



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Adviseur of assistent? De rol van PA's in de Nederlandse politiek (2003-2022)

Dijkstra, Haije

### Citation

Dijkstra, H. (2023). *Adviseur of assistent? De rol van PA's in de Nederlandse politiek (2003-2022)*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3513158>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Adviseur of assistent?

De rol van PA's in de Nederlandse politiek (2003-2022)



# Universiteit Leiden

**Naam:** Haije Dijkstra

**Studie:** MSc Politicologie (Nederlandse Politiek)

**Studentnummer:** S2010577

**Begeleider:** Dr. S.P. Otjes

**Tweede lezer:** Dr. W.P. Veenendaal

**Datum:** 16 januari 2023

**Woordenaantal:** 9.989

## Abstract

PA's hebben een unieke positie in het Nederlandse staatsbestel: ze worden persoonlijk door hun bewindspersoon benoemd, zijn actief in de ambtelijke top van hun ministerie en hebben veel contact met politici, partijgenoten, media en belangenbehartigers. Tegelijkertijd is er weinig inzicht in hoeverre hun werk eerder ondersteunend of strategisch is en of dit de afgelopen twintig jaar veranderd is. Op basis van dertien interviews met PA's kan gesteld worden dat de rol sterk afhankelijk is van de positie van de bewindspersoon in het kabinet en de taken die een PA van de bewindspersoon mag uitvoeren. Binnen kabinetten zitten hierdoor grote verschillen in de mate waarin PA's strategisch opereren. Er zijn ook overeenkomsten: vrijwel alle PA's besteden de meeste tijd op het ministerie, gevolgd door het parlement, het contact met de minister en contact met journalisten en belangenbehartigers. Het werk van de PA lijkt de afgelopen twee decennia, door toegenomen versplintering en minderheden voor kabinetten in de Eerste en Tweede Kamer, strategischer geworden. Ook zijn PA's meer tijd aan het parlement gaan besteden. De instelling van een parlementair contactpersoon zorgt er daarnaast voor dat een gedeelte van de ondersteunende werkzaamheden uit handen wordt genomen. De maatschappelijke discussie over dualisme raakt direct aan het werk van de PA, die als verbinder en vertaler voor menselijk contact tussen twee werelden kan zorgen. Door de beperkte functieomschrijving kan het takenpakket erg verschillen: van het halen van koffie tot aan meedenken bij vacatures voor topambtenaren aan toe. Inzichten uit dit onderzoek zijn relevant voor de discussie over kabinetisering in Nederland, maar kunnen ook gebruikt worden in het aangekondigde onderzoek naar regelgeving voor PA's door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Trefwoorden:** · PA's · politiek adviseurs · politiek-bestuurlijke verhoudingen · dualisme · kabinetisering · coalities · minderheidskabinetten · politiek personeel · politieke benoemingen

## Inleiding

Toen Mark Rutte tijdens een debat voor de Provinciale Statenverkiezingen in 2019 een punt vergat in een opsomming, riep hij hardop: “*Wat was het tweede voorbeeld? Caroliene, help, ik ben het kwijt*” (Naber, 2019). Met Caroliene bedoelde de minister-president zijn toenmalig PA Caroliene Hermans, die hem had geholpen in de voorbereiding van dit debat. Het voorval gaf heel even inzicht in de wereld van de politiek assistent of politiek adviseur (PA),<sup>1</sup> die zich normaal gesproken in de coulissen van de Haagse politiek afspeelt. Dit onderzoek kijkt in hoeverre de rol van de PA veranderd is in de periode 2003-2022. De rol van PA's is interessant vanwege hun bijzondere positie in het Nederlandse staatsbestel. Op papier werken ze voor het ministerie, maar in tegenstelling tot ambtenaren worden ze door de minister zelf aangesteld. Hun benoeming geldt voor de duur van de ambtstermijn van de bewindspersoon waarvoor ze werken. In opdracht van hun minister opereren ze op de scheidslijn van politiek en bestuur (Van der Steen, van Twist, Peeters & de Vries, 2009).

De positie van PA's is opvallend, aangezien het Nederlandse bestuurlijke systeem gebaseerd is op de Weberiaanse gedachte van een scheiding tussen politiek en bestuur (Van den Berg, 2018). Volgens Hustedt, Kolltveit & Salomonsen (2017) kan deze functie dan ook het functioneren van de overheid beïnvloeden en traditionele bureaucratische waarden, zoals deskundigheid, aantasten. Omdat de PA niet in één van de twee pijlers valt, wordt de positie ook wel een staatsrechtelijk fantoom genoemd (Nieuwenkamp, 2003). Anti-corruptiewaakhond GRECO is kritisch op deze intermediaire rol: “*On the one hand, they are discretionary selected and employed by the top executive officials [...] On the other hand, they enjoy status as civil servants, who are obliged to stay out of political considerations*” (GRECO, 2019, p. 8). Van

---

<sup>1</sup>In het dagelijkse taalgebruik wordt zowel de term ‘politiek adviseur’ als ‘politiek assistent’ gebruikt. Omdat er in wetenschappelijke literatuur echter een onderscheid gemaakt wordt tussen deze twee begrippen (zie onder andere Nieuwenkamp (2003)), wordt in dit onderzoek de neutrale term ‘PA’ gebruikt.

der Steen et al. (2009) zijn minder kritisch: zij stellen dat er juist door die harde scheiding tussen politiek en ambtenarij in het Nederlandse stelsel behoefte is aan posities die zorgen dat verschillende onderdelen kunnen samenwerken. Om te begrijpen of PA's een staatsrechtelijk probleem vormen, of juist de oliemannetjes van de democratie zijn, is meer onderzoek nodig.

In 2004, toen de internationale literatuur nog erg beperkt was, omschreef Blick (2004) PA's als "*people who live in the dark*". De relatief snelle opkomst van PA's en hun nabijheid tot de macht leidde tot veel speculaties over hun rol en invloed (Hustedt et al., 2017). Inmiddels heeft de wetenschappelijke literatuur meer licht geschinen op deze personeelsgroep: in een groeiend aantal landen is empirisch onderzoek gedaan naar de "*who, what, where and how many*" (Shaw & Eichbaum, 2015). In Nederland keek Van den Berg (2018) onder andere naar de achtergrond, het opleidingsniveau en de loopbaan, zowel van vóór als na hun periode als PA. Tegelijkertijd wordt de literatuur gedomineerd door onderzoek naar PA's in Westminster-systemen en is met name de theorie onderontwikkeld. Shaw & Eichbaum (2015) benadrukken dan ook de noodzaak om meer theorie te ontwikkelen over de relaties en rollen van PA's. Die rollen kunnen per land en tijdsperiode sterk verschillen. Soms worden PA's ingezet als persoonlijke hulp voor kleine opdrachten, in andere gevallen zijn het belangrijke strategisch adviseurs (Hustedt et al., 2017). Eerder onderzoek naar rollen van PA's koppelde deze rollen niet aan bepaalde relaties, zoals de relatie met de minister of met Kamerleden.

Dit onderzoek kijkt naar de rol van de PA tussen 2003 en 2022. Die tijdsperiode sluit aan bij twee ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de rol van PA's in Nederland. Vanaf 1946 tot 2010 waren alle Nederlandse (non-demissionaire) kabinetten meerderheidscoalities (Otjes & Louwerse, 2014). 2010 is een kantelpunt: sindsdien hebben Nederlandse kabinetten vrijwel altijd te maken met een minderheid in de Eerste of Tweede Kamer (Otjes & Louwerse, 2021).

De kabinetten-Rutte moesten hierdoor onderhandelen met oppositiepartijen om een meerderheid te krijgen voor wetsvoorstellen. Deze verandering kan ook leiden tot een verandering van de rol van de PA. Allereerst kan het ertoe leiden dat PA's meer tijd zijn gaan besteden aan het parlement ten opzichte van andere werkzaamheden. Daarnaast kan ook het werk van de PA inhoudelijk veranderd zijn. Een voorbeeld: het is bekend dat PA's onder de kabinetten-Balkenende naar de Kamer gingen om spreekteksten op te halen, zodat ambtenaren alvast konden werken aan de beantwoording (Van der Steen et al., 2009). Wanneer er een minderheid is in de Eerste Kamer, vereist dat *'wheelen en dealen'*. PA's worden dan mogelijk eropuit gestuurd om te onderhandelen met leden uit de oppositie om meerderheden voor (wets)voorstellen te krijgen. Het werk van de PA is dan niet alleen ondersteunend, maar veel strategischer.

Een tweede ontwikkeling is recenter: na de toelagenaffaire en het uitlekken van de verkennersnotitie "*positie Omtzigt, functie elders*" werd besloten dat de afstand tussen het kabinet en de coalitie vergroot moest worden. Daarom werd onder andere het wekelijkse overleg tussen fractievoorzitters en het kabinet geschrapt. Tegelijkertijd hebben alle vier de coalitiepartijen ervoor gekozen om hun eigen bewindspersonenoverleg, een overleg tussen Kamerleden, ministers en de partijtop, in stand te houden (Hoedeman & Den Hartog, 2022). De PA van de minister-president vervulde zowel in de kabinetten-Balkenende als de kabinetten-Rutte de rol van secretaris in dit overleg (Kas, 2016; Hendrickx, 2022). Het is onduidelijk of de rol van de PA, die opereert op de scheidslijn van politiek en bestuur, ook aan verandering onderhevig is in de nieuwe bestuurscultuur, waar nadrukkelijk gevraagd wordt om meer dualisme (Bolle, 2021).

## **Theorie**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, in hoeverre de rol van PA's veranderd is tussen 2003 en 2022, dienen een aantal concepten verduidelijkt te worden. Allereerst zal verduidelijkt worden wat PA's zijn. Daarna zal beschreven worden wat hun rollen in verschillende relaties zouden kunnen zijn. Tot slot wordt toegelicht wat het effect van een minderheidscoalitie of meer dualisme op de rol van PA kan zijn.

### **Funcities en rollen PA's**

In alle landen en politiek-bestuurlijke systemen is de invloed van PA's de afgelopen decennia toegenomen (Maley & Van den Berg, 2018). Hoewel er in onderzoek naar deze groep verschillende definities worden gehanteerd, zijn er volgens Hustedt et al. (2017) een aantal terugkerende elementen. Zij beschrijven PA's als personen die op basis van politieke criteria zijn aangesteld om een individuele minister te dienen in een tijdelijke functie. Deze beschrijving wordt in dit onderzoek gebruikt als definitie van PA en komt overeen met het functieprofiel die door kabinet Balkenende-II in 2003 gedeeld werd met de Tweede Kamer (Van den Berg, 2018). Daarin staat dat een PA wordt aangesteld voor de duur van de ambtstermijn van diens minister of staatssecretaris, maar na aftreden van een bewindspersoon nog zes maanden in dienst mag blijven om lopende zaken af te ronden. De PA valt hiërarchisch direct onder de bewindspersoon, maar beheersmatig onder de secretaris-generaal. Een PA mag daarnaast niet onder een directie Voorlichting vallen en ook geen voorlichtingstaken uitvoeren (Balkenende, 2003). Deze functieomschrijving is beperkt en laat vooral zien dat er formeel weinig geregeld is over het takenpakket van de PA's. Wel heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recent in een debat bevestigd dat PA's onder de Gedragscode Integriteit Rijk vallen en ook de

eed voor ambtenaren afleggen op het ministerie.<sup>2</sup> Er is echter wel een groot verschil tussen ambtenaren en PA's. In de 'aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren', opgesteld door minister-president Kok in 1998, wordt gesteld: "*In het algemeen vinden geen rechtstreekse contacten plaats tussen de beide kamers der Staten-Generaal en ambtenaren*" (Enthoven, 2011, p. 397). De instelling en interpretatie van deze aanwijzing, die later de Oekaze-Kok is gaan heten, heeft ervoor gezorgd dat ambtenaren geen direct contact met Kamerleden hebben zonder toestemming van de minister (Nieuwenkamp, 2003). Die aanwijzing geldt echter niet voor de PA, waardoor hij als 'verborgen verbinder' het contact tussen politiek en ambtenarij kan vormgeven (Van der Steen et al., 2009).

Rollen zijn verbonden aan functies, maar toch bestaat er een wezenlijk verschil tussen de twee begrippen. Een functie wordt gedefinieerd op basis van formele regels. Voor PA's zijn dat bijvoorbeeld de eerder beschreven ijkfunctie en de Gedragscode Integriteit Rijk. In formele regels kan echter betrekkelijk weinig vastgelegd worden, waardoor er ook informele regels en verwachtingen ontstaan (Andeweg, 2014). Via het concept 'rol' kan gekeken worden naar individueel gedrag dat niet alleen voortvloeit uit de positie van een individu, maar ook uit collectieve en informele normen (Blomgren & Rozenberg, 2012). Hoewel er in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie van het begrip rol is, stelt Andeweg (2014) dat er bij een rol altijd sprake is van interactie tussen individuen. Een PA kan in relatie tot verschillende personen dan ook verschillende rollen aannemen (Blomgren & Rozenberg, 2012). Strøm (2012) beschrijft rollen als gestructureerde gedragspatronen die individuen in verschillende sociale omstandigheden vertonen. Deze begrippen vormen de basis van de typologie die in dit onderzoek gehanteerd wordt.

---

<sup>2</sup> Op dit moment is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezig met een onderzoek naar de regelgeving rondom integriteit van PA's (Bruins Slot, 2022)



## Classificatie rollen PA's

Verskillende onderzoekers hebben de afgelopen decennia geprobeerd om rollen van PA's te classificeren. De theoretische modellen en typologieën die daaruit zijn voortgekomen kunnen goed gebruikt worden voor internationaal vergelijkend onderzoek, maar zijn minder geschikt voor het bestuderen van (veranderende) rollen in een nationale context. Uit een korte bespreking van de twee meest gebruikte typologieën (Maley, 2000; Connaughton, 2010) wordt duidelijk dat deze modellen niet geschikt zijn voor dit onderzoek.

Maley (2000) beschrijft vijf rollen, waaronder agenda-setting, mobiliseren en het verbinden van ideeën, belangen en kansen. Deze typologie is gebaseerd op de Australische context, waar PA's een centrale rol spelen in het beleidsproces. Van den Berg (2018) concludeert echter dat Nederlandse PA's geen centrale beleidsactoren zijn, door hun gebrek aan inhoudelijke expertise en jonge leeftijd. Maley (2000) kijkt daarnaast alleen naar rollen die verbonden zijn aan het beleidsproces. Het is bekend dat Nederlandse PA's ook buiten het beleidsproces om een rol spelen: ze functioneren als vertrouwenspersoon voor hun bewindspersoon, bieden praktische ondersteuning en helpen de minister in campagnetijd (Van der Steen et al., 2009). Daarom is dit model niet geschikt om rolveranderingen in verschillende relaties te onderzoeken. Dat geldt ook voor het model van Connaughton (2010). Zij beschrijft vier rollen die Ierse PA's aannemen in het beleidsproces. De *expert* geeft advies en schrijft mee aan beleidsvoorstellen. De *partijgenoot* helpt de minister om de ambtenarij te controleren en vertegenwoordigt de minister in politieke onderhandelingen. De *coördinator* speelt een bemiddelende rol tussen het ministerie en de politiek. De *oppas* houdt vooral ontwikkelingen in de gaten die schadelijk kunnen zijn voor de positie van de minister. Voor dit model geldt dezelfde kritiek: er wordt alleen gekeken naar het beleidsproces, terwijl Nederlandse PA's daarin (in tegenstelling tot

Ierland) geen centrale beleidsactoren zijn (Van den Berg, 2018). Ook in dit model worden de rollen niet in de context van verschillende relaties geplaatst. Juist dat biedt meer inhoudelijke inzichten bij het onderzoeken van veranderende rollen in een nationale context. Daarom valt ook het model van Connaughton niet goed te gebruiken voor dit onderzoek.

### **Typologie**

Omdat het niet mogelijk is om gebruik te maken van een bestaande typologie, is er voor dit onderzoek een nieuwe typologie opgesteld. De verschillende werkzaamheden die beschreven zijn door van Van der Steen et al. (2009), Van den Berg (2018) en twee masterscripties (De Vries, 2008; Koeckhoven, 2017) zijn onderverdeeld naar de verschillende relaties die PA's onderhouden. Dat is nodig, omdat er bij een rol altijd sprake is van interactie tussen individuen (Andeweg, 2014). Om het theoretisch model enigszins beperkt te houden, wordt er in dit onderzoek gekeken naar vier relaties: het parlement, de minister, het ministerie en de buitenwereld, zoals belangenbehartigers en journalisten. De tweede dimensie van deze typologie kijkt in hoeverre er sprake is van een ondersteunende, of juist een strategische rol. Deze dimensie maakt het mogelijk om te kijken hoe de rol binnen een relatie kan zijn veranderd. Strategisch en ondersteunend zijn geen exclusieve categorieën, maar worden gebruikt als meetlat om PA's uit verschillende periodes naast te leggen. In tabel 1 is de typologie uitgewerkt. Deze typologie vormt de basis voor het codeerschema (bijlage 1).

**Tabel 1***Rollen van Nederlandse PA's*

|               | Parlement   | Bewindspersoon  | Ministerie   | Buitenwereld   |
|---------------|---|---|--|--|
| Strategisch   | <b>Fixer</b><br>Onderhandelt namens de minister met Kamerleden en senatoren. Probeert met 'wheelen en dealen' meerderheden te halen en wordt daarvoor met wisselgeld op pad gestuurd. | <b>Verlengstuk</b><br>Is een sparringpartner voor de minister, geeft communicatie- & politiek-strategisch advies. Heeft een trechterfunctie: welke informatie komt bij de minister terecht? | <b>Mini-minister</b><br>Deelnemer aan meetings namens de minister. Tegengeluid in gesprekken met ambtenaren. Schrijft mee aan nota's en brieven. | <b>Ambassadeur</b><br>Is een vertegenwoordiger van de minister in de partij. Zorgt voor het profileren van de minister in de media, bijvoorbeeld door het claimen van politieke successen. |
| Ondersteunend | <b>Oekaze-omzeiler</b><br>Helpt bij het beantwoorden van technische vragen van Kamerleden. Is voorafgaand aan debatten in de Kamer om moties en spreekteksten op te halen.            | <b>Tassendrager</b><br>Is een vertrouwenspersoon van de minister. Biedt praktische ondersteuning, bijvoorbeeld bij werkbezoeken, en helpt bij het bijhouden van de agenda.                  | <b>Doorgeefluik</b><br>Zorgt voor coördinatie tussen de minister en ambtenaren en stuurt informatie door naar de juiste persoon.                 | <b>Informatiemakelaar</b><br>Zorgt voor goed contact met journalisten, belangenbehartigers en de politieke partij. Stemt zaken af met andere PA's.   |

**Verwachtingen**

De verwachting is dat de rol van PA's veranderd is, met name in de relatie met het parlement. Doordat kabinetten na 2010 steeds vaker een minderheid hebben in de Eerste en Tweede Kamer, moeten PA's mogelijk meer tijd steken in de relatie met het parlement om meerderheden voor voorstellen te krijgen. In een onderzoek van Van den Berg (2018) is dit ook zichtbaar: onder de kabinetten-Balkenende II en IV ging ongeveer 20% van de tijd naar relatiemanagement, terwijl dit percentage bij de eerste twee kabinetten-Rutte (2010-2017) hoger lag: zo'n 25 tot 30%. De tweede verwachting is dat die ontwikkeling ook zorgt voor een inhoudelijke verandering van de werkzaamheden: de PA moet strategischer opereren. Dat komt overeen met Van den Berg & Dijkstra (2015), die beschrijven dat PA's steeds vaker op pad gestuurd worden om met partijen te onderhandelen over wetsvoorstellen. De derde verwachting

hangt samen met de wens voor een nieuwe bestuurscultuur. Na de formatie van Rutte-IV werd besloten dat er meer afstand moest komen tussen het kabinet en de coalitiepartijen. Daarom werd onder andere het wekelijkse overleg tussen fractievoorzitters en het kabinet geschrapt (Hoedeman & den Hartog, 2022). De verwachting is dat er alsnog behoefte is aan coördinatie en afstemming en dat PA's daar een belangrijke rol in spelen. Hoewel dit een recente ontwikkeling is, hebben de huidige PA's inmiddels al een jaar met deze situatie te maken. Zij kunnen daarom een inschatting maken of het afschaffen van dit overleg leidt tot een strategischere rol.

**Verwachting I:** Het gebrek aan politieke meerderheden voor coalitiepartijen in de Eerste en/of Tweede Kamer heeft geleid tot een meer op het parlement gerichte rol van PA's in de periode 2010-2021 ten opzichte van de periode 2003-2010.

**Verwachting II:** Het gebrek aan politieke meerderheden van de coalitie in de Eerste en/of Tweede Kamer heeft ervoor gezorgd dat de rol van PA's na 2010 strategischer geworden is ten opzichte van 2003-2010

**Verwachting III:** Door de nieuwe bestuurscultuur hebben huidige PA's een strategischere rol in de relatie tussen het kabinet en de coalitiepartijen.

## Casuselectie

In 2004 beschreef Blick (2004) PA's ook als "*people who live in the dark*" omdat er weinig onderzoek naar deze beroepsgroep was verricht. Hoewel PA's in verschillende institutionele contexten voorkomen, is literatuur uit non-Westminster systemen empirisch en theoretisch onderontwikkeld (Shaw & Eichbaum, 2015). Onderzoek naar de rol van PA's in Nederland kan daarom een bijdrage leveren aan de beperkte academische literatuur buiten Westminster systemen. Het Nederlandse stelsel valt het best te vergelijken met landen zoals Zweden en Denemarken, waar sprake is van een neutraal ambtelijk apparaat. In andere Europese landen, zoals Frankrijk, België, Italië en Portugal spelen ministeriële kabinetten een belangrijke rol (Gouglas, 2015). Het aantal politieke benoemingen ligt in die landen erg hoog: in België en Italië gaat het om meer dan dertig benoemingen per bewindspersoon. Dahlström (2009) stelt op basis van een expert survey dat het aantal politieke benoemingen in Nederland tussen de drie en vier ligt, maar in principe is de PA de enige benoeming die een minister zelf mag doen. Uit bijlage 4 komt naar voren dat Nederland relatief weinig PA's heeft. Daarnaast hebben Nederlandse kabinetten tussen 2010 en 2021 86% van de tijd een minderheid in de Eerste of Tweede Kamer gehad. Regeren met een minderheid is *an sich* is niet zo bijzonder: in Zweden, Duitsland, Denemarken en Italië is dit al langere tijd gebruikelijk. De snelle stijging is wel opvallend: het aantal kabinetten met een minderheid is tussen 2010 en 2021 met 82 procent punt gestegen ten opzichte van de periode 1946-2010 (Otjes & Louwerse, 2021). Deze explosieve stijging maakt het goed mogelijk om te onderzoeken wat voor impact een gebrek aan een parlementaire meerderheid heeft op PA's. Resultaten van deze studie kunnen ook interessant zijn voor Nieuw-Zeeland, waar ook sprake is geweest van een sterke stijging.

## Methodologie

In het theoretisch kader is beargumenteerd waarom bestaande theoretische modellen uit de internationale literatuur niet geschikt zijn voor dit onderzoek. Daarom is er een nieuwe typologie gepresenteerd. In deze methodologiesectie is aandacht voor de toepassing van dit model.

Als dataverzamelmethode is gekozen voor semigestructureerde elite-interviews. In het theoretisch kader zijn rollen beschreven als gestructureerde gedragspatronen die individuen in verschillende sociale omstandigheden vertonen (Strøm, 2012). Om meer informatie te vergaren over deze patronen van gedrag, die ook nog eens verschillen per context, is het noodzakelijk om deze tot in detail te bestuderen. Tegelijkertijd wordt er in dit onderzoek een nieuwe typologie toegepast. Bij studies met een exploratief karakter is het logisch dat interviewvragen een open karakter hebben. Met semigestructureerde interviews is het mogelijk om niet alleen een verdiepingsslag te maken, maar blijft er ook ruimte om door te vragen wanneer blijkt dat het theoretisch model niet goed aansluit (Bryman, 2012). Bij eerder onderzoek naar PA's (in Nederland en internationaal) zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden toegepast. Andere studies waarbij een nieuwe typologie gepresenteerd werd, zoals Maley (2000) en Connaughton (2010), hadden vrijwel altijd een kwalitatieve en inductieve insteek. Door het exploratieve karakter van het onderzoek is kwantitatief onderzoek op dit moment geen geschikte methode voor dataverzameling. Andere kwalitatieve opties, zoals observerende studies, zijn ook overwogen. Hoewel deze methode erg geschikt is om rollen van PA's te bestuderen, vormt de uitvoerbaarheid een beperking: PA's zullen vanwege de vertrouwelijkheid van het werk en de drukke agenda's hier naar verwachting niet snel aan meewerken. Daarom blijven semigestructureerde interviews de meest geschikte en realistische methode van dataverzameling voor dit onderzoek.

De semigestructureerde interviews met PA's zijn gericht op het verzamelen van data over de verdeling van tijd tussen de verschillende relaties en de invulling van de rol binnen de specifieke relaties. De interviews worden afgenomen aan de hand van een vragenlijst (bijlage 2). Na afloop van de gesprekken zijn de interviews getranscribeerd en gecodeerd op basis van het codeboek (bijlage 1). Daarin zijn de verschillende rollen uit de eerder gepresenteerde typologie verder uitgewerkt. In totaal zijn er dertien elite-interviews afgenomen. 'Elite' heeft hierbij betrekking op een heterogene groep actoren die door hun positie op hoge besluitvormingsniveaus in de regering invloed hebben op besluitvorming (Kakabadse & Kakabadse, 2020). Het is bij deze

groep extra belangrijk om voorafgaand aan het interview het vertrouwen van de respondent te winnen (Harvey, 2011). Dit kan door in het begin nogmaals kort het onderzoek toe te lichten aan de geïnterviewde. Leech (2002) raadt aan om daarbij wel te vertellen wat het onderwerp is en wat voor soort vragen gesteld gaan worden, maar niet wat de hypothesen of verwachtingen zijn. Dat is dan ook achterwege gelaten. Het begin van het interview is ook een geschikt moment om de respondent te wijzen op de mogelijkheden voor anonimiteit en vertrouwelijkheid (Leech, 2002). Bij semigestructureerde interviews wordt daarnaast vaak afgetrapt met ‘*grand tour questions*’. Hierbij wordt aan de respondenten gevraagd om meer te vertellen over hoe hun dagelijkse werk eruitziet. Het grote voordeel van dit soort vragen is dat het respondenten op een vrij gerichte manier aan het praten krijgt (Spradley 1979). Daarom is er besloten om in het begin van het interview ook te vragen naar de dagelijkse werkzaamheden (zie bijlage 2).

Er wordt in dit onderzoek door PA's op hun eigen rol gereflecteerd. Door Max Weber wordt deze onderzoeksmethode beschreven als ‘*verstehen*’. De onderzoeker is hierbij een externe waarnemer die een cultuur probeert te begrijpen. Het doel is om de betekenis van acties te begrijpen vanuit het standpunt van de actor zelf (Macionis & Gerber, 2010). Het is daarbij wel belangrijk om te constateren dat er door Kamerleden, ministers, topambtenaren of andere relaties mogelijk anders gekeken wordt naar hoe PA's hun rol invullen. Om een goed antwoord te kunnen bieden op de onderzoeksvraag wordt bij de selectie van de respondenten twee uitgangspunten gehanteerd. Bij de selectie binnen een bepaalde periode is er gestreefd naar een zo divers mogelijke groep PA's. Daarbij wordt gekeken naar representatie van verschillende kabinetten binnen een tijdsperiode, het ministerie, de partijkleur en de bewindspersoon die gediend wordt (minister, staatssecretaris of vicepremier). Tussen de verschillende periodes wordt juist gestreefd naar een zo gelijk mogelijk sample. Dat maakt het mogelijk om ook daadwerkelijk de verschillen tussen tijdsperiodes te bestuderen.

Om een goede selectie van respondenten op te kunnen stellen, is er een lijst gemaakt met 136 PA's die tussen 2003 en 2022 hebben gediend. In het selectieproces is geprobeerd om zo veel mogelijk variatie binnen de drie verschillende periodes (2003-2010, 2010-2021 en kabinet Rutte-IV), en zo veel mogelijk gelijkens tussen deze tijdsvakken te creëren. Daarnaast is er per periode naar vijf verschillende ministeries gekeken. Uit elke periode zijn ten minste twee staatssecretarissen, twee ministers en één vicepremier benaderd. Daarnaast is er rekening gehouden met de toegankelijkheid en benaderbaarheid van de PA's. Er is daarom voor de eerste twee periodes (2003-2010 en 2010-2021) gekeken naar PA's die op dit moment geen politieke

functie vervullen. Niet alle (ex-)PA's waren bereid om mee te werken. Daarom is er voorafgaand een alternatief onderzoeksplan opgesteld, waarbij juist de relaties van de PA's (zoals Kamerleden, journalisten en ambtenaren) geïnterviewd zouden worden. Uiteindelijk was het niet nodig om het alternatieve onderzoeksplan te gebruiken, omdat er genoeg respondenten bereid waren mee te werken om een beeld te kunnen schetsen. Het merendeel van de PA's hechtte wel grote waarde aan anonimiteit. Hun gegevens zijn daarom anoniem in tabel 3 opgenomen. Uiteindelijk zijn er dertien interviews afgenomen. Vijf respondenten waren in de kabinetten-Balkenende actief. Ook zijn er vijf respondenten uit de eerste drie kabinetten-Rutte (2010-2021) geïnterviewd. Drie respondenten zijn op dit moment werkzaam als PA.

**Tabel 2**

*Geïnterviewde PA's*

| Geanonimiseerde verwijzing in tekst | Tijdperiode | Functie                      |
|-------------------------------------|-------------|------------------------------|
| PA1                                 | 2003-2010   | Staatssecretaris             |
| PA2                                 | 2003-2021   | Staatssecretaris en minister |
| PA3                                 | 2003-2010   | Minister                     |
| PA4                                 | 2003-2010   | Minister                     |
| PA5                                 | 2003-2010   | Staatssecretaris             |
| PA6                                 | 2003-2010   | Minister                     |
| PA7                                 | 2010-2021   | Minister                     |
| PA8                                 | 2010-2021   | Minister                     |
| PA9                                 | 2021-heden  | Staatssecretaris             |
| PA10                                | 2021-heden  | Minister                     |
| PA11                                | 2021-heden  | Staatssecretaris             |
| PA12                                | 2010-2021   | Minister                     |
| PA13                                | 2010-2021   | Minister                     |



## Onderzoeksresultaten

Op basis van dertien afgenomen elite-interviews is het mogelijk om een beeld te schetsen hoe de rol van de PA de afgelopen twintig jaar ingevuld en veranderd is. Deze bespreking van de onderzoeksresultaten zal beginnen met een opmerking over de gebruikte typologie en kort benoemen welke twee factoren erg belangrijk zijn voor de invulling van de rol. Vervolgens zal er aandacht zijn voor één van de verwachtingen, die betrekking had op de verdeling van tijd tussen de verschillende relaties. Daarna worden de vier verschillende relaties die een PA aangaat afzonderlijk behandeld.

Eén van de voordelen van semigestructureerde interviews is de mogelijkheid om door te vragen wanneer blijkt dat een typologie niet goed aansluit (Bryman, 2012). Een aantal PA's hebben in de interviews opmerkingen gemaakt en suggesties gedaan over de vier relaties die beschreven worden in de typologie. Volgens meerdere PA's moet het contact met de partij niet volledig onder de relatie met de buitenwereld vallen, omdat het contact met de partijtop juist erg belangrijk is voor politieke besluitvorming. Uit andere interviews bleek dat het onduidelijk was waar bijvoorbeeld contact met andere kabinetsleden onder viel. Er is gekozen om het contact met de partijtop en andere bewindspersonen onder de relatie met de minister te brengen. Hierbij zal ook ingegaan worden op de derde verwachting, die betrekking heeft op de relatie tussen kabinet en coalitiepartijen.

Omdat er formeel weinig geregeld is over het takenpakket van de PA, hebben de minister en PA zelf veel ruimte om de functie naar wens in te vullen. De PA staat daarbij ten dienste van de minister, maar een enkele PA nam ook een eigen agenda mee: "Ik had een paar dingen waarvan ik hoopte dat ik ze zelf een beetje verder zou kunnen trekken. Maar het was al snel duidelijk: als de staatssecretaris het niet zelf geïnitieerd had, dan was het eigenlijk ten dode opgeschreven" (PA1). Uit de interviews komt naar voren dat de invulling van de rol sterk afhankelijk is van twee factoren. De eerste is de positie van de bewindspersoon in het kabinet. Een staatssecretaris zit alleen op uitnodiging bij de ministerraad en heeft daardoor ten opzichte van een minister minder te maken met politieke zaken die portefeuilleoverstijgend zijn. Eén van de PA's uit Rutte-III stelde: "met name de PA's van de vicepremiers speelden een hele actieve rol bij ministerraden en in coalitieoverleggen" (PA13). Een tweede factor die van invloed is op de invulling van de functie is de ruimte die een PA krijgt van de bewindspersoon:

“Als die zegt, je bent er alleen maar om mijn tas te dragen, of je bent er om Marsen en Pepermunt te halen, dan is dat het en dan heb je een soort goed betaalde assistentenrol” (PA6).

Eén van de verwachtingen van dit onderzoek heeft betrekking op de tijdsverdeling tussen de vier verschillende relaties. De toename van politieke minderheden voor de coalitie in de Eerste en Tweede Kamer na 2010 zou ertoe leiden dat PA's meer tijd aan het parlement zijn gaan besteden. Eerder is hierbij al het onderzoek van Van den Berg (2018) genoemd. Hij laat zien dat de tijd die naar relatiemanagement met het parlement gaat, is gestegen: van ongeveer 20% onder de kabinetten-Balkenende II en IV naar 25 tot 30% onder de eerste twee kabinetten-Rutte (2010-2017). Het lukte niet alle respondenten een (volledige) inschatting van hun tijdbesteding te maken, omdat er sprake is van overlap tussen de verschillende relaties en het afwisselende karakter van het werk. Wel is het mogelijk om op basis van de interviews een beeld te schetsen. PA's uit de kabinetten-Balkenende gaven aan de meeste tijd te besteden op het ministerie: tussen de 40 en 55%. Een substantieel kleiner deel, tussen de 15 en 20%, ging naar het contact met Kamerleden en senatoren. In 2003-2010 ging tussen de 15 en 20% van de tijd naar afstemming met de bewindspersoon. 10 tot 20% van de tijd werd besteed aan relaties met de buitenwereld, zoals journalisten en belangenbehartigers. Ook bij de PA's die werkten voor de kabinetten-Rutte (2010-2021) ging de meeste tijd naar het ministerie en de minste tijd naar contact met de buitenwereld. Wel gaven deze PA's aan 30% van hun tijd te besteden aan het parlement: zo'n tien procent hoger in vergelijking met de periode vóór 2010. Eén PA uit Rutte-I gaf zelfs aan de meeste tijd te besteden aan het contact met Kamerleden. Bij twee van de huidige PA's gaat ook 30% van hun tijd naar het parlement. Bij de andere PA ligt dit lager: rond de 20%. Zijn eigen verklaring hiervoor is het relatief beperkte aantal debatten waarbij zijn staatssecretaris aanwezig hoeft te zijn. Samenvattend kan gesteld worden dat PA's over het algemeen na 2010 meer tijd zijn gaan besteden aan contact met het parlement. De daarbij genoemde percentages komen vrijwel overeen met het eerdere onderzoek van Van den Berg (2018). Over de relatie tussen deze stijging en de in de verwachting genoemde verklaring daarvoor (de toename van parlementaire minderheden voor coalities) zal verderop in de bespreking van de onderzoeksresultaten aandacht zijn.

### **Het parlement**

De PA werkt op de scheidslijn van politiek en bestuur en speelt over het algemeen een belangrijke rol in het contact tussen departement en parlement (Van der Steen et al., 2009). Dit contact speelt zich niet alleen af tijdens of voorafgaand aan debatten, maar soms ook voordat

een brief naar de Kamer gestuurd wordt. De PA gaat in zo'n geval vooraf 'sonderen': kijken of een (coalitie)partij met een plan van de bewindspersoon kan leven. Timing is in dit proces erg belangrijk. Wanneer een Kamerlid kritisch is, moet het plan nog aangepast kunnen worden: "Op het moment dat je daar te laat mee komt is het stuk al helemaal dichtgetikt en in een onderraad geweest, of ligt het al klaar voor de ministerraad. Dan wordt het heel ingewikkeld" (PA11). Wanneer een Kamerlid ontevreden is over een plan, zal hij of zij contact opnemen met het 'smaldeel': de leden van het kabinet namens één partij. De kans bestaat dan dat er een discussie in de ministerraad ontstaat. De PA geeft hierover aan: "je belangrijkste taak is, denk ik, om ervoor te zorgen dat je minister heel rustig met de stukken door de ministerraad komt" (PA11). 'Sonderen' is strategisch van aard en komt in alle tijdsperiodes voor.

De meeste PA's waren (of zijn) in de voorbereiding van debatten verantwoordelijk voor ondersteunende werkzaamheden: het ophalen van informatie, spreekteksten en moties bij Kamerleden. Niet alle PA's vroegen echter om spreekteksten: sommige bewindspersonen hebben dit liever niet. Wel is er in dat geval vaak mondeling contact met Kamerleden over de belangrijkste punten uit hun inbreng. Tegelijkertijd zijn ook niet alle Kamerleden bereid om vooraf informatie te delen: met name bij oppositiepartijen kregen PA's regelmatig nul op het rekest. Voor een bewindspersoon is het fijn om vooraf informatie te ontvangen: het laat zien wat er leeft in de Kamer, of er draagvlak is voor voorstellen en wat voor wensen er zijn bij de (coalitie)fracties. Wanneer een kamerlid zijn spreektekst deelt, kan het ministerie daarnaast Q&A's voorbereiden die tijdens het debat gebruikt kunnen worden. Ook voor Kamerleden zit hier een voordeel: zij kregen een beter antwoord op de vragen die ze stellen of de voorstellen die ze doen. Er is dan ook geen sprake van éénrichtingsverkeer in contact tussen PA's en Kamerleden: "Als ze echt iets binnen wilden halen, dan kwamen ze echt wel bij ons op de lijn" (PA13).

Eén van de PA's uit de eerste periode (2003-2010) gaf aan niet veel in de Kamer te zijn, omdat het ministerie iemand in dienst had die verantwoordelijk was voor het onderhouden van contact met Kamerleden en het ophalen van moties en spreekteksten. De PA had zelf wel contact met Kamerleden van de eigen fractie, maar dat was meer "de vinger aan de pols houden" (PA1). Op de andere ministeries was in het verleden geen parlementair contactpersoon, waardoor ook feitelijke, neutrale vragen terechtkwamen bij de PA: "Heel vaak hebben Kamerleden gewoon een bepaalde vraag of iets wat ze in de krant hebben gelezen, zonder dat daar gelijk politiek gewin in het spel is" (PA8). Later hebben meerdere ministeries een ambtenaar aangesteld voor

het ophalen van spreekteksten en beantwoorden van technische vragen: “Omdat dat nog wel duwen en trekken is, is het soms beter om daar iemand op te zetten die dat gewoon permanent doet” (PA4). Dit beleid geformaliseerd met de brief ‘Aanwijzingen voor externe contacten van rijksambtenaren’, een herziening van de grondslag van de Oekaze-Kok (Ollongen, 2020). Elke ministerie moet volgens deze aanwijzing een parlementair contactpersoon aanstellen. Deze ambtenaar kan ingezet worden voor het ophalen van moties en spreekteksten en het coördineren van de planning. Een andere taak is het beantwoorden van vragen: “De parlementair contactpersoon zorgde ook heel erg voor de feitelijke informatie als Kamerleden daarom vroegen” (PA12). Een gedeelte van de ondersteunende rol van de PA wordt hierdoor overgenomen door de parlementair contactpersoon. Een huidige PA geeft over deze functie aan: “je kunt natuurlijk als PA maar op één plek tegelijkertijd zijn. En er is nu zo veel werk, zeker met een enorm versplinterde Kamer, dat het niet lukt om in je eentje bij de voorbereiding van debatten zo’n grote groep mensen te bedienen” (PA10). De rolverdeling tussen de PA en de parlementair contactpersoon kan verschillen. Eén van de huidige PA’s kiest ervoor om zelf vooral het contact met de coalitiepartijen te onderhouden: “dat zijn toch de mensen met wie ik het meest moet afstemmen en het meest moet onderhandelen” (PA11).

De parlementair contactpersoon kan vanwege zijn ambtelijke neutraliteit niet alles doen wat een PA wel kan. Daar werden dan ook afspraken over gemaakt: “Als het politiek wordt, dus op het moment dat er bijvoorbeeld echt gesproken wordt over moties en amendementen, dan was ik aan zet” (PA12). Moties worden vaak van tevoren gedeeld met PA’s om een positief oordeel te krijgen. Bewindspersonen geven namelijk meestal geen positief oordeel wanneer de inhoud van de motie van tevoren niet bekend is. Wanneer een Kamerlid écht wil dat de motie aangenomen wordt, zal hij deze van tevoren vaak delen met de PA. De PA neemt de motie vervolgens mee naar het ministerie: “ik deelde hem vaak even met het ambtelijk apparaat om te vragen: kunnen wij hiermee uit de voeten?” (PA9). Soms kan de motie licht gewijzigd worden en alsnog een positief oordeel te krijgen. Eén van de PA’s ging nog iets verder: “Soms schreef ik de moties voor ze” (PA7).

Het behouden van goede relaties met Kamerleden en senatoren is voor de PA erg belangrijk, maar ook voor volksvertegenwoordigers kan het interessant zijn om met PA’s te spreken: zij hebben als één van de weinige spelers overzicht over het hele politieke speelveld. Eén van de PA’s gaf daarover aan: “je kan daar strategisch gebruik van maken” (PA10). Het delen van informatie is een tactiek om de relatie met een Kamerlid goed te houden. Een PA uit Rutte-I

stelde: “ik wilde gewoon met iedereen contact houden. Dan probeerde ik ze ook informatie te geven, zodat ze het ook wel interessant vonden om met mij te spreken” (PA7). Ook een andere PA uit de kabinetten-Rutte hanteerde deze tactiek: “Ik las wel eens dingen in de krant waarvan ik dacht: dat is interessant voor een bepaald Kamerlid. Dan stuurde ik dat even op. Soms werden er nog dezelfde dag schriftelijke vragen over gesteld” (PA13). Aan de andere kant zijn er ook PA’s die het delen van strategische informatie bewust niet deden: het kan politieke risico’s met zich meebrengen en wordt door sommigen als niet helemaal zuiver gezien.

Eén van de verwachtingen van dit onderzoek is dat de toename van minderheden in de Eerste en/of Tweede Kamer heeft geleid tot een meer strategische rol van PA’s in de parlementaire arena, omdat het nodig is om afspraken te maken met de oppositie. Volgens één van de respondenten, die zowel vóór als na 2010 PA is geweest, heeft vooral versplintering in de politiek ervoor gezorgd dat er veel meer tijd besteed moet worden aan politieke onderhandelingen: “Vroeger was het best overzichtelijk. Er waren veel minder partijen. Alle afspraken, moties, amendementen en wensen gingen maar een paar keer door je handen heen [...] Tegenwoordig moet het twintig keer door je handen gaan, omdat de coalitie op een hele smalle meerderheid rust en dus ook de kleintjes nodig heeft. Maar die kleintjes, die willen daar iets voor terug. Doordat het politieke landschap zo versplinterd is geraakt, moet je als PA tien extra stappen zetten, simpelweg om een aantal van die fracties er gewoon bij te houden die daar op hun manier iets voor terug willen” (PA2). Huidige PA’s hebben niet alleen te maken met versplintering, maar ook een minderheid in de Eerste Kamer. Eén van de PA’s uit Rutte-IV gaf aan: “Als wij een wetsvoorstel in voorbereiding hebben, kijken we zeker ook of het de oppositie kan bekoren. En dan kijk je natuurlijk inderdaad wel hoeveel zetels zij leveren in de Eerste Kamer” (PA9). Er wordt verschillend gedacht over de manier waarop oppositiefracties in de Eerste en Tweede Kamer samenwerken. Eén PA gaf aan: “In principe volgt de Eerste Kamer eigenlijk altijd wat de fractie in de Tweede Kamer doet. Het moet wel heel gek lopen willen ze anders gaan stemmen. Maar omdat het kabinet daar nu geen meerderheid heeft, is de Eerste Kamer juist een belangrijke factor voor ons om rekening mee te houden” (PA11). Een andere PA stelt juist: “die Eerste Kamer handelt echt wel autonoom. Sterker nog, zij zeggen ook wel eens: we voelen ons helemaal niet gebonden aan het coalitieakkoord” (PA12). Het contact met senatoren is wel anders dan met Kamerleden: “zeker in de Eerste Kamer wordt heel erg veel waarde gehecht aan omgangsvormen” (PA8). Voor de PA betekent dit vooral regelmatig een bezoek brengen en de tijd nemen om te luisteren. Het parlementaire werk van de PA is strategischer geworden: er moet meer afgestemd en onderhandeld worden met meer

oppositiepartijen, en de PA moet vaker naar de senaat toe om ook daar een meerderheid zeker te stellen.

### **De bewindspersoon**

De PA is de persoon op het departement die het dichtst op een bewindspersoon zit. Omdat de bewindspersoon zelf iemand mag kiezen, is hij of zij eigenlijk altijd een vertrouwenspersoon van de minister of staatssecretaris. De PA is de persoon waarmee de bewindspersoon na afloop van een lang debat of een werkbezoek nog even kan nabespreken. Gesprekken gaan dan ook van “hoe het met zijn kinderen is, tot aan super inhoudelijke details van de ministerraad” (PA9). Een gedeelte van dit contact is ondersteunend, maar de PA is heeft ook een belangrijke rol als inhoudelijke sparringpartner voor de minister. Een voorbeeld daarvan is het voorbereiden en oefenen van interviews en debatten: de PA helpt mee bij het bedenken welke vragen er kunnen komen, wat de hoofdpunten zijn en op welke toon het uitgesproken moet worden.

Een PA die meer strategisch te werk gaat, behoudt het overzicht en zorgt zo dat de doelen uit het regeerakkoord ook uitgevoerd worden. Eén van de PA's uit Balkenende IV herkende zich niet in dit beeld: “In het dagelijkse werk was het niet dat ik dat in mijn achterhoofd had. Ik was vooral bezig met de problemen die op mijn pad kwamen. Zeker bij (naam ministerie) was het toen heel erg de waan van de dag. Kon ik toen maar bezig zijn met het coalitieakkoord. Ik was vooral bezig met hoe we de week weer doorkwamen” (PA5). Voor één van de PA's uit het eerste kabinet van Rutte lag dit anders: “Ik kreeg ook de opdracht van de minister: hou me scherp op de politieke opdracht, want je zit natuurlijk in de waan van de dag [...] In die vertrouwensrelatie was het ook mijn taak om ervoor te zorgen dat iemand zich ook houdt aan de door zichzelf gestelde opdracht” (PA7). Bij sommigen ligt het regeerakkoord in een mapje op het bureau, bij anderen verdween het al snel in een la.

Een belangrijk onderdeel van het werk voor de PA is advies over zaken die tussen de coalitiepartijen of in het kabinet spelen. Ambtenaren van het ministerie kunnen vaak niet over deze zaken adviseren. Voor partijpolitieke aangelegenheden is de agenda van de bewindspersoon leidend voor die van de PA. Op dinsdag zijn er onderraden, waarin de grote politieke besluitvorming voor de ministerraad wordt besproken. Bij alle partijen, op het CDA na, zijn PA's verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze onderraden: “Er liggen dan onderwerpen voor die er helemaal niks met mijn portefeuille te maken hebben [...] maar waar we wel iets van moeten vinden politiek gezien” (PA9). De PA zorgt ervoor dat de bewindspersoon goed voorbereid in het overleg zit, maar ook dat er afgestemd is met de fractie.

Eerder werd ook altijd op maandagochtend een fractievoorzittersoverleg georganiseerd, maar naar aanleiding van de toeslagenaffaire en de plannen voor een nieuwe bestuurscultuur werd dit wekelijkse overleg tussen fractievoorzitters en het kabinet geschrapt (Hoedeman & den Hartog, 2022). Eén van de huidige PA's geeft daarover aan: "Die nieuwe bestuurscultuur is met veel bombarie aangekondigd, maar ik kan wel zeggen dat ik daar niet zo heel erg veel van terug zie. We vervallen toch wel gauw in oude patronen om gewoon dingen af te dichten [...] Misschien wel dat we iets minder gauw afstemmen, maar zodra het wel een beetje politiek gevoelig wordt of als het over geld gaat, dan wordt het toch wel heel nadrukkelijk achter de schermen binnen de coalitie afgestemd, soms ook met oppositie. Dus zo dualistisch is het vaak niet" (PA9). Op de woensdag is er een PA-overleg. Tijdens dit overleg bespreken alle PA's van één partij het bewindspersonenoverleg (BPO). Het BPO is een overleg op donderdagavond waarbij de fractievoorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, kabinetsleden en de partijvoorzitter aanschuiven. Bij het CDA, de VVD, D66 en de PvdA zit in principe alleen de PA van de minister-president of vicepremier erbij. Bij de ChristenUnie schuiven ook de PA's van andere bewindspersonen aan. PA's zijn niet alleen toehoorder bij het BPO, maar leveren ook een actieve bijdrage aan het gesprek. Voor de PA's die niet mogen aanschuiven, is er een rol weggelegd om het overleg voor de minister voor te bereiden.

### **Het ministerie**

Het ministerie is de plek waar de PA de meeste tijd doorbrengt. Rondom deze relatie komt de rol van de PA op drie onderdelen duidelijk naar voren: het duiden en interveniëren bij politieke risico's in stukken, de aanwezigheid en inbreng bij gesprekken op het departement en omgang met de Oekaze-Kok.

Een strategisch onderdeel van het werk van PA's is het inschatten van politieke risico's bij stukken en mogelijk daarop te interveniëren. Over de gehele periode (2003-heden) werd dit door PA's gedaan. Er zitten wel verschillen in de manier waarop. PA's zitten niet in de formele stukkenstroom, maar ontvangen documenten tegelijkertijd met de bewindspersoon of de secretaris-generaal. Een aantal PA's gaven aan alles te lezen: "Ik had altijd de regel dat ik alles wilde zien, dus ik las ook altijd alles" (PA3). Anderen kozen er juist voor om zich te focussen op stukken die politiek gevoelig liggen, zoals grote dossiers en Kamervragen: "De staatssecretaris moet echt alles lezen en alles accorderen. Ik kan meer even een beetje kiezen" (PA9). Sommigen attendeerden hun bewindspersoon op passages waar ze het niet eens mee

waren of kwamen met suggesties hoe het anders kon: “Het advies kon uiteenlopen van echt een andere draai aan iets geven tot aan punten en komma’s.” (PA1). PA’s kunnen daarbij vooral de politieke dimensie in stukken brengen: “Ambtenaren weten natuurlijk vaak niet precies wat zo’n bewindspersoon vindt, dus wat voor accent vindt hij nou belangrijk? En soms komt het ook aan op taal. Wat voor woorden wil hij graag teruglezen in brieven of in beleidsstukken? Daar ben je ook wel een soort tolk of vertaler voor” (PA4).

Vervolgens is het de taak van de PA om opmerkingen en suggesties ambtelijk terug te koppelen: “ik heb net je nota gelezen, maar ik weet dat de Kamer hier en hier mee bezig is en dat zie ik er helemaal niet in terug. Denk je niet dat we de minister daarop beter moeten voorbereiden?” (PA3). Anderen maakten een geheime oplegmemo, speciaal voor de bewindspersoon. Daarin stond op welke onderdelen de bewindspersoon nog even extra moest letten. Sommige PA’s zijn inhoudelijk betrokken in de conceptfase. Anderen kiezen er juist voor om pas naar stukken te kijken als het klaar is: “Op het moment dat je zelf meegaat in eindeloze voorgesprekken, conceptnota's en kamerbrieven, dan kan je aan het eind niet meer zeggen dat het heel goed of heel slecht is” (PA10).

Alle PA’s zitten op het ministerie bij gesprekken met ambtenaren. Vaak zijn dit gesprekken waar ook de minister bij zit, maar soms is het ook de PA alleen. Dat kan bijvoorbeeld zijn om ambtenaren bij te praten over politieke ontwikkelingen. Een van de huidige PA’s stelt: “Soms vervang ik hem ook [...] zodat ik dan ook even iets namens hem kan inbrengen” (PA9). Op andere momenten schuiven PA’s aan bij overleggen om te zorgen dat ze zelf goed op de hoogte zijn. Wanneer er bijvoorbeeld nog wijzigingen aangebracht moeten worden in een Kamerbrief, is het belangrijk om te weten wat de huidige stand van zaken is. Meestal leveren PA’s echter een inhoudelijke bijdrage in gesprekken, bijvoorbeeld door vragen te stellen of te adviseren: “Zeker bij overleggen over belangrijke onderwerpen zat ik er meestal wel bij. En als je met vier of vijf mensen in een kamer zit en iedereen mag gewoon spreken, dan krijg je vaak een beetje een brainstormachtige situatie” (PA1).

De interpretatie van de Oekaze-Kok heeft ervoor gezorgd dat ambtenaren geen direct contact met Kamerleden hebben zonder expliciete toestemming van de minister. Uit een eerdere scriptie kwam naar voren dat een PA soms een Kamerlid aan een ambtenaar koppelt, zonder daarover contact met de bewindspersoon te hebben (Koeckhoven, 2017). De respondenten uit dit onderzoek herkenden zich niet in dit beeld: de minister of staatssecretaris wordt altijd op de



hoogte gesteld. PA's zijn wel vaak betrokken bij het organiseren van gesprekken tussen Kamerleden en ambtenaren. Vaak gaat de PA mee bij zulke gesprekken "om ambtenaren in bescherming te nemen" (PA10).

Het werk van de PA wordt zeker strategisch wanneer hij of zij betrokken wordt bij benoemingen op ministeries. Nieuwenkamp (2013) beschrijft dat er in Nederland op alle niveaus sprake is van partijpolitieke bemoeienis bij sollicitatieprocedures voor ambtelijke functies. Twee PA's uit de kabinetten-Rutte hebben in de interviews aangegeven hierbij mee te kijken: "bij de benoeming van directeuren zat ik ook 'in the loop'. En werven deed ik ook: ik vroeg dan mensen van buiten de ministeries, uit mijn eigen netwerk. Maar uiteindelijk zijn die het ook niet geworden hoor" (PA7). De minister probeerde op deze manier ervoor te zorgen dat ook mensen met een ander profiel zouden solliciteren.

### **De buitenwereld**

De laatste vorm van relaties die de PA aangaat, is het contact met de buitenwereld. Onder de buitenwereld valt het contact met journalisten en belangenbehartigers. Ook het contact met de partij, over congressen, campagnes en partijbijeenkomsten, valt onder deze categorie.

Een bewindspersoon zit in het kabinet namens een politieke partij. Het is voor een minister of staatssecretaris belangrijk om daar draagvlak te hebben. In het contact met leden zijn PA's vaak een toegangspunt. Zij krijgen uitnodigingen binnen van lokale afdelingen of congressen van de partij. Sommige PA's maken zelf een afweging wat er met deze verzoeken gedaan werd. De afweging daarbij: "Subtiel denk ik toch een beetje balanceren: wil je de minister zelf ermee lastigvallen?" (PA4). Vaak werd na een werkbezoek ook een partijbijeenkomst georganiseerd. De PA overlegt dan met de organisatie over het onderwerp en schrijft soms een spreektekst. Hierbij wordt afstemming gezocht met de woordvoerders op het ministerie: "Dan was het wel fijn als de bewindspersoon daar hetzelfde zegt als op andere plekken" (PA5). De PA van de partijleider heeft soms nog meer verantwoordelijkheden, zoals het schrijven van de partijspeech: "Ik schreef die altijd. Althans, misschien 80% daarvan, want de bewindspersoon vulde het zelf wel aan" (PA4). Sommige PA's hadden een rol als woordvoerder van de minister op het congres. Voor de meesten was het vooral feedback ophalen en voeding houden met de partij: "ik nam het niet altijd heel serieus. Het was ook altijd heel gezellig en leuk, een soort reünie" (PA6).

Werkbezoeken is een belangrijk onderdeel van het werk van de minister. De PA is hierbij soms van tevoren betrokken om praktisch in te steken wat de minister graag wilde: “ik werkte voor een minister die absoluut een hekel had aan plichtplegingen, dus die wilde niet allerlei presentaties met slides en zo, die wilde gewoon echt zien: wat gebeurt hier?” (PA3). De rol van de PA tijdens een werkbezoek is niet echt ondersteunend: het draait vooral om dezelfde ervaringen op te doen als de minister, om zo ook feeling te krijgen met een onderwerp. De PA luistert en praat mee tijdens het werkbezoek, maar heeft een beperkte rol: “Er gaat ook altijd iemand vanuit beleid mee, een ambtenaar, en een woordvoerder. Die regelen dat ook verder, dus ik hoef daar niet verder iets te doen” (PA9). Een van de huidige PA’s kiest ervoor om niet mee te gaan naar werkbezoeken, om zo tijd te kunnen besteden aan andere zaken.

De meeste PA’s hebben voeren gesprekken met belangenbehartigers, maar de mate van contact verschilt. Lobbyisten zien de PA vooral als een entree naar de minister. De toename van het aantal lobbyisten in Den Haag lijkt ook effect te hebben. Een PA uit Balkenende-II gaf aan: “het was niet zo dat ik daar actief door benaderd werd. Dus ik heb meer zo af en toe zelf een club benaderd” (PA1). Ook een andere PA uit één van de kabinetten-Balkenende gaf aan vrij weinig contact te hebben met belangenorganisaties: “Dat liep toch vaak gewoon via de ambtenaren. Ik weet van andere PA’s dat ze dat veel meer deden”. Voor een PA uit Rutte-I lag dit inderdaad heel anders: die stelde dat het contact met belangenorganisaties “bijna onontkoombaar” was (PA5). Het gaat dan niet alleen om luisteren: er werden ook bepaalde zaken met de organisatie afgestemd. Huidige PA’s merken op dat ze erg veel benaderd worden: “Ik word heel veel gebeld door lobbyisten en mensen die iets van de staatssecretaris willen. Mijn taak is om te schiften: wat is er nu belangrijk, wie moet hij écht spreken en wat kunnen we ook ambtelijk doen of weigeren. Dus dat is ook een soort van spelverdeler of poortwachter die je dan bent” (PA9). Eén van de huidige PA’s kiest er bewust voor om zelf geen gesprekken met lobbyisten te voeren.

Het contact met de media is een interessante dimensie, omdat PA’s volgens de taakomschrijving geen voorlichtingstaken uit mogen voeren (Balkenende, 2003). Op elk ministerie loopt een team aan woordvoerders rond. PA’s besteden over het algemeen veel tijd aan de afstemming met deze ambtenaren. Bij één PA uit de kabinetten-Balkenende liep het contact met de media alleen via de woordvoerders van het ministerie: “De staatssecretaris had vrij duidelijk aangegeven: ik wil geen gelek [...] En als we het al doen, dan moeten we het heel bewust vormgeven en gaan de woordvoerders daarover [...] Ik deed dat niet” (PA1). Een andere PA uit Balkenende-IV

stelt over het contact met de media: “Ik had het wel, maar dan veel meer om uit te leggen hoe het met de inhoud zat” (PA5). Er was dan ook alleen sprake van contact met de media wanneer de PA zelf benaderd werd. Andere PA’s, over de gehele tijdsspanne van dit onderzoek, kiezen er juist ook voor om de media zelf op te zoeken: “Het helpt gewoon als je mensen die in podcasts wat roepen of in bepaalde kranten een column schrijven wat achtergrondinformatie geeft hoe sommige besluiten tot stand zijn gekomen” (PA13).

Uitleggen hoe het met de inhoud zit kan een reden zijn om contact te hebben met de media. Soms draait het ook om profilering. Bewindspersonen zijn niet altijd tevreden over de afdeling communicatie van het ministerie: “zo’n ambtelijk apparaat komt natuurlijk met een heel ambtelijk verhaal. De minister vond het belangrijk dat ik ook vanuit [naam partij] -perspectief iets meer kleur gaf aan wat hij wilde” (PA3). Daarnaast speelt de PA soms ook een rol in conflicten tussen partijen: “In het begin was de minister ontzettend terughoudend om *off the record* gesprekken te doen met de media [...] dat hele gedoe met bronnen en spinnen, daar had [naam minister] helemaal niks mee. Daar werd ik dus ook heel erg op afgeremd: dat moet je vooral niet doen. Totdat we echt wel merkten: Als je dat doet, dan sta je altijd 3-0 achter. [...] Toen hebben we op een gegeven moment maar besloten om ook aan te geven wat volgens ons gaande was” (PA4).

Alle respondenten die als PA werkzaam zijn geweest in de eerste drie kabinetten-Rutte gaven aan contact te hebben met de media. De invulling en frequentie van dit contact verschilde. Sommige PA’s deden het mediacontact rondom partijpolitieke zaken, die niet door ambtenaren gedaan kon worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om communicatie rondom partijcongressen en profilering van de bewindspersoon in verkiezingstijd. Anderen gaven zo nu en dan duiding over “wat er breder gebeurt in het kabinet” (PA8). Volgens één van de PA’s, die zowel vóór als na 2010 actief is geweest, zijn sociale media van grote invloed geweest. Over zijn tweede termijn als PA gaf hij aan: “Sociale media zijn in die tijd daartussen natuurlijk ontwikkeld, dus we kregen in de tweede periode direct te maken met een heel groot communicatieadviseurs- en voorlichtersteam. Die vroegen hoe de minister zichzelf wilde neerzetten op social media en of hij dat zelf wilde doen, of dat het departement dat voor hem moest overnemen. Dat was iets wat eerder niet het geval was” (PA2). Twee van de drie huidige PA’s zien media niet als onderdeel van hun takenpakket. Eén PA stelt daarover: “Ik praat in principe niet met de media, behalve als ik een keertje een babbeltje in de Tweede Kamer heb ofzo [...] Daar hebben we gewoon de woordvoerder voor” (PA9). Wel denkt hij mee met de woordvoerder over wat er wel of niet

gezegd moet worden. Eén van de huidige PA's heeft geen gesprekken over interviews of over het *pluggen* van stukken, maar spreekt wel op de achtergrond "met journalisten die hoog over de Haagse politiek duiden" (PA10).

### **Conclusie**

Deze studie keek in hoeverre de rol van de PA is veranderd in de periode 2003-2022. De verwachting was dat twee ontwikkelingen, het toegenomen aantal minderheidskabinetten tussen na 2010 en de aangekondigde nieuwe bestuurscultuur effect zouden hebben op het werk van de PA. In de dertien semigestructureerde interviews komen grote verschillen tussen PA's naar voren. De verschillen zitten hem echter vooral ook binnen periodes en niet alleen tussen periodes. De rol van de PA is sterk afhankelijk van de positie van de bewindspersoon in het kabinet en de ruimte die een PA van de bewindspersoon krijgt. De eerste verwachting was dat een toename van politieke minderheden in de Eerste of Tweede Kamer zou leiden tot een meer op het parlement gerichte rol. Bij bijna alle PA's ging de meeste tijd naar het ministerie zelf, gevolgd door het parlement, het contact met de minister en de buitenwereld. Ten opzichte van de periode vóór 2010 zijn PA's ongeveer 10% meer tijd gaan besteden aan parlementaire contacten. Dat percentage komt overeen met eerder onderzoek naar de tijdbesteding van PA's. Naast de toename van minderheden voor de coalitie in het parlement zorgt ook de versplintering ervoor dat PA's hier meer tijd aan moeten besteden.

De tweede verwachting had betrekking op de relaties die de PA aangaat met actoren in het parlement. De toename van minderheidskabinetten zou ertoe kunnen leiden dat het werk van PA's na 2010 strategischer geworden is in plaats van ondersteunend. Er lijkt enig bewijs te zijn dat het werk van de PA strategischer wordt. Er moet niet alleen meer tijd besteed worden aan het parlement, maar het hierbij moet ook meer onderhandeld worden met de Eerste en Tweede Kamer. De instelling van een parlementair contactpersoon zorgt er daarnaast voor dat de PA minder tijd hoeft te besteden aan ondersteunende werkzaamheden, zoals het ophalen van spreekteksten en moties en het beantwoorden van technische vragen. PA's wijzen ook hier op de invloed van het versplinterde politieke landschap, waardoor het nodig is om met meer partijen afspraken te maken.

De derde verwachting had betrekking op de huidige PA's: de wens voor een nieuwe bestuurscultuur en het afschaffen van het fractievoorzittersoverleg zou leiden tot een meer strategische rol voor de PA in de relatie tussen het kabinet en de coalitiepartijen. De huidige

PA's zien niet veel terug van deze nieuwe bestuurscultuur: achter de schermen vervalt het kabinet in het oude patroon om zaken af te handelen. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor politieke ruilhandel bij de coalitiepartijen en niet bij de PA's. Dit onderzoek vindt dan ook geen bewijs voor een verandering van de werkzaamheden van de PA door de nieuwe bestuurscultuur of de afschaffing van het fractievoorzittersoverleg.

Dit onderzoek kent enige beperkingen. In het onderzoek zijn dertien PA's geïnterviewd over een periode van twintig jaar. Omdat het verschil tussen PA's binnen een kabinet zo groot is, is het moeilijk om op basis van interviews met een relatief beperkte groep respondenten goede duiding te geven over veranderingen op de lange termijn. Daarnaast wordt er in dit onderzoek door PA's op hun eigen rol gereflecteerd. Het is mogelijk dat er door Kamerleden, ministers, topambtenaren of andere relaties mogelijk anders gekeken wordt naar de rolinvulling van PA's. Vervolgonderzoek zou kunnen kijken naar de veranderende rol van de PA met een perspectief van buitenaf. Zeker ambtenaren zijn hierbij interessant, omdat zij in tegenstelling tot de meeste PA's langer dan één kabinetsperiode op een ministerie zitten.

Door de explosieve stijging van kabinetten met een minderheid in de Eerste of Tweede Kamer in Nederland, was het goed mogelijk om deze factor te onderzoeken in Nederland. In Nieuw-Zeeland is ook sprake geweest van een sterke stijging, maar heeft in tegenstelling tot Nederland veel minder versplintering in het parlement: op dit moment zijn vijf partijen vertegenwoordigd en de Labour Party heeft een absolute meerderheid. Door middel van vergelijkend onderzoek tussen verschillende landen, waaronder Nieuw-Zeeland en Nederland, kan meer inzicht verkregen worden over het effect van versplintering op de rol van de PA.

Omdat het niet mogelijk was om gebruik te maken van een bestaande typologie, is er voor dit onderzoek een nieuwe typologie opgesteld. Bij het bespreken van de onderzoeksresultaten is al kort op het model gereflecteerd. Het contact met de partij, die wel in veel andere typologieën is opgenomen, is geïntegreerd in twee andere relaties. Het contact met de fractietop en andere kabinetsleden valt onder de relatie met de bewindspersoon. Andere contacten met de partij, zoals congressen of partijbijeenkomsten, vallen eerder onder het contact met de buitenwereld. Tot slot is het belangrijk om op te merken dat het onderscheid tussen ondersteunend en strategisch niet gezien moet worden als exclusieve categorieën. Een PA zal altijd aangeven dat beide elementen onderdeel zijn van zijn of haar werk. Het model kan wel als meetlat worden gebruikt om de werkzaamheden van PA's naast te leggen.

Tijdens het schrijven van dit onderzoek wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek verricht naar regelgeving rondom integriteit van PA's. Van der Steen et al. (2009) stellen dat er door de harde scheiding tussen politiek en ambtenarij in het Nederlandse stelsel behoefte is aan posities die zorgen dat verschillende onderdelen kunnen samenwerken. Uit dit onderzoek komt naar voren dat PA's dingen doen die reguliere ambtenaren niet kunnen doen, zoals het schrijven van een partijspeech of advies geven over partijpolitieke zaken. De PA kan zo bijdragen aan het voorkomen van de vermenging van politiek en bestuur en zorgen voor rolvastheid. Tegelijkertijd bestaat er in de literatuur ook de angst dat deze functie traditionele bureaucratische waarden, zoals deskundigheid, kan aantasten (Hustedt et al., 2017). Uit dit onderzoek blijkt dat het werk en de invloed van PA's in sommige gevallen ver kan reiken. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de discussie over integriteit van PA's door hun werkzaamheden in een context van de afgelopen twintig jaar te plaatsen.

Vervolgonderzoek zou kunnen kijken naar de positie van de PA in de context van kabinetisering in Nederland. In andere Europese landen, zoals Frankrijk, België, Italië en Portugal spelen ministeriële kabinetten een belangrijke rol (Gouglas, 2015). Ministers mogen daar tientallen adviseurs benoemen. Hoewel in Nederland alleen de PA door de minister benoemd mag worden, lijkt de 'bontkraag' van bewindspersonen steeds groter te worden. Nieuwenkamp (2013, p. 169) sprak in 2013 al van "een kleine hofhouding" die rond staatssecretarissen en ministers begint te ontstaan. Hij stelt daarbij de vraag: "Hoe partijpolitiek worden deze kabinetten en hoe omvangrijk worden deze kabinetten?". Na 2013 lijkt de groei zich hebben doorgezet: Tussen 2017 en 2021 steeg het aantal woordvoerders op de ministeries van 20 naar 111 fte (Salden, 2021). De groei van het aantal personen rondom de bewindspersoon is, net als de vragen over de PA, relevant in de discussie over de traditionele scheiding tussen politiek en bestuur die in het Nederlandse systeem verankerd ligt.

## Literatuur

Andeweg, R. B. (2014). Roles in legislatures. *The Oxford handbook of legislative studies*, 267-286.

Balkenende, J.P. (2003, 26 september). *Politiek assistenten*. Ministerie van Algemene Zaken (Nr. 03M460156). Geraadpleegd op 25 september 2022, van <https://w-o-o.nl/wob/archive/documentcloud/dc-2065581.pdf>.

Blick, A. (2004). *People who live in the dark*. London, UK: Politicos.

Blomgren, M. and Rozenberg, O. (2012) *Parliamentary Roles in Modern Legislatures* London: Routledge.

Bolle, J. (2021, 8 april). *Bijna de hele Tweede Kamer wil meer dualisme, maar gaat het hier zo slecht?* NOS.nl. Geraadpleegd op 25 september 2022, van <https://nos.nl/artikel/2375914-bijna-de-hele-tweede-kamer-wil-meer-dualisme-maar-gaat-het-hier-zo-slecht>

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods: 4th Edition*. Oxford: Oxford University Press

Bruins Slot, H. G. J. (2022). Reactie op de initiatiefnota over het integriteitsbeleid bewindspersonen. *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022D30809&did=2022D30809](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D30809&did=2022D30809)

Connaughton, B. (2010). ‘Glorified gofers, policy experts or good generalists’: A classification of the roles of the Irish ministerial adviser. *Irish Political Studies*, 25(3), 347-369.

Dahlström, C. (2009) ‘Political appointments in 18 Democracies, 1975-2007’. *QoG Working Paper Series 2009: 18*, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden

Dassen, L. & Omtzigt, P. (2022, 19 september). Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen (ongecorrigeerd stenogram) (Nr. TK36101). Geraadpleegd op 10 oktober 2022, van

[https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A06553](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A06553)

De Vries, M. (2008). *Politiek assistenten en hun rol als liaison*. Masterscriptie USBO.

Gouglas, A. (2015). Greek ministerial advisers: Policy managers, not experts? *International Journal of Public Administration*, 38(1), 15-27.

GRECO. (2019, 22 februari). Fifth evaluation round - preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. *GRECO*. Geraadpleegd op 11 september 2022, van <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680931c9d>

Harvey, W. S. (2011). Strategies for conducting elite interviews. *Qualitative research*, 11(4), 431-441.

Hendrickx, F. (2022, 28 januari). *De nieuwe adviseur van premier Rutte: 'Orde, structuur, daar gaat Maarten lekker op'*. De Volkskrant. Geraadpleegd op 25 september 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-nieuwe-adviseur-van-premier-rutte-orde-structuur-daar-gaat-maarten-lekker-op~b52ece16/>

Hoedeman, J., & den Hartog, T. (2022, 25 januari). *Coalitieoverleg is verboden, maar Rutte IV overlegt straks 'misschien wel' vaker in de achterkamertjes*. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd op 5 september 2022, van <https://www.ad.nl/politiek/coalitieoverleg-is-verboden-maar-rutte-iv-overlegt-straks-misschien-wel-vaker-in-de-achterkamertjes~af3db923/>

Hustedt, T., Kolltveit, K., & Salomonsen, H. H. (2017). Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight. *Public Administration*, 95(2), 299-311.

Kakabadse, A. P., & Kakabadse, N. K. (2020). SpAds: political sherpas bridging minister and civil servant. *Open Journal of Political Science*, 10(02), 234-252.

Kas, A. (2016, 11 november). De rechterhand van Mark Rutte gaat nu zelf de Tweede Kamer in. *NRC*. Geraadpleegd op 24 september 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/11/de-rechterhand-van-mark-rutte-gaat-nu-zelf-de-tweede-kamer-in-5249708-a1531433>



- Koeckhoven, T. (2017). *Ja mevrouw de politiek assistent, nee meneer de directeur-generaal! Over de werkrelatie tussen de politiek assistent van de bewindspersoon en de topambtenaar op het ministerie*. Masterscriptie Universiteit Leiden.
- Leech, B. L. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.
- Macionis, J., & Gerber, L. (2010). *Sociology: Seventh Canadian edition*. Don Mills: Pearson Education Canada.
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer: Een Empirisch Onderzoek naar de Informatierelatie tussen Regering en Parlement*. Eburon Uitgeverij BV.
- Maley, M. (2000). Conceptualising advisers' policy work: The distinctive policy roles of ministerial advisers in the Keating government, 1991–96. *Australian Journal of Political Science*, 35(3), 449-470.
- Maley, M., & van den Berg, C. (2018). Comparing cadres and careers in two very different ministerial staff systems. *International Political Science Association World Congress 2018. International Political Science Association*.
- Naber, C. (2019, 20 maart). *Rutte scoort onbedoeld met noodkreet 'Caroliene' tijdens black-out slotdebat*. AD.nl. Geraadpleegd op 9 september 2022, van <https://www.ad.nl/politiek/rutte-scoort-onbedoeld-met-noodkreet-caroliene-tijdens-black-out-slotdebat~a2129239/>
- Nieuwenkamp, R. (2003). *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.
- Nieuwenkamp, R. (2013), *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*. Den Haag: CAOP.
- Ollongren, K. H. (2020, 16 december). *Brief regering: Herziening Aanwijzingen voor externe contacten van rijksambtenaren*. Tweede Kamer. Geraadpleegd op 11 december 2022, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z25120](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z25120)
- Otjes, S., & Louwerse, T. (2014). A special majority cabinet? Supported minority governance and parliamentary behavior in the Netherlands. *World Political Science Review*, 10(2), 343-363.

Otjes, S. & Louwerse, T. (2021). The Reinvention of Consensus Politics Majority and minority government in the Netherlands 2007-2021. Paper presented at the Virtual CES Conference 21-25 June.

Shaw, R., & Eichbaum, C. (2015). Follow the yellow brick road: New directions in studying political advisers in executive government. *International Journal of Public Administration*, 38(1), 1-3.

Spradley, J. (1979). Asking descriptive questions. *The ethnographic interview*, 1, 44–61.

Strøm, K. (2012). Roles as strategies: Towards a logic of legislative behavior. In Magnus Blomgren & Olivier Rozenberg (Eds.), *Parliamentary roles in modern legislatures*, Abingdon: Routledge, pp. 85–100.

Van den Berg, C. (2018). The Netherlands: The emergence and encapsulation of ministerial advisers. In R. Shaw & C. Eichbaum (Eds.), *Ministers, minders and mandarins: An international study of relationship at the executive summit of parliamentary democracies* (pp. 129–144). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Van den Berg, C. & Dijkstra, G.S.A. (2015), 'Wetgevingsjuristen ten prooi aan New Political Governance? Een inventarisatie (2002-2015)'. *RegelMaat: Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken*, 2015, (4), pp. 247-266

Van der Steen, M., van Twist, M., Peeters, R., & de Vries, M. (2009). *Strategiseren in de schaduw van de macht: politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*. Den Haag: NSOB.

## Bijlage 1: Codeerschema

### Relatie met parlement

|  | <b>Beschrijving</b>  | <b>Voorbeelden uit de praktijk</b>   |
|--|--|--|
| <b>Fixer</b><br><br>Strategisch                  | Onderhandelt namens de minister met parlementariërs. Probeert met ‘wheelen en dealen’ coalities te sluiten en wordt daarvoor met wisselgeld op pad gestuurd. | <ul style="list-style-type: none"><li>- Schrijft mee aan moties van oppositie- en coalitiepartijen.</li><li>- Geeft Kamerleden strategische informatie om het debat te sturen.</li><li>- Zorgt voor meerderheden voor wetsvoorstellen door concessies te doen.</li><li>- Houdt overzicht en zorgt zo dat doelen uit het regeerakkoord uitgevoerd worden.</li></ul> |
| <b>Oekaze-<br/>omzeiler</b><br><br>Ondersteunend | Helpt bij het beantwoorden van technische vragen van Kamerleden. Voorafgaand aan debatten in de Kamer om moties en spreekteksten op te halen.                | <ul style="list-style-type: none"><li>- Gaat voorafgaand aan debatten naar de Kamer om moties en spreekteksten op te halen.</li><li>- Beantwoordt mailtjes en telefoontjes van Kamerleden over praktische of technische zaken.</li><li>- Zorgt voor afstemming tussen Kamer en ministerie, bijvoorbeeld bij planning van debatten</li></ul>                        |

## Relatie met bewindspersoon

|  | Beschrijving  | Voorbeelden uit de praktijk  |
|--|---|--|
| <b>Verlengstuk</b><br><br>Strategisch    | Is een sparringpartner voor de minister, geeft politiek-strategisch- & communicatieadvies. Neemt werk over waar de minister niet aan toekomt. Heeft een trechterfunctie: welke info komt bij de minister terecht? | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Krijgt van de minister discretionaire ruimte, bijvoorbeeld om te onderhandelen</li> <li>- Is een direct toegangspunt voor lagere ambtenaren tot de minister.</li> <li>- Maakt een selectie in de ambtelijke stukken die bij de minister terecht komen.</li> <li>- Geeft strategisch advies over debatten, in de Kamer en in verkiezingstijd.</li> </ul> |
| <b>Tassendrager</b><br><br>Ondersteunend | Is een vertrouwenspersoon van de minister. Biedt praktische ondersteuning, bijvoorbeeld bij werkbezoeken, en helpt bij het bijhouden van de agenda  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondersteunt de minister bij werkbezoeken.</li> <li>- Zorgt gedurende de dag voor het persoonlijk welbevinden van de bestuurder.</li> <li>- Houdt de agenda van de minister minutieus bij.</li> <li>- Geeft de minister een seintje wanneer een gesprek uitloopt.</li> </ul>   |

## Relatie met ministerie

| Titel                                   | Beschrijving   | Voorbeelden uit de praktijk  |
|---|--|--|
| <b>Mini-minister</b><br><br>Strategisch | Deelnemer aan meetings namens de minister. Tegengeluid in gesprekken met ambtenaren. Schrijft mee aan nota's en brieven. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geeft namens de minister toestemming aan ambtenaren om met Kamerleden te spreken.</li> <li>- Heeft als taak om de politieke risico's van stukken of processen te duiden en intervenueert wanneer er risico is.</li> <li>- Controleert en/of (her)schrijft brieven die naar de Kamer gaan.</li> <li>- Levert politieke input in gesprekken met de ambtelijke top.</li> </ul> |
| <b>Doorgefluik</b><br><br>Ondersteunend | Zorgt voor coördinatie tussen de minister en ambtenaren, bijvoorbeeld door het doorsturen van informatie.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Is een toegangspunt voor partijgenoten die contact zoeken met de minister</li> <li>- Is toehoorder bij de wekelijkse vergadering van de Kamerfractie.</li> <li>- Helpt bij het beantwoorden van Kamervragen</li> </ul>  |

## Relatie met de buitenwereld

| Titel  | Beschrijving   | Voorbeelden uit de praktijk  |
|--|--|--|
| <b>Ambassadeur</b><br><br>Strategisch          | Ambassadeur van de minister in de partij. Zorgt voor het profileren van de minister in de media, bijvoorbeeld door het claimen van politieke successen. Zoekt de rand om van de taakomschrijving of gaat daar zelfs overheen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gaat naar partijbijeenkomsten om namens de minister met partijgenoten te spreken.</li> <li>- Benadert de media actief om te zorgen voor profilering.</li> <li>- Deelt strategische informatie met journalisten.</li> <li>- Stelt een mediastrategie op om met een bepaalde gebeurtenis om te gaan.</li> </ul>   |
| <b>Informatiemakelaar</b><br><br>Ondersteunend | Zorgt voor goed contact met journalisten, belangenbehartigers en de politieke partij. Stemt zaken af met andere PA's.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gaat naar partijbijeenkomsten om te kijken hoe er in de partij gedacht wordt over bepaalde onderwerpen.</li> <li>- Helpt bij de praktische organisatie van evenementen waar de minister aan deelneemt.</li> <li>- Legt interviewverzoeken voor aan bewindspersonen.</li> <li>- Voert gesprekken met lobbyisten en deelt input met de minister.</li> </ul> |

## **Bijlage 2: interviewvoorbereiding**

- Openingsvraag bij oud-PA's: Hoe kijkt uw terug op uw tijd als PA?
- Bij huidig PA's: hoe hebt u het afgelopen halfjaar ervaren?
- Hoe zien of zagen uw werkzaamheden eruit? Met mogelijke vervolgvragen:
  - o Kunt u de functie beschrijven?
  - o Hoe zag een reguliere dag/week eruit?
  - o Wat was uw takenpakket?
  - o Kunt u beschrijven wat de verhouding was (qua tijd) tussen de volgende relaties: parlement, minister, ministerie en de buitenwereld?
- Kunt u wat meer vertellen over het contact met parlementariërs? Met mogelijke vervolgvragen:
  - o Wat deed u als de minister een debat had in de Tweede Kamer?
  - o Hoe verliep het contact met Kamerleden en waarover had u contact?
  - o Hoe zag de relatie met de fractietop eruit? Wat was uw rol daarin?
  - o Mocht u met Kamerleden over bepaalde zaken onderhandelen en concessies doen?
- Hoe zou u de relatie met de minister omschrijven?
  - o Waarover gingen de gesprekken die u met de minister had?
  - o Wat voor rol speelde u in de informatievoorziening voor de minister?
  - o Had u een adviserende rol en zo ja, waarover gaf u advies?
- Wat was uw rol binnen het ministerie?
  - o Bij welke gesprekken schoof u aan binnen het ministerie en wat droeg u daaraan bij?
  - o Waar lag de grens van uw werk, of de grens van het werk van ambtenaren?
  - o Wat voor rol speelde u in de stukkenstroom naar de Kamer?
- En nog enkele vragen over de relatie met de buitenwereld
  - o Hoe zou u het contact met de media beschrijven?
  - o Benaderde u de media actief? Zo ja, met welk doel?
  - o Was u actief binnen de partij? Zo ja, wat voor rol speelde uw functie daarin?

### Bijlage 3: Nederlandse kabinetten 2002-2022

| <b>Periode</b>                | <b>Kabinet</b> | <b>Coalitiepartijen</b>                        | <b>Minderheden</b>   |
|-------------------------------|----------------|--|--|
| Juli 2002 – oktober 2002      | Balkenende I   | CDA (43), LPF (26), VVD (24)                   | Ruime meerderheid in Eerste en Tweede Kamer  |
| Mei 2003 – Juni 2006          | Balkenende II  | CDA (44), VVD (28), D66 (6)                    | Kleine meerderheid in Eerste en Tweede Kamer   |
| Juli 2006 – November 2006     | Balkenende III | CDA (44), VVD (27)                             | Minderheidskabinet (met gedoogsteun), kleine meerderheid in de Eerste Kamer (38) zetels                  |
| Februari 2007 – februari 2010 | Balkenende IV  | CDA (41), PvdA (33), CU (6)                    | Kleine meerderheid in Eerste en Tweede Kamer   |
| Februari 2010- Oktober 2010   | Balkenende V   | CDA (41), CU (6)                               | Geen meerderheid in Eerste en Tweede Kamer   |
| Oktober 2010 – april 2012     | Rutte I        | VVD (31), CDA (21), met gedoogsteun van de PVV | Verlies meerderheid (inclusief gedoogsteun) vanaf maart 2012 in Tweede Kamer, minderheid in Eerste Kamer |
| November 2012 – maart 2017    | Rutte II       | VVD (41), PvdA (38)                            | Minderheid in Eerste Kamer, minderheid in de Tweede Kamer vanaf 7 november 2016                          |
| Oktober 2017 – januari 2021   | Rutte III      | VVD (33), CDA (19), D66 (19), CU (5)           | Verlies meerderheid Tweede Kamer vanaf september 2019, verlies meerderheid Eerste Kamer mei 2019         |
| Januari 2022 – heden          | Rutte IV       | VVD (34), D66 (24), CDA (14), CU (5)           | Meerderheid Tweede Kamer, minderheid in Eerste Kamer   |



#### Bijlage 4 – PA's in verschillende landen

| Land                | Kabinetten met minderheid 2010-2021* | T.o.v. 1946-2010* | Institutionele context** | Politieke benoemingen per minister*** |
|---------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Oostenrijk          | 20%                                  | -6%               | Neutraal                 | 6,3                                   |
| Nederland           | 86%                                  | 82%               | Neutraal                 | 1                                     |
| Duitsland           | 96%                                  | 35%               | Neutraal                 | 10                                    |
| Italië              | 15%                                  | -23%              | Ministeriële kabinetten  | 34,6                                  |
| België              | 27%                                  | 19%               | Ministeriële kabinetten  | 30,4                                  |
| Noorwegen           | 60%                                  | 3%                | Neutraal                 | 4,2                                   |
| Zweden              | 94%                                  | 17%               | Neutraal                 | 6,2                                   |
| Denemarken          | 100%                                 | 11%               | Neutraal                 | 0,8                                   |
| Verenigd Koninkrijk | 21%                                  | 14%               | Neutraal                 | 3,5                                   |
| Canada              | 29%                                  | 6%                | Neutraal                 | 3,8                                   |
| Ierland             | 37%                                  | -42%              | Neutraal                 | 2,5                                   |
| Nieuw-Zeeland       | 90%                                  | 71%               | Neutraal                 | 2,7                                   |
| Australië           | 100%                                 | 29%               | Neutraal                 | 14,8                                  |

\*Op basis van Otjes & Louwerse (2021)

\*\*Op basis van Gouglas (2015)

\*\*\*Op basis van Dahlström (2009)