



De minister-president in Nederland: meer dan *eerste onder gelijken?*

*Een studie naar de manifestatie
van presidentialisering van de
uitvoerende macht*


Jelyn Stegewans (s1704664)

Begeleider: Prof.dr. J.J.M. van Holsteijn

Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit
Leiden

Leiden, 18-06-2018

8965 woorden



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Presidentialisering	6
De positie van de minister-president in Nederland	9
Opzet van het onderzoek	12
Onderzoeksbevindingen	16
<i>Notulen van de ministerraad</i>	16
<i>Financiële middelen en personeelsomvang</i>	22
Conclusie en slotbeschouwing	25
Literatuurlijst	28

Inleiding

In de afgelopen dertig à veertig jaar zou er in veel geïndustrialiseerde landen sprake zijn van een ontwikkeling waarbij de politieke *core executive* wordt versterkt. Binnen deze politieke *core executive* zou sprake zijn van een toenemende centralisatie van autoriteit rond de persoon van de *chief executive*, zoals de minister-president (Peters, Rhodes & Wright, 2000, p. 7). Zo zou het Britse premierschap zich in de afgelopen vijftig jaar hebben ontwikkeld in de richting van een presidentschap (Foley, 2008, p. 53). In studies naar politiek leiderschap in het Verenigd Koninkrijk en andere parlementaire democratieën in West-Europa wordt veelvuldig gesproken over presidentialisering (Helms, 2005, p. 430). Er lijkt sprake te zijn van presidentialisering van de politiek. Hierbij worden regimes in hun praktijken meer presidentieel zonder dat de formele structuur, het regimetype, wordt gewijzigd (Poguntke & Webb, 2005, p. 1).

In de afgelopen jaren zijn er verschillende studies gedaan naar presidentialisering in parlementaire democratieën. Poguntke en Webb (2005, p. 346) concludeerden in 2005 op basis van meerdere afzonderlijke landenstudies dat er overweldigend bewijs is ten gunste van de presidentialiseringsthesis. Uit recent onderzoek blijkt echter dat het niet evident is dat de veronderstelde ontwikkeling zich overal heeft voorgedaan (Bäck, Persson, Vernby & Westin, 2011, p. 273; Kolltveit, 2012, pp. 386-387). Daarnaast rusten de beweringen over een manifestatie van presidentialisering op een wankel basis. Zo stelt Karvonen (2010, p. 10) vast dat de onderzoeken in de parlementaire democratieën niet gedaan zijn aan de hand van identieke empirische datasets. In de bundel van Poguntke en Webb (2005) wordt, op één studie na, geen gebruik gemaakt van origineel empirisch onderzoek. Vaak is gebruik gemaakt van secundaire bronnen (Karvonen, 2010, p. 10). Dit geldt ook voor het onderzoek van Fiers en Krouwel (2005) naar presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland (Karvonen, 2010, p. 9). Bovendien zijn de gegevens die in dit onderzoek zijn gebruikt, gedateerd en bestaat de kans dat deze daardoor geen juiste weergave zijn van de huidige situatie. En hoewel de meeste onderzoekers aangeven bewijs te vinden voor de presidentialiseringsthesis, zijn de uitkomsten dubbelzinnig; het gebrek aan systematisch bewijs wordt dan ook als problematisch gezien (Karvonen, 2010, p. 10).

Bovendien wijzen Bäck, Dumont, Meier, Persson en Vernby (2009, p. 229) erop, dat er geen empirisch bewijs is dat de ontwikkelingen die in de presidentialiseringsthesis genoemd worden daadwerkelijk leiden tot meer macht voor de minister-president ten opzichte van het parlement en ministers in het kabinet. Dit punt van kritiek wordt ook genoemd door Andeweg (2008, p. 268), die concludeert dat het niet duidelijk is hoe een grotere behoefte aan beleidscoördinatie 'automatisch' leidt tot een versterking van de positie van de minister-president. Deze kritieken geven de noodzaak aan van meer en bovenal origineel empirisch onderzoek naar presidentialisering van de uitvoerende macht.

Ten slotte bestaat er onduidelijkheid over de vraag hoe en wanneer de eerste verschijnselen van

presidentialisering van de uitvoerende macht zich in Nederland manifesteerden. De positie van de Nederlandse minister-president zou door de jaren heen zijn versterkt (Van den Berg, 1990, p. 120; Broeksteeg, Knippenberg & Verhey, 2004, p. 3; Fiers & Krouwel, 2005, p. 128; Te Velde, 2005, p. 37). Aangenomen wordt dat deze ontwikkeling voor de jaren '90 is ingezet. Zo merkte Van den Berg (1990, p. 120) in 1990 op, dat het Nederlandse premierschap zich heeft ontwikkeld van een “onzichtbaar” voorzitterschap tot een ambt dat meer is gebaseerd op persoonlijk leiderschap over het kabinet en het beleid. Broeksteeg et al. (2004, p. 3) merken op dat de versterking van de positie van de minister-president in 1994 werd gecodificeerd in het Reglement van Orde voor de Ministerraad. Daarmee wordt verondersteld dat de versterking van het premierschap zich reeds voor 1994 heeft ingezet. Fiers en Krouwel (2005, p. 128) concludeerden in 2005 dat premiers in de twintig jaar daarvoor prominentere en machtigere posities hadden verworven. Ten slotte concludeerde Te Velde (2005, p. 37) dat de minister-president sinds de jaren '70 “een belangrijke(r) politieke figuur” is.

Kennis over de wijze en het tijdstip waarop presidentialisering van de uitvoerende macht zich voor het eerst heeft gemanifesteerd, is noodzakelijk om vast te stellen of er in Nederland daadwerkelijk sprake is van presidentialisering. In deze studie zal empirisch worden onderzocht hoe en wanneer het proces van presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland in gang is gezet. Deze vraag zal worden onderzocht in het licht van Europese integratie, dat wordt gezien als een belangrijke oorzaak van presidentialisering (Poguntke & Webb, 2005, pp. 13-14).

Dit onderzoek is vanuit maatschappelijk oogpunt relevant. Als blijkt dat de minister-president in de praktijk meer is dan de minister-president alleen, roept dit de vraag op of de wijze waarop de minister-president wordt verkozen niet aan de feitelijke situatie moet worden aangepast. Een institutionele aanpassing zou gereflecteerd kunnen worden in een directe verkiezing van de minister-president. De discussie over een direct gekozen minister-president loopt in Nederland herhaaldelijk op. Waar in de jaren '30 van de vorige eeuw het uitgangspunt van de discussie een “versterking van het uitvoerende gezag” was, werd in de jaren '60 gewezen op het belang van een democratische legitimatie van het premierschap (Te Velde, 2005, p. 35). Dat het vraagstuk ook in de 21^{ste} eeuw actueel is, bleek uit de verkiezingen van 2002, toen Pim Fortuyn zich presenteerde als kandidaat-premier (Vermaas, 2003). Een versterking van het ambt van de minister-president, maakt de roep om democratische legitimatie luider.

In deze studie wordt de Nederlandse casus onderzocht, omdat betrekkelijk weinig empirisch onderzoek is gedaan naar presidentialisering in Nederland. Bovendien is Nederland interessant vanwege de collegiale besluitvorming en geringe hiërarchie (Andeweg & Irwin, 2014, p. 154). Al in 1955 stelde Hans Daalder vast dat Nederlandse ministers dienen met, en niet onder, een minister-president (Andeweg & Irwin, 2014, p. 154). De Nederlandse minister-president heeft weinig formele macht in vergelijking met zijn collega's in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk of Duitsland (Andeweg & Irwin, 2014, p. 154). Zo stelt Van den Berg (1990, p. 103) vast dat de Nederlandse minister-president minder macht en bewegingsvrijheid heeft dan de Britse premier. Deze geeft leiding aan de vorming van beleid,

maar bepaalt ook de indeling in departementen en kan ministers en staatssecretarissen benoemen en ontslaan (Van den Berg, 1990, p. 103). De Nederlandse minister-president heeft weliswaar de formele macht om als arbiter op te treden in geval van onenigheid tussen ministers over competenties, maar hij heeft geen formele macht om instructies aan ministers op te leggen, om ministers te ontslaan of om zijn kabinet te herschikken (Timmermans & Andeweg, 2000, p. 381).

De hoge mate van collegialiteit in het Nederlandse kabinet in combinatie met de in internationaal opzicht weinig machtige formele positie van de minister-president, maakt het niet waarschijnlijk dat de Nederlandse minister-president zich erg vaak begeeft op het terrein van een van zijn collegaministers. Nederland kan daarmee gezien worden als een *least likely case* voor presidentialisering van de uitvoerende macht.

Presidentialisering

Poguntke en Webb (2005, pp. 4-5) omschrijven presidentialisering als een proces dat een effect heeft op de machtsbronnen van een leider, de autonomie van een leider en personalisering van verkiezingen. Bij presidentialisering nemen de machtsbronnen om leiding te geven toe en verkrijgt een leider meer autonomie binnen de partij en de politieke uitvoerende macht respectievelijk. Ook zijn verkiezingen steeds meer gericht op leiderschap (Poguntke & Webb, 2005, p. 5). Deze verschuiving van politieke macht en autonomie naar individuele leiders gaat ten koste van collectieve actoren, zoals kabinetten en politieke partijen (Poguntke & Webb, 2005, p. 7).

Presidentialisering manifesteert zichzelf op drie terreinen, de zogenoemde *three faces of presidentialization* (Poguntke & Webb, 2005, p. 5). In de *party face* wordt gekeken naar een mogelijke verschuiving in macht van de partij als geheel naar de leider (Poguntke & Webb, 2005, p. 9). In de *electoral face* wordt gekeken of verkiezingen in toenemende mate draaien om individuele leiders in plaats van de partij (Poguntke & Webb, 2005, p. 10). Ten slotte wordt in de *executive face* gekeken of premiers meer autonomie hebben verkregen in hun werkzaamheden ten koste van het kabinet als geheel (Poguntke & Webb, p. 8). Zo heeft Sundström (2009) onderzocht of het werk van de Zweedse regering minder collegiaal en meer presidentieel is geworden. Hij vond enig bewijs voor de presidentialiseringsthesis in de wijze waarop de regering gevormd werd en de wijze waarop deze functioneert (Sundström, 2009, pp. 166-167). Kefford (2013) heeft onderzocht of er sprake was van presidentialisering in de Australische politiek onder het leiderschap van Kevin Rudd van de Australische *Labor Party*. Enig bewijs voor presidentialisering werd gevonden op elk van de drie terreinen van presidentialisering (Kefford, 2013, p. 142). In de *executive face* werd bewijs gevonden in een versterking van de gecentraliseerde beleidsvorming en verminderende invloed van het kabinet, en een toename in het aantal bronnen dat ter beschikking staat van de minister-president (Kefford, 2013, p. 142).

Poguntke en Webb (2005, p. 16) onderscheiden drie oorzaken met een onderliggende structurele basis voor presidentialisering van de uitvoerende macht. Deze oorzaken worden door diverse onderzoekers overgenomen (Bäck et al., 2009, p. 228; Kolltveit, 2012, p. 372; Sundström, 2009, p. 145). Ten eerste wordt gewezen op de internationalisering van de politiek (Poguntke & Webb, 2005, p. 13). Veel politieke problemen, zoals internationaal terrorisme en milieuvuiling, kunnen alleen worden opgelost door internationale samenwerking. Wanneer er op deze gebieden wordt samengewerkt via intergouvernementele onderhandelingen, verschuift de macht van het kabinet naar de premier en enkele van zijn belangrijkste adviseurs of regeringscollega's (Poguntke & Webb, 2005, p. 13). Het Europese integratieproces zou ertoe hebben geleid, dat een aanzienlijk deel van de besluitvorming in de binnenlandse politiek is gaan lijken op de internationale politiek. Aangenomen kan worden dat daarmee een deel van de binnenlandse politiek nu wordt bepaald door politiek leiders en niet meer door het kabinet, parlement of partijen (Poguntke & Webb, 2005, p. 14). Bäck et al. (2009, p. 247) stellen dat

een toename in Europese integratie ertoe heeft geleid, dat premiers in Zweden autonomie hebben verworven ten koste van het parlement en politieke partijen. Pedersen en Knudsen (2005, pp. 173-174) concluderen dat de Europeanisering van de politiek de Deense minister-president een meer zichtbare en actieve rol in internationale aangelegenheden heeft gegeven. Daarmee zou zijn positie in het kabinet versterkt zijn, wat voornamelijk ten koste zou zijn gegaan van de minister van Buitenlandse Zaken (Pedersen & Knudsen, 2005, p. 174).

Gewezen wordt ook op de invloed van het lidmaatschap van de Europese Raad op een versterking van de positie van de minister-president op het nationale niveau (Broeksteeg et al., 2004, p. 98; Johansson & Tallberg, 2010, pp. 208-210). Volgens Johansson en Tallberg (2010, pp. 208-210) heeft de institutionalisering van besluitvorming door toppen in de Europese Unie in de laatste dertig jaar geleid tot een versterking van Europese regeringsleiders ten koste van wetgevers en andere actoren binnen de uitvoerende macht. De Europese Raad heeft zich ontwikkeld tot het belangrijkste politieke lichaam van de Europese Unie en is betrokken bij alle belangrijke Europese besluiten (Johansson & Tallberg, 2010, p. 209). Deze ontwikkeling is in het voordeel van regeringsleiders, omdat zij toegang hebben verkregen tot een exclusieve politieke arena en omdat het proces heeft geleid tot nationale institutionele verandering (Johansson & Tallberg, 2010, p. 209). Zo zijn in Zweden autoriteit, discretie en bronnen overgedragen aan regeringsleiders om hen in staat te stellen invloed uit te oefenen in de Europese Raad (Johansson & Tallberg, 2010, p. 210). Ook Broeksteeg et al. (2004, p. 98) concluderen dat het lidmaatschap van de Europese Raad de minister-president veel invloed heeft gegeven op het nationale EU-beleid. De minister-president zou in Nederland zijn status en invloed ontleen aan zijn lidmaatschap van de Europese Raad (De Vries, 't Hart & Onstein, 2012, p. 162).

Ten tweede wordt gewezen op de verandering die heeft plaatsgevonden in de massacommunicatie (Poguntke & Webb, 2005, p. 14). Sinds het begin van de jaren '60 is de rol van de elektronische media toegenomen (Van Deth, 1995, p. 58). Dit heeft de aard van de massacommunicatie in veel democratieën ingrijpend veranderd (Poguntke & Webb, 2005, pp. 14-15). Op televisie wordt veelal meer aandacht geschonken aan persoonlijkheid dan aan een programma om zo de complexiteit van politieke kwesties te verminderen. Enerzijds vragen de media van politici om zich aan te passen aan dit format, anderzijds maken politici zelf van deze mogelijkheid gebruik om andere uitvoerende actoren te passeren in het bepalen van de politieke agenda (Poguntke & Webb, 2005, p. 15). In Zweden heeft de mediatisering van de politiek grote gevolgen voor zowel de werkomstandigheden van politici als ambtenaren (Premfors & Sundström, 2007). Volgens Sundström (2009, p. 167) zijn de media steeds meer geneigd om de regering en de ministers te onderzoeken en dit zou, samen met het gebruik van steeds geavanceerdere technieken, een verklaring bieden voor de centralisatie van de coördinerende taak van het premierschap en de verschuiving van taken van ministers naar de minister-president in Zweden.

Ten derde heeft de groei van de staat geleid tot meer bureaucratische complexiteit en organisatorische specialiteit (Poguntke & Webb, 2005, p. 14). Dit heeft geleid tot een toenemende behoefte aan coördinatie (Peters et al., 2000, p. 8). Er is enerzijds sprake van een proces van

institutionele differentiatie, wat inhoudt dat er een toename is in de organisatievormen waarmee de overheid werkt, en anderzijds is er sprake van een proces van institutionele pluralisering, wat inhoudt dat er toenemende aantallen zijn van hetzelfde type organisatie (Peters et al., 2000, p. 8).

Om vast te stellen of er sprake is van presidentialisering van de uitvoerende macht, zou volgens Poguntke en Webb (2005, p. 19) gekeken kunnen worden naar een aantal indicatoren, zoals een mogelijke toename in het aantal bronnen dat ter beschikking staat van de minister-president en een toename in het aantal herschikkingen in het kabinet. Verschillende onderzoekers hebben in parlementaire democratieën aan de hand van deze indicatoren gekeken of er sprake is van een bepaalde mate van presidentialisering (Bäck et al., 2009; Kolltveit, 2012). Bäck et al. (2009) hebben gekeken naar de rol van Europese integratie in presidentialisering van de uitvoerende macht in Zweden. Zij zagen een beperkte mate van presidentialisering in een afname van de benoeming van ministers met een parlementaire achtergrond. Er is enig empirisch bewijs dat deze afname komt door de politieke en economische integratie van Zweden in de Europese Unie (Bäck et al., 2009, pp. 226-227). Kolltveit (2012) heeft gekeken of er sprake is van presidentialisering van de uitvoerende macht in Noorwegen en vindt geen eenduidig beeld. De benoeming van zwakke en controleerbare ministers zou erop wijzen dat de minister-president probeert om te heersen over zijn ministers en een hogere frequentie van herschikkingen in het kabinet zou erop wijzen dat de minister-president zijn autonomie wil vergroten en inmenging van ministers in de beleidsvorming wil verminderen (Poguntke & Webb, 2005, p. 19). Voor beide indicatoren wordt echter geen bewijs gevonden. Wel is er sprake van een stijging in het aantal staatssecretarissen en administratief personeel dat ter beschikking staat van de minister-president. Dit zou erop wijzen dat zijn vermogen om het kabinetsbeleid te coördineren, is toegenomen (Kolltveit, 2012, p. 385).

De positie van de minister-president in Nederland

Er is betrekkelijk weinig over het ambt van de Nederlandse minister-president geschreven. Volgens Te Velde (2005, p. 9) heeft dit te maken met de wijze waarop in Nederland naar het premierschap wordt of werd gekeken. Het ambt van minister-president werd in de eerste plaats gezien als een technisch ambt waarin de focus moest liggen op het “binnenwerk van de politiek” (Te Velde, 2005, p. 9).

Het ambt van minister-president is al in de negentiende eeuw ontstaan en in de twintigste eeuw in belang toegenomen (Broeksteeg et al., 2004, p. 1). Toch is het ambt pas in 1945 wettelijk vastgelegd en verscheen het voor het eerst in 1983 in de Grondwet (Te Velde, 2005, p. 12). Voorheen werd al wel gesproken over de minister-president, maar in officiële teksten werd de term minister van staat en voorzitter van de ministerraad gehanteerd (Albeda, 1987, p. 13). Broeksteeg et al. (2004, p. 1) concluderen dat de positie van de minister-president, zoals beschreven in de Grondwet, wordt gekenmerkt door het zorgdragen voor het algemeen regeringsbeleid en de coördinatie van dit beleid. Deze taak komt terug in de functieomschrijving van het ministerie van Algemene Zaken, dat tot beschikking staat van de minister-president. Dit ministerie staat voor de eenheid van het regeringsbeleid (Albeda, 1987, p. 12). Het ministerie werd in 1937 opgericht om de voorzitter van de Raad van Ministers “te ontheffen van de zorg voor het beheer van een departement van de gewone omvang met de daaraan verbonden administratieve arbeid” (Albeda, 1987, p. 12). Een eigen ministerie zou ervoor moeten zorgen, dat de voorzitter van de Raad genoeg tijd zou overhouden voor coördinatie van de departementen (Albeda, 1987, p. 12).

Uit art. 45 lid 2 van de Grondwet volgt dat de minister-president voorzitter is van de ministerraad (Broeksteeg et al., 2004, p. 1). De ministerraad vergadert onder leiding van de minister-president gewoonlijk een keer per week, meestal op vrijdag. Een secretaris en een adjunct-secretaris houden de agenda bij en zijn verantwoordelijk voor het opstellen van besluitenlijsten en de raadsnotulen.¹ De ministerraad besluit over het algemeen regeringsbeleid (Duchateau & Nap, 2016, p. 303). Welke onderwerpen daar onder vallen, is niet direct duidelijk. In artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Ministerraad staan verschillende onderwerpen vermeld waarover de raad zich buigt, maar uit het artikel kan worden afgeleid dat het gaat om een niet-uitputtende opsomming. Uit de toelichting op het reglement volgt, dat de ministerraad bepaalt wat tot het algemeen regeringsbeleid behoort (Duchateau & Nap, 2016, p. 303). Wanneer ministers het onderling niet eens zijn over de vraag of een onderwerp uit de portefeuille van een minister in de ministerraad moet worden besproken, besluit de minister-president als voorzitter van de raad over de agenda (Duchateau & Nap, 2016, p. 303).

Het Nederlandse kabinet wordt gekenmerkt door ministeriële gelijkheid en collectieve besluitvorming (Andeweg, 2003, p. 47). Dit wordt erkend door Baylis (in Andeweg, 1990, p. 21), die het Nederlandse kabinet beschouwt als het een-na-belangrijkste voorbeeld van collegiale

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/werkwijze-ministerraad>. Geraadpleegd op 13 april 2018.

besluitvorming. Andeweg en Irwin (2014, pp. 155-156) noemen vier factoren die bijdragen aan de collegialiteit en collectiviteit van het Nederlandse kabinet. Allereerst wordt erop gewezen dat Nederland een traditie heeft van collegiale besluitvorming. Zo heeft Nederland, met uitzondering van de twee decennia na 1813, nooit een absolute monarchie gekend (Andeweg & Irwin, 2014, p. 155). Ten tweede wordt erop gewezen dat de collegialiteit wordt versterkt door het coalitiekarakter van Nederlandse kabinetten; kabinetsleden van andere partijen dan de partij van de minister-president, accepteren zijn leiderschap slechts wanneer hij handelt als leider van de coalitie en niet als leider van zijn eigen partij. Institutionele beperkingen voor de minister-president, zoals het feit dat hij geen ministers kan ontslaan, vloeien hieruit voort (Andeweg & Irwin, 2014, p. 156). Ten derde kan het Nederlandse kabinet naast een coalitie van politieke partijen, gezien worden als een bestuur van ‘afdelingshoofden’, die een sterke positie hebben. Zo beschouwen ministers zichzelf voornamelijk als hoofd van een ministerie. De minister-president moet daarmee naast jaloezie van andere regeringspartijen, ook rekening houden met de jaloezie van individuele ministers (Andeweg & Irwin, 2014, p. 156). Ten slotte wordt gewezen op de relatief kleine omvang van het Nederlandse kabinet. Dit zou bijdragen aan de collectieve en collegiale besluitvorming (Andeweg & Irwin, 2014, pp. 156-157).

De positie van de minister-president is uitgewerkt in het Reglement van Orde voor de Ministerraad (Broeksteeg et al., 2004, p. 3). De wijziging van het reglement in 1994 gaf de minister-president de autoriteit om een agendapunt te initiëren in het geval dat de minister die over het beleidsterrein gaat, hier tegen is. Wel moet de premier hiervoor steun hebben van het kabinet (Andeweg & Irwin, 2014, p. 154). Met de wijziging in 1994 werd de positie van de minister-president, die in de loop van de jaren was versterkt, gecodificeerd (Broeksteeg et al., 2004, p. 3).

De versterking van de positie van de minister-president over de jaren heen kan verklaard worden aan de hand van drie argumenten (Te Velde, 2005, p. 14). Deze komen grotendeels overeen met de eerdergenoemde oorzaken van presidentialisering van de uitvoerende macht (Poguntke & Webb, 2005, p. 16). Ten eerste zou het Europese overleg tussen ‘regeringsleiders’ ertoe hebben geleid dat de Nederlandse minister-president meer is geworden dan *primus inter pares* (Te Velde, 2005, p. 14), eerste onder gelijken. Het Nederlandse standpunt met betrekking tot Europese besluitvorming wordt gevormd in verschillende interdepartementale commissies binnen het kabinet en met name binnen de Commissie voor Europese Zaken. Toch kan het voorkomen dat de minister-president compromissen moet sluiten tijdens een top zonder dat hij overleg kan plegen met de minister van Buitenlandse Zaken of zijn kabinet. Het is aannemelijk dat Europese integratie daarmee een bescheiden invloed heeft op de positie van de minister-president in het kabinet (Andeweg, 2008, pp. 267-268).

Ten tweede wordt gewezen op de rol van de media (Te Velde, 2005, p. 14). De minister-president treedt op als woordvoerder van het kabinet als geheel en zou daardoor door de media worden gezien als iemand die “*more equal than others*” is (Van den Berg, 1990, p. 113). Onder het premierschap van De Jong (1967-1971) werd de wekelijkse persconferentie van de minister-president ingesteld, waarin hij Nederlandse burgers informeert over de besluiten die zijn genomen in de ministerraad

(Andeweg, 2008, p. 267). Deze persconferenties en het interview met de minister-president na de ministerraad zouden volgens Van den Berg (1990, p. 113) ervoor hebben gezorgd, dat de minister-president enigszins boven zijn collega's is verheven. Wanneer een minister-president vragen beantwoordt over onderwerpen die tot de portefeuille van vakministers behoren, zou het erop lijken dat hij meer is dan slechts de voorzitter van de ministerraad (Andeweg, 1991, p. 125). Samen met de rol van de televisie in het algemeen zouden de persconferenties en het interview na de ministerraad ertoe hebben geleid dat de minister-president de verpersoonlijking van het kabinetsbeleid is geworden (Te Velde, 2005, p. 14).

Ten slotte zou de behoefte aan coördinatie van het kabinetsbeleid bijgedragen hebben aan een versterking van de positie van de premier in Nederland (Te Velde, 2005, p. 14). Al in 1991 verwachtte Rehwinkel (1991, p. 130) dat de coördinerende taak van de minister-president zou toenemen. Deze toenemende behoefte aan coördinatie werd door Ringnalda, voormalig secretaris-generaal van Algemene Zaken, in de wet van Ringnalda als volgt beschreven: "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).

Fiers en Krouwel (2005) hebben aan de hand van de presidentialiseringsthesis van Poguntke en Webb (2005) onderzocht of er sprake is van presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland. Ten eerste wijzen zij op een toename in het aantal ontmoetingen van het kernkabinet, bilaterale besluitvorming, samen met de exclusieve focus van de coördinatie van het overheidsbeleid. Dit zou de premier meer bewegingsruimte hebben gegeven. Ten tweede wijzen zij op een stijging in het aantal personen dat de premier om zich heen verzamelt en die hem kunnen voorzien van informatie. Dit zou ertoe leiden dat de informatievoorsprong van de minister-president ten opzichte van zijn ministers toeneemt (Fiers & Krouwel, 2005, p. 135). Ten derde wordt gewezen op de langere zittingstermijn van de minister-president ten opzichte van zijn ministers. In België is de zittingsduur van kabinetten gestegen, maar dit is gepaard gegaan met een hoger aantal herschikkingen van ministers in het kabinet (Fiers & Krouwel, 2005, p. 136). Dit zou een afname in het collectieve karakter van het kabinet tot gevolg hebben en daarmee een versterking van de minister-president (Poguntke, 2000, p. 8). Ook in Nederland zou vanaf de jaren '40 tot de jaren '90 sprake zijn van een langere zittingsduur van kabinetten. Dit zou de Nederlandse minister-president meer autoriteit en autonomie in de besluitvorming hebben gegeven ten opzichte van zijn kabinetsleden en ambtenaren (Fiers & Krouwel, 2005, p. 136).

Fiers en Krouwel (2005, p. 128) concludeerden in 2005 dat premiers in de twintig jaar daarvoor in Nederland prominentere en machtigere posities hebben verworven. Daarmee zou de consensusdemocratie in Nederland in de richting van een 'gepresidentialiseerd' parlementair systeem zijn opgeschoven (Fiers & Krouwel, 2005, p. 128). Deze ontwikkeling zou hebben plaatsgevonden zonder veranderingen in de constitutionele rechten van de premier (Fiers & Krouwel, 2005, p. 129).

Opzet van het onderzoek

Aan de hand van de volgende deelvragen wil ik tot een antwoord komen op de vraag hoe en wanneer het proces van presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland in gang is gezet:

1. Stelt de minister-president een wijziging voor inzake het beleid op Europese integratie?
2. Is er sprake van een conflict inzake Europese integratie tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw?
3. Is er in de periode sprake van een stijging in de hoeveelheid financiële middelen en in de personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken? Zo ja, is deze relatieve stijging sterker dan een stijging bij de andere ministeries?

Presidentialisering van de uitvoerende macht wordt in dit onderzoek gezien als een ontwikkeling waarbij de minister-president zich, buiten zijn rol als coördinator van het algemene regeringsbeleid, begeeft op een specifiek beleidsterrein van een minister. Poguntke en Webb (2005, p. 19) beschouwen een ontwikkeling waarbij de minister-president steeds meer controle en coördinatie over het maken van beleid krijgt, als een indicator voor presidentialisering van de uitvoerende macht. In dit onderzoek zal presidentialisering worden onderzocht in het licht van Europese integratie, dat wordt gezien als een belangrijke oorzaak van presidentialisering (Poguntke & Webb, 2005, pp. 13-14). Institutionalisering van besluitvorming door toppen in de Europese Unie zou hebben geleid tot een versterking van Europese regeringsleiders ten koste van andere actoren binnen de uitvoerende macht (Johansson & Tallberg, 2010, pp. 208-210). Een verschuiving van controle en coördinatie over het Europees beleid zou zich kunnen manifesteren in een toename in het aantal wijzigingen dat de minister-president voorstelt inzake het beleid op Europese integratie. Dit leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 1: De minister-president stelt in toenemende mate wijzigingen voor inzake het beleid op Europese integratie.

De versterkte positie van de minister-president zou voornamelijk ten koste zijn gegaan van de minister van Buitenlandse Zaken ('t Hart & Schelfhout, 2016, p. 158; Pedersen & Knudsen, 2005, p. 174). Tevens kan verwacht worden dat dit ten koste is gegaan van de minister van Landbouw, omdat landbouw een van de oudste Europese beleidsterreinen is (Princen, 2015, p. 176). De oprichting van een gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten in Europa, vereiste een aanpassing van het nationale landbouwbeleid van lidstaten naar een gemeenschappelijk landbouwbeleid (Princen, 2015, p. 177). Er was daarmee vroegtijdig sprake van Europese integratie in de landbouw. Verwacht wordt dat een minister een mogelijk verlies van autonomie en invloed niet zomaar accepteert. Dit zou zich

manifesteren in een conflict tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken en Landbouw, wat leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 2: Er is sprake van een toename in het aantal conflicten inzake Europese integratie tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken en Landbouw.

Een toename in het aantal bronnen dat ter beschikking staat van de minister-president wordt tevens gezien als een indicator voor presidentialisering van de uitvoerende macht (Poguntke & Webb, 2005, p. 19). Een groei in het aantal financiële en menselijke bronnen zou ervoor zorgen, dat de informatievoorsprong van de minister-president ten opzichte van zijn ministers toeneemt (Fiers & Krouwel, 2005, p. 135). Aangenomen kan worden dat deze informatievoorsprong slechts plaatsvindt wanneer de relatieve stijging in bronnen voor de minister-president groter is dan een stijging in bronnen voor de overige ministers. In Nederland heeft de minister-president een eigen ministerie tot zijn beschikking, het ministerie van Algemene Zaken.² Een stijging in het aantal bronnen voor de minister-president zou daarmee gemanifesteerd worden in een stijging van de bronnen bij Algemene Zaken. Dit leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 3: De relatieve stijging in de hoeveelheid financiële middelen en in de personeelsomvang is het grootst bij het ministerie van Algemene Zaken.

In dit onderzoek is sprake van triangulatie; er wordt gebruik gemaakt van meerdere databronnen (Bryman, 2016, p. 386). Presidentialisering van de uitvoerende macht wordt op twee verschillende manieren onderzocht, wat de uiteindelijke resultaten betrouwbaarder maakt. Bovendien voorkomt het mogelijke vooringenomenheid die kan plaatsvinden wanneer gebruik wordt gemaakt van slechts één databron (Bowen, 2009, p. 28).

Deelvraag 1 en 2 zullen worden onderzocht aan de hand van een documentenanalyse van de ministerraadnotulen. Deze notulen zijn interessant om te onderzoeken, omdat deze het proces van besluitvorming weergeven. Eventuele conflicten tussen de minister-president en zijn ministers en daarmee mogelijk bewijs voor presidentialisering van de uitvoerende macht, kunnen hierin naar voren komen. Er is voor een documentenanalyse gekozen, omdat er hierbij sprake is van een goede beschikbaarheid van het onderzoeksmateriaal. Veel documenten zijn te verkrijgen zonder toestemming van de auteurs (Bowen, 2009, p. 31). Dit geldt ook voor de ministerraadnotulen; de geheimhoudingsplicht van de notulen vervalt na twintig jaar.³ De overdracht van notulen van het ministerie van Algemene Zaken naar het Nationaal Archief verloopt trager dan verwacht, waardoor de notulen tussen de twintig en vijfentwintig jaar oud nog niet beschikbaar zijn.⁴ Desondanks is het

² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/organisatie>. Geraadpleegd op 20 mei 2018.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/werkwijze-ministerraad>. Geraadpleegd op 13 april 2018.

⁴ Persoonlijke communicatie met een medewerker van het Nationaal Archief op 17 april 2018.

mogelijk om een longitudinaal onderzoek uit te voeren. De notulen van de ministerraad zijn tot en met 1992 op te vragen bij het Nationaal Archief in Den Haag.

In dit onderzoek zal presidentialisering worden onderzocht in het licht van Europese integratie. Daarom is ervoor gekozen om de notulen te onderzoeken vanaf 1957 (het Verdrag van Rome) tot en met 1992 (het Verdrag van Maastricht). Uit deze periode worden de eerste drie maanden van elk jaar geselecteerd. Hiervoor is gekozen, omdat zowel het Verdrag van Rome (25 maart 1957) als het Verdrag van Maastricht (7 februari 1992) zijn getekend in het eerste kwartaal van het jaar. Daarmee is het waarschijnlijk dat in ieder geval aan het begin en aan het einde van de geselecteerde periode Europese integratie veelvuldig in de ministerraad werd besproken. Als er geen manifestaties van presidentialisering van de uitvoerende macht zichtbaar zijn wanneer Europese integratie hoog op de agenda staat, is het zeer waarschijnlijk dat deze zich ook niet manifesteren in tijden wanneer er minder over Europese integratie wordt gesproken.

In de notulen wordt gekeken of de minister-president zich, buiten zijn rol als voorzitter van de ministerraad en coördinator van het algemene regeringsbeleid, steeds nadrukkelijker begeeft op het terrein van de ministers van Buitenlandse Zaken en Landbouw. Voordat gekeken wordt naar mogelijke wijzigingen die de minister-president voorstelt en conflicten tussen de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en Landbouw, zal worden gekeken of vier andere verwachtingen die volgen uit de presidentialiseringsthesis, zichtbaar zijn in de notulen.

Europese integratie zou hebben geleid tot een versterking van de minister-president (Poguntke & Webb, 2005, p. 14; Bäck et al., 2009, p. 247; Pedersen & Knudsen, 2005, pp. 173-174). Er wordt verondersteld dat de Europese Unie belangrijker is geworden. Allereerst zal worden gekeken of dit wordt gereflecteerd in het aantal keer dat een onderwerp over Europese integratie wordt besproken. Daarnaast wordt verwacht dat, naarmate Europese integratie toeneemt, de minister-president vaker over dit onderwerp spreekt. Daarom zal tevens worden gekeken of er sprake is van een toename in het aantal keer dat de minister-president over Europese integratie spreekt en zich begeeft op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw. Gewoonlijk spreekt de verantwoordelijke minister als eerste over een onderwerp uit zijn portefeuille. Een versterking van de positie van de minister-president ten opzichte van de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw, zou zichtbaar zijn in de volgorde van spreken, waar de minister-president over Europese integratie spreekt voordat de verantwoordelijke minister heeft gesproken. Daarom zal ook worden gekeken of er sprake is van een stijging van het aantal keer dat de minister-president als eerste spreekt. Ook zou de versterkte positie van de minister-president gemanifesteerd kunnen worden in het aantal voorstellen dat hij doet over Europese integratie en waarmee hij zich op het beleidsterrein van de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw begeeft. Daarom zal worden gekeken of er sprake is van een stijging van het aantal voorstellen dat de minister-president doet.

Daarmee worden voor elke vergadering van de ministerraad de volgende zaken genoteerd:

1. Het aantal keer dat een onderwerp over Europese integratie wordt besproken
2. Het aantal keer dat de minister-president spreekt over Europese integratie
3. Het aantal keer dat de minister-president als eerste spreekt over Europese integratie
4. Het aantal keer dat de minister-president een voorstel doet over Europese integratie
5. Het aantal keer dat de minister-president een wijziging doet over Europese integratie
6. Het aantal keer dat de minister-president een conflict heeft over Europese integratie

Voor de zaken 2 t/m 6 wordt genoteerd of de minister-president zich begeeft op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken of de minister van Landbouw.

Deelvraag 3, een mogelijke stijging in de hoeveelheid financiële middelen die ter beschikking staat van de minister-president, wordt onderzocht aan de hand van gegevens over de personeelsomvang en financiën van de ministeries. Deze gegevens staan vermeld in de ontwerpbegrotingen en Miljoenennota en zijn voor 1957-1992 beschikbaar via Staten-Generaal Digitaal en het online archief van de Rijksoverheid. Onderzocht zijn de verwachte uitgaven van de gehele dienst (gewone en buitengewone dienst) en de omvang van het burgerlijke rijksperoneel in de ongewijzigde ontwerpbegrotingen, oftewel de ontwerpbegrotingen zoals zij tijdens Prinsjesdag door de regering zijn aangeboden aan het parlement. Deze bedragen zijn niet beïnvloed door onvoorziene omstandigheden en geven de hoeveelheid middelen weer die in eerste instantie beschikbaar was.⁵

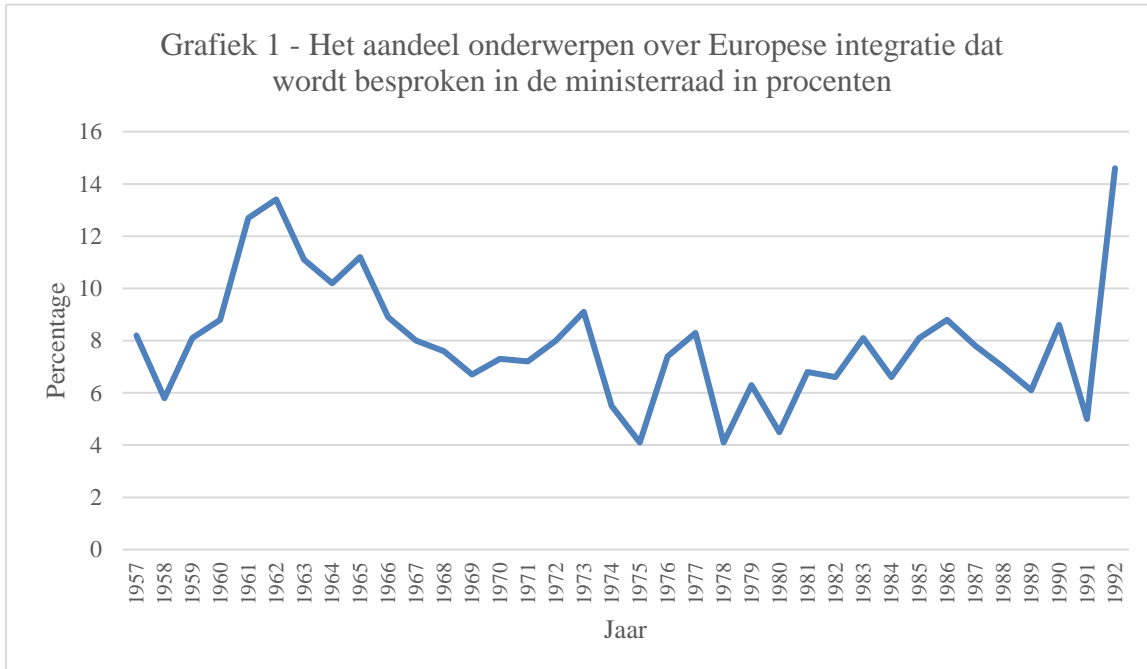
⁵ Tevens is gekeken naar een derde indicator, een mogelijke stijging in de zittingsduur van de minister-president ten opzichte van zijn ministers. Fiers en Krouwel (2005, p. 136) hebben hiernaar gekeken in hun onderzoek naar presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland. Deze indicator is echter lastig toepasbaar voor de Nederlandse casus, omdat de minister-president geen formele macht heeft om ministers te ontslaan of om zijn kabinet te herschikken (Timmermans & Andeweg, 2000, p. 381). Een langere zittingsduur voor de minister-president in vergelijking met zijn ministers betekent daarmee niet noodzakelijkerwijs dat de positie van de minister-president is versterkt. Daarom is besloten om deze indicator te laten vallen.

Onderzoeksbevindingen

Notulen van de ministerraad

Allereerst is gekeken of er sprake is van een stijging in het aantal onderwerpen over Europese integratie dat wordt besproken in de raad. Van 1957-1992 is er sprake van een stijging in het aandeel onderwerpen over Europese integratie, van 8,2 procent naar 14,6 procent (grafiek 1). Er is echter geen sprake van een lineaire stijging; de periode wordt gekenmerkt door fluctuaties. Zo is er in 1962 met 13,4 procent sprake van een piek in het aandeel, maar ligt deze in 1975 en 1978 met 4,1 procent zeer laag. In 1992 ligt het aandeel onderwerpen over Europese integratie met 14,6 procent zeer hoog.

Het hoge aandeel onderwerpen over Europese integratie in 1962 en 1992 kan mogelijk verklaard worden aan de hand van de politieke context. In de jaren '60 speelden veel Europese kwesties, zoals de institutionele structuur van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de visie van de Franse president De Gaulle en een mogelijke toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG, en in 1992 werd het Verdrag van Maastricht getekend. In de ministerraad werden deze onderwerpen veelvuldig en frequent besproken, wat ertoe leidde dat het aandeel onderwerpen over Europese integratie hoog ligt. Er is geen sprake van een lineaire stijging in het aandeel onderwerpen en daarmee wordt de bewering dat de Europese Unie belangrijker is geworden, niet gereflecteerd in de notulen.

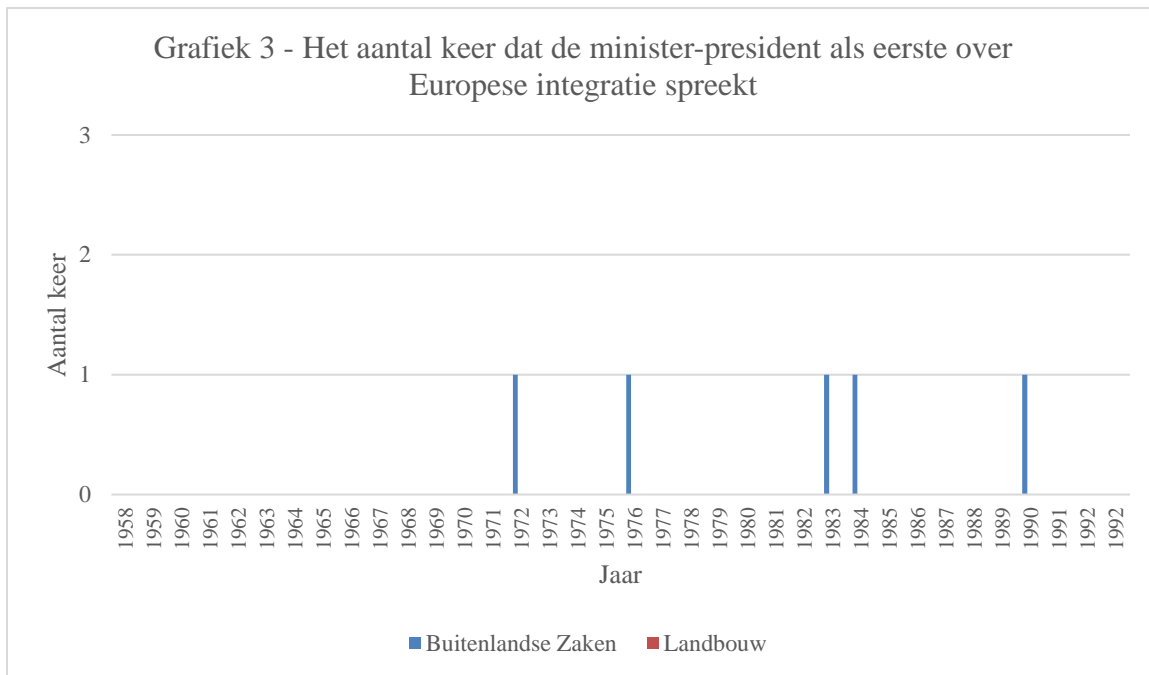


Vervolgens is nagegaan hoe vaak een minister-president spreekt over Europese integratie en zich begeeft op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw. In 1957 ligt dit aantal met 49 bijdragen (47 bijdragen op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken en 2 op het terrein van de minister van Landbouw) zeer hoog. Deze *outlier* is daarom weggelaten in de grafiek.

In de periode 1958-1992 is er geen sprake van een stijging in het totaal aantal keren dat de minister-president spreekt over Europese integratie (grafiek 2). Dit aantal fluctueert in de onderzoeksperiode. In 1963 spreekt de minister-president met 11 keer vaak over Europese integratie en in het midden van de jaren '70 is te zien dat de minister-president in een aantal opeenvolgende jaren verschillende keren over dit onderwerp spreekt. In 1990 is met 19 bijdragen van de minister-president een piek zichtbaar, welke mogelijk verklaard kan worden door de frequente besprekingen voorafgaand aan de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992. De minister-president begeeft zich van 1958-1992 met 89 keer vaker op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken dan op het terrein van de minister van Landbouw (31 keer). Geconcludeerd kan worden dat de minister-president zich in de onderzoeksperiode niet steeds vaker begeeft op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken en Landbouw.



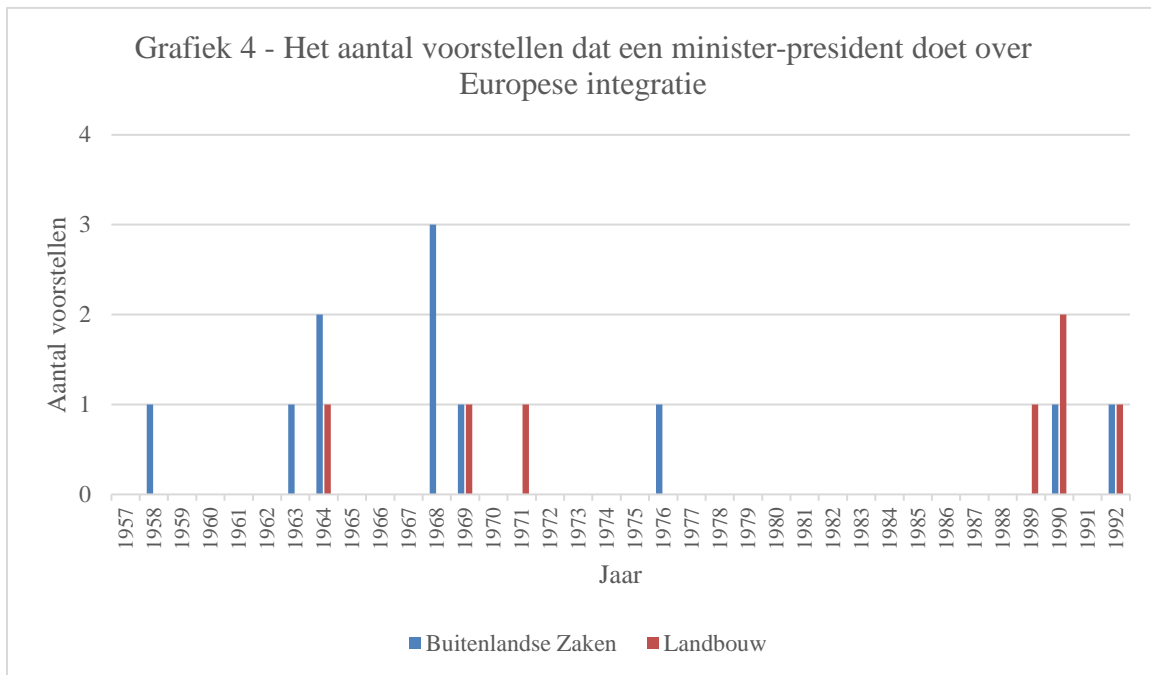
Uit de notulen volgt dat de minister-president in 1957 acht keer als eerste over een onderwerp inzake Europese integratie spreekt, waarmee hij zich acht keer op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken begeeft. Deze waarneming valt buiten het patroon in de onderzoeksperiode en is daarom weggelaten in de grafiek. Over de periode 1958-1992 komt het slechts vijf keer voor dat de minister-president als eerste spreekt (grafiek 3). In 1972, 1976, 1983, 1984 en 1990 spreekt de minister-president als eerste, en begeeft hij zich telkens één keer op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken. Geconcludeerd kan worden dat een versterking van de minister-president niet zichtbaar wordt in de volgorde van spreken.



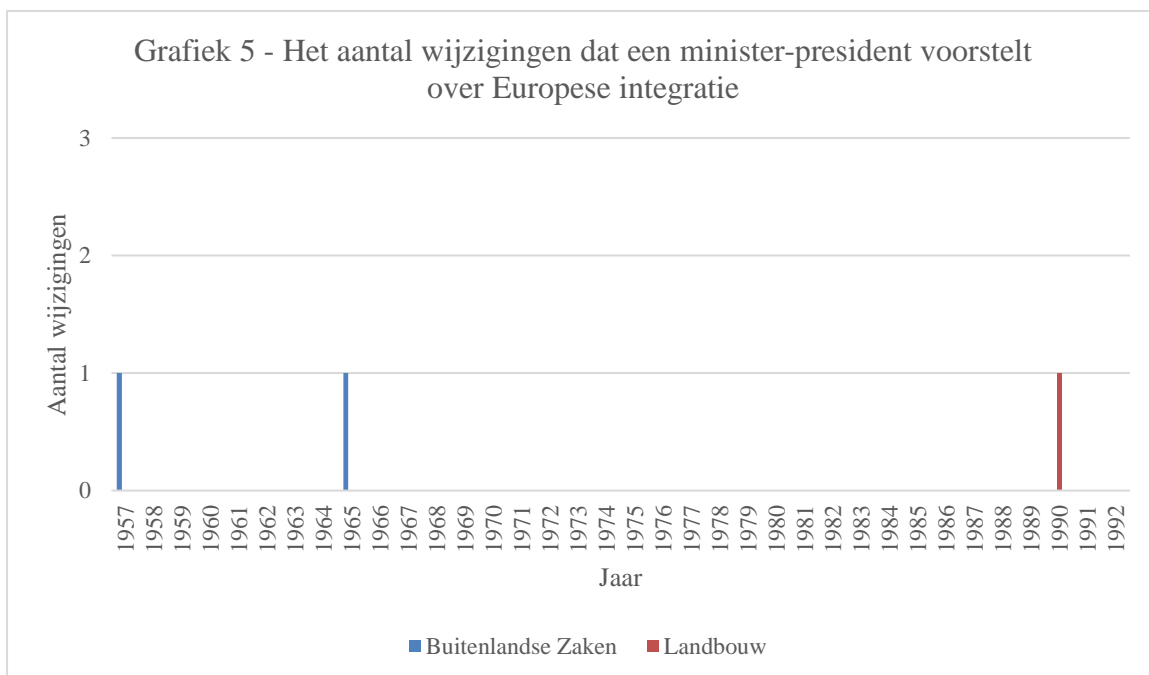
Vervolgens is gekeken of er sprake is van een stijging in het aantal voorstellen dat een minister-president doet over onderwerpen betreffende Europese integratie. In de periode 1957-1992 doet de minister-president slechts een enkele keer een voorstel aangaande Europese integratie (grafiek 4). In de jaren '60 worden de meeste voorstellen gedaan. Zo stelt minister-president Marijnen tijdens de raadsvergadering, volgens de notulen, op 20 maart 1964 het volgende voor:

Spreeker stelt voor, dat de Nederlandse delegatie vasthoudt aan het voorstel om met de fusie het aantal leden van de Europese commissie op 14 te brengen, eventueel tot 1970 (tenzij eerder nieuwe leden toetreden) en dat in dat jaar voor uitbreiding boven 9 leden niet unanimiteit vereist zal zijn (Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 756).

In 1968 ligt het aantal voorstellen met drie het hoogst. Rond het jaar 1990 doet de minister-president tevens een aantal voorstellen waarmee hij zich het vaakst op het terrein van de minister van Landbouw begeeft. Over de gehele onderzoeksperiode begeeft de minister-president zich met 11 voorstellen vaker op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken dan op het terrein van de minister van Landbouw (7 keer). Er is in de onderzoeksperiode echter geen sprake van een algehele stijging en dit komt niet overeen met de verwachting.



Daarnaast is onderzocht of de minister-president wijzigingen voorstelt inzake het beleid op Europese integratie. De hypothese is dat de minister-president in toenemende mate wijzigingen voorstelt. In de periode 1957-1992 stelt de minister-president echter feitelijk zelden een wijziging voor; in 1957 en 1965 stelt hij één wijziging voor en begeeft hij zich op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken, en in 1990 stelt hij één wijziging voor en begeeft hij zich op het terrein van de minister van Landbouw (grafiek 5). Er is geen sprake van een stijging van het aantal wijzigingen dat de minister-president voorstelt en daarom wordt de hypothese verworpen.



Op basis van het aantal wijzigingen dat de minister-president voorstelt, kan niet worden vastgesteld hoe en wanneer het proces van presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland in gang is gezet. Wel wijst een uitspraak in de notulen erop dat er in de jaren '60 nog geen sprake was van presidentialisering van de uitvoerende macht. Zo sprak minister-president De Quay gedurende de raadsvergadering, volgens de notulen, op 27 januari 1961 uit:

De minister-president is het er geheel mee eens, dat intern het beleid inzake buitenlandse zaken bij de minister van Buitenlandse Zaken moet berusten, terwijl als een bepaalde zaak met buitenlands-politieke aspecten beter door een andere minister kan worden behandeld spreker van oordeel is, dat dan toch de coördinerende functie bij Buitenlandse Zaken moet zijn (NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 652).

In een uitspraak uit de jaren '70 is een soortgelijke redenering zichtbaar. Zo sprak minister-president Den Uyl gedurende de raadsvergadering, volgens de notulen, op 1 februari 1974 uit:

De minister-president heeft van minister Van der Stoel vernomen dat die nogal eens wordt geconfronteerd met uitspraken van andere bewindslieden die betrekking hebben op het buitenlands beleid. . . . De bewindslieden kunnen bij publieke uitingen niet steeds vermijden dat ook het buitenlands beleid aan de orde komt, omdat vrijwel alle beleidsterreinen ook een buitenlandse dimensie hebben. In zulke gevallen dient men zich echter zorgvuldig te houden aan wat er in de regeringsverklaring en de memorie van toelichting bij de begroting van Buitenlandse Zaken staat vermeld (NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1399).

Ten slotte is onderzocht of er in toenemende mate sprake is van conflicten tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw. De hypothese is dat er in toenemende mate sprake is van een conflict inzake Europese integratie. Voor de periode 1957-1992 wordt in de notulen van de ministerraad echter geen enkel bewijs gevonden voor conflicten tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken en Landbouw; de hypothese wordt verworpen. Aan de hand van conflicten kan dus niet worden vastgesteld hoe en wanneer het proces van presidentialisering van de uitvoerende macht is begonnen. Een uitspraak in de notulen uit de jaren '70 wijst er echter op dat Europese integratie, en in het bijzonder het lidmaatschap van de Europese Raad, geen conflicten hoeft te veroorzaken tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken. Zo sprak minister-president Den Uyl gedurende de raadsvergadering, volgens de notulen, op 14 maart 1975 uit:

Spreker is het met minister Van der Stoel eens dat de Europese Raad bedoeld is om zonder de taak van de ministers van buitenlandse zaken over te nemen, een coördinerende functie te vervullen. Met name zal de Europese Raad de samenhang van de vraagstukken moeten aangeven (NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1592).

Geconcludeerd kan worden dat de resultaten uit de notulen niet overeen komen met de hypothesen. Op basis van deze gegevens kan niet worden vastgesteld hoe en wanneer het proces van presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland precies in gang is gezet.

Financiële middelen en personeelsomvang

Ten tweede is onderzocht of er in de periode 1957-1992 sprake is van een stijging in de hoeveelheid financiële middelen en personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken en zo ja, of deze stijging groter is dan die bij de andere ministeries. Verwacht wordt dat de relatieve stijging in de hoeveelheid financiële middelen en in de personeelsomvang het grootst is bij het ministerie van Algemene Zaken.

In de periode 1957-1992 is er sprake van een stijging in de hoeveelheid financiële middelen bij het ministerie van Algemene Zaken met 765 procent (tabel 1). De stijging wordt ingezet tussen 1962 en 1967 en is in de periode 1972-1977 relatief het sterkst (de stijging van 13 naar 34 miljoen gulden is gelijk aan een stijging van 162 procent). Er is echter ook sprake van een stijging bij de overige ministeries. Op het ministerie van Financiën na kennen de overige ministeries zelfs een grotere relatieve stijging dan het ministerie van Algemene Zaken.

De relatieve stijging is met 8066 procent het grootst bij het ministerie van Sociale Zaken. Dit ministerie omvatte echter in 1957 naast Sociale Zaken, het beleidsterrein Volksgezondheid en in 1992 naast Sociale Zaken het beleidsterrein Werkgelegenheid. De relatief grote stijging is waarschijnlijk toe te schrijven aan de wijziging van de taakomschrijving van het ministerie. Dit geldt ook voor het ministerie van Landbouw, dat in 1957 naast het beleidsterrein Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening omvatte en in 1992 naast Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De toename in de hoeveelheid financiële middelen bij deze ministeries zijn daarmee gekleurd en bieden wellicht geen gedegen vergelijkingsmateriaal. Voor de andere ministeries geldt dat zij in de onderzoeksperiode enkele taken erbij hebben gekregen, maar dat de ministeries in 1957 dezelfde beleidsterreinen omvatten als in 1992. Wanneer de stijging bij het ministerie van Algemene Zaken wordt vergeleken met de stijging bij deze ministeries, kan worden geconcludeerd dat de stijging in financiële middelen bij het ministerie van Algemene Zaken kleiner is dan een stijging bij de overige ministeries.

Tabel 1: Hoeveelheid financiële middelen in miljoenen guldens per ministerie 1957-1992

<i>Ministerie</i>	<i>1957</i>	<i>1962</i>	<i>1967</i>	<i>1972</i>	<i>1977</i>	<i>1982</i>	<i>1987</i>	<i>1992</i>	<i>Stijging 1957-1992 in %</i>
Algemene Zaken	6	6	8	13	34	53	45	51,9	765
Binnenlandse Zaken	273	992	1818	3757	4330	5954	3952	4513,7	1553
Buitenlandse Zaken	147	340	472	774	2639	3244	4206	6756	4496
Economische Zaken	120	206	365	868	1938	3484	3446	3570,3	2875
Financiën	900	391	619	1168	1846	3981	4999	4523,3	403
Justitie	182	273	544	1013	2210	3018	3326	4184,6	2199
Landbouw	275	628	828	1150	1788	2547	2793	3022,2	999
Sociale Zaken	469	552	1201	2468	9155	15377	18659	38299,2	8066

Bron: Ontwerpbegrotingen en Miljoenennota's voor de jaren 1957-1992

Vervolgens is onderzocht of er sprake is geweest van een stijging in de personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken en zo ja, of deze relatieve stijging groter was dan een stijging bij de overige ministeries. In de periode 1957-1992 is er sprake geweest van een stijging in de personeelsomvang van het ministerie van Algemene Zaken met 159 procent (tabel 2). Deze stijging wordt ingezet tussen 1957 en 1962, en is tussen 1967 en 1972 relatief het sterkst (een stijging van 178 naar 237 medewerkers staat gelijk aan een stijging van 33 procent). Op het ministerie van Sociale Zaken na, is er ook sprake van een stijging bij de overige ministeries, maar deze zijn kleiner dan die bij Algemene Zaken. Ook hier moet uiteraard in ogenschouw worden genomen, dat er over de onderzoeksperiode sprake is geweest van een verandering in de taakomschrijving van met name de ministeries van Sociale Zaken en Landbouw. Daarnaast zijn de grote uitvoerende diensten, zoals de Belastingdienst en de Rijkspolitie, bij respectievelijk het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie ondergebracht. Een stijging in de uitvoerende diensten, leidt daarmee tot een stijging in de personeelsomvang van deze ministeries, maar houdt daarmee niet noodzakelijkerwijs in dat de personeelsomvang op het ministerie zelf is gestegen. Dit kan leiden tot een vertekening in de personeelsomvang. Wanneer de stijging in de personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken wordt vergeleken met de stijging bij overige ministeries, kan geconcludeerd worden dat de stijging bij Algemene Zaken groter is dan de stijging bij de overige ministeries. De relatieve stijging in financiële middelen is echter kleiner op het ministerie van Algemene Zaken en daarmee wordt de hypothese verworpen.

Tabel 2: Personeelsomvang uitgedrukt in het aantal medewerkers met een volledige werktijd per ministerie 1957-1992

<i>Ministerie</i>	<i>1957</i>	<i>1962</i>	<i>1967</i>	<i>1972</i>	<i>1977</i>	<i>1982</i>	<i>1987</i>	<i>1992</i>	<i>stijging 1957-1992 in %</i>
Algemene Zaken	129	169	178	237	299	370	354	334	159
Binnenlandse Zaken	1000	1269	1452	1853	2689	3703	3279,5	2192	119
Buitenlandse Zaken	2831	2481	2881	3320	3627	3887	3622,5	3683	30
Economische Zaken	4182	3884	3988	4808	5892	7220	6442,5	5455	30
Financiën	21776	22059	24341	28041	29912	31748	34645,5	31332	44
Justitie	14573	14110	15976	18718	23825	28077	31791,5	35939	147
Landbouw	8911	8800	11375	11918	13248	11963	12733	10686	20
Sociale Zaken	5344	5498	6488	7025	5251	6677	7149	2669	-50

Bron: Ontwerpbegrotingen en Miljoenennota's voor de jaren 1957-1992

Conclusie en slotbeschouwing

Er lijkt sprake te zijn van presidentialisering van de politiek. Hierbij worden regimes in hun praktijken meer presidentieel zonder dat de formele structuur, het regimetype, wordt gewijzigd. Ook de positie van de Nederlandse minister-president is door de jaren heen versterkt. In dit artikel is beargumenteerd dat deze ontwikkeling al ergens voor de jaren '90 moet zijn ingezet. Aan de hand van twee indicatoren is gepoogd inzicht te verschaffen in hoe en wanneer presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland is begonnen. In de notulen van de ministerraad is gekeken of er in de periode 1957-1992 sprake is van een ontwikkeling waarbij de minister-president steeds meer controle en coördinatie over het maken van beleid krijgt en in de ontwerpbegrotingen en Miljoenennota's is gekeken of er sprake is van een stijging in de hoeveelheid financiële middelen en de personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken ten opzichte van overige ministeries.

In dit onderzoek wordt geen empirisch bewijs gevonden voor een manifestatie van presidentialisering van de uitvoerende macht. Op basis van de onderzoeksbevindingen kan daarom niet worden vastgesteld hoe en wanneer het proces van presidentialisering van de uitvoerende macht in Nederland in gang is gezet. Er is geen ontwikkeling zichtbaar waarbij de minister-president in toenemende mate wijzigingen voorstelt over Europese integratie; wijzigingen komen feitelijk zelden voor. Daarnaast wordt er geen enkel bewijs gevonden voor conflicten tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken en Landbouw respectievelijk. Bovendien kent het ministerie van Algemene Zaken niet de relatief sterkste stijging in de bronnen die ter beschikking staan. Hoewel de relatieve stijging in de personeelsomvang het grootst is bij Algemene Zaken, is de relatieve stijging in financiële middelen groter bij de overige ministeries. De bevindingen in dit onderzoek onderschrijven daarmee de bewering dat er een gebrek aan systematisch empirisch bewijs is voor de presidentialiseringsthese (Karvonen, 2010, p. 10).

Vanwege beperkte tijd en middelen is in dit onderzoek alleen gekeken naar manifestaties van presidentialisering bij de minister-president; presidentialisering is gezien als een ontwikkeling waarbij de minister-president zich op een specifiek beleidsterrein van een minister begeeft. In volgend onderzoek zou het interessant zijn om tevens te kijken naar wat andere ministers doen om zo een vergelijking te kunnen maken. Dit zou de resultaten in dit onderzoek echter niet hebben veranderd. Er wordt geen aanwijzing gevonden voor presidentialisering van de uitvoerende macht, en daarmee kan aangenomen worden dat Europese integratie tevens geen effect heeft gehad op de positie van de ministers.

Bij bestudering van de financiële middelen en personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken ten opzichte van de andere ministeries kwam naar voren dat de taakomschrijving van ministeries in Nederland frequent is gewijzigd. Gesteld kan worden dat Nederlandse ministeries gekenmerkt worden door flexibiliteit en een gebrek aan historische stabiliteit. De omvang van

ministeries als indicator voor presidentialisering van de uitvoerende macht, kan daarmee problematisch worden genoemd. Kolltveit (2012, p. 387) wijst er bovendien op dat de veranderingen in de personeelsomvang voor de *prime minister's office* niet alleen in het voordeel van de minister-president hoeven te zijn. In Noorwegen ondersteunt de *prime minister's office* het kabinet als geheel, waarmee ook andere ministers baat hebben gehad bij een stijging in het aantal medewerkers. In Nederland valt onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onder het ministerie van Algemene Zaken.⁶ De WRR dient met zijn advies het algemene regeringsbeleid en is daarmee ook in het voordeel van de overige ministers. Daarmee rijst de vraag of een stijging in de personeelsomvang bij het ministerie van Algemene Zaken wel leidt tot een versterking van de minister-president alleen. Meer onderzoek naar de vraag hoe een stijging in de hoeveelheid financiële middelen en de personeelsomvang al dan niet leidt tot een sterkere positie voor de minister-president ten opzichte van zijn ministers is daarom wenselijk.

Het gebrek aan empirisch bewijs in Nederland kan mogelijk verklaard worden uit de presidentialiseringstheorie zelf. Presidentialisering omvat een breed scala aan empirische verschijnselen en kan daarmee verschillende manifestaties hebben in diverse landen (Kolltveit, 2012, pp. 387-388). Hoewel in de presidentialiseringstheorie onderscheid wordt gemaakt tussen *majoritarian* en *consensual systems*, laat deze indeling verschillen in kabinetten in *consensual* systemen onbelicht. Kenmerken van een kabinet, zoals het aantal partijen in het kabinet en de parlementaire steun voor het kabinet, zouden de verschillende indicatoren van presidentialisering kunnen beïnvloeden (Kolltveit, 2012, p. 388). Zo werd het hoge aantal ministers met parlementaire ervaring in het eerste kabinet van de Noorse minister-president Bondevik verklaard door de zwakke basis van het kabinet in het parlement; elk conflict met de wetgevende macht moest voorkomen worden en daarvoor waren ministers nodig met parlementaire ervaring (Kolltveit, 2012, p. 388). Dit voorbeeld illustreert de wenselijkheid van meer onderzoek naar de vraag hoe de kenmerken van kabinetten, en in het bijzonder de kenmerken van het Nederlandse kabinet, invloed hebben op de indicatoren van presidentialisering.

Europese integratie wordt gezien als een belangrijke oorzaak van presidentialisering van de uitvoerende macht (Poguntke & Webb, 2005, p. 14; Bäck et al., 2009, p. 247). In de notulen is gekeken naar het aantal keer dat een minister-president over Europese integratie spreekt en zich begeeft op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken of Landbouw. In de periode 1957-1992 is er geen sprake van een algehele stijging; het aantal bijdragen fluctueert. Het aantal bijdragen ligt hoog in het midden van de jaren '70 en in 1963 en 1990 is een piek zichtbaar. De fluctuaties komen niet overeen met de stijging die op basis van de presidentialiseringstheorie wordt verwacht. Daarmee rijst de vraag of presidentialisering geheel verklaard kan worden aan de hand van structurele oorzaken alleen. Mogelijk moet meer rekening gehouden worden met 'afhankelijke' oorzaken die bepalend kunnen zijn voor de

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/organisatie>. Geraadpleegd op 21 mei 2018.

handelswijze van een minister-president, zoals de persoonlijkheid van leiders en de politieke context.

Persoonlijkheid van leiders en politieke context worden weliswaar genoemd door Poguntke en Webb (2005, p. 16), maar zij kijken in de presidentialiseringsthesis toch vooral naar structurele veranderingen (Kefford, 2013, p. 142). Zo zouden volgens Poguntke en Webb (2015, p. 271) structurele factoren ontwikkelingen in de coalitiepolitiek in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk verklaren, en niet een specifieke leiderschapsstijl. In Australië wordt bewijs gevonden voor presidentialisering van de uitvoerende macht in een centralisatie in de beleidsvorming en een verminderende invloed van het kabinet. Daar wordt echter beargumenteerd dat deze ontwikkelingen in hoge mate afhankelijk waren van de leiderschapsstijl en niet zozeer van structurele veranderingen (Kefford, 2013, p. 142). De invloed van persoonlijkheid is eveneens van belang bij Heffernan (2013), die erop wijst dat de minister-president zijn institutionele machtsbronnen kan versterken door persoonlijke machtsbronnen (Heffernan, 2013, p. 641). De bevindingen uit dit onderzoek naar presidentialisering in Nederland ondersteunen de wenselijkheid van meer onderzoek naar de invloed van de persoonlijkheid van leiders op presidentialisering van de uitvoerende macht.

Literatuurlijst

- Albeda, W. (1987). Woord Vooraf. In W. van Drimmelen (red.), *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken* (pp. 11-20). 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Andeweg, R.B. (1990). Tweeërlei Ministerraad; Besluitvorming in Nederlandse kabinetten. In R. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad* (pp. 17-41). 's-Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Andeweg, R.B. (1991). The Dutch Prime Minister: Not Just Chairman, Not Yet Chief? *West European Politics*, 14(2), 116-132.
- Andeweg, R.B. (2003). On Studying Governments. In J. Hayward & A. Menon (eds.), *Governing Europe* (pp. 39-60). Oxford: Oxford University Press.
- Andeweg, R.B. (2008). Coalition Politics in the Netherlands: From Accommodation to Politicization. *Acta Politica*, 43(2-3), 254-277.
- Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (2014). *Governance and Politics of the Netherland* (4e ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bäck, H., Dumont, P., Meier, H.E., Persson, T. & Vernby, K. (2009). Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets. *European Union Politics*, 10(2), 226-252.
- Bäck, H., Persson, T., Vernby, K. & Westin, L. (2011). Presidentialisation from a Historical Perspective: Ministerial Selection and Reshuffling in Swedish Cabinets. In T. Persson & M. Wiberg (eds.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroad* (pp. 245-276). Stockholm: Santérus Academic Press.
- Berg, J.Th.J. van den (1990). De Minister-President; 'Aanjager van Noodzakelijk Beleid'. In R. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad* (pp. 97-125). 's-Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Bowen, G.A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Broeksteeg, J.L.W., Knippenberg, E.T.C. & Verhey, L.F.M. (2004). *De minister-president in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5e ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Deth, J.W. van (1995). A Macro Setting for Micro Politics. In J. Van Deth & E. Scarbrough (eds.), *The Impact of Values* (pp. 48-75). Oxford: Oxford University Press.

- Duchateau, M. & Nap, M. (2016). De Minister als Nationale en Europese Ambtsdrager. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 7(4), 300-321.
- Fiers, S. & Krouwel, A. (2005). The Low Countries: From 'Prime Minister' to President-Minister. In T. Poguntke & P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 128-158). Oxford: Oxford University Press.
- Foley, M. (2008). The presidential dynamics of leadership decline in contemporary British politics: The illustrative case of Tony Blair. *Contemporary Politics*, 14(1), 53-69.
- Hart, P. & Schelfhout, D. (2016). Assessing prime-ministerial performance in a multiparty democracy: The Dutch case. *Acta Politica*, 51(2), 153-172.
- Heffernan, R. (2013). There's No Need for the '-isation': The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial. *Parliamentary Affairs*, 66(3), 636-645.
- Helms, L. (2005). The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations. *Political Quarterly*, 76(3), 430-438.
- Johansson, K.M. & Tallberg, J. (2010). Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics*, 33(2), 208-236.
- Karvonen, L. (2010). *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*. Colchester: ECPR Press.
- Kefford, G. (2013). The Presidentialisation of Australian Politics? Kevin Rudd's Leadership of the Australian Labor Party. *Australian Journal of Political Science*, 48(2), 135-146.
- Kolltveit, K. (2012). Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 372-392.
- Pedersen, K. & Knudsen, T. (2005). Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy. In T. Poguntke & P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 159-175). Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B.G., Rhodes, R.A.W. & Wright, V. (2000). *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Basingstoke: Macmillan.
- Poguntke, T. (2000). The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms? Paper presented at the 28th Joint Sessions of workshops of ECPR (Copenhagen).
- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis. In T. Poguntke & P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.

- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences. In T. Poguntke & P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 336-356). Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, T. & Webb, P. (2015). Presidentialization and the politics of coalition: lessons from Germany and Britain. *Italian Political Science Review*, 45(3), 249-275.
- Premfors, R. & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Princen, S. (2015). Landbouw en milieu. In A. Van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie. Instellingen, besluitvorming en beleid* (pp. 175-189). Bussum: Coutinho.
- Rehwinkel, J.P. (1991). *De minister-president: Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Sundström, G. (2009). 'He Who Decides': Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 143-170.
- Timmermans, A. & Andeweg, R.B. (2000). The Netherlands: Still the Politics of Accommodation? In W. Müller & K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe* (pp. 356-398). Oxford: Oxford University Press.
- Velde, H. te (2005). De traditie van de minister-president. De bestuurlijke en politieke premier in Nederland. In H. te Velde, M. Aerts & R. Visschers, *Omtrent de minister-president. De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief* (pp. 7-46). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vermaas, P. (2003, 3 mei). De gekozen premier. *De Groene Amsterdammer*, 127(18). Geraadpleegd op 29 april 2018 van <https://www.groene.nl/artikel/de-gekozen-premier>
- Vries, J. de, Hart, P. 't & Onstein, H. (2012). From Oblivion to Limelight: Stability and Change in Dutch Post-Prime Ministerial Careers. In K. Theakston & J. de Vries (eds.), *Former Leaders in Modern Democracies. Political Sunsets* (pp.161-185). Basingstoke: Palgrave Macmillan.