



VRAAG HET DE BAAS

Inzicht in presidentialisering in Nederland
aan de hand van Kamervragen

Bachelorthesis Maria Tiggelaar (s 1352318)
Instituut der Politieke Wetenschappen, Universiteit Leiden
Begeleider: Prof. Dr. Joop van Holsteyn
Leiden, 9 juni 2016

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Presidentialisering	4
<i>De minister-president in Nederland</i>	7
Opzet van het onderzoek	12
Bevindingen	17
Conclusie	24
Discussie	25
Literatuur	28

Inleiding

In verschillende parlementaire democratieën rondom Nederland lijkt een verandering plaats te vinden in de rol van de minister-president. In die landen lijkt de minister-president een rol te krijgen binnen en buiten het kabinet die voorheen bij een president binnen een presidentieel stelsel hoorde. Wanneer landen met een niet-presidentieel regime-type meer presidentieel worden in hun eigenlijke praktijken, zonder daarbij hun formele structuur, hun regime-type te veranderen, spreekt men van presidentialisering (Poguntke & Webb, 2005, p. 4).

Deze verandering zou uitwerking hebben op het staatsbestuur van een land. Zo stelde een groep Zweedse onderzoekers vast dat de Zweedse minister-president geleidelijk meer autonomie krijgt in het samenstellen van het kabinet waarin hij werkt (Bäck, 2009). Een grotere invloed op het samenstellen van een kabinet getuigt van een toename in autonomie van een minister-president, een kenmerk van presidentialisering (Bäck, 2009, p.227).

Presidentialisering kan vanuit verschillende invalshoeken worden onderzocht. Tot nu toe heeft binnen wetenschappelijk onderzoek naar presidentialisering van de uitvoerende macht de focus gelegen op een veranderende rol van de minister-president binnen het kabinet. In verschillende parlementaire democratieën in Europa zijn situaties onderzocht waar de minister-president binnen een kabinet geleidelijk een meer presidentieel rol inneemt, bijvoorbeeld Zweden en Noorwegen (Bäck, 2009; Kolltveit, 2012). Maar men kan zich voorstellen dat, wanneer de relaties en rollen binnen een kabinet veranderen, dit uitwerking kan hebben op de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en de minister-president. Een dergelijke verandering kan plaatsvinden zonder dat de burgers zich hebben kunnen uitspreken voor een verandering in de relatie tussen hun kabinet en volksvertegenwoordiging.

In dit artikel wordt gekeken of de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en de minister-president door de jaren heen veranderd is aan de hand van een analyse van frequentie en aard van de Kamervragen die Kamerleden aan de minister-president stellen. Wanneer Kamerleden meer vragen stellen aan de minister-president en inzicht van hem verwachten over meer verschillende beleidsterreinen, krijgt de rol van de minister-president in onze parlementaire democratie een meer presidentieel karakter, terwijl zijn formele positie constant is gebleven. Als dit het geval is in Nederland, kan men spreken van een vorm van presidentialisering.

Presidentialisering

Poguntke en Webb stellen dat het debat over presidentialisering verschillende velden van onderzoek kent (Poguntke & Webb, 2005, p. 5). Zo is er de tak van onderzoek naar een sterkere positie van partijleiders binnen hun partij. Een ander accent wordt gezet bij electoraal onderzoek. Hierbij wordt onderzocht of verkiezingen in toenemende mate een keuze tussen individuele partijleiders in plaats van partijen reflecteren. Bij een andere vorm van onderzoek naar presidentialisering die Poguntke en Webb beschrijven, let men op de veranderende rol van de minister-president binnen de dagelijkse politieke werkzaamheden onderzoeken. Hierbij onderzoekt men vaak, zoals ook Bäck et al. hebben gedaan, of de regeringsleiders meer invloed hebben gekregen binnen het kabinet en over het kabinetsbeleid. Naar deze laatste vorm van presidentialisering, presidentialisering van de uitvoerende macht, wordt in deze thesis onderzoek gedaan.

In verschillende literatuur worden verschillende oorzaken voor presidentialisering aangehaald. Veel van deze oorzaken zijn uiteindelijk te herleiden tot drie ingrediënten voor presidentialisering van het ambt van minister-president. Deze drie structurele factoren zijn in meerdere wetenschappelijke publicaties over presidentialisering overgenomen (o.a. Kolltveit, 2012; Sundström, 2009). Ook in eerder onderzoek naar presidentialisering komen vaak één of meerdere van deze factoren terug (Andeweg & Thomassen, 2007; Albeda, 1987).

Allereerst benoemen Poguntke en Webb de invloed van toenemende internationalisering op het ambt van minister-president. Veel uitdagende politieke problemen, als immigratie en milieuvervuiling, vereisen internationale coöperatie. Wanneer een land deze onderwerpen aanpakt via intergouvermenteel overleg, verschuift macht naar regeringsleiders en hun directe adviseurs (Poguntke & Webb, 2005, p. 13; Sundström, 2009, p. 161; Broeksteeg, Knippenberg en Verhey, 2004, p. 98). Met name de Europese integratie zou een katalysator zijn voor dit soort overleg (en daardoor machtsverschuivingen). Broeksteeg, Knippenberg en Verhey (2004) onderzochten de positie van de minister-president in Nederland, Duitsland, België, Denemarken, Finland, Ierland, Slovenië en Israël. Zij constateerden dat “voor alle onderzochte EU-landen [lijkt] te gelden dat de positie van de minister-president in de nationale stelsels is versterkt door zijn toenemende invloed op de besluitvorming binnen de EU. Deze ontwikkeling is te verklaren door het feit dat de minister-presidenten van alle in dit onderzoek betrokken EU-landen, soms met uitzondering van Finland, lid zijn van de Europese Raad. Daaraan ontleen zij veel invloed op het nationale EU-beleid... ..In geen van de onderzochte landen zijn in de grondwet, in wetgeving of elders extra bevoegdheden voor de minister-president aangetroffen die specifiek betrekking hebben op diens rol in de Europese Unie (Broeksteeg, Knippenberg, & Verhey, 2004, p. 98).

Sundström onderzocht de veranderde rol van de Noorse minister-president. Ook hij concludeerde dat toenemende Europese betrekkingen een prominente oorzaak zijn van verandering van de reikwijdte van invloed (Sundström, 2009, p. 161): “The prime minister has had more of a tendency to take over political issues from ministerial colleagues... Important reasons for this change include... the fact that several issues that earlier were regarded as purely domestic are now decided in various international fora – not at least the EU” (Sundström, 2009, p. 161).

Als tweede factor van veranderingen van het regime van een parlementaire democratie richting een presidentieel systeem, noemen Poguntke en Webb de veranderende verhoudingen tussen de minister-president en de media. Het is echter nog niet duidelijk in welke mate deze verandering voortkomt vanuit een veranderde houding van de minister-president en in welke mate vanuit een veranderde opstelling van de media. Enerzijds stellen Poguntke en Webb dat de minister-president meer en meer de mogelijkheid zou krijgen om massamedia te gebruiken als communicatietechniek om andere uitvoerende actoren te omzeilen bij het opstellen van de politieke agenda (2005, p. 15). Anderzijds dragen veranderingen in de rol die media hebben weggelegd voor een minister-president op hun manier ook bij aan presidentialisering. De media zouden een tendens hebben om de minister-president verantwoordelijk te houden voor alle overheidsbesluiten (Sundström, 2009, p. 161). Betrokkenheid bij meerdere beleidsterreinen is typerend voor een presidentieel stelsel. In een parlementair systeem wordt namelijk vaker individuele ministeriële verantwoordelijkheid gehanteerd (Van den Berg, 1990, p. 121).

Ten derde zou het ambt van een minister-president meer presidentieel worden vanwege een groei van de staat. Deze groei gaat namelijk samen met een toenemende bureaucratische complexiteit en organisatorische specialisatie. Hieruit volgt een toenemende vraag naar coördinatie. Meerdere wetenschappers stellen dat hierdoor meer macht in de handen van regeringsleiders komt (Peters, 2000, p. 7; Bogdanor, 2005; Premfors & Sundström, 2007).

In verschillende parlementaire democratieën om Nederland heen wordt, meer dan in Nederland, wetenschappelijk onderzoek gedaan naar presidentialisering van de uitvoerende macht. Onderzoek naar dit verschijnsel vindt met name plaats in Europa. Recentelijk is onderzoek gedaan naar presidentialisering van de uitvoerende macht in o.a. Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland, België, Duitsland en Groot-Brittannië. Zoals eerder genoemd, constateert Bäck een toenemende invloed van de Zweedse minister-president in het benoemen van kabinetsleden (Bäck, 2009). Deze toename zou samenhangen met toenemende Europese integratie. Echter, deze trend nam slecht marginaal toe en zou, naar eigen zeggen, getoetst moeten worden op een groter aantal casussen (Bäck, 2009, p. 247, 248). Het is discutabel om aan de hand van dit onderzoek te stellen

dat presidentialisering van de uitvoerende macht met Europeanisering als oorzaak plaatsvindt in Zweden.

Het vinden van een manier om presidentialisering in een parlementaire democratie overtuigend aan te tonen, is iets waar meer onderzoekers mee worstelen. In Groot-Brittannië is gekeken naar een veranderende mate van invloed van de *prime minister* aan de hand van een stijging of daling in het aantal (directe) medewerkers van de minister-president (Hefferman & Webb, 2005). Kolltveit onderzocht de veranderde positie van de Noorse minister-president eveneens aan de hand van een versterking van de organisatie van de minister-president (gemeten in het aantal medewerkers) (Kolltveit, 2012). Hij stelt dat deze groei samengaat met meer mogelijkheid voor de minister-president om kabinetsbeleid te coördineren (Kolltveit, 2012, p. 372). De toename van formele en informele mogelijkheden om invloed uit te oefenen zou een indicator zijn van een trend richting presidentialisering van de uitvoerende macht (Bäck, 2009, p. 228). Echter, het coördineren van het kabinet is niet alleen een rol van een president, maar ook van een minister-president. Op zichzelf bewijst deze bevinding geen presidentialisering. Nu is het wel zo dat een grotere rol in coördinatie samen kan gaan met meer mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed, maar het is moeilijk te meten of, hoe en in welke mate deze mogelijkheden vervolgens worden benut door medewerkers van de minister-president.

Door het analyseren van literatuur uit parlementaire democratieën om ons heen over het verschijnsel presidentialisering, kan men een aantal conclusies trekken over de stand van zaken van hedendaags onderzoek naar presidentialisering. Allereerst is er nog weinig onderzoek gedaan naar eventuele presidentialisering van de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en de minister-president. Veel onderzoek gaat over een verandering in de rol van de minister-president binnen een kabinet. Of deze veranderende rol vervolgens effect zou hebben op de relatie tussen het kabinet en de volksvertegenwoordiging, wordt niet meegenomen in het onderzoek. Verder vindt het onderzoek vaak plaats over een kortere periode. Hierin schuilt het gevaar dat de persoonlijkheid van de betreffende minister-president (of de paar minister-presidenten die voor het onderzoek zijn geselecteerd) een stempel drukt op de uitkomst van het onderzoek. De Noorse onderzoeker Kolltveit geeft dit in het onderzoek zelf al aan: "The high level of replacements in the Willoch II and Brundtland III cabinets corresponds with former expert surveys claiming Gro Harlem Brundtland and Kåre Willoch were strong prime ministers..." (Kolltveit, 2012, p. 383).

Verder sluit men verschillende factoren die bekend staan als de ingrediënten voor presidentialisering uit van het onderzoek wanneer men het onderzoek plaats laat vinden over een kortere periode. Vaak zijn dit factoren die de auteurs in het literair kader zelf nog aandragen als oorzaken van presidentialisering (zoals Kolltveit, 2012, p. 372). De effecten van een toename in

Europese integratie op de rol van de minister-president, of de effecten van een toename in het gebruik van massamedia op de rol van de minister-president, zijn in een korte periode moeilijk te analyseren.

In dit artikel wordt een langere periode geanalyseerd, juist om eventuele invloed van de persoonlijkheid van een minister-president op de uitkomst van het onderzoek te compenseren en om het effect van de eerdergenoemde ingrediënten van presidentialisering te bestuderen. Op deze wijze probeert dit artikel meer inzicht te brengen in het verschijnsel presidentialisering.

De minister-president in Nederland

In Nederland zelf is tot nu toe slechts weinig onderzoek gedaan naar het verschijnsel presidentialisering. Er is weinig bekend over een eventuele verandering in de rol van de Nederlandse minister-president, noch binnen het kabinet, noch eventuele veranderingen van zijn rol buiten het kabinet. Volgens historicus Henk te Velde is de lacune van dit onderzoek “geen toeval, maar een uiting van de manier waarop in Nederland wordt, of in ieder geval werd, omgegaan met de minister-president. Het is de keerzijde van het sympathieke gebrek aan overdreven status. De functie werd altijd opgevat als een vooral technisch ambt dat zich diende te concentreren op het binnenwerk van de politiek” (Te Velde, 2005, p. 9).

De Nederlandse minister-president is van oudsher relatief weinig verheven boven zijn collega-ministers geweest en aanzienlijk minder machtig dan zijn Britse collega *The Prime Minister* en Duitse collega *Der Bundeskanzler* (Van den Berg, 1990, p.161). Volgens Te Velde is “vanaf het ontstaan van het minister-presidentschap omstreeks 1848 tot op de dag van vandaag het een naar verhouding weinig opvallende functie met een nadruk op rustig bestuur en een minimum aan representatie” (Te Velde, 2005, p. 14). Tot in de twintigste eeuw sprak men in het kabinet van een tijdelijk voorzitter. Om de drie maanden werd deze functie onderling gewisseld. Het niet benoemen van het ambt van minister-president werd in Nederland tot in de 20^e eeuw volgehouden. Abraham Kuyper sprak dat hij wilde optreden als Minister die voorzit in de Raad, maar zonder dat dit hem enige kwaliteit buiten de Raad zou verlenen (Te Velde, 2005, p. 19). De titel van minister-president werd in Nederland pas enigszins formeel toen deze in 1945 werd vastgelegd in het Reglement van Orde van de Ministerraad in 1945. Maar het zou tot 1983 duren, voordat de functie van minister-president als voorzitter van de ministerraad werd vastgelegd in de Nederlandse grondwet (Albeda, 1987, p. 13)¹. Hiervoor werd officieel gesproken van de minister van Algemene Zaken of voorzitter van de ministerraad (tot 1922 zelfs tijdelijk voorzitter) (Van den Berg, 1990, p. 106).

¹ Artikel 45 van de Nederlandse grondwet. (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15>)

1. De ministers vormen te zamen de ministerraad.
2. De minister-president is voorzitter van de ministerraad.

In het Reglement van Orde van de Ministerraad zijn de taken en functieomschrijving van de minister-president vastgelegd. Bondig gezegd komt de minister-president de verantwoordelijkheid toe om de vergaderingen van de ministerraad goed te laten functioneren en door coördinatie het algemeen regeringsbeleid te bewaken. De minister-president heeft, als voorzitter van de ministerraad, ten opzichte van zijn collegaministers geen andere dan procedurele bevoegdheden (Visschers, 2005, p. 75). Er zijn in Nederland diverse noodwetten die op voordracht van de minister-president in werking kunnen worden gesteld. De uiteindelijke bevoegdheid hierover deelt hij vaak met een vakminister. Verder heeft de minister-president als hoofd van het ministerie van Algemene Zaken nauw contact met het staatshoofd en het Koninklijk Huis; onder verantwoordelijkheid van Algemene Zaken regelt de Rijksvoorlichtingsdienst de berichtgeving omtrent het Koninklijk Huis (Visschers, 2005, p. 75).

Hoewel de relatief bescheiden positie die de Nederlandse minister bekleedt een gedeeltelijke verklaring voor het gebrek aan onderzoek naar dit veld kan zijn, is het verschijnsel presidentialisering is een onderwerp dat al langer speelt in de Nederlandse politiek. Vaak in combinatie met het negatief bestempelen van deze beweging. Al in 1980 liet Annelien Kapeyne van de Coppello namens de VVD-fractie aan de minister-president weten dat presidentiële allures van “deze functionaris” niet werden gewaardeerd (Te Velde, 2005, p. 11).² Verder is in Nederland meerdere malen de directe verkiezing van de minister-president voorgesteld. In 2006 interviewden Rudy Andeweg en Jacques Thomassen een groot deel van de Tweede Kamerleden, onder andere over hun houding ten opzichte van deze stelling. Toentertijd was 17% van de Kamerleden een voorstander van dit voorstel. Dit is in eerdere parlementsonderzoeken niet anders geweest: 13% voor de rechtstreeks verkozen minister-president in 1968, 19% in 1972, en 23% in 1979 (Andeweg & Thomassen, 2007).

Fiers en Krouwel hebben een selectie gemaakt van de bestaande onderzoeken naar presidentialisering van de Nederlandse minister-president. Hieruit komt naar voren dat er een verhoging zou zijn in het aantal één-op-één afspraken dat de minister-president zou hebben met zijn ministers (Fiers & Krouwel, 2005, p. 134). Hoewel deze selectie inmiddels niet meer tot ‘recent

-
3. De ministerraad beraadslagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

² “Vanuit haar wantrouwen jegens een presidentieel stelsel is de VVD-fractie geneigd in de minister-president meer de minister aan de president te zien, al heeft zij er alle begrip voor dat er juist in de tegenwoordige tijd behoefte is aan een minister die de andere bewindslieden coördineert en het stenige politieke pad tactvol effent. Niettemin, presidentiële allures van deze functionaris zouden in voorkomende gevallen door de VVD-fractie niet worden gewaardeerd.” (Annelien Kapeyne van de Coppello in: Te Velde, H. 2005, p.11)

onderzoek' kan worden gerekend, vertelt het ons dat in de jaren '80 al veranderingen optraden in het ambt van de Nederlandse minister-president.

De toenemende behoefte aan coördinatie door groei van de staat wordt aangehaald door Te Velde als oorzaak van een meer invloedrijke rol van de minister-president in het kabinet: "Naarmate de overheid een grotere rol speelt in de maatschappij, wordt het regeringsbeleid complexer, grijpen afzonderlijke delen ervan meer in elkaar en is dus meer afstemming nodig. D.M. Ringnalda, van 1972-1986 secretaris-generaal van Algemene Zaken, heeft dit laatste samengevat in de 'wet-Ringnalda': 'naarmate de regering zich meer bemoeit met de samenleving, neemt de botsingskans tussen individuele ministers en hun departementen toe, komt er een zwaarder accent te liggen op de coördinatie en zal de minister-president een sterkere positie innemen' (Te Velde, 2005, p. 14). In begin van de jaren '90 beschreef Van den Berg dat ook de media een belangrijke factor is in de veranderende rol van de Nederlandse minister-president. Die behandelen hem namelijk standaard als 'iemand die *more equal than others* is, al was het maar omdat hij nu eenmaal als woordvoerder van het kabinet als geheel optreedt" (Van den Berg, 1990, p.113).

De meeste studies (o.a. Bäck, 2009; Hefferman, 2005; Sundström, 2009; Fiers & Krouwel, 2005) naar presidentialisering van de uitvoerende macht richten zich op de verandering van de *interne* relaties van het kabinet: hoe de invloed van de minister-president over het kabinet zich ontwikkelt ten gevolge van verschillende factoren. Alle eerdergenoemde literatuur betrof een studie naar dit onderwerp. Weinig bronnen trekken deze veranderende interne relatie echter door naar een verandering in de relatie tussen het parlement en de minister-president.

Van den Berg beschrijft in 1990 een veranderende relatie tussen de Tweede Kamer en de minister-president. De Kamer zou de rol van de minister-president een "extra dimensie" geven: "Er hoeft weinig te gebeuren, of de premier wordt zelf naar de Kamer ontboden voor rekening en verantwoording" (Van den Berg, 1990, p.113). Broeksteeg, Knippenberg en Verhey lijken een trend te signaleren van een toename in het aantal vragen aan de minister-president. "De minister-president [wordt] in toenemende mate naar de Kamer geroepen om mondelinge vragen te beantwoorden of een interpellatiedebat bij te wonen." Hierbij zou het doorgaans gaan om zaken van groter politiek gewicht of om zaken waar de minister-president mede bij betrokken is (Broeksteeg, Knippenberg, & Verhey, 2004, p. 2).

Veel van de literatuur over presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland beslaat onderzoek van voor 1990. De vragen die toen zijn gesteld, zijn wellicht te lang geleden beantwoord. In het licht van tal van maatschappelijke en politieke veranderingen gelden de verklaringen van de blijvend relevante vragen wellicht niet meer. Verder geldt ook voor deze onderzoeken dat het veelal onderzoeken zijn die over een kortere periode hebben plaatsgevonden.

Eventuele factoren als persoonlijkheid en de invloed van een crisis kunnen de bevindingen van het onderzoek beïnvloeden.

Behalve dat dit onderzoek mogelijk een vorm van presidentialisering aantoont en het bijdraagt aan wetenschappelijke kennis over dit onderzoeksveld, heeft eventuele aanwezigheid van presidentialisering ook een maatschappelijke consequentie. De rol van de Nederlandse minister-president staat vastgelegd in de grondwet en in het Reglement van Orde van de Ministerraad. Het Reglement van Orde van de Ministerraad is sinds 1945 enkele keren gewijzigd. Met deze wijzigingen werden echter veelal de bestaande praktijken in de ministerraad vastgelegd (Visschers, 2005, p. 75). Sinds in 1983 de minister-president voor het eerst werd genoemd in de grondwet, hebben er in het betreffende artikel geen veranderingen plaatsgevonden. Wanneer er sprake is van presidentialisering, vindt, zonder dat er regels veranderen en zonder dat burgers hier invloed op kunnen uitoefenen, toch een feitelijke verandering plaats in de relatie tussen uitvoerende macht en volksvertegenwoordiging.

Een president, de regeringsleider binnen een presidentieel systeem, verschilt in een aantal kernpunten van een regeringsleider binnen een parlementair systeem. Een cruciaal verschil is dat een regeringsleider binnen een presidentieel systeem meer toegang heeft tot bronnen van uitvoerende macht dan een regeringsleider binnen een parlementair systeem. Hierdoor heeft een president meer kennis van de verschillende beleidsterreinen binnen een kabinet dan een minister-president, die vaak met vakministers werkt (Poguntke & Webb, 2005, p. 2-3). Wanneer Kamerleden in toenemende mate verantwoordelijkheid voor beleid en kennis hierover verwachten van de minister-president in Nederland, verschilt de verwachting van de volksvertegenwoordiging van dit ambt met het constitutioneel vastgelegd takenpakket. Dit onderzoek probeert een trend te signaleren in bepaalde situaties waarin Kamerleden de minister-president verantwoordelijk stellen voor beleid of kennis van zaken van hem verwachten over verschillende onderwerpen. Door een trend in het aantal Kamervragen aan de minister-president te onderzoeken, kan men beweringen maken over de verwachtingen die de volksvertegenwoordiging heeft van de minister-president in verhouding tot zijn eigenlijke constitutionele rol. Wanneer zij hem in toenemende mate verantwoordelijk houden voor meerdere beleidsterreinen en bij hem informeren naar beleidsterreinen die niet onder zijn portefeuille vallen, is er een veranderde verwachting die de Nederlandse volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer heeft van de minister-president ten opzichte van zijn eigenlijke rol zoals deze vastgelegd is in het Reglement van Orde van de Ministerraad en de grondwet. Zij verwachten dan dat hij betrokken is bij meerdere beleidsterreinen en kennis heeft over meerdere beleidsterreinen. Wanneer deze trend gesignaleerd wordt, kan men spreken van een vorm van presidentialisering.

Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek is gekozen voor het gebruik van Kamervragen om de mate van presidentialisering van de minister-president in Nederland te meten. Er zijn verschillende soorten Kamervragen in Nederland: schriftelijk en mondeling. Schriftelijke Kamervragen kunnen door ieder individueel Kamerlid op ieder gewenst moment worden ingediend. Mondelinge vragen worden ingediend vanaf donderdagavond, na afsluiting van de plenaire vergadering, tot dinsdag 12:00 uur.³ De voorzitter van de Tweede Kamer selecteert welke vragen worden gesteld tijdens het vragenuur, aangezien er vaak meer dan veertig worden aangemeld en slechts zes kunnen worden gesteld tijdens het vragenuur iedere dinsdag. In dit onderzoek zullen beide varianten worden meegenomen in de analyse.

Uit de literatuur komen twee functies van Kamervragen naar voren: het controleren van de regering en het opvragen van informatie over een bepaald onderwerp (Bailer, 2011, p.303). Door middel van Kamervragen kan een Kamerlid een minister ter verantwoording roepen. De minister moet dan verklaren waarom hij of zij op de gedane wijze heeft gehandeld in een bepaalde situatie. De Kamerleden controleren de minister op deze manier niet alleen, zij houden hem of haar op deze manier ook verantwoordelijk voor het gevoerde beleid in zijn of haar beleidsterrein. Wanneer het antwoord op de vragen ontoereikend is en de minister zichzelf niet kan verantwoorden, kan het parlement uiteindelijk een motie van wantrouwen indienen.

Het opvragen van informatie gebeurt op vaak op dezelfde wijze, namelijk middels schriftelijke vragen (Lazardeux, 2005). Deze vragen zijn minder zichtbaar en er kan meer in detail worden getreden dan bij mondelinge vragen (Rozenberg & Martin, 2011, p.395).

Er is relatief veel bekend over de overige functies van Kamervragen (zoals bijvoorbeeld het creëren van naamsbekendheid van politici), maar deze overige functies, zullen niet worden meegenomen in het onderzoek. Het zou namelijk moeilijk te beoordelen zijn of de voornaamste beweegredenen tot het indienen van een Kamervraag zijn of haar naamsbekendheid is, of het wensen van antwoord op de vraag. Voor dit onderzoek zijn de twee algemene functies relevant: de verantwoordings- en informatie verschaffende functie.

Hoe meer Kamerleden van een minister-president verwachten dat hij betrokken is bij en kennis heeft over het beleid van meerdere beleidsterreinen, des te meer presidentieel is het beeld dat zij van hem hebben of maken.

Nu kent het aantal Kamervragen een stijgende trend (Kemenade, 2005, p. 13). Tot 1915 bleef het aantal jaarlijks door Tweede Kamerleden ingediende schriftelijke vragen beneden de

³ https://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/de_tweede_kamer_vergadert/het_debat#TitleLink3

honderd. In het zittingsjaar 1968-1969 werd voor het eerst de duizend gepasseerd. In het zittingsjaar 1972-1973 werd het recordaantal van 2125 schriftelijke vragen ingediend. Nadien is het aantal Kamervragen per jaar lichtelijk afgenomen, maar vanaf het jaar 2000 stijgt het aantal Kamervragen opnieuw behoorlijk, vaak richting 2000. In 2004 nam het aantal schriftelijke – en ook mondelinge – vragen nog verder toe en benaderde het record van ruim dertig jaar geleden (Kemenade, 2005, p. 13). Vanwege de stijging van het totale aantal Kamervragen per jaar, zal worden gekeken of het aantal Kamervragen aan de minister-president per jaar sterker toeneemt dan het totale aantal Kamervragen per jaar.

Er zijn verschillende redenen waarom is gekozen voor Kamervragen als meetinstrument om presidentialisering van de Nederlandse minister-president in relatie tot de volksvertegenwoordiging te meten. Ten eerste is de institutionele drempel voor het indienen van een Kamervraag vrij laag (Rozenberg & Martin, 2011, p. 398). Deze ligt bij mondelinge Kamervragen nog iets hoger dan bij schriftelijke aangezien de voorzitter van de Tweede Kamer een selectie maakt van de ingediende vragen. Maar mocht de voorzitter een Kamervraag niet selecteren om mondeling te worden gesteld, dan kan deze altijd schriftelijk alsnog worden gesteld. Een tweede reden voor het gebruiken van Kamervragen is dat men bij de analyse van Kamervragen het gedrag van individuele parlementariërs meet, en niet van partijen (Rozenberg & Martin, 2011, p. 398; Navarro & Brouard, 2014, p. 96). Het aantal parlementariërs dat wordt meegenomen in de analyse erg groot. De individuele invloed die de persoonlijkheid of het karakter van een kamerlid zou hebben op het onderzoek kan hierdoor worden ingeperkt. Verder verandert de samenstelling van parlementariërs door de jaren heen. Ook dit verkleint het effect van eventuele individuele invloed op de bevindingen.

Wat voordelig is voor het onderzoek, maar op zichzelf niet voldoende reden om voor Kamervragen te kiezen als meetinstrument, is dat deze gegevens openbaar gemaakt zijn voor de onderzochte periode. Kamervragen zijn in te zien op de websites tweedekamer.nl, zoek.officiele-documenten.nl en statengeneraaldigitaal.nl. Eventueel kan men deze stukken ook opvragen bij het Parlementair Documentatie Centrum.

Een nadeel van het gebruiken van Kamervragen als meetinstrument, is dat de voorzitter van de Tweede Kamer een selectie maakt van alle mondelinge vragen die worden ingediend. De vragen die niet worden gesteld, worden niet openbaar gemaakt en zijn vervolgens niet meer te achterhalen. Toch is dit nadeel betrekkelijk. Een veel voorkomende reden waarom vragen door de voorzitter niet worden geselecteerd, is namelijk dat een ander Kamerlid deze vraag al heeft ingediend. Helaas valt niet te achterhalen of een vraag aan de minister-president één of meerdere malen is ingediend. Maar eventuele verandering in frequentie waarop de minister-president moet antwoorden aan de Kamer zal met deze onderzoeksmethode toch te meten zijn. Kamerleden kunnen er overigens ook

voor kiezen om, wanneer hun vraag niet is geselecteerd als mondelinge vraag voor het vragenuur, deze vraag alsnog schriftelijk in te dienen. De schriftelijk ingediende vragen worden allemaal geregistreerd, en dus meegenomen in de analyse.

Door het gebruik van Kamervragen als meetinstrument, valt een eventuele verandering in aard en frequentie van vragen aan de minister-president empirisch te meten. Parlementsleden gebruiken, zoals reeds uitgelegd, Kamervragen onder andere als een vraag om informatie of om een minister ter verantwoording te roepen. Een relatieve toename in het aantal Kamervragen aan de minister-president over verschillende beleidsterreinen gaat uit van een stijging in de verwachting van parlementsleden over de mate waarin de minister-president a) kennis van zaken heeft van verschillende issues of b) ter betrokken is bij het beleid over verschillende beleidsterreinen. Uit de literatuur (oa. Broeksteeg, Knippenberg & Verhey, 2004, p. 98; Bäck, 2009, p. 247) komt naar voren dat presidentialisering vaak in relatie wordt gebracht met internationalisering, en met name met Europese integratie. Dit onderzoek wil kijken of Kamervragen aan de minister-president in toenemende mate gaan over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken of over Europese integratie.

Zoals eerder vermeld, blijkt internationalisering, en met name Europese integratie, een structureel stimulerende factor te zijn voor presidentialisering van de minister-president. Met toenemende internationale integratie neemt het aantal intergouvernementele overleggen tussen regeringsleiders toe. De minister-president verkrijgt door deze overleggen een uitzonderlijke positie. Er wordt van hem verwacht dat hij verslag van deze overleggen en van de besluiten die er genomen zijn, overbrengt aan de regering en het parlement. Met name de Europese Unie zou de geïnformeerde positie waarin de minister-president zich bevindt ten opzichte van de rest van het kabinet en parlement versterken. Er is reden om aan te nemen dat dit verschil in toegang tot informatie meer vragen over Europa, de Europese Unie en het Europees beleid tot gevolg heeft. Wanneer in het sorteren van de informatie in verschillende beleidsterreinen onderscheid gemaakt wordt tussen het Europees en het overige internationaal beleidsterrein, kan hier wellicht een trend in worden ontdekt.

Omdat verwacht wordt dat toenemende internationalisering en integratie van Europa een versterkende rol spelen in presidentialisering, neemt dit onderzoek Kamervragen vanaf 1959 in de analyse mee. In 1959 trad het eerste kabinet aan nadat Nederland was toegetreden tot de EEG in 1957. Bij ieder kabinet vanaf 1959 tot en met 2016 zal het eerste half jaar aan Kamervragen worden geanalyseerd. Door een vast meetmoment te hanteren, kan men eventuele trends signaleren in relatieve toename van de Kamervragen aan de minister-president. Er is gekozen voor het eerste halfjaar van een kabinetsperiode om verschillende redenen. Ten eerste moest het een meetmoment betreffen dat ieder kabinet heeft. Niet ieder kabinet zit lang genoeg om speling te geven in de keuze

van het meetmoment. Sommige kabinetten zitten namelijk krap een jaar, zoals bijvoorbeeld het eerste kabinet Balkenende. Er is bewust gekozen voor het eerste halfjaar van een kabinet in plaats van het laatste. Het verschilt namelijk per kabinet hoe een kabinet eindigt. Wanneer een kabinet valt, of eindigt in crisis, is het aannemelijk dat er die periode meer vragen worden gesteld aan de minister-president. Een eindperiode van een kabinet zal om deze reden, vaker dan een beginperiode, niet representatief zijn voor het aantal Kamervragen aan de minister-president tijdens de gehele zittingsperiode. Er zijn natuurlijk een aantal kabinetten waarbij het eerste halfjaar geheel of gedeeltelijk overlapt met het laatste halfjaar, zoals het tweede kabinet van Agt dat slechts 260 dagen 'zat'.

Het kan natuurlijk een ongelukkige hobby van een Kamerlid zijn om de minister-president over zoveel mogelijk akkefietjes in Nederland te bevragen. Meerdere kabinetten meenemen in de analyse zorgt ervoor dat de invloed van de persoonlijkheid van een Kamerlid op het aantal vragen dat hij of zij aan de minister-president stelt, nagenoeg nihil wordt. Er wordt over zo'n lange periode gemeten, dat de samenstelling van de Tweede Kamer al meerdere keren is veranderd. Verder bestaat de kans dat er een crisis plaatsvindt in het eerste halfjaar van een kabinetsperiode. Door de selectie van kabinetten te laten lopen van 1959 tot 2016, kan het effect op de resultaten van het onderzoek van, bijvoorbeeld, een eventuele crisis in de beginperiode van een kabinet worden ingeperkt.

Middels de volgende vragen wil ik tot een antwoord komen op de vraag of er sprake is van presidentialisering in de relatie tussen de minister-president en de volksvertegenwoordiging:

1. Stijgt het aantal Kamervragen aan de minister-president per geanalyseerde periode sterker dan het totale aantal Kamervragen in die periode? In andere woorden: stijgt het aandeel van Kamervragen aan de minister-president?
2. Zijn deze vragen informatief of stellen zij de minister-president medeverantwoordelijk (verwachten zij betrokkenheid van de minister-president bij het beleid)? En komen deze vragen vanuit de oppositie of vanuit de coalitie?
3. Beslaan die Kamervragen in toenemende mate beleidsterreinen die buiten het beleidsterrein Algemene Zaken vallen? En, ten voorbereiding op de laatste deelvraag, verandert het aandeel van vragen aan de minister-president over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken?
4. Indien deze vragen over het internationaal beleidsterrein gaan, hebben deze betrekking op de Europese Unie?

Per Kamervraag wordt genoteerd:

- Het kabinet waarin deze vraag is gesteld
- De datum waarop deze is gesteld en de datum van antwoord⁴
- Aan wie de vraag is gericht
- Wie er antwoord geeft
- De vraagsteller (naam en partij)
- Het nummer van de Kamervraag
- De vraag zelf
- Of de vraag betrekking heeft op het beleidsterrein Algemene Zaken
- Of de vraag betrekking heeft op het beleidsterrein Buitenlandse Zaken
- Of deze vraag betrekking heeft op de Europese integratie of op een andere vorm van internationale integratie

Met behulp van de aldus verkregen informatie kunnen de vier eerdergenoemde vragen beantwoord worden. Aan de hand van deze antwoorden kan vervolgens worden geconcludeerd of er sprake is van een trend van presidentialisering van de Nederlandse minister-president.

⁴ Er is voor gekozen om vragen die beantwoord zijn door de minister-president vanaf het moment van aantreden van een kabinet mee te nemen in de analyse. Vandaar dat de datum van antwoord ook genoteerd is. Op het moment van stellen is namelijk al duidelijk voor de Kamerleden wie de (nieuwe) minister-president is en zijn de vragen bewust aan dat kabinetslid gesteld.

Bevindingen

Allereerst is gekeken of het aantal Kamervragen aan de minister-president in de periode 1959-2016 sterker is gestegen dan het totale aantal Kamervragen in die periode. In andere woorden: of Kamervragen aan de minister-president een groter aandeel vormen in de vragen die Kamerleden stellen. Het lijkt of Kamerleden sinds de jaren '70 vaker vragen aan de minister-president stellen dan voorheen. Het aandeel van vragen aan de minister-president van alle Kamervragen die Kamerleden stellen, stijgt vaak niet uit boven de 2%. De laatste keer dat het aandeel van Kamervragen aan de minister-president afgerond 0% was, is tijdens het tweede kabinet Biesheuvel. Vanaf de jaren '90 komt het vaker voor dat het aandeel Kamervragen aan de minister-president 2% is, dan dat dit 1% is. Bij alle vier de kabinetten Balkenende werd 2% van de Kamervragen aan de minister-president gesteld. De laatste twee kabinetten, de kabinetten Rutte I en Rutte II, ligt het aandeel echter weer op 1%.

Tabel 1

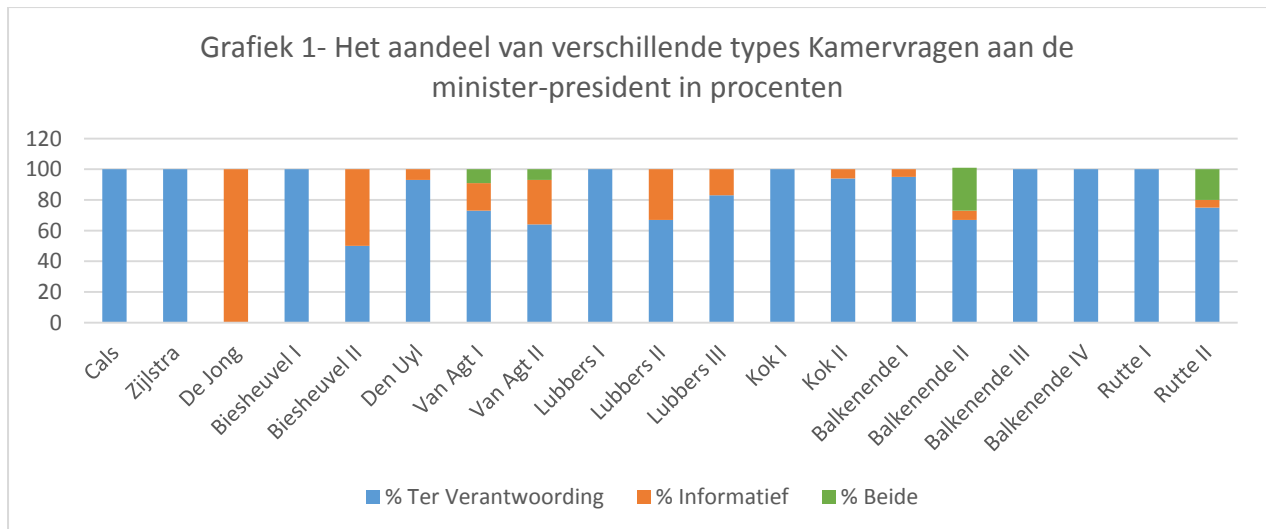
Het totale aantal Kamervragen per geanalyseerde periode afgezet tegen het aantal vragen aan de minister-president

Kabinet	Aantal Kamervragen per periode	Aantal Kamervragen onderzochte	Aantal Kamervragen aan de minister-president	%	Afgerond %
De Quay	284	0	0	0	0
Marijnen	126	0	0	0	0
Cals	248	4	1,6	2	
Zijlstra	351	3	0,9	1	
De Jong	529	1	0,2	0	
Biesheuvel I	970	15	1,5	2	
Biesheuvel II	610	2	0,3	0	
Den Uyl	1223	27	2,2	2	
Van Agt I	927	11	1,2	1	
Van Agt II	895	13	1,5	2	
Lubbers I	284	3	1,1	1	

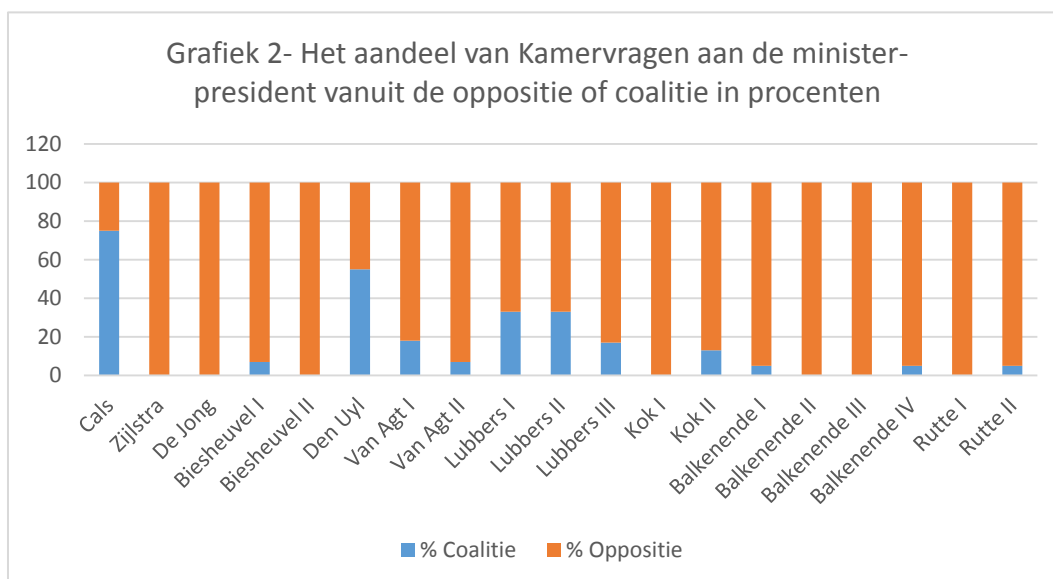
Lubbers II	517	3	0,6	1
Lubbers III	549	5	0,9	1
Kok I	475	6	1,3	1
Kok II	998	17	1,7	2
Balkenende I	1000	22	2,2	2
Balkenende II	978	18	1,8	2
Balkenende III	699	11	1,6	2
Balkenende IV	1604	24	1,5	2
Rutte I	1994	26	1,3	1
Rutte II	1679	20	1,2	1

Een andere vorm van inhoudsanalyse van de Kamervraag dat het Kamerlid aan de minister-president stelt, gaat over het type vraag dat de Kamervraag is. De geanalyseerde vragen zijn onderverdeeld in de categorie 'ter verantwoording', 'informatief' of 'beide'. Wanneer een Kamerlid vraag om inzicht in een of meerder document is de vraag informatief, elke andere vraag valt in de klasse 'ter verantwoording'. Vaak vragen deze Kamervragen om een standpunt van de regering of minister-president of om een verklaring voor een bepaalde situatie. Een enkele keer vraagt een Kamerlid tegelijk om inzicht in een document en om verantwoording van de minister-president. Dan valt de vraag in de klasse 'beide'.

In grafiek 1 is te zien dat over de tijd het aandeel van Kamervragen dat puur om informatie vragen afneemt. Het begin van de jaren '90 blijkt een omslagpunt. Vanaf dat moment is het percentage van alle Kamervragen aan de minister-president dat puur om informatie vroeg nooit meer geweest dan 5%. Wanneer Kamerleden een vraag aan de minister-president stellen, gaat dit meer en meer om een verklaring over politieke situaties waarin het kabinet zich op dat moment bevond. Zij roepen hem steeds vaker tot verantwoording over een bepaald onderwerp dan dat zij om inzicht vragen in bepaalde documenten.



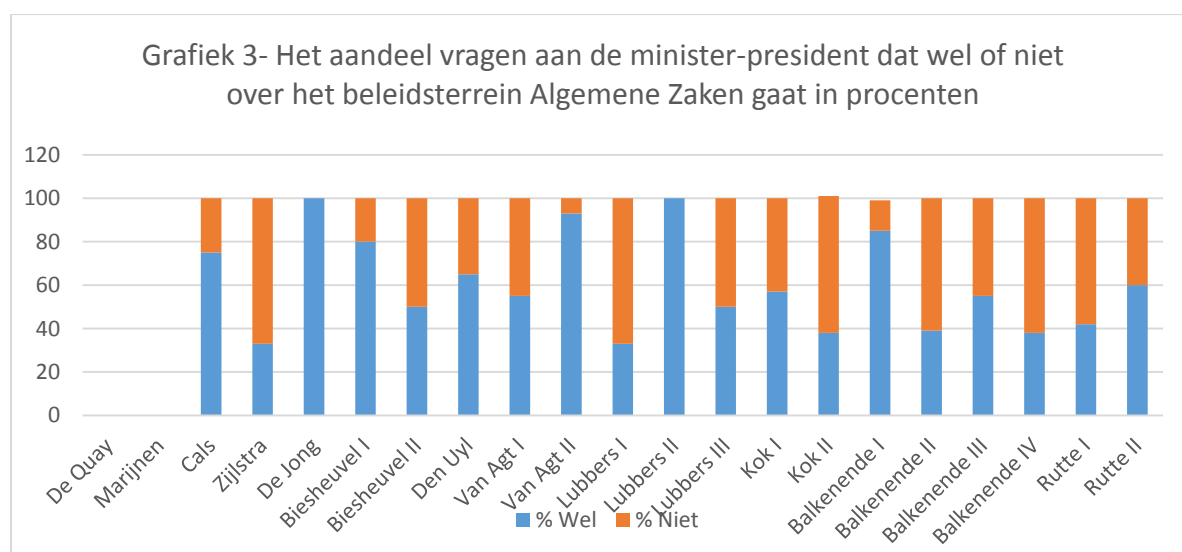
Uit de literatuur (Rozenberg & Martin, 2011) komt naar voren, dat over het algemeen meer Kamervragen worden gesteld door de oppositie. In het geval van Kamervragen aan de minister-president blijkt dit niet anders te zijn. Bij het verzamelen van de data is genoteerd van welke partij het Kamerlid was dat de vraag aan de minister-president stelde. Tevens is genoteerd per vraag afkomstig was uit de coalitie of oppositie van het betreffende kabinet. De kabinetten De Quay en Marijnen zijn in deze analyse niet meegenomen, omdat tijdens de onderzochte periode van deze kabinetten geen Kamervragen aan de minister-president zijn gesteld. Wanneer dit grafisch weergegeven wordt, zoals in grafiek 2, blijkt dat verreweg het merendeel van deze vragen vanuit de oppositie afkomstig is. Verder blijkt een trend zichtbaar. Bij kabinet Cals was meer dan de 70% van de Kamervragen aan de minister-president nog afkomstig uit de coalitie. Bij kabinet Den Uyl lag het aandeel van deze Kamervragen uit de coalitie boven de 50%. Bij de kabinetten Lubbers was het aandeel vragen aan de minister-president uit de coalitie rond de 20%. En sinds die tijd is het aantal vragen dat de coalitie aan de minister-president stelt alleen maar verder afgenomen.



Vervolgens is gekeken waar deze vragen aan de minister-president over gaan. Gaan deze in toenemende mate over zaken die buiten het beleidsterrein van Algemene Zaken (dat volgens het Reglement van Orde aan minister-president toebehoort) vallen? Per Kamervraag aan de minister-president is genoteerd of deze vraag het beleidsterrein Algemene Zaken beslaat of niet.⁵

In grafiek 3 valt te zien dat het percentage van alle Kamervragen aan de minister-president per onderzochte periode over Algemene Zaken per kabinet erg schommelt. Toch treedt er vanaf het derde kabinet Lubbers, het begin van de jaren '90, een kentering op. Het percentage vragen over Algemene Zaken van alle Kamervragen aan de minister-president vanaf kabinet Cals tot het tweede kabinet Lubbers ligt gemiddeld op 70%. Vanaf het derde kabinet Lubbers tot het tweede kabinet Rutte, blijkt gemiddeld de helft van alle Kamervragen aan de minister-president over het beleidsterrein Algemene Zaken te gaan. Over het algemeen is een dalende trend zichtbaar in het aandeel van Kamervragen aan de minister-president over het beleidsterrein Algemene Zaken. Dit betekent dat de minister-president sinds de jaren '90 vaker over andere zaken bevroegd wordt dan voor die tijd.

De combinatie van een dalende trend in het aandeel van Kamervragen aan de minister-president over het beleidsterrein Algemene Zaken en de stijgende trend in het aandeel vragen dat de minister-president ter verantwoording roept, betekent dat de minister-president door de tijd heen vaker ter verantwoording wordt geroepen over beleidsterreinen anders dan Algemene Zaken. Dit is het geval in 16 van de 19 kabinetten die in deze analyse zijn meegenomen. Alleen in de kabinetten De Jong, Biesheuvel II en Van Agt II worden vaker Kamervragen aan de minister-president over het beleidsterrein Algemene Zaken gesteld dan dat de hij ter verantwoording wordt geroepen.



⁵ Algemene Zaken hoeft niet het enige beleidsterrein te zijn waar deze vraag over gaat. Het kan zijn dat een Kamervraag meerdere beleidsterreinen beslaat. Wanneer Algemene Zaken hier één van is, is de vraag meegenomen in de analyse.

Tabel 2

Het percentage Kamervragen dat wel of niet het beleidsterrein Algemene Zaken betreft

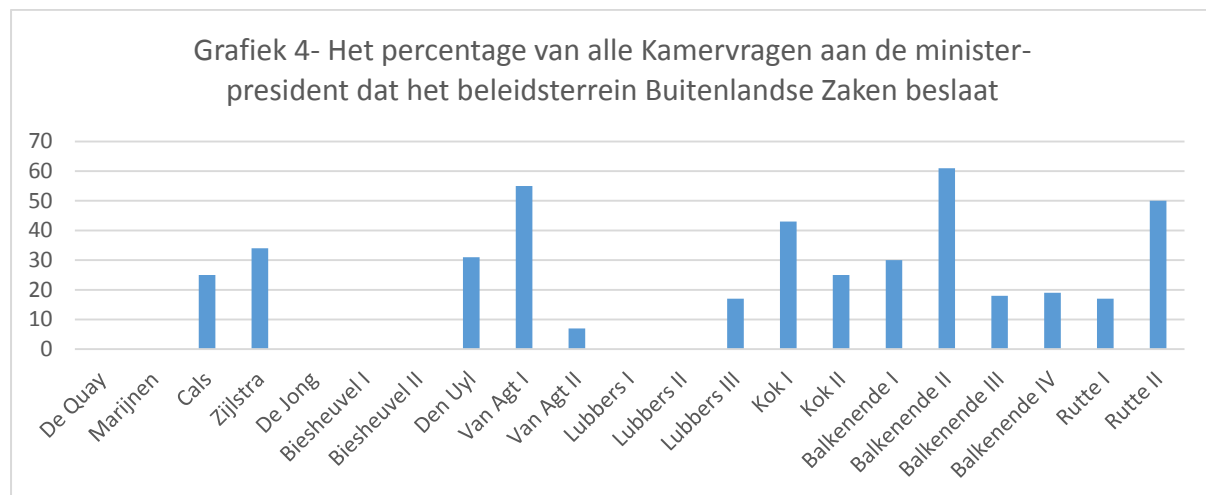
Kabinet	% Wel over AZ	% Niet over AZ
De Quay	0	0
Marijnen	0	0
Cals	75	25
Zijlstra	33	67
De Jong	100	0
Biesheuvel I	80	20
Biesheuvel II	50	50
Den Uyl	65	25
Van Agt I	55	45
Van Agt II	93	7
Lubbers I	33	67
Lubbers II	100	0
Lubbers III	50	50
Kok I	57	43
Kok II	38	63
Balkenende I	85	14
Balkenende II	39	61
Balkenende III	55	45
Balkenende IV	38	62
Rutte I	42	58
Rutte II	60	40

Een deel van het aandeel vragen dat over andere beleidsterreinen gaat dan Algemene Zaken, wordt verklaard door het aandeel van vragen aan de minister-president over Buitenlandse Zaken. Uit de data komt een stijgende trend naar voren met betrekking tot het aandeel van vragen aan de minister-president over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken⁶. Opnieuw vindt een omslag plaats vanaf de jaren '90. Vanaf het derde kabinet Lubbers heeft in ieder kabinet tenminste 15% van de vragen aan de minister-president betrekking op het beleidsterrein Buitenlandse Zaken. Voor het

⁶ Buitenlandse Zaken hoeft niet het enige beleidsterrein te zijn waar deze vraag over gaat. Het kan zijn dat een Kamervraag meerdere beleidsterreinen beslaat. Wanneer Buitenlandse Zaken hier één van is, is de vraag meegenomen in de analyse.

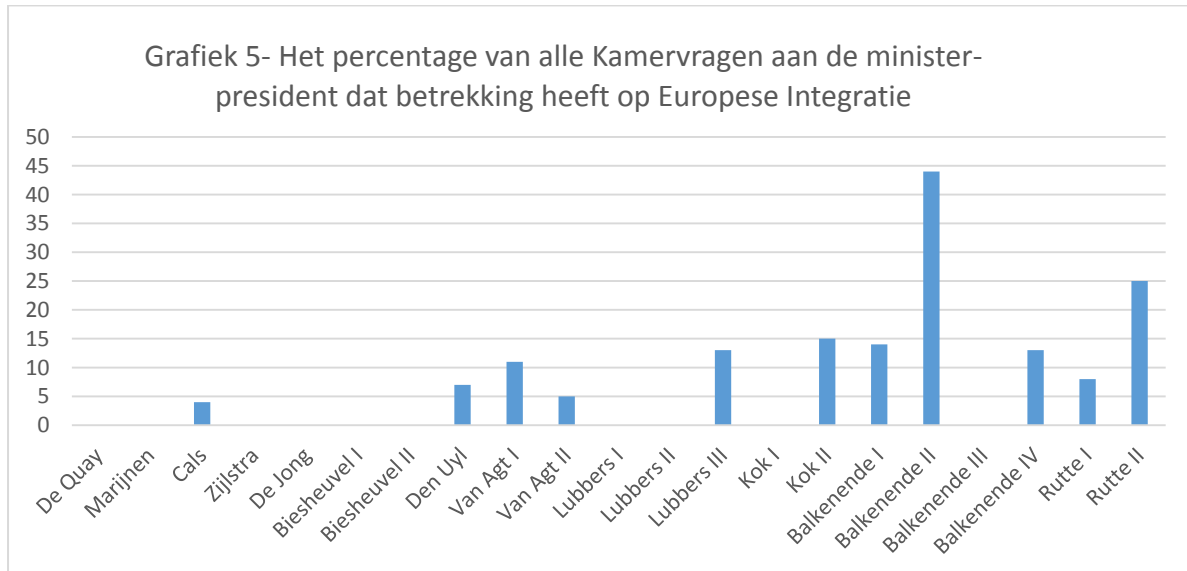
derde kabinet Lubbers zijn er in de geanalyseerde periode zeven kabinetten geweest waarin geen enkele vraag aan de minister-president over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken ging.

Wanneer men de kabinetten vanaf de jaren '90 analyseert (Lubbers III tot en met Rutte II), blijkt gemiddeld 30% van alle vragen aan de minister-president betrekking te hebben op het beleidsterrein Buitenlandse Zaken. Dit is een verdubbeling ten opzichte van het aandeel Kamervragen aan de minister-president dat over Buitenlandse Zaken gaat voor het derde kabinet Lubbers. Toen ging gemiddeld 15% van de vragen over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken.



Uit de literatuur komt naar voren dat internationalisering presidentialisering in de hand werkt. Meerdere schrijvers (oa. Sundström, 2009; Poguntke & Webb, 2005, Broeksteeg, Knippenberg & Verhey, 2004) stellen dat de intensivering in Europese integratie die de Europese Unie teweegbrengt, bijdraagt aan presidentialisering. De minister-president zou meer dan andere ministers betrokken zijn bij Europese integratie en daardoor over meer informatie beschikken. Meer vragen aan zijn adres over dit beleidsterrein zouden op deze manier te verklaren zijn. Indien presidentialisering vanwege de Europese integratie in Nederland het geval is, zou dit terug zijn te zien in het aandeel van Kamervragen aan de minister-president over de Europese Unie. Kamerleden zouden de minister-president vaker verantwoordelijk houden voor zaken met betrekking op de Europese Unie. Er zou een stijgende trend te signaleren moeten zijn. Grafiek 5 laat zien dat vragen aan de minister-president over Europese integratie steeds vaker voorkomen. Opnieuw is er sprake van een kantelpunt in het vraagedrag van Kamerleden begin jaren '90. Zijn er vanaf de jaren '60 tot de begin jaren '90 nog acht kabinetten waar in de geanalyseerde periode geen enkele vraag aan de minister-president over Europese integratie gaat, vanaf begin jaren '90 zijn dit er maar twee. Verder ligt, als er vragen gesteld worden aan de minister-president, het percentage van vragen aan de minister-president dat betrekking heeft op Europese integratie vanaf de jaren '90 hoger. Kabinet

Balkenende II is een uitschieter in deze analyse. Meerdere Kamerleden stelden toen vragen over uitlatingen van de Italiaanse premier Berlusconi in het Europees parlement. Er is een stijgende trend waar te nemen in de frequentie van vragen aan de minister-president dat gaat over Europese integratie.



Conclusie

In verschillende parlementaire democratieën om Nederland heen lijkt de rol van de minister-president te veranderen. In dit onderzoek wordt beargumenteerd dat zo'n eventuele verandering zichtbaar moet zijn in de aard en frequentie van Kamervragen die de volksvertegenwoordiging aan de minister-president stelt. Hoewel dit een verkennend onderzoek is, lijken de data te wijzen in de richting van presidentialisering in de relatie tussen de Nederlandse minister-president en de volksvertegenwoordiging.

De bevindingen laten zien dat het aandeel Kamervragen aan de minister-president ten opzichte van alle gestelde Kamervragen binnen een geanalyseerde periode zeer gering is, vaak slechts 1 of 2%. Hoewel het percentage vragen aan de minister-president vanaf de jaren '90 vaker rond de 2% ligt dan voor die tijd, stijgt dit percentage nauwelijks. Vanaf de jaren '90 gaan deze vragen minder vaak over het beleidsterrein Algemene Zaken dan voor die tijd. Waar voor de jaren '90 nog 70% van de vragen aan de minister-president over het beleidsterrein Algemene Zaken ging, was dat vanaf de jaren '90 gedaald tot 50%. Kamervragen aan de minister-president lijken vanaf de jaren '90 juist vaker over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken te gaan. In ieder kabinet vanaf het derde kabinet Lubbers gaat minstens 17% van de Kamervragen aan de minister-president over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken.

Ook het type vraag aan de minister-president blijkt te veranderen. Steeds vaker wordt de minister-president middels een Kamervraag ter verantwoording geroepen over een bepaalde kwestie. In 16 van de 19 geanalyseerde kabinetten wordt de minister-president vaker ter verantwoording geroepen dan dat hem vragen gesteld worden met betrekking tot het beleidsterrein Algemene Zaken. Er is blijkbaar een tendens dat de minister-president steeds vaker ter verantwoording geroepen wordt over beleidsterreinen anders dan Algemene Zaken. Verreweg het grootste gedeelte van deze vragen komt vanuit de oppositie. Dat is in vrijwel de gehele geanalyseerde periode het geval geweest, maar vanaf de jaren '90 komen bijna alle Kamervragen aan de minister-president vanuit de oppositie.

Hoewel de minister-president niet duidelijk vaker aan wordt gesproken in de geanalyseerde periode, verandert de aard van de vraag wel aantoonbaar. De Nederlandse minister-president wordt vaker aangesproken over andere beleidsterreinen dan Algemene Zaken. Met name gaan relatief steeds meer Kamervragen aan de minister-president over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken en Europese integratie. Uit de literatuur komt naar voren dat internationale integratie, en met name Europese integratie, een ingrediënt voor presidentialisering zou zijn (Bäck, 2009, p. 246; Poguntke &

Webb, 2005, p. 13). De bevindingen in dit onderzoek onderschrijven deze constatering uit eerdere onderzoeken naar presidentialisering in andere landen. Nederland is geen uitzondering; internationale integratie, en met name Europese integratie, is ook in ons land verbonden met een vorm van presidentialisering. Hoe deze factoren presidentialisering in Nederland precies beïnvloeden, vereist nader onderzoek.

Discussie

Uit de bevindingen kwam een duidelijke 'knip' naar voren in het begin van de jaren '90. Vrijwel alle deelvragen die voor de jaren '90 ontkennend beantwoord werden, zijn vanaf die tijd juist bevestigend beantwoord. Deze omslag komt het meest naar voren in grafieken die het beleidsterrein weergeven waar de vraag betrekking op heeft. Vanaf het derde kabinet Lubbers werden er aantoonbaar minder vragen over het beleidsterrein Algemene Zaken gesteld, en juist meer over het beleidsterrein Buitenlandse Zaken en over internationale integratie. Het lijkt alsof het verschijnsel van presidentialisering van de Nederlandse minister-president in relatie tot de volksvertegenwoordiging vanaf die periode een duikelijker rol is gaan spelen. Uit de literatuur komt een verklaring hiervoor niet duidelijk naar voren. Internationale integratie, opkomst van massamedia en de groei van de staat zijn immers ingrediënten voor presidentialisering die al voor de jaren '90 aanwezig waren. Kolltveit benoemt dat in Noorwegen presidentialisering niet voor de jaren '80 op gang kwam. Hij schrijft presidentialisering in Noorwegen namelijk toe aan toenemende fragmentatie van de publieke sector, een ontwikkeling die daar pas de laatste dertig jaar speelt (2012, p. 379). Deze bewering heeft specifiek betrekking op Noorwegen en kan het omslagpunt in presidentialisering in Nederland van de jaren '90 niet verklaren. Maar het laat zien dat de invloed van de politieke cultuur van een land te maken zou kunnen hebben met deze kentering in de data. Maar om de precieze oorzaak van deze duidelijke tweedeling in de data is te vinden, is nader onderzoek nodig.

Bij een bachelorproject zijn de middelen en periode beperkt, vandaar dat dit onderzoek in de eerste plaats verkennend is. Tijdens het onderzoek bleek dat het moeilijk is om een gelijke periode te analyseren per kabinet. Per kabinet is geprobeerd het aantal vragen te selecteren vanaf de datum van aantreden tot een half jaar na aantreden. Er is gekozen om vragen die beantwoord zijn vanaf het moment van aantreden ook mee te nemen in de analyse, omdat deze vragen vaak vlak voor het officieel aantreden zijn gesteld. Op dat moment is al duidelijk voor de Kamerleden wie de (nieuwe) minister-president is en zijn de vragen bewust aan dat kabinetslid gesteld. Hoewel

geprobeerd is deze selectie zo secuur mogelijk te maken, zal de selectie bij het ene kabinet meer tijd omvatten dan bij een ander kabinet. Dit komt voornamelijk omdat het verschilt per vraag hoe lang het duurt voordat de minister-president antwoordt. Aangezien de Kamervragen tot 1995 gesorteerd worden op datum van antwoord, moest een langere periode geanalyseerd worden om te komen tot vragen die een half jaar na aantreden van het kabinet gesteld zijn.

Verder bleek dat de informatie die uit Kamervragen te halen valt, minder eenduidig is dan van tevoren werd gedacht. Zo moest er onderscheid gemaakt worden tussen vragen die aan de minister-president gesteld zijn en vragen die door hem zijn beantwoord. De selectie vragen voor de dataset is tot stand gekomen door de vragen te nemen die gesteld of beantwoord zijn in het eerste halfjaar van ieder kabinet sinds kabinet De Quay. Hiervoor is gekozen omdat het voor alle vragen tussen 1959 en 1995 slechts mogelijk is te filteren op de beantwoorder van de vraag. Vervolgens is gekeken of de vraag ook gericht was aan de minister-president of niet. De analyses zijn vervolgens gedaan met de vragen die direct of indirect ('u' of 'de minister', waarbij alleen de minister-president zou kunnen worden bedoeld) aan de minister-president zijn gericht. Bij Kamervragen vanaf 1995 was het overigens wel mogelijk om te filteren op andere manieren.

Tenslotte zijn er verschillende gevallen gebleken waarin een vraag gesteld werd aan een vakminister en de minister-president in de hoedanigheid van vakminister antwoord gaf aan de Kamer. Deze vragen zijn in het onderzoek niet meegenomen, aangezien deze vragen door Kamerleden niet bedoeld zijn voor de minister-president. Mede om deze reden is het derde kabinet van Agt niet meegenomen in deze analyse. Dit was een demissionair kabinet waarin Van Agt zowel optrad als minister van financiën als minister-president. Vragen die door hem werden beantwoord, waren gericht aan de minister van Financiën.

Naast de beantwoording van de vragen in dit onderzoek, komen enkele andere zaken uit de data naar voren. Het aandeel Kamervragen aan de minister-president afkomstig uit populistische partijen in verhouding tot het aantal zetels dat de betreffende partij heeft, ligt hoger dan bij niet-populistische partijen. Deze constatering is niet relevant voor het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek, maar is zeker de moeite waard om bij eventuele volgende onderzoeken naar presidentialisering in Nederland te onderzoeken.

De uitkomst van deze vorm van presidentialisering van de Nederlandse minister-president in relatie tot de volksvertegenwoordiging, hoewel nog marginaal, is zeker nader onderzoek waard. Wanneer de trend zich doorzet, is te verwachten dat de Nederlandse minister-president steeds vaker aangesproken gaat worden over internationale, en met name Europese, aangelegenheden. Deze beweging is ook al geconstateerd in andere landen (Broeksteeg, Knippenberg & Verhey, 2004, p. 98). Dit doet de vraag rijzen of er bij Kamerleden toch geen behoefte ontstaat aan een duidelijk

aanspreekpunt voor vragen over Europese aangelegenheden. Voor de praktijk van de volksvertegenwoordiging zijn de bevindingen interessant, omdat ze laten zien dat de aard en frequentie van Kamervragen aan de minister-president diens rol stap voor stap kunnen veranderen.

De frequentie en aard van Kamervragen die de volksvertegenwoordiging aan de minister-president voorlegt verandert. Dit heeft samenhang met internationale - en met name Europese - integratie en gaat buiten de invloed van de burger om. Wanneer deze trend van presidentialisering zich doorzet, betekent dit dat het ambt van de Nederlandse minister-president, zoals deze is vastgelegd in het Reglement van Orde van de Ministerraad en in de Nederlandse grondwet, in steeds mindere mate overeenkomt met de feitelijke rol die hij heeft ten opzichte van de volksvertegenwoordiging.

Literatuur

- Albeda, W. (1987). *Voor de eenheid van beleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Bäck, H. E. (2009). Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics?: Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets. *European Union Politics*, 10(2), 226-252.
- Bailer, S. (2011). People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 302-314
- Berg, J., van den (1990). De minister-president: aanjager van noodzakelijk beleid. In R. Andeweg (Eds.), *Ministers en de Ministerraad* (pp. 97-125). Den Haag: Sdu Uitgeverij BV.
- Bogdanor, V., ed. (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Broeksteeg, J., Knippenberg, E. & Verhey, L. (2004). *De minister-president in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Fiers, S. & Krouwel, A. (2005). The Low Countries: From 'Prime Minister' to President-Minister. In Poguntke, T. & Webb, P. (Eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 128-158). Oxford: Oxford University Press.
- Hefferman, R. & Webb, P. (2005). The British Prime Minister: Much More Than 'First Among Equals'. In Poguntke, T. & Webb, P. (Eds.) *The Presidentialization of Politics* (pp. 26-63). Oxford: Oxford University Press.
- Hefferman, R. (2005). Why the Prime Minister cannot be a President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and America. *Parliamentary Affairs*, 58(1), 53-70.
- Kemenade, J. V., Kerckhaert, F., Bijsterveld, S. V., Stoel, A. V., Korsten, A., Lankhorst, P. & Haeften, M. V. (2005). *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Kolltveit, K. (2012). Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 372-392.
- Lazardeux, S. (2005). Une question écrite, pour quoi faire: The causes of the production of written questions in the French Assemblée Nationale. *French Politics*, 3, 258-281.
- Maddens, B. & Fiers, S. (2004). The direct PM election and the institutional presidentialisation of parliamentary systems. *Electoral Studies*, 23, 769-793.

- Navarro, J. & Brouard, S. (2014). Who Cares About the EU? French MPs and the Europeanisation of Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies*, 20(1), 93-108.
- Peters, B.G., Rhodes, R.A.W. and Wright, V. (2000). *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Basingstoke: Macmillan
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis. In Poguntke, T. & Webb, P. (Eds.), *The Presidentialization of Politics* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Malmö: Liber. In Sundström, G. (2009). 'He Who Decides': Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 143-170.
- Rehwinkel, J. P. (1991). *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Groningen: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Rozenberg, O. & Martin, S. (2011). Questioning Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 394-404.
- Sundström, G. (2009). 'He Who Decides': Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 143-170.
- Velde, H., te (2005). De traditie van de minister-president - De bestuurlijke en politieke premier in Nederland. In *Omtrent de minister-president - De positie van de minister-president in historisch perspectief* (pp. 9-46). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Velden, H., te (2002). *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Amsterdam: Uitgeverij Wereldbibliotheek.
- Visschers, R. (2005). Leider in nood? Een historisch onderzoek naar de positie van de Nederlandse minister-president in naoorlogse crisissituaties. In *Omtrent de minister-president - De positie van de minister-president in historisch perspectief* (pp. 69-114). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Webb, P., & Poguntke, T. (2013). The Presidentialisation of Politics Thesis Defended. *Parliamentary Affairs*, 66(3), 646-654.