

Invloedrijke en autonome bewakers en gidsen met vakinhoudelijke expertise?
Een beschrijvend onderzoek naar staatssecretarissen in Nederland in de periode
1980-2020



Masterscriptie

Studie: Management van de Publieke Sector

Specialisatie: Public Affairs

Naam en studentnummer: Felix van der Velde -s1869094

Scriptiebegeleider en eerste lezer: Prof. Dr. Kutsal Yesilkagit

Datum: 8 juni 2020

Instituut Bestuurskunde
Faculteit Governance & Global Affairs
Universiteit Leiden



**Universiteit
Leiden**

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven als afsluiting van de Masteropleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Deze Masteropleiding heb ik met veel plezier gevolgd en sluit aan op de Bacheloropleiding Bestuurskunde, eveneens aan de Universiteit Leiden.

In mijn Bachelorscriptie onderzocht ik het fenomeen van de politiek assistent, een functionaris die bewindspersonen van politiek advies voorziet en die een brugfunctie vervult tussen ambtenarij en politiek. De politiek assistent is een onderbelicht fenomeen, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de maatschappelijke aandacht, maar heeft een belangrijke rol in het openbaar bestuur.

Eén jaar later schrijf ik deze Masterscriptie. Ook hier onderzoek ik een belangrijke functionaris in het openbaar bestuur, die desondanks onderbelicht is gebleken in de wetenschappelijke literatuur: de staatssecretaris. De staatssecretaris is bovendien voor een bestuurskundige een uiterst interessante functionaris. De staatssecretaris werkt in het hart van het openbaar bestuur en van het beleidsproces en heeft zowel te maken met de ambtenarij als de politiek.

Het schrijven van deze scriptie is een lang proces geweest. Van het nadenken over een onderwerp en de eerste kennismaking en brainstormsessie met mijn begeleider begin januari tot de laatste ‘puntjes op de i zetten’ begin juni. Het schrijven van deze scriptie deed ik echter met veel plezier, alhoewel het soms de nodige stress opleverde, die elke student die bezig is met een scriptie ongetwijfeld meemaakt. Een grote dataset die gemaakt moest worden, in afwachting zitten van de reacties van de aangeschreven respondenten: het leverde hier en daar wat spannende momenten op. Door de coronacrisis, een ongekennde viruspandemie die de wereld dit jaar heeft getroffen, was het zeker in de beginfase van deze coronacrisis ook niet altijd even makkelijk om de aandacht bij de scriptie te houden. Desondanks is deze scriptie binnen de deadline voltooid en ben ik tevreden met het resultaat.

Het resultaat van deze scriptie is mede tot stand gekomen door de goede begeleiding van het scriptieproces. Graag wil ik mijn begeleider Kutsal Yesilkagit hartelijk danken voor al zijn constructieve feedback en de uitgebreide tijd die hij nam om tussentijds de vooruitgang te bespreken. Zijn commentaren waren elke keer zeer nuttig en hebben mij goed op weg geholpen met de aanpak van deze scriptie. Ook wil ik mijn familie bedanken voor hun steun tijdens het scriptieproces. Daarnaast wil ik Liesbeth Weijs en Bert van den Braak van het Parlementair Documentatie Centrum bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek door het beschikbaar stellen van hun archief, alsmede Brendan Carroll, universitair docent aan de Universiteit Leiden, voor het opsturen van de SOG-PRO-dataset en zijn uitleg daarbij. Tot slot een woord van dank aan alle respondenten die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek en die zeer waardevolle inzichten boden in het ambt van staatssecretaris.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van mijn scriptie.

Felix van der Velde

Den Haag, 8 juni 2020

Samenvatting

De staatssecretaris is een onderbelichte functie in de wetenschappelijke literatuur. Dit onderzoek heeft daarom tot doel om de Nederlandse staatssecretaris in wetenschappelijke zin te verkennen en systematisch te beschrijven, aan de hand van drie theoretische perspectieven van waaruit het staatssecretariaat kan worden bestudeerd.

Het eerste perspectief beziet de staatssecretarissen vanuit hun rol ten opzichte van hun minister. Enerzijds is de staatssecretaris in te zetten om ministers van andere partijen te monitoren, om afwijkingen van het coalitieakkoord te voorkomen en te rapporteren; dit betreft de ‘waakhond’-rol. Een andere rol die staatssecretarissen op zich kunnen nemen is het geven van partijpolitiek advies aan hun minister van een andere partij, met als doel draagvlak voor beleid te vergroten en spanningen te voorkomen; dit betreft een ‘geleidehond’-rol.

Het tweede perspectief belicht staatssecretarissen als vakinhoudelijke experts op hun beleidsterrein, die voor een specifiek deel van het beleid verantwoordelijk zijn en hun expertise in kunnen zetten om effectief beleid te maken.

Het derde perspectief kijkt naar de staatssecretaris aan de hand van hun relatieve invloed en autonomie. Enerzijds zijn staatssecretarissen formeel-staatsrechtelijk ondergeschikt aan hun minister. Anderzijds zijn zij verantwoordelijk voor een eigen beleidsterrein en is de functie primair ontstaan om de minister te ontlasten van diens grote hoeveelheid taken.

Aan de hand van een combinatie van beschrijvende statistiek en semigestructureerde interviews met voormalige staatssecretarissen, is er een antwoord getracht te vinden op de vraag *hoe de professionele achtergrond, rol en positie van de Nederlandse staatssecretaris zich hebben ontwikkeld in de periode 1980-2020*.

Uit het onderzoek is gebleken dat staatssecretarissen in bijna 80% van de gevallen afkomstig zijn van een andere partij dan hun minister en dus in potentie een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-rol zouden kunnen vervullen. Het percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister is bovendien toegenomen door de jaren heen. Echter, er is slechts een zeer zwak verband te zien tussen het belang van het ministerie enerzijds en het percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister anderzijds. Bovendien is uit de interviews gebleken dat er in de praktijk vrijwel geen sprake is van een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-rol van de staatssecretaris.

In een ruime meerderheid van de gevallen (65%) zijn staatssecretarissen te zien als vakinhoudelijke experts op hun beleidsterrein. Uit de interviews kwam bovendien naar voren dat vakinhoudelijke expertise, naast politieke ervaring, een belangrijke rol speelt in de aanstelling van staatssecretarissen. Door de jaren heen is er echter een dalende trend te zien wat betreft het aandeel vakinhoudelijke experts per kabinet.

Een staatssecretaris kan daarnaast gemiddeld iets minder dan één derde (31%) van de directoraten(-generaal) van zijn ministerie tot zijn verantwoordelijkheid rekenen. Dit aandeel is bovendien toegenomen in de afgelopen veertig jaar. Uit de interviews blijkt dat staatssecretarissen binnen hun beleidsterrein veel autonomie genieten; zij kunnen vrijwel onafhankelijk van hun minister opereren. Dit roept vragen op over de houdbaarheid van de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris, als ondergeschikte aan de minister. Vandaar dat er hiervoor beleidsaanbevelingen zullen worden opgesteld.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Probleemstelling	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Onderzoeksvragen	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Maatschappelijke relevantie	12
1.6 Leeswijzer	13
2. Literatuuroverzicht en theoretisch kader	13
2.1 Perspectief 1: Staatssecretarissen als ‘bewakers’ en ‘gidsen’ van hun minister	14
2.1.1 Deelvraag 1	16
2.2 Perspectief 2: Staatssecretarissen als experts in hun beleidsterrein	16
2.2.1 Deelvraag 2	18
2.3 Perspectief 3: De bestuurlijke invloed en autonomie van staatssecretarissen	18
2.3.1 ‘Waakhond’-staatssecretarissen en hun rol in de relatieve invloed	19
2.3.2 Deelvraag 3	20
2.4. Theoretisch en conceptueel kader	21
2.4.1 Staatssecretarissen als bewakers en gidsen	21
2.4.2 Staatssecretarissen als vakinhoudelijke experts	21
2.4.3 Staatssecretarissen en hun invloed en autonomie	22
2.5. Conceptueel model	22
3. Methoden en technieken	23
3.1 Onderzoeksdoel	23
3.2 Methodologie	23
3.2.1 Kwantitatieve methode: statistieken van de populatie staatssecretarissen	24
3.2.2 Kwalitatieve methode: semigestructureerde interviews	24
3.3 Operationalisering en indicatoren	25
3.3.1 ‘Waakhonden’ en ‘geleidehonden’	25
3.3.2 Vakinhoudelijke expertise	26
3.3.3 Relatieve invloed en autonomie	27
3.4 Data en dataverzameling	28
3.4.1 Statistische data	28
3.4.1.1 Opbouw dataset en samenvattende statistieken	30
3.4.2 Kwalitatieve data	32

3.5 Data-analyse	33
3.5.1 Beschrijvende statistische analyses	33
3.5.2 Semigestructureerde interviews	35
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid	35
4. De staatsrechtelijke, politieke en sociale positie van de staatssecretaris in Nederland	36
4.1 Het ontstaan en de ontwikkeling van de functie van staatssecretaris.....	37
4.2 Sociale, politiek-bestuurlijke en professionele achtergronden	38
4.2.1 Opleidingsachtergrond.....	38
4.2.2 Werkervaring.....	39
4.2.3 Geslacht	40
4.2.4 Leeftijd.....	41
4.2.5 Politieke ervaring van staatssecretarissen.....	42
4.2.6 Het staatssecretariaat als opstap naar het ministerschap.....	44
4.2.7 Het aftreden van staatssecretarissen	44
4.2.8 De verdeling van staatssecretariaten over de ministeries	46
5. ‘Waakhonden’, vakexperts en invloed: resultaten van de statistische analyses.....	47
5.1 Perspectief 1 ‘Waakhonden’ en ‘geleidehonden’	47
5.1.1 Ontwikkelingen door de tijd heen	47
5.1.2 Belang van ministeriële portfolio’s	48
5.1.3 Samenvatting en deelantwoord	50
5.2 Perspectief 2 Vakinhoudelijke expertise	50
5.2.1 Ontwikkelingen door de tijd heen	51
5.2.2 Vakexperts per ministerie	52
5.2.3 Samenvatting en deelantwoord	53
5.3 Perspectief 3 Relatieve invloed en autonomie.....	53
5.3.1 Ontwikkelingen door de tijd heen	54
5.3.2 Relatieve invloed per ministerie	55
5.3.3 Samenvatting en deelantwoord	56
6. ‘Waakhonden’, vakexperts en autonomie: resultaten van de interviews	56
6.1 ‘Waakhond’- en ‘geleidehond’-functie	56
6.1.1 Samenvatting en deelantwoord	58
6.2 Vakinhoudelijke expertise	58
6.2.1 Samenvatting en deelantwoord	59

6.3 Relatieve invloed en autonomie	59
6.3.1 Samenvatting en deelantwoord	60
7. Discussie	60
7.1 Beperkingen van het gedane onderzoek.....	60
7.2 Koppeling van de resultaten aan de theorie.....	61
7.3 Suggesties voor vervolgonderzoek	62
7.3.1 Van beschrijvingen naar verklaringen.....	62
7.3.2 Meer casussen ter verrijking van de data	63
7.3.3 De staatssecretarissen van Financiën als case study	63
7.4 Normatieve implicaties en beleidsaanbevelingen	63
7.4.1 Verklein het gat tussen de staatsrechtelijke positie en de politieke praktijk	64
7.4.2 Benoem in volgende kabinetten weer meer vakinhoudelijke experts	64
8. Conclusie.....	65
9. Referentielijst.....	66
Appendix.....	69
I. Codeboek ter verantwoording van de variabelen in de dataset	69
II. Topic lijst interviews	77

Lijst van tabellen

<i>Tabel 1</i> Berekening en herkomst van de variabelen die voorkomen in de scriptie.....	29
<i>Tabel 2</i> Samenvattende statistiek nominale variabelen.	30
<i>Tabel 3</i> Samenvattende statistiek intervalvariabelen.	32
<i>Tabel 4</i> Kenmerken van de geïnterviewde respondenten	33
<i>Tabel 5</i> Opleidingsachtergrond van staatssecretarissen	39
<i>Tabel 6</i> Branches waar staatssecretarissen werkervaring hebben opgedaan	39
<i>Tabel 7</i> Politieke functies van staatssecretarissen voor aanvang van hun ambt	43
<i>Tabel 8</i> Aftreden van staatssecretarissen	45
<i>Tabel 9</i> De verdeling van vakinhoudelijke expertise over de staatssecretarissen.....	51

Lijst van figuren

<i>Figuur 1</i> Conceptueel model vanuit de drie perspectieven	23
--	----

<i>Figuur 2</i> Percentage vrouwelijke staatssecretarissen ten opzichte van het totale aantal staatssecretarissen, per kabinet.....	41
<i>Figuur 3</i> Gemiddelde leeftijd staatssecretarissen bij aanvang van hun ambtsperiode per kabinet.....	42
<i>Figuur 4</i> Voormalig Tweede Kamerleden als staatssecretaris.....	43
<i>Figuur 5</i> Staatssecretarissen per ministeriële beleidsportefeuille	46
<i>Figuur 6</i> Aandeel staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister per kabinet	48
<i>Figuur 7</i> Percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister per ministerie en portfolio salience	49
<i>Figuur 8</i> Percentage staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise per kabinet.....	51
<i>Figuur 9</i> Percentage staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise per ministerie.....	53
<i>Figuur 10</i> De relatieve verantwoordelijkheid van staatssecretarissen binnen hun ministerie, per kabinet.....	55
<i>Figuur 11</i> De relatieve verantwoordelijkheid van staatssecretarissen binnen hun ministerie..	56

1. Inleiding

Binnen het Nederlandse politiek-bestuurlijke stelsel kunnen ministers sinds 1948 ondersteund worden door een ‘junior’ minister: de staatssecretaris. De functie van staatssecretaris was in eerste instantie gecreëerd om de ministers van bepaalde taken te verlichten zonder hiervoor een apart ministerie te hoeven creëren (Groeneveld, 1989). De staatssecretaris is tegenwoordig een niet meer weg te denken functionaris binnen het openbaar bestuur in Nederland. Belangrijke en veel in het nieuws komende beleidsportefeuilles, zoals migratie, sociale zekerheid en belastingen, worden vaak door een staatssecretaris uitgevoerd. Volgens Groeneveld is, sinds het invoeren van het ambt van staatssecretaris, het belang van de functie gegroeid (Groeneveld, 1989, p. 446). *Trouw*-redacteuren Goslinga, Van der Laan en Lagas menen zelfs dat het kabinet Balkenende IV “voor zijn succes grotendeels afhankelijk” was van haar staatssecretarissen en zij noemen de staatssecretarissen “de stoottroepen, de knokkers die met hun poten in het bluswater staan” (Goslinga et al, 2008). Er werd zelfs geconcludeerd dat er ten tijde van het kabinet Balkenende IV “nog nooit een kabinet is geweest waarin de staatssecretarissen zo’n opvallende rol opeisten” (Goslinga et al., 2008). De staatssecretaris lijkt dus een steeds belangrijker positie in te nemen in het openbaar bestuur.

Toch is er wetenschappelijk gezien nog relatief weinig bekend over staatssecretarissen. Daarnaast botsen de bestaande theorieën en inzichten in zekere mate met elkaar, waardoor er geen eenduidig beeld ontstaat over de positie van de staatssecretaris. Groeneveld (1989, p. 1) noemt die positie van staatssecretaris “in staatsrechtelijk en politiek opzicht gecompliceerd”: enerzijds zijn staatssecretarissen ondergeschikt aan hun ‘senior’ minister, anderzijds hebben zij ook een eigen politieke verantwoordelijkheid. Dit onderzoek zal proberen om helderheid te verschaffen inzake het interessante en onderbelichte fenomeen van de staatssecretaris.

1.1 Probleemstelling

Al in 1989 constateerde Groeneveld dat er ‘tot op de dag van vandaag’ vragen oprijzen over de positie van de staatssecretaris (Groeneveld, 1989, p.1). Deze situatie is ten tijde van het schrijven van deze scriptie niet anders. Ondanks het toegenomen belang van de functie is er nog steeds relatief weinig bekend over de functie van de staatssecretaris.

Er zijn weliswaar verschillende theorieën en inzichten over de staatssecretaris, maar zij bevatten conflicterende hypothesen en bieden tegenstrijdige inzichten. Enerzijds wordt de staatssecretaris door sommige auteurs gezien als een ‘waakhond’ voor zijn minister van een andere partij (Thies, 2001; Lipsmeyer & Pierce, 2011) of juist als een ‘geleidehond’ die de minister advies geeft over politieke verhoudingen (Askim et al., 2018) en heeft de functie dus een uitermate politieke lading. Anderzijds kan de staatssecretaris worden beschouwd als een expert in zijn vakgebied, zoals in Portugal en Spanje (Silveira, 2016; Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2016), en is vakinhoudelijke deskundigheid belangrijker dan politieke ervaring. Daarnaast wordt de staatssecretaris in sommige gevallen gezien als een functionaris met relatief weinig macht ten opzichte van ministers (McMaster & Bairner, 2012), terwijl uit andere

artikelen blijkt dat deze functionarissen wel degelijk een grote stempel kunnen drukken op het regeringsbeleid en veel verantwoordelijkheden hebben (Van der Woude & Van Rossem, 2015).

Er is dus behoefte om uitsluitsel te krijgen omtrent bovenstaande -enigszins tegenstrijdige- bevindingen, specifiek in de Nederlandse context. In de academische literatuur in het algemeen en de Nederlandse academische literatuur in het bijzonder, is er over de staatssecretaris nog weinig empirisch bekend. Zo is het niet duidelijk in hoeverre Nederlandse staatssecretarissen daadwerkelijk als ‘waakhond’ of ‘geleidehond’ ten opzichte van hun minister optreden; in hoeverre zij over vakinhoudelijke expertise beschikken en of deze vakinhoudelijke expertise een rol speelt bij hun aanstelling en hun functioneren; en hoe groot de daadwerkelijke invloed van staatssecretarissen is en hoe autonoom zij kunnen functioneren. Ondanks de verschillende theorieën en theoretische inzichten over het staatssecretariaat ontbreekt er kortom een goed beeld over de daadwerkelijke rol, achtergrond en positie van de Nederlandse staatssecretaris.

Het is daarom lastig om te oordelen over het functioneren van de staatssecretaris. Dit is problematisch omdat staatssecretarissen een steeds prominentere plek lijken in te nemen in het openbaar bestuur en de verschillende perspectieven elk hun eigen normatieve knelpunt meebrengen. Omdat het staatssecretariaat mede is ingesteld om de minister te ondersteunen op het ministerie, is het voor de minister wellicht onwenselijk en hinderlijk dat een staatssecretaris hem juist als een ‘waakhond’ in de gaten houdt. Als het staatssecretariaat mede bedoeld is om specifiek beleid goed uit te kunnen voeren, zou het criterium van vakinhoudelijke expertise bij de aanstelling mogelijk belangrijker moeten zijn dan de politieke kleur en de mogelijke ‘waakhond’-rol van de staatssecretaris. De minister is ten slotte formeel verantwoordelijk voor de staatssecretaris; als een staatssecretaris geheel autonoom kan handelen ten opzichte van de minister, is dit mogelijk tegenstrijdig aan de staatsrechtelijke praktijk.

1.2 Doelstelling

Zoals hierboven uiteen is gezet, ontbreken er concreet verschillende empirische inzichten over de Nederlandse staatssecretaris. Er ontbreekt kennis over de ‘waakhond’- en ‘geleidehond’-rol van staatssecretarissen, hun vakinhoudelijke expertise en hun invloed en autonomie. Daarmee ontbreekt er een goed inzicht in de verschillende kenmerken van het ambt. Het onderzoek wat in deze scriptie wordt uitgevoerd is daarom explorerend van aard. Deze scriptie heeft tot doel om een beter inzicht te krijgen in de verschillende kenmerken van het ambt van de Nederlandse staatssecretaris en om de wetenschappelijke inzichten en data over staatssecretarissen te verrijken en te versterken. Bovendien hebben de academische studies over staatssecretarissen tot nu toe gefocust op één van de bovenstaande drie thema’s, namelijk de rol van ‘waakhond’ en ‘geleidehond’ die staatssecretarissen vervullen, de mate van vakinhoudelijke expertise die staatssecretarissen bezitten en de invloed van staatssecretarissen op het regeringsbeleid. Deze thema’s zijn echter nog niet gelijktijdig bestudeerd, waardoor een volledig beeld van de staatssecretaris ontbreekt. Een gelijktijdige bestudering van de thema’s kan zorgen voor een goed en veelzijdig beeld van het staatssecretariaat en daarom zal deze scriptie alle drie thema’s onderzoeken.

Deze doelstelling zal worden bereikt door de kenmerken van de populatie van staatssecretarissen in de onderzochte periode systematisch te beschrijven, zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze. Deze beschrijving zal plaatsvinden via de theoretische lens van de drie genoemde perspectieven. Daarmee wordt getracht om de in wetenschappelijk opzicht onderbelichte staatssecretaris van wetenschappelijke aandacht te voorzien en zo het gat in de wetenschappelijke literatuur over staatssecretarissen te helpen dichten.

1.3 Onderzoeksvragen

Om de hierboven uiteengezette doelstelling waar te maken, is een centrale onderzoeksvraag opgesteld. Deze onderzoeksvraag exploreert het fenomeen van de staatssecretaris en is als volgt geformuleerd.

- *Hoe hebben de professionele achtergrond, rol en positie van de Nederlandse staatssecretaris zich ontwikkeld in de periode 1980-2020?*

De veertigjarige periode van 1980-2020 is gekozen omdat het goed aansluit op het ‘basiswerk’ van de Nederlandse literatuur over staatssecretarissen, het boek van Groeneveld getiteld *De staatssecretaris in Nederland 1948-1988*. In dit boek worden de staatssecretarissen in de eveneens veertigjarige periode vanaf de instelling van het ambt (1948) tot 1988 beschreven. De gekozen periode is gezien zijn relatief lange duur tevens geschikt om historische trends waar te kunnen nemen. Daarnaast is het voor de maatschappelijke relevantie interessant om een recente periode te bestuderen, omdat deze periode nu nog bezig is en daarmee de ontwikkeling naar de huidige situatie weergeeft. Hierdoor kunnen er relevante beleidsaanbevelingen worden opgesteld, op basis van de huidige praktijk.

Daarnaast zullen drie concrete deelvragen opgesteld worden. Deze deelvragen vloeien voort uit de theoretische lens van de drie invalshoeken van waaruit het staatssecretariaat kan worden bestudeerd, namelijk de *rol* van staatssecretarissen als ‘waakhond’ of ‘geleidehond’, de *vakinhoudelijke achtergrond* van staatssecretarissen en de *positie* van de staatssecretarissen in termen van relatieve invloed en autonomie die staatssecretarissen genieten. Samen vormen zij de basis voor de beantwoording van de centrale vraag. Elke deelvraag levert een bijdrage aan een beter inzicht in de daadwerkelijke rol van staatssecretarissen.

Deelvraag 1. Staatssecretarissen hebben door hun unieke positie als ‘junior’ minister op het ministerie, de mogelijkheid om hun ‘senior’ minister te monitoren. Immers, de meeste ministeries hebben maar één ‘senior’ minister (enkele uitzonderingen met een minister zonder portefeuille daargelaten). De staatssecretaris biedt dus een unieke oplossing voor het ‘in de gaten houden’ van ministers en afwijkingen van het afgesproken beleid waar te nemen en te rapporteren. De eerste deelvraag is daarom als volgt geformuleerd:

- *Hoe vaak behoort de staatssecretaris tot een andere partij dan diens minister, en in hoeverre vervult de staatssecretaris daadwerkelijk een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-rol?*

Deelvraag 2. Staatssecretarissen hebben door hun afgebakende portefeuilles de bijna unieke mogelijkheid om een vakinhoudelijke expert op hun (gehele) beleidsterrein te zijn, meer nog dan bij ‘senior’ ministers, die vaak voor een breed aantal uiteenlopende zaken verantwoordelijk zijn, en daarom vaak een algemenere taak hebben. Het is dan erg moeilijk om over elk gebied expertise te beschikken. De tweede deelvraag luidt daarom als volgt:

- *In hoeverre beschikken Nederlandse staatssecretarissen over vakinhoudelijke expertise en welke rol speelt deze expertise bij de aanstelling en invulling van het ambt?*

Deelvraag 3. Door de unieke en bijzondere staatsrechtelijke en politieke positie die staatssecretarissen hebben, dringt de vraag zich op hoeveel invloed en autonomie de staatssecretaris heeft op het ministerie. Immers, enerzijds is de minister verantwoordelijk voor de staatssecretaris en is de staatssecretaris dus ondergeschikt aan de minister, waardoor staatssecretarissen wellicht weinig invloed en autonomie bezitten. Anderzijds wordt de staatssecretaris in de politieke praktijk vaak behandeld als een ‘senior’ minister; bijvoorbeeld door staatssecretarissen naar de Kamer te roepen. Daarnaast is één van de doelen van de instelling van het staatssecretariaat geweest om de ministers te ontlasten van hun vele taken. Om de ministers daadwerkelijk te ontlasten, zou het aannemelijk zijn dat een staatssecretaris een grote mate van invloed en autonomie geniet, zodat de minister daadwerkelijk ontlast wordt. Daarom luidt de derde deelvraag:

- *Wat is de relatieve bestuurlijke invloed van de staatssecretaris, oftewel welk aandeel van de directoraten(-generaal) in de ministeries wordt door staatssecretarissen aangestuurd, en hoe autonoom kan de staatssecretaris functioneren?*

Wat deze drie afzonderlijke deelvragen gemeen hebben, is dat zij allen gaan over de unieke aard van het staatssecretariaat, hetgeen staatssecretarissen onderscheidt van hun ‘senior’ ministers. Door deze drie afzonderlijke invalshoeken in één scriptie te combineren, wordt een breed en gedegen beeld geschetst van het staatssecretariaat. Samen geven deze invalshoeken het unieke en eigene van het staatssecretariaat weer en kan de centrale vraag worden beantwoord. Op deze manier wordt de kennis over staatssecretarissen vergroot, omdat elk deelaspect wordt belicht. Het overkoepelende doel van deze scriptie is dan ook om, door middel van de drie uiteengezette perspectieven, een beter inzicht van het staatssecretariaat te verkrijgen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat er in de academische literatuur relatief weinig bekend is over het fenomeen van staatssecretarissen. Dit geldt zowel voor de staatssecretarissen in Nederland, als hun ambtsgenoten (junior ministers) in andere landen. Zoals Real-Dato & Rodríguez-Teruel (2016, p. 492) stellen: junior ministers “*have received scarce specific attention from political science and public administration scholars*”. Er wordt gesproken over een “*usually neglected role*” van junior ministers (Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2016, p. 509). Silveira (2016, p. 14) stelt dat “*junior ministers have remained largely terra incognita in the political science literature*”. Thies (2001, p. 587) stelt dat zowel de

literatuur als data betreffende junior ministers onderontwikkeld zijn. En zoals McMaster & Bairner (2011, p. 215) aangeven: “*Junior Ministers have been largely neglected in British political science literature*”. Dit geldt net zo goed voor Nederland. Het beperkte onderzoek dat in Nederland naar staatssecretarissen gedaan is, richt zich primair op staatsrechtelijke kwesties (Van der Woude & Van Rossem, 2015), of is gedateerd (Groeneveld, 1989). In internationale vergelijkende studies waarin Nederland is meegenomen was de empirische lading relatief summier en onvolledig (Thies, 2001) of werd Nederland in de analyse samengevoegd met andere landen, waardoor er geen onderscheid was te maken naar Nederland als specifieke casus (Lipsmeyer & Pierce, 2011).

Bovendien wordt in het onderzoek naar de ‘waakhond’-rol van staatssecretarissen (Thies, 2001, Lipsmeyer en Pierce, 2011) en naar de vakinhoudelijke expertise van staatssecretarissen (Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2016) geen gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes -zoals semigestructureerde interviews- waardoor deze onderzoeken beperkt zijn in hun methodologie. Dit onderzoek zal door de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek van toegevoegde waarde zijn, omdat onder andere de ‘waakhond’-rol en de rol van vakinhoudelijke expertise ook op kwalitatieve wijze wordt belicht en daarmee rijkere inzichten oplevert dan een louter kwantitatieve aanpak, zoals in eerdere onderzoeken veelal is gehanteerd.

Dit onderzoek zal de wetenschappelijke aandacht voor de staatssecretaris vergroten. Niet alleen worden de literatuur en data over staatssecretarissen door dit onderzoek versterkt, ook de conflicterende theoretische inzichten en opvattingen worden naast elkaar gelegd en onderzocht, waardoor deze scriptie het gat in de wetenschappelijke literatuur zal adresseren. Door het gelijktijdig bestuderen en exploreren van de verschillende invalshoeken die de unieke karakteristieken van het staatssecretariaat belichten, zal getracht worden om nieuwe kennis over de staatssecretaris te creëren.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijk is dit onderzoek relevant omdat staatssecretarissen in de media soms gezien worden als een persoon die de vervelende klusjes opknapt, zodat de minister gespaard wordt (Trouw, 2019) of als iemand van de “tweede rang”, omdat ze geen lid zijn van de ministerraad (Goslinga et al., 2008). Zo wordt schertsend gesteld dat staatssecretarissen als het ware “bivakkeren in de zandbak naast het klimrek” van de wekelijkse ministerraad en weinig macht hebben (Spanjers, 2017). Oud-premier Dries Van Agt sprak zelfs over de functie van staatssecretaris als een ‘deerniswekkend’ ambt (*De Volkskrant*, 1998). Maar de vraag die hierbij gesteld kan worden is: klopt dit beeld wel? Of zijn staatssecretarissen autonomer en invloedrijker dan soms in de media weergegeven en is hun rol breder dan op het eerste gezicht lijkt -denk aan de ‘waakhond’- en ‘geleidehond’-rol die een staatssecretaris volgens de wetenschappelijke literatuur kan vervullen. Het belang van staatssecretarissen lijkt door de tijd heen toegenomen en staatssecretarissen nemen een steeds prominentere positie in, zoals eerder ook aangegeven (Groeneveld, 1989; Goslinga et al., 2008). Daarom is het extra belangrijk om over een goed beeld te beschikken van de staatssecretaris. Door hierover uitsluitsel te krijgen,

kan het publiek beter oordelen over de werkelijke positie van de staatssecretaris en kan al dan niet het enigszins negatieve beeld van het ambt worden bijgesteld -of juist worden bevestigd- door wetenschappelijk onderbouwde argumenten.

Daarnaast zijn er door de jaren heen discussies en debatten gevoerd over aanpassing van het ambt van staatssecretaris, door bijvoorbeeld een naamsverandering van het ambt naar ‘onderminister’, of door staatssecretarissen stemrecht te geven in de ministerraad (*De Volkskrant*, 1998). Om zulke (staatsrechtelijke) wijzigingen door te voeren, is het van belang om over gedegen wetenschappelijke kennis over het ambt zelf te beschikken. Doordat deze scriptie een wetenschappelijke beschrijving hanteert, wordt deze kennis vergroot. Deze scriptie kan zo een onderbouwde bijdrage leveren aan bovengenoemde discussies, met concrete beleidsaanbevelingen.

1.6 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt gestructureerd. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de wetenschappelijke literatuur die het onderwerp van staatssecretarissen belicht. Op basis hiervan zullen de gestelde deelvragen worden toegelicht. Ook wordt een theoretisch kader gevormd aan de hand van de belangrijkste inzichten over staatssecretarissen in de academische literatuur. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie besproken die is gehanteerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Ook zullen de belangrijkste concepten geoperationaliseerd worden en zullen de keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek worden toegelicht. Hoofdstuk 4 brengt de algemene staatsrechtelijke, sociale en politieke context waarin de Nederlandse staatssecretarissen opereren in kaart. In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 worden de resultaten gepresenteerd van de analyses die zijn uitgevoerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In hoofdstuk 5 zullen de deelvragen worden beantwoord op basis van kwantitatieve methoden en in hoofdstuk 6 wordt er aan de hand van kwalitatieve methoden dieper ingegaan op de behandelde perspectieven. Daarna zal er in hoofdstuk 7 gereflecteerd worden op de bevindingen en beperkingen van dit onderzoek. Ook zullen er in dit hoofdstuk beleidsaanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek worden geformuleerd. Tot slot zal in hoofdstuk 8 een conclusie volgen waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

2. Literatuuroverzicht en theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste theoretische en empirische bevindingen over het fenomeen van de staatssecretaris worden besproken. Zoals eerder opgemerkt, is de staatssecretaris vooralsnog relatief onderbelicht in de literatuur. Desalniettemin hebben verscheidene auteurs zich verdiept in dit onderwerp. Onderstaand overzicht geeft weer wat er wél is geschreven over het fenomeen van staatssecretarissen en hun equivalent ('junior

ministers') in andere landen¹, onderverdeeld in drie perspectieven die in de wetenschappelijke literatuur zijn te onderscheiden. Allereerst wordt er ingegaan op de staatssecretaris die als 'waakhond' en/of 'geleidehond', oftewel als bewaker en/of gids, opereert ten opzichte van zijn minister (perspectief 1). Ten tweede kunnen staatssecretarissen als *experts* beschouwd worden in hun specifieke vakgebied (perspectief 2). Ten derde wordt er aandacht besteed aan de *relatieve invloed en autonomie* van de staatssecretaris ten opzichte van zijn of haar minister (perspectief 3). Samen geven deze drie perspectieven een beeld van de unieke aspecten van het staatssecretariaat.

2.1 Perspectief 1: Staatssecretarissen als 'bewakers' en 'gidsen' van hun minister

In Nederland zijn coalitieregeringen, bestaande uit meerdere partijen, gebruikelijk. In deze coalitieregeringen kunnen er 'delegatieproblemen' ontstaan: coalitiepartijen hebben voorkeuren die verschillend van elkaar zijn, waardoor het wenselijk kan zijn om ministers van een andere partij te monitoren, zodat zij niet te veel hun eigen voorkeuren doorvoeren in het beleid (Thies, 2001). In een vergelijkende studie onderzoekt Thies (2001) de mogelijkheden om bij een coalitieregering coalitiepartijen in de gaten te houden. Zo wordt de informatievoorsprong van de minister verkleind en kan een afwijking van afgesproken beleidsvoorstellen aan de partijtop worden gerapporteerd. Dit monitoren kan op verschillende manieren. Thies (2001) onderscheidt verschillende manieren om dit monitoren voor elkaar te krijgen: één van de belangrijkste manieren is het koppelen van een junior minister afkomstig van de ene partij, aan zijn/haar senior minister van de andere partij. De centrale boodschap van het artikel van Thies is dan ook dat junior ministers worden aangesteld om ministers van een andere coalitiepartij in de gaten te houden; junior ministers zijn dan te zien als 'waakhonden' die ervoor zorgen dat het beleid niet afwijkt van wat er afgesproken is in het regeerakkoord. Immers, zoals Thies stelt:

"if junior ministers were appointed from different parties than the corresponding ministers, then their preferences would likely diverge from their ministers', and they would have ample incentive to report (at least to their own parties) any behaviour within the ministry that deviated from the agreed-upon policy platform of the coalition" (Thies, 2001, p. 585).

Zo wordt voorkomen dat ministers volledig hun eigen gang kunnen gaan op het ministerie (Thies, 2001). In de vergelijkende studie is Nederland ook meegenomen. Echter, het empirische gedeelte betreffende Nederland is vrij summier: er wordt slechts duidelijk dat tussen 1971 en 1994, twee derde van de ministers een staatssecretaris van een andere partij dan van henzelf toegewezen kregen. Thies merkt op dat zelfs dit beeld onvolledig is, omdat er niet beschikt werd over volledige data (Thies, 2001, p. 592). In Nederland bleek verder dat ministeries die

¹ De varianten van het staatssecretariaat die in andere landen aanwezig zijn hebben allen gemeen dat de functie staatsrechtelijk ondergeschikt is aan de minister en dat de staatssecretaris verantwoordelijk is voor een specifiek beleidsterrein. Hoewel de context waarbinnen zij opereren kan verschillen -zo zijn coalitieregeringen in het Verenigd Koninkrijk ongebruikelijk en wordt er daar onderscheid gemaakt in twee rangen van junior ministers- kunnen de inzichten die gebaseerd zijn op de buitenlandse equivalenten van de Nederlandse staatssecretaris desalniettemin van nut zijn voor dit onderzoek.

als belangrijk worden gezien, zoals het ministerie van Financiën, vaker een staatssecretaris toebedeeld kregen dan minder belangrijke ministeries, zoals het ministerie van Landbouw. Dit komt overeen met de door Thies (2001) en Lipsmeyer & Pierce (2011) opgestelde verwachting, namelijk dat ministers met belangrijkere portefeuilles eerder door staatssecretarissen gemonitord worden dan ministers met minder belangrijke portefeuilles. Hier is ook een reden voor. Zoals Thies (2001) stelt:

“the logic here is that there is not as much incentive for partner-parties to monitor ministers of unimportant departments. Rather, they should seek to use their shares of these junior slots in ministries that they themselves do not control, but whose activities are of interest to them” (Thies, 2001, p. 593)

Lipsmeyer & Pierce (2011) onderzoeken in hun artikel de door Thies (2001) beargumenteerde ‘waakhond’-rol die staatssecretarissen vervullen en de factoren die hiervoor bepalend zijn. Lipsmeyer & Pierce beginnen hun artikel met het uiteenzetten dat als ministers een portefeuille toebedeeld krijgen, er principaal-agentproblemen kunnen ontstaan omdat de minister -de agent- een informatievoorsprong krijgt over zijn/haar beleidsterrein. Die informatievoorsprong kunnen zij inzetten om hun eigen voorkeuren door te voeren, die afwijken van de voorkeuren van de regeringscoalitie -de principaal (Lipsmeyer & Pierce, 2011, p. 1153).

Daarnaast beargumenteren Lipsmeyer & Pierce (2011) dat ‘senior’ ministers elkaar moeilijk kunnen controleren, omdat zij elk een ander ministerie bezetten en dus geen volledige informatie hebben over elkaars handelen. Een ‘waakhond’ binnen het ministerie is een mogelijke oplossing voor dit probleem (Lipsmeyer & Pierce, 2011), zoals Thies (2001) ook heeft beargumenteerd. De auteurs komen op basis van een vergelijkende studie die gegevens van coalitieregeringen van Europese landen bevat, tot de conclusie dat junior ministers als ‘waakhond’ worden ingezet, als de beleidsportefeuilles van de minister belangrijk worden gevonden (overeenkomstig met de verwachting van Thies, 2001), als de ideologische verschillen tussen coalitiepartijen groot zijn (dan is de kans groter dat de voorkeuren van de minister meer verschillen en er dus een stimulans is om van het coalitieakkoord af te wijken) en als de aanwezige parlementaire commissies een zwakke positie hebben. Parlementaire commissies zijn namelijk een andere vorm van een ‘waakhond’ voor de coalitiepartijen; er is dan sprake van *legislative oversight* door het parlement in plaats van *executive oversight* door de regering.

Het begrip van ‘waakhond’-staatssecretarissen komt niet alleen in Europa voor. In een *case study* van het presidentiële politieke systeem van Brazilië, waar de ‘waakhond’-hypothese ook is onderzocht, bleek dat de Braziliaanse president in coalitieregeringen eveneens staatssecretarissen (*secretários executivos*) als waakhond inzet om ministers te monitoren; in het bijzonder wanneer ideologische verschillen tussen de president en de coalitiepartij groot zijn (Pereira et al., 2017). Zo wordt voorkomen dat beleid te veel gaat afwijken van de voorkeuren van de president. Deze empirische bevinding komt overeen met de eerder uiteengezette theorie.

Uit bovenstaande uiteenzetting lijkt er in de academische literatuur overeenstemming te zijn over de waakhond-rol die staatssecretarissen vervullen. Maar dit is niet de enige rol die in de

literatuur wordt onderscheiden. Askim, Karlsen en Kollveit (2018) onderzoeken de rol van zogenaamde *cross-partisan appointees* (CPA's). Dit zijn politiek aangestelde functionarissen, zoals staatssecretarissen, die afkomstig zijn van een andere partij dan hun minister. Askim et al. (2018) beargumenteren dat hun rol als 'waakhond', niet recht doet aan hun daadwerkelijke rol, die veel breder is -maar die tevens de hierboven uiteengezette 'waakhond'-rol in zich kan hebben. De CPA's kunnen juist zorgen voor vertrouwen bij coalitiepartijen en een toegevoegde waarde zijn voor ministers, bijvoorbeeld omdat zij de minister informatie kunnen geven over welk beleid wel en niet wordt geaccepteerd bij de coalitiepartijen. Zoals Askim et al. (2018) beargumenteren, weten zij als geen ander hoe bepaald beleid binnen hun partij zou vallen, beter nog dan politiek adviseurs van de partij van de minister. Timmermans (in Askim et al., 2018, p. 245) spreekt in dit verband over een 'geleidehond'. Deze conclusie is gebaseerd op een groot survey-onderzoek in Noorwegen waarbij ook gekeken is naar de *statssekretær* (vergelijkbaar met de Nederlandse staatssecretaris). Het artikel stelt dat er eerder sprake is van vertrouwen en positieve ervaringen dan spanningen, die men bij de 'waakhond' zou verwachten (Askim et al., 2018). Er wordt beargumenteerd dat CPA's hun kennis over hun eigen partij zo kunnen inzetten dat spanningen in de coalitie voorkomen kunnen worden en daarmee het voortbestaan van het kabinet helpen te verzekeren. Dit omdat zij goed weten tot hoe ver hun minister van een andere partij kan gaan inzake het beleid om het nog te kunnen accepteren binnen de partij van de CPA. Askim et al. (2018, p. 255) concluderen dan ook dat "*CPAs may well be spies, but that does not prevent them from loving, or at least showing loyalty to, their ministers too*". Anders gezegd, staatssecretarissen kunnen dus tegelijkertijd een rol als 'waakhond' en als 'geleidehond' vervullen.

2.1.1 Deelvraag 1

Op basis van de bovenstaande theoretische inzichten wordt de volgende deelvraag geformuleerd: "*Hoe vaak behoort de staatssecretaris tot een andere partij dan diens minister, en in hoeverre vervult de staatssecretaris daadwerkelijk een 'waakhond'- of 'geleidehond'-rol?*"

Gezien de toegenomen politisering van het ambt van staatssecretaris, waarvan de benoeming tegenwoordig deel uitmaakt van de kabinetsformatie, in combinatie met de coalitie-traditie die het Nederlandse bestuurlijke stelsel kent, is te verwachten dat de staatssecretaris dienst doet als 'waakhond' om de minister in de gaten te houden dan wel als 'geleidehond' om de minister van advies te voorzien over partijgevoelige kwesties -of een combinatie van deze twee rollen vervuld, zoals uiteengezet door Askim et al. (2018). In beide gevallen dienen de staatssecretarissen dan van een andere partij te komen dan hun minister.

2.2 Perspectief 2: Staatssecretarissen als experts in hun beleidsterrein

Real-Dato & Rodríguez-Teruel (2016) onderzoeken het fenomeen staatssecretaris (*secretarios de Estado*) in Spanje en onderzoeken de redenen waarom zij taken gedelegeerd krijgen van

ministers. Zij concluderen dat dit voornamelijk gebeurt om beleid gerealiseerd te krijgen. Daarom is het belangrijk dat de staatssecretarissen over de benodigde (vakinhoudelijke) expertise over hun beleidsterrein beschikken, om bepaald beleid daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een overgrote meerderheid (ongeveer 96%) van de Spaanse staatssecretarissen die van 1977-2010 hun ambt hebben vervuld, beschikte dan ook over relevante expertise (expertise op het beleidsterrein en/of managementervaring). De auteurs geven daarom aan dat, anders dan in andere artikelen (zoals Thies, 2001) wordt beaamd, niet de ‘waakhond’-functie van staatssecretarissen de primaire doorslag geeft voor hun aanstelling, maar de expertise van deze functionarissen. Wel worden politieke vaardigheden als een waardevolle aanvulling gezien voor het bekleden van het staatssecretariaat.

Silveira (2016) onderzoekt de karakteristieken van staatssecretarissen (*secretarios de Estado*) in Portugal, in de periode 1976-2011. Er is in het bijzonder gefocust op hun politieke achtergrond. In deze periode hebben zowel coalities, zoals in Nederland, als één-partij-regeringen plaatsgevonden. De Winter (in Silveira, 2016) onderscheidt ministers die gekozen worden op basis van hun politieke vaardigheden, van ministers die gekozen worden vanwege hun beleidsmatige expertise, oftewel *insiders* en *outsiders*. In het geval van Portugal lijken deze *outsiders* bij het staatssecretariaat de boventoon te voeren. Blijkens het artikel, is de positie van staatssecretaris in Portugal een over het algemeen -in ongeveer twee derde van de gevallen- gedepoliteerde positie. Onder de Portugese staatssecretarissen zijn er veel experts zonder veel politieke ervaring, die een hoge opleiding hebben genoten. De ambtstermijnen van deze ‘technocraten’ duren over het algemeen ook niet lang. Zoals Silveira (2016, p. 32) aangeeft, is hun ambt over het algemeen een onderbreking van hun professionele carrière, zodat zij de kans hebben om hun expertise te benutten voor een grote maatschappelijke impact. Deze lage mate van politisering is volgens Silveira (2016) te verklaren doordat het staatssecretariaat een ‘sectorale’ (specifieke) functie is, in tegenstelling tot het meer algemene ministerschap. En hoe specifiek het beleidsterrein, hoe wenselijker de aanstelling van specialisten die verstand hebben van het betreffende beleidsterrein (Silveira, 2016, p. 19-20).

Hoewel bovenstaande inzichten gebaseerd zijn op empirische gegevens uit Zuid-Europese landen (Spanje en Portugal), is het interessant om te onderzoeken of de logica van benodigd expertise voor de functie van staatssecretaris ook in Nederland van toepassing is. Bovens, ’t Hart en Van Twist (2012) erkennen dat inhoudelijke kennis belangrijk is voor het succesvol opereren in het beleidsproces, omdat er vaak sprake is van “complexe technische en sociale kwesties” (Bovens et al., 2012, p. 137). Het idee dat bewindspersonen over technische expertise moeten beschikken wordt ook beschreven door Beckman (2006), die stelt dat democratische regeringen niet alleen representatief moeten zijn, maar de bewindspersonen in die regeringen ook de capaciteit moeten hebben om beleid uit te voeren. Zoals Beckman het verwoord: “*competencies of various kinds are undoubtedly of some importance*” (Beckman, 2006, p. 112). Beckman stelt verder dat:

“although government performance generally depends more on the shape of political, legal and other institutions, the effects of the skills, experiences and knowledge of the people acting within them are not without significance” (Beckman, 2006, p. 112).

Dit valt goed te rijmen met de bevindingen van Real-Dato en Rodríguez-Teruel (2016): om beleid goed uit te voeren is vakinhoudelijke expertise van bewindspersonen van belang en vormt politieke expertise daarbij een goede aanvulling.

2.2.1. Deelvraag 2

Op basis van de hierboven uiteengezette visie, is het van belang om te achterhalen in hoeverre technische expertise bij de Nederlandse staatssecretarissen een rol speelt. Vandaar de tweede deelvraag die uit het kader hierboven voortvloeit: *“In hoeverre beschikken Nederlandse staatssecretarissen over vakinhoudelijke expertise en welke rol speelt deze expertise bij de aanstelling en invulling van het ambt?”*

Gezien expertise op het beleidsterrein wenselijk is om beleid goed uit te voeren en gezien staatssecretarissen voor een specifiek, begrensd beleidsterrein verantwoordelijk zijn (Parlement, z.j.-c; Van der Woude & Van Rossem, 2015, p. 3084), kan worden verwacht dat een staatssecretaris over relevante vakinhoudelijke expertise (door opleiding of door werkervaring) bezit om zijn of haar taken goed uit te voeren.

2.3 Perspectief 3: De bestuurlijke invloed en autonomie van staatssecretarissen

Er bestaat in de literatuur een gemengd beeld over hoe invloedrijk en autonoom staatssecretarissen zijn.

Theakston (1986) beschrijft het fenomeen van junior ministers in het Verenigd Koninkrijk en begint met hun grondwettelijke positie. Hieruit blijkt dat hun minister, altijd het laatste woord heeft en hun formele macht dus gering is. Echter, persoonlijke relaties tussen de junior minister en de minister bepalen hoe machtig de junior minister in politieke zin kan zijn (Theakston, 1986). Daarnaast geeft Theakston aan dat de positie mede gecreëerd is om ministers te ontlasten van sommige taken, hetgeen in Nederland tevens het geval is (Groeneveld, 1989). Theakston et al. (2014) beschrijven in hun artikel de rol en invloed van junior ministers in het Verenigd Koninkrijk in de Labour-regeringsperiode van 1997-2010. Het artikel begint met anekdotes van voormalige junior ministers over hun erg geringe invloed in regeringszaken. Zo zegt voormalig junior minister Mullin dat hij slechts verantwoordelijk is voor *“the crumbs that fall from the tables of my many superiors”* en beschrijft zijn positie als een *“figure of absolutely no influence”* (Theakston et al., 2014, p. 688). Echter, een andere voormalig junior minister stelt dat de functie een aanzienlijke mate van onafhankelijkheid kende en dat er beslissingen genomen konden worden en invloed worden uitgeoefend binnen zijn beleidsterrein (Quin, 2010, in Theakston et al., 2014, p. 690).

Theakston et al. (2014) benadrukken vervolgens wederom dat persoonlijke relaties met de minister belangrijk zijn voor de invloed van junior ministers: als de minister weinig vertrouwen heeft in zijn junior minister, dan zullen ambtenaren sneller naar de minister gaan dan naar zijn junior minister (Theakston et al., 2014, p. 694). Het artikel van Theakston et al. (2014) geeft

een gemengd beeld. Enerzijds kunnen junior ministers veel macht hebben en over belangrijke zaken beslissen, anderzijds kunnen zij ook de vervelende taken toebedeeld krijgen die hun minister niet wil doen. Milne (1950) beschrijft de ontwikkeling van de junior minister in het Verenigd Koninkrijk als iemand die erg weinig invloed had en sterk afhankelijk is van zijn ‘senior’ minister (zowel staatsrechtelijk als in de praktijk), tot een functionaris die steeds meer bevoegdheden heeft gekregen en invloed verworven heeft. Deze beschrijving van Milne staat niet op zichzelf. In het Verenigd Koninkrijk zagen waarnemers volgens Theakston (1999) de autonomie van junior ministers toenemen tijdens de Conservatieve regeerperiode (vanaf 1979), waardoor de functies van junior minister veeleisender werden en er een toenemende onafhankelijkheid ontstond ten opzichte van de ‘senior’ ministers (Theakston, 1999, p. 235). Theakston benoemt de toegenomen druk op ‘senior’ ministers door media-aandacht, Europeanisering, de groei van wetgeving en een meer gecentraliseerde overheid als redenen hiervoor (Theakston, 1999, p. 235). Deze bevinding kan wellicht in samenhang worden gezien met één van de doelstellingen van het Nederlandse staatssecretariaat, namelijk het ontlasten van de ministers.

McMaster & Bairner (2012) onderzoeken in hun uitgebreide *case study* de rol van de Britse junior minister belast met sportzaken. Het blijkt dat deze functie geen grote invloed heeft gehad op sportbeleid en dat de junior ministers op deze portefeuille zelden promotie maken. De auteurs geven dan ook aan dat “*the office has certainly proved to be something of a graveyard for political ambitions*” (McMaster & Bairner, 2012, p. 236). McMaster & Bairner (2012) laten dus zien dat de junior minister voor sportzaken zeer weinig bestuurlijke invloed heeft in het Verenigd Koninkrijk. De kanttekening hierbij is dat dit slechts één junior-positie in de Britse regering is; het wil niet zeggen dat andere junior ministers ook zo’n geringe invloed hebben gehad.

2.3.1 ‘Waakhond’-staatssecretarissen en hun rol in de relatieve invloed

Als het gaat over de relatieve invloed van de staatssecretaris ten opzichte van zijn minister, is het ook van belang om te kijken naar het effect van een staatssecretaris op de invloed van de minister zelf.

Zoals bij het perspectief van de staatssecretaris als ‘waakhond’ ook is aangekaart, kan een ‘waakhond’-staatssecretaris ervoor zorgen dat een minister niet te veel zijn eigen gang gaat. Dit zorgt er dus voor dat de relatieve macht en invloed van de minister in potentie verkleind worden. Immers, de minister kan dan niet ongehinderd zijn eigen voorkeuren doorvoeren. In een omvangrijk onderzoek in Oostenrijk naar politieke benoemingen in staatsbedrijven, bleek dat bij ministers met een ‘waakhond’-staatssecretaris onder zich, 6% minder benoemingen van een persoon van dezelfde partij als de minister plaatsvonden (Ennser-Jedenastik, 2014). De vrijheid van ministers om benoemingen te doen wordt volgens Ennser-Jedenastik ‘ernstig beperkt’ door junior ministers (Ennser-Jedenastik, 2014, p. 411). Hierdoor wordt de autonomie van de minister verkleind; dit komt de relatieve autonomie van de staatssecretaris ten goede.

In een ander onderzoek in Oostenrijk wordt er gekeken naar de nakoming van verkiezingsbeloftes die gemaakt zijn in de partijprogramma's van coalitiepartijen. Uit dit onderzoek bleek dat ministers die een 'waakhond'-staatssecretaris onder zich hebben, minder vaak hun partijpolitieke beloftes nakomen. Het onderzoek laat zien dat 'waakhond'-staatssecretarissen de mogelijkheid voor ministers om deze beloftes na te komen dus effectief verhinderen (Schermann & Ennser-Jedenastik, 2014). Ook deze uitkomst wijst erop dat een staatssecretaris van een andere partij, de invloed van de minister verkleint en dus de eigen relatieve positie ten opzichte van de minister vergroot.

Bovenstaande theoretische inzichten zijn allen afkomstig van niet-Nederlandse landen. Groeneveld stelde al dat het belang van de Nederlandse staatssecretarissen sinds de invoering van het ambt is gegroeid door de toegenomen taken van de overheid en de wens om het aantal ministers te beperken (Groeneveld, 1989, p. 446). Van der Woude & Van Rossem (2015) onderzoeken in hun *case study* de Nederlandse staatssecretarissen van het kabinet Rutte II en gaan in op de vraag of de huidige politieke praktijk overeenkomt met de staatsrechtelijke positie van staatssecretarissen. Het artikel onderzoekt ook in hoeverre de staatssecretarissen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet en komt tot de conclusie dat een staatssecretaris verantwoordelijk is voor ongeveer een gelijk aantal beleidsdoelstellingen als de minister. Het blijkt dat de staatssecretarissen in Rutte II verantwoordelijk waren voor "grote en integrale delen" van het regeerakkoord (Van der Woude & Van Rossem, 2015, p. 3087). Het artikel geeft aan dat er een kloof is ontstaan tussen de staatsrechtelijke positie (ondergeschikt aan de minister) en de politieke realiteit waarin de staatssecretaris opereert (als een onafhankelijk opererend bewindspersoon met grote verantwoordelijkheden). Van der Woude & Van Rossem (2015, p. 3086) geven aan dat het kabinet Rutte II 'sterk leunde' op staatssecretarissen. De auteurs geven aan dat dit niet per se zorgwekkend is, gezien het verlichten van de taken van de minister een primaire doelstelling van het staatssecretariaat is geweest (dit wordt ook bevestigd door Groeneveld, 1989). Het blijkt dus dat de staatssecretaris -in ieder geval in het kabinet Rutte II- relatief veel invloed heeft op het beleid.

2.3.2. Deelvraag 3

De derde deelvraag die voortkomt uit bovenstaand overzicht, luidt als volgt: *"Wat is de relatieve bestuurlijke invloed van de staatssecretaris, oftewel welk aandeel van de directoraten(-generaal) in de ministeries wordt door staatssecretarissen aangestuurd, en hoe autonoom kan de staatssecretaris functioneren?"*

Zoals gesteld is de staatssecretaris in eerste instantie ontstaan om de minister van bepaalde taken te ontlasten en is het daarom wenselijk voor de minister om de staatssecretaris relatief autonoom te kunnen laten opereren. Uit een eerdere *case study* bleek dat staatssecretarissen voor relatief veel beleidsopgaven verantwoordelijk zijn (Van der Woude & Van Rossem, 2015). Formeel is de staatssecretaris ondergeschikt aan de minister. Echter, in meerdere gevallen wordt beschreven dat de politieke realiteit niet geheel overeenkomt met de formele, ondergeschikte positie van de staatssecretaris (Groeneveld, 1989; Van der Woude & Van Rossem, 2015).

2.4. Theoretisch en conceptueel kader

In bovenstaand literatuuroverzicht zijn de drie perspectieven beschreven van waaruit de staatssecretaris wordt belicht en zijn er vanuit deze perspectieven deelvragen opgesteld. Uit dit overzicht kan een theoretisch kader gevormd worden, waarin de belangrijkste concepten gedefinieerd worden en de theorieën worden samengevat. Hiermee geeft dit kader de theoretische handvaten om de vragen die gesteld zijn in deze scriptie te beantwoorden.

2.4.1 Staatssecretarissen als bewakers en gidsen

Vanuit het eerste perspectief wordt gesteld dat staatssecretarissen in coalitieregeringen kunnen worden ingezet om ministers van een coalitiepartij te monitoren, om te voorkomen dat zij beleid maken dat tegen het coalitieakkoord ingaat; in dit geval fungeren zij als bewaker, of ‘waakhond’. Ook kunnen staatssecretarissen worden ingezet om de minister van de andere partij van advies te voorzien over hoe bepaald beleid uit zal pakken in de partij van de staatssecretaris; in dat geval is de staatssecretaris te zien als een gids, of ‘geleidehond’.

Een staatssecretaris kan in potentie één van de beschreven functies vervullen, als hij of zij afkomstig is van een andere partij dan de minister. De definitie van een ‘waakhond’-staatssecretaris volgens Pereira et al. (2017, p. 37) is dan ook een junior minister die afkomstig is van een andere partij dan de minister. Ook Thies (2001) en Lipsmeyer & Pierce (2011) beschouwen een soortgelijke definitie als eerste stap om te spreken over een ‘waakhond’-staatssecretaris. Echter, om uit te sluiten dat een staatssecretaris toevallig, zonder bedoeling om als ‘waakhond’ te functioneren is aangesteld, is een extra maatstaf nodig. Zowel Thies (2001), Pereira et al. (2017) en Lipsmeyer & Pierce (2011) stellen dat een staatssecretaris eerder als waakhond wordt ingezet, als het belang van het ministerie (*portfolio salience*) als groot wordt gezien. Thies (2001) stelt dat er voor coalitiepartijen een minder grote prikkel is om ministers van onbelangrijke ministeries te monitoren en dat zij de staatssecretarissen zo moeten inzetten dat de belangrijkste ministeries waar geen ministers van hun eigen partij zitten, gemonitord worden (Thies, 2001, p. 593).

2.4.2 Staatssecretarissen als vakinhoudelijke experts

Het tweede perspectief dat uit het literatuuroverzicht naar voren komt belicht de staatssecretarissen als experts in hun vakgebied, die inhoudelijke kennis hebben over het specifieke en afgebakende beleid waar zij verantwoordelijk voor zijn. Omdat zij inhoudelijke kennis bezitten zijn zij in staat om beleid effectief uit te voeren.

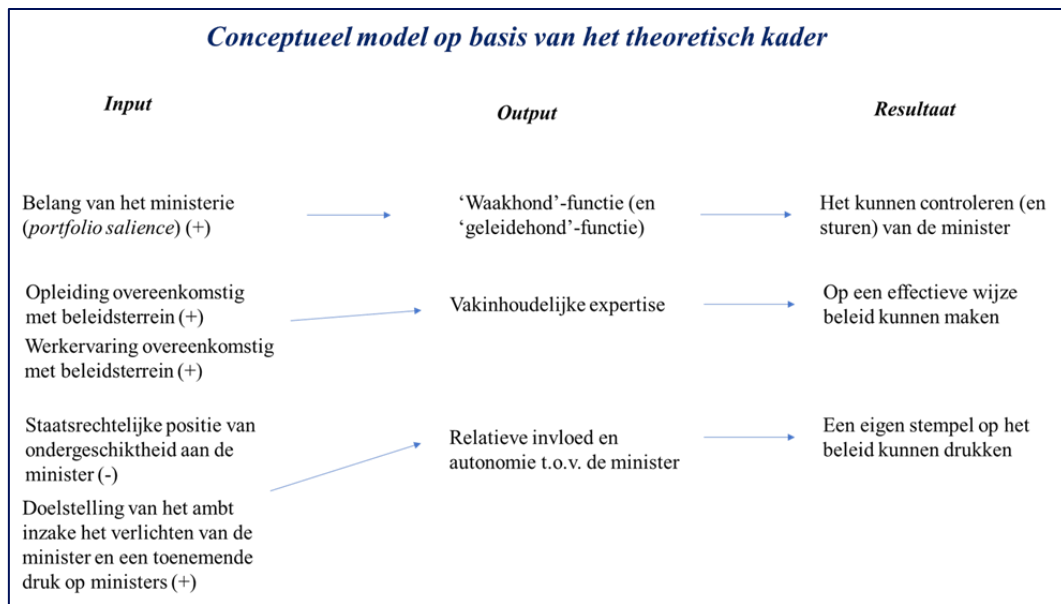
Een staatssecretaris wordt gezien als een vakinhoudelijke expert als diens opleiding en/of werkervaring overeenkomt met de portefeuille waar hij of zij mee is belast (Beckman, 2006; Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2016). Er zijn ook andere vormen van expertise, zoals managementexpertise en politieke expertise, maar zoals Beckman (2006) stelt, gaat het in het kader van de vakinhoudelijke expertise maar om één aspect: de mate waarin de bewindspersoon bekend is met de beleidsonderwerpen in diens beleidsportefeuille (Beckman, 2006, p. 116).

2.4.3 Staatssecretarissen en hun invloed en autonomie

Vanuit het derde perspectief in het literatuuroverzicht is duidelijk geworden dat de staatssecretaris in sommige gevallen als weinig invloedrijk wordt gezien, omdat zij ondergeschikt zijn aan hun ministers. In andere gevallen wordt de staatssecretaris als een autonoom opererend en invloedrijke functionaris gezien, die ministers ontlast van hun vele taken. In de besproken wetenschappelijke artikelen wordt het begrip ‘invloed’ weliswaar veelvuldig gebruikt, maar wordt dit concept niet nader gedefinieerd. Een hanteerbare definitie is echter nodig voor het onderzoek. Invloed in het openbaar bestuur gaat volgens Bovens et al. (2012) over “pogingen die partijen in beleidsprocessen in het werk stellen om andere partijen iets te laten doen of na te laten” (Bovens et al., 2012, p. 132). Hierbij is de formele positie die een persoon inneemt in het beleidsproces “van groot belang” (p. 136). Immers, bestuurders krijgen hun gezag van de formele benoeming van hun functie. Toegepast op het staatssecretariaat, kan dus over invloed worden gesproken als een staatssecretaris, door diens formele positie, zelfstandig diens directoraten(-generaal) en de daaronder ressorterende ambtenaren kan aansturen. Immers, zo wordt een andere partij (de betreffende ambtenaren), getracht iets te doen of te laten (bepaald beleid ontwikkelen). Autonomie is hier mee verbonden en gaat over de onafhankelijkheid van de staatssecretaris ten opzichte van diens minister en gaat dus over het zelfstandig kunnen functioneren.

2.5 Conceptueel model

Vanuit de theoretische inzichten die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen, kan er een conceptueel model opgesteld worden, zoals te zien in figuur 1. Zoals Thies (2001), Pereira et al. (2017) en Lipsmeyer & Pierce (2011) stelden, is het belang (*portfolio salience*) van een ministerie in positieve zin gerelateerd aan de ‘waakhond’-functie die staatssecretarissen kunnen vervullen, om de minister te monitoren. De opleiding en werkervaring zorgen voor vakinhoudelijke expertise van staatssecretarissen, die het mogelijk maakt om beleid goed uit te kunnen voeren (Beckman, 2006; Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2016). De staatsrechtelijk ondergeschikte positie van de staatssecretaris ten opzichte van de minister, wijst erop dat de relatieve invloed van de staatssecretaris gering zal zijn. Hier tegenover staat echter de doelstelling van het ambt, namelijk het verlichten van de taken van de minister (Groeneveld, 1989) en de toenemende druk, bijvoorbeeld vanuit de media en politiek, op ministers (Theakston, 1999). Die factoren zouden juist moeten bijdragen aan de relatieve invloed en autonomie van de staatssecretaris.



Figuur 1 Conceptueel model vanuit de drie perspectieven

3. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de keuzes inzake het onderzoeksdoel, de gehanteerde methodologie, de operationalisatie van concepten en de dataselectie besproken en toegelicht en worden de analysemethoden gepresenteerd. Daarnaast wordt er gereflecteerd worden op de validiteit en betrouwbaarheid van de gehanteerde methodes.

3.1 Onderzoekdoel

Dit onderzoek heeft als doel om de unieke aspecten van het staatssecretariaat in Nederland aan de hand van de drie perspectieven die in het vorige hoofdstuk zijn besproken, te verkennen en systematisch te beschrijven. Zo wordt getracht om de kennis over de staatssecretaris te vergroten.

3.2 Methodologie

Er zal voor dit onderzoek gebruikt worden gemaakt van kwantitatieve methodes (beschrijvende statistische analyses), gecombineerd met kwalitatieve methodes (semigestructureerde interviews). Door deze *mixed methods*-benadering worden de voordelen van kwantitatieve en kwalitatieve methoden gecombineerd: samen vormen zij een goede aanvulling op elkaar. Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek beantwoordt de 'wat'-vraag (*wat* valt er waar te nemen), terwijl het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek de 'hoe'-vraag (*hoe* gaat het waargenomen mechanisme te werk) beantwoordt. De gehanteerde methodologie zal hieronder in detail worden beschreven.

3.2.1 Kwantitatieve methode: statistieken van de populatie staatssecretarissen

Zoals eerder uiteengezet is, heeft dit onderzoek tot doel om een breed beeld van de Nederlandse staatssecretaris te genereren, aan de hand van de drie perspectieven die geïdentificeerd zijn in het theoretisch kader. Het is daarom van belang om de populatie van staatssecretarissen in kaart te brengen. Om dit te doen, wordt de methode van beschrijvende statistiek gehanteerd. Beschrijvende statistiek is namelijk uitermate geschikt om trends en karakteristieken van een populatie waar te nemen. Beschrijvend onderzoek kan bovendien de basis vormen voor verdere theorievorming en het geven van verklaringen (Toshkov, 2016, p. 32), waardoor het een weg kan vrij maken voor een nog beter begrip van de staatssecretaris. De beschrijvende statistiek is uitermate geschikt voor de eerste delen van de tweeledige deelvragen: hoe vaak behoort de staatssecretaris tot een andere partij dan diens minister? In hoeverre beschikken Nederlandse staatssecretarissen over vakinhoudelijke expertise? Welk aandeel van de directoraten- (generaal) in de ministeries wordt door staatssecretarissen aangestuurd?

3.2.2 Kwalitatieve methode: semigestructureerde interviews

Er zijn ter aanvulling van de beschrijvende statistiek zes semigestructureerde interviews uitgevoerd met voormalig staatssecretarissen. Zoals eerder is opgemerkt is er in voorgaande onderzoeken naar het fenomeen van de staatssecretaris slechts weinig gebruikt gemaakt van kwalitatieve methodes zoals interviews, enkele uitzonderingen daargelaten.

Interviews vullen de beschrijvende statistiek goed aan en zijn een goede manier om diepgaande kennis te verkrijgen over de staatssecretaris. Zoals Groeneveld opmerkt: “wat het staatssecretariaat precies inhoudt kan eigenlijk alleen degene weten die dit ambt vervult of heeft vervuld” (Groeneveld, 1989, p. 1). Door de staatssecretarissen over wie dit onderzoek gaat zelf te bevragen, wordt er getracht meer te weten te komen over de staatssecretarissen.

Zoals Brinkmann (2013) stelt, is het doel van de meeste interview-onderzoeken om beschrijvingen van de respondenten te vergaren. Er wordt dus voornamelijk gefocust op de vraag *hoe* mechanismes in zijn werk gaan, en niet op de vraag *waarom* (Brinkmann, 2013, p. 22). Dit onderzoek is daar geen uitzondering op: de interviews zullen eveneens tot doel hebben om een beschrijving te geven.

Het voordeel van het interviewen van voormalige staatssecretarissen in tegenstelling tot huidige functionarissen is zowel pragmatisch als inhoudelijk van aard. Zij hebben mogelijk meer tijd beschikbaar voor een interview, kunnen terugkijken op hun ambtsperiode en kunnen mogelijk vrijer vertellen over hun rol.

De interviews zijn van een toegevoegde waarde omdat zij duidelijkheid kunnen geven over mechanismes die niet te zien zijn in de statistiek. Een voorbeeld betreft het inzicht over de ‘waakhond’- en ‘geleidehond’-functie van het ambt; in de statistische analyse kan alleen worden gesteld dat de partijen van de staatssecretaris en de minister verschillen, terwijl in de interviews de werkelijke rol die de staatssecretaris heeft gehad geanalyseerd kan worden. En waar in de beschrijvende statistische analyse bepaald kan worden hoeveel staatssecretarissen als vakinhoudelijke experts beschouwd kunnen worden, kan in de interviews worden gevraagd in hoeverre die vakinhoudelijke expertise daadwerkelijk een rol speelt. Ook de autonomie die

staatssecretarissen ervaren kan bij uitstek goed in de interviews worden vastgesteld. Daarom zijn interviews uitermate geschikt voor de beantwoording van het tweede deel van de tweeledige deelvragen: in hoeverre vervult de staatssecretaris daadwerkelijk een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-functie? Welke rol speelt vakinhoudelijke expertise bij de aanstelling en invulling van het ambt? Hoe autonoom kan de staatssecretaris functioneren?

3.3 Operationalisering en indicatoren

Nu er hierboven is besproken hoe het onderzoek is opgezet en wordt uitgevoerd, is het belangrijk om duidelijkheid te verschaffen over wat er precies wordt onderzocht. Om de deelvragen van dit onderzoek goed te kunnen beantwoorden worden er concrete indicatoren opgesteld die de in dit onderzoek gestelde vragen operationaliseren en daardoor meetbaar maken. In het codeboek (bijlage I in de appendix) worden de operationalisering en de gebruikte codering nader toegelicht.

3.3.1 ‘Waakhonden’ en ‘geleidehonden’

Om de deelvraag betreffende de waakhond- en geleidehond-functie van de staatssecretaris te onderzoeken, worden de partijen van de staatssecretaris en de minister met elkaar vergeleken. Indien zij van elkaar afwijken kan er in potentie sprake zijn van een rol van de staatssecretaris als ‘waakhond’ of ‘geleidehond’ (Thies, 2001). Het kan echter voorkomen dat een staatssecretaris weliswaar gekoppeld is aan een minister van een andere partij, maar dat dit op toeval berust en dat er geen sprake is van een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-functie. Daarom zal er als een extra indicator gekeken worden naar hoe het belang (*portfolio salience*) dat aan het ministerie waar de staatssecretaris aanwezig is wordt gehecht, zich verhoudt tot het percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister. Dit omdat belangrijke ministeries volgens de theorie van Thies (2001) en Lipsmeyer en Pierce (2011) eerder een ‘waakhond’-staatssecretaris toebedeeld krijgen.

Op basis van een door Druckman & Warwick (2005) gehouden survey onder experts, kunnen de Nederlandse ministeries gerangschikt worden op basis van hun mate van belang (*portfolio salience*). Als het belang van een ministeriële portefeuille als gemiddeld wordt gezien, krijgt het de score ‘1’. De scores boven en onder de 1 geven aan in hoeverre de portefeuille als meer of minder belangrijk dan gemiddeld wordt gezien (Druckman & Warwick, 2005). Zo wordt de portefeuille van Financiën met een *portfolio salience* van 1,55 als 55% belangrijker gezien dan gemiddeld.

Een voordeel van het gebruik van deze meting, is dat de data afkomstig zijn van de periode 2000-2002 (Druckman & Warwick, 2005, p. 22), waardoor de meting in het midden van de bestudeerde periode van 1980-2020 valt. Een beperking van het gebruik van de survey, is dat de resultaten een momentopname betreffen; hierdoor kan er geen onderscheid worden gemaakt in veranderingen van het belang van portefeuilles door de tijd heen. Hierdoor is het

noodzakelijk om aan te nemen dat de mate van belang van de portefeuilles niet door de tijd heen is veranderd, zoals Thies (2001, p. 593) ook opmerkt.

In de kwantitatieve analyse kan over de daadwerkelijke invulling van de ‘waakhond- en ‘geleidehond’-functie niets worden gezegd. Door in de interviews vragen te stellen over de daadwerkelijke invulling van die potentiële rollen van waakhond en geleidehond, wordt de deelvraag via twee kanten (kwantitatief en kwalitatief) onderzocht. De interviews vormen dus ook een extra test, omdat zij zichtbaar maken wat de statistiek niet kan laten zien. Voorbeelden van gehanteerde interviewvragen die deze rollen onderzoeken² zijn “in hoeverre werd de minister door u gemonitord om te zorgen dat beleid niet af zou wijken van het coalitieakkoord?” en “in hoeverre was er sprake van dat de minister door u van advies werd voorzien over hoe bepaald beleid in uw partij zou vallen?”

3.3.2 Vakinhoudelijke expertise

De deelvraag over de vakinhoudelijke expertise wordt operationeel gemaakt door de opleiding en werkervaring van staatssecretarissen te vergelijken met hun beleidsterrein. Komen deze overeen, dan kan er gesproken worden over vakinhoudelijke expertise. Het voordeel van het hanteren van deze indicatoren is dat deze ook zijn gebruikt in eerder onderzoek (Beckman, 2006; Rodríguez-Teruel, 2016). Zo geeft Beckman aan dat de opleidingsachtergrond een “*reasonable indicator*” is voor expertise (Beckman, 2006, p. 116). Daarnaast wordt de werkervaring van een bewindspersoon voor aantreden in het kabinet als een andere maatstaf voor expertise gezien, bijvoorbeeld door Blondel (in Beckman, 2006, p. 116).

Real-Dato & Rodríguez-Teruel (2016, p. 502) geven eveneens aan dat expertise door verschillende manieren kan worden verkregen. Er wordt door deze auteurs onderscheid gemaakt in verschillende soorten expertise. *Technische* expertise is afkomstig van een genoten opleiding in het beleidsterrein van het staatssecretariaat. *Thematische* expertise is afkomstig van de werkervaring in het beleidsterrein van het staatssecretariaat. In dit onderzoek worden staatssecretarissen daarom ingedeeld in technische experts, thematische experts, gecombineerde technische en thematische experts (zij beschikken allemaal over vakinhoudelijke expertise) en ‘amateurs’ in hun beleidsterrein (zij beschikken niet over vakinhoudelijke expertise).

Het is belangrijk om stil te staan bij de beperkingen van de gehanteerde maatstaven van expertise. Zoals Beckman stelt, is vakinhoudelijke expertise niet de enige en ook niet de belangrijkste indicator voor een ‘competent’ of ‘bekwaam’ bestuur (Beckman, 2006, p. 113). Dit omdat de taken van ministers complex en gevarieerd zijn, waarbij eveneens politieke en managementvaardigheden nodig zijn. Rose (1971, in Beckman, 2006, p. 113) stelt bijvoorbeeld dat de mondelinge presentatie van ideeën één van de belangrijkste eigenschappen van een succesvolle minister is.

² Deze vragen zijn mede opgesteld aan de hand van de survey-vragen die door Askim et al. (2018, p. 249) zijn gebruikt voor hun onderzoek naar de verschillende rollen van staatssecretarissen.

Daarnaast kan worden beargumenteerd dat een staatssecretaris zonder inhoudelijke expertise op diens portefeuille, maar met een achtergrond in de rechten of economie, inherent enige mate van deskundigheid bezit, omdat veel beleid te maken heeft met economische en financiële, alsmede juridische factoren. Echter, deze algemene deskundigheid betreft niet noodzakelijkerwijs vakinhoudelijke expertise. Zoals Beckman stelt:

“to maintain the focus on expertise, it makes sense to include only educational achievements that are formally relevant to the particular policy field of the minister. This is to say that, for example, a degree in economics, but not a degree in law, should be considered a relevant indicator of expertise for a Minister of Finance” (Beckman, 2006, p. 116).

De portefeuilles van staatssecretarissen zijn over het algemeen relatief afgebakend. Echter, het kan voorkomen dat een staatssecretaris alsnog voor een variëteit aan uiteenlopende domeinen verantwoordelijk is. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om staatssecretarissen waar niet het gehele beleidsterrein, maar een deel daarvan overeenkomt met diens opleiding en/of werkervaring, ook als een expert aan te merken.

3.3.3 Relatieve invloed en autonomie

Er zijn verschillende manieren om de relatieve invloed van staatssecretarissen op het beleid te onderzoeken. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de zwaarte van de portefeuille. Dit betreft echter een subjectief oordeel (Van der Woude & Van Rossem, 2015, p. 3086). Daarom gebruiken Van der Woude en Van Rossem (2015) het regeerakkoord van een kabinet en koppelen zij de daarin opgeschreven beleidsdoelstellingen aan de staatssecretarissen en de ministers, om zo de relatieve verantwoordelijkheid van de staatssecretaris te meten. Echter, naast de beleidsdoelstellingen die in het regeerakkoord opgeschreven zijn, zijn er ook veel lopende zaken en gebeurtenissen die niet in het regeerakkoord zijn voorzien. Daarom is deze methode van het meten van invloed niet optimaal. Een andere methode zou kunnen zijn om te kijken naar de wetgeving in een bepaalde kabinetsperiode en deze te herleiden tot de staatssecretaris of minister. Hier kleven echter ook bezwaren aan, omdat het dagelijks beleid op het ministerie verder gaat dan alleen wetgeving -denk aan het aansturen van de onder de bewindspersoon ressorterende ambtenaren en onderhandelingen voeren.

De kern van de Nederlandse ministeries wordt gevormd door de algemene leiding en de beleidsonderdelen. Deze beleidsonderdelen bestaan uit de directoraten-generaal en houden zich bezig met een specifieke beleidssector (Breeman et al., 2016, p. 59). Er kan worden gesteld dat het belang van deze directoraten-generaal in het “intradepartementale krachtenspel” groot is (Breeman et al., 2016, p. 59). De directoraten-generaal zijn vaak omvangrijk en bestaan uit afzonderlijke directies (Breeman et al., 2016, p. 59-60). De deelvraag over de relatieve bestuurlijke invloed wordt daarom in dit onderzoek operationeel gemaakt door te kijken naar het aantal directoraten-generaal op het ministerie waar de staatssecretaris verantwoordelijk voor is en deze te delen door het totale aantal directoraten-generaal op het ministerie: zo wordt de (formele) relatieve invloed op het ministerie berekend. Er is voor de directoraten(-generaal) gekozen omdat zij belangrijke onderdelen van ministeries zijn, die verantwoordelijk zijn voor

integrale delen van het beleid. Zo wordt een goed beeld verkregen naar de relatieve verantwoordelijkheid -en daarmee invloed- die een staatssecretaris op het ministerie geniet.

Ook deze maatstaf kent echter nadelen, omdat niet elk directoraat-(generaal) even hoog scoort qua grootte, zwaarte en belang. De gehanteerde maatstaf biedt desondanks een houvast om de relatieve invloed in het ministerie te vergelijken en te analyseren.

Daarnaast wordt in het kwalitatieve gedeelte gevraagd naar de feitelijke autonomie van de staatssecretaris over diens portefeuille, waardoor ook deze deelvraag van meerdere kanten wordt belicht. Immers, als een staatssecretaris formeel verantwoordelijk is voor een bepaald deel van het ministerie, maar van deze verantwoordelijkheid in de praktijk geen sprake is, dan zal de autonomie gering zijn. Voorbeelden van interviewvragen die de feitelijke autonomie meten, zijn: “in hoeverre kreeg u van de minister ruimte voor eigen beleidsinitiatief?” en “in hoeverre kon u op het ministerie zonder overleg met de minister beleid ontwikkelen?”

3.4 Data en dataverzameling

De analyses ter beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen vinden plaats nadat de benodigde data zijn verzameld. Hieronder worden de gebruikte data en dataverzameling toegelicht.

3.4.1 Statistische data

De data waarop de statistiek gebaseerd is, is verzameld uit verschillende bronnen. De data zijn voor een groot deel afkomstig van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC). Deze organisatie heeft uitgebreide archieven en biografieën over bewindspersonen (Parlement, z.j.-a), waaronder ook staatssecretarissen vallen. In het kader van deze scriptie is het relevante archief beschikbaar gesteld voor onderzoeksdoeleinden. Uit dit archief zijn de namen, leeftijden, opleidingen, werkervaring, partijen en portefeuilles van de staatssecretarissen overgenomen. Het PDC onderhoudt bovendien de website *Parlement.com*, waar veel politiek-bestuurlijke informatie te vinden is. Zo zijn van elk kabinet alle bewindspersonen te zien, met bijbehorende biografische informatie en hun portefeuilles (Parlement, z.j.-b). Deze website is geraadpleegd om de partijen van de ministers te achterhalen en om de redenen van aftreden van de staatssecretarissen te achterhalen.

Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van de database van het *Structure of Government project (SOG-PRO)* (Universiteit Leiden, z.j.). Hierin staan alle ministeriële organisatieonderdelen omschreven, van directoraten-generaal tot afdelingen, van de Nederlandse ministeries van de jaren 1980 tot en met 2013. Deze database wordt gebruikt om de relatieve invloed van staatssecretarissen in de ministeries te meten, tot en met het kabinet Rutte II. In een enkel geval is er gebruik gemaakt van organisatiebesluiten om de directoraten(-generaal) in een betreffende periode te achterhalen, indien er geen directoraten(-generaal) te vinden waren (Overheid, z.j.-

a,b,c). De relatieve invloed van staatssecretarissen in het kabinet Rutte III wordt gemeten op basis van de organogrammen van de huidige ministeries, te vinden op de website van de Rijksoverheid (Rijksoverheid, z.j.). Alle verzamelde gegevens zijn gecodeerd in de hieronder besproken dataset opgenomen, om de statistische analyses uit te kunnen voeren die benodigd zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Via Druckman & Warwick (2005, p. 40) worden ministeries gegroepeerd naar bredere beleidsterreinen en wordt de eerdergenoemde *portfolio salience* genoteerd. Tot slot wordt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2019) gebruikt om de werkervaring van de staatssecretarissen in te delen in bredere bedrijfstakken en branches.

In tabel 1 staat een beknopt overzicht van alle variabelen die in deze scriptie voorkomen, hoe zij berekend zijn en uit welke bron zij afkomstig zijn. In de appendix (bijlage I) staat de volledige versie van de lijst van alle variabelen die zijn opgenomen in de dataset en wordt het bijbehorende codeboek gepresenteerd. In deze lijst worden van alle variabelen die in de dataset aanwezig zijn de berekening, codering en herkomst uitgebreider toegelicht.

Tabel 1 Berekening en herkomst van de variabelen die voorkomen in de scriptie

Berekening en herkomst van de variabelen		
Variabele	Berekening	Herkomst gegevens
Ministerie gegroepeerd	Op basis van Druckman & Warwick (2005, p. 40) wordt elk ministerie gegroepeerd in een breder beleidsterrein.	Druckman & Warwick (2005, p. 40)
Kabinet	Op basis van de ambtsperiodes die per staatssecretaris zijn beschreven, zijn de kabinetten waarin de staatssecretarissen zitting hebben genomen tekstueel genoteerd.	Archief PDC (Parlement, z.j.-a) Parlement.com (Parlement, z.j.-b)
Opleiding gegroepeerd	De opleidingen die staatssecretarissen hebben gevolgd worden gegroepeerd naar bredere studierichtingen.	Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
Bedrijfstak/sector	De werkervaring van staatssecretarissen van voor hun ambtsperiode, voorzien van de bijbehorende branche/sector	CBS (2019) Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
Politieke functie voor aanvang staatssecretariaat	Indien een staatssecretaris politieke ervaring had in een vertegenwoordigende of uitvoerende functie is deze functie geclassificeerd	Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
Reden aftreden	Indien een staatssecretaris vroegtijdig is afgetreden, wordt de reden hiervoor gegeven, geclassificeerd naar de veelvoorkomende redenen van aftreden	Archief PDC (Parlement, z.j.-a) Parlement.com (Parlement, z.j.-e)
Vakinhoudelijke expertise	Op basis van de opleiding en werkervaring van de staatssecretarissen, worden staatssecretarissen ingedeeld in de verschillende soorten van expertise	Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
Hoog opgeleid	Op basis van de academische titulatuur van de staatssecretarissen is bepaald of een staatssecretaris hoog opgeleid is (minimaal een universitaire Masterdiploma)	Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
Geslacht	Het geslacht van de staatssecretarissen wordt genoteerd	Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
Staatssecretaris als potentiële waakhond	Indien de staatssecretaris tot een andere partij dan de minister behoort, wordt dit aangeduid als een 'potentiële waakhond'	Archief PDC (Parlement, z.j.-a),
Ministerschap	Indien een staatssecretaris na diens aftreden minister is geworden, wordt dit genoteerd.	Parlement.com (Parlement, z.j.-b)
Portfolio salience ministerie	Op basis van Druckman & Warwick (2005, p. 40) wordt elk gegroepeerd ministerie voorzien van de bijbehorende <i>portfolio salience</i>	Druckman & Warwick (2005, p. 40)

Leeftijd bij aantreden	De leeftijd bij aantreden wordt berekend door middel van de geboortedatum en datum van aantreden	Archief PDC (Parlement, z.j.-a),
Aantal D(G)'s verantwoordelijk, totaal aantal D(G)'s, Relatieve invloed	Op basis van de portefeuille-omschrijving van de staatssecretaris wordt gekeken naar welke directoraten-generaal de staatssecretaris tijdens de ambtsperiode verantwoordelijk voor was en hoeveel directoraten(-generaal) er in totaal aanwezig waren. De relatieve invloed wordt berekend door de directoraten(-generaal) waar de staatssecretaris verantwoordelijk voor is te delen door het totale aantal directoraten(-generaal)	Archief PDC (Parlement, z.j.-a), SOG-PRO-database. Website Rijksoverheid (Rijksoverheid, z.j.) Organisatiebesluiten (Overheid, z.j.-a,b,c)

3.4.1.1 Opbouw dataset en samenvattende statistieken

Om de statistische analyses uit te kunnen voeren is er via Microsoft Excel (Versie 1908) een dataset opgebouwd die de basis vormt voor de kwantitatieve analyses in deze scriptie. Deze dataset bevat informatie over alle staatssecretarissen in de periode 1981-2020. De data bevatten dus informatie over alle staatssecretarissen van het kabinet Van Agt II (aangetreden op 11 september 1981) tot en met het kabinet Rutte III (op het moment van schrijven nog steeds in zitting). In deze periode zijn er 14 kabinetten met in totaal 181 staatssecretarissen geweest (N=181), bestaande uit 131 individuen. Verscheidene personen hebben dus meer dan eenmaal het staatssecretariaat vervuld. Zo heeft staatssecretaris Cees van der Knaap in Balkenende I, II, III en IV het staatssecretariaat van Defensie vervuld.

Onderstaande tabellen (tabel 2 en tabel 3) bevatten een samenvatting van alle variabelen die in de analyses van deze scriptie voorkomen, gesorteerd naar grootte van het aantal observaties. Omdat sommige staatssecretarissen meerdere opleidingen hebben gevolgd, werkervaring hebben opgedaan in meerdere sectoren en meerdere politieke functies hebben bekleed voor hun aantreden, is de N van de variabelen 'Opleiding', 'Bedrijfstak/sector' en 'Politieke functie voor aanvang staatssecretariaat' groter dan 181. Sommige ministeries kenden in bepaalde jaren geen directoraten(-generaal), omdat zij toen een afwijkende structuur hadden. Daarom is de N van de variabelen 'Relatieve invloed', 'Aantal D(G's) verantwoordelijk' en 'Totaal aantal D(G's)' kleiner dan 181.

Tabel 2 Samenvattende statistiek nominale variabelen. Noot: percentages zijn afgerond

Beschrijvende statistiek van nominale variabelen die voorkomen in de analyses			
Variabele	Categorie	Observaties	Frequentie
<i>Ministerie gegroepeerd (N=180)</i>	Sociale zaken	24	13%
	Onderwijs	23	13%
	Economische zaken	22	12%
	Defensie	17	9%
	Financiën	16	9%
	Justitie	14	8%
	Volksgezondheid	14	8%
	Buitenlandse zaken	13	7%

	Binnenlandse zaken	12	7%
	Infrastructuur/transport	11	6%
	Volkshuisvesting	10	6%
	Landbouw/visserij	4	2%
	Cultuur	1	1%
<i>Kabinet (N=181)</i>	Van Agt II	17	9%
	Lubbers I	17	9%
	Lubbers III	16	9%
	Kok II	16	9%
	Lubbers II	15	8%
	Balkenende I	15	8%
	Kok I	13	7%
	Balkenende IV	13	7%
	Balkenende II	12	7%
	Rutte II	12	7%
	Rutte III	11	6%
	Van Agt III	9	5%
	Rutte I	8	4%
	Balkenende III	7	4%
<i>Opleiding gegroepeerd (N=232)</i>	Recht (2)	58	25%
	Politologie en bestuurskunde (3)	41	18%
	Economie en bedrijfskunde (1)	37	16%
	Technische en exacte studies (4)	26	11%
	Geesteswetenschappen (7)	21	9%
	Sociale wetenschappen (5)	18	8%
	Anders/geen opleiding (9)	17	7%
	Geneeskunde en medische opleidingen (6)	7	3%
	Defensie-opleidingen (8)	7	3%
<i>Bedrijfstak/sector (N=392)</i>	Openbaar bestuur en overheidsdiensten (o)	170	43%
	Onderwijs en onderzoek (p)	60	15%
	Overige dienstverlening (s)	45	11%
	Specialistische zakelijke dienstverlening (m)	36	9%
	Industrie (c)	14	4%
	Informatie en communicatie (j)	13	3%
	Financiële instellingen (k)	11	3%
	Groot- en detailhandel (g)	9	2%
	Extraterritoriale organisaties en lichamen (u)	9	2%
	Gezondheids- en welzijnszorg (q)	8	2%
	Winning van delfstoffen (b)	7	2%
	Vervoer en opslag (h)	7	2%
	Cultuur, sport en recreatie (r)	3	1%
<i>Politieke functie voor aanvang staatssecretariaat (N=337)</i>	Tweede Kamerlid (1)	113	34%
	Gemeenteraadslid (4)	64	19%
	Bewindspersoon landelijk (3)	55	16%
	Wethouder (5)	33	10%
	Provinciale Statenlid (7)	30	9%
	Burgemeester (6)	13	4%

	Gedeputeerde (8)	11	3%
	Europees Parlementslid (10)	10	3%
	Eerste Kamerlid (2)	8	2%
	Commissaris van de Koning(in) (9)	0	0%
<i>Reden aftreden (N=181)</i>	Geen vroegtijdig aftreden (0)	134	74%
	Benoeming in andere functie (3)	23	13%
	Conflict binnen kabinet (5)	7	4%
	Integriteitskwesaties en opspraak (7)	6	3%
	Opzegging van vertrouwen (1)	5	3%
	Politieke verantwoordelijkheid (6)	3	2%
	Conflict binnen partij (4)	2	1%
	Persoonlijke redenen (2)	1	1%
<i>Vakinhoudelijke expertise (N=181)</i>	Geen vakinhoudelijke expertise (0)	65	36%
	Thematische expertise (2)	62	34%
	Technische en thematische expertise (3)	47	26%
	Technische expertise (1)	7	4%
<i>Hoog opgeleid (N=181)</i>	Academische titel (1)	128	71%
	Geen academische titel (0)	53	29%
<i>Geslacht (N=181)</i>	Man (0)	123	68%
	Vrouw (1)	58	32%
<i>Staatssecretaris als potentiële waakhond (N=181)</i>	Staatssecretaris van andere partij dan diens minister (1)	141	78%
	Staatssecretaris van gelijke partij als diens minister (0)	40	22%
<i>Politieke ervaring (N=181)</i>	Wel politieke ervaring (1)	156	86%
	Geen politieke ervaring (0)	25	14%
<i>Ministerschap (N=181)</i>	Geen ministerschap na staatssecretariaat (0)	134	74%
	Ministerschap na staatssecretariaat (1)	47	26%

Tabel 3 Samenvattende statistiek intervalvariabelen

<i>Beschrijvende statistiek van intervalvariabelen die voorkomen in de analyses</i>				
Variabele	Gemiddelde	Standaardafwijking	Minimum	Maximum
<i>Portfolio salience (N=181)</i>	1,09	0,21	0,55	1,55
<i>Leeftijd (N=181)</i>	46,72	7,25	32,00	72,00
<i>Relatieve invloed (N=177)</i>	0,31	0,16	0,00	0,67
<i>Aantal D(G's) verantwoordelijk (N=177)</i>	1,63	1,10	0,00	6,00
<i>Totaal aantal D(G's) (N=177)</i>	6,82	6,10	2,00	31,00

3.4.2 Kwalitatieve data

Voor de kwalitatieve analyse zijn zes voormalig staatssecretarissen geïnterviewd. De respondenten voor de interviews zijn geselecteerd aan de hand van de dataset; vereiste is dat zij een potentiële ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-functie vervulden in hun ambtsperiode, dus van

een andere partij dan hun minister afkomstig zijn. De respondenten zijn benaderd via e-mail, met een korte uitleg over het onderzoek en een verzoek om aan het interview mee te werken. Er wordt in de dataselectie rekening gehouden met de verschillende kabinetten, partijen en portefeuilles. Zo wordt getracht om tot een brede selectie te komen en zo te voorkomen dat bepaalde kabinetten, portefeuilles of partijen de overhand krijgen in de selectie. Hiermee is geprobeerd om een te eenzijdig beeld te voorkomen. Desondanks hadden de aangeschreven oud-staatssecretarissen van de VVD en LPF niet gereageerd en/of geen tijd voor een interview. Zoals in tabel 4 te zien is hadden de respondenten zitting in de kabinetten Kok II, Lubbers III, Balkenende I, Balkenende II, Balkenende III en Rutte I. Zij zijn afkomstig van de PvdA, het CDA en D66. De respondenten waren staatssecretarissen op de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur en Milieu en Justitie.

Tabel 4 Kenmerken van de geïnterviewde respondenten

<i>Kenmerken van de geïnterviewde respondenten</i>		
Kabinetten	Partijen	Ministeries
Kok II (tweemaal), Lubbers III, Balkenende I, Balkenende II (tweemaal), Balkenende III, Rutte I	CDA (tweemaal), PvdA (driemaal), D66	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (tweemaal), Infrastructuur en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie

De interviews hebben in de maanden maart, april en mei 2020 plaatsgevonden. Vijf interviews vonden plaats door middel van (video)bellen en één interview is in een verkorte versie gehouden per e-mail, vanwege beperkte tijd van de respondent. De interviews varieerden in duur van ongeveer 15 minuten tot ongeveer 40 minuten.

3.5 Data-analyse

Nu bekend is geworden hoe de data zijn verzameld, zal hieronder worden uiteengezet hoe deze verzamelde data worden geanalyseerd.

3.5.1 Beschrijvende statistische analyses

Het kwantitatieve gedeelte van deze scriptie bestaat uit verschillende statistische analyses. Al deze statistische analyses zijn gemaakt via het programma Microsoft Excel (Versie 1908). In hoofdstuk 5 zullen de beschrijvende statistische analyses worden uitgevoerd die een antwoord zullen vormen op de drie deelvragen van het onderzoek. Per kabinet en per gegroepeerd ministerie³ is het aandeel ministers van een andere partij (hoofdstuk 5.1), het

³ Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk is in 1982 opgeheven; daardoor is er in de onderzochte periode slechts één staatssecretaris geweest die deze portefeuille bekleed heeft. Omdat het gegroepeerde ministerie van Cultuur daarom ook slechts één keer is voorgekomen, worden de bijbehorende gegevens niet meegenomen in de analyses betreffende de gegroepeerde ministeries. Hierdoor geldt: N=180

aandeel vakinhoudelijke experts (hoofdstuk 5.2) en de gemiddelde invloed (hoofdstuk 5.3) berekend. Door per kabinet naar de verschillende percentages te kijken, kan de ontwikkeling door de tijd heen goed worden onderzocht. Door daarbovenop onderscheid te maken in ministeries, kan er bovendien gekeken worden of bepaalde ministeries hogere of lagere waarden bezitten dan gemiddeld.

Om de ‘waakhond’-functie verder te onderzoeken, is er bovendien door middel van een correlatieanalyse gekeken naar de samenhang tussen de variabele 'staatssecretaris als potentiële waakhond' enerzijds en '*portfolio salience*' anderzijds. Tevens is er gekeken naar de samenhang tussen het *percentage* staatssecretarissen als potentiële waakhond enerzijds en de *portfolio salience* anderzijds. Tot slot is de gemiddelde *portfolio salience* van de gegroepeerde ministeries die over een staatssecretaris van een andere partij dan de minister beschikten, vergeleken met de gemiddelde *portfolio salience* van de gegroepeerde ministeries die over een staatssecretaris van dezelfde partij als de minister beschikten. Deze extra analyses zijn van belang omdat er op deze manier achterhaald kan worden of er sprake is van een strategische inzet van de ‘waakhond’-staatssecretarissen in plaats van een ‘toevallige’ post onder een minister van een andere partij.

Los van de drie uiteengezette deelperspectieven, zullen er in hoofdstuk 4 enkele beschrijvende statistische analyses volgen over de sociale en politieke karakteristieken van de staatssecretaris. Hiermee wordt getracht om een beter beeld te krijgen van de algemene karakteristieken van het ambt van staatssecretaris. Voor de analyse betreffende de *opleidingsachtergrond van staatssecretarissen* (hoofdstuk 4.2.1) is van alle gegroepeerde opleidingen gekeken hoe vaak zij voorkomen onder de populatie van staatssecretarissen. Daarnaast is gekeken hoe vaak combinaties van de opleidingen recht, politicologie/bestuurskunde en/of economie/bedrijfskunde voorkomen. Sommige staatssecretarissen hebben hun opleiding niet afgemaakt; deze opleidingen zijn toch meegenomen in deze analyses omdat hier wel een achtergrond in is verkregen. Voor de analyse betreffende de *werkervaring van staatssecretarissen* (hoofdstuk 4.2.2) is gekeken hoe vaak staatssecretarissen in een bepaalde sector werkzaam zijn geweest. Voor de analyse over de *diversiteit van het staatssecretariaat* (hoofdstuk 4.2.3) is per kabinet het aandeel vrouwelijke staatssecretarissen berend ten opzichte van alle staatssecretarissen. De analyse betreffende de *gemiddelde leeftijd van staatssecretarissen* (hoofdstuk 4.2.4) is uitgevoerd door per kabinet de gemiddelde leeftijd van de staatssecretarissen te berekenen. Voor de analyse betreffende de *politieke functies* die staatssecretarissen hebben vervuld (hoofdstuk 4.2.5) is gekeken hoe vaak verschillende politieke functies voorkomen. Daarnaast is per kabinet het aandeel staatssecretarissen met een voormalig Tweede Kamerlidmaatschap berekend. Voor de analyse van *het staatssecretariaat als opstap naar het ministerschap* (hoofdstuk 4.2.5) is het aandeel van alle individuen die het staatssecretariaat in de onderzochte periode hebben bekleed en daarna minister zijn geworden berekend (met uitzondering van de staatssecretarissen in het kabinet Rutte III omdat dit kabinet nog steeds zitting heeft). Voor de analyse betreffende *het vroegtijdig aftreden van staatssecretarissen* (hoofdstuk 4.2.6) is gekeken naar het aandeel van de verschillende redenen voor het aftreden ten opzichte van alle staatssecretarissen. Voor de analyse betreffende de

*verdeling van de posten van staatssecretaris per gegroepeerd ministerie*⁴ (hoofdstuk 4.2.7) is het aantal keren dat er een staatssecretaris-post aanwezig was in een gegroepeerd ministerie gedeeld door het totale aantal keren dat het gegroepeerde ministerie aanwezig was in de kabinetten.

3.5.2 Semigestructureerde interviews

De zes afgenomen semigestructureerde interviews zijn als volgt geanalyseerd. De audio-opnamen van de interviews zijn per respondent samenvattend getranscribeerd en elke respondent heeft een eigen respondentnummer gekregen (R1, R2, etc.). Vervolgens zijn per deelperspectief de belangrijkste inzichten gedestilleerd, door middel van het markeren van de uitspraken die informatie bevatten over de drie thema's (invulling van de 'waakhond'- en 'geleidehond'-functie, de rol van vakinhoudelijke expertise en de ervaren autonomie).

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Het is noodzakelijk dat de validiteit en betrouwbaarheid van het gedane onderzoek zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Dit zorgt ervoor dat het onderzoek gerepliceerd kan worden en dat de resultaten daadwerkelijk weergeven wat getracht is te meten.

Gezien de beperkte tijd die beschikbaar is voor de scriptie, kon er maar een beperkt aantal interviews worden afgenomen in verhouding tot de totale populatie van staatssecretarissen. Dit zorgt ervoor dat het *kwalitatieve* gedeelte van deze scriptie niet gegeneraliseerd kan worden naar een bredere context, waardoor de externe validiteit voor dit gedeelte van het onderzoek gering is. Dit is niet problematisch gezien het doel van de interviews niet het generaliseren is, maar om een diepgaand beeld te krijgen van de verschillende perspectieven. Hiervoor zijn interviews juist zeer geschikt, omdat er doorgevraagd kan worden. De interne validiteit van het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek wordt gewaarborgd doordat de interviews semigestructureerd zijn en daarbij systematisch is getracht te meten.

Het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek neemt alle staatssecretarissen mee die er in de afgelopen veertig jaar geweest zijn; voor dit gedeelte is het tegemoet komen aan de externe validiteit geen probleem omdat de hele relevantie populatie meegenomen wordt in de analyse. Ook de interne validiteit is grotendeels gewaarborgd, omdat indicatoren voor de staatssecretaris als 'waakhond' en als vakinhoudelijke experts, gebaseerd zijn op de indicatoren die in eerdere onderzoeken zijn gebruikt.

Door de *mixed-methods*-aanpak van dit onderzoek komen de bevindingen van meerdere bronnen, wat de interne validiteit van dit onderzoek ook verhoogt, omdat de data zo getrianguleerd worden. De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt in zekere mate gewaarborgd doordat de statistische analyse gebaseerd wordt op een systematische verzameling

⁴ Zie voetnoot 3

van (openbare) data, waardoor een replicatie van dit gedeelte van het onderzoek goed mogelijk is. Het kwalitatieve gedeelte zal inherent een suboptimale mate van betrouwbaarheid kennen omdat er door de semigestructureerde aard van de interviews enerzijds afgeweken kan worden van het interviewscript en anderzijds een interpretatie wordt gegeven aan de data, waardoor een volledige replicatie wellicht minder goed mogelijk is.

4. De staatsrechtelijke, politieke en sociale positie van de staatssecretaris in Nederland

Om een goed beeld van het staatssecretariaat te verkrijgen, is het belangrijk om te weten hoe het staatssecretariaat is ontstaan en wat de functie precies inhoudt.

Staatssecretarissen bieden een ondersteuning aan de minister bij het politiek leiden van een ministerie (Parlement, z.j.-c). Ook al zijn zij verantwoordelijk voor een specifiek beleidsterrein, de minister blijft medeverantwoordelijk (Parlement, z.j.-c). De formele positie van de staatssecretaris is in de grondwet vastgelegd. Artikel 46, tweede lid, stelt: “Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister” (De Nederlandse Grondwet, z.j.). Staatssecretarissen zijn geen lid van de ministerraad; weliswaar kunnen staatssecretarissen worden uitgenodigd voor een overleg van de ministerraad, maar de staatssecretaris heeft hierin geen stemrecht (Parlement, z.j.-c). In de praktijk is deze hiërarchische verhouding tussen de staatssecretaris en minister echter minder scherp. Zoals Janse De Jonge stelt: “in de meeste gevallen gaat het veeleer om goede collegiale verhoudingen en werksfeer en worden minister en staatssecretaris als bestuurlijk koppel in de politiek beschouwd” (Janse De Jonge, 2019).

Er zijn enkele aanwijzingen die erop wijzen dat de bestuurlijke invloed van staatssecretarissen relatief groot is, zoals Van der Woude & Van Rossem (2015) ook al hebben belicht. Het takenpakket van staatssecretarissen doet namelijk “inhoudelijk overigens niet onder voor die van een minister” (Janse De Jonge, 2019). In een onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland (Nieuwenkamp, 2013), waarin ook topambtenaren geïnterviewd werden en kort ook voorbeelden van staatssecretaris naar voren kwamen, vallen ook enkele zaken op. Bijvoorbeeld het “geringe aantal staatssecretarissen met een enorme werklast” (Nieuwenkamp, 2013, p. 78). Ook wordt er een concreet voorbeeld van een staatssecretaris met vergaande verantwoordelijkheden aangehaald: “een staatssecretaris van BZ met ook ontwikkelingssamenwerking en de EU in zijn portefeuille, normaal kan dat niet” (Nieuwenkamp, 2013, p. 80).

4.1 Het ontstaan en de ontwikkeling van de functie van staatssecretaris

De functie van staatssecretaris is primair in het leven is geroepen om ministers van zware taken te ontlasten (Clerx, 1993; Janse De Jonge, 2019). Deze primaire functie wordt eveneens beaamd door Groeneveld (1989). Er wordt aangegeven dat er bij de invoering enige kritiek op de functie ontstond en onduidelijk was hoe de positie staatsrechtelijk in elkaar zat. Daarnaast is gebleken dat portefeuilles van de staatssecretarissen door de jaren heen nogal eens veranderden en dat de minister hier ook invloed op had (Clerx, 1993). Het ambt maakt dus ontwikkelingen door.

Groeneveld (1989) beschrijft in zijn boek het fenomeen van de staatssecretaris op gedetailleerde wijze. Ten eerste stelt Groeneveld dat de primaire doelstelling van het creëren van het ambt van staatssecretaris -de minister verlichten zonder het aantal departementen te vergroten- behaald is. Groeneveld merkt op dat de staatssecretaris niet alleen in het departement, maar ook in de Eerste en Tweede Kamer relatief zelfstandig kan functioneren. Een andere doelstelling van het staatssecretariaat was dat dit ambt een leerschool zou zijn voor het ministerschap (Groeneveld, 1989; Janse De Jonge, 2019). Dit was ook in het Verenigd Koninkrijk het geval (Theakston et al., 2014). Echter, van alle staatssecretarissen die er tot 1986 waren, waren bij het verschijnen van Groenevelts publicatie slechts 23% later minister geworden. Omgedraaid bleek dat 19% van alle ministers tot 1988, eerder staatssecretaris was (Groeneveld, 1989, p. 442). De doelstelling van het staatssecretariaat als leerschool voor het ministerschap was volgens Groeneveld dus niet bereikt. Een andere ontwikkeling betreft de aanstelling van de staatssecretaris. In de eerste tien jaar van het bestaan van het ambt, was de aanstelling een persoonlijke zaak van de minister; daarna werd het ambt steeds meer een zaak van de kabinetsformatie. Tijdens de kabinetsformaties van 1977 en 1981 werden staatssecretarissen ook zoveel mogelijk bij ministers van een andere politieke partij ondergebracht (Groeneveld, 1989, p. 445-448), “om het door die ministers te voeren beleid in de gaten te houden en daarop vanuit eigen partijpolitieke invalshoek zoveel mogelijk invloed uit te oefenen” (Groeneveld, 1989, p. 448). De ‘waakhond’-functie wordt door Groeneveld dus ook erkend, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat er in de praktijk een goede verhouding tussen de minister en de staatssecretaris was en dat departementale belangen zwaarder wogen dan “puur partijbelang” (Groeneveld, 1989, p. 448).

Een samenhangende waarneming, is het feit dat sinds de aanstelling van staatssecretarissen onderdeel is geworden van de kabinetsformatie, het aantal staatssecretarissen is toegenomen (Groeneveld, 1989). Mogelijk kan dit verklaard worden door de aanname dat de functie van staatssecretaris ook gecreëerd kan worden om het aantal banen in het kabinet te vergroten, wat in Italië het geval lijkt te zijn geweest (Lipsmeyer & Pierce, 2011, p. 1154). Ook de mate van politiek ervaren staatssecretarissen -in tegenstelling tot vakinhoudelijke experts- is toegenomen in de betreffende periode (Groeneveld, 1989). Waar volgens Groeneveld in de jaren vijftig en in zekere mate ook de jaren zestig de “niet-politieke vakbekwaamheid” van primair belang was bij de aanstelling van staatssecretarissen, is er vanaf de jaren zeventig “duidelijk sprake van dat een politieke achtergrond min of meer een vereiste is” (Groeneveld, 1989, p. 455-456). Wellicht wijst dit op een zekere politisering van het ambt. Of deze politisering heeft doorgezet, zal blijken uit de analyse.

4.2 Sociale, politiek-bestuurlijke en professionele achtergronden

Voordat de drie deelvragen zullen worden beantwoord, zal er via beschrijvende statistiek allereerst gekeken worden naar enkele algemene sociale en politieke kenmerken van de staatssecretarissen in de onderzochte periode. Er zal gefocust worden op de opleidingsachtergronden en (politieke) werkervaring van staatssecretarissen; dit versterkt de inzichten over de professionele achtergrond van staatssecretarissen. Ook zal gekeken worden naar het vroegtijdig aftreden van staatssecretarissen en de verdeling van staatssecretarissen over ministeries; dit geeft een beter inzicht in hun politieke positie. Tevens zal het staatssecretariaat als opstap naar het ministerschap bestudeerd worden (hetgeen zoals in het vorige kopje beschreven is ook een doel kan zijn van de staatssecretaris).

4.2.1 Opleidingsachtergrond

Staatssecretarissen zijn relatief hoog opgeleid. Een grote meerderheid van de staatssecretarissen (128, oftewel 71%) in de onderzochte periode heeft minimaal een universitaire masteropleiding afgerond.

Onderstaande tabel (tabel 5) geeft aan hoe vaak staatssecretarissen een bepaalde opleiding hebben genoten. Hieruit blijkt dat rechtsgeleerdheid verreweg de meest genoten studie is onder staatssecretarissen (58 van de 181 staatssecretarissen hebben rechtsgeleerdheid gestudeerd, oftewel 32%). Deze bevinding is in lijn met de bevinding van Silveira (2016, p. 24), dat rechtsgeleerdheid één van de meest genoten studies is onder de onderzochte Portugese staatssecretarissen. Bovendien is deze bevinding ook in lijn met het theoretische inzicht dat juridische kwaliteiten een belangrijke competentie zijn voor politici, waaronder staatssecretarissen (Silveira, 2016, p. 25).

Na rechtsgeleerdheid betreft de meest genoten opleiding politieke en bestuurswetenschappen (41 van de 181 staatssecretarissen hebben een opleiding politicologie of bestuurskunde genoten, oftewel 23%). Daarnaast zijn economie en bedrijfskunde veel vertegenwoordigd (37 van de 181 staatssecretarissen hebben een (bedrijfs)economische opleiding gevolgd, oftewel 20%). Dat politieke en bestuurswetenschappen een relatief groot aandeel vormen in de opleidingen van staatssecretarissen is wellicht ook niet verwonderlijk, omdat de functie van staatssecretaris een beroep is midden in een politiek-bestuurlijke context. Economie en bedrijfskunde zijn ook opleidingen die wellicht zeer geschikt zijn voor een bewindspersoon, gezien veel beleid direct of indirect te maken heeft met economische vraagstukken (zoals eerder benoemd in hoofdstuk 3.3.2). Van de 181 staatssecretarissen hebben er 111 staatssecretarissen hetzij rechtsgeleerdheid, politicologie/bestuurskunde, of economie/bedrijfskunde gevolgd. Samen vormen deze studies dus 61% van de opleidingsachtergrond van de onderzochte staatssecretarissen.

Technische en exacte studies, zoals scheikunde en elektrotechniek, komen op de vierde plaats, gevolgd door de geesteswetenschappen, waar geschiedenis en talen onder vallen, en sociale wetenschappen, waaronder sociologie.

Tabel 5 Opleidingsachtergrond van staatssecretarissen⁵

Opleidingsachtergrond van de staatssecretarissen		
Opleiding	Observaties	Percentage t.o.v. totale aantal staatssecretarissen
Recht	58	32%
Politicologie en bestuurskunde	41	23%
Economie en bedrijfskunde	37	20%
Technische en exacte studies	26	14%
Geesteswetenschappen	21	12%
Sociale wetenschappen	18	10%
Anders/geen opleiding	17	9%
Geneeskunde en medische opleidingen	7	4%
Defensie-opleidingen	7	4%

4.2.2 Werkervaring

Op basis van de categorieën van bedrijfstakken en branches die onderscheiden worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2019), kunnen de carrières van de staatssecretarissen voor aanvang van hun ambtsperiode gegroepeerd worden naar sectoren. Tabel 6 geeft aan in hoeveel gevallen een staatssecretaris werkzaam is geweest in een bepaalde sector⁶.

Tabel 6 Branches waar staatssecretarissen werkervaring hebben opgedaan

Werkervaring van de staatssecretarissen		
Bedrijfstak/sector	Observaties	Percentage t.o.v. totale aantal staatssecretarissen
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	170	94%
Onderwijs en onderzoek	60	33%
Overige dienstverlening	45	25%
Specialistische zakelijke dienstverlening	36	20%
Industrie	14	8%
Informatie en communicatie	13	7%
Financiële instellingen	11	6%
Groot- en detailhandel	9	5%
Extraterritoriale organisaties en lichamen	9	5%
Gezondheids- en welzijnszorg	8	4%
Winning van delfstoffen	7	4%
Vervoer en opslag	7	4%
Cultuur, sport en recreatie	3	2%

⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige staatssecretarissen meerdere studies hebben genoten, waardoor het totale aantal genoten opleidingen groter is dan het totale aantal staatssecretarissen. De percentages gaan over het aandeel van één opleidingscategorie ten opzichte van het totale aantal staatssecretarissen.

⁶ Een groot deel van de staatssecretarissen heeft voor hun aantreden gewerkt in meerdere sectoren. Hierdoor tellen de percentages op tot meer dan 100%. De percentages gaan over het aandeel van één sector ten opzichte van het totale aantal staatssecretarissen.

Nagenoeg alle onderzochte staatssecretarissen (170 van de 181, oftewel 94%) hebben voor hun aantreden ervaring opgedaan in het openbaar bestuur, door bijvoorbeeld een baan als politicus of ambtenaar. Omdat het ambt van staatssecretaris een functie in het hart van het openbaar bestuur is, en bovendien een snijvlak vormt tussen politiek en ambtenarij, is deze bevinding niet verwonderlijk.

Opvallend is het relatief grote aantal staatssecretarissen dat uit de onderwijssector afkomstig is. Met 60 van de 181 staatssecretarissen, oftewel 33%, komt de sector van het onderwijs in brede zin, van docent in het basisonderwijs tot hoogleraar aan een universiteit en wetenschappelijke onderzoekers, veel voor. In Portugal kwam het beroep van universitair docent overigens het meest voor bij de werkervaring van de Portugese staatssecretarissen (Silveira, 2016, p. 26), wat het beeld bevestigt dat bestuurders daar vaak geworven worden vanuit de universiteiten (Silveira, 2016, p. 27). Wellicht is dit ook in Nederland het geval.

Op de derde plaats van meest voorkomende branches staat de overige dienstverlening, waar bijvoorbeeld belangenorganisaties, bestuursfuncties in politieke partijen en vakbonden onder vallen. 45 van de onderzochte staatssecretarissen (25%) hebben hierin werkervaring opgedaan. Deze branche is vaak ook verbonden met de politieke praktijk; om belangen te behartigen wordt vaak de politieke arena opgezocht en wordt daar onderhandeld. Een staatssecretaris heeft ook te maken met deze zaken.

Op de vierde plaats, met 36 staatssecretarissen die hier werkervaring in hebben (20%), staat specialistische zakelijke dienstverlening. Hieronder vallen bijvoorbeeld advocaten en managementadviseurs. Deze sector leent zich wellicht ook goed voor een bestuurlijke functie; een ministerie is een grote publieke organisatie die goed gemanaged moet worden; werkervaring als bijvoorbeeld managementadviseur kan hier wellicht bij helpen.

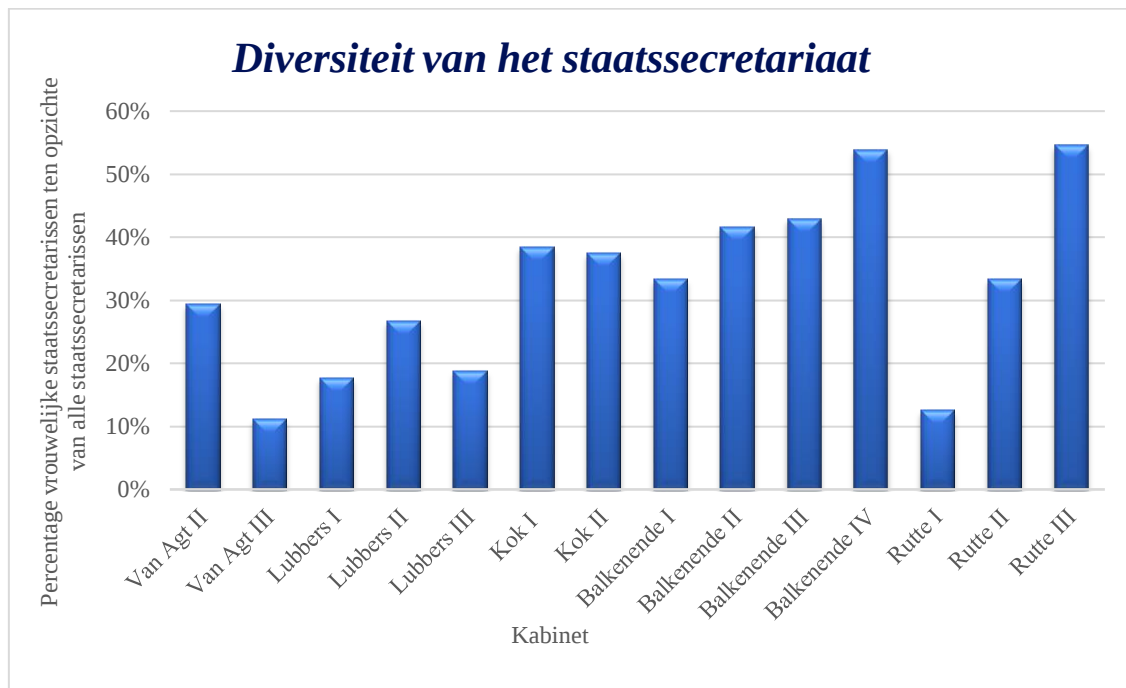
Zoals eveneens te zien is in tabel 6, hebben relatief kleine percentages staatssecretarissen een achtergrond in de industrie (bijvoorbeeld als manager bij een fabriek), in de informatie- en communicatie-branche (bijvoorbeeld als journalist), in financiële instellingen, in de groot- en detailhandel (denk aan winkelketens), extraterritoriale organisaties (internationale organisaties zoals de Europese Unie), de gezondheids- en welzijnszorg (bijvoorbeeld in ziekenhuizen), de delfstoffenbranche (in dit geval Shell, bijvoorbeeld als manager), de vervoersbranche en de sector van cultuur, sport en recreatie.

4.2.3 Geslacht

Een overgrote meerderheid (68%) van alle staatssecretarissen in de onderzochte periode is mannelijk; de onderzochte kabinetten telden in totaal 123 mannelijke staatssecretarissen en 58 vrouwelijke staatssecretarissen. Het aandeel mannen dat het staatssecretariaat heeft vervuld is dus ruim twee keer zo groot als het aantal vrouwen. Zoals figuur 2 laat zien is er over het algemeen een trend te zien in een toename van het percentage vrouwelijke staatssecretarissen, zoals te zien in onderstaand figuur. Het kabinet Rutte I vormt een grote trendbreuk, met maar één vrouwelijke staatssecretaris in een kabinet met acht staatssecretarissen. Het huidige kabinet

Rutte III kent echter het hoogste percentage vrouwelijke staatssecretarissen van de onderzochte periode.

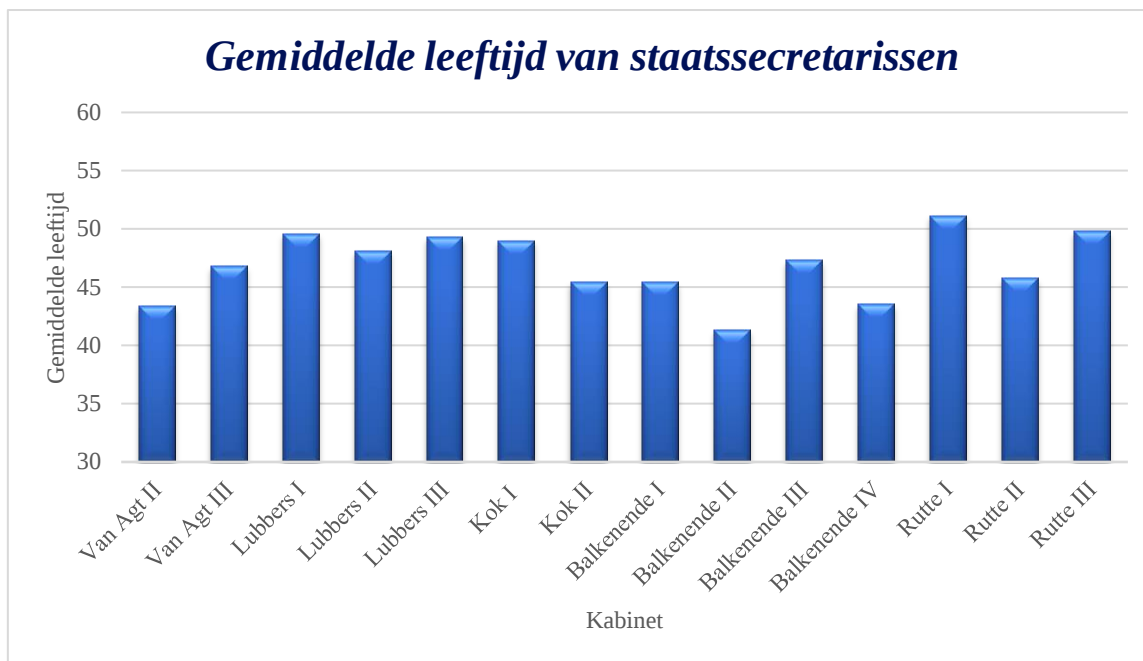
In het kader van het honderdjarig bestaan van het vrouwenkiesrecht in 2019, is er een onderzoek uitgevoerd naar de deelname van vrouwen in het openbaar bestuur. Hieruit kwam naar voren dat er bijna altijd meer mannelijke ministers dan mannelijke staatssecretarissen waren, waardoor “blijkt dat ondanks de toename van vrouwen in het kabinet, zij verhoudingsgewijs vaker de lichtere posten bezetten” (De Jong, 2019, p. 20).



Figuur 2 Percentage vrouwelijke staatssecretarissen ten opzichte van het totale aantal staatssecretarissen, per kabinet. *Noot:* het gemiddelde percentage in de gehele onderzochte periode bedraagt 32%

4.2.4 Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van alle onderzochte staatssecretarissen was bij aanvang van hun ambt 46 jaar. De Nederlandse staatssecretarissen zijn in Nederland bij aanvang van hun benoeming gemiddeld iets ouder dan de Portugese staatssecretarissen, die bij aanvang gemiddeld 43 jaar zijn (Silveira, 2016, p. 24). Zoals te zien in figuur 3 was het kabinet Rutte I met een gemiddelde leeftijd van de staatssecretarissen van 51 jaar het kabinet met gemiddeld de oudste staatssecretarissen, terwijl de staatssecretarissen in het kabinet Balkenende II met een gemiddelde leeftijd van 41 jaar gemiddeld de jongste staatssecretarissen vormden. De jongste staatssecretaris was 32 jaar bij haar aantreden (Melanie Schultz van Haegen), terwijl de oudste staatssecretaris 73 jaar was bij haar aantreden (Ankie Broekers-Knol). Zoals figuur 3 laat zien, is de gemiddelde leeftijd van de staatssecretarissen relatief stabiel.



Figuur 3 Gemiddelde leeftijd staatssecretarissen bij aanvang van hun ambtsperiode per kabinet. *Noot:* de gemiddelde leeftijd in de gehele onderzochte periode bedraagt 47 jaar

4.2.5 Politieke ervaring van staatssecretarissen

Een overgrote meerderheid van de staatssecretarissen had voor hun aantreden politieke ervaring door een vertegenwoordigende of uitvoerende politieke functie op lokaal, regionaal, nationaal of Europees niveau, zoals gemeenteraadslid, lid van de Gedeputeerde Staten of een eerdere functie van staatssecretaris of minister. Van de 181 staatssecretarissen waren er 157 die een eerdere politieke functie hadden bekleed; in 86% van de gevallen kwam dit voor.

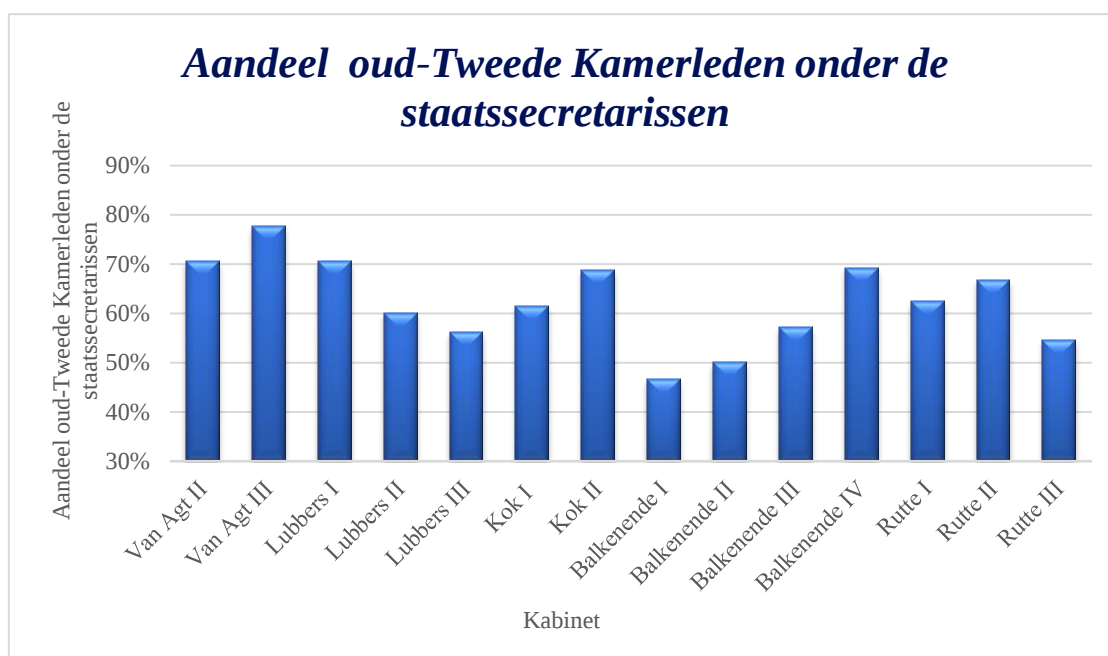
Tabel 7 laat zien hoe vaak de politieke functies voorkwamen onder de onderzochte staatssecretarissen, voordat zij het staatssecretariaat bekleedden. Een grote meerderheid van de staatssecretarissen had voor het aantreden ervaring in de landelijke politiek. Van de 181 staatssecretarissen waren er 113 Tweede Kamerlid geweest (62%). Dit relatief grote aantal voormalig Tweede Kamerleden die de functie van staatssecretaris vervulden is wellicht niet verwonderlijk. Staatssecretarissen leggen verantwoording af aan de Tweede Kamer en verdedigen er wetsvoorstellen. Daarbij kunnen kennis van en ervaring in de Tweede Kamer goed van pas komen.

Meer dan één derde van de staatssecretarissen (64, oftewel 35%) had ervaring in de gemeenteraad. 55 staatssecretarissen waren voor hun ambtsperiode al eerder bewindspersoon geweest (30%) en hebben daarmee ervaring in het politiek leiden van een ministerie. Geen enkele staatssecretaris is in de onderzochte periode eerder als Commissaris van de Koning(in) werkzaam geweest.

Tabel 7 Politieke functies van staatssecretarissen voor aanvang van hun ambt⁷

<i>Politieke functies van de staatssecretarissen</i>		
Politieke functie	Observaties	Percentage t.o.v. totale aantal staatssecretarissen
Tweede Kamerlid	113	62%
Gemeenteraadslid	64	35%
Bewindspersoon landelijk	55	30%
Wethouder	33	18%
Provinciale Statenlid	30	17%
Burgemeester	13	7%
Gedeputeerde	11	6%
Europees Parlementslid	10	6%
Eerste Kamerlid	8	4%
Commissaris van de Koning(in)	0	0%

Figuur 4 laat per kabinet het aandeel staatssecretarissen zien dat eerder een Tweede Kamerlidmaatschap heeft vervuld. Met uitzondering van het kabinet Balkenende I bestaat elk kabinet uit minstens 50% staatssecretarissen die ervaring hebben in de Tweede Kamer. Het kabinet Balkenende I heeft met 47% oud-Tweede Kamerleden het geringste aantal voormalig Tweede Kamerleden. Dit kan wellicht verklaard worden doordat dit kabinet mede gevormd werd door bewindsliden van de LPF, die tot dan toe niet waren vertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Parlement, z.j.-d).



Figuur 4 Voormalig Tweede Kamerleden als staatssecretaris. Noot: het gemiddelde aandeel in de gehele onderzochte periode bedraagt 62%

⁷ Omdat veel staatssecretarissen meerdere politieke functies hebben genoten tellen de percentages op tot boven 100%

4.2.6. *Het staatssecretariaat als opstap naar het ministerschap*

Zoals eerder opgemerkt, was één van de doelstellingen van het staatssecretariaat om als leerschool te dienen voor het ministerschap (Groeneveld, 1989, p. 442). Om na te gaan in hoeverre het ambt van staatssecretaris een opstap vormt naar het ambt van minister, zal gekeken worden in hoeverre individuele staatssecretarissen minister zijn geworden. Dit is gedaan voor alle onderzochte kabinetten, met uitzondering van het kabinet Rutte III, omdat dit kabinet nog steeds zitting heeft. Vanwege langdurige ziekte van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ollongren, zijn twee staatssecretarissen (Raymond Knops en Stientje van Veldhoven-van der Meer) tijdelijk minister geworden. Daarnaast wordt staatssecretaris Tamara van Ark in juli 2020 minister voor Medische Zorg (NOS, 2020). Deze drie staatssecretarissen zijn niet meegenomen omdat zij zitting hebben in het kabinet Rutte III. Ook is in plaats van naar de 181 staatssecretarissen gekeken naar de 131 individuele personen die het ambt hebben vervuld (exclusief het kabinet Rutte III zijn dat er 120).

Uit de analyse is gebleken dat van de 120 individuen die het staatssecretariaat tot en met het kabinet Rutte II hebben bekleed, 35 individuen na hun staatssecretariaat minister zijn geworden, oftewel 29%. Daarmee verschilt deze bevinding weinig ten opzichte van de bevinding van Groeneveld (1989); daar bleek dat sinds de invoering van het staatssecretariaat in 1948 tot 1986, slechts 23% later minister is geworden. Groeneveld stelde dat het staatssecretariaat dus niet voldeed aan één van de doelstellingen om als opstap tot het ministerschap te dienen. Met de huidige gegevens blijkt dat deze doelstelling nog steeds niet duidelijk wordt gehaald, ondanks dat het percentage wel is toegenomen.

4.2.7. *Het aftreden van staatssecretarissen*

In de media en publieke opinie lijkt soms het beeld te heersen dat de positie van staatssecretarissen kwetsbaarder is dan de positie van ministers, omdat staatssecretarissen vaak de moeilijke dossiers toegedeeld lijken te krijgen. Zo stelt Breedveld (1993) in de *Trouw* dat het “inmiddels regel is geworden de ongekleurde baasjes naar het front te sturen opdat de minister schone handen houdt” (Breedveld, 1993). Recent werd eveneens gesuggereerd dat staatssecretarissen door hun moeilijke dossiers kwetsbaarder zijn. Zo werd opgemerkt dat Barbara Visser, staatssecretaris in het kabinet Rutte III, kritiek van de Kamer kreeg op de dossiers waar zij verantwoordelijk voor is, terwijl haar minister, Ank Bijleveld, “goede sier” maakte door grote lijnen te schetsen (Trouw, 2019). Daarom wordt opgemerkt:

“Het lijkt de droom van iedere minister: een staatssecretaris die de hoofdpijndossiers op zich neemt, die je voor het wekelijkse vragenuurtje naar de Tweede Kamer kunt sturen om tekst en uitleg te geven over het laatste incident op het ministerie” (Trouw, 2019).

Tabel 8 geeft aan hoe vaak een vroegtijdig aftreden van een staatssecretaris is voorgekomen en wat hiervan de reden is. Van de 181 onderzochte staatssecretarissen, traden er 47 staatssecretarissen voor het einde van de kabinetsperiode af. Dat betekent dat meer dan een kwart van het aantal staatssecretarissen tussentijds is afgetreden. Echter, bijna de helft van deze

vroegtijdig afgetreden staatssecretarissen (23, oftewel 13%), zijn afgetreden vanwege een politieke benoeming tijdens hun ambtstermijn; zo’n aftreden heeft dus niet te maken met een vertrouwensverlies. Denk aan staatssecretaris van Justitie Job Cohen (PvdA), die tijdens zijn ambtsperiode in het kabinet Kok II benoemd werd tot burgemeester. Zeven staatssecretarissen stapten op na een conflict binnen het kabinet; dit gebeurde bijvoorbeeld bij alle PvdA-staatssecretarissen in het kabinet Balkenende IV, na onenigheid over de militaire missie in Afghanistan. Zes staatssecretarissen traden af omdat zij in opspraak raakte door integriteitskwesties, zoals staatssecretaris van Defensie Jack de Vries (CDA), die in het kabinet Balkenende IV opstapte vanwege een affaire. Acht staatssecretarissen traden af vanwege hun politieke functioneren. Vijf vanwege een verlies van vertrouwen vanuit de Kamer, bijvoorbeeld staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Robin Linschoten (VVD) in het kabinet Kok I vanwege het in opspraak geraakte College van toezicht sociale zekerheid. Drie vanwege het nemen van de politieke verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Mark Harbers (VVD) in het kabinet Rutte III vanwege het uitbrengen van foutieve cijfers over misdrijven van asielzoekers. Twee staatssecretarissen traden af vanwege een conflict binnen hun eigen partij. Denk aan staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Elske Ter Veld (PvdA) in het kabinet Lubbers III, vanwege een gebrek aan communicatie naar de partij toe. Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Mark Rutte (VVD), trad in het kabinet Balkenende II af omdat hij was gekozen als partijleider van de VVD.

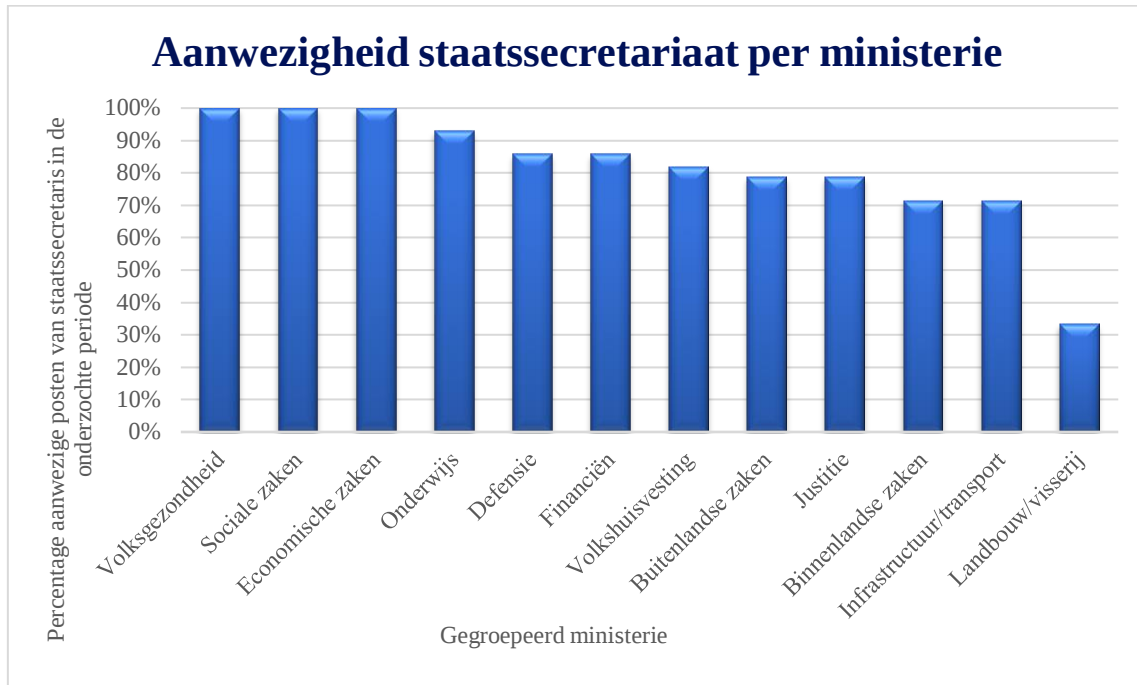
Deze scriptie is gefocust op staatssecretarissen en niet op ministers. Echter, om enig perspectief mee te nemen is het interessant te vermelden dat eerder empirisch onderzoek naar het aftreden van bewindspersonen in de periode 1956-2010 aantoonde dat staatssecretarissen in Nederland, ondanks de hypothese dat zij sneller aftreden dan ministers, “relatief veilig” zijn: “*they are 70 per cent less likely to face a call for resignation*” (Bovens et al., 2015, p. 19-20). Het “valt op dat de sneuvelkansen van staatssecretarissen niet structureel hoger zijn dan die van ministers” (Bovens et al., 2010, p. 331).

Tabel 8 Aftreden van staatssecretarissen

<i>Vroegtijdig aftreden van staatssecretarissen</i>		
Reden aftreden	Observaties	Percentage t.o.v. totale aantal staatssecretarissen
Geen vroegtijdig aftreden	134	74%
Benoeming in andere functie	23	13%
Conflict binnen kabinet	7	4%
Integriteitskwesties en opspraak	6	3%
Opzegging van vertrouwen	5	3%
Politieke verantwoordelijkheid	3	2%
Conflict binnen partij	2	1%
Persoonlijke redenen	1	1%

4.2.8 De verdeling van staatssecretariaten over de ministeries

Nagenoeg alle ministeries worden in de onderzochte kabinetten vaak ondersteund door staatssecretarissen. Onderstaande figuur (figuur 5) laat zien hoe vaak een ministerie in de onderzochte veertien kabinetten één of meerdere staatssecretarissen onder zich had.



Figuur 5 Staatssecretarissen per ministeriële beleidsportefeuille

De ministeries van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Economische Zaken zijn in alle onderzochte kabinetten van staatssecretarissen voorzien. Het ministerie van Onderwijs is in alle kabinetten, op Rutte III na, ook van een staatssecretaris voorzien. De ministeries van Financiën en Defensie zijn beiden in twaalf van de veertien kabinetten door een staatssecretaris bijgestaan (86%). In de kabinetten Balkenende III, Rutte I en Rutte II was er geen staatssecretaris voor Buitenlandse zaken; in de overige kabinetten was deze positie wel vervuld; in 79% van de kabinetten was er dus een staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. De portefeuille van Justitie is in alle kabinetten, met uitzondering van de kabinetten Balkenende I tot en met Balkenende III niet door een staatssecretaris bijgestaan (eveneens 79%). De portefeuilles betreffende Binnenlandse Zaken en Infrastructuur/transport zijn beiden in tien van de veertien kabinetten door een staatssecretaris bijgestaan (71%). In negen van de veertien kabinetten was er een staatssecretaris geplaatst op het ministerie van Volkshuisvesting. Omdat dit ministerie in de kabinetten Rutte I, II en III is opgeheven, is er in 82% van de kabinetten waar het ministerie wel aanwezig was een staatssecretaris-post geweest. Het ministerie waar het minst vaak een staatssecretaris aanwezig was, betreft Landbouw/visserij, waar in vier van de twaalf kabinetten waarin dit ministerie bestond een staatssecretariaat is vervuld (dat is in 33% van de gevallen).

5. ‘Waakhonden’, vakexperts en invloed: resultaten van de statistische analyses

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de statistische analyses inzake de drie behandelde perspectieven over staatssecretarissen worden gepresenteerd.

5.1 Perspectief 1 ‘Waakhonden’ en ‘geleidehonden’

In de onderzochte periode werden staatssecretarissen gemiddeld in 78% van de gevallen gekoppeld aan een minister van een andere partij, oftewel in 141 van de 181 gevallen. Meer dan driekwart van de onderzochte staatssecretarissen heeft dus in potentie de rol van ‘waakhond’ en/of ‘geleidehond’ vervuld. Wel zijn er duidelijke verschillen te zien in het percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister tussen kabinetten door de tijd heen.

5.1.1. Ontwikkelingen door de tijd heen

Zoals te zien is in figuur 6, telde het kabinet Van Agt III het laagste aantal staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister, met iets meer dan de helft (56%) van de staatssecretarissen, oftewel vijf van de negen staatssecretarissen. Vanaf het kabinet Kok I en met uitzondering van de kabinetten Rutte I en II, werden staatssecretarissen in meer dan 80% van de gevallen gekoppeld aan een minister van een andere partij. In de kabinetten Balkenende II en Rutte III werden zelfs alle staatssecretarissen (100%) gepositioneerd bij een minister van een andere partij.

In de kabinetten Van Agt II tot en met Kok II (1981-2002), hadden staatssecretarissen gemiddeld in 69% van de gevallen een minister van een andere partij naast zich. Vanaf het kabinet Van Agt II tot het kabinet Lubbers III was dit percentage staatssecretarissen afkomstig van een andere partij dan hun minister gemiddeld 61%. Vanaf het kabinet Balkenende I tot en met het kabinet Rutte III (2002-2020), is dit percentage opgelopen tot 87%. Er lijkt door de jaren heen dus een trend plaats te vinden van een toename van het aantal staatssecretarissen van een andere partij dan van hun minister⁸.

⁸ Wellicht speelt het aantal coalitiepartijen hierbij ook een rol. Immers, hoe meer partijen deelnemen in de coalitie, hoe groter de kans dat staatssecretarissen afkomstig zijn van een andere partij dan hun minister als men hen willekeurig verdeelt. Zo wordt het kabinet Rutte III (100% staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister) gevormd door wel vier coalitiepartijen, terwijl de kabinetten Van Agt III tot en met Lubbers III (gemiddeld 59% staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister) werden gevormd door ‘slechts’ twee partijen (Parlement, z.j.-b).



Figuur 6 Aandeel staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister per kabinet. *Noot:* het gemiddelde aandeel staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister in de gehele onderzochte periode is 78%

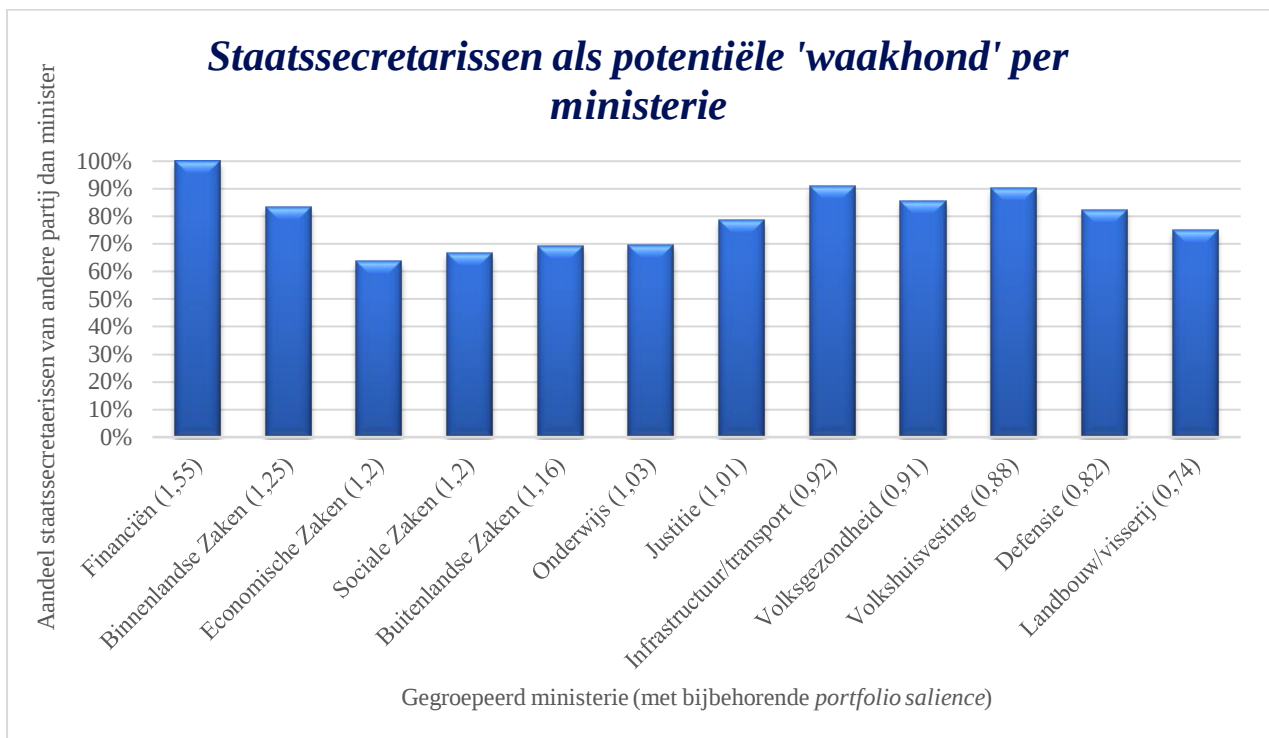
5.1.2. Belang van ministeriële portfolio's

Na de scores van het belang (*portfolio salience*) van de ministeriële portefeuilles te hebben gekoppeld aan de posities van de staatssecretarissen en de percentages staatssecretarissen van een andere partij hieraan te verbinden, kunnen de volgende resultaten worden weergegeven (zie ook figuur 7).

Wat opvalt is dat de portefeuilles van ministeries die als minder belangrijk worden gezien, in veel gevallen in verhouding meer staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister toebedeeld krijgen, dan de ministeries die als belangrijker worden gezien. Zo hebben de portefeuilles van Economische Zaken en Sociale Zaken slechts in respectievelijk 64% en 67% van de gevallen een staatssecretaris van een andere partij dan hun minister, terwijl zij met een *portfolio salience* van 1,2, beiden als 20% belangrijker dan een gemiddelde ministeriële portefeuille worden gezien. Dit terwijl de staatssecretarissen bij de portefeuilles van Infrastructuur/Transport en Volkshuisvesting (respectievelijk een *portfolio salience* van 0,92 en 0,88, waarmee ze als minder belangrijk dan gemiddeld worden gezien), in 90% van de gevallen van een andere partij dan hun minister komen.

Een grote uitzondering op dit beeld betreft de portefeuille van Financiën. Deze portefeuille wordt verreweg als het belangrijkste gezien, met een *portfolio salience* van 1,55, waarmee hij als 55% belangrijker dan gemiddeld wordt gezien. In alle gevallen (100%), is de staatssecretaris op deze portefeuille afkomstig van een andere partij dan hun minister. Deze bevinding is wel in lijn met de theoretische inzichten. De één na belangrijkste portefeuille, Binnenlandse Zaken (met een *portfolio salience* van 1,25) wordt met 83%, na Financiën en de 'minder belangrijke'

portefeuilles Infrastructuur, Volksgezondheid en Volkshuisvesting, het vaakst bekleed door een staatssecretaris afkomstig van een andere partij dan de minister. Dit ligt boven het gemiddelde percentage staatssecretarissen van een andere partij (78%).



Figuur 7 Percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister per ministerie en *portfolio salience*

Er is statistisch gezien nauwelijks een verband waar te nemen tussen het belang van het ministerie en een staatssecretaris van een andere partij. Met een correlatiecoëfficiënt van 0,06 is er een zeer zwak, positief verband te zien tussen het belang van de ministeries en het aandeel van staatssecretarissen van een andere partij dan van de minister ten opzichte van het totale aantal staatssecretarissen. Tussen het verband met een staatssecretaris van een andere partij dan de minister in absolute termen enerzijds en het belang van het ministerie anderzijds is het verband nog zwakker (0,02). Tot slot is er ook nauwelijks een verschil waar te nemen in de gemiddelde *portfolio salience* van de ministeries waar staatssecretarissen van een andere partij dan de minister zaten (1,093) en de gemiddelde *portfolio salience* van de ministeries waar staatssecretarissen van dezelfde partij als de minister zaten (1,085). De *portfolio salience* van de ministeries waar staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister verantwoordelijk voor zijn is iets groter dan de *portfolio salience* van de ministeries waar staatssecretarissen van dezelfde partij als hun minister verantwoordelijk voor zijn. Het verschil is echter 0,008 en is dus verwaarloosbaar.

5.1.3. Samenvatting en deelantwoord

Uit de kwantitatieve analyse is gebleken dat staatssecretarissen in de afgelopen veertig jaar in bijna 80% van de gevallen van een andere partij dan hun minister afkomen en daarmee in potentie een ‘waakhond’- en ‘geleidehond’-rol kunnen vervullen. In het huidige kabinet, Rutte III, is dit zelfs bij elk staatssecretariaat het geval. Er is een trend waar te nemen van een toenemend aantal staatssecretarissen die afkomstig zijn van een andere partij dan van de minister. Kijkend naar het aantal staatssecretarissen afkomstig van een andere partij dan hun minister per ministeriële portefeuille, is er een zeer zwak, maar positief verband waar te nemen tussen een potentiële ‘waakhond’-staatssecretaris en het belang van het ministerie.

5.2 Perspectief 2 Vakinhoudelijke expertise

Zoals eerder benoemd, kan er onderscheid gemaakt worden in technische en thematische expertise. Er kan gesproken worden over technische expertise, als de genoten afgeronde opleiding overeenkomt met het werkkterrein van de staatssecretaris. Van thematische expertise is sprake als een staatssecretaris werkervaring heeft opgedaan op het terrein van (een deel van) zijn of haar portefeuille.

Een voorbeeld van een technisch expert betreft Wouter Bos (PvdA) die met zijn studie economie in het kabinet Kok II staatssecretaris van Financiën is geweest. Een voorbeeld van een thematisch expert is Ineke Lambers-Hacquebard (D66) die met haar werkervaring als beleidsmedewerker milieuzaken in het kabinet Van Agt II als staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne belast is geweest met milieuzaken. Een voorbeeld van een gecombineerde technisch en thematisch expert is Henk Koning (VVD), die in de kabinetten Lubbers I en Lubbers II staatssecretaris van Financiën is geweest, met fiscale zaken in zijn portefeuille. Koning had bij zijn aantreden zowel technische expertise door zijn opleiding belastingwetenschappen aan de Rijksbelastingacademie te Rotterdam, als thematische expertise door zijn carrière als adjunct-inspecteur en daarna inspecteur van 's Rijksbelastingen en als ambtenaar van het Bureau juridische zaken van de Belastingdienst. Een ander voorbeeld betreft Ton Frinking (CDA), die in het kabinet Lubbers III de positie van staatssecretaris van Defensie vervulde. Frinking bezat technische expertise door zijn officiersopleiding aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda; ook bezat hij thematische expertise door zijn functies als officier en commandant bij de Koninklijke Landmacht.

Andere voorbeelden van experts in hun vakgebied betreffen een staatssecretaris van Volksgezondheid die farmacie heeft gestudeerd en luitenant-apotheker is geweest alvorens de positie van staatssecretaris te bekleden, oud-docenten die de positie van staatssecretaris van Onderwijs bekleden en voormalig diplomaten die als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dienstdoen.

Een voorbeeld van een staatssecretaris zonder vakinhoudelijke expertise op hun beleidsterrein is Barbara Visser (VVD), die in het kabinet Rutte III staatssecretaris van Defensie is. Met een opleiding bedrijfseconomie en een carrière bij achtereenvolgens de belastingdienst, als

gemeenteraadslid, consultant, wethouder en Tweede Kamerlid, beschikt zij niet over vakinhoudelijke kennis over het Defensiebeleid.

Uit de analyse (tabel 9) blijkt dat van de totale populatie van onderzochte staatssecretarissen, een ruime meerderheid over vakinhoudelijke expertise aangaande hun portefeuilles bezit, namelijk 65%. Ruim een kwart van alle staatssecretarissen bezat bij hun aantreden over zowel technische als thematische expertise. Bijna één derde van alle staatssecretarissen bezat thematische expertise en 4% van de staatssecretarissen bezat technische expertise.

Tabel 9 De verdeling van vakinhoudelijke expertise over de staatssecretarissen

<i>Vakinhoudelijke expertise van staatssecretarissen</i>		
Vakinhoudelijke expertise	Observaties	Frequentie
Thematische expertise	63	35%
Geen vakexpertise	64	35%
Technische en thematische expertise	47	26%
Technische expertise	7	4%

5.2.1. Ontwikkelingen door de tijd heen

Alle kabinetten, met uitzondering van de kabinetten Kok II, Balkenende IV, Rutte II en Rutte III, bezaten in verhouding meer staatssecretarissen die als vakexperts kunnen worden beschouwd dan staatssecretarissen zonder vakinhoudelijke expertise op hun beleidsterrein, zoals te zien in figuur 8.



Figuur 8. Percentage staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise per kabinet. Noot: het gemiddelde aandeel staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise in de gehele onderzochte periode is 65%

Over het algemeen, met enkele uitschieters daargelaten, is er een dalende trend te zien in het aantal vakexperts onder de staatssecretarissen per kabinet. Zo bestaan de staatssecretarissen in de recentste vier onderzochte kabinetten (Balkenende IV tot en met Rutte III) uit gemiddeld 53% vakexperts, terwijl de staatssecretarissen uit de oudste vier onderzochte kabinetten (Van Agt II tot en met Lubbers II) uit gemiddeld 76% vakexperts bestaan. De trend die Groeneveld (1989) waarnam, dat vakinhoudelijke expertise een steeds minder belangrijk criterium is geworden, lijkt dus door te zetten.

Alle negen staatssecretarissen in het kabinet Van Agt III beschikten over vakinhoudelijke expertise. Dit kan mede verklaard worden doordat dit kabinet een overgangskabinet was, waarbij de bewindspersonen allen dienden in voorgaande kabinet (Parlement, z.j.-f). Hierdoor hebben staatssecretarissen vakinhoudelijke expertise opgedaan omdat ze al eerder eenzelfde post hadden.

Daarna bestonden de staatssecretarissen in het kabinet Balkenende III in verhouding uit de meeste experts: 86% van de staatssecretarissen in dat kabinet had inhoudelijke expertise. Het kabinet Rutte III bestond in verhouding uit het minste percentage experts; ruim 45% van de staatssecretarissen in dit kabinet beschikt over inhoudelijke expertise op hun beleidsterrein.

5.2.2. Vakexperts per ministerie

Kijkend naar het percentage vakexperts per ministerie (figuur 9), dan zijn er een aantal zaken waar te nemen. De staatssecretarissen op de ministeries van Justitie, Defensie, Financiën en Volksgezondheid bezitten allen over een relatief hoog percentage vakexperts (van 79% op Volksgezondheid, tot 93% op Justitie). Met een percentage van onder de 30% hebben de ministeries van infrastructuur/transport en landbouw het geringste aantal vakexperts. De overige ministeries hebben in 50% tot iets meer dan 60% van de gevallen een staatssecretaris met vakinhoudelijke expertise.



Figuur 9 Percentage staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise per ministerie

Wellicht is het percentage vakinhoudelijke experts bij het ministerie van Justitie zo hoog in vergelijking met andere ministeries omdat het bij uitstek een ministerie is waar juridische kennis van pas komt. De staatssecretarissen met deze portefeuille zijn bijvoorbeeld belast met privaatrecht en vreemdelingenrecht. Deze juridische kennis wordt verkregen door een rechtenopleiding, dat zoals eerder is opgemerkt de meest genoten opleiding onder staatssecretarissen is.

5.2.3. Samenvatting en deelantwoord

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat staatssecretarissen in de afgelopen veertig jaar in meer dan 60% van de gevallen over vakinhoudelijke expertise in hun beleidsterrein beschikten. Wel is dit percentage in de laatste kabinetten gedaald, tot slechts 45% vakinhoudelijke experts in het huidige kabinet Rutte III. De ministeries van Justitie, Defensie, Financiën en Volksgezondheid kennen het grootste aandeel staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise met respectievelijk meer dan 93%, 82%, 81% en 79%. De staatssecretarissen in de ministeries van Infrastructuur en Landbouw hadden met respectievelijk 27% en 25% het minste aantal vakinhoudelijke expertise.

5.3 Perspectief 3 Relatieve invloed en autonomie

Om naar de relatieve invloed van de staatssecretarissen te kijken, wordt de structuur van het ministerie in acht genomen: er wordt gekeken naar hoeveel van het totale aantal directoraten-generaal in een ministerie ter verantwoordelijkheid van de staatssecretaris zijn. Indien een

staatssecretaris geen directoraat-generaal onder zich heeft, wordt gekeken naar de afzonderlijke directoraten in het ministerie. Zo wordt de -formele- invloed binnen het ministerie in kaart gebracht. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat een staatssecretaris, naast zijn omschreven takenpakket, vaak ook is belast met “andere aangelegenheden waarvan behartiging door de minister aan hem wordt toevertrouwd”. Hierdoor is de werkelijke relatieve invloed waarschijnlijk groter dan hier wordt gemeten.

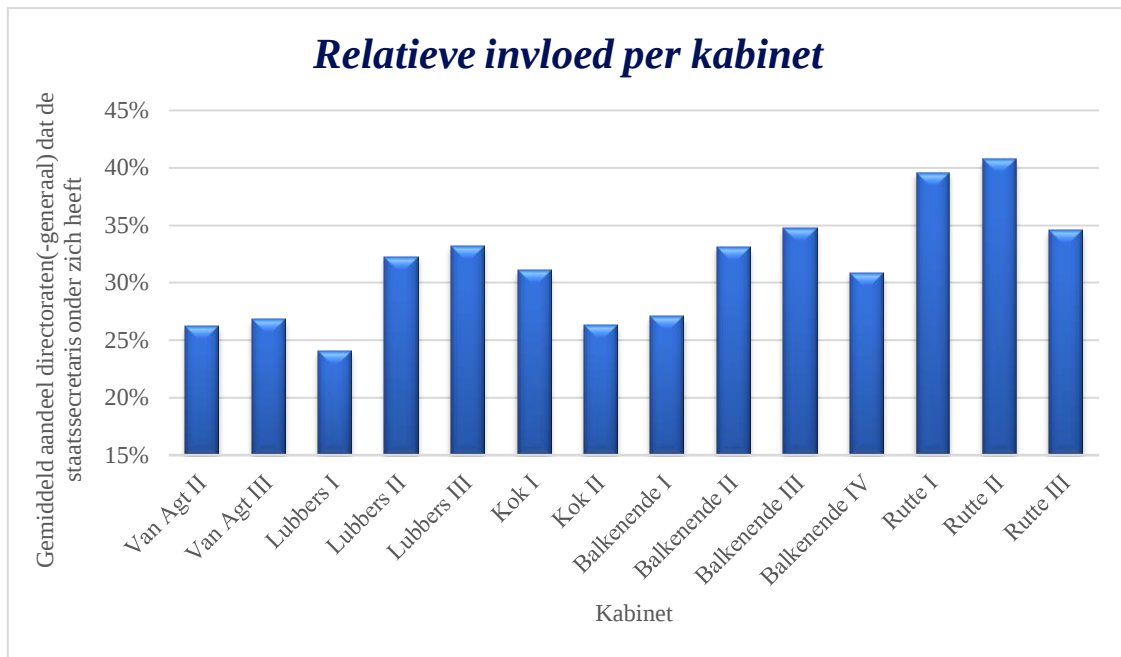
In de onderzochte periode is met de gehanteerde methode te stellen dat een staatssecretaris gemiddeld voor iets minder dan één derde van het aantal directoraten-generaal of directies verantwoordelijk is (afgerond 31% van het ministerie). Wel zijn er grote verschillen waar te nemen per staatssecretaris. Zo is Alexandra Van Huffelen, staatssecretaris van Financiën, belast met toeslagen en douane in het kabinet Rutte III, verantwoordelijk voor geen enkele directie, maar voor onderdelen daarvan⁹. Haar voorganger Menno Snel, belast met fiscale zaken en de belastingdienst, was echter voor twee derde van de directoraten-generaal van het ministerie verantwoordelijk.

5.3.1. Ontwikkelingen door de tijd heen

Er is een trend waar te nemen van een toenemende verantwoordelijkheid, gemeten in het aandeel directoraten(-generaal) dat een staatssecretaris onder zich heeft, binnen het ministerie voor de staatssecretarissen ten opzichte van hun minister (figuur 10). Waar in de eerste zeven onderzochte kabinetten van Van Agt II tot en met Kok II ‘slechts’ 29% van de directoraten(-generaal) van de ministeries tot de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris behoorden, was dit in de afgelopen zeven kabinetten, van Balkenende I tot en met Rutte III, gegroeid tot gemiddeld 34%. Dat is een relatieve toename van ruim 17%. Het verschil tussen de eerste drie onderzochte kabinetten en de laatste drie onderzochte kabinetten is nog groter. De staatssecretarissen in de kabinetten Van Agt II tot en met Lubbers I waren verantwoordelijk voor 26% van de directoraten(-generaal) van hun ministeries, terwijl dit percentage in de kabinetten Rutte I tot en met Rutte III is gegroeid tot 38% (een toename van 46%).

Wellicht is deze trend te verklaren door de toegenomen (beleids)druk op de ministers, zoals Theakston (1999) waarnam in het Verenigd Koninkrijk.

⁹ Hierbij moet wel opgemerkt worden dat zij voor enkele lastige dossiers verantwoordelijk is, zoals het dossier van de “ongelooflijk complexe” toeslagenaffaire (Hofs, 2020)

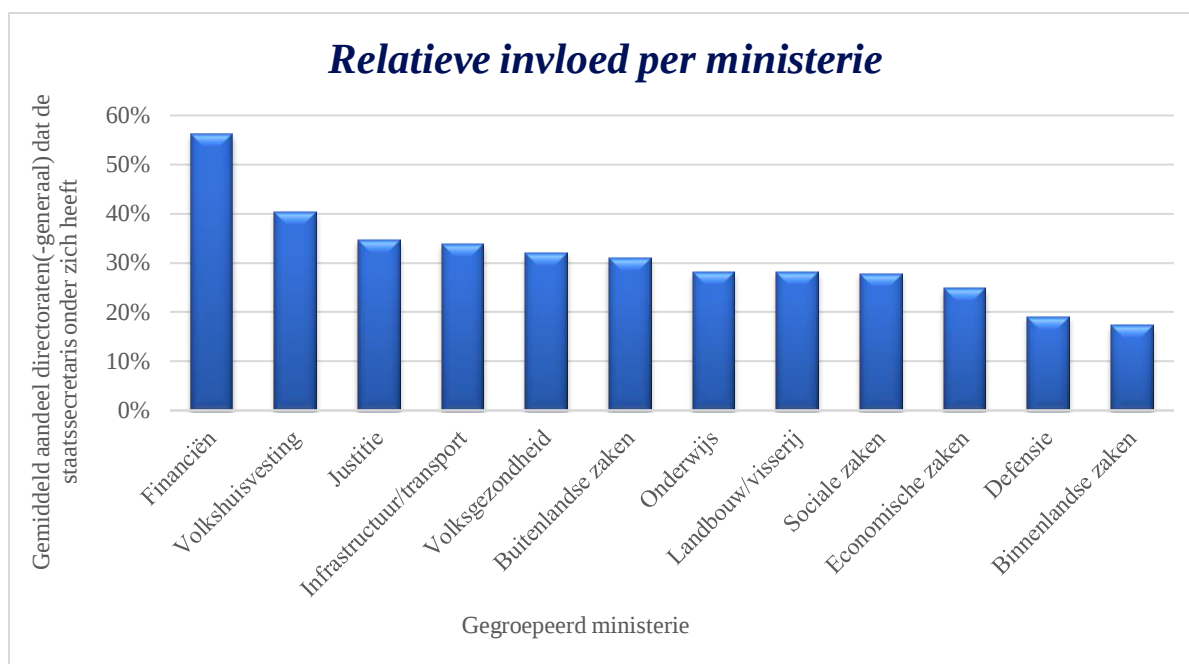


Figuur 10. De relatieve verantwoordelijkheid van staatssecretarissen binnen hun ministerie per kabinet. *Noot:* het gemiddelde aandeel directoraten(-generaal) waar staatssecretarissen binnen hun ministerie verantwoordelijk zijn in de gehele onderzochte periode is 31%

Interessant om te vermelden is dat de staatssecretarissen in het kabinet Rutte II voor gemiddeld meer dan 40% van het ministerie verantwoordelijk zijn, het grootste percentage van alle onderzochte kabinetten. Dit bevestigt de bewering van Van der Woude & Van Rossem (2015, p. 3086), dat het kabinet Rutte II ‘sterk leunde’ op staatssecretarissen. Vergeleken met de andere onderzochte kabinetten is dat zeker het geval.

5.3.2. Relatieve invloed per ministerie

Kijkend naar de relatieve invloed die staatssecretarissen genieten per ministerie, zijn er ook interessante resultaten te zien (figuur 11). Zo zijn de staatssecretarissen in het ministerie van Financiën gemiddeld voor meer dan 56% van de directoraten(-generaal) van hun ministerie verantwoordelijk. In de ministeries van Defensie en van Binnenlandse Zaken hebben staatssecretarissen gemiddeld het geringste aantal directoraten(-generaal) van hun ministerie onder zich (respectievelijk 19% en 17%).



Figuur 11 De relatieve verantwoordelijkheid van staatssecretarissen binnen hun ministerie

5.3.3 Samenvatting en deelantwoord

Uit de hierboven gepresenteerde bevindingen uit de kwantitatieve analyse inzake de relatieve verantwoordelijkheid van staatssecretarissen in hun ministeries is gebleken dat een staatssecretaris voor gemiddeld 31% van het ministerie verantwoordelijk is. Ook is er een trend waar te nemen van een groter aandeel van de ministeries dat onder de staatssecretarissen valt.

6. ‘Waakhonden’, vakexperts en autonomie: resultaten van de interviews

In bovenstaand hoofdstuk zijn de drie behandelde perspectieven aan de hand van beschrijvende statistiek geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de kwalitatieve bevindingen uit de semigestructureerde interviews uiteengezet, ter aanvulling op de gepresenteerde kwantitatieve resultaten.

6.1 ‘Waakhond’- en ‘geleidehond’-functie

Nagenoeg geen van de geïnterviewde respondenten herkent zich in de ‘waakhond’- en ‘geleidehond’-functies die in de theorie naar voren zijn gekomen. “Ik kan me er zelf helemaal niet in herkennen”, zegt een respondent daarover (R4). Ook de andere respondenten herkennen zich niet in het beeld van de staatssecretaris als ‘waakhond’. Zoals de afwezigheid van deze ‘waakhond’-functie treffend wordt geformuleerd: “je bent geen spion van elkaar” (R3). Een

andere respondent bevestigt eveneens dat de minister “absoluut niet” in de gaten werd gehouden: “dat was nooit gebeurd” (R6).

Eén respondent merkte op dat een staatssecretaris “in 98% van de gevallen bezig is met eigen beleid” (R1). Slechts een paar procent van de tijd, of een paar keer per jaar, is er volgens deze respondent sprake van een ‘waakhond’ of ‘geleidehond’-functie van signalering en advisering. Dit signaleren gebeurt dan via het op een zeer informele wijze aankaarten van gesignaleerde zaken in het bewindspersonenoverleg (R1). Dit bewindspersonenoverleg werd door een andere respondent (R5) ook genoemd als een overleg waar na het monitoren verslag werd gedaan van wat de minister in zou brengen in de ministerraad.

Een andere respondent merkt op dat het al gauw zo is dat de rol van staatssecretaris niet is “om de minister aan te vallen”, maar juist om het belang van het departement en de cohesie die ontstaan is uit te dragen (R2).

De ‘waakhond’-functie van de staatssecretaris moet er onder andere voor zorgen dat een afwijking van het coalitieakkoord tijdig gerapporteerd wordt. Maar in de praktijk werkt dit zo niet, geeft één van de respondenten aan. Er zijn verschillende mechanismes om te zorgen dat er niet wordt afgeweken van het coalitieakkoord, zo kennen ook de ambtenaren dit akkoord en mocht er sprake zijn dat van het coalitieakkoord zou worden afgeweken, werd de minister-president op de hoogte gesteld (R2). In de praktijk werkt het niet zo dat de staatssecretaris de minister hiervoor tot de orde roept (R2).

Eén respondent merkt op dat in het verleden de staatssecretaris in sommige gevallen wel degelijk is aangesteld als waakhond, maar dat de respondent dit sinds de ‘waakhonden’ bij minister Van Kemenade in het kabinet Den Uyl, niet meer is tegengekomen (R4). Het idee dat men elkaar corrigeert via staatssecretariaten “komt van een hele gepolariseerde tijd” (R4), maar dat was zelfs toen niet algemeen en “zeker de laatste decennia” is dit minder te zien; de waakhond-staatssecretaris komt dus haast niet (meer) voor (R4).

Daarnaast wordt er opgemerkt dat er voor een eventuele waakhond-rol, ook andere mechanismes zijn, zoals de Kamers en de ministerraad (R1, R2). Hierdoor is het volgens de respondenten niet nodig om de waakhond-rol aan de staatssecretaris over te laten; afwijkingen van het regeerakkoord zouden door deze actoren gesignaleerd worden. Daarnaast zijn er politiek sensitieve ambtenaren op de ministeries aanwezig die potentiële conflicten kunnen depolitiseren (R2).

Ook de gidsfunctie, oftewel de ‘geleidehond’-rol, van staatssecretarissen, waarbij de staatssecretaris partijpolitiek advies geeft om bijvoorbeeld draagvlak voor beleid te vergroten, is door de geïnterviewde respondenten nauwelijks bevestigd. Zo zegt één respondent dat zijn adviezen aan de minister niet vanuit een partijpolitieke achtergrond kwamen, maar vanwege zijn inhoudelijke expertise over de beleidsonderwerpen van de minister (R2). Een andere respondent geeft aan dat partijpolitiek nauwelijks een rol speelt en dat veel beleid voortborduurt op beleid van eerdere kabinetten en daar hooguit accenten op gelegd kunnen worden (R3). Daarnaast kan de minister ook goed zelf de politieke verhoudingen aanvoelen (R6), waardoor

zo'n gidsfunctie overbodig is. Eén respondent gaf echter aan dat er wel adviezen werden gegeven aan de minister (R5).

6.1.1 Samenvatting en deelantwoord

Uit de gehouden interviews blijkt dat er volgens de respondenten nagenoeg geen sprake was van een 'waakhond'- of 'geleidehond'-rol van de staatssecretarissen. Gegeven redenen hiervoor zijn een gebrek aan tijd hiervoor, het bestaan van andere institutionele mechanismes die deze functies kunnen vervullen en goede verhoudingen tussen de staatssecretaris en minister.

6.2 Vakinhoudelijke expertise

Verschillende respondenten merken op dat bij het selecteren van de staatssecretarissen, vakinhoudelijke expertise als criterium een rol speelt (R1, R3), maar dat politieke ervaring ook als belangrijk gezien wordt. Zoals een respondent zegt over de keuze tussen vakinhoudelijke en politieke expertise: "voor beide valt wat te zeggen" (R3). Zo kan volgens deze respondent een staatssecretaris met meer politieke ervaring makkelijker schakelen met de Kamers. Bij de keuzes voor bewindslieden wordt er getracht een goede mix te vinden tussen politieke en inhoudelijke expertise (R3). Volgens één respondent speelde diens vakinhoudelijke expertise juist geen rol, noch in de aanstelling, noch in de uitoefening van het ambt (R6). Bij deze respondent was de politieke expertise belangrijker (R6). De respondent merkte op dat diens staatssecretariaat goed was verlopen en dat de respondent uit de moeilijkheden was gebleven, door diens politieke expertise (R6). Deze respondent stelde verder dat vakinhoudelijke kennis bij het ambtenarenapparaat goed aanwezig was; de respondent was onder de indruk van de kwaliteit van het ambtenarenapparaat (R6).

Eén respondent had twee staatssecretariaten bekleed; in één van die staatssecretariaten was hij een vak-expert, omdat het verantwoordelijke beleidsterrein tijdens zijn staatssecretariaat overeenkwam met zijn beleidsportefeuille als wethouder. Deze respondent bevestigde dat deze ervaring van toegevoegde waarde is; deze ervaring is volgens de respondent 'heel effectief' geweest voor zijn functie (R4). In het andere staatssecretariaat dat deze respondent bekleedde, wist hij weinig van de inhoudelijke beleidsdossiers af. Echter, hij bezat daarbij wel politieke kwaliteiten, zoals het kunnen oplossen van conflicten, die als belangrijk werden gezien (R4). Deze eigenschappen hebben echter, zoals deze respondent stelt, met de inhoudelijke expertise van het beleidsterrein niets te maken (R4). Deze respondent merkte op dat de staatssecretaris enerzijds te zien is als 'een ingewerkte specialist', maar aan de andere kant ook een politieke achtergrond van belang is (R4).

Een andere respondent merkte op dat hij door zijn opleiding en professionele ervaring het beleidsdossier van de minister goed kende, en dat hij de minister ook desgevraagd inhoudelijk adviseerde op basis van zijn expertise (R2).

6.2. Samenvatting en deelantwoord

In de interviews is duidelijk geworden dat vakinhoudelijke expertise als criterium een rol kan spelen in de aanstelling van het ambt, maar dat er hier een afweging plaatsvindt tussen inhoudelijke en politieke expertise, die beiden nuttig worden gevonden voor de functie van staatssecretaris. Politieke ervaring kan dan als belangrijker worden beschouwd dan vakinhoudelijke expertise.

6.3 Relatieve invloed en autonomie

Uit de interviews blijkt dat staatssecretarissen binnen hun portefeuille een grote mate van invloed en autonomie bezitten. “Je bent volstrekt autonoom”, zegt één respondent (R3); de minister gaat echt niet kijken wat de staatssecretaris allemaal naar buiten brengt, aldus deze respondent.

Een andere respondent merkte op als staatssecretaris “volledig en geheel autonoom” te zijn en alle ruimte te krijgen voor eigen beleidsinitiatief binnen de portefeuille (R1). Het staatssecretariaat kan daarom gezien worden als een volwaardige functie (R1). Deze respondent kon geheel zelfstandig, zonder tussenkomst van de minister, beleid ontwikkelen. Het zou volgens deze respondent ook onacceptabel zijn als de minister zich bemoeide met het beleid van de portefeuille van de staatssecretaris. Indien dit toch gebeurde, wat enkele keren het geval was, liet de staatssecretaris dit ook niet toe (R1). Andere respondenten merken dit ‘non-interventie’-beginsel ook op, inhoudende dat de staatssecretaris en de minister zich niet inhoudelijk met elkaars portefeuille bemoeiden (R3, R4, R5). Binnen de grenzen van de betreffende portefeuilles, hadden de respondenten dus de autonomie om zelfstandig te opereren. Eén respondent gaf aan dat er een pact was gesloten met de bewindspersonen op het ministerie over het onafhankelijk functioneren ten opzichte van elkaar; in de praktijk werkte dit ook zo (R5). Het staatssecretariaat wordt door een respondent getypeerd als een volwaardige, zelfstandige politieke verantwoordelijkheid (R1). Deze respondent merkt ook op dat de staatssecretaris feitelijk veel machtiger is dan dat de positie in formele zin wordt beschouwd (R1). Zo kon deze respondent zelfstandig diens directoraat-generaal en de eigen ambtenaren aansturen, zonder dat de minister dit aansturen controleerde. Dat de minister niet alles controleerde wat de staatssecretaris deed is ook door andere respondenten bevestigd. Zo zegt één respondent dat er geen sprake was van zo’n controle en vertelde deze respondent dat de minister nooit had gezegd om iets niet te doen (R6). Die controle zou fysiek ook onmogelijk zijn (R2).

Eén van de respondenten merkte op dat de cultuur binnen het ministerie invloed heeft op de mate van autonomie van een staatssecretaris. Als de traditie aanwezig is dat de minister van alle stukken wordt voorzien en de minister op alle dossiers zijn invloed kan uitoefenen, blijft van de autonomie weinig over (R4). Zo trof deze respondent de besproken cultuur van het doorsturen voor commentaar van alle stukken naar de minister aan, maar hij had dit weten om te zetten naar een striktere scheiding tussen de staatssecretaris en de minister (R4). Deze

respondent had ook een aanzienlijke portefeuille, die volgens de respondent zo'n twee derde van het ministerie omvatte en daarmee dus groter was dan de minister (R4).

Een andere respondent gaf aan dat in internationale overleggen over zijn beleidsterrein met ministers van andere landen, de titels van de aanwezige personen niet alles zeggen. Zo werd aangegeven dat een minister van een ander land minder autonoom was dan de staatssecretaris zelf; het gaat hierbij om het mandaat die deze personen hebben (R2). Deze respondent had bij deze internationale overleggen het mandaat van de ministerraad (R2). Dit wijst dus op een autonome verantwoordelijkheid in deze overleggen.

Wel werd opgemerkt dat de staatssecretaris geen stemrecht heeft in de ministerraad en niet verantwoordelijk is voor vraagstukken inzake het HR-beleid of huisvesting van het ministerie (R1). Ook gaf een respondent aan dat de staatssecretaris in de laatste fase van de begrotingsonderhandelingen geen zeggenschap heeft (R2). Hierbij werd wel aangegeven dat de staatssecretaris bij alle andere punten gewoon erbij kon zijn om stukken te behandelen; er werd dan niets besloten als de staatssecretaris er niet bij was (R2).

6.3.1 Samenvatting en deelantwoord

In de interviews is duidelijk geworden dat de respondenten een grote mate van autonomie ervaarden binnen hun beleidsterrein en dat de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris, als ondergeschikt aan de minister, niet overeenkomt in de praktijk, waar de staatssecretaris binnen diens portefeuille zelfstandig kan opereren.

7. Discussie

In dit hoofdstuk zal gereflecteerd worden op het gedane onderzoek. De beperkingen van dit onderzoek komen aan bod, alsmede een koppeling van de resultaten aan de gepresenteerde theorieën en beleidsaanbevelingen.

7.1 Beperkingen van het gedane onderzoek

Dit onderzoek kent enkele beperkingen die niet onbenoemd gelaten moeten worden. Zoals bij elke masterscriptie zijn de tijd en middelen beperkt. Hierdoor dienen keuzes gemaakt te worden over hoe het onderzoek vormgegeven wordt.

Het gebruik van interviews als onderzoeksmethode brengt inherent enige mate van subjectiviteit met zich mee. Zo geven de respondenten hun zelfperceptie over hun ambtsperiode en kunnen respondenten een 'gekleurde' versie van de realiteit meegeven of sociaal wenselijk hebben geantwoord. Daarnaast is een onderzoeker ook gebonden aan zijn eigen interpretaties van de resultaten van de interviews. De interviews zijn echter een noodzakelijke manier om diepgaand te kunnen beschrijven hoe de drie perspectieven in de praktijk zijn terug te zien.

Wat ook een beperking vormt in dit onderzoek, is dat de interviews -noodgedwongen door de corona-pandemie die heerst- allen plaatsvonden via (video)bellen. Indien interviews *face-to-face* plaatsvinden is het makkelijker om een goede interactie tussen de interviewer en geïnterviewde te komen, een open sfeer te creëren en om de belangstelling van de onderzoeker over te brengen aan de respondenten. Achter een scherm of via de telefoon is dit moeilijker.

Het aantal geïnterviewde respondenten is daarnaast, met zes oud-staatssecretarissen, relatief gering. Daarmee kunnen de bevindingen uit de interviews niet goed gegeneraliseerd worden naar de bredere populatie van staatssecretarissen. Daarbij zijn niet alle partijen die in de onderzochte periode zitting hadden in de coalitie vertegenwoordigd onder de geïnterviewde staatssecretarissen (VVD, LPF en ChristenUnie ontbraken). Dit kan eveneens een vertekend beeld geven.

Daarnaast zijn er beperkingen in de gehanteerde indicatoren voor de kwantitatieve analyse. Bij het ‘waakhond’-perspectief gekeken naar de correlatie tussen een staatssecretaris van een andere partij dan diens minister en het belang van het ministerie (*portfolio salience*). Hoewel deze *portfolio salience* in vorige onderzoeken als een primaire en belangrijke variabele gezien wordt (Thies, 2001; Lipsmeyer & Pierce, 2011), zijn er ook andere variabelen die van belang zijn om te achterhalen of staatssecretarissen als ‘waakhond’ worden ingezet, zoals de ideologische afstand tussen de partij van de staatssecretaris en de minister en de mate van invloed van andere potentiële ‘waakhonden’ zoals parlementaire commissies. Deze variabelen zijn vanwege de beperking in tijd in dit onderzoek niet meegenomen.

Een andere beperking betreft het hanteren van de directoraten(-generaal) als indicator voor de relatieve invloed van het ministerie. Weliswaar biedt dit een relatief objectieve en onderling te vergelijken maatstaf, het zegt weinig over de zwaarte van deze onderdelen van het ministerie. Zo wordt er geen onderscheid gemaakt in het aantal ambtenaren dat onder een bepaald directoraat(-generaal) werkt. Daarmee is deze indicator beperkt. Echter, zoals beargumenteerd in hoofdstuk 3, is het gegeven de andere opties een geschikte manier om de relatieve invloed te meten en te vergelijken.

7.2 Koppeling van de resultaten aan de theorie

Een interessante bevinding die uit dit onderzoek naar voren is gekomen, is dat de in de theorie uiteengezette ‘waakhond’-functie van staatssecretarissen, niet zo ervaren wordt door de geïnterviewde oud-staatssecretarissen zelf. Weliswaar is het aantal geïnterviewde respondenten relatief gering en kunnen de resultaten dan ook niet gegeneraliseerd worden, deze bevinding roept wel vragen op over de houdbaarheid van de theorie van Thies (2001). Interessant is ook dat de onderzoeken naar de ‘waakhond’-functie (zoals Thies, 2001; Lipsmeyer & Pierce, 2011) geen gebruik hebben gemaakt van semigestructureerde interviews; hierdoor is de daadwerkelijke invulling van de ‘waakhond’-rol ook niet goed te onderzoeken.

Daarnaast is het verband tussen het belang van het ministerie en een staatssecretaris afkomstig van een andere partij dan de minister zeer zwak. Dit resultaat kan wellicht verklaard worden

doordat de gebruikte maatstaf voor de mate van belang (*portfolio salience*) in 2000-2002 is vastgesteld; in de jaren hiervoor en hierna kan er een verandering geweest zijn in het belang. Echter, deze bevinding kan er ook op wijzen dat de staatssecretaris, zoals ook uit de interviews naar voren kwam, simpelweg niet de ‘waakhond’-functie vervuld die in de literatuur is benoemd. In dat geval heeft deze theorie wellicht een herziening nodig.

De theoretische en empirische literatuur inzake de vakinhoudelijke expertise van staatssecretarissen wordt door de bevindingen uit dit onderzoek in zekere mate bevestigd: staatssecretarissen beschikten in de afgelopen veertig jaar in de meerderheid van de gevallen over vakinhoudelijke expertise en bij de keuze voor bewindspersonen wordt hier ook rekening mee gehouden. De respondenten gaven ook aan dat politieke expertise als waardevol wordt gezien, wat overeenkomt met de bevindingen van Real-Dato & Rodríguez-Teruel (2016), die stellen dat politieke expertise een waardevolle aanvulling is op de vakinhoudelijke expertise.

Een andere interessante terugkoppeling met de gehanteerde literatuur, betreft de bevinding dat de staatssecretarissen in Rutte II de meeste relatieve invloed hadden in hun ministeries. Zoals eerder gesteld, komt dit overeen met de bevindingen in het artikel van Van der Woude & Van Rossem (2015), die stelden dat Rutte II in aanzienlijke mate leunde op staatssecretarissen. Ook al hanteerden Van der Woude & Van Rossem (2015) een andere methode om de relatieve invloed te achterhalen en maakten zij geen vergelijking met andere kabinetten, is het een interessante waarneming.

Tot slot is er een voortzetting te zien van de trend die Groeneveld (1989) waarnam, dat een politieke achtergrond voor het staatssecretariaat vanaf de jaren zeventig steeds meer een vereiste werd en dat vakbekwaamheid niet meer de primaire doorslag gaf in de aanstelling van staatssecretarissen. Het huidige kabinet Rutte III is hier een goed voorbeeld van, waar het geringste percentage vakinhoudelijke expertise van staatssecretarissen aanwezig is.

7.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek is explorierend en beschrijvend van aard geweest: er is getracht om aan de hand van drie perspectieven een wetenschappelijke beschrijving te geven van het staatssecretariaat in de afgelopen veertig jaar. Daarmee is de basis gevormd voor een verdere bestudering van dit onderwerp. Er zijn dan ook enkele suggesties te geven voor vervolgonderzoek.

7.3.1. Van beschrijvingen naar verklaringen

Zoals in hoofdstuk 3 is gesteld kan beschrijvend onderzoek de basis vormen voor het geven van verklaringen. Vervolgonderzoek zou daarom kunnen voortborduren op dit onderzoek door niet meer een beschrijvende, maar een verklarende opzet te hanteren en het onderzoeken van causale inferenties. Welke factoren bepalen bijvoorbeeld dat een staatssecretaris wordt benoemd met vakinhoudelijke expertise? Zijn deze ‘experts’ ook daadwerkelijk effectiever in het uitvoeren van beleid? En welke variabelen hebben invloed op de mate van ervaren autonomie van een

staatssecretaris? Zoals één van de respondenten opmerkte, speelt de departementale cultuur wellicht een rol in de mate van autonomie die een staatssecretaris bezit (R4). Een verklarend onderzoek kan antwoorden proberen te verkrijgen op deze vragen en daarmee de inzichten over staatssecretarissen verder vergroten.

7.3.2. Meer casussen ter verrijking van de data

De empirische data over staatssecretarissen blijft wereldwijd nog beperkt. Thies (2001) en Lipsmeyer & Pierce (2011) hebben weliswaar verschillende Europese landen meegenomen in hun onderzoek, maar in veel landen waar staatssecretarissen deel uitmaken van het openbaar bestuur, zijn zij vooralsnog niet nader onderzocht. Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is dan ook om, vergelijkbaar met het onderzoek dat in deze scriptie is uitgevoerd, de staatssecretaris in andere landen, zoals België en Frankrijk, op wetenschappelijke wijze te belichten. Zo wordt de empirische data over staatssecretarissen vergroot en kunnen institutionele en culturele factoren onderscheiden worden die eventuele verschillen per landen verklaren.

7.3.3. De staatssecretarissen van Financiën als case study

Opvallend is de casus betreffende het ministerie van Financiën. Gezien vanuit de drie perspectieven die centraal staan in deze scriptie, springt deze casus er in veel opzichten bovenuit. Staatssecretarissen op dit ministerie zijn het vaakst afkomstig van een andere partij dan hun minister; in 100% van de onderzochte gevallen zijn staatssecretarissen op dit ministerie afkomstig van een andere partij dan hun minister. In 81% van de gevallen zijn zij te zien als vakexperts op hun beleidsterrein, het op twee na hoogste percentage vakexperts van alle ministeries. Bovendien hebben zij van alle ministeries de meeste verantwoordelijkheid binnen het ministerie, met ruim de helft van de directoraten-generaal van dit ministerie onder zich. Daarnaast is het ministerie van Financiën, na Algemene Zaken, te zien als het belangrijkste ministerie. Het zou daarom interessant zijn om deze casus nader te bestuderen, om na te gaan welke factoren ervoor zorgen dat dit ministerie zoveel extremen laat zien.

7.4 Normatieve implicaties en beleidsaanbevelingen

Uit dit onderzoek zijn enkele normatieve implicaties te destilleren. Naar aanleiding van dit onderzoek kan worden gesteld dat het ambt van staatssecretaris zeker geen “deerniswekkend ambt” is, zoals Van Agt had gesteld (*De Volkskrant*, 1998). Anders dan de staatsrechtelijke positie doet vermoeden, ervaren de geïnterviewde oud-staatssecretarissen een hoge mate van autonomie en ervaren zij bovendien weinig bemoeienis van hun ministers. Daarnaast zijn de staatssecretarissen verantwoordelijk voor aanzienlijke delen van de ministeries.

Eén van de taken die een bestuurskundige heeft, is het verbeteren van het openbaar bestuur. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zijn twee beleidsaanbevelingen opgesteld, die als doel hebben om via aanpassingen rond de praktijk van de staatssecretaris, de bestuurlijke praktijk te verbeteren.

7.4.1 Verklein het gat tussen de staatsrechtelijke positie en de politieke praktijk

Dit onderzoek heeft het beeld bevestigd wat Van der Woude & Van Rossem (2015) in hun artikel ook al geschetst hebben, namelijk dat de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris, als ondergeschikt aan de minister, niet meer overeenkomt met de politieke praktijk. De geïnterviewde respondenten ervoeren immers allemaal een grote mate van autonomie van hun minister, terwijl de minister grondwettelijk verantwoordelijk is voor het functioneren van de staatssecretaris. Daarnaast zijn staatssecretarissen door de jaren heen voor een groter deel van hun ministerie verantwoordelijk. Van der Woude & Van Rossem (2015) geven twee oplossingsrichtingen aan om het gat tussen de staatsrechtelijke en de politieke werkelijkheid te dichten. De eerste oplossing is om de grondwettelijke hiërarchie tussen de minister en de staatssecretaris los te laten, en de staatssecretaris bijvoorbeeld ‘op te waarderen’ tot minister zonder portefeuille (Van der Woude en Van Rossem, 2015, p. 3089). Als tweede oplossing kan gedacht worden om de politieke praktijk weer op één lijn te brengen met de staatsrechtelijke praktijk, door de minister weer meer zeggenschap te geven (Van der Woude & Van Rossem, 2015, p. 3089). Gezien het staatssecretariaat in eerste instantie ingesteld is om ministers te ontlasten, is het aan te bevelen dat de eerste oplossingsrichting wordt gevolgd, dat wil zeggen dat staatssecretarissen een staatsrechtelijk zwaardere positie krijgen.

7.4.2 Benoem in volgende kabinetten weer meer vakinhoudelijke experts

Zoals eerder in dit onderzoek gesteld, is een staatssecretaris, belast met een afgebakend beleidsterrein, bij uitstek in staat om een expert te zijn binnen zijn of haar beleidsdomein. Er is echter gebleken dat het aandeel staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise door de jaren heen geleidelijk is afgenomen. Zo zijn de staatssecretarissen in het huidige kabinet, Rutte III, slechts in 45% van de gevallen te zien als een vakinhoudelijke expert. Dit is het laagste aandeel in de afgelopen veertig jaar. Deze ontwikkeling dient kritisch beschouwd te worden. Als vakinhoudelijke expertise daadwerkelijk helpt in het effectief kunnen uitvoeren van beleid (Beckman, 2006; Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2016), is het aan te bevelen om bij de volgende kabinetsformatie te proberen om het aandeel staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise te vergroten. Gezien de ‘waakhond’-rol in de ogen van de geïnterviewde respondenten niet tot nauwelijks wordt vervuld, kan het wellicht wenselijk zijn om het criteria van vakinhoudelijke expertise boven de politieke achtergrond van de staatssecretaris te stellen.

8. Conclusie

In deze Masterscriptie is het onderbelichte staatssecretariaat in Nederland van wetenschappelijke aandacht voorzien om daarmee dit fenomeen te verkennen en te beschrijven. Dit is gedaan aan de hand van de volgende vraag: *“Hoe hebben de professionele achtergrond, rol en positie van de Nederlandse staatssecretaris zich ontwikkeld in de periode 1980-2020?”*

Via kwantitatieve en kwalitatieve weg is getracht om een antwoord te vinden op deze vraag. Dit is gedaan aan de hand van drie in de literatuur uiteengezette perspectieven, van waaruit drie deelvragen zijn geformuleerd.

Het eerste perspectief beschouwt staatssecretarissen als ‘waakhonden’ en ‘geleidehonden’ van hun ministers. De deelvraag die vanuit dit perspectief is opgesteld luidt: *‘Hoe vaak behoort de staatssecretaris tot een andere partij dan diens minister, en in hoeverre vervuld de staatssecretaris daadwerkelijk een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-rol?’* Uit de kwantitatieve analyse is gebleken dat het aantal staatssecretarissen afkomstig van een andere partij dan hun minister vrij groot is -in bijna 80% van de gevallen is dit het geval. Echter, het verband tussen het belang van het ministerie (*portfolio salience*) en het percentage staatssecretarissen van een andere partij dan hun minister is zeer zwak. Daarnaast is uit de gehouden interviews gebleken dat van een ‘waakhond’- of ‘geleidehond’-rol in de praktijk vrijwel nooit sprake is.

Het tweede perspectief beschouwt staatssecretarissen als vakinhoudelijke experts op hun verantwoordelijke beleidsterrein. Vanuit dit perspectief is de tweede deelvraag opgesteld: *‘In hoeverre beschikken Nederlandse staatssecretarissen over vakinhoudelijke expertise en welke rol speelt deze expertise bij de aanstelling en invulling van het ambt?’* Uit de kwantitatieve analyse is gebleken dat staatssecretarissen in een ruime meerderheid van de gevallen te zien zijn als vakinhoudelijke experts. Uit de interviews is bovendien duidelijk geworden dat vakinhoudelijke expertise, samen met politieke ervaring, vaak een belangrijke rol speelt in de aanstelling van staatssecretarissen. Dat politieke ervaring een rol speelt blijkt ook uit het grote aandeel staatssecretarissen met politieke ervaring. Vakinhoudelijke expertise draagt volgens één respondent bij aan de effectiviteit van de invulling van het ambt; echter, door een andere respondent werd opgemerkt dat politieke ervaring belangrijker is dan vakinhoudelijke expertise.

Het derde perspectief kijkt naar de relatieve invloed en autonomie die staatssecretarissen hebben. Dit perspectief gaf aanleiding voor de derde deelvraag: *‘Wat is de relatieve bestuurlijke invloed van de staatssecretaris, oftewel welk aandeel van de directoraten(-generaal) in de ministeries wordt door staatssecretarissen aangestuurd, en hoe autonoom de staatssecretaris kan functioneren?’* Een staatssecretaris is gemiddeld voor iets minder dan één derde van de directoraten(-generaal) van zijn of haar ministerie verantwoordelijk. Bovendien is uit de interviews gebleken dat staatssecretarissen een grote mate van autonomie bezitten binnen hun portefeuilles.

Het staatssecretariaat is in de afgelopen veertig jaar niet statisch geweest. Er zijn verschillende trends waar te nemen door de veertigjarige periode heen. Zo is het aandeel staatssecretarissen afkomstig van een andere partij dan hun minister door de jaren heen toegenomen. Het aandeel

staatssecretarissen met vakinhoudelijke expertise over hun beleidsterrein is daarentegen afgenomen. Tot slot is de relatieve verantwoordelijkheid die staatssecretarissen in het ministerie hebben door de jaren heen toegenomen. Wellicht dat over veertig jaar een nieuw onderzoek naar de ontwikkeling van het staatssecretariaat kan laten zien of deze trends hebben doorgezet of juist doorbroken zijn.

9. Referentielijst

Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2018). The spy who loved me? Cross-partisans in the core executive. *Public Administration*, 96(2), 243-258.

Beckman, L. (2006). The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy. *Scandinavian Political Studies*, 29(2), 111-129.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist M. J. W. (2012). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer

Bovens, M. A. P., Brandsma, G. J., Thesingh, D., & Wever, T. (2010). Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 37(4), 319-340.

Bovens, M. A. P., Brandsma, G. J., & Thesingh, D. (2015). Political death and survival in the Netherlands: Explaining resignations of individual cabinet members 1946–2010. *Acta Politica*, 50(2), 127-150.

Breedveld, M. (1993, 24 juli). Beulsknechten van de welvaartsstaat. *Trouw*. Geraadpleegd op: <https://www.trouw.nl/nieuws/beulsknechten-van-de-welvaartsstaat~b7402111/>

Breeman, G. E., Van Noort, W. J., & Rutgers, M. R. (2016). *De Bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief* (6e herziene druk). Uitgeverij Coutinho.

Brinkmann, S. (2013). *Qualitative interviewing*. Oxford university press.

CBS (2019). Standaard Bedrijfs Indeling 2008 Versie 2018 Update 2019. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2019

Clerx, J. (1993). Het staatssecretariaat. Radboud Universiteit

De Jong, E. (2019). Onderzoek naar deelname van vrouwen in het openbaar bestuur, met een focus op gemeenteraden, wethouders, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, parlement en regering. In: 100 jaar vrouwenkiesrecht. Raad voor het Openbaar Bestuur.

De Nederlandse Grondwet (z.j.). Artikel 46: Staatssecretarissen. Geraadpleegd op: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/via0icz1r7yb/artikel_46_staatssecretarissen

De Volkskrant (1998, 23 juli). Staatssecretaris krijgt meer invloed. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/staatssecretaris-krijgt-meer-invloed~bf40cabb/>

Druckman, J. N., & Warwick, P. V. (2005). The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 44(1), 17-42.

Dupuy, L. (2020, 28 januari). Nieuwe staatssecretarissen van Financiën bekend: D66'ers Vijlbrief en Van Huffelen. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/26/nieuwe-staatssecretarissen-van-financien-bekend-d66ers-vijlbrief-en-van-huffelen-a3988188>

Ennser-Jedenastik, L. (2014). The politics of patronage and coalition: How parties allocate managerial positions in state-owned enterprises. *Political Studies*, 62(2), 398-417.

Goslinga, H., van der Laan, C., & Lagas, T. (2008, 17 september). De staatssecretarissen van Balkenende-IV staan met hun poten in het bluswater. *Trouw*. Geraadpleegd van: <https://www.trouw.nl/nieuws/de-staatssecretarissen-van-balkenende-iv-staan-met-hun-poten-in-het-bluswater~ba25457e/>

Groeneveld, H. (1989). *De staatssecretaris in Nederland 1948-1988*. Kluwer- Deventer 1989

Hofs, Y. (2020, 27 mei). ‘Ongelooflijk complexe’ toelagenaffaire brengt Kamer aan het duizelen. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ongelooflijk-complexe-toelagenaffaire-brengt-kamer-aan-het-duizelen~b973b76c/>

Janse De Jonge, E. (2019). De Grondwet – Artikel 46-Staatssecretarissen. Nederland Rechtsstaat. Geraadpleegd op: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=46>

Lipsmeyer, C. S., & Pierce, H. N. (2011). The eyes that bind: Junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. *The Journal of Politics*, 73(4), 1152-1164.

McMaster, A., & Bairner, A. (2012). Junior ministers in the UK: the role of the minister for sport. *Parliamentary Affairs*, 65(1), 214-237.

Milne, R. S. (1950). The junior minister. *The Journal of Politics*, 12(3), 437-449.

Nieuwenkamp, R. (2013). Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen – Een onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland. *Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)*.

NOS (2020, 28 mei). Tamara van Ark (VVD) nieuwe minister voor Medische Zorg. *Nederlandse Omroep Stichting*. Geraadpleegd op: <https://nos.nl/artikel/2335414-tamara-van-ark-vvd-nieuwe-minister-voor-medische-zorg.html>

Overheid (z.j.-a). Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015. Geraadpleegd op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036820/2015-07-11>

Overheid (z.j.-b). Organisatiebesluit VWS. Geraadpleegd op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013866/2002-07-10#Paragraaf2>

Overheid, z.j.-c). Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2005 Geraadpleegd op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018382/2007-03-24/0>

Parlement (z.j.-a). Het biografisch archief van PDC. Geraadpleegd op: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ihwyl/het_biografisch_archief_van_pdc

Parlement (z.j.-b). Kabinetten 1945-heden. Geraadpleegd op: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x03/kabinetten_1945_heden

Parlement (z.j.-c). Staatssecretaris. Geraadpleegd op: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrogvv4/staatssecretaris>

Parlement (z.j.-d). Opkomst en ondergang van de LPF. Geraadpleegd op: https://www.parlement.com/id/vhdjhx1hxotm/opkomst_en_ondergang_van_de_lpf

Parlement (z.j.-e). Aftredende bewindslieden. Geraadpleegd op: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvg/aftredende_bewindslieden

Parlement (z.j.-f). Kabinet-Van Agt III (1982). Geraadpleegd op: https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw6/kabinet_van_agt_iii_1982

Pereira, C., Batista, M., Praça, S., & Lopez, F. (2017). Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 27-47.

Real-Dato, J., & Rodríguez-Teruel, J. (2016). Politicians, experts or both? Democratic delegation and junior ministers in Spain. *Acta Politica*, 51(4), 492-516.

Rijksoverheid (z.j.). Ministeries. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries>

Schermann, K., & Ennser-Jedenastik, L. (2014). Coalition policy-making under constraints: Examining the role of preferences and institutions. *West European Politics*, 37(3), 564-583.

Silveira, P. (2016). To be or not to be a politician: profile and governmental career of Portuguese junior ministers. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(40), 13-38.

Spanjers, M. (2017, 27 oktober). We hebben een minister van belastingen nodig! *Elsevier Weekblad*. Geraadpleegd op: <https://www.elsevierweekblad.nl/belasting/opinie/2017/10/we-hebben-een-minister-voor-belastingen-nodig-554197/>

Theakston, K. (1986). The use and abuse of junior ministers: Increasing political influence in Whitehall. *The Political Quarterly*, 57(1), 18-35.

Theakston, K. (1999). Junior Ministers in the 1990s. *Parliamentary Affairs*, 52(2), 230-245.

Theakston, K., Gill, M., & Atkins, J. (2014). The ministerial foothills: Labour government junior ministers 1997–2010. *Parliamentary Affairs*, 67(3), 688-707.

Thies, M. F. (2001). Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 580-598.

Toshkov, D. (2016). *Research Design in Political Science*. Palgrave Macmillan

Trouw (2019, 23 januari). Heerlijk, zo'n staatssecretaris voor de vervelende klusjes. Geraadpleegd van: <https://www.trouw.nl/nieuws/heerlijk-zo-n-staatssecretaris-voor-de-vervelende-klusjes~ba8fabf0/>

Universiteit Leiden (z.j.). SOG Pro. Geraadpleegd op: <https://www.universiteitleiden.nl/en/research/research-projects/governance-and-global-affairs/sog-pro>

Van der Woude, W., & van Rossem, J. W. C. (2015). Ministeriële homogeniteit in een kabinet van staatssecretarissen? *Nederlands juristenblad*, 2015(44/45), 3083-3089.

Appendix

I. Codeboek ter verantwoording van de variabelen in de dataset

Om de hoofdvraag en deelvragen van deze te beantwoorden, is er een dataset gemaakt via Microsoft Excel (Versie 1908), waarin alle staatssecretarissen die in deze periode hun ambt hebben vervuld zijn opgenomen, aangevuld met een variëteit aan relevante informatie en variabelen die nodig zijn om de verschillende perspectieven die over staatssecretarissen bestaan te onderzoeken. Dit codeboek dient als verantwoording van alle gegevens in deze dataset. De codes zijn deels gebaseerd op bestaande codes, zoals de codes van het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de branches waar staatssecretarissen werkzaam zijn en de codes van het SOG-PRO-project voor de structuur van de ministeries. Per variabele is hieronder beschreven hoe deze wordt gemeten en wat de herkomst van de variabele is.

<i>Codeboek dataset</i>		
Variabele	Berekening/uitleg	Herkomst
<i>B1-nummer numeriek</i>	Elke unieke persoon die staatssecretaris is geweest kent een eigen ID-nummer, het zogeheten b1-nummer, afkomstig van het archief van het PDC.	Archief PDC (Parlement, z.j.-a)
<i>Portefeuille</i>	De tekstuele omschrijving van de portefeuille waar de staatssecretaris verantwoordelijk voor is, wordt overgenomen van het PDC.	Archief PDC

<i>Functie</i>	De tekstuele functie/titel van de staatssecretaris wordt eveneens overgenomen van het PDC.	Archief PDC
<i>Ministerie</i>	Het ministerie waar de staatssecretaris verantwoordelijk voor is, wordt genoteerd aan de hand van de portefeuille/functie van de staatssecretaris en krijgt de naam die in de SOG-PRO-database is gegeven.	SOG-PRO-database (Universiteit Leiden, z.j.)
<i>MID</i>	Elk uniek ministerie krijgt een uniek ministerie ID (MID), overgenomen van de SOG-PRO-database. Indien een ministerie niet in de database voorkomt, zoals de ministeries in het kabinet Rutte III, wordt er geen MID genoteerd.	SOG-PRO-database
<i>Ministerie gegroepeerd</i>	Op basis van Druckman & Warwick (2005, p. 40) wordt elk ministerie gegroepeerd in een breder beleidsterrein. Zo zijn de ministeries van Justitie, Justitie & Veiligheid en Veiligheid & Justitie, allen geclassificeerd als Justitie. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is hierbij geclassificeerd als 'Economische Zaken' en niet als Landbouw/Visserij. Ook het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is geclassificeerd als Economische Zaken. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(pen) is geclassificeerd als Onderwijs en niet als Cultuur. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is geclassificeerd als Volksgezondheid en niet als Welzijn. De ministeries van Verkeer en Waterstaat, Infrastructuur en Milieu en Infrastructuur en Waterstaat zijn geclassificeerd als Infrastructuur/transport. De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Infrastructuur en Milieu zijn geclassificeerd als respectievelijk Volkshuisvesting en Infrastructuur/transport en niet als Milieu. De ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en Landbouw en Visserij zijn geclassificeerd als Landbouw/Visserij.	Druckman & Warwick (2005, p. 40)

	De overige ministeries komen één op één met hun gegroepeerde naam.	
<i>DG verantwoordelijk voor</i>	Op basis van de portefeuille-omschrijving, wordt gekeken naar welke directoraten-generaal de staatssecretaris tijdens de ambtsperiode verantwoordelijk voor was, op basis van de SOG-PRO-database en de organogrammen van de huidige ministeries op Rijksoverheid.nl, omdat de SOG-PRO-database voor de periode na 2013 geen waarden bevat. In een enkel geval is er gekeken naar Organisatiebesluiten, als de SOG-PRO-database geen informatie bevat voor een betreffende periode.	SOG-PRO-database/Website Rijksoverheid (Rijksoverheid, z.j.)/Organisatiebesluiten (Overheid, z.j.-a,b,c)
<i>DG onder zich</i>	Indien een staatssecretaris een DG onder zich heeft, wordt hier de waarde '1' genoteerd. Indien dit niet het geval is wordt de waarde '0' genoteerd.	Variabele DG verantwoordelijk voor
<i>Indien geen DG, directoraten</i>	Indien de staatssecretaris geen DG onder zich heeft, wordt op basis van de portefeuille-omschrijving, wordt gekeken naar welke directoraten de staatssecretaris tijdens de ambtsperiode verantwoordelijk voor was, op basis van de SOG-PRO-database.	SOG-PRO-database
<i>ID's D(G)'s</i>	Op basis van de SOG-PRO-database krijgt elk afzonderlijk Directoraat/directoraat-generaal een eigen ID-code.	SOG-PRO-database
<i>Aantal D(G)'s verantwoordelijk</i>	Het aantal directoraten(-generaal) waar de staatssecretaris volgens de portefeuilleomschrijving verantwoordelijk voor is, wordt numeriek genoteerd.	SOG-PRO-database/Website Rijksoverheid (Rijksoverheid, z.j.)/Organisatiebesluiten (Overheid, z.j.-a,b,c)
<i>Totaal aantal D(G)'s</i>	Aan de hand van de SOG-PRO-database is gekeken naar hoeveel directoraten(-generaal) er aanwezig waren op het betreffende ministerie tijdens de ambtsperiode van de staatssecretaris. Dit aantal wordt numeriek genoteerd.	SOG-PRO-database
<i>Relatieve invloed</i>	De relatieve invloed wordt berekend door de waarde van de variabele 'Aantal D(G)'s verantwoordelijk', te delen door de waarde van Totaal aantal D(G)'s.	Variabelen Aantal D(G)'s verantwoordelijk en Totaal aantal D(G)'s
<i>Portfolio salience ministerie</i>	Op basis van Druckman & Warwick (2005, p. 40) wordt elk gegroepeerd ministerie voorzien van de bijbehorende <i>portfolio salience</i> .	Druckman & Warwick (2005, p. 40)

<i>Ambtsperiode</i>	De ambtsperiode is overgenomen van het archief van het PDC en bevat de datum van aanvang en de datum van aftreden in de vorm van 'dd-mm-jjjj'.	Archief PDC
<i>Begin ambtsperiode</i>	Het begin van de ambtsperiode wordt hier weergegeven door de formule LINKS(ambtsperiode;10); zo worden de eerste tien tekens van de variabele ambtsperiode genoteerd ('dd-mm-jjjj').	Archief PDC
<i>Eind ambtsperiode</i>	Het begin van de ambtsperiode wordt hier weergegeven door de formule RECHTS(ambtsperiode;10); zo worden de laatste tien tekens van de variabele ambtsperiode genoteerd ('dd-mm-jjjj').	Archief PDC
<i>Aftreden voor eind kabinet</i>	Indien de ambtsperiode van de staatssecretaris vóór het einde van het kabinet afliep, is de waarde '1' genoteerd; indien dit niet zo is, wordt de waarde '0' genoteerd.	Archief PDC
<i>Reden aftreden</i>	Indien de waarde '0' is genoteerd bij de variabele 'aftreden voor eind kabinet', wordt de code 0 gegeven (0=geen aftreden). Indien '1' is genoteerd bij de variabele 'aftreden voor eind kabinet', wordt er een code gegeven, waarbij geldt: 1=opzegging van vertrouwen 2=persoonlijke redenen 3=benoeming andere functie 4=conflict binnen partij 5=conflict binnen kabinet 6=politieke verantwoordelijkheid 7=integriteitskwesaties	Parlement.com (Parlement, z.j.-e)
<i>Toelichting aftreden</i>	Op basis van de website Parlement.com wordt tekstueel kort de reden van aftreden toegelicht.	Parlement.com (Parlement, z.j.-b)
<i>Achternaam</i>	De achternaam van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC
<i>Academische titulatuur</i>	De academische titulatuur van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC
<i>Hoog opgeleid</i>	Op basis van de variabele Academische titulatuur is bepaald of een staatssecretaris een academische titel heeft (1) of geen titel heeft (0).	Variabele 'Academische titulatuur'
<i>Voorletters</i>	De voorletters van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC

<i>Voorna(a)m(en)</i>	De voorna(a)m(en) van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC
<i>Roepnaam</i>	De roepnaam van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC
<i>Prepositie</i>	De prepositie van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC
<i>Geslacht</i>	Het geslacht van de staatssecretarissen is afkomstig van het archief van het PDC en wordt weergegeven als 'v' voor vrouwen en 'm' voor mannen.	Archief PDC
<i>Geslacht numeriek</i>	De variabele 'geslacht' wordt omgezet in een numerieke variabele, waarbij geldt: 1 is vrouw, 0 is man.	Variabele 'Geslacht'
<i>Carrière na staatssecretariaat</i>	De tekstuele opsomming van de carrière van de staatssecretaris na diens staatssecretariaat wordt tekstueel beschreven en is overgenomen van het archief van het PDC.	Archief PDC
<i>Ministerschap</i>	Indien uit de variabele 'carrière na staatssecretariaat' blijkt dat de persoon minister is geworden, wordt de waarde '1' genoteerd; indien dit niet zo is, wordt de waarde '0' genoteerd.	Variabele 'Carrière na staatssecretariaat'
<i>Ministerspost</i>	Indien de variabele Ministerschap de waarde 1 heeft, wordt de ministerspost tekstueel beschreven.	Archief PDC
<i>Partij(en)/fractie(s)</i>	De partij waartoe de staatssecretaris toebehoort wordt tekstueel beschreven en is overgenomen van het PDC.	Archief PDC
<i>Partij Minister</i>	Via de website van het PDC zijn de partijen van de bijbehorende ministers achterhaald en eveneens tekstueel overgenomen.	Parlement.com (Parlement, z.j.-b)
<i>Gelijke partij</i>	Via de functie 'GELIJK' is gekeken of de partijen van de staatssecretaris en de minister identiek zijn aan elkaar. Indien de waarden van de variabelen Partij(en)/fractie(s) en Partij Minister niet overeenkomen, krijgt deze variabele de waarde ONWAAR; indien zij wel overeenkomen krijgt de variabele de waarde WAAR.	Variabelen 'Partij(en)/fractie(s)' en 'Partij Minister'

<i>Staatssecretaris als potentiële waakhond</i>	Indien de waarde van Gelijke Partij 'ONWAAR' is, krijgt deze variabele de waarde 1; de overige waarden ('WAAR') krijgen de waarde 0.	Variabele 'Gelijke partij'
<i>Geboortedatum</i>	De geboortedatum van de staatssecretaris is overgenomen van het archief van het PDC. De geboortedatum van de staatssecretaris wordt als volgt genoteerd: dd-mm-jjjj.	Archief PDC
<i>Tussenstap bij berekenen leeftijd (aantal dagen)</i>	Het verschil tussen de geboortedatum en de datum van de aanvang van de ambtsperiode wordt berekend door 'geboortedatum' af te trekken van 'begin ambtsperiode'. Hierdoor wordt het aantal dagen genoteerd wat tussen de geboortedatum van de staatssecretaris en diens ambtsperiode in zit.	Variabelen 'Geboortedatum' en 'Begin ambtsperiode'
<i>Tussenstap 2 (leeftijd on-afgerond)</i>	Vervolgens wordt de waarde van de variabele 'tussenstap bij berekenen leeftijd (aantal dagen)' gedeeld door 365,25 (het aantal dagen in een jaar).	Variabele 'Tussenstap bij berekenen leeftijd (aantal dagen)'
<i>Leeftijd bij aantreden</i>	De waarde van de variabele 'tussenstap 2 (leeftijd on-afgerond)' wordt naar beneden afgerond (via de functie AFRONDEN.BENEDEN). Zo wordt de leeftijd bij aanvang van de kabinetsperiode weergegeven.	Variabele 'Tussenstap 2 (leeftijd on-afgerond)'
<i>Kabinet</i>	Op basis van de ambtsperiodes die per staatssecretaris beschreven zijn in het archief van het PDC en na een extra controle via de website van het PDC, zijn de kabinetten waarin de staatssecretarissen zitting hebben genomen als volgt tekstueel genoteerd: Van AgtII, Van AgtIII, LubbersI, LubbersII, LubbersIII, KokI, KokII, BalkenendeI, BalkenendeII, BalkenendeIII, BalkenendeIV, RutteI, RutteII, RutteIII	Archief PDC, Parlement.com (Parlement, z.j.-b)
<i>Opleiding</i>	In het archief van het PDC zijn de opleidingen van alle staatssecretarissen beschreven. De opleiding van de staatssecretarissen is hiervan tekstueel overgenomen.	Archief PDC
<i>Tweede opleiding</i>	Indien er een tweede opleiding is gevolg, is deze opleiding eveneens tekstueel opgenomen.	Archief PDC

<i>Werkervaring voor ambtsperiode</i>	In het archief van het PDC zijn de carrières van alle staatssecretarissen chronologisch beschreven. De carrière van de staatssecretaris tot aan het staatssecretariaat wordt hier tekstueel overgenomen.	Archief PDC
<i>Technisch expert</i>	Aan de variabele betreffende technische expertise wordt de waarde '1' gegeven als de (tweede) afgeronde opleiding overeenkomt met (een deel van) de portefeuille waar de staatssecretaris verantwoordelijk voor is.	Variabelen 'Opleiding' en 'Tweede Opleiding'
<i>Thematisch expert</i>	Aan de variabele betreffende thematische expertise wordt de waarde '1' gegeven als (een deel van) de werkervaring overeenkomt met (een deel van) de portefeuille waar de staatssecretaris verantwoordelijk voor is.	Variabele 'Werkervaring voor ambtsperiode'
<i>Vakinhoudelijke expertise</i>	Op basis van de waardes van de variabelen technisch expertise en thematisch expertise, krijgt deze variabele de volgende waarden 0= geen expertise 1= technische expertise 2= thematische expertise 3= technische en thematische expertise	Variabelen 'Technisch expert' en 'Thematisch expert'
<i>Politieke ervaring (vertegenwoordigende en/of uitvoerende politieke functie)</i>	Via de carrières van de staatssecretarissen is er een onderverdeling gemaakt tussen staatssecretarissen met politieke ervaring (1) en staatssecretarissen zonder politieke ervaring (0).	Archief PDC
<i>Politieke functie voor aanvang staatssecretariaat</i>	De politieke functie van de staatssecretaris is gecodeerd naar uitvoerende en vertegenwoordigende functies op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau. Hier geldt: Landelijk 1= Tweede Kamerlid 2= Eerste Kamerlid 3= Bewindspersoon landelijk Gemeentelijk 4= Gemeenteraadslid 5 = Wethouder 6= Burgemeester Provinciaal 7= Provinciale Statenlid 8= Gedeputeerde 9= Commissaris van de Koning(in) Europees 10= Europees Parlements lid	Archief PDC

<i>Reden/toelichting expertise</i>	Indien er sprake is van technische en/of thematische expertise, wordt hier kort tekstueel toegelicht waardoor en waarom die expertise aanwezig is.	Variabelen 'Werkervaring voor ambtsperiode', 'Opleiding', 'Tweede opleiding' en 'Portefeuille'
<i>Opleiding gegroepeerd</i>	De opleidingen (ook de niet-afgeronde opleidingen) van de staatssecretarissen worden gegroepeerd naar bredere studierichtingen. Hierbij geldt: 1= Economie en bedrijfskunde 2= Recht 3= Politicologie en bestuurskunde 4= Technische en exacte studies 5= Sociale wetenschappen 6= Geneeskunde en medische opleidingen 7= Geesteswetenschappen 8= Defensie-opleidingen 9= Anders/geen opleiding	Variabelen 'Opleiding' en 'Tweede opleiding'
<i>Bedrijfstak/sector</i>	Op basis van de werkervaring voor de ambtsperiode, worden de carrières van de staatssecretarissen voorzien van een bijbehorende sector, aan de hand van de indeling die het CBS (2019) hanteert. Hier geldt: A= Landbouw, bosbouw en visserij B= Winning van delfstoffen C= Industrie D= Energievoorziening E= Waterbedrijven en afvalbeheer F= Bouwnijverheid G= Groot- en detailhandel H= Vervoer en opslag I= Horeca J= Informatie en communicatie K= Financiële instellingen L= Verhuur en handel van onroerend goed M= Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening N= Verhuur en overige zakelijke diensten O= Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen P= Onderwijs (en onderzoek) Q= Gezondheids- en welzijnszorg R= Cultuur, sport en recreatie S= Overige dienstverlening T= Huishoudens U= Extraterritoriale organisaties en lichamen	CBS (2019), variabele 'Werkervaring voor ambtsperiode'

II. *Topic lijst interviews*

Hieronder is de topic lijst te zien die als leidraad is gebruikt voor de interviews. Omdat deze interviews semigestructureerd zijn, is er hier en daar afgeweken van de precieze vragen en formuleringen die hieronder zijn beschreven.

‘Waakhond’- en ‘geleidehond’-hypothese

Tijdens uw ambtsperiode als staatssecretaris op uw ministerie, had u een minister van een andere partij naast u. Er kunnen verschillende voorkeuren aanwezig zijn tussen uw partij en die van de minister. In de wetenschappelijke literatuur wordt uiteengezet dat een staatssecretaris van een andere partij dan van de minister, ervoor kan zorgen dat de minister niet te veel zijn/haar eigen voorkeuren doorvoert in het beleid.

- Herkent u zich in het beeld dat de staatssecretaris de minister afkomstig van een andere partij monitort?
- In hoeverre werd de minister door u gemonitord om te zorgen dat het beleid niet af zou wijken van het coalitieakkoord?
- Zo ja, kunt u vertellen hoe dat in zijn werk gaat?
- Stel dat de minister een bepaald beleid wilde uitvoeren wat niet in het coalitieakkoord was afgesproken en wat tegen de visie van uw partij inging, werd dit dan door u bij de minister aangekaart en/of aan de partijtop gemeld?
- Indien dit het geval is, kunt u een voorbeeld geven?
- In hoeverre was er sprake van dat de minister door u juist van advies voorzien werd over hoe bepaald beleid in uw partij zou vallen, om zo coalitiespanningen te beperken of politiek draagvlak te vergroten?

Vakinhoudelijke expertise

Door uw opleiding/werkervaring beschikte u over vakinhoudelijke kennis in uw beleidsterrein.

- Kunt u vertellen welke rol uw vakinhoudelijke achtergrond speelde in uw ambt als staatssecretaris?
- Denkt u dat deze achtergrond een rol speelde in uw aanstelling?
- Zorgde uw vakinhoudelijke expertise voor effectiever beleid?
- In hoeverre vond u uw vakexpertise van toegevoegde waarde voor uw ambt?

Bestuurlijke invloed en autonomie

U was als staatssecretaris verantwoordelijk voor een specifieke portefeuille.

- In hoeverre kreeg u van de minister de ruimte voor eigen (beleid)initiatief?
- Staatsrechtelijk is de minister verantwoordelijk voor de staatssecretaris Had u het idee dat de minister alles controleerde wat u als staatssecretaris deed?
- In hoeverre kon u op het ministerie onafhankelijk van de minister opereren en zelfstandig (zonder overleg met de minister) bepaalde directoraten aansturen en zelfstandig beleid ontwikkelen?