



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het tijdsbestek van de Nederlandse politiek: De indiening van wetsvoorstellen gedurende kabinetsperiodes en vervolgens door demissionaire kabinetten (1998-2022)

Gaaij, Martijn de

Citation

Gaaij, M. de. (2023). *Het tijdsbestek van de Nederlandse politiek: De indiening van wetsvoorstellen gedurende kabinetsperiodes en vervolgens door demissionaire kabinetten (1998-2022)*.

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/1887/3513445>

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

Het tijdsbestek van de Nederlandse politiek

De indiening van wetsvoorstellen gedurende kabinetsperiodes en vervolgens door demissionaire kabinetten (1998-2022)

Instituut Politieke Wetenschap Universiteit Leiden

Scriptie Master Nederlandse Politiek

Door Martijn de Gaaij (s1853376)

11-01-2023

(definitieve versie)

ABSTRACT:

Deze scriptie onderzoekt de wetgevende functie van het kabinet met als onderzoeksvraag: Hoe ziet het patroon van de indiening van wetsvoorstellen eruit, en welk effect heeft kabinetsontslagneming daarop? Het kabinet als wetgever kan worden begrepen vanuit drie perspectieven: het kabinet als uitvoerder van een wetgevingsagenda, als besluitvormer in een politieke omgeving, en als weggezonden na ontslagneming – hetgeen zekere staatsrechtelijke beperkingen oplegt aan het kabinet. De invloed van hieruit afgeleide variabelen op de indiening van wetsvoorstellen is in een hiërarchisch *three level* lineair regressiemodel geanalyseerd. Daaruit blijkt dat er weliswaar een demissionair effect bestaat, maar dat dit alleen van toepassing is op de formatieperiode. Dat betekent ook dat het uitvoeren van het regeerakkoord bepalender is dan kabinetsval en dat de door kabinetsval veranderde politieke omstandigheden in het kabinet niet wezenlijk van invloed zijn (maar de verkiezingen vervolgens wel). Deze resultaten ondersteunen het beeld dat het wetgevend proces in grote mate gedepolitiseerd is en Nederland nog steeds valt te kwalificeren als een consensusdemocratie.

1.1. Inleiding

Het kabinet komt per definitie tijd tekort (Goetz, 2014; Koß, 2020; Linz, 1998). Het land ten goede veranderen, vergt enige inspanning. Maar er is tijdsdruk mee gemoeid. Want na de beëdiging heeft het kabinet een – parlementair – mandaat om het land te regeren dat slechts strekt tot aan de volgende verkiezingen of totdat het kabinet eerder al tot ontslagneming besluit (Damgaard, 2008).¹ Er is enig respijt: de demissionaire periode die zijn beslag krijgt totdat een volgend kabinet geformeerd is.

In de wetgevende functie van het kabinet – ‘where politics becomes policy’ (Andeweg, 2000a, p. 377) – komt die tijdsdruk het meest tot uitdrukking, vanwege het lange traject om tot een nieuwe wet te komen.² Het komt weliswaar de Tweede Kamer toe wetten aan te nemen, maar het is het kabinet – als medewetgever – die het leeuwendeel van de wetsvoorstellen opstelt en indient bij het parlement. Politieke partijen vormen de verbindende schakel tussen beide instituties: dit is de essentie van *party government* (Andeweg, 2020; Laver, 2009). Deze verbintenis resulteert in een min of meer ongehinderde stroom aan wetgeving (Rasch, 2014, p. 469). De beschikbare tijd van de Tweede Kamer voor het behandelen van wetsvoorstellen is dus de voornaamste beperkende factor (L. Martin, 2004).

Hoe ziet de beperking van tijd eruit voor het kabinet in zijn wetgevende functie? Dat beoogt dit onderzoek na te gaan: het patroon achter het indienen van wetsvoorstellen gedurende een kabinetsperiode te analyseren. Begin en einde, pieken en dalen, seizoenseffecten, kabinetsvariatie. Als deze bestaan, dan volgt daaruit dat de effecten van kabinetsontslagneming conditioneel zijn aan het moment in de Kamertermijn waarop een kabinet zijn ontslag aanbiedt. Het wordt algemeen aanvaard dat de indiening van wetsvoorstellen ontregeld raakt door kabinetsontslagneming (Laver & Shepsle, 1994, pp. 291–292). Maar is dat ook daadwerkelijk het geval in Nederland?

In de afgelopen twintig jaar werd Nederland langdurig door demissionaire kabinetten bestuurd (K. Jacobs, 2018; Krouwel & Koedam, 2015, p. 262). Een zogeheten ‘weggezonden’ kabinet opereert in een constitutioneel schemergebied, met veel ruimte voor eigen interpretatie (McDonnell & Valbruzzi, 2014, p. 669 voetnoot 7). Het ongeschreven staatsrecht dicteert immers slechts dat een demissionair kabinet zich terughoudend opstelt, maar zich wel inspant ‘inmiddels al datgene te blijven verrichten, dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk acht’ zoals de officiële frasering het uitdrukt (M. Jacobs, 2008, pp. 25–27). De empirie moet uitsluitsel bieden.

Dit onderzoek beantwoordt dus de volgende vragen: *Hoe ziet het patroon van de indiening van wetsvoorstellen eruit, en welk effect heeft kabinetsontslagneming daarop?*

¹ Kabinetsontslagneming is niet noodzakelijkerwijs een gevolg van de vertrouwensregel (Laver & Shepsle, 1994, p. 290). In Nederland is kabinetsval in bijna alle gevallen het gevolg van een beslissing van het kabinet zelf om af te treden: een collectief besluit of een breuk in de coalitie liggen daaraan ten grondslag (Louwerse & Timmermans, 2021, p. 476). In dat laatste geval is niet zozeer het vertrouwen, als wel de meerderheid weg.

² Regering én parlement zijn wetgever (Artikel 81 van de Grondwet). In het vervolg wordt daarentegen gesproken van het *kabinet* zijnde de collectiviteit van bewindslieden. De minister-president (slechts hun *primus inter pares*) biedt immers het ontslag van het *kabinet* aan bij de Koning. In de Grondwet (hfdst. 2 §2) staat dat de regering bestaat uit de Koning en *zijn* ministers, die hij bij koninklijk besluit benoemt en ontslaat.

1.2. Bestaand onderzoek

Recentelijk is het patroon van indiening van wetsvoorstellen onderzocht voor de jaren 1998-2012 (König et al., 2022). Dit onderzoek schiet echter tekort, waardoor het gevonden patroon een vertekend beeld schetst. Als tijdsvariabele wordt ‘government duration’ gehanteerd. Deze voorziet in een standaardisatie van regeringstermijnen door deze uit te drukken in vier kwartielen (König et al., 2022, p. 237; vgl. Laver, 2003, p. 27). Dit negeert echter zowel dat Nederlandse kabinetten vaak voortijdig ten val komen als dat de daaropvolgende periodes van demissionaire kabinetten in lengte variëren.³ De extrapolatie van de aantallen wetsvoorstellen naar deze standaardmaat vervolgens, vertekent de werkelijke fluctuaties in het aantal wetsvoorstellen tijdens kabinetsperiodes en tussen kabinetsperiodes van verschillende lengte. Op het wetgevend vlak zal bijvoorbeeld de kabinetsperiode van een kabinet dat halverwege de Kamertermijn demissionair wordt waarschijnlijk verschillen van de kabinetsperiode van een kabinet dat net voor de verkiezingen nog ten val komt en dan pas demissionair raakt.

Er bestaat nog een tweede kwantitatieve analyse van het patroon van wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend. Deze studie van Timmermans en Breeman (2014) vergelijkt voor de periode 1981-2009 inhoudelijk, maar indirect, de daadwerkelijke wetgevingsagenda per jaar met de beleidsvoornemens aanvankelijk neergelegd in het regeerakkoord. Het bestaan van een cyclisch patroon wordt geconstateerd waarbij kabinetten zich in het eerste jaar richten op enkele speerpunten uit het regeerakkoord om in het tweede en derde jaar een breder scala aan wetgevingsvoorstellen in te dienen. Als een kabinet zover weet te komen, wordt het laatste jaar van de Tweede Kamertermijn weer een kleiner aantal specifieke onderwerpen uit het regeerakkoord omgezet in wetsvoorstellen.

Naar demissionaire kabinetten in Nederland is buiten enkele losse observaties opvallend genoeg geen substantieel empirisch onderzoek gedaan, los van staatsrechtelijke of politiek-historische publicaties (zie respectievelijk: M. Jacobs, 2008; Van Kessel & Nap, 2014). Dat is opvallend, omdat met een demissionair kabinet een staatsrechtelijk bijzondere periode aanvangt die omschreven is als ‘niet zozeer anarchie, maar wel een interregnum dat anders is dan de praktijken rond machtsoverdracht in andere landen’ (Andeweg & Irwin, 2014, p. 140). Ook in het veld van vergelijkende politiek is er uitzonderlijk weinig onderzoek naar dit onderwerp gedaan (Schleiter & Belu, 2015, p. 230). De bijna dertig jaar oude bespreking van ‘caretaker conventions’ door Laver en Shepsle (1994, pp. 291–292) geldt nog steeds als de standaardtekst. Een recent overzichtsartikel over de stand van onderzoek naar *executive-legislative relations* en het wetgevend proces behandelt het fenomeen demissionair kabinet in het geheel niet (Taylor-Robinson & Escobar-Lemmon, 2020).

³ De gehanteerde conceptualisatie als de periode van ‘the start date of government to ... the overall observed government duration’ (König et al., 2022, p. 237) maakt niet duidelijk wanneer een regering eindigt: bij de val ervan, bij de verkiezingen of bij de installatie van de volgende regering? Voor de meeste landen maakt het verschil tussen die laatste twee niet veel uit, maar voor Nederland wel. In voetnoot 35 (2022, p. 244) geven de auteurs wel rekenschap van de mogelijkheid van kortere kabinetstermijnen en de effecten daarvan op *bill initiation*, maar onderkennen niet dat de gehanteerde afhankelijke variabele hierdoor ook verstoord raakt.

Dit onderzoek voorziet kortom in het beantwoorden van vooralsnog onbeantwoorde want ongestelde vragen over het tijdsbestek van de Nederlandse politiek.

1.3. Opzet

Eerst worden de theoretische concepten waarmee de de wetgevende functie van het kabinet kan begrepen uiteengezet. Daarna worden de daaraan ontleende hypothesen geoperationaliseerd en wordt de dataset gepresenteerd. De data over de indiening van wetsvoorstellen zal met behulp van een statistische methode worden geanalyseerd. In de conclusie worden vervolgens de bevindingen van dit onderzoek geduid en genuanceerd. Ook worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan en tot slot wordt een maatschappelijke implicatie van de effecten van kabinetsontslagneming beschreven.

2. Theorie: de wetgevende functie van het kabinet vanuit drie perspectieven bezien

De wetgevende functie van het kabinet, en het effect van kabinetsontslagneming daarop, kan begrepen worden vanuit drie perspectieven. Dat zijn agendavormingstheorie, staatrechtelijke beginselen en de theorie omtrent kabinetsbesluitvorming. Aan deze drie theoretische perspectieven worden vier, deels tegenstrijdige, hypothesen ontleend over de wetmatigheden die de indiening van wetsvoorstellen volgt.

2.1. Agendavorming: regeerakkoord en kabinetsperiode – omgaan met de schaarste van parlementaire tijd

Het kabinet als wetgever voert een wetgevingsagenda uit, en daar is dus agendavorming mee gemoeid. Het centrale leerstuk van agendavorming is dat de aandacht van individuen en instituties schaars is (Greer, 2016). Dat geldt ook voor de Tweede Kamer: parlementaire tijd is een schaars goed.⁴ Dat is deels institutioneel bepaald: het behandelen van wetsvoorstellen kost immers tijd naargelang complexiteit en controverse van het beleid, en het beperkte aantal Kamerleden,⁵ met beperkte ondersteuning, kan in de verschillende commissies maar een beperkt aantal wetsvoorstellen behandelen. Ook wordt hun tijd in beslag genomen door andere parlementaire taken dan wetgeven (Borman, 2012).

Het concept 'time budget' is gemunt om de beschikbare tijd voor parlementaire werkzaamheden aan te duiden (Koß, 2020). Deze schaarste wordt uitgedrukt in de agendacapaciteit van de Tweede Kamer: die wordt geschat op het behandelen van ongeveer tweehonderd wetsvoorstellen per parlementair jaar (Louwerse & Timmermans, 2021, p. 466).⁶

Wat bepaalt vervolgens de wetgevingsagenda van het kabinet?⁷ In Nederland is een

⁴ Evenzeer zal ook ambtelijke capaciteit een rol spelen. De overheid (i.c. haar wetgevingsjuristen) is immers ook beperkt in het aantal wetsvoorstellen dat gelijktijdig kan worden voorbereid.

⁵ Bij toepassing van de *cube-root law* van Taagepera (K. Jacobs, 2018, p. 559).

⁶ De capaciteit is tijdsafhankelijk. Dit getal vertoont een inverse relatie met de gemiddelde doorlooptijd van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer; die vertoont een trend naar beneden gedurende de afgelopen decennia (Voermans, 2015). Ook de complexiteit van wetsvoorstellen neemt toe.

⁷ Dit onderzoek hanteert de assumptie dat een ambitieus kabinet, in een immers snel veranderende wereld, de tijd die het geboden wordt om een betekenisvolle bijdrage te maken aan het land dat het bestuurt, voortvarend en ten volle zal willen benutten.

wezenlijke rol weggelegd voor het regeerakkoord. Dit document, dat wordt uit onderhandeld tijdens de kabinetsformatie, bevat de beleidsvoornemens van het kabinet voor de aankomende (lees: resterende) Kamertermijn. Nederlandse regeerakkoorden zijn lang en bestrijken een veelomvattende hoeveelheid onderwerpen (Müller & Strøm, 2008 (tabellen 5.3 en 5.4)). Ze bevatten doorgaans een gedetailleerde beleidsagenda. Die wordt vervolgens op ministerieel niveau nader uitgewerkt in een wetgevingsagenda per parlementair jaar (Timmermans, 2015; Timmermans et al., 2008; Timmermans & Breeman, 2014).

Na de beëdiging van een nieuw kabinet, kost het enige tijd voordat de uitvoering van het regeerakkoord met nieuwe wetgeving begint (L. Martin, 2004, p. 447; Rasch, 2014, p. 469; Timmermans & Breeman, 2014, p. 97). De fase van het wetgevingsontwerp is langdurig (Borman, 2012). Vervolgens moet advies van de Raad van State worden afgewacht. Pas als de Ministerraad daarna zijn fiat geeft, wordt een wetsvoorstel daadwerkelijk ingediend bij de Tweede Kamer met de zogenaamde Koninklijke Boodschap en vangt de parlementaire behandeling aan (Timmermans et al., 2008).⁸

Maar als we een regeerakkoord opvatten als ‘gestolde agendavorming’ dan vindt daarnaast uiteraard ook nog doorlopend actieve agendavorming plaats gedurende de kabinetsperiode (Greer, 2016, p. 422; Müller & Strøm, 2008; Timmermans & Breeman, 2014). Zodoende komen tussentijds nieuwe onderwerpen op de wetgevingsagenda terecht, die vervolgens voorrang krijgen op onderwerpen uit het regeerakkoord. De wetgevende machine is goed op stoom.

En zo komen, wanneer het kabinet niet tussentijds is gevallen, de volgende verkiezingen in zicht.⁹ De regelmaat van verkiezingen is maatgevend voor het politieke bedrijf in een democratie. Dit geeft de politiek haar inherent circulaire karakter (Meyer-Sahling & Goetz, 2009, p. 183). Het regeerakkoord, als leidend document, heeft een beperkte looptijd (Andeweg, 2000a, p. 385).

Hetgeen nog resteert op de wetgevingsagenda (en vanwege voornoemde verdringing is het zeer waarschijnlijk dat veel wetsvoorstellen vertraging oplopen (Timmermans & Breeman, 2014)), kan waarschijnlijk niet meer voor de verkiezingen behandeld kunnen worden (L. Martin, 2004, p. 446; Timmermans, 2015, p. 121; Van Schagen, 1997, p. 125).¹⁰ Daarom zullen de controversiële wetsvoorstellen eerder in de Kamertermijn voor behandeling naar het parlement gezonden zijn (Garwe

⁸ Het is onbekend, want moeilijk vast te stellen, hoeveel tijd het opstellen van de tekst van een wetsvoorstel in beslag neemt. De duur van de daaropvolgende fases is berekend voor de periode 2001-2011 als gemiddeld anderhalve à twee maanden voor het advies van de Raad van State en gemiddeld drie maanden voor de reactie van de regering op dat advies (Voermans, 2015). De omweg via het Kabinet van de Koning neemt één à twee weken in beslag (Borman, 2012).

⁹ Nota bene: in Nederland wordt geen zogenaamde ‘political business cycle’ (Garwe et al., 2022, p. 141) van verhoogde wetgevende activiteit met electorale motieven vlak voor verkiezingen waargenomen (Louwerse & Timmermans, 2021, p. 469) noch zijn er op fiscaal gebied aanwijzingen in die richting (Klomp & de Haan, 2013).

¹⁰ De doorloopsnelheid van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer bedraagt voor de laatste twintig jaar rond de negen maanden gemiddeld (Voermans, 2015). König *et al* vinden een gemiddelde van 225 dagen in hun dataset van 1998-2012 (2022, Supplementary Materials, p. 7, figuur C1).

et al., 2022; Menzies & Tiernan, 2007, p. 30). Ondanks dat de politieke verhoudingen *na* de Tweede Kamerverkiezingen tot op zekere hoogte ongewis zijn (K. Jacobs, 2018), hoeft dat geen beletsel te vormen maar voor de introductie van minder controversiële wetsvoorstellen (Koß, 2020). De Kamer blijft tot aan verkiezingsdag gewoon in zitting (Van Kessel & Nap, 2014, p. 201).¹¹ En ook na de verkiezingen kunnen deze wetsvoorstellen nog behandeld worden. Er bestaat geen regel waarmee nog uitstaande wetsvoorstellen vervallen bij het eindigen van de Kamertermijn (Koß, 2020; Van Schagen, 1997).¹² Het is zelfs mogelijk dat ministers hun erfenis veilig willen stellen en wetsvoorstellen nog juist voor de verkiezingen ingediend zullen worden (König et al., 2022, p. 244).

In weerwil van de mare dat een kabinet richting de verkiezingen ‘uitgeregeerd’ heet te zijn,¹³ volgt hieruit de hypothese dat:

H1: wetgevingsagenda-hypothese: in de aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen (regulier of vervroegd), daalt het aantal ingediende wetsvoorstellen niet.

2.2. Staatsrecht: opereren in een niemandsland tussen terughoudendheid en noodzakelijkheid

De situatie is echter anders wanneer het kabinet voortijdig ten val komt, en is dat ook na verkiezingen. In beide gevallen krijgt het kabinet een demissionaire status. Voor langere periodes rondom verkiezingen regeert het kabinet onder een demissionaire status (Laver, 2003).

Dat brengt beperkingen met zich mee. Het centrale voorschrift in de literatuur over *caretaker governments* luidt dat zij bevoegd zijn tot handelen (er moet altijd een regering zijn), maar afzien van zaken die *controversieel* of *gevolgrijk* zijn. In sommige landen mag de regering zelfs in het geheel geen wetsvoorstellen meer indienen. De overweging daarachter is dat de politieke legitimiteit daarvoor niet langer aanwezig is en dat een nieuwe regering niet voor voldongen feiten gesteld wordt. Dat betekent dat de status quo zoveel mogelijk gehandhaafd moet worden: reeds ingediende wetsvoorstellen mogen verder behandeld worden – nieuwe ‘major policy initiatives’ dienen niet meer ondernomen te worden (Laver & Shepsle, 1994, pp. 291–292; McDonnell & Valbruzzi, 2014, p. 661; Menzies & Tiernan, 2007; Schleiter & Belu, 2015, pp. 229–231).

In bijna alle Europese landen bestaat een gecodificeerde rechtsplicht over de bevoegdheden van demissionaire kabinetten met precieze voorschriften wat te doen en te laten (Laver & Shepsle, 1994, pp. 291–292; McDonnell & Valbruzzi, 2014, p. 661). De beperkingen die een demissionair kabinet in Nederland ondervindt, zijn echter feitelijk onduidelijk. De reden hiervoor is dat er niets over is vastgelegd in de Grondwet of in een aparte wet; noch hebben zich concrete, ongeschreven rechtsregels ontwikkeld (M. Jacobs, 2008, p. 25).

¹¹ Hoewel de Kamer soms, maar niet altijd, met reces wordt gestuurd in campagnetijd.

¹² Het is echter een bekend fenomeen dat een nieuw kabinet om hen moverende redenen nog in de Kamer uitstaande wetsvoorstellen alsnog intrekt (Timmermans et al., 2008, p. 22).

¹³ Data voor de periode 1979-1994 laat bijvoorbeeld zien dat in het laatste jaar voor verkiezingen het aantal wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer daalt (L. Martin, 2004, p. 452 figuur 1).

Enige houvast biedt de opdracht die een aftredend kabinet ontvangt, maar deze is erg breed geformuleerd. De Koning vraagt hen ‘inmiddels al datgene te blijven verrichten, dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten’ (M. Jacobs, 2008, p. 17). De consensus onder staatsrechtgeleerden is dat de formulering van die opdracht niet leidt tot een staatsrechtelijke beperking van de bevoegdheden van een demissionair kabinet (M. Jacobs, 2008, p. 17; Bovend’Eert en Kummeling, 2020, pp. 468-469, aangehaald in: Van Kessel & Nap, 2014, p. 208). In plaats daarvan bestaat er in Nederland slechts een *fatsoensnorm*: een demissionair kabinet stelt zich ‘terughoudend’ op. Dit is hoe het ‘noodzakelijk’ uit de koninklijke formulering wordt opgevat. Gevoelige wetsvoorstellen zouden kortom moeten wachten op een nieuw kabinet om ze in te dienen.¹⁴

Ondanks dat de demissionaire conventies voor een Nederlands kabinet tamelijk rekkelijk geformuleerd zijn, volgt daaruit de hypothese dat:

H2: de demissionaire terughoudendheid-hypothese: een kabinet dat demissionair raakt, dient een lager aantal wetsvoorstellen in dan een zittend kabinet.

2.3. Collegiaal bestuur: ministeriële autonomie en de collectieve besluitvorming in de ministerraad

De in Nederland geldende staatsrechtelijke conventies laten het kabinet veel ruimte om naar eigen inzicht te handelen. Uiteindelijk beslist de ministerraad over het al dan niet indienen van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer (Timmermans et al., 2008). In het onderzoek naar kabinetsbesluitvorming is de mate van ministeriële autonomie het centrale vraagstuk (Bäck et al., 2022; Laver & Shepsle, 1994).

Het wordt algemeen aanvaard dat een minister aanzienlijke autonomie geniet op zijn eigen portfolio: binnen de kaders van het regeerakkoord kan hij de inhoud van wetsvoorstellen goeddeels zelf bepalen (Bäck et al., 2022). Maar in de ministerraad geldt collegiaal bestuur met collectieve besluitvorming (Andeweg, 2000a): over de inhoud van wetsvoorstellen vindt zeker wel onderlinge discussie plaats als het onderwerp politiek gevoelig ligt of het onderwerp de ministeriële jurisdicties doorkruist (Borman, 2012).¹⁵

¹⁴ Als bijvoorbeeld de formatie maar voortduurt, er weinig zicht is op een nieuw kabinet, dan zijn er ook controversieel of gevolgrijk geachte wetsvoorstellen die niet langer kunnen wachten (Schleiter & Belu, 2015, p. 232). De interpretatie van demissionaire conventies zal dan opgerekt worden (Brans et al., 2016, p. 456). Maar al te grote voortvarendheid kan leiden tot publieke ophef en mogelijke toekomstige politieke repercussies (Menzies & Tiernan, 2007, p. 10; Schleiter & Belu, 2015, p. 243). Dat neemt niet weg dat het wetgevend bedrijf altijd gaande is: bepaalde wetsvoorstellen moeten wettelijk worden ingediend voor een zeker moment, zoals in het geval van begrotingswetgeving (Laver, 2009; Wehner, 2014). Ongeveer een derde van het totale aantal wetsvoorstellen is een begrotingswetsvoorstel (Borman, 2012). Ook het omzetten van EU-richtlijnen in nationale wetgeving en het ratificeren van internationale verdragen zijn aan bepaalde tijdslijnen gebonden (Van Kessel & Nap, 2014, pp. 198, 209). Een steekproef in 2003 liet zien dat destijds ongeveer 1/8^{ste} van de wetgeving een Europese oorsprong had; dat zal min of meer gelijk zijn gebleven (Bovens & Yesilkagit, 2010).

¹⁵ Van de vergaderingen van onderraden en de ministerraad worden binnen enkele dagen besluitenlijsten opgemaakt. In de meeste gevallen vermeldt de besluitenlijst als conclusie 'zonder discussie aanvaard' of 'na discussie aanvaard'. Soms is toestemming verbonden aan de voorwaarde dat het voorstel 'na ommekomst van

De autonomie van een minister in het kabinet wordt verder beperkt door sterke wetgevende instituties (m.n. de Kamercommissies) die de wetsvoorstellen kunnen aanpassen of dan toch bijsturen in de gewenste richting (L. Martin, 2004; L. Martin & Vanberg, 2005). Maar dat is niet de volledige autonomie, want een minister zelf heeft ook negatieve agendamacht en kan een wetsvoorstel tegenhouden (Laver & Shepsle, 1994, p. 294). Met andere woorden: ‘ministers are still effective as gatekeepers and can shelve policies desired by their coalition partners’ (Bäck et al., 2022, p. 282). Gehouden aan een coalitieakkoord zal een minister daar niet gauw toe overgaan (Louwerse & Timmermans, 2021, p. 466). Maar wat als het kabinet ten val komt? De demissionaire status van een kabinet kan op twee manieren invloed hebben op de kabinetsbesluitvorming.

Ontslagneming kan een collectief besluit zijn, meestal om ergens verantwoordelijkheid voor te erkennen, of volgen op een politieke breuk van het kabinet. Zodanige onderlinge onmin dat één van de partijen het kabinet verlaat is daarvan meestal de oorzaak. (Louwerse & Timmermans, 2021, pp. 474–475 tabel 13.6). Een dergelijke breuk verklaart het coalitieakkoord dat aan de basis staat van de samenwerking in een kabinet staat nietig; de praktisch vanzelfsprekende steun voor de wetgevingsagenda – zij het in de ministerraad, zij het in de Kamer – vervalt dan (Bergman et al., 2013, pp. 43–45). Dat betekent dat intussen als onwelgevallig beschouwde wetsvoorstellen kunnen worden tegengehouden in de ministerraad of door een minister zelf.

Dat is echter niet in alle gevallen rationeel. In de ministerraad lopen politieke en ambtelijke belangen door elkaar heen. De hoedanigheid van een minister als departementshoofd zou wel eens prevalent kunnen zijn in hun reactie op kabinetsval. Ministers zullen erop gebrand zijn op beleidsgebied nog wat gedaan te krijgen voor hun ministerie of hun partij. Lopende trajecten stilleggen zorgt in ieder geval voor vertraging (Andeweg, 2000a; Andeweg & Irwin, 2014, p. 156).

Het tweede onderscheid binnen de demissionaire periode geldt de verkiezingen. Voor een demissionair kabinet verandert daarmee veel: de onderlinge verhoudingen zijn getalsmatig én kwalitatief compleet anders nadat de kiezer gesproken heeft. Bovendien is de nieuwe Tweede Kamer geïnstalleerd en gaat vrijwel direct de kabinetsformatie – met sommige ministers die zelf ook deelnemen aan de formatieonderhandelingen – van start (Rasch, 2014). Dit kan het handelen van het kabinet in termen van wetgevingsintroductie veranderen, ondanks dat de taakstelling van een demissionair kabinet formeel gelijk blijft.

Weliswaar geniet een minister aanzienlijke autonomie om wetsvoorstellen door te zetten, toch kan vanuit de besluitvorming bij consensus in de ministerraad en ook vanuit negatieve agendamacht

het advies van de Raad' opnieuw in de ministerraad wordt behandeld. Van zo'n voorwaardelijke instemming is meestal sprake als er in de ministerraad sterke oppositie is geweest van andere ministers, maar niet zodanig dat er geen (voorlopige) overeenstemming over is bereikt. Tot slot kan de besluitenlijst te lezen geven dat over een wetsvoorstel 'nader overleg' noodzakelijk is tussen bepaalde ministers. Daarna moet het voorstel dan opnieuw naar de onderraad of de ministerraad (waarbij de fase van het voorportaal kan worden overgeslagen). Aldus Borman (2012).

worden berekend dat in bepaalde situaties wetsvoorstellen de ministerraad vertraagd of niet zullen passeren. Derhalve volgen hieruit de hypothesen dat:

H3: de kabinetsbesluitvormingshypothese: kabinetsontslag na een breuk van het kabinet heeft een groter negatief effect op het aantal ingediende wetsvoorstellen dan collectieve kabinetsontslag.

H4: de formatiehypothese: tijdens de formatieperiode worden minder wetsvoorstellen ingediend dan in de periode daarvoor.

3. Gevalsstudie: Nederland – een uitzonderlijk land

Deze gevalsstudie naar het tijdsverloop van een kabinetsperiode en de invloed daarvan op het patroon van wetsvoorstellen in Nederland (1998-2022) is een *deviant case* op twee vlakken, en is juist omwille van die uitzonderlijke politieke omstandigheden in Nederland zeer geschikt om dit fenomeen te onderzoeken.

Ten eerste kent Nederland een zeer zelfstandig en krachtig parlement in vergelijking met andere landen (zie onderstaande tabel).¹⁶ De Tweede Kamer heeft de volledige bevoegdheid over de eigen agenda en werkzaamheden (Döring, 1995; Otjes, 2019). Het uitgebreide commissiesysteem van de Tweede Kamer behoort tot de sterkste van West-Europa wat betreft het *controleren* van het kabinet en het beïnvloeden van wetgeving (Bäck et al., 2022, p. 274; L. W. Martin & Vanberg, 2011, pp. 38–39, 51).¹⁷ Omgekeerd heeft het kabinet geen speciale bevoegdheden om wetsvoorstellen versneld door het parlement behandeld te krijgen (maar zie: Timmermans, 2015, pp. 121–123).

Hierdoor kan in Nederland worden bestudeerd hoe een politiek systeem functioneert waarin het kabinet niet simpelweg het parlement als wetgevingsmachine ('rubber stamp') kan beschouwen (zie: Laver, 2009, p. 126; L. W. Martin & Vanberg, 2004). Dat resulteert in een beperkte *agenda capacity* en dus in schaarste van parlementaire tijd (vgl. Koß, 2020; Timmermans & Breeman, 2014), die in andere landen minder bepalend is. Dit is een onderbelichte conditionerende factor in het onderzoekgebied van 'coalition governance' (Bergman et al., 2021), dat specifiek het handelen van kabinetten in de tijdspanne tussen formatie en ontslag analyseert. Anderen hebben daarbij gekeken naar de strategische timing van wetsvoorstellen (bijvoorbeeld Garwe et al., 2022; König et al., 2022; L. Martin, 2004), of hebben de mechanismen waarmee kabinetten zich verzekeren van het aannemen van wetsvoorstellen onderzocht (bijvoorbeeld Rasch & Tsebelis, 2015). Dat nagenoeg alle wetsvoorstellen in Nederland worden aangenomen – meestal geamendeerd – staat wel vast; wanneer en hoeveel wetsvoorstellen er *ingediend* worden is ongewis.

¹⁶ Dit is een van de eigenschappen van een consensusdemocratie, suggereert Lijphart (S. Martin, 2014).

¹⁷ Zie Mickler (2017) voor een andere interpretatie van de kracht van Tweede Kamercommissies inzake de wetgevende functie. Zo bestaat er nog een aantal indexen (zie: L. W. Martin & Vanberg, 2020; Mickler, 2017; Zubek, 2021).

Ten tweede geldt dat het concept ‘caretaker government’ juist goed worden bestudeerd vanwege de hoge frequentie en lange duur van dit fenomeen in Nederland: er is veel data. In de afgelopen twintig jaar is Nederland langdurig door demissionaire kabinetten bestuurd – niet alleen zijn verkiezingen frequent, ook kabinetsformaties vergen veel tijd (K. Jacobs, 2018; Krouwel & Koedam, 2015, p. 262). Peter Mair beschreef de trend dat kabinetsvorming in West-Europa moeilijker en daarmee langduriger wordt vanwege fragmentatie van de middenpartijen en polarisatie in het partijsysteem (Ecker & Meyer, 2015; Goetz, 2014, pp. 392–395). De Nederlandse politiek biedt zicht op de (wetgevende) consequenties daarvan weerspiegeld in de talrijke demissionaire kabinetten.

Daar staat wel tegenover dat de staatsrechtelijke beperkingen van demissionaire kabinetten zo weinig precies en vrijblijvend zijn (M. Jacobs, 2008). Dit is in internationaal opzicht uitzonderlijk (Andeweg & Irwin, 2014, p. 140). In andere West-Europese landen zijn demissionaire kabinetten doorgaans meer gereguleerd (L&RS, 2021, pp. 5–6). Juist in die uitzondering (zie onderstaande tabel), door juxtapositie, kan de kennis over caretaker governments conceptueel versterkt worden.

De Tweede Kamer en het demissionair kabinet in vergelijkend perspectief

	Kabinet agendazettend (index)*	Controleren van de regering (index) **	Richtlijnen demissionair kabinet ***	Formele bevoegdheden demissionair kabinet (adapted) ***	Formatieduur **** ¹⁸
Australië¹	<i>wrs</i> <i>I of II</i>	<i>wrs negatief</i>	<i>ministerial guidance</i>	<i>Beperkt</i>	<i>10¹⁹</i>
België	<i>IV</i>	<i>0.2</i>	<i>Ongeschreven staatsrecht²⁰</i>	<i>Beperkt</i>	<i>211²¹</i>
Canada¹	<i>wrs</i> <i>I of II</i>	<i>wrs negatief</i>	<i>privy council document</i>	<i>Beperkt</i>	<i>11²²</i>
VK	<i>I</i>	<i>-2.5</i>	<i>cabinet handbook</i>	<i>Beperkt</i>	<i>6</i>
Nieuw-Zeeland¹	<i>wrs</i> <i>I of II</i>	<i>wrs negatief</i>	<i>cabinet handbook</i>	<i>Gelijk</i>	<i>±28²³</i>

¹⁸ Gedefinieerd als ‘the time period between the end of the previous and the start of the current government’, waarbij het einde op de verkiezingsdatum wordt gelegd (Ecker & Meyer, 2015, p. 2).

¹⁹ ParlGov dataset (1997-2022). Niet alleen verkiezingen, maar ook een leiderschapsstrijd, resulteren in een nieuw kabinet.

²⁰ Maar in de praktijk wel juridisch afdwingbaar bij het Hooggerechtshof.

²¹ Eigen berekening (1995-2022).

²² ParlGov dataset (1997-2022). Niet alleen verkiezingen, maar ook een leiderschapsstrijd, resulteren in een nieuw kabinet.

²³ Geteld vanaf de wijziging van het kiesstelsel naar MMP in 1996 (Boston, 2011, p. 100).

<i>Nederland</i>	<i>VII</i>	<i>0.9</i>	<i>Ongeschreven staatsrecht</i>	<i>Gelijk</i>	<i>134²⁴</i>
<i>Portugal</i>	<i>III</i>	<i>0.2</i>	<i>Grondwet</i>	<i>Beperkt</i>	<i>25</i>
<i>Spanje</i>	<i>IV</i>	<i>0.2</i>	<i>Wetgeving</i>	<i>Beperkt</i>	<i>42</i>
<i>Ierland</i>	<i>I</i>	<i>-1.8</i>	<i>Grondwet</i>	<i>Gelijk²⁵</i>	<i>20</i>

*(Döring, 1995, p. 225)²⁶ ** (L. W. Martin & Vanberg, 2011, p. 51) *** (L&RS, 2021, pp. 5–6) Eigen bewerking naar een dichotome indeling. **** (Ecker & Meyer, 2015, p. 3) ¹data niet beschikbaar, inferenties gemaakt op basis van de typologie van Lijphart (1984): *majoritarian federal* (Canada en Australië) en *originally Westminster* (Nieuw-Zeeland).

4. Data & methoden

4.1. Onderzoekperiode: het landsbestuur in de 21^{ste} eeuw

De onderzochte periode 1998-2021 omvat negen Nederlandse kabinetten: Kok II, Balkenende I, II, III, IV en Rutte I, II, III, IV. Ondanks het geringe aantal minister-presidenten, toch somtijds tumultueuze politieke jaren. De weerslag daarvan wordt uitgedrukt in dagen weergegeven in onderstaande tabel. Toenemende fragmentatie en polarisatie van de Nederlandse politiek maken kabinetsformaties langdurig en de resulterende meerpartijencoalities instabiel, wat weer (vervroegde) verkiezingen veelvuldig maakt (Louwerse & Timmermans, 2021, p. 473). Alleen het kabinet-Rutte II zat de rit volledig uit (van Holsteyn, 2018). De kabinetten Kok II en Rutte III lukte dat bijna, want kwamen ten val op een moment dat de Tweede Kamerverkiezingen al uitgeschreven waren. Deze kabinetten namen bovendien collectief ontslag (van Holsteyn & Irwin, 2004, 2022). De kabinetsval van de tussenliggende kabinetten Balkenende I, II en IV, alsook Rutte I, was daarentegen het gevolg van interne schermutselingen tussen en binnen de coalitiepartijen (van Holsteyn, 2007, 2011, 2014).²⁷

In drie gevallen noodzaakte dit tot het uitschrijven van vervroegde verkiezingen (van Holsteyn, 2014). Het kabinet-Balkenende III daarentegen werd gevormd zonder verkiezingen. Dit was een rompkabinet met als voornaamste beleidsopdracht het presenteren van een begroting en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen (van Holsteyn, 2007). Een dergelijk interim-kabinet is sinds

²⁴ Met de opeenvolgende record brekende kabinetsformaties van 2017 en 2021 is het gemiddelde inmiddels zelfs sterk toegenomen tot **134** dagen (eigen berekening).

²⁵ (Laver, 2003, p. 26) [Maar kan in de praktijk geen nieuwe wetsvoorstellen indienen zolang er geen nieuwe regering is (L&RS, 2021, pp. 1–2).]

²⁶ Het concept *agenda control* kan met de enkele variabele ‘agendavorming plenaire agenda’ afdoende worden geoperationaliseerd – er is geen hele index voor nodig (Döring, 1995, p. 245).

²⁷ Balkenende I: de ministers Heinsbroek (LPF) en Bomhoff (LPF) verlieten het kabinet. Balkenende II: alle ministers en staatssecretarissen van D66 verlieten het kabinet. Balkenende IV: alle ministers en staatssecretarissen van de PvdA verliet het kabinet. Rutte I: de PVV trok gedoogsteun in, zodoende verlieten geen ministers het kabinet. Bron: Louwerse en Timmermans (2021, pp. 474–475 tabel 13.6)

1977 een anachronisme geworden (Jacobs, 2008, p. 24).²⁸ Het kabinet-Rutte I verdient eveneens vermelding als een minderheidskabinet met een vaste gedoogpartner. Op slechts vier beleidsgebieden, waaronder de begroting, verbond de PVV zich aan het kabinet (Otjes & Louwerse, 2014).

Tabel 1: kabinetsduur en andere tijdsvariabelen in dagen (1998-2022)

	Kabinet	Kok II	Balkenende I	Balkenende II&III	Balkenende IV	Rutte I	Rutte II	Rutte III	Rutte IV	gemiddeld
<i>Jaren</i>	1998- 2002	2002- 2003	2003- 2006	2007- 2010	2010- 2012	2012- 2017	2017- 2021	2017- 2021	2022 - nu	
<i>Tweede Kamer- termijn</i>	1470	252	1400	1295	826	1645	1463	-	-	1193
<i>Duur formatie</i>	87	68	125	92	125	54	225	299	134	
<i>Missionaire kabinetsduur</i>	1353	86	1130	1094	554	1596	1177	-	-	999
<i>Relatieve duur (%) kabinet²⁹</i>	98.0	6.2	84.5	80.1	52.4	100	95.8	-	-	
<i>Demissionair tijdsbestek (verhouding)</i>	97 (29/ 68)	223 (98/125)	237 (145/92)	236 (111/125)	207 (153/54)	225 (0/225)	360 (61/299)	-	-	225 (100/141)
<i>'levensduur kabinet'</i>	1449	309	1367	1330	753	1816	1537	-	-	1223

Bron: (Rijksoverheid, z.d.) Berekeningen op basis van data uit tabel 5 (Appendix).

4.2. Afhankelijke variabele: het aantal wetsvoorstellen per maand

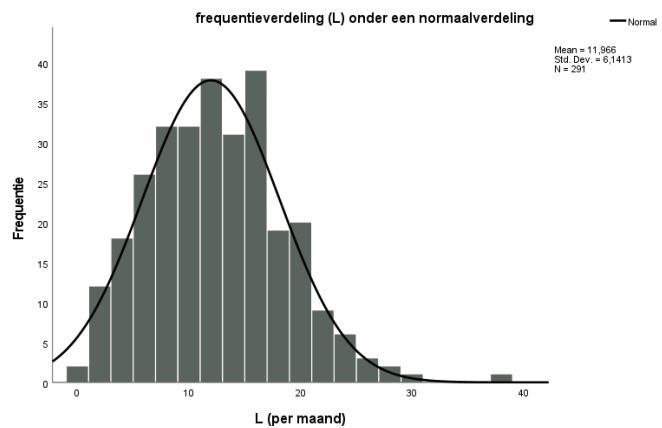
De wetgevende functie van het kabinet wordt geoperationaliseerd aan de hand van het aantal wetsvoorstellen (L) dat door het kabinet wordt ingediend bij de Tweede Kamer, gemeten over de periode van een maand.

Weliswaar beraadslaagt de Ministerraad wekelijks, op vrijdag, en besluit dan onder meer over het definitief introduceren van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer (Andeweg & Irwin, 2014, p. 157), maar de aankondiging van wetsvoorstellen door bewindslieden gebeurt meer naar indicatie van kwartalen en maanden. Dat is te zien in de planningsbrieven die jaarlijks aan Kamercommissies worden gestuurd door ministers.

²⁸ In de data-analyse zal het kabinet-Balkenende III geen aparte vermelding krijgen, maar worden beschouwd als de demissionaire periode van het kabinet-Balkenende II. Ditzelfde geldt in de parlementaire geschiedschrijving al voor het kabinet-Balkenende V.

²⁹ Data ontleend aan Louwerse en Timmermans (2021, pp. 474–475 tabel 13.6): weergegeven wordt de *share of constitutionally allowed duration for this cabinet*.

Omdat de afhankelijke variabele normaal verdeeld is, kan een lineair regressiemodel worden gehanteerd om de door het model verklaarde variantie te berekenen. Dit type regressie vereenvoudigt ook de interpretatie van de effectgrootte (additief). De analyse wordt uitgevoerd met behulp van SPSS27 (IBM) en krijgt de vorm van een Generalized Linear Mixed Model.



Het schatten van de parameters volgt de Maximum Likelihood-methode. Dat is betrouwbaarder dan OLS-regressie, want eventuele outliers hebben minder invloed op de schatting.

De dataset bevat 291 maanden en omspannt de periode vanaf beëdiging van het kabinet-Kok II tot de opening van het parlementair jaar op Prinsjesdag in 2022. De dataset vormt een uitbreiding van de *Dutch Parliamentary Behaviour Dataset* (Louwerse et al., 2018) die, behalve voor de periode na 2017, geen informatie bevat over de indieningsdatum van wetsvoorstellen. De opbouw van de dataset wordt verder toegelicht in de Appendix. De dataset bevat geen initiatiefwetsvoorstellen.³⁰ Dit onderzoek gaat immers over het kabinet als (mede)wetgever.³¹ Ook begrotingswetsvoorstellen zijn weggelaten. Hun aantal is immers jaarlijks gelijk.

In de onderzochte periode werden er per maand ongeveer 12 (gemiddelde 11.966; standaarddeviatie 6.141) wetsvoorstellen ingediend door het kabinet. Per parlementair jaar zijn dat dus gemiddeld 144 ingediende wetsvoorstellen (eigen berekening). Voor de periode 2004-2011 noemt Borman (2012) het gemiddelde van 156 wetsvoorstellen. 2002-2003 is een uitbijter met 53 wetsvoorstellen. Voor het overige is de trendlijn dalend.

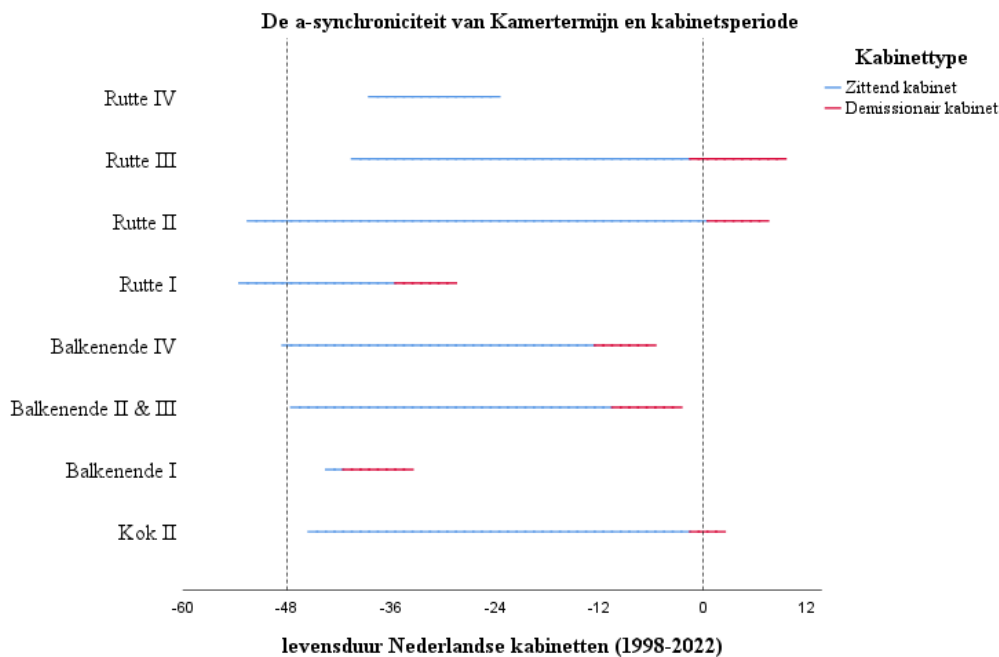
Het heeft geen zin om een continue variabele voor het tijdsverloop (oftewel de levensduur van een kabinet) in het model op te nemen: het begin en het eind, en dus ook de totale duur van een kabinetsperiode zijn niet tijdsgebonden in de zin dat zij een vast moment of vaststaande lengte kennen – en daarmee onderling vergelijkbaar zouden zijn (zie onderstaande figuur).³² Er moet daarom met dummy-variabelen worden gewerkt om de verschillende temporele effecten te toetsen.

³⁰ In België treedt er gedurende kabinetsformaties een stijging op van het aantal initiatiefwetsvoorstellen om noodzakelijke wetgeving ingediend te krijgen (Brans et al., 2016, p. 459), maar in Nederland is een demissionair kabinet nog bevoegd om ‘alles te doen wat zij noodzakelijk acht’ (M. Jacobs, 2008), waarmee de verwachting is dat zo’n stijging niet zal optreden.

³¹ Er worden jaarlijks circa 15 initiatiefwetsvoorstellen ingediend, hetgeen bevestigt dat het kabinet wetgevend ‘quasi-monopolist’ is (Borman, 2012; cf. Rasch, 2014).

³² Dit figuur hanteert variabele t die de levensduur van het kabinet meet. Deze continue variabele begint na beëdiging het aantal maanden af te tellen dat het kabinet resteert tot de volgende reguliere verkiezingen (de assumptie is dat een kabinet in ieder geval het voornemen heeft om de hele Kamertermijn uit te dienen). Er wordt doorgeteld tot aan het moment dat het nieuw geformeerde kabinet beëdigd wordt. Als dat na reguliere verkiezingen is, dan wordt de nulwaarde overschreden door de duur van de kabinetsformatie. Als dat na ontbindingsverkiezingen is, dan eindigt het aftellen voor de nulwaarde.

De kabinetsperiode is verschillend van lengte en moet in absolute termen worden uitgedrukt (zie paragraaf 1.1. bestaand onderzoek). Het moment van beëdiging vormt de constitutionele waterscheiding tussen twee kabinetten (Krouwel & Koedam, 2015, p. 264; Laver, 2003, p. 25). Vanaf dat moment heeft een kabinet in principe nog tot de verkiezingen om de daad (wet) bij het woord (regeerakkoord) te voegen.³³ Bij reguliere verkiezingen dient het kabinet standaard zijn ontslag in (M. Jacobs, 2008).³⁴ Het kan echter voorkomen dat een kabinet voortijdig ontslag aanbiedt. Dan worden ontbindingsverkiezingen uitgeschreven.³⁵ Hoe dan ook, na ontslagneming blijft het kabinet onder



verticale gestippelde lijnen geven de Kamertermijn conform de Kieswet aan - daaromheen begeeft zich de kabinetsperiode

demissionaire status aan totdat een nieuw kabinet geformeerd is. Dat neemt in Nederland veel tijd in beslag. Al met al kan geconstateerd worden dat, hoewel constitutioneel aan elkaar gerelateerd, kabinetsperiode en Kamertermijn tamelijk a-synchroon verlopen.

4.3. Onafhankelijke variabelen: variaties op naderende en plotselinge kabinetsontslagneming

Aan de bespreking van de drie theoretische perspectieven op de wetgevende functie van het kabinet, en de gevolgen van kabinetsontslagneming daarop, zijn vier hypothesen ontleend. De hypothesen zelf, hebben alle betrekking op dezelfde periode in de levensduur van een kabinet: de aanloop en nasleep van verkiezingen, al dan niet onder een demissionaire status van het kabinet. De wetgevingsagenda-

³³ Het lijkt een te sterke assumptie dat het regeerakkoord specifiek is toegespitst op het verschillend aantal maanden dat een kabinet nog tegoed heeft van de kiezer. Daarom is dit onderzoek in de strikte zin ook geen tijdreeksanalyse.

³⁴ De relevante juridische bepalingen daarover zijn: Grondwet artikel 64: Kamerontbinding en Kieswet hoofdstuk C: zittingsduur Kamerleden.

³⁵ De relevante juridische bepalingen daarover zijn: Kieswet artikelen G & J. Het uitschrijven van vervroegde verkiezingen neemt ten minste 88 dagen in beslag. Vaak gaat er nog aanzienlijk meer tijd overheen eer vervroegde verkiezingen gehouden worden. Dit vanwege vakantieperiodes, feestdagen en parlementaire recessen die binnen voornoemde periode vallen of er direct aan voorafgaan. Met het afwachten van ontbindingsverkiezingen wordt de demissionaire periode verlengd.

hypothese wordt getoetst met een dummy die het laatste half jaar voor reguliere verkiezingen of wanneer ontbindingsverkiezingen zijn uitgeschreven aangeeft. De demissionaire terughoudendheids-hypothese wordt nagegaan aan de hand van een categoriale variabele *kabinettype* die aangeeft of het kabinet op dat moment zittend of demissionair is.

De hypothesen ontleend aan de cabinet decision making theory hebben betrekking op beide bovenstaande fases in de levensduur van een kabinet, maar met twee extra dimensies: de aard van ontslagneming: en het onderscheid voor het kabinet tussen de Tweede Kamer in oude samenstelling en een nieuw verkozen Tweede Kamer. De coalitiebreukhypothese en de formatiehypothese moeten dus met behulp van interactie-variabelen worden getoetst. Om de schatting van de statistische analyse zuiver te houden, moeten deze wel in een apart model worden toegevoegd.³⁶ De interacties vormen een typologie van het demissionair tijdbestek. Er zijn 5 parameters opgenomen. In sequentiële volgorde zijn dat:

1. De staatsrechtelijke status van het kabinet: zittend kabinet of demissionair kabinet dat gehouden is aan de staatsrechtelijke conventies.
2. De aard van ontslagneming: collectieve ontslagneming of ontslagneming na een politieke breuk in het kabinet.
3. Het moment in de Kamertermijn waarop ontslagneming plaatsvond: vroeg of middenin de Kamertermijn, of in het laatste jaar voor de reguliere verkiezingen ('in het zicht van de finish').
4. De electorale consequentie: of kabinetsontslagneming noopt tot het uitschrijven van ontbindingsverkiezingen, of dat reguliere verkiezingen alsnog doorgang kunnen vinden.³⁷
5. Het onderscheid voor het huidige kabinet tussen de Tweede Kamer in oude samenstelling en een nieuw verkozen Tweede Kamer; hetgeen samenvalt met het politieke ritueel van de kabinetsformatie.³⁸

³⁶ Wanneer dummy-variabelen voor alle effecten (demissionair kabinet, aanloop naar de verkiezingen, kabinetsbreuk, collectief ontslag, formatieperiode) in hetzelfde model worden toegevoegd, dan zal er waarschijnlijk autocorrelatie in het model sluipen. Want dan wordt hetzelfde fenomeen meermaals ongeveer, deels, hetzelfde gemeten in elke dummy-variabele. Bijvoorbeeld wanneer een binaire variabele *kabinettype* (demissionair of zittend kabinet) wordt toegevoegd naast de verschillende dummy-variabelen die onderdelen van dat demissionaire tijdsbestek uitlichten. Dat betekent dat multicollineariteit van de data optreedt. Dat is problematisch omdat daardoor de standaardfout wordt opgeblazen. Dat kan leiden tot type I-error waarbij hypothesen dat een variabele een significant effect zou hebben op de afhankelijke variabele L ten onrechte verworpen worden.

³⁷ Merk op dat collectieve kabinetsontslagneming (de kabinetten Kok-II en Rutte-III) in deze dataset steeds kort voor de reguliere verkiezingen plaatsvindt: zouden deze kabinetten ook de noodzaak tot ontslag hebben gevoeld wanneer dit tot ontbindingsverkiezingen had geleid?

³⁸ De verkiezingen worden hier beschouwd als het begin van de kabinetsformatie. Deze begint formeel immers vrijwel direct na de verkiezingen met de aanwijzing van een verkenners of een formateur door sinds 2012 de Kamer – voor 2012 was dit nog een koninklijk prerogatief (Krouwel & Koedam, 2015).

Uit onderstaande complexe typologie van het demissionair tijdsbestek volgen dan 7 interactievariabelen die aan het model toegevoegd zullen worden om na te gaan of en welk effect zij hebben op het aantal wetsvoorstellen dat het kabinet indient.³⁹ De *kabinetsbesluitvormingshypothese* vergt een vergelijking tussen de effecten van collectief ontslag en ontslag na een breuk in het kabinet. Daartoe worden de effecten van *verkiezingen_1* en *formatie_1* vergeleken met de effecten van *verkiezingen_3a&b* en *formatie 2a&b*. Tot slot zal voor de *formatiehypothese* nagegaan worden of alle dummies voor *formatie* een negatief effect hebben op het aantal wetsvoorstellen.

Typologie van het demissionair tijdsbestek

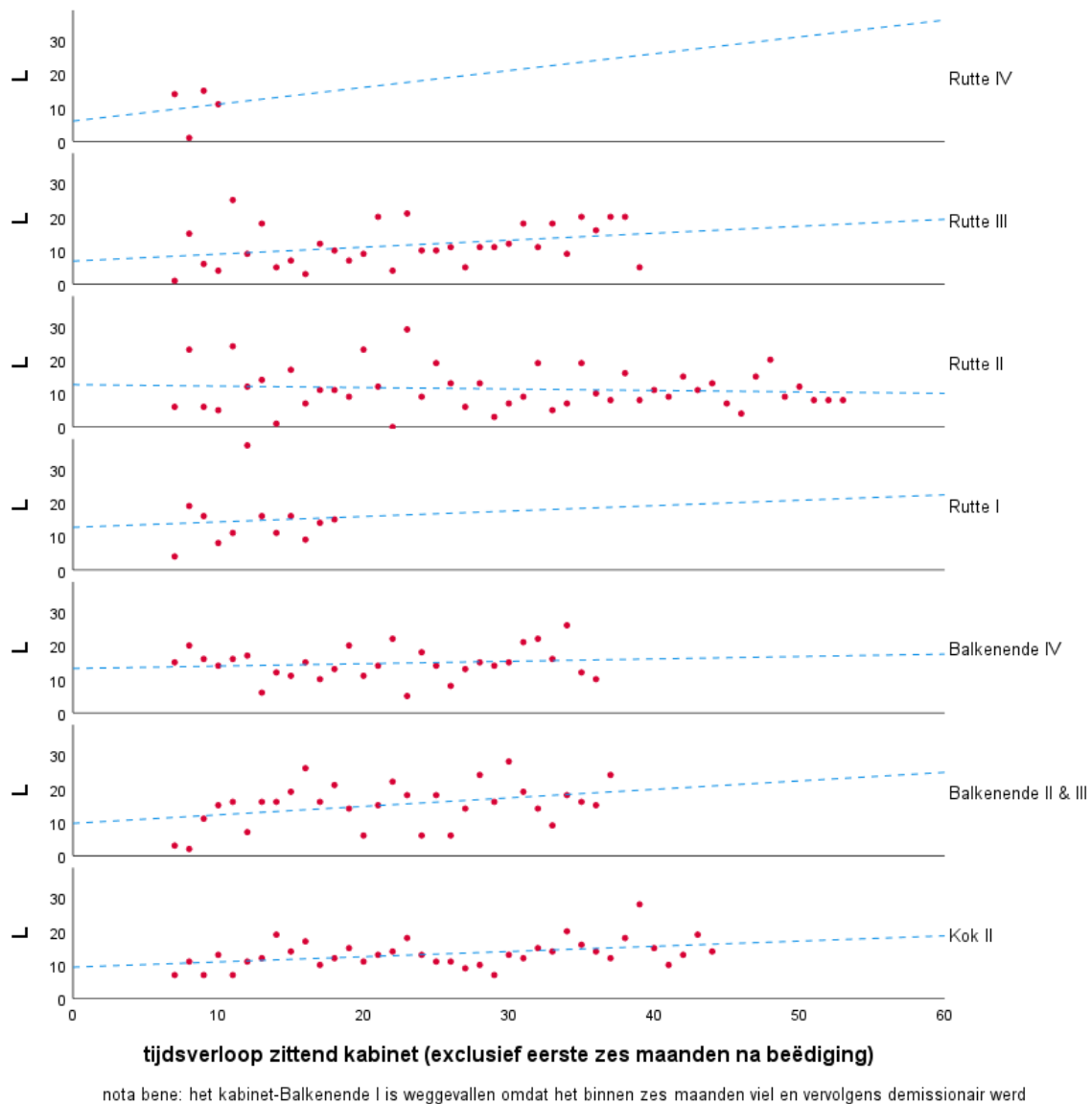
<i>Kabinettype</i>	<i>Zittend kabinet</i>	<i>Demissionair kabinet</i>		
<i>Ontslagneming</i>	<i>n.v.t.*</i>	<i>Collectief ontslag</i>	<i>Breuk in kabinet</i>	
<i>Stembusgang</i>	Reguliere verkiezingen***		Ontbindingsverkiezingen	
<i>Timing</i> <i>Sequentie</i>	<i>Einde</i> <i>Kamertermijn</i>	<i>Laat in</i> <i>Kamertermijn</i>	<i>Vroeg in</i> <i>Kamertermijn</i>	<i>Laat in</i> <i>Kamertermijn****</i>
<i>In afwachting van</i> <i>Tweede</i> <i>Kamerverkiezingen</i>	Verkiezingen_1**	Verkiezingen_2	Verkiezingen_3a	Verkiezingen_3b
<i>Nieuwe Tweede Kamer:</i> <i>formatieperiode</i>	Formatie_1		Formatie_2a	Formatie_2b

* automatisch collectief ontslag volgt op verkiezingsdag ** nota bene: hier gelden dus géén demissionaire conventies.

Deze dummy wordt gemeten vanaf een zes maanden vóór verkiezingen *** reguliere verkiezingen vallen altijd in maart (of mei)**** kabinetsontslagneming in het laatste jaar van de Kamertermijn

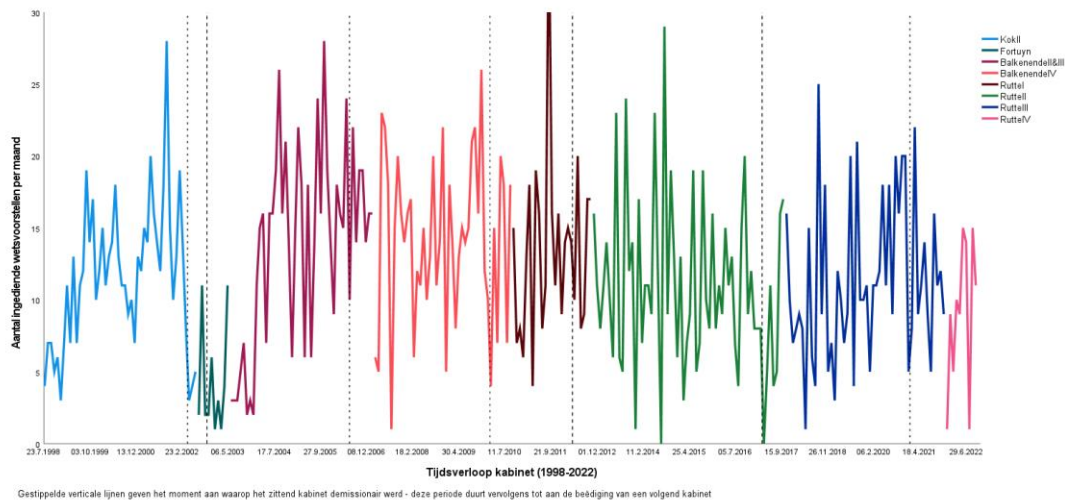
Wanneer ook de variabele *beëdiging* aan het model wordt toegevoegd, die verwachting toetst dat een kabinet in het eerste half jaar na beëdiging minder wetsvoorstellen indient, dan resteert als referentiecategorie in dit model de periode in de kabinetstermijn vanaf een half jaar na beëdiging tot de volgende verkiezingen een half jaar weg zijn óf het kabinet eerder ten val komt en ontbindingsverkiezingen uitgeschreven worden. Onderstaande figuur laat die referentieperiode zien. Daaruit valt op te maken dat er weliswaar fluctuaties over de individuele waarnemingen zijn, maar dat de trend over het algemeen redelijk vlak is. Dat is kortom een tamelijk eenduidige referentiecategorie.

³⁹ Geen van alle was significant aan elkaar gecorreleerd. De hoogste correlatie bedroeg -0.111.



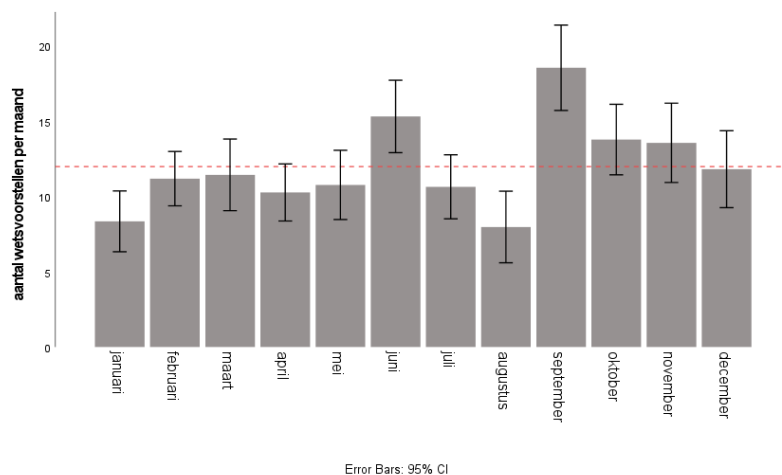
De typologie met zeven interactie-variabelen maakt het bovendien mogelijk om ook effecten die ontleend zijn aan de beide andere hypothesen specifiek te bekijken door ze in hun componenten te ontleden. Dit kan het bevestigen dan wel verwerpen van de hypothesen betekenisvol nuanceren.

4.4. **Multilevel structuur: contingentie per kabinet & de ritmiek van het parlementair seizoen**
 Tussen kabinetten zijn verschillen indenkenbaar in de wetgevingsindiening (M. Jacobs, 2008, p. 27; Louwse & Timmermans, 2021, p. 466). Zie onderstaande figuur. Bijvoorbeeld het aantal Europese richtlijnen dat getransponeerd moet worden kan verschillen, of het kabinet kiest ervoor meer met Algemene Maatregelen van Bestuur te werken dan met wetten. Het is zelfs mogelijk dat een kabinet gewoonweg minder ambitieus is om hervormingen door te voeren (dit kan ook gerelateerd zijn aan de noodzakelijke hervormingen die juist door het vorige kabinet door de Kamer geloodst zijn).



Maar ook binnen de kabinetsperiode, dat wil zeggen gedurende het parlementair seizoen – dat is geijkt op Prinsjesdag – is variatie aannemelijk. Er zijn perioden waarin meer en ook periodes waarin minder wetsvoorstellen worden ingediend. De Kamer is meermaals per jaar met reces. Ook de ministeries hebben over de loop van het jaar vakantieperiodes. Het politieke werk in Den Haag ligt dan stil. De twee langste recessen zijn het Kerstreces en het zomerreces. In de toezeggingen van ministers aan de Kamer over wetgeving zijn de recessen maatgevende momenten, want het betekent dat in de maanden juni en december meer wetgeving verwacht wordt. De opening van een nieuw parlementair jaar met Prinsjesdag wordt opgeluisterd met nieuwe en ambitieuze wetsvoorstellen. Drukke op de ministeries komt ook voort uit het budgetrecht van de Kamer: het kabinet moet alle uitgaven aan de Kamer verantwoorden (Timmermans et al., 2008, pp. 26–27; Wehner, 2014). Er lopen drie cycli gelijktijdig: begroting, lopende begroting (twee bijstellingen) en jaarverslag. De grootste drukte ligt in mei (verantwoordingsdag én de voorjaarsnota) en september wanneer op Prinsjesdag de miljoenennota gepresenteerd wordt (Tweede Kamer, z.d.). De begrotingscyclus is weliswaar een apart proces binnen de ministeries (Borman, 2012), maar zou de wetgevingsritmiek toch kunnen beïnvloeden.

De gemiddelde variatie per maand in de indiening van wetsvoorstellen is hieronder weergegeven. De rode stippellijn duidt het gemiddeld aantal wetsvoorstellen aan (=11.966).



Dit betekent dat het aantal wetsvoorstellen dat het kabinet indient, geanalyseerd moet worden in een multilevel hiërarchische structuur.⁴⁰ Hierdoor wordt ook gecorrigeerd voor het schenden van de assumptie van onafhankelijkheid van de observaties. Deze krijgt de vorm van een *three level design*: elke observatie van L is genest in allereerst een kabinetsperiode, en valt vervolgens binnen een specifieke maand. Er is geen theoretische aanleiding om aan te nemen dat de richting van het verband tussen predictor en afhankelijke variabele niet hetzelfde blijft binnen elke kabinetsperiode, dus volstaat het om simpelweg een random intercept toe te voegen aan het model.

4.5. Controlevariabelen: institutionele factoren

Een andere factor waar kabinetten mee te maken kunnen krijgen en die het aantal wetsvoorstellen kan beïnvloeden is het ontbreken van een regeringsmeerderheid in een bicameraal stelsel (Rasch, 2014, pp. 269–270). De Eerste Kamer is de laatste jaren meer gepolitiseerd geraakt, daarin geholpen door zijn aanzienlijke vetomacht (Krouwel & Koedam, 2015, p. 254; Otjes, 2020, pp. 610–613). Met uitzondering van een periode van anderhalf jaar tussen 2017 en 2019, heeft sinds 2010 geen kabinet meer kunnen rekenen op een automatische meerderheid in de senaat (Otjes, 2020, p. 620). Daardoor moeten kabinetten in de praktijk opereren als een ‘substantive minority government’ door *ad hoc* steun van wisselende oppositiepartijen voor hun wetsvoorstellen in de Eerste Kamer te vergaren (Louwerse & Timmermans, 2021). Wanneer dit moeizaam gaat, kan dit leiden tot zelfbeperking in het aantal wetsvoorstellen. Hiervoor wordt dummy-variabele *EK* toegevoegd.

Ook wordt een dummy *PS* voor het naderen van de Provinciale Statenverkiezingen toegevoegd. In anticipatie op de veranderende verhoudingen in de Eerste Kamer (cf. Garwe et al., 2022), kan het kabinet de snelheid van het indienen van wetsvoorstellen ophogen – of trachten de doorloopsnelheid in de Tweede Kamer te verhogen (Koß, 2020).

4.6. Controlevariabelen: crises

Tot slot zijn er op het incidentele niveau gebeurtenissen die extra wetgeving van het kabinet vergen (König et al., 2022, p. 26 (supplementary materials); Koß, 2020). In de periode 1998-2022 waren er twee crises van langduriger aard die het patroon van wetgevingsintroductie kunnen hebben beïnvloed: de economische crisis en de coronapandemie. Een recessie wordt gedefinieerd als twee opeenvolgende kwartalen van krimp van het BBP (bron: CBS). Een *recessie-dummy* is toegevoegd. De coronapandemie wordt geoperationaliseerd aan de hand van de beperkende maatregelen die werden afgekondigd door de staat. Deze golden van 9 maart 2020 tot 15 maart 2022 (bron: VWS). Binnen die periode geldt de *covid-dummy*.

Nota bene: het (wetgevend) handelen van een demissionair kabinet in crisissituaties valt buiten staatsrechtelijke conventies over demissionaire terughoudendheid.

⁴⁰ Dit heeft wel als nadeel dat er geen maatstaf (zoals R^2) is weer te geven dat de verklarende kracht van het model in het voorspellen van de afhankelijke variabele weergeeft.

5. Resultaten

Regressiemodel van het aantal wetsvoorstellen ingediend per maand (L)

	Model 1: demissionair kabinet categoriaal	Model 2: demissionair kabinet dummies	Model 3: demissionair kabinet interacties	Model 4: Compleet model	Model 5: NB2-model	Model 6: De Tweede Kamer als wetgever
<i>Intercept</i>	13.017 (0.513)***	12.958 (0.524)***	13.054 (0.521)***	12.833 (0.654)***	2.251 (0.058)***	7.843 (0.932)***
<i>Demissionair kabinet (ref: zittend kabinet)</i>	-2.425 (0.425)***					
Demissionair-dummies						
<i>Aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen</i>		-0.728 (0.985)				
<i>Na Tweede Kamerverkiezingen/formatie</i>		-2.917 (1.015)***				-2.611 (1.214)**
Interacties in de typologie (ref: middenin kabinetstermijn)						
<i>Eerste half jaar na beëdiging kabinet</i>	-4.389 (0.887)***	-4.363 (0.895)***	-4.246 (0.883)***	-3.861 (0.889)***	-0.356 (0.092)***	0.303 (1.029)
<i>Verkiezingen 1: zittend kabinet - reguliere verkiezingen</i>			-1.606 (2.189)	-1.473 (2.191)	-0.153 (0.223)	3.152 (2.527)
<i>Verkiezingen 2: demissionair kabinet na collectief ontslag - reguliere verkiezingen</i>			1.358 (1.155)	-0.197 (1.674)	-0.064 (0.166)	3.213 (1.948)
<i>Verkiezingen 3a: demissionair kabinet na breuk-ontbindingsverkiezingen (vroeg in de Kamertermijn)</i>			-4.162 (1.953)**	-4.487 (2.012)**	-0.529 (0.208)**	0.593 (2.532)
<i>Verkiezingen 3b: demissionair kabinet na breuk - ontbindingsverkiezingen (laat in de Kamertermijn)</i>			0.132 (1.932)	0.729 (1.930)	0.124 (0.188)	5.098 (2.244)**
<i>Formatie 1: na collectief ontslag (laat en/of eind van de Kamertermijn)</i>			-4.226 (1.250)***	-4.302 (1.353)***	-0.409 (0.143)***	
<i>Formatie 2a: na breuk in kabinet (vroeg in de Kamertermijn)</i>			-5.491 (2.396)**	-5.501 (2.385)**	-0.534 (0.243)**	
<i>Formatie 2b: na breuk in kabinet (laat in de Kamertermijn)</i>			2.241 (2.053)	3.336 (2.075)	0.296 (0.199)	
Controlevariabelen						
<i>Verkiezingen Provinciale Staten</i>				-1.738 (1.013)**	-0.209 (0.104)**	-1.290 (1.135)
<i>Coalitieminderheid in de Senaat</i>				-0.026 (0.904)	0.022 (0.081)	0.711 (1.231)

<i>Economische recessie</i>				2.083 (0.905)	0.207 (0.088)**	0.669 (1.073)
<i>Covid-pandemie</i>				0.877 (1.483)	0.042 (0.144)	2.134 (1.790)
<i>Random intercept (maand x kabinet)</i>	9.828 (2.886)***	10.068 (2.987)***	9.993 (2.877)***	9.328 (2.747)***	0.047 (0.019)**	29.670 (6.092)***
N	291	291	291	291	291	296
Log Likelihood	1831.041	1828.879	1797.036	1777.778	431.183	1933.397

Multilevel linear regressiemodel: standaardfout tussen haken. Significantieniveaus: *** p<0.01 ** p<0.05 *p<0.10

5.1. De indiening van wetsvoorstellen: temporele effecten en kabinetsontslagning

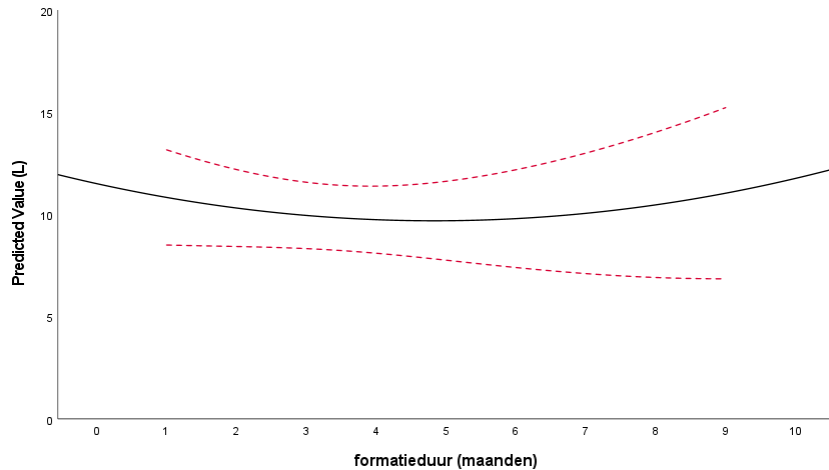
Gecontroleerd voor kabinetsvariatie en variatie binnen het parlementair jaar, wijst de regressieanalyse uit dat een kabinet dat ontslag genomen heeft en onder demissionaire status doorregeert minder wetsvoorstellen indient dan een zittend kabinet. Het gevonden en bovendien significante effect varieert tussen de een en vier wetsvoorstellen minder (gemiddeld 2.4 wetsvoorstellen minder). In weerwil van de vrijblijvend en losjes geformuleerde voorschriften meegegeven aan een Nederlands demissionair kabinet, bestaat er dus wel degelijk een demissionair effect waarbij er enige terughoudendheid op het wetgevend vlak aan de dag gelegd wordt.

Wordt vervolgens het demissionaire tijdsbestek uitgesplitst naar de periode voor en de periode na de Tweede Kamerverkiezingen die onherroepelijk op kabinetsontslagning volgen, dan wordt duidelijk dat het effect van demissionaire terughoudendheid exclusief aan de formatieperiode is voorbehouden. In de zes maanden in aanloop naar verkiezingen, of wanneer ontbindingsverkiezingen worden uitgeschreven is er geen significant effect gevonden op het aantal wetsvoorstellen dat het kabinet indient.

Dit nuanceert de hypothese ontleend aan staatsrechtelijke conventies, maar bevestigt de hypothese omtrent het kabinet als uitvoerder van een wetgevingsagenda die bestaat uit het regeerakkoord en 'wat verder nog ter tafel komt'. Er is een constante stroom wetsvoorstellen – het kabinet raakt niet 'uitgeregeerd'.

Bovendien wordt bewijs gevonden voor de lagere wetgevende productie in de eerste maanden na beëdiging. Een significant effect waarbij gemiddeld ruim vier minder wetsvoorstellen worden ingediend. Daaruit blijkt dat de uitvoering van de wetgevingsagenda door het kabinet enige opstarttijd vergt.

Daarentegen laat de formatieperiode een stevige daling (-2.9 gemiddeld) van het aantal wetsvoorstellen per maand zien. De formatieperiode zelf varieert nogal in lengte, maar is doorgaans van aanzienlijke lengte. Onderstaande figuur geeft het verband weer tussen de lengte van de formatie en het aantal wetsvoorstellen dat het model voorspelt. Tot aan ongeveer een half jaar formeren lijkt het kabinet een constant (en dus lager) aantal wetsvoorstellen in te dienen bij de Tweede Kamer. Daarna lijkt een lichte stijging in te zetten, maar met grotere onzekerheidsmarges.



Die vermindering in de wetgevende functie van het kabinet tijdens de formatie wordt niet veroorzaakt doordat het kabinet demissionair is geraakt, want dat was het al. De interactie-variabelen in model 3 stellen in staat om hier een meer genuanceerd beeld van te kunnen schetsen. Het laat een aantal dingen zien.

De typologie van de periode in aanloop naar de verkiezingen laat resultaten zien die consistent zijn met wat hierboven beschreven werd: geen significant effect. Behalve dat ontbindingsverkiezingen vroeg in de Kamertermijn tot een sterk verminderd aantal wetsvoorstellen leidt (gemiddeld vier wetsvoorstellen minder in die maanden). Deels kan dit verklaard worden doordat deze periode gedeeltelijk samenvalt met het eerste half jaar na beëdiging. Vanuit de kabinetsbesluitvorming gereedeneerd kan daarbij gevoegd worden dat vroege kabinetsval tot desillusie leidt bij het kabinet en de plannen maar worden opgeschort in afwachting van nieuw en stabielers landsbestuur.

De typologie van de formatieperiode laat zien dat het sterke dempende effect op het aantal wetsvoorstellen dat het kabinet in die maanden indient, slechts opgaat voor collectief ontslag bij de reguliere verkiezingen of een breuk vroeg in de termijn (die tot ontbindingsverkiezingen leidt) en opvallend genoeg niet opgaat voor een formatieperiode nadat het kabinet intern uit elkaar is gevallen laat in de termijn.

Vanuit beide theorieën kan een verklaring geformuleerd worden. Bij collectief ontslag is het regeerakkoord zo goed als uitgevoerd en de wetgevingsagenda raakt dus leger – tijdens de formatie zijn er dan minder plannen om in wetgeving om te zetten. Vanuit de kabinetsbesluitvorming gereedeneerd kan daarbij gevoegd worden dat zo'n vroege val van het kabinet na een breuk, allicht tot gevolg heeft dat alle wetgevende ambities dan maar opgeschort worden. Nieuwe ronde nieuwe kansen.

Het ontbreken van een dergelijk effect tijdens de formatie wanneer het kabinet zagezegd 'in het zicht van de finish' ten val komt, bevestigt de wetgevingsagendahypothese, waarin het kabinet nog graag wil afronden wat op stapel stond. Tegelijkertijd spreekt dit de formatiehypothese tegen, die stelde dat het kabinet door de veranderde politieke verhoudingen in de coalitie na de stembusgang tot stilstand zal komen in afwachting van een nieuw kabinet (de constante onderstroom van

wetsvoorstellen daargelaten). Het lijkt te wijzen op de ministerraad meer als een ambtelijk dan als een politiek orgaan in dit geval. In de andere gevallen gaat de theorie van cabinet decision making echter wel degelijk op – maar alleen voor de formatie.

5.2. complete modellen en robustness tests

De gevonden effecten blijken robuust, want het toevoegen van de controlevariabelen⁴¹ in model 4 verandert de regressiescoëfficiënten niet noemenswaardig.

Het ontbreken van een meerderheid in de Senaat heeft geen effect op het aantal wetsvoorstellen dat het kabinet indient. Dat eerste betekent dat het kabinet geen wetgevende hinder lijkt te ondervinden van de Senaat (cf. Otjes, 2020), en als dat het geval is dan hoeven de (getrapte) verkiezingen voor een nieuwe Senaat ook geen beletsel te vormen. Toch wordt er wel een significant effect ($p < 0.05$) gevonden waarbij in het half jaar richting de Provinciale Statenverkiezingen het kabinet gemiddeld bijna twee wetsvoorstellen per maand minder indient. Dat is in lijn met de bevindingen voor Duitsland van Garwe et al (2022), waar wetsvoorstellen naar voren worden gehaald om nog door de oude Senaat behandeld te kunnen worden.

Verder blijkt dat het bestrijden van de covid-pandemie de wetgevende productie van het kabinet niet heeft gestuit: in die maanden werden niet significant meer of minder wetsvoorstellen ingediend. Ook het bestrijden van economische recessies (die overigens deels overlappen met de covid-pandemie) leiden niet tot een verhoogd aantal wetsvoorstellen: het kabinet zal daar andere middelen dan wetgeving voor hebben aangewend.

De robuustheid van de gevonden effecten wordt tot slot ook nog nagegaan door een NB2-regressieanalyse van het aantal wetsvoorstellen te draaien met dezelfde variabelen als in model 2.⁴² Dit levert soortgelijke resultaten op, die robuustheid van de lineaire regressieanalyse aantonen, met dien verstande dat de variabele economische recessie opeens een significant effect krijgt ($p = 0.019$, $\exp B = 1.230$).

5.3. De Tweede Kamer als wetgever: wetsvoorstellen in stemming gebracht

Maar demissionaire conventies worden ook vormgegeven in samenspel met de Kamer zelf. Tweede Kamer en Kamercommissies beperken hun activiteiten in het demissionair tijdsbestek door controversieelverklaringen van specifieke dossiers. Deze assertiviteit zou bovendien de afgelopen jaren toegenomen zijn – dit o.a. vanwege de verminderde invloed die de eens grote volkspartijen nog laten gelden (Krouwel & Koedam, 2015, p. 268; Van Kessel & Nap, 2014, pp. 204–206).

⁴¹ De hoge significantieniveaus die bij de random intercept gerapporteerd worden, duiden erop dat de multilevel structuur – waarbij wetsvoorstellen binnen kalendermaanden en kabinetten genest zijn – een wezenlijke verklaring vormen voor de fluctuaties in de hoogte van het aantal wetsvoorstellen. Voor een tweetal figuren die de goodness of fit van het complete model illustreren, zie de Appendix.

⁴² De afhankelijke variabele kan echter ook beschouwd worden als ‘count data’. Want het aantal wetsvoorstellen kan niet negatief zijn en is integer – dus hele getallen. Dit soort data volgt een andere kansverdeling, namelijk de Poisson-verdeling, en kan het beste met een negative binomial (NB2) regressiemodel worden geanalyseerd. Let op: de berekende effectgrootte is multiplicatief.

Tegelijkertijd echter blijft de Kamer tijdens demissionaire periodes in brede consultatie met de partijen besluiten nemen. Zodoende wordt wetgeving afgerond, worden begrotingen aangenomen en politieke benoemingen gedaan (Andeweg, 1988, p. 60 geciteerd in: Schleiter & Belu, 2015, pp. 231–232).

De Dutch Parliamentary Behaviour Dataset (Louwerse et al., 2018) biedt een mogelijkheid om dat te onderzoeken. Uit de dataset zijn de wetsvoorstellen voor de periode 1998-2022 opgehaald, en aan de dataset van dit onderzoek toegevoegd als een tweede afhankelijke variabele.⁴³ In model 6 wordt het patroon van het wetgevend proces in de Tweede Kamer geanalyseerd.⁴⁴

Veel is hetzelfde, maar met enkele opvallende verschillen. Tijdens de formatie – die samenvalt met het begin van de nieuwe Kamertermijn – neemt de Tweede Kamer gemiddeld tweeënhalf minder wetsvoorstellen per maand aan (het gemiddelde aantal aangenomen wetsvoorstellen bedraagt afgerond negen per maand). Dat is een aanwijzing dat er een effect optreedt van de demissionaire status waaronder het kabinet opereert. Een verklaring kan zijn dat naarmate de formatie voortduurt de stapel wetsvoorstellen slinkt die nog niet onder de demissionaire restricties valt (ook omdat dit meest weinig controversiële wetsvoorstellen die vlot behandeld kunnen worden) – tegelijkertijd is ook het kabinet minder wetsvoorstellen aan het indienen, dus wordt de voorraad niet aangevuld.

Het einde van de Kamertermijn leidt niet tot een eenduidig hoger of lager aantal wetsvoorstellen dat nog wordt aangenomen, behalve wanneer laat in de Kamertermijn het kabinet gevallen is én daarop ontbindingsverkiezingen volgen. In die maanden worden gemiddeld vijf meer wetsvoorstellen aangenomen. De regeringsfracties die door hen gewenste wetsvoorstellen niet verloren willen zien gaan? [In de andere varianten van naderende de verkiezingen wordt ook wel een positief effect gevonden, maar dit is niet significant.] Dat de Kamer zich hier niet al te veel aan de demissionaire conventies gelegen laat liggen, kan verklaard worden doordat het dan nog wetgeving behandelt die nog voor de kabinetsval was ingediend.

De institutionele factoren waaronder het kabinet opereert, beïnvloeden de wetgevende functie van de Tweede Kamer niet. Voor economische recessie werd geen effect gevonden. Noemenswaardig

⁴³ Weliswaar bevat deze dataset geen wetsvoorstellen waarover niet daadwerkelijk ook gestemd is in de Kamer – dit zijn voornamelijk zogenaamde hamerstukken (Borman, 2012) – maar aangenomen mag worden dat wanneer er geen stemming is aangevraagd (dus ook geen amendementen zijn ingediend) of er in de schriftelijke voorbereiding van een wetsvoorstel geen opmerkingen over zijn gemaakt het geen controversiële wetsvoorstellen betreft. Dus waarschijnlijk niet vallen onder enige demissionaire conventie. Dat blijkt deels te kloppen: resultaten zijn overeenkomstig die van de wetgevende functie van zowel kabinet als Tweede Kamer. Voor de jaren 2003-2017 (Balkenende-II tot en met Rutte-II) kon het aantal hamerstukken worden berekend met behulp van het repositorium van de Eerste Kamer (Eerste Kamer, z.d.). In die periode werden per maand afgerond 4 wetsvoorstellen als hamerstuk aangenomen. Minimum: -4, maximum: 20. Percentielen (25-50-75%): 1-3-6. Regressieanalyse wijst uit er tijdens de formatie ook statistisch minder hamerstukken werden afgedaan door de Tweede Kamer: gemiddeld 1.75 stuks minder. In de demissionaire periode in aanloop naar de verkiezingen kon in het model geen significante stijging c.q. daling in het aantal hamerstukken worden ontdekt.

⁴⁴ In plaats van de drie losse formatie-dummies werd een geaggregeerde *formatiedummy* aan het model toegevoegd. De Tweede Kamer als controlerende macht op het kabinet moet ongeacht de aanleiding van de verkiezingen de demissionaire beginselen handhaven. [In een apart model werden ze wel toegevoegd, en hadden eenzelfde negatief effect maar niet significant: resp. -2.370 (1.562); -2.367 (3.085); -3.372 (2.420).]

is tot slot nog dat de fysieke sluiting van het parlement in de vroege maanden van de covidpandemie niet tot een lager aantal aangenomen wetsvoorstellen heeft geleid – er kon destijds en later natuurlijk digitaal vergaderd en gestemd worden.

6. Conclusie

Het aforisme dat ‘democracy is government *pro tempore*’ (Linz, 1998) wijst op de meest fundamentele constitutionele beperking – naast uiteraard de vertrouwensregel (Laver, 2009) – die een kabinet ondervindt in het landsbestuur. Vertaald als ‘voor zolang als het duurt’, duidt dit op de tijdsgebonden aard van een kabinet. Dit onderzoek heeft de factor *politieke tijd* op twee wijzen geoperationaliseerd: als het tijdsverloop van een zittend kabinet vanaf beëdiging tot kabinetsontslagneming bij de verkiezingen, en als voortijdige kabinetsontslagneming en de daaropvolgende periode van een demissionair kabinet. Dit onderzoek richtte zich op de effecten hiervan op de wetgevende functie van Nederlandse kabinetten in de periode 1998-2022.

Een kabinet regeerde na ontslagneming nog gemiddeld 225 dagen (!) onder demissionaire status door in de onderzochte periode. Uit de statistische analyse van de wetgevende functie van het kabinet rijst een genuanceerd beeld op: er bestaat demissionaire terughoudendheid maar deze is conditioneel aan slechts de formatieperiode, want doet geen opgeld in de demissionaire periode in aanloop naar verkiezingen.

Daarmee lijkt het perspectief van het kabinet als uitvoerder van een wetgevingsagenda nog het meest vruchtbaar. Er kan niet alleen geconstateerd worden dat een nieuw kabinet een opstartfase doormaakt, maar er wordt bovendien een eenduidig effect gevonden waarbij het kabinet in elk geval tot aan de verkiezingen doorgaat met het uitvoeren van de wetgevingsagenda en pas tijdens de formatie tot minder wetsvoorstellen komt. Dat het regeerakkoord een beperkte looptijd heeft (Andeweg, 2000a, p. 385) en tegen die tijd is uitgevoerd, is een aannemelijke verklaring.

Dit nuanceert de opmerking van Meyer-Sahling en Goetz (2009) dat verkiezingen de meest fundamentele tijdsmaat in een democratie zijn enigszins: er wordt geen eenduidige daling in het aantal wetsvoorstellen in de aanloop naar verkiezingen gevonden. Wel daarna, tijdens de kabinetsformatie.

Die daling kan in ieder geval niet eenduidig verklaard worden vanuit het perspectief van het kabinet als een besluitvormer. Collectief ontslag heeft voor de verkiezingen weliswaar geen daling tot gevolg, maar na de formatie wel. En een breuk in het kabinet leidt noch voor de verkiezingen, noch tijdens de formatie in alle gevallen tot een (sterke) daling in het aantal ingediende wetsvoorstellen. De gewijzigde politieke omstandigheden binnen het kabinet als gevolg van een breuk in het kabinet doen er dus minder toe dan de wens van ministers als departementshoofden om ingezette wetgevingstrajecten nog snel door te zetten voordat een nieuwe Tweede Kamer ze in het ongewisse werpt, ondanks dat het kabinet na ontslagneming feitelijk gehouden is aan staatsrechtelijke conventies omtrent terughoudendheid in zijn handelen.

De staatsrechtelijke conventies zijn in Nederland inderdaad niet erg stringent en laten ruimte

voor interpretatie door het kabinet zelf – het lijkt erop dat de stelregel dat ‘geen nieuw beleid meer voorbereid wordt’ het voortzetten van het regeerakkoord toestaat. De conventies worden misschien ook wel meer afgedwongen door het parlement in de *behandeling* van wetsvoorstellen (cf. Van Kessel & Nap, 2014). De analyse bevestigt dat slechts ten dele: tijdens de formatie neemt de Kamer minder wetsvoorstellen aan, maar voor de verkiezingen is er evenals bij het kabinet geen daling zichtbaar in de wetgevende functie. Sterker nog: als het kabinet laat in de Kamertermijn ten val komt, neemt de Kamer richting ontbindingsverkiezingen nog veel meer wetsvoorstellen aan.

Hoe kan deze flexibele interpretatie van de staatsrechtelijke conventies omtrent demissionaire terughoudendheid bij zowel kabinet als Kamer worden geduid? De bevinding dat het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer geen aanwijsbare invloed heeft op het aantal ingediende wetsvoorstellen, wijst in de richting van een mogelijke verklaring in het concept consensusdemocratie. De voortvloeiende parlementaire cultuur is er een van zo breed mogelijke samenwerking/betrokkenheid waar het de politieke besluitvorming betreft (Andeweg, 2000b). Dit heeft tot gevolg dat het wetgevingsproces vrijwel gedepolitiseerd is in Nederland (Otjes et al., 2018, pp. 68–69). Er bestaat een traditie van samenwerking in de Tweede Kamercommissies tussen de fractiespecialisten, wat samenhangt met brede parlementaire meerderheden voor vrijwel alle wetgeving (Andeweg, 2000b). In een dergelijke constellatie vormen Tweede Kamerverkiezingen of demissionaire kabinetten geen onderbreking van de consensusdemocratie. De wetgevingsagenda wordt eenvoudigweg voortgezet, zo blijkt. Het volgende kabinet gaat verder waar het vorige kabinet is gebleven; en bestaat bovendien deels uit diezelfde regeringspartijen (Otjes et al., 2018).

Nog een verklaring kan zijn dat de terughoudendheid die het kabinet dient te betrachten inzake ‘controversiële of gevolgrijke’ wetsvoorstellen (Laver & Shepsle, 1994, pp. 291–292) wegvalt in het getal. De kwantitatieve methode van dit onderzoek is de kracht ervan, maar ook een tekortkoming. De afhankelijke variabele was het *aantal* wetsvoorstellen.⁴⁵ Maar het ene wetsvoorstel is het andere niet. Een substantieel deel wordt simpelweg als hamerstuk aangenomen. Slechts een fractie van de wetsvoorstellen ligt politiek gevoelig, en/of heeft een grote omvang en een complexe aard. Een kwalitatieve component aan het model toevoegen die de *political saliency* van elk wetsvoorstel meet kan meer subtiele patronen blootleggen (vgl. König et al., 2022).⁴⁶

Meer algemeen luidt de aanbeveling dat meer onderzoek naar demissionaire kabinetten gewenst is. In politicologisch onderzoek wordt deze periode te gemakkelijk buiten beschouwing

⁴⁵ Het wetgevingsinstrument is zeker niet het enige regulerende instrument dat het kabinet ter beschikking staat. Wetgeving is meer prevalent op sommige beleidsterreinen dan op andere. De analyse zou dus ook Algemene Maatregelen van Bestuur of secundaire regelgeving in beschouwing moeten nemen.

⁴⁶ De lengte van parlementaire behandeling als indicator gebruiken, zoals Martin en Vanberg (2004) doen, schiet echter tekort aangezien in de Tweede Kamer de behandeling van een aanhangig wetsvoorstel feitelijk vaak lange tijd stil ligt omdat gewacht wordt op bijvoorbeeld een ministeriële nota/brief of op plenaire behandeling: ‘Het is geen uitzondering dat wetsvoorstellen maandenlang op de “langetermijnagenda” van de Kamer staan, voordat ze daadwerkelijk plenair worden behandeld’ (Borman, 2012).

gelaten als een periode waarin niets wezenlijks gebeurt. Dit onderzoek heeft aangetoond dat dit voor Nederland in elk geval een onjuiste veronderstelling is – een belangrijke bevinding voor het onderzoeksveld van *coalition governance*. Er is vergelijkend onderzoek nodig om die veronderstelling van irrelevantie nader te bevragen – ook omdat Nederland nadrukkelijk als deviant case geldt door de vrijblijvend geformuleerde conventies. Een ander gerelateerd onderwerp dat het onderzoeken waard is, geldt het stemgedrag in de Tweede Kamer rondom het fenomeen controversieelverklaringen. Welke politieke scheidslijnen conditioneren dit, en spelen anticipatie-effecten op de uitkomst van de kabinetsformatie er een rol?

Tot besluit:

De laatste twee decennia was in Nederland 22% van de weken in een parlementair jaar een demissionair kabinet aan de macht. De vrees dat deze lange periodes een negatief effect hebben op het landsbestuur, kan deels gegrond worden verklaard aan de hand van de resultaten van dit onderzoek. Het functioneren als wetgever van zowel het kabinet als de Tweede Kamer wordt negatief geïmpacted tijdens de demissionaire periode na de verkiezingen waarin de kabinetsformatie plaatsvindt. (Een dergelijk effect bestaat niet eenduidig in de periode in aanloop naar de verkiezingen.)

Maar ook vanuit het oogpunt van legitimiteit van het democratisch bestel is deze trend onwenselijk. Veel burgers hebben het gevoel dat hun stem in de verkiezingen er niet toe doet voor het landsbestuur – hoge kiezersvolatiliteit en versplintering zijn het gevolg (Mair, 2013). Veelvuldige vervroegde verkiezingen bevestigen dat beeld: het mandaat van de kiezer niet waar weten te maken en dus tot ontslagneming besluiten (Damgaard, 2008, p. 313; Goetz, 2014, pp. 392–393).

De kabinetsformatie bekorten en kabinetsval beperken zou bereikt kunnen worden door het vormen van een minderheidskabinet (Ecker & Meyer, 2015). Dat is niet alleen goed voor het kabinet als wetgever, maar zou bovendien de democratie versterken. Een minderheidskabinet vergroot de responsiviteit van het politieke systeem, doordat de noodzaak ontstaat van het vormen van wisselende parlementaire meerderheden bestaand uit een bredere politieke vertegenwoordiging van de samenleving (Goetz, 2014; Mair, 2013; Otjes & Stiers, 2022).

Het verdient daarom aanbeveling dat leidende politici na de volgende Tweede Kamerverkiezingen niet terugdeinzen om te formaliseren wat de laatste twaalf jaar min of meer staande praktijk was (Louwerse & Timmermans, 2021, p. 460). Kortom, dat er nu eens een echt *minderheidskabinet* geformeerd wordt. Het is slechts een kwestie van tijd eer zich de gelegenheid voordoet...

Literatuurlijst

- Andeweg, R. B. (2000a). Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37(3), 377–395. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00518>
- Andeweg, R. B. (2000b). From Dutch disease to Dutch model? Consensus government in practice. *Parliamentary Affairs*, 53(4), 697–709. <https://doi.org/10.1093/pa/53.4.697>
- Andeweg, R. B. (2020). Parties and Executives in Parliamentary Systems: From Party Government to Party Governance. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, & F. Müller-Rommel (Red.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (1ste dr., pp. 460–480). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198809296.013.16>
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2014). *Governance and politics of the Netherlands*. Palgrave Macmillan.
- Bäck, H., Müller, W. C., Angelova, M., & Strobl, D. (2022). Ministerial Autonomy, Parliamentary Scrutiny and Government Reform Output in Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies*, 55(2), 254–286. <https://doi.org/10.1177/00104140211024312>
- Bergman, T., Ecker, A., & Müller, W. C. (2013). How Parties Govern: Political Parties and the Internal Organization of Government. In W. C. Müller & H. M. Narud (Red.), *Party Governance and Party Democracy* (pp. 33–50). Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6588-1_3
- Bergman, T., Hanna, B., & Johan, H. (2021). The Three Stages of the Coalition Life Cycle. In T. Bergman, B. Hanna, & H. Johan, *Coalition Governance in Western Europe* (pp. 15–40). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.003.0002>
- Borman, T. C. (2012). De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid. In S. E. Zijlstra (Red.), *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*. Kluwer.
- Boston, J. (2011). Government formation in New Zealand under MMP: Theory and practice. *Political Science*, 63(1), 79–105. <https://doi.org/10.1177/0032318711406879>
- Bovens, M., & Yesilkagit, K. (2010). The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands. *Public Administration*, 88(1), 57–74. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01816.x>
- Brans, M., Pattyn, V., & Bouckaert, G. (2016). Taking Care of Policy in Times of Crisis: Comparative Lessons from Belgium's Longest Caretaker Government. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(5), 448–463. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1104811>

- Damgaard, E. (2008). Cabinet termination. In K. W. Strøm, W. C. Müller, T. Bergman, & European Consortium for Political Research (Red.), *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe* (pp. 301–326). Oxford University Press.
- Döring, H. (1995). Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In H. Döring (Red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 223–246). Campus Verlag.
- Ecker, A., & Meyer, T. M. (2015). The duration of government formation processes in Europe. *Research & Politics*, 2(4), 1–9. <https://doi.org/10.1177/2053168015622796>
- Eerste Kamer. (z.d.). *Wetsvoorstellen*. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstellen_2
- Garwe, C., Engst, B. G., Stawicki, Y. G., & Hönnige, C. (2022). Temporal Strategies: Governments Alter the Pace of Legislation in Bicameralism Depending on Electoral Expectations. *Legislative Studies Quarterly*, 47(1), 127–156. <https://doi.org/10.1111/lsq.12327>
- Goetz, K. H. (2014). A Question of Time: Responsive and Responsible Democratic Politics. *West European Politics*, 37(2), 379–399. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.887880>
- Greer, S. (2016). John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies. In M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (Vol. 1, pp. 417–432). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.18>
- Jacobs, K. (2018). Electoral Systems in Context: The Netherlands. In E. S. Herron, R. J. Pekkanen, & M. S. Shugart (Red.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 556–580). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190258658.013.44>
- Jacobs, M. (2008). *Politiek in Schimpenland: De verhouding tussen Tweede Kamer en demissionair kabinet 1945-2002*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- König, T., Lin, N., Lu, X., Silva, T. N., Yordanova, N., & Zudenkova, G. (2022). Agenda Control and Timing of Bill Initiation: A Temporal Perspective on Coalition Governance in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 116(1), 231–248. <https://doi.org/10.1017/S0003055421000897>
- Koß, M. (2020). Time Rules and Time Budgets in Legislatures. In K. H. Goetz (Red.), *The Oxford Handbook of Time and Politics* (1ste dr.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190862084.013.4>
- Krouwel, A., & Koedam, J. (2015). Parliamentary Parties in the Netherlands: Informal Investiture behind Closed Doors. In B. E. Rasch, S. Martin, & J. A. Cheibub (Red.), *Parliaments and Government Formation:*

- Unpacking Investiture Rules* (pp. 253–274). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747017.003.0015>
- Laver, M. (2003). Government Termination. *Annual Review of Political Science*, 6(1), 23–40.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085530>
- Laver, M. (2009). Legislatures and Parliaments in Comparative Context. In D. A. Wittman & B. R. Weingast (Red.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (1ste dr., pp. 121–140). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548477.003.0007>
- Laver, M., & Shepsle, K. A. (Red.). (1994). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge University Press.
- Linz, Juan. J. (1998). Democracy's Time Constraints. *International Political Science Review*, 19(1), 19–37.
- Louwerse, T., Otjes, S., & van Vonno, C. (2018). The Dutch parliamentary behaviour dataset. *Acta Politica*, 53(1), 149–166. <https://doi.org/10.1057/s41269-017-0042-4>
- Louwerse, T., & Timmermans, A. (2021). The Netherlands: Old Solutions to New Problems. In T. Bergman, H. Bäck, & J. Hellström (Red.), *Coalition Governance in Western Europe* (pp. 448–481). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.003.0013>
- L&RS. (2021). *Caretaker governments and caretaker conventions* [L&RS Note]. Oireachtas Library and Research Service. https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2021/2021-03-23_l-rs-note-caretaker-governments-and-caretaker-conventions_en.pdf
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso.
- Martin, L. (2004). The Government Agenda in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, 48(3), 445–461.
- Martin, L., & Vanberg, G. (2005). Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, 99(1), 93–106.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2004). Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48(1), 13–27. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00053.x>
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2011). *Parliaments and Coalitions*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199607884.001.0001>

- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2020). Coalition Government, Legislative Institutions, and Public Policy in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, 64(2), 325–340.
<https://doi.org/10.1111/ajps.12453>
- McDonnell, D., & Valbruzzi, M. (2014). Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research*, 53(4), 654–671. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12054>
- Menzies, J., & Tiernan, A. (2007). *Caretaker conventions in Australasia: Minding the shop for government*. ANU Press. https://doi.org/10.26530/OAPEN_458839
- Meyer-Sahling, J.-H., & Goetz, K. H. (2009). The EU timescape: From notion to research agenda. *Journal of European Public Policy*, 16(2), 325–336. <https://doi.org/10.1080/13501760802589404>
- Mickler, T. A. (2017). Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales? *The Journal of Legislative Studies*, 23(3), 367–391.
<https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1359941>
- Otjes, S. (2019). ‘No politics in the agenda-setting meeting’: Plenary agenda setting in the Netherlands. *West European Politics*, 42(4), 728–754. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1565735>
- Otjes, S. (2020). A political arena or a *chambre de réflexion* ? An examination of the reflective role of Dutch senators. *The Journal of Legislative Studies*, 26(4), 606–627.
<https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1795379>
- Otjes, S., & Louwense, T. (2014). A Special Majority Cabinet? Supported Minority Governance and Parliamentary Behavior in the Netherlands. *World Political Science*, 10(2), 343–363.
<https://doi.org/10.1515/wpsr-2014-0016>
- Otjes, S., Louwense, T., & Timmermans, A. (2018). The Netherlands: The reinvention of consensus democracy. In E. De Giorgi & G. Ilonszki (Red.), *Opposition Parties in European Legislatures: Conflict or Consensus?* (1ste dr., pp. 53–72). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315561011>
- Otjes, S., & Stiers, D. (2022). Accountability and alternation: How wholesale and partial alternation condition retrospective voting. *Party Politics*, 28(3), 457–467. <https://doi.org/10.1177/1354068820985100>
- Rasch, B. E. (2014). Institutional Foundations of Legislative Agenda-Setting. In S. Martin, T. Saalfeld, & K. W. Strøm (Red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0010>
- Rasch, B. E., & Tsebelis, G. (2015). *The role of governments in legislative agenda setting*. Routledge.

- Rijksoverheid. (z.d.). *Kabinetten sinds 1945*. Over de regering/kabinetten sinds 1945.
<https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/kabinetten-sinds-1945>
- Schleiter, P., & Belu, V. (2015). The Challenge of Periods of Caretaker Government in the UK. *Parliamentary Affairs*, 68(2), 229–247. <https://doi.org/10.1093/pa/gsu027>
- Taylor-Robinson, M. M., & Escobar-Lemmon, M. C. (2020). Executive-Legislative Relations in Democratic Regimes: Managing the Legislative Process. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, & F. Müller-Rommel (Red.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (1ste dr., pp. 547–565). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198809296.013.20>
- Timmermans, A. (2015). The Netherlands: Legislative agenda setting and the politics of strategic lock-in. In B. E. Rasch & G. Tsebelis (Red.), *The role of governments in legislative agenda setting* (pp. 111–126). Routledge.
- Timmermans, A., & Breeman, G. (2014). The Policy Agenda in Multiparty Government: Coalition Agreement and Legislative Activity in the Netherlands. In S. Walgrave & C. Green-Pedersen (Red.), *Agenda Setting, Policies and Policital Systems: A Comparative Approach* (pp. 86–104). Chicago University Press.
- Timmermans, A., Scholten, P., & Oostlander, S. (2008). Gesetzgebung im politischen System der Niederlande. In W. Ismayr, *Der Gesetzgebungsprozess in den Staaten der EU* (pp. 271–301). Opladen.
- Tweede Kamer. (z.d.). *Begrotingscyclus* [Website Tweede Kamer]. Zo werkt de Kamer: van prinsjesdag tot verantwoordingsdag. Geraadpleegd 9 december 2022, van
https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/van_prinsjesdag_tot_verantwoordingsdag/begrotingscyclus
- van Holsteyn, J. J. M. (2007). The Dutch Parliamentary Elections of 2006. *West European Politics*, 30(5), 1139–1147. <https://doi.org/10.1080/01402380701617522>
- van Holsteyn, J. J. M. (2011). The Dutch Parliamentary Election of 2010. *West European Politics*, 34(2), 412–419. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.546590>
- van Holsteyn, J. J. M. (2014). The Dutch Parliamentary elections of September 2012. *Electoral Studies*, 34, 321–326. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.09.001>
- van Holsteyn, J. J. M. (2018). The Dutch parliamentary elections of March 2017. *West European Politics*, 41(6), 1364–1377. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1448556>

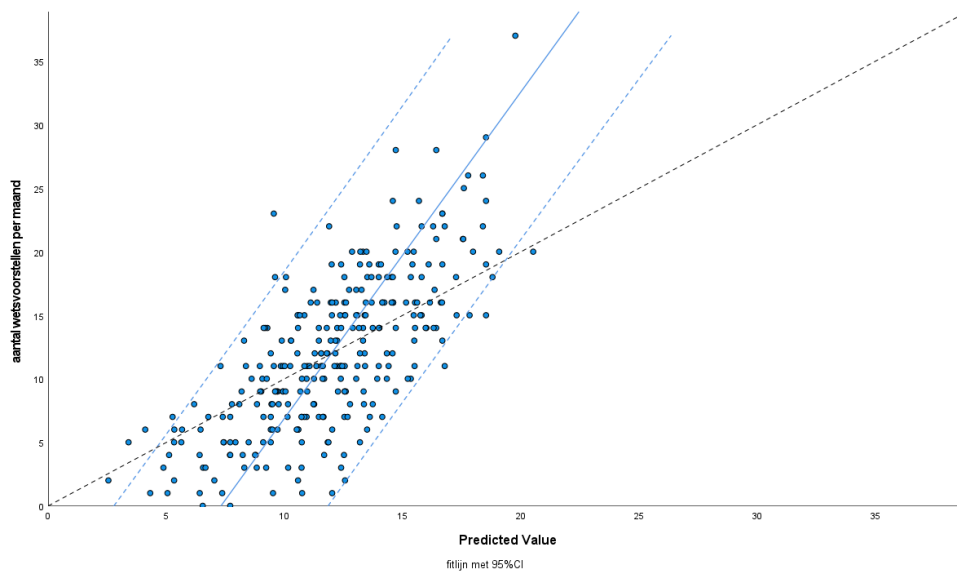
- van Holsteyn, J. J. M., & Irwin, G. (2004). The Dutch parliamentary elections of 2003. *West European Politics*, 27(1), 157–164. <https://doi.org/10.1080/01402380412331280853>
- van Holsteyn, J. J. M., & Irwin, G. A. (2022). The Dutch Parliamentary elections of March 2021. *West European Politics*, 45(7), 1493–1505. <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2070981>
- Van Kessel, M. M., & Nap, M. M. (2014). Controversieelverklaringen. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR)*, 3, 198–218.
- Van Schagen, J. (1997). The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 3(4), 115–125.
- Voermans, W. (2015, december 11). *Commentaar op artikel 82 van de Grondwet—Indienen wetsvoorstel*. Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2016. <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=82##artikel82>
- Wehner, J. (2014). Legislatures and Public Finance. In S. Martin, T. Saalfeld, & K. W. Strøm (Red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0017>
- Zubek, R. (2021). Committee strength in parliamentary democracies: A new index. *European Journal of Political Research*, 60(4), 1018–1031. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12426>

Appendix

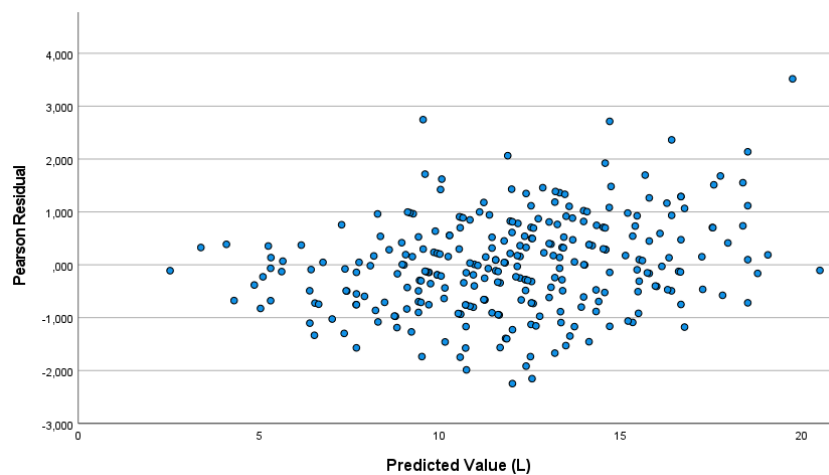
a. SPSS commands

```
*Generalized Linear Mixed Models.
GENLINMIXED
/ DATA_STRUCTURE SUBJECTS=kabinetnaam*MONTH
/ FIELDS TARGET=L_kabinet TRIALS=NONE OFFSET=NONE
/ TARGET_OPTIONS DISTRIBUTION=NORMAL LINK=IDENTITY
/ FIXED EFFECTS=EK PS recessie covid D_categoriaal beëdiging USE_INTERCEPT=TRUE
/ RANDOM USE_INTERCEPT=TRUE SUBJECTS=kabinetnaam*MONTH
COVARIANCE_TYPE=VARIANCE_COMPONENTS SOLUTION=FALSE
/ BUILD_OPTIONS TARGET_CATEGORY_ORDER=ASCENDING INPUTS_CATEGORY_ORDER=DESCENDING
MAX_ITERATIONS=100 CONFIDENCE_LEVEL=95 DF_METHOD=RESIDUAL COVB=MODEL
PCONVERGE=0.000001 (ABSOLUTE) SCORING=0 SINGULAR=0.000000000001
/ EMMEANS_OPTIONS SCALE=ORIGINAL PADJUST=LSD.
```

- b. Goodness of fit van het model: niet perfect. Lage waarden worden te hoog geschat, hoge waarden worden te laag geschat.



- c. De spreiding van de residuals rondom de voorspelde waarden: redelijk gelijkmatig verdeeld.



- d. Tabellen

Tabel 2. Aantal wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer per parlementair jaar (1998-2022)

2021-2022	113	-
2020-2021	159	131
2019-2020	144	171
2018-2019	127	124
2017-2018	118	115
2016-2017	108	108
2015-2016	132	134
2014-2015	132	122
2013-2014	147	160
2012-2013	141	134
2011-2012	170	159
2010-2011	149	175
2009-2010	184	
2008-2009	164	
2007-2008	167	
2006-2007	177	
2005-2006	207	
2004-2005	179	
2003-2004	131	
2002-2003	53	
2001-2002	128	
2000-2001	159	
1999-2000	165	
1998-1999	98	

Bron: eigen dataset

Tabel 3: De levensduur van een kabinet uitgedrukt in data // Reële en theoretische datums omtrent kabinetsperiodes

	<i>Kabinet</i>	<i>Kok II</i>	<i>Balkenende I</i>	<i>Balkenende II</i>	<i>Balkenende IV</i>	<i>Rutte I</i>	<i>Rutte II</i>	<i>Rutte III</i>	<i>Rutte IV</i>
<i>Jaren</i>	1998-2002	2002-2003	2003-2006	2007-2010	2010-2012	2012-2017	2017-2021	2022-heden	
<i>Datum beëdiging</i>	03-08-1998	22-07-2002	27-05-2003	22-02-2007	14-10-2010	05-11-2012	26-10-2017	10-01-2022	
<i>Datum ontslag aangeboden</i>	16-04-2002	16-10-2002	30-06-2006	20-02-2010	12-04-2012	15-03-2017	15-01-2021	<i>ntb</i>	
<i>Datum verkiezingen</i>	15-05-2002	22-01-2003	22-11-2006	09-06-2010	12-09-2012	15-03-2017	17-03-2021		
<i>Datum beëdiging</i>	22-07-1998	27-05-2003	22-02-2007	14-10-2010	05-11-2012	26-10-2017	10-01-2022	-	

<i>Eerstvolgende verkiezing⁴⁷</i>	<i>Mei 2002</i>	<i>Maart 2006</i>	<i>15 mei 2007</i>	<i>Maart 2011</i>	<i>Mei 2015⁴⁸</i>	<i>Maart 2017</i>	<i>Maart 2021</i>	<i>19 maart 2025⁴⁹</i>
<i>Provinciale Statenverkiezin gen</i>	<i>3 maart 1999</i>	<i>11 maart 2003</i>	<i>11 maart 2003</i>	<i>7 maart 2007</i>	<i>2 maart 2011</i>	<i>18 maart 2015</i>	<i>20 maart 2019</i>	<i>23 maart 2023</i>

e. Opzet en bronnen dataset

Het is nog niet zo eenvoudig om een volledig beeld te kunnen schetsen van het aantal wetsvoorstellen dat in de periode 1998-2022 door het kabinet is ingediend bij de Tweede Kamer. Er zijn één bestaande dataset en drie overheidsbronnen (websites) gehanteerd om tot een uiteindelijke dataset te komen die hopelijk zo volledig mogelijk is.

September 1998 tot februari 2004 bestaan uit de data van König *et al* (2021) die zijn aangevuld gecontroleerd aan de hand van het Repositorium Wetsvoorstellen van de Eerste Kamer (Eerste Kamer, z.d.). Die eerste dataset was namelijk onvolledig, kabinetten korter dan een jaar waren weggelaten (Balkenende I en III) en het eerste jaar was ook onvolledig. Evenwel bestaat de indruk dat ook het Repositorium van de Eerste Kamer niet volledig is. Een slag om de arm voor de interpretatie van de patronen aangetroffen in dit tijdsbestek is daarom verstandig.

Voor februari 2004 tot februari 2008 kon de dataset van König *et al* handmatig gecontroleerd en tevens significant aangevuld worden met behulp van de database van overheid.nl/official bekendmakingen. [*nota bene*: Deze dataset begint in februari 2004 dus konden hiermee niet de eerdere datums gecontroleerd worden.]

Indieningsdata voor de periode februari 2008 tot september 2022 zijn ontleend aan het nieuwe ‘gegevensmagazijn’ van de Tweede Kamer dat filtering op Koninklijke Boodschap mogelijk maakt (Tweede Kamer, z.d.b). Omdat de aantallen per vergaderjaar nagenoeg overeenkomen met de aantallen per vergaderjaar die kunnen worden nagegaan aan de hand van de database overheid.nl/official bekendmakingen heeft hier geen verdere detailcontrole op plaatsgevonden. [De laatste vier jaren die de dataset van König *et al* bevat, zijn daarmee terzijde geschoven. Ook de data uit het Repositorium van de Eerste Kamer voor die jaren zijn niet gebruikt voor nadere controle. De totaalaantallen waren sowieso moeilijk te vergelijken omdat ze niet waren gerubriceerd op vergaderjaar.]

⁴⁷ <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-3-staten-generaal/artikel-64-ontbinding-kamers/> >> paragraaf 7. Auteur: Gert-Jan Leenknecht.

⁴⁸ Persoonlijke communicatie, mr. R.X. Achterhof, Kiesraad, 2022.

⁴⁹ <https://www.hylketencate.nl/verkiezingsdata.htm>