten opstellen met uitspraken over politieke kwesties (zie Tabel 9.10). Misschien zeker zo opvallend is dat in beide Kamers kleine maar niet verwaarloosbare minderheden van ruim twintig procent van mening zijn dat die terughoudendheid niet nodig zou zijn. In het bijzonder in het geval dat de regering iets doet wat niet tot haar bevoegdheden behoort, zouden rechters die regering moeten kunnen stoppen (zie nogmaals Tabel 9.11). In Tweede en Eerste Kamer meent een meerderheid van ruim zestig procent dat de rechterlijke macht in die situatie de regering een halt moet kunnen toeroepen. Voor een op de vijf Kamerleden gaat dat te ver: zij zijn het oneens met de stelling dat rechters de regering zouden moeten kunnen stoppen als die iets doet wat niet tot haar bevoegdheden behoort.

De rechterlijke macht functioneert overigens volgens Kamerleden naar behoren. Zeer ruime meerderheden van 85 à 90 procent van de leden van beide Kamers der Staten-Generaal geven in 2025 aan tevreden of zelfs zeer tevreden te zijn met de manier waarop de rechterlijke macht werkt (zie Tabel 9.12). Bescheiden minderheden spreken weliswaar ontevredenheid uit, maar bijvoorbeeld vergeleken met de media en de manier waarop journalisten over politiek

berichten (zie nogmaals Tabel 9.9), functioneert de rechterlijke macht in de ogen van de leden van de Tweede en Eerste Kamer tot welhaast volle tevredenheid. Eerdere gegevens ontbreken, maar als en voor zover het politiek activisme van de rechterlijke macht is toegenomen (vgl. Koole, 2021, pp. 192-204), heeft deze ontwikkeling anno 2025 nog (?) niet geleid tot een aanzienlijke mate van ontevredenheid met haar functioneren onder Kamerleden.

Tabel 9.10

‘Rechters moeten zich terughoudend opstellen met uitspraken over politieke kwesties.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	10	8
Mee oneens	17	13
Niet eens, niet oneens	7	10
Mee eens	35	31
Helemaal mee eens	29	39
Totaal	98%	101%
N	58	39

Tabel 9.11

‘Rechters zouden de regering moeten kunnen stoppen als die iets doet wat niet tot haar bevoegdheden behoort.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	3	11
Mee oneens	19	8
Niet eens, niet oneens	16	14
Mee eens	35	38
Helemaal mee eens	28	30
Totaal	101%	101%
N	58	37

Tabel 9.12

Tevredenheid met ‘de manier waarop de rechterlijke macht werkt’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Zeer ontevreden	3	3
Ontevreden	12	8
Tevreden	47	43
Zeer tevreden	38	48
Totaal	100%	102%
N	58	40

9.5 Aggressie en geweld

‘Enkele honderden demonstranten riepen leuzen tegen de politiek, tegen het parlement, tegen Melkert. “Melkert moordenaar!” Een zeer dreigende atmosfeer. Er werden stenen gegooid. Uit de parkeergarage onder het Plein kwam rook van auto’s die in brand waren gestoken. Dranghekken werden omvergeworpen. Van de beveiliging van het Kamergebouw moesten we op een gegeven moment naar een andere kamer. Met achtte het daar te gevaarlijk’ (Koole, 2010, p. 159). Aldus toenmalig PvdA-partijvoorzitter Ruud Koole in zijn schets van de manifeste volkswoede direct na het bekend worden van de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. De

woede richtte zich vooral op 'links', waaronder de PvdA, en was in heftigheid ongekend. In die mate en op die wijze heeft 'het volk' zich de afgelopen vijftientwintig jaar zelden tegen politici gekeerd, al hebben zich sindsdien enigszins vergelijkbare incidenten voorgedaan, zoals in september 2025, toen relschoppers het na een fors uit de hand gelopen anti-immigratieprotest hadden gemunt op het D66-partijkantoor in Den Haag en zelfs het Binnenhof bestormden (zie NOS Nieuws, 2025). Overigens moet in dit verband genoemd worden dat PVV-leider Geert Wilders al ruim twintig jaar permanent beveiligd wordt.

Echter, wellicht zijn grootschalige, 'spectaculaire' en in de media breed uitgemeten uitingen van agressie en (volks)woede het topje van de ijsberg. Wellicht hebben politici vaker, op kleinere en individuele schaal - maar daardoor niet minder verontrustend - en voor het grote publiek nauwelijks zichtbaar, te maken met velerlei varianten en vormen van intimidatie en agressie vanwege hun politieke functie of actieve rol in de politiek. Het is allicht geen toeval dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2010 het initiatief nam tot het organiseren van een Monitor Integriteit en Veiligheid, waarin tweejaarlijks onder meer wordt geïnventariseerd hoe het is gesteld met de veiligheid van politieke ambtsdragers (binnen decentrale overheden; zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024). En het meest recente rapport van 2024 stelt niet gerust: 'Iets minder dan de helft (45%) van alle politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur had in de twaalf maanden voorafgaande aan het onderzoek te maken met een vorm van agressie of intimidatie. Hiermee zet de langjarige trend van toenemende agressie zich voort, al is ten opzichte van 2022 de verbale agressie licht afgenomen. Andere vormen van agressie tegen politieke ambtsdragers, zoals bedreiging, intimidatie en fysieke agressie, bleven in vergelijking met twee jaar geleden op ongeveer hetzelfde niveau.' (Bouwmeester et al. 2024, p. 6). Dat is zorgwekkend, want hoewel duizenden lokale politici zich er niet door laten weerhouden zich ook in 2026 weer te kandideren voor een zetel in de gemeenteraad, gaat van dergelijke agressie evident negatieve invloed uit op 'hoe onze politici hun werk doen, hoe wij als kiezers met hen kunnen omgaan en het heeft zelfs effect op mensen die nog niet eens politiek actief zijn' (Runderkamp & Van Dijk, 2026). Agressie en intimidatie hinderen in Nederland de kwaliteit en het optimale functioneren van de representatieve democratie.

BZK monitort met name het decentrale niveau. Op basis van het Parlementsonderzoek kunnen we hier vergelijkbare gegevens van het nationale niveau aan toevoegen.³ En leden van de Eerste en Tweede Kamer blijken evenmin te ontkomen aan uiteenlopende vormen van geweld (zie Tabel 9.13). Slechts weinig ondervraagde leden van de Tweede Kamer (12 procent) en iets meer ondervraagde senatoren (39 procent) hebben in hun meest recente zittingsperiode geen enkele ervaring opgedaan met tegen hen gerichte verbale agressie van de kant van burgers. De afwijkende vraagformulering maakt een vergelijking enigszins kwetsbaar, maar aldus lijken

³ Dank aan Laurens Klein Kranenbrug (Ipsos I&O) voor correspondentie over de vraagformulering in de Monitor Veiligheid en Integriteit.

Kamerleden meer nog dan politieke ambtsdragers op decentraal niveau te maken te krijgen met agressie (vgl. Bouwmeester et al. 2024, p. 26). Vooral ondervraagde Tweede Kamerleden lijden hieronder, met een derde deel dat aangeeft vanwege hun functie als Kamerlid meerdere keren per week verbale agressie te ervaren; bijna 20 procent geeft aan zelfs vrijwel dagelijks verbaal agressief bejegend te zijn.

Tabel 9.13

‘Hoe vaak heeft u zelf in de huidige zittingsperiode vanwege uw functie als Kamerlid gemiddeld te maken gehad met onderstaande vormen van agressie en geweld door burgers? Het kan hierbij gaan om persoonlijk of telefonisch contact, maar ook om brieven of contact via internet.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
<i>Verbale agressie</i>		
Nooit	12	39
Minder dan één keer per maand	33	37
Eén keer per maand	12	2
Enkele keren per maand	9	20
Eén à twee keer per week	10	-
Drie à vier keer per week	5	2
Vrijwel dagelijks	19	-
Totaal	100%	100%
N	58	41
<i>Bedreiging of intimidatie</i>		
Nooit	38	54
Minder dan één keer per maand	31	34
Eén keer per maand	12	5
Enkele keren per maand	5	5
Eén à twee keer per week	7	2
Drie à vier keer per week	-	-
Vrijwel dagelijks	7	-
Totaal	100%	100%
N	58	41
<i>Fysieke agressie</i>		
Nooit	85	90
Minder dan één keer per maand	14	10
Eén keer per maand	2	-
Enkele keren per maand	-	-
Eén à twee keer per week	-	-
Drie à vier keer per week	-	-
Vrijwel dagelijks	-	-
Totaal	101%	100%
N	58	41

Kamerleden worden iets minder vaak geconfronteerd met (nog) ernstiger vormen van agressie in de vorm van bedreiging of intimidatie. Van de ondervraagde Tweede Kamerleden geeft een ruime meerderheid van ruim zestig procent aan hier ervaring mee te hebben opgedaan gedurende hun meest recente zittingsperiode; onder Eerste Kamerleden is dat met 46 procent bijna de helft. Als dergelijke ‘onaangenaamheden’ zich voordoen, dan niet met een, vergeleken met verbale agressie, heel hoge frequentie, zij het dat van de Tweede Kamerleden toch nog altijd

ruim 30 procent aangeeft ten minste maandelijks te maken te hebben gehad met bedreiging of intimidatie. Overigens komt ook deze vorm van agressie vanuit de samenleving vaker voor bij Kamerleden dan bij politieke ambtsdragers op decentraal niveau, van wie ‘slechts’ ruim 20 procent in 2024 ermee te maken heeft gehad (Bouwmeester et al. 2024, p. 28).

Met de allicht meest ernstige vorm van fysieke agressie hebben Kamerleden minder vaak te maken. Van de ondervraagde Tweede Kamerleden zegt 85 procent aan dit niet te hebben ervaren en geven de overige aan dit niet vaker dan maandelijks te moeten meemaken; onder de ondervraagde senatoren gaat het om 90 respectievelijk 10 procent. Dan nog zijn landelijke volksvertegenwoordigers vaker slachtoffer van deze vorm van agressie dan decentrale ambtsdragers, van wie in 2024 3 procent te maken zegt te hebben gehad met enigerlei vorm van fysieke agressie (Bouwmeester et al. 2024, p. 28).

Tabel 9.14

‘En hoe vaak hebben uw familie en/of vrienden in de huidige zittingsperiode vanwege uw functie als Kamerlid gemiddeld te maken gehad met onderstaande vormen van agressie en geweld door burgers? Het kan hierbij gaan om persoonlijk of telefonisch contact, maar ook om brieven of contact via internet.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
<i>Verbale agressie</i>		
Nooit	71	85
Minder dan één keer per maand	22	12
Eén keer per maand	3	-
Enkele keren per maand	3	-
Eén à twee keer per week	-	-
Drie à vier keer per week	-	-
Vrijwel dagelijks	-	2
Totaal	99%	99%
N	58	41
<i>Bedreiging of intimidatie</i>		
Nooit	90	88
Minder dan één keer per maand	9	10
Eén keer per maand	2	-
Enkele keren per maand	-	-
Eén à twee keer per week	-	2
Drie à vier keer per week	-	-
Vrijwel dagelijks	-	-
Totaal	101%	100%
N	58	41
<i>Fysieke agressie</i>		
Nooit	98	93
Minder dan één keer per maand	2	7
Eén keer per maand	-	-
Enkele keren per maand	-	-
Eén à twee keer per week	-	-
Drie à vier keer per week	-	-
Vrijwel dagelijks	-	-
Totaal	100%	100%
N	58	41

Het blijken trouwens niet enkel volksvertegenwoordigers zelf te zijn die geconfronteerd worden met agressie, niet zelden krijgen in hun directe sociale omgeving familie of vrienden daarmee te maken. Volgens ondervraagde leden van de Tweede Kamer heeft bijna 30 procent van hun familie en/of vrienden te maken gekregen met verbale agressie, 10 procent met bedreiging of intimidatie en een enkeling (2 procent) zelfs met fysiek geweld (zie Tabel 9.14). Het beeld voor de sociale omgeving van senatoren wijkt hier niet wezenlijk van af: van de familie en/of vrienden van leden van de Eerste Kamer is 15 procent in de meest recente zittingsperiode geconfronteerd geweest met verbaal geweld, 12 procent met bedreiging of intimidatie, en 7 procent met fysiek geweld. En ook waar het hun directe sociale omgeving betreft, hebben Kamerleden meer last van dergelijk gedrag van burgers dan politieke ambtsdragers op decentraal niveau, waar dit verschijnsel zich in 2024 eveneens, op kleine(re) schaal, manifesteerde: ‘(...) vier procent [maakte] mee dat de agressie was gericht op familie en/of vrienden, waar daar in 2022 geen sprake van was’ (Bouwmeester et al. 2024, p. 37).

Het vermoeden dat agressie en geweld iets ‘doen’ met Kamerleden is gerechtvaardigd, maar naar eigen zeggen blijft de impact ervan toch relatief beperkt, zeker wat hun politieke of professionele functioneren betreft. Zo stemt vrijwel geen enkel Kamerlid in met de stelling dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen als Kamerlid beïnvloedt (zie Tabellen 10.15-10.17). Daarmee lijkt de doorwerking van dergelijk geweld op de individuele beslissingen op nationaal niveau geringer te zijn dan op sub-nationaal niveau; onder decentrale ambtsdragers geeft in de afgelopen tien jaar stevast 6 à 8 procent aan dat het risico om in aanraking te komen met agressie en intimidatie de eigen beslissingen beïnvloedt (Bouwmeester et al. 2024, p. 56). Overigens lijkt althans bij een deel van de Kamerleden voorzichtige aarzeling aanwezig: van de Tweede Kamerleden opteert 62 procent voor de meest stellige ontkenning (‘helemaal mee oneens’), terwijl ruim 30 procent net iets minder stellig is met ‘mee oneens’. Bij Eerste Kamerleden gaat het hier om 68 respectievelijk 20 procent, terwijl onder deze groep 12 procent het eens noch oneens zegt te zijn met de stelling dat er invloed uitgaat van potentiële agressie en geweld op hun beslissingen als Kamerlid (zie Tabel 9.15).

Tabel 9.15

‘Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen als Kamerlid.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	62	68
Mee oneens	31	20
Niet eens, niet oneens	3	12
Mee eens	3	-
Helemaal mee eens	-	-
Totaal	99%	100%
N	58	41

Het persoonlijk leven lijkt kwetsbaarder dan het professionele bestaan voor het risico in aanraking te komen met agressie en geweld (zie Tabel 9.16). Van de ondervraagde Tweede Kamerleden stemt ruim 20 procent en van de Eerste Kamerleden 15 procent in met een stelling van een dergelijke op het persoonlijke leven betrekking hebbende strekking. Anderzijds ontkent 40 procent van de ondervraagde Tweede Kamerleden ten stelligste dat dit risico om in aanraking te komen met agressie en geweld invloed heeft op het persoonlijke leven en doet 29 procent dat minder stellig; voor Eerste Kamerleden zijn de vergelijkbare cijfers 49 resp. 29 procent. Overigens wordt de voortzetting van het Kamerlidmaatschap er slechts beperkt door onder druk gezet: onder zowel Tweede als Eerste Kamerleden weerspreekt 90 procent, waarvan de grootste groep met de grootste stelligheid, de stelling dat zij wel eens hebben overwogen om te stoppen als Kamerlid doordat zij te maken hadden met agressie en geweld (zie Tabel 9.17). Dat ongeveer een op de tien Kamerleden dat om deze reden wel degelijk heeft overwogen, komt overeen met de bevinding (op basis van een iets andere vraagstelling) onder ambtsdragers op decentraal niveau: ‘Eén op de tien ambtsdragers [heeft] overwogen wel eens om te stoppen vanwege het risico op agressie (11%)’ (Bouwmeester et al. 2024, p. 55).

Tabel 9.16

‘Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn persoonlijke leven.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	40	49
Mee oneens	29	29
Niet eens, niet oneens	9	7
Mee eens	21	15
Helemaal mee eens	2	-
Totaal	101%	100%
N	58	41

Tabel 9.17

‘Ik heb wel eens overwogen om te stoppen als Kamerlid doordat ik te maken had met agressie en geweld.’, 2025

	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Helemaal mee oneens	71	76
Mee oneens	19	15
Niet eens, niet oneens	-	-
Mee eens	10	10
Helemaal mee eens	-	-
Totaal	100%	101%
N	58	41

‘Om hun publieke taak naar behoren te kunnen vervullen, moeten politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers hun functie veilig (...) kunnen uitoefenen’, aldus de weinig verrassende overheidsvisie zoals gepresenteerd op de website van het ministerie van BZK. Evenmin als op decentraal niveau, blijkt van een dergelijke volledige veiligheid sprake te zijn op het landelijke niveau, bij leden van de Staten-Generaal. Zij geven aan geconfronteerd te

zijn geweest met diverse vormen van agressie en geweld, en hun familie en/of vrienden krijgen er daarenboven een tik van mee. Dat is als zodanig uiteraard zeer te betreuren, maar een klein lichtpuntje lijkt te zijn dat Kamerleden er zich niet zo erg veel van aantrekken of althans zeggen dat te doen als het gaat om het nemen van beslissingen of hun professionele bestaan.

9.6 Slotopmerking

Kamerleden opereren in een maatschappelijk omgeving, die zich op uiteenlopende wijze met hun functioneren bemoeit. Dat belangengroepen dat doen als het gaat om de totstandkoming van beleid, kan op instemming rekenen van leden van de Tweede en Eerste Kamer, al is in 2025 onder leden van de Tweede Kamer de in beginsel wenselijke invloed van lobbygroepen op de besluitvorming in de praktijk aan de erg aanzienlijke kant. De media hebben in de beleving van Kamerleden eveneens een vinger in de pap, zeker als het gaat om de agendering van politieke kwesties. Tweede Kamerleden zijn verdeeld over de vraag naar het belang van die media als het gaat om hun herverkiezing en laten in 2025, anders dan in voorgaande jaren, weten dat het niet per se zo is dat het stellen van Kamervragen vooral als doel zou hebben om in de publiciteit te komen. En hoewel men niet collectief ontevreden is over de verdeling van media-aandacht over regering versus parlement, noch over die van Tweede versus Eerste Kamer, is de algehele tevredenheid ten aanzien van hoe journalisten over politiek berichten aan de lage kant: een ruime meerderheid van de Kamerleden is er (zeer) ontevreden over. Wat tevredenheid betreft, is het beeld voor de rechterlijke macht rooskleuriger: met de manier waarop die rechterlijke macht werkt, zijn namelijk grote meerderheid in Eerste en Twee Kamer tevreden. Overigens wordt het wenselijk geacht dat die rechterlijke macht zich terughoudend opstelt met uitspraken over politieke kwesties, al wordt tegelijkertijd ingestemd met het idee dat de rechterlijke macht zou moeten ingrijpen als de regering haar bevoegdheden overtreedt – een in potentie lastige balanceeract. Het volk, tenslotte, vertoont zich met enige regelmaat op nogal grimmige wijze aan hun direct dan wel indirect verkozen vertegenwoordigers. Zoals op het decentrale niveau, hebben leden van de Eerste Kamer en Tweede Kamer niet zelden te maken met vooral verbaal geweld, maar ook met bedreiging en intimidatie en een enkele keer met fysieke agressie; familie en vrienden blijven hier evenmin van verschoond. Heel schrale troost is dat de leden van de Eerste en Tweede Kamer zich hier met name in hun politiek-professionele bestaan in de regel niet al te veel van lijken aan te trekken.

10 Het werk als Kamerlid

10.1 Inleiding

Het parlementaire werk vergt erg veel van Kamerleden, in het bijzonder van de leden van de Tweede Kamer. De werkbelasting is groot, wellicht ongezond groot. ‘Dat een burn-out op de loer ligt in de Tweede Kamer, is algemeen bekend. Met enige regelmaat vertrekt een Kamerlid vanwege overspannenheidsklachten. Het bekendste voorbeeld is NSC-oprichter Pieter Omtzigt, maar ook andere partijen zagen getalenteerde collega’s opgebrand verdwijnen uit de politiek’, aldus *Trouw* van 19 februari 2026 in een uitgebreid verslag van de eerste honderd dagen van een in 2025 nieuw beëdigd lid van de Tweede Kamer. Al langer is bekend dat de forse werkdruk en tijdsbelasting een voornaam onderdeel zijn van de ‘factorenmatrix’ die begrijpelijk maakt waarom of waardoor Kamerleden richting de uitgang van het Binnenhof gaan (de Vos, 1990). In het navolgende gaan we kort in op die werkbelasting van Nederlandse parlementariërs, althans het aantal uren dat zij zeggen wekelijks aan hun parlementaire werk, de periode van het reces niet meegerekend, kwijt te zijn. En is dat voldoende, kan het werk worden gedaan in die uren? Tevens gaan we in algemene zin in op de vraag hoe bevredigend het werk als Kamerlid eigenlijk is.

10.2 Tijdsbesteding Kamerwerk

In 2025 lag volgens het CBS de gemiddelde arbeidsduur in Nederland op 32 uur per normale of gemiddelde werkweek, overuren en onbetaalde uren niet meegerekend (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2026). Leden van de Tweede Kamer zitten, en zaten overigens altijd al, dik boven dit gemiddelde (zie Tabel 10.1). In 2025 geven de meeste ondervraagde leden van de Tweede Kamer aan 55 tot 60 uur per week te besteden aan hun Kamerwerk en komt hun gemiddelde werkweek, zoals gerapporteerd in 2025, uit op 61 uur. Daarmee zitten Tweede Kamerleden wat werkbelasting betreft aan de top, gemeten in lengte van werkweken, van politieke ambtsdragers (landelijke bewindslieden buiten beschouwing gelaten) in Nederland, samen met leden van Gedeputeerde Staten maar boven burgemeesters en wethouders, die gemiddeld 56 uur per week zeggen te werken (de Jong, 2026, p. 21). Overigens past dit nog altijd erg hoge gemiddelde voor leden van de Tweede Kamer bij een langzaam maar toch gestaag dalend aantal uren per werkweek (voor de jaren waarvoor vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn): in 1990 werkte bijna 40 procent van de toenmalige leden van de Tweede Kamer nog meer dan 70 uur per week, waarmee de gemiddelde werkweek op 69 uur kwam, in 2001 en 2006 lag het gemiddelde op 65 resp. 63 uur per week. Die in dit opzicht niet per se goeie ouwe tijd van extreem lange werkweken tot meer dan 70 uur lijkt voorbij, mogelijk mede door de komst van een andere generatie politici voor wie het leven niet enkel en alleen uit ‘de politiek’ zou bestaan. Zo observeerde voormalig Tweede Kamervoorzitter Arib enkele jaren

geleden al ‘(...) dat er een nieuwe generatie politici is opgestaan die anders aankijkt tegen het Kamerwerk. (...) “Je ziet dat zowel mannen als vrouwen ook tijd willen doorbrengen met hun partner en kinderen. Kwaliteit van leven is ook heel belangrijk.” (Bhikhie, 2018).

Tabel 10.1

Tijdsbesteding Kamerleden per week, diverse jaren

	Tweede Kamer				Eerste Kamer	
	1990	2001	2006	2025	1990	2025
≤15 uur	1	0	0	0	26	15
16-20 uur	0	0	0	0	39	48
21-25 uur	0	0	1	0	18	23
26-30 uur	0	0	1	0	11	15
31-35 uur	0	0	2	0	3	0
36-40 uur	1	2	1	2	3	0
41-45 uur	1	0	3	2	0	0
46-50 uur	6	13	9	16	0	0
51-55 uur	3	12	6	14	0	0
56-60 uur	17	25	29	45	0	0
61-65 uur	16	9	9	5	0	0
66-70 uur	17	16	19	9	0	0
71-75 uur	15	7	7	0	0	0
76-80 uur	13	10	11	3	0	0
≥ 81uur	10	6	3	5	0	0
Totaal	100%	100%	101%	101%	100%	101%
N	135	128	108	58	72	40
Gemiddeld	69	65	63	61	20	21

Voor de leden van de Eerste Kamer, waarvan ‘de meeste leden andere betaalde of onbetaalde functies vervullen’ (Bovend’Eert & Kummeling, 2024, p. 83), is de gemiddelde werkweek als parlementariër logischerwijs aanzienlijk korter (21 uur), met de grootste groep senatoren die aangeeft 16 tot 20 uur als senator te werken. Wat hun gemiddelde werkweek betreft laat deze belasting in uren van Eerste Kamerleden zich vergelijken met de gemiddelde belasting voor een lid van de gemeenteraad of Provinciale Staten (De Jong, 2026, p. 21).

Voor Eerste Kamerleden zijn slechts vergelijkbare gegevens uit 1990 beschikbaar en die wijzen niet op een toe- of afname van de duur van de gemiddelde werkweek, al leek er in 2025 iets minder spreiding te zijn in de inzet, in uren gemeten: ongeveer 70 procent geeft aan een gemiddelde werkweek te hebben van 15 tot en met 25 uur. Dat is overigens nog altijd aanzienlijk meer dan wat de papieren werkelijkheid zou kunnen doen vermoeden: ‘Anders dan een zetel in de Tweede Kamer is het Eerste Kamerlidmaatschap een bijbaan, die op papier tien uur in de week in beslag neemt’ (van Loon & Rutten, 2019). Papieren werkelijkheid, inderdaad. Immers, de conclusie ten aanzien van hun werkbelasting luidt heel anders als het perspectief gericht is op het hoge ambt van (indirect) verkozen volksvertegenwoordiger dat ook senatoren vervullen: ‘Hoezo, nevenfunctie? Volksvertegenwoordiger ben je vierentwintig uur per dag en zeven dag

in de week en dat je dan maar één of twee dagen in Den Haag vergadert doet daaraan niets af’, aldus parlementair historicus Bert van den Braak (2015).

Hoe het ook zij, uiteindelijk komen velen toch nog tijd tekort, zeker de leden van de Tweede Kamer. Op de vraag of men van oordeel was of voldoende tijd aan het Kamerwerk kon worden besteed, gaf een meerderheid (60 procent) een bevestigend en een forse minderheid (40 procent) een ontkennend antwoord (zie Tabel 10.2). Deze gegevens verhouden zich goed tot de vergelijkbare gegevens van 1990, toen eveneens een meerderheid wel en een minderheid niet voldoende tijd meende te hebben voor de uitoefening van het Kamerwerk. Het zijn trouwens in 2025 de Tweede Kamerleden die toch al relatief veel uren maken, die net iets vaker van oordeel zijn dat zij ondanks hun relatief grote inzet nog altijd onvoldoende tijd hebben voor het Kamerwerk: bij de Kamerleden die meer dan 60 uur per week zeggen te werken, acht de helft onvoldoende en de andere helft voldoende tijd te hebben, terwijl onder Kamerleden die er per week gemiddeld iets minder tijd in steken de meerderheid van ruim 60 procent meent voldoende tijd voor het Kamerwerk te hebben (gegevens niet in tabelvorm gepresenteerd).

Hun collega’s aan in een tijd van renovatie vooral figuurlijke ‘overkant’ - ‘Wanneer Tweede of Eerste Kamerleden over hun collega’s van de andere Kamer spreken, hebben zij het dikwijls over ‘de overkant’. De gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer liggen namelijk recht tegenover elkaar.’ (Staten-Generaal, z.d.) - hebben naar eigen zeggen veel minder last van een tekort aan tijd om het senaatswerk te doen. In 2025 geeft 90 procent aan daar voldoende tijd voor te hebben, een lichte stijging zelfs vergeleken met de reeds hoge 81 procent van 1990.

Tabel 10.2

Oordeel over voldoende tijd voor Kamerwerk, 1990 en 2025

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	1990	2025	1990	2025
Ja	64	60	81	90
Nee	36	40	19	10
Totaal	100%	100%	100%	100%
N	138	57	75	41

10.3 Parlementaire werk bevredigend?

Het zijn bijzonder lange werkweken en dan is er volgens sommigen ook nog eens onvoldoende tijd om al het werk te doen – en nog altijd is dat parlementaire werk wel degelijk voor vrijwel alle Kamerleden bevredigend (zie Tabel 10.3). In 2025 gaf 95 procent van de Tweede Kamerleden dat aan, en met 98 procent waren de leden van de Eerste Kamer zo goed als unaniem van mening dat het parlementaire werk over het algemeen bevredigend was. Goed vergelijkbare gegevens voor het meer recente verleden ontbreken, maar het parlementaire werk lijkt er in ieder geval vergeleken met eind jaren zeventig niet minder bevredigend op geworden te zijn; in 1979 gaf van zowel de leden van de Tweede als de Eerste Kamer ongeveer 85 procent aan dat hun werk bevredigend was. Nog weer tien jaar eerder, in 1968, kon men ook een min

of meer genuanceerde middenpositie innemen, maar ook in dat jaar waren meerderheden van 66 respectievelijk 57 procent van de Tweede en Eerste Kamerleden ongeclausuleerd van oordeel dat het parlementaire werk over het algemeen bevredigend was. In alle jaren gaat het in beide Kamers om slechts heel kleine minderheden parlementariërs die hun werk als onbevredigend ervaren.

Tabel 10.3

Beoordeling Kamerwerk over het algemeen, diverse jaren

	Tweede Kamer			Eerste Kamer		
	1968	1979	2025	1968	1979	2025
Wel bevredigend	66	86	95	57	84	98
Iets voor, iets tegen	19	nvt	nvt	22	nvt	nvt
Niet bevredigend	14	14	5	22	16	2
Totaal	99%	100%	100%	101%	100%	100%
N	118	134	57	37	62	41

In 2025 konden ondervraagde Kamerleden in een open vervolgvraag aangeven wat de meest bevredigende dan wel onbevredigende aspecten van hun Kamerwerk zouden zijn. Dat levert een veelheid aan gevarieerde, sterk uiteenlopende antwoorden op, zoals overigens ook het geval was in het vergelijkbare onderzoek van 1990 (Zielonka-Goei, 1992, pp. 68-72).

Ter onderbouwing of illustratie van enkele bevredigende aspecten van het Kamerwerk van leden van de Tweede Kamer wijzen Kamerleden expliciet of impliciet op de voorname taken van het parlement als medewetgevende en volksvertegenwoordigende institutie. Dan verwijzen zij vooral naar de invloed die men heeft op beleid en regelgeving, naar de inhoudelijke inbreng ten aanzien van beleidsvorming: ‘Beleid kunnen aanpassen door moties, amendementen’; ‘Concreet beleid beïnvloeden’; ‘Veranderen van dingen die betekenis hebben voor mensen’; en ‘Verandering brengen. Dat maakt dat je invloed kan hebben op beleid, ruimte kan geven aan andere denkwijze. (...) Wet van zichzelf aangenomen. Slagen in je doel is mooi. Je wil iets je doet er moeite voor en is mooi als dat lukt’. Ook aan het vertegenwoordigde aspect wordt door sommige Kamerleden gerefereerd als een bij uitstek bevredigend aspect van het Kamerwerk: ‘Dat kiezers zich vertegenwoordigd voelen en dat laten weten’; ‘De volksvertegenwoordigende rol. Zien hoe mensen baat hebben bij het gesprek, de aandacht, het opkomen voor hun belangen’; en ‘Standpunt van kiezers uitdragen’.

Als minder bevredigende aspecten van het werk als lid van de Tweede Kamer wordt, enigszins spiegelbeeldig aan de bevredigende onderdelen van de functie, gewezen op: ‘Alle voorstellen weggestemd’; ‘Alles gaat zo langzaam. Je wil graag aanpassen en veranderen maar hebt daarvoor tijd en geduld nodig en dat is lastig’; ‘Je zit niet echt achter de knoppen om snel verandering te bewerkstelligen’; en ‘Minder bevredigend omdat je dingen niet tot stand kan brengen die je tot stand wil brengen’. Overigens mag hierbij niet vergeten worden dat in 2025,

zoals gezegd, vrijwel alle ondervraagde Tweede Kamerleden onder de streep tot een positieve beoordeling komen als het gaat om de vraag hoe bevredigend hun voorname werk is.

10.4 Slotopmerking

Een belangrijke overweging om nog eens te kijken naar de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers, onder wie leden van de Staten-Generaal, zou zijn gelegen in het gegeven dat het vervullen van een politieke of bestuurlijke overheidsfunctie in de loop der tijd ‘zwaarder en naarder’ zou zijn geworden (de Jong, 2026). Op basis van onze gegevens kunnen we in ieder geval vaststellen dat het werk inderdaad een grote belasting is, als we de lengte van de werkweek daarvoor als geldige indicatie mogen gebruiken. Leden van de Eerste Kamer zijn aanzienlijk meer tijd aan hun nevenfunctie kwijt dan die ene dag die er veelal voor wordt ingeboekt, en leden van de Tweede Kamer zitten met een gemiddelde werkweek van ruim 60 uur op bijna het dubbele van een hedendaagse gemiddelde werkweek in Nederland. Een partij als de Partij voor de Dieren (PvdD) wond in 2023 in haar zoektocht naar kandidaten voor de Tweede Kamer geen doekjes om de belasting en zwaarte van het ambt: ‘Het Kamerlidmaatschap vraagt veel. Politieke ontwikkelingen en media gaan 24/7 door en laten zich vaak moeilijk plannen naar een ‘normale’ werkweek. Tijdens de weken waarin de Kamer vergadert moet je rekening houden met (onverwachte) debatten, ook in de avonduren. In de weekenden en tijdens de recessen gaan de ontwikkelingen gewoon door en kan het (naast het volgen van het nieuws, het bijhouden van je dossiers en de activiteiten buiten de Kamer) gebeuren dat je op onverwachte momenten in actie moet komen.’ (Partij voor de Dieren, 2023) De PvdD slaagde er uiteindelijk overigens in om voldoende kandidaten te werven, zoals ook andere partijen er in de regel in slagen om, zeker op landelijk niveau, meer dan voldoende burgers bereid te vinden om te opteren voor een functie met zulke lange werkweken en een zo zware belasting. Bij de verkiezing voor de Tweede Kamer van 29 oktober 2025 waren 1.166 kandidaten verkiesbaar (Kiesraad, 2025a), voor 150 te vergeven Kamerzetels. Het eventuele vermoeden van al die kandidaten dat de weliswaar zware functie een eveneens bevredigende functie is, zal daarbij wellicht een rol spelen - en is gerechtvaardigd: vrijwel alle Kamerleden geven aan dat het Kamerwerk overwegend bevredigend werk is. Maar zwaar, dat is het zeker.

Literatuurlijst

- Aharouay, L., & De Koning, P. (2024, 9 oktober). Eerste Kamer wil 'plan B' voor asielnoodwet, tegen de zin van het kabinet. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/10/08/eerste-kamer-wil-plan-b-voor-asielnoodwet-tegen-de-zin-van-het-kabinet-a4868639>
- Aizenberg, E., & Braun, C. (2024). Interest group politics in the Netherlands, in: S. de Lange et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press, 559-675.
- Andeweg, R.B. (1992). Executive-legislative relations in the Netherlands: Consecutive and coexisting patterns, *Legislative Studies Quarterly*, 17/2, 161-182.
- Andeweg, R.B. (1997). Role specialisation or role switching? Dutch MPs between electorate and executive, *The Journal of Legislative Studies*, 3/1, 110-127.
- Andeweg, R.B. (2000a). Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party group in Dutch politics, in: K. Heidar, & R. Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties behind closed doors*. London and New York: Routledge, 89-105.
- Andeweg, R.B. (2000b). Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37, 377-395.
- Andeweg, R.B. (2015). Normalisering van de Tweede Kamer? Een internationale vergelijking, in: R. Aerts et al. (red.), *In dit huis: Twee eeuwen Tweede Kamer*. Amsterdam: Boom, 139-165.
- Andeweg, R.B. (2018a), *Kiezers, Kamerleden, en de Kloof* [afscheidsrede]. Leiden: Universiteit Leiden.
- Andeweg, R.B. (2018b). *Werk in uitvoering: Beschouwingen over het functioneren van de democratie*. Verzameld en van een inleiding voorzien door J. van Holsteyn, G. Irwin en R. Koole. Houten: Uitgeverij Unieboek|Het Spectrum.
- Andeweg, R.B., Irwin, G.A., & Louwerse, T. (2020). *Governance and politics of the Netherlands* (5th ed.). Londen: Macmillan Education.
- Andeweg, R.B., & Thomassen, J.J.A. (2005). Modes of political representation: Toward a new typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30/4, 507-528.
- Andeweg, R.B., & Thomassen, J.J.A. (2007). *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie* [rapport]. Raad voor het openbaar bestuur.
- Andeweg, R.B., & Thomassen, J.J.A. (2011a). Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament, *Party Politics*, 17/5, 655-672.
- Andeweg, R.B., & Thomasen, J.J.A. (2011b). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Andeweg, R.B., & van Vonno, C.M.C. (2018). *Kamervragen. Een enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer. Parlementsonderzoek 2017: Verslag aan de Staatscommissie Parlementair Stelsel*. Universiteit Leiden: Staatscommissie Parlementair Stelsel.
<https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/70189>
- Berckmoes, Y. (2017). 'Voorlichting loopt met u mee tot het ravijn'. *Mijn onthuisende jaren in de VVD-fractie*. Amsterdam: Uitgeverij Van Praag.
- van den Berg, J.Th.J. (2009a/2020). 'Politieke versnellingsbak', in: J.Th.J. van den Berg, *Kortheidshalve. Over recht en macht in de democratie*. Diemen: EW, 199-201 (gebundeld in 2020; oorspronkelijk verschenen op 14 augustus 2009).
- van den Berg, J.Th.J. (2009b/2020). 'De Europese U-bocht', in: J.Th.J. van den Berg, *Kortheidshalve. Over recht en macht in de democratie*. Diemen: EW, 201-204 (gebundeld in 2020; oorspronkelijk verschenen op 28 augustus 2009).
- van den Berg, J.Th.J. (2013a/2020). De Eerste Kamer politiseert, in: J.Th.J. van den Berg, *Kortheidshalve. Over recht en macht in de democratie*. Diemen: EW, 88-90 (gebundeld in 2020; oorspronkelijk verschenen op 18 april 2014).

- van den Berg, J.Th.J. (2013b/2020). 'De noodzaak van fractiediscipline', in: J.Th.J. van den Berg, *Korthedshalve. Over recht en macht in de democratie*. Diemen: EW, 230-232 (gebundeld in 2020; oorspronkelijk verschenen op 6 september 2013).
- van den Berg, J.Th.J. (2019/2020). Overspannen verwachtingen, in: J.Th.J. van den Berg, *Korthedshalve. Over recht en macht in de democratie*. Diemen: EW, 272-275 (gebundeld in 2020; oorspronkelijk verschenen op 15 maart 2019).
- van den Berg, J.Th.J., & Vis, J.J. (2013). *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*. Amsterdam: Beert Bakker.
- Berckmoes, Y. (2017). 'Voorlichting loopt met u mee tot het ravijn'. *Mijn ontluisterende jaren in de VVD-fractie*. Amsterdam: Uitgeverij Van Praag.
- Bhikie, A. (2018, 13 april). Is werken als Kamerlid nog wel te combineren met een privéleven? *NU.nl*. <https://www.nu.nl/weekend/5221388/is-werken-als-kamerlid-nog-wel-te-combineren-met-een-privelieven.html>
- Bouwmeester, J. et al. (2024). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024: Deel 2 – Agressie en intimidatie*. Rapport Ipsos I&O, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Ipsos I&O. Rapport 224/221.
- Bovend'Eert, P.P.T., & Kummeling, H.R.B.M. (2024). *Het Nederlandse Parlement* (13e dr.). Wolters Kluwer.
- Bovens, M., & Wille, A. (2025a). Alle dagen Kamervragen: Waar komt de explosieve toename van het aantal Kamervragen vandaan? *Beleid en Maatschappij*, 52/3, 221-243.
- Bovens, M. & Wille, A. (2025b). *Diplomademocratie: Opleiding als nieuwe scheidslijn*. Amsterdam: Prometheus.
- van den Braak, B. (2015, 20 november). *Nevenfunctie te midden van de nevenfuncties*. *Montesquieu Instituut*. <https://www.montesquieu-instituut.nl/nieuws/201511/nevenfunctie-te-midden-van-de-nevenfuncties>
- van den Braak, B. (2023). *De Eerste Kamer 1996-2021. Tussen nuttig en overbodig*. Amsterdam: Boom.
- Brants, K. (2011). *Mariage a trois: de veranderende verhouding tussen politiek, media en publiek*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Braun, C. (2026). Het Nederlandse poldermodel langs de democratische meetlat: Over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging, in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 37-60.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026, 21 mei). *Werkzame beroepsbevolking; arbeidsduur*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85275NED?q=arbeidsduur>
- Daalder, H. (1966). Opposition in the New States, *Government and Opposition*, 1/2, 205-226.
- Dietvorst, G., & Boom, W. (2025, 16 juli). PVV-fractie is groot in getal, maar niet in het dagelijkse Kamerwerk. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2575214-pvv-fractie-is-groot-in-getal-maar-niet-in-het-dagelijkse-kamerwerk>
- Drexhage, E.C. (2014). *Parlementaire tweekamerstelsels: Een internationale vergelijking*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Eulau, H., & Wahlke, J.C. (1959). The role of the representative: Some empirical observations on the theory of Edmund Bruke. *American Political Science Review*, 53/3, 742-756.
- Engels, J. W. M. (2023, 20 juli). *De Eerste Kamer als rechtsstatelijke paradox* [Brief aan de Staatscommissie Rechtsstaat]. <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/07/20/brief-hans-engels-aan-de-staatscommissie-rechtsstaat/Brief+Hans+Engels+aan+de+Staatscommissie+rechtstaat.pdf>
- Esaiasson, P., & Holmberg, S. (1996). *Representation from above: Members of parliament and representative democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.
- Field, B.N. & Martin, Sh. (2022). The politics of minority government. In B. N. Field, & Sh. Martin (eds.), *Minority governments in comparative perspective*. Oxford University Press, 3-18.

- Garritzmman, J.L. (2017). How much power do oppositions have? Comparing the opportunity structures of parliamentary oppositions in 21 democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 23/1, 1-30.
- Goslinga, H. (2015) Eerste Kamer 1815-2015. Een onverlangd cadeau, in: A. Bos et al. (red.) *De Eerste Kamer. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2015*. Amsterdam: Boom, 11-19.
- van Gunsteren, H., & Habbema, C. (2009). *Perspectief op het politiek-publicitair complex in 2009*. Amsterdam: Van Gennep.
- de Haan, M. (2024a, 28 oktober). Eerste Kamer keert zich tegen btw-verhoging en dreigt Belastingplan te torpederen. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/10/22/eerste-kamer-eist-dat-staatssecretaris-luistert-en-een-d66-motie-uitvoert-want-anders-a4870272>
- de Haan, M. (2024b, december 10). Eerste Kamer steggelt over schrappen btw-verhoging: 'Ik heb een totaal andere afspraak gehoord'. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/10/eerste-kamer-steggelt-over-schrappen-btw-verhoging-ik-heb-een-totaal-andere-afspraak-gehoord-a4876229>
- Heidar, K., & R. Koole (2000). Introduction: Representative democracy and parliamentary party groups', in: K. Heidar, & R. Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties behind closed doors*. London and New York: Routledge, 1-3.
- Hakhverdian, A. & Schakel, W. (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoetink, A.C. (2018). *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen (dissertatie).
- Inter-Parliamentary Union. (z.d.). *National parliaments*. Geraadpleegd op 3 augustus 2026, van <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- de Jong, J.P. (2026). *Advies herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers*. Den Haag: ARPA/CAOP.
- Kiesraad. (2025a, 29 september). *27 partijen nemen deel aan Tweede Kamerverkiezing*. <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2025/09/19/27-partijen-nemen-deel-aan-tweede-kamerverkiezing>
- Kiesraad. (2025b, november 7). *Spreektekst voorzitter Kiesraad openbare zitting uitslagvaststelling TK25*. <https://www.kiesraad.nl/documenten/2025/11/07/spreektekst-voorzitter-kiesraad>
- King, A. (1976). Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*, 1/1, 11-36.
- Koole, R. (2010). *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Koole, R. (2018). Gouvernentalisering: De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 9/4, 317-341.
- Koole, R. (2021). *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus.
- Koole, R. (2025). *Hoe heurt het eigenlijk? Parlementaire verhoudingen onder partijpolitieke druk*. Rudy B. Andeweglezing 2025. https://www.montesquieu-instituut.nl/9394201/d/andeweg-lezing_koole71025.pdf
- Kroeze, R. (2025). *De herontdekking van de parlementaire enquête: Het RSV-schandaal (1983/84) en de transformatie van de democratie*. Amsterdam: Boom.
- Kuijpers, D. (2023) Motie-inflatie: hoe moties zijn verworden tot politieke statements. *Vrij Nederland*, 14 februari.
- Kurland, P. B. & Lerner, R. (Eds.). (1987). *The Founders' Constitution* (Vol. 1, Chapter 13, Document 7). University of Chicago Press & Liberty Fund. <https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>
- van Loon, W., & Rutten, R. (2019, 10 juni). 75 Eerste Kamerleden hebben opgeteld 319 (bij)banen. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/10/75-eerste-kamerleden-hebben-opgeteld-319-bijbanen-a3963193>

- Louwerse, T., Otjes, S., Willumsen, D.M., & Öhberg, P. (2017). Reaching across the aisle: Explaining government-opposition voting in parliament. *Party Politics*, 23/6, 746-759.
- Louwerse, T., & Timmermans, A. (2024). Managing increased complexity in Dutch coalition politics. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press, 745-494.
- Louwerse, T., & van Vonno, C.M.C. (2018). Naar nieuwe verhoudingen tussen Kamer en kabinet?, in: R.B. Andeweg, & M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 169-183.
- Louwerse, T., & van Vonno, C.M.C. (2024). Parliamentary Politics in the Netherlands. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford University Press, 105-123.
- Louwerse, T., & van Well, R.L. (2026). Opposition distinctiveness in parliaments: A longitudinal analysis. *Government & Opposition*, 61/e27, 1-24.
- Louwerse, T., & Zorina, E. (2026). What kind of opposition do citizens want?, *West European Politics*, 49/5, 1151-1175.
- Luyendijk, J. (2010). *Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof*. Amsterdam: Podium.
- Martin, L.W., & Vanberg, G. (2025). Trust, but verify: Control mechanisms in multiparty governments. In Th. Bräuninger & M. Debus (eds.), *Handbook on coalition politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 418-433.
- Melenhorst L., & van Holsteyn, J. (2017). Politiek-Media: 3-o. Over de rol van media-aandacht in wetgevingsprocessen, *Regelmaat: Tweemaandelijks tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken*, 32/4, 285-296.
- Mickler, T.A. (2017). *Parliamentary committees in a party-centred context: structure, composition, functioning*. Leiden: Universiteit Leiden (dissertatie).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). *Monitor integriteit en Veiligheid 2024*.
<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2024/12/12/index>
- van Noije, L., & den Ridder, J. (2024). *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- NOS Nieuws. (2021, 16 december). "Kamercommissies zijn de werkpaarden van het parlement". NOS. <https://nos.nl/artikel/2409702-kamercommissies-zijn-de-werkpaarden-van-het-parlement>
- NOS Nieuws. (2025, 27 september). 34.000 euro schade aan D66-partijkantoor bij extreemrechtse rellen. NOS. <https://nos.nl/artikel/2584265-34-000-euro-schade-aan-d66-partijkantoor-bij-extreemrechtse-rellen>
- NSC (2023). *Tijd voor herstel. Vertrouwen. Zekerheid. Perspectief*. Verkiezingsprogramma NSC.
- van Os, P. (2013). *Wij begrijpen elkaar uitstekend. De permanente wurggreep van pers en politiek*. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- Otjes, S. (2019). 'No politics in the agenda-setting meeting': An issue-competition approach to plenary agenda-setting in the Dutch Parliament 1998-2017. *West European Politics*, 42/4, 728-754.
- Otjes, S. (2020). How fractionalisation and polarisation explain the level of government turn-over, *Acta Politica*, 55, 41-66.
- Otjes, S. (2022). Wanneer wijken Kamerleden af van hun fractie? *Stuk Rood Vlees*, 7 september 2022. <https://stukroodvlees.nl/wanneer-wijken-kamerleden-af-van-hun-fractie/>
- Otjes, S. & Louwerse, T. (2018). Parliamentary questions as strategic party tools. *West European Politics*, 41/2, 496-516.
- Otjes, S., & Louwerse, T. (2024). The reinvention of consensus politics: governing without a legislative majority in the Netherlands 2010-2021. *Acta Politica*, 59/4, 797-821.
- Otjes, S. & Vervliet, J. (red.) (2026). *Het experiment-Schoof. Beschouwingen over het kabinet-Schoof*. Den Haag: WJS uitgevers. Montesquieureeks no. 26.

- Parlement.com. (z.d.). *Parlement.com*. Geraadpleegd op 3 augustus 2026, van <https://www.parlement.com/parlement>
- Partij voor de Dieren. (2023). *Solliciteren kandidatenlijst Tweede Kamerverkiezingen 2023 (solliciteren kon t/m 6 augustus)*. <https://www.partijvoordedieren.nl/solliciteren-kandidatenlijst-tweede-kamerverkiezingen-2023>
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- van Praag, Ph. (2017). Politiek en media, in: Ph. Van Praag (red.), *Politologie en de veranderende politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 213-236.
- Ratcliffe, S. (ed.). (2018). *Oxford Essential Quotations* (6th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- RTL Nieuws. (2015, 17 september). *Toespraak Geert Wilders: 'Dit is een nepparlement' – RTL Nieuws* [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=nFC9oaP_xzc
- Runderkamp, S., & van Dijk, R. (2026, 26 februari). *Opinie: Agressie tegen raadsleden bedreigt de democratie*. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/opinie/opinie-agressie-tegen-raadsleden-bedreigt-de-democratie~bcf27fe1/>.
- van Santen, R., Helfer, L., & Van Aelst, P. (2013). When politics becomes news: An analysis of parliamentary questions and press coverage in three West European countries. *Acta Politica*, 50/1, 1-19. <https://doi.org/10.1057/ap.2013.33>
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.
- Staat van de Kamer (2026). *Staat van de Kamer 2025*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Staten-Generaal (z.d.). *Aan het Binnenhof – In welke gebouwen zitten en zaten de Kamers?* Geraadpleegd op 3 augustus 2026, van https://www.staten-generaal.nl/begrip/aan_het_binnenhof_in_welke
- van Thijn, E. (2001). 'To turn the rascals out': De functie van oppositie in een democratisch bestel. In C.C. van Baalen et al. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2001*. Den Haag: Sdu Uitgevers 10-19.
- Thomassen, J.J.A., & R.B. Andeweg (2007). Fractiediscipline: Vooroordelen en misverstanden, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2005*. Groningen: DNPP, 154-175.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020, 9 maart). *Rondetafelgesprek "Dikastocratie?"*. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/detail?s?id=2020A00508
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026). *De commissies van de Tweede Kamer*. <https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/de-tweede-kamer/de-commissies>
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions works*. Princeton: Princeton University Press.
- Universiteit Leiden. (2023, 21 december). *Naar de kiezer luisteren, maar dan echt*. <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2023/12/naar-de-kiezer-luisteren-maar-dan-echt>
- Valk, G. (2025, 24 maart). Eerste Kamer zit het kabinet-Schoof dwars, maar huivert voor politiek drama. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/24/politiek-drama-dreigt-als-eerste-kamer-voor-het-eerst-sinds-1907-een-begroting-afwijst-a4887498>
- Vliegenthart, R. (2012). *U kletst uit uw nek. Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Voermans, W. (2023). *Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*. Amsterdam: Prometheus.
- Vondeling, A. (1976). *Tweede Kamer: Lam of leeuw?* Amsterdam: De Arbeiderspers.
- van Vonno, C.M.C. (2012). Role-switching in the Dutch Parliament: Reinvigorating Role Theory?, *The Journal of Legislative Studies*, 18/2, 119-136.
- van Vonno, C.M.C. (2016). *Achieving Party Unity: A Sequential Approach to Why MPs Act in Concert*. Leiden: Universiteit Leiden (dissertatie).
- van Vonno, C.M.C. (2019). Achieving party unity in the Netherlands: Representatives' sequential decision-making mechanisms at three levels of Dutch government, *Party Politics*, 25/5, 664-678.

- van Vonno, C. M., Malka, R. I., Depauw, S., Hazan, R., & Andeweg, R. (2014). Agreement, Loyalty and Discipline: A Sequential Approach to Party Unity, in: K. Deschouwer, & S. Depauw (eds.), *Representing the People. A survey among Members of Statewide and Sub-state Parliaments*. Oxford: Oxford University Press, 110-136.
- de Vos, P.L. (1990). *De uitgang van het Binnenhof. Een onderzoek naar het vertrek van Kamerleden*. Arnhem: Gouda Quint.
- Waling, G. (2017). *Zetelroof. Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer, 1917-2017*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.
- Walter, A.S. (2010). Negatieve campagnevoering in de Nederlandse consensudemocratie: De ontwikkelingen sinds Fortuyn. *Res Publica*, 52/3, 293-314.
- Waszink, V. (2025). Bolletjesterreur. Instituut voor de Nederlandse Taal.
<https://ivdnt.org/actueel/woorden-van-de-week/nieuw-woord-van-de-week/bolletjesterreur/>
- Werkgroep versterking functies Tweede Kamer. (2021). *Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*. Tweede Kamer.
https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20211216_rapport_versterking_functies_tweede_kamer_werkgroep_van_der_staaij.pdf
- van Well, R. L. (2025). To oppose or not to oppose? Strategies of opposition parties' parliamentary support for government legislation. *Government and Opposition*, 60/4, 895-917.
- van Well, R., van Holsteijn, J., Louwerse, T., & van Vonno, C. (2025). *Van overvloed naar overzicht? Perspectieven van Tweede Kamerleden op informatiegebruik en informatiebehoefte*. Leiden: Universiteit Leiden.
- van Well, R., Louwerse, T., & Otjes, S. (2026). Schoof en de Kamer: Profilerende fracties en fractievoorzitters aan het roer. In S. Otjes en J. Vervliet (red.), *Het experiment-Schoof: Beschouwingen over het kabinet-Schoof 2024-2026*. Den Haag. WJS Uitgevers, 65-84.
- van der Wilk, E. (2009). *Macht, Media & Montesquieu. Over nieuwe vormen van publieke macht en machtsevenwicht*. Leiden: Leiden University Press (proefschrift).
- Zielonka-Goei, M.L. (1992). Werk in uitvoering: Taken en werkzaamheden van Kamerleden, in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen, & M.L. Zielonka-Goei (red.), *De geachte afgevaardigde... Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. Muiderberg: Coutinho, 53-74.

Onderzoeksverantwoording

De gegevens van het Parlementsonderzoek 2025 zijn verzameld door het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam (Marc van de Wardt). Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt met behulp van financiële steun vanwege het Instituut Politieke Wetenschap en is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een onderzoeksteam van de Universiteit Leiden bestaande uit Tom Louwerse, Cynthia van Vonno, Rick van Well en Joop van Holsteijn; Rick van Well was verantwoordelijk voor de coördinatie van het veldwerk.

Benadering Kamerleden: werving

Voor het onderzoek zijn alle 150 leden van de Tweede Kamer en 75 leden van de Eerste Kamer uitgenodigd om deel te nemen. Er is dus geen steekproef getrokken; de volledige populatie van Kamerleden is benaderd. De werving startte in januari 2025 met een persoonlijke brief waarin Kamerleden werden uitgenodigd voor een vraaggesprek van ongeveer 45 minuten. Daarbij werd benadrukt dat de planning flexibel kon worden afgestemd op de agenda van het Kamerlid. Kamerleden werd gegarandeerd dat zij in geen enkele publicatie op basis van dit onderzoek op naam of anderszins individueel herkenbaar zouden worden opgevoerd. Kamerleden die niet op de brief reageerden, ontvingen een week later een herinnering per e-mail. Vervolgens werd bij uitblijven van een reactie telefonisch contact gezocht. Omdat telefoonnummers echter niet altijd beschikbaar waren en Kamerleden lastig bereikbaar kunnen zijn, werden meerdere contactpogingen ondernomen via post, e-mail en telefoon.

Wanneer Kamerleden (al dan niet bij monde van hun medewerkers) behoefte hadden aan aanvullende informatie over het onderzoek, werd deze verstrekt en werd op een later moment opnieuw gevraagd naar deelname. Afwijzingen vanwege tijdgebrek werden beschouwd als tijdelijke of zogenoemde ‘zachte’ weigeringen; de betreffende Kamerleden werden een paar maanden later opnieuw benaderd. Alleen wanneer Kamerleden aangaven absoluut niet aan onderzoek van deze aard te willen deelnemen (een ‘harde’ weigering), werden geen verdere contactpogingen ondernomen. Dergelijke harde weigeringen kwamen slechts beperkt voor. Omdat de respons in de eerste maanden suboptimaal bleek, zijn in april 2025 de besturen van de fracties per brief benaderd met het verzoek de medewerking aan het onderzoek te bevorderen, wat in enkele extra deelnames heeft geresulteerd.

Deelname Kamerleden: respons

In het verleden is de bereidheid van Kamerleden om aan het Parlementsonderzoek mee te werken uitzonderlijk groot geweest. In 2025 namen uiteindelijk 99 Kamerleden deel aan het onderzoek (44 procent): 58 Tweede Kamerleden (39 procent) en 41 Eerste Kamerleden (55

procent); 53 Kamerleden (24 procent) gaven aan niet te willen deelnemen en 73 Kamerleden (32 procent) reageerden ondanks herhaalde contactpogingen niet op onze uitnodigingen (zie Tabel A1). De laatste contactpogingen vonden plaats in juni 2025. De gerealiseerde respons in 2025 is lager dan bij eerdere rondes van het Nederlandse Parlementsonderzoek, passend in een historische ontwikkeling van afnemende bereidheid van Kamerleden om aan dit en dergelijk onderzoek mee te werken (Andeweg & van Vonno, 2018). In internationaal-vergelijkend opzicht is de respons overigens nog steeds relatief hoog.

Tabel A1

Respons Parlementsonderzoek in de Tweede en Eerste Kamer, 2025

Respons	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Interviews afgenomen	58	41
Weigeringen	50	3
Geen reactie	42	31
Totaal	150	75
Responspercentage	39%	44%

De respons is niet evenredig verdeeld over de fracties. De respons is, waar het de ten tijde van het onderzoek grotere fracties betreft, relatief hoog bij de fracties van GroenLinks-PvdA, de Tweede Kamerfracties van de VVD, NSC en de BBB, en de Eerste Kamerfractie van D66.⁴ De respons is relatief laag bij de Tweede Kamerfracties van D66 en de SP, bij de fracties van het CDA en in het bijzonder bij de fracties van de PVV. Het naar fractiegrootte wegen van de antwoorden, om scheefheden in respons op technisch adequate wijze althans tot op zekere hoogte te corrigeren, is door de lage respons bij enkele fracties geen verantwoorde en dus niet gehanteerde aanpak om de relatieve over- en ondervertegenwoordiging van fracties in onze analyses en bevindingen op adequate wijze te corrigeren. Overigens is op andere aspecten de groep respondenten van het Parlementsonderzoek 2025 een redelijke afspiegeling van het Nederlandse parlement in dat jaar (zie Tabel A2). Vrouwelijke Kamerleden zijn wel licht oververtegenwoordigd in de onderzoeksgroep: 45 procent van de deelnemers is vrouw, tegenover 38 procent in de Tweede Kamer. De gemiddelde leeftijd van de deelnemende Kamerleden (47 jaar) is gelijk aan die van alle Kamerleden.

Ook naar politieke richting in termen van links versus rechts is de respons grotendeels representatief. Voor deze indeling is gebruikgemaakt van de links-rechtsscores uit de Chapel Hill Expert Survey (CHES) 2024. Kamerleden van middenpartijen blijken dan enigszins ondervertegenwoordigd, terwijl Kamerleden van zowel linkse als rechtse partijen iets vaker deelnamen (zie Tabel A3). Leden van regerings- en oppositiefracties zijn evenredig vertegenwoordigd in de respons. Kortom, hoewel niet iedere politieke stroming of achtergrond precies even sterk vertegenwoordigd is in het Parlementsonderzoek 2025, biedt de respons een

⁴ Ter wille van de privacy presenteren we op dit punt geen gegevens voor fracties van drie of minder leden.

globaal representatief beeld van de Nederlandse Staten-Generaal anno 2025 (of althans tot aan de Tweede Kamerverkiezingen van oktober).

Tabel A2

Kenmerken deelnemende Kamerleden en populatie aan Kamerleden

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	Respondenten	Populatie	Respondenten	Populatie
Totaal	58	150	41	75
Vrouw	26 (44,8%)	57 (38,0%)	20 (48,8%)	30 (40,0%)
Gemiddelde leeftijd in jaren (Standaardafwijking)	47 (9,0)	47 (10,6)	59 (10,8)	60 (10,6)

Tabel A3

Vertegenwoordiging van fracties in de groep deelnemende Kamerleden

	Tweede Kamer		Eerste Kamer	
	Respondenten	Populatie	Respondenten	Populatie
Totaal	58 (100%)	150 (100%)	41 (100%)	75 (100%)
Links (CHES 0-3)	17 (29,3%)	33 (22,0%)	16 (39,0%)	20 (26,7%)
Midden (CHES 4-6)	3 (5,2%)	22 (14,7%)	11 (26,8%)	18 (24,0%)
Rechts (CHES 7-10)	38 (65,5%)	95 (63,3%)	14 (34,1%)	37 (49,3%)
Oppositie	62 (41,3%)	23 (39,7%)	46 (61,3%)	28 (68,3%)

Opmerking: Indeling: Links: SP, PvdD, GL, PvdA, DENK; Midden: Volt, CU, D66, CDA, 50PLUS, OPNL; Rechts: NSC, VVD, BBB, SGP, PVV, FVD, JA21. DENK, OPNL en JA21 zijn niet opgenomen in het CHES-databestand en zijn in bovenstaand overzicht door de auteurs geclassificeerd.

Vragenlijst

Het doel van de periodieke parlementsonderzoeken was en is het verzamelen van informatie ten behoeve van de beantwoording van vragen over het functioneren van onder meer het Nederlandse parlement, de onderscheiden fracties en individuele Kamerleden. De vragen in het Parlementsonderzoek 2025 zijn afkomstig uit verschillende bronnen. Met het oog op de vergelijkbaarheid door de tijd zijn er ten eerste vragen uit eerdere parlementsonderzoeken opgenomen, sommige daterend uit de beginjaren ervan in 1968 en 1972, andere geïntroduceerd in latere parlementsonderzoeken. Voor het mogelijk maken van internationale vergelijkingen nam het onderzoek in 2025 deel aan het zogeheten ‘POLPOP’, een internationaal samenwerkingsproject waarin in 2025 vergelijkbaar onderzoek gedaan is in 15 verschillende landen; in dit rapport hebben we overigens de internationale vergelijking buiten beschouwing gelaten en geopteerd voor een longitudinaal-nationaal perspectief. Ten derde zijn er vragen speciaal opgenomen voor een deelonderzoek naar informatiegebruik en -behoefte van Kamerleden (zie voor de rapportage hierover: van Well et al., 2025). Ten slotte zijn er vragen opgenomen over belangrijke, soms ook nieuwe of meer eigentijdse onderwerpen die in eerdere parlementsonderzoeken niet of althans minder aan bod kwamen. Verschillende vragen maken

daarenboven een vergelijking mogelijk met andere onderzoeken onder Nederlandse burgers, waaronder voor kiesgerechtigden het Nationaal Kiezersonderzoek (1971-2025) en het Leids Kiezersonderzoek (2023 en 2025), en het Partijledenonderzoek (1986-2018) voor partijleden van diverse politieke partijen.

Uitvoering van de interviews

De interviews vonden op afspraak plaats op een moment en locatie die het Kamerlid zelf het beste uitkwamen. Vrijwel alle interviews (98 procent) zijn persoonlijk en *face-to-face* afgenomen, veelal in de gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer. Een klein aantal interviews (2 procent) vond online plaats via Zoom. In enkele gevallen waren medewerkers van het Kamerlid tijdens het interview op de achtergrond aanwezig. De interviews zijn afgenomen door in dezen getrainde en geïnstrueerde student-assistenten.

Publicaties (mede) op basis van Parlementsonderzoeken (selectie, sinds 2000)

- Andeweg, R.B. (2000). Fractiocracy? Limits to the Ascendancy of the Parliamentary Party Group in Dutch Politics. In: K. Heidar & R. Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*. London: Routledge, 89-105.
- Andeweg, R.B. (2003). Beyond Representativeness? Trends in Political Representation. *European Review*, 11/2, 147-161.
- Andeweg, R.B. (2011). Approaching perfect policy congruence: Measurement, development, and relevance, for political representation. In: M. Rosema, B. Denters, & K. Aarts (eds.), *How democracy works: Political representation and policy congruence in modern societies*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 39-52.
- Andeweg, R.B. (2012). A least likely case: Parliament and citizens in the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies*, 18/3-4/ 368-383.
- Andeweg, R.B. (2012). The consequences of representatives' role orientations: Attitudes, behaviour, perceptions. In M. Blomgren & O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary roles in modern legislatures*. Londen: Routledge, 66-84.
- Andeweg, R.B. (2018). *Kiezers, Kamerleden en 'de kloof' [afscheidsrede]*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Andeweg, R.B., G.A. Irwin, & T.P. Louwerse (2020). *Governance and politics of the Netherlands* (5th. ed.). Londen: Red Globe Press.
- Andeweg, R.B., & J.J.A. Thomassen (2003) Tekenen aan de wand? Kamerleden, kiezers en commentatoren over de kwaliteit van de parlementaire democratie in Nederland. In: C. v. Baalen en W. Breedveld e.a. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2003*). Nijmegen: SDU uitgevers, 26-35.
- Andeweg, R.B., & J.J.A. Thomassen (2005). Modes of Political Representation. *Legislative Studies Quarterly*, 30/4, 507-528.
- Andeweg, R.B., & J.J.A. Thomassen (2011a). Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity, and division of labour in the Dutch parliament. *Party Politics*, 17/5, 655-672.
- Andeweg, R.B., & J.J.A. Thomassen (2011b). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Andeweg R.B., & C.M.C. van Vonno (2018a). Kamerleden over regionale vertegenwoordiging: Enkele cijfers uit het Parlementsonderzoek. In: A. Bos, J.W. Brouwer, H. Goslinga, J. van Merriënboer, J. Oddens, & J. Ramakers (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2018: Regio versus Randstad*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 66-67.
- Andeweg, R.B., & C.M.C. van Vonno (2018b). *Kamervragen: Een enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*. Parlementsonderzoek 2017, verslag aan de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Leiden: Universiteit Leiden.
- Hakhverdian, A., & W. Schakel (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- van Holsteyn, J., J. den Ridder, & R. Koole (2017). From May's laws to May's legacy: On the opinion structure within political parties. *Party Politics*, 23/5, 471-486.
- Louwerse, T.P., & R.B. Andeweg (2020). Measuring representation: Policy congruence. In: M. Cotta, & F. Russo (eds.) *Research Handbook on Political Representation*. Cheltenham: Edgar Elgar, 276-288.
- den Ridder, J. (2014). *Schakels of obstakels? Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden* [proefschrift]. Leiden: Universiteit Leiden.

- Schakel, W., & A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. *European Political Science Review*, 10/3, 441-465.
- Thomassen, J.J.A. (2012). The blind corner of political representation. *Representation*, 48/1, 13-27.
- Thomassen, J.J.A., & R.B. Andeweg (2004). Beyond Collective Representation: Individual Members of Parliament and Interest Representation in the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies*, 10/4, 1-23.
- Thomassen, J.J.A., & R.B. Andeweg (2007). Fractiediscipline. Vooroordelen en misverstanden, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2005*, Groningen: DNPP, 154-175.
- Thomassen, J.J.A., R.B. Andeweg, R.B., & C. van Ham, (2014). *De wankle democratie: Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.
- van Vonno, C.M.C. (2012). Role-switching in the Dutch parliament: Reinvigorating role theory? *The Journal of Legislative Studies*, 18/2/, 119-136.
- van Vonno, C.M.C. (2016). *Achieving party unity: A sequential approach to why MPs act in concert* [proefschrift]. Leiden: Universiteit Leiden.
- van Vonno, C.M.C., & R.B. Andeweg (2014). Fractiediscipline: Van de bok dromen? In: S.L. de Lange, M. Leyenaar, & P. de Jong. (red.), *Politieke partijen: Overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 111-124.
- van Well, R.L., & J.J.M. van Holsteijn, T.P. Louwerse, & C.M.C. van Vonno (2025). *Van overvloed naar overzicht? Perspectieven van Tweede Kamerleden op informatiegebruik en informatiebehoefte* [rapport]. Universiteit Leiden.

Dankwoord

We zijn veel dank verschuldigd aan onze collega's die in een zo langzamerhand ver verleden ooit het initiatief hebben genomen om een (eerste) parlementsonderzoek te organiseren. Met een woord van dank aan met name de collega's die in dezen in het meer recente verleden het voortouw hebben genomen, Rudy B. Andeweg (Universiteit Leiden) en Jacques Thomassen (Universiteit Twente), willen wij al onze voorgangers in deze rijke traditie van ruim een halve eeuw danken. Tevens dank aan Marc van de Wardt (Vrije Universiteit) en de betrokkenen bij POLPOP, met name Stefaan Walgrave (Universiteit Antwerpen), voor de mogelijkheid om het Nederlandse Parlementsonderzoek te verbinden met internationaal-vergelijkend onderzoek onder volksvertegenwoordigers. Ook het Instituut Politieke Wetenschap verdient dank voor de financiële bijdrage die de uitvoering van het onderzoek heeft mogelijk gemaakt en de ondersteunende staf die bij die uitvoering diverse hand- en spandiensten heeft verricht. Ook dank aan Nina Joziasse voor haar bijdrage aan de opmaak van de tabellen en Pien Vollenberg voor haar bijdrage aan de eindredactie van dit rapport.

Bijzondere vermelding verdienen de interviewers, allen voor dit doel speciaal getraind en ten tijde van het onderzoek gevorderde studenten politicologie van de Universiteit Leiden: Valerie Bernasco, Kjell Boele, Merlijn de Bruin, Ayla Covington, Patrick Daamen, Donna Dekker, Massimo Desikan, Vivianne Dreteler, Marit van der Heijde, Klaartje Jaarsveld, Tess Jacobs, Nina Joziasse, Fince van Kampen, Viktor Klerkx, Marvin Lammers, Teun Langeveld, Lennart Pijkeren, Hester Sweens, Lola Verkade en Marijn Weytingh. En uiteraard gaat de grootste dank uit naar de bijna honderd Kamerleden die ons in 2025 te woord hebben willen en kunnen staan, en met de verschaft informatie een bijdrage hebben geleverd aan het betere begrip van en inzicht in hun opvattingen en werkzaamheden en het functioneren van de Nederlandse Staten-Generaal.

Over de projectleiding Parlementsonderzoek 2025 en auteurs

Prof. dr. Tom Louwerse is hoogleraar Politiek Gedrag en Onderzoeksmethoden bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Dr. Cynthia van Vonno is universitair docent bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Rick van Well MSc is onderzoeker bij het Documentatiecentrum Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens promovendus bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Hij was de coördinator van het Parlementsonderzoek 2025.

Prof. dr. Joop van Holsteijn is emeritus-hoogleraar Politiek Gedrag en Onderzoeksmethoden bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Hij is sinds 2024 lid van de Kiesraad.



Universiteit
Leiden