



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Yes, Prime Minister

Spruit, J.; Groot, S. de

Citation

Spruit, J., & Groot, S. de. (2021). Yes, Prime Minister. *Bestuurskundige Berichten*, 36(1), 8-11. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212637>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212637>

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



Yes, Prime Minister



Sinds het begin van de coronacrisis is onze minister-president niet meer weg te denken uit het dagelijkse nieuws. Denk aan de vele persconferenties, interviews en debatten. Maar ook de toespraken vanuit het torentje en hét persmoment. Soms wordt de minister-president vergezeld door de vakminister en blikvanger Irma Sluis. Het toenemende belang van de rol van de minister-president is historisch lang niet zo vanzelfsprekend geweest, maar past in een ontwikkeling van presidentialisering die al langer is ingezet. Dat is nu extra zichtbaar.

In de wetenschappelijke literatuur wordt geschreven over het fenomeen presidentialisering, dat zichtbaar is in meerdere parlementaire democratieën in West-Europa. Er wordt van presidentialisering gesproken als de focus van politiek, publiek en media steeds meer komt op personen en op het ambt van de minister-president zonder dat de formele structuur daarvoor wordt gewijzigd. Het aantal democratieën dat kan worden bestudeerd is niet groot. Er is immers maar een beperkt aantal van 21 volledige democratieën, veel daarvan hebben een presidentieel stelsel waarvoor de theorie van presidentialisering sowieso niet opgaat. Het internationaal onderzoek richt zich dan ook met name op het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken. Maar hoe staat dat in Nederland? En is dit terug te zien in de aanpak van de coronacrisis?

Wat is presidentialisering?

Presidentialisering is kortweg het fenomeen dat er in een parlementaire democratie steeds meer macht aan de minister-president wordt toegekend zonder dat daar een wettelijke grondslag voor is. Dit gaat om macht van de minister-president ten aanzien van de andere ministers, maar ook ten aanzien van het parlement. Dit kan op meerdere manieren tot uiting komen. Poguntke & Webb beschrijven een machtsverschuiving van de politieke partijen naar de leiders ervan, dat het bij verkiezingen in toenemende mate om personen en leiders gaat en ten slotte dat de minister-presidenten meer autonomie krijgen. De toenemende macht van de minister-president ligt in lijn met toenemende personalisering en

toenemende hiërarchie in de politiek.

Deze verschuivingen worden veroorzaakt door drie grote invloeden van buitenaf, namelijk internationalisering, opkomst van de massamedia en de toenemende complexiteit van de staat. Bij toenemende internationalisering valt vooral te denken aan onderwerpen als terrorismebestrijding en milieuproblematiek. Deze zaken kunnen niet nationaal worden opgelost. Wanneer er een intergouvernementele samenwerking wordt aangegaan, verschuift er een stukje zeggenschap van het nationale kabinet en parlement op dit onderwerp naar de regeringsvertegenwoordiger; vaak de minister-president. De minister-president deelt de inzet van het land wel met het parlement, maar hoe het compromis uiteindelijk wordt gesloten blijft achter gesloten deuren. Onderzoeken over Zweden en Denemarken naar Europese integratie lieten zien dat er meer autonomie voor de minister-president ontstaat ten aanzien van het parlement en de politieke partijen. Er is binnen de Europese Unie ook een toenemende invloed van de Europese Raad (de leiders van de lidstaten) bij de grote kwesties. Dit geldt uiteraard ook voor bijvoorbeeld de NAVO-top waar onze minister-president tussen de wereldleiders staat. In Nederland ontleent de minister-president voor een deel zijn status door zijn vertegenwoordigende positie namens Nederland binnen de EU en internationaal optreden. Het proces van presidentialisering wordt verder versterkt door deze unieke positie.

Ten tweede is in de opkomst van massacommunicatie steeds meer aandacht voor beelden en personen, dus ook voor de minister-president als persoon. Vorig jaar hield premier Mark Rutte zijn 250e wekelijkse persconferentie, waarin hij memoreerde dat de persconferentie ooit was ingesteld door premier De Jong in 1970. De Jong wilde namelijk niet telkens gestoord worden door journalisten rond etenstijd en stelde daarom een wekelijks vraagmoment in. De minister-



president beantwoordt tijdens de persconferenties eenvoudig alle vragen die het regeringsbeleid raken, van voedselveiligheid en zorg tot internationale politiek en defensie. Het is gebruikelijk dat de minister-president als vertegenwoordiger van het kabinet op alle vragen een antwoord paraat heeft. Van andere bewindspersonen wordt verwacht dat zij zich strikt beperken tot uitspraken over hun eigen portefeuilles.

Tot slot noemen Poguntke en Webb de toenemende complexiteit van het staatsapparaat als reden voor presidentialisering. Ook in Nederland zijn er steeds meer beleidsgebieden, ambtenaren en Rijksmiddelen bijgekomen door de jaren heen. De opbouw van de verzorgingsstaat vergt een groot staatsapparaat om alles in goede banen te leiden. Dat leidt ontegenzeggelijk ook tot meer behoefte aan coördinatie. Onder andere ruimtelijke ordening, gezondheidszorg, economie, landbouw en natuur moeten ingepast worden en met elkaar in balans worden gebracht. Deze coördinerende functie komt van nature terecht bij de voorzitter van de ministerraad.

In Nederland is er nauwelijks basis voor de bijzondere status van de minister-president.

In Nederland is er nauwelijks basis voor de bijzondere status van de minister-president. In de Grondwet artikel 45 staat slechts dat de minister-president voorzitter is van de ministerraad. Vervolgens noemt artikel 46 dat de benoeming en het ontslag van de ministers en staatssecretarissen door zowel de Koning als de minister-president moeten worden ondertekend. Nederland staat vooral bekend als een polderland met collegiale besluitvorming en geringe hiërarchie. Dat uit zich ook in de formele positie van de minister-president als voorzitter van de ministerraad. Van den Berg merkt op dat al langer het premierschap van 'onzichtbaar' voorzitterschap ontwikkelde tot een ambt van meer persoonlijk leiderschap over het kabinet en beleid. De vraag is of er met de de facto versterking van het ambt van de minister-president niet meer wettelijke grond moet komen. Immers wordt de minister-president niet gekozen en kan deze in de praktijk ook niet door het parlement worden weggestuurd zonder dat het kabinet valt.

Historisch overzicht

Zoals eerder genoemd ontstaat presidentialisering historisch gezien door mediacratie en door nationale- en internationale ontwikkelingen. Maar hoe heeft zich dat in Nederland ontwikkeld?

De opkomst van de massamedia heeft grote invloed gehad op de positie en het beeld van de minister-president. Waar premier De Jong in 1970 nog de wekelijkse persconferentie instelde, spreekt premier Rutte ook op facebook-live-sessies en videocongressen. Alhoewel het kabinet nagenoeg altijd met één mond dient te spreken, is de spreekwoordelijke mond van de minister-president toch het vaakst te horen, bijvoorbeeld tijdens de wekelijkse persconferentie en het daaropvolgende tv-programma 'Gesprek met de minister-president'. De minister-president kan in die context worden gezien als de woordvoerder van het gezamenlijke kabinet. Ook de journalistiek ziet de minister-president dus als "*gelijker dan anderen*".

Door deze vormen van communicatie van de premier, is het mogelijk voor hem om duidelijk te maken dat het verrichte beleid of werk van hem afkomstig is. Voor veel mensen is de minister-president de personificatie van de regering. Dat beeld wordt versterkt omdat hij binnen bepaalde grenzen zijn eigen visie op het besluitvormingsproces kan geven. Minister-presidenten zoals Lubbers stonden er om bekend de persconferentie volledig te benutten om als hoofd van het kabinet te worden gezien. Deze fora versterken de beeldvorming van *dominus pares* als baas boven de andere ministers in plaats van de status van de strikt grondwettelijke *primus inter pares*. De *de jure* status van de minister-president loopt dus niet gelijk op met de de facto status van de premier. Langzaam maar zeker is de zuivere *primus inter pares*-status van de premier afgebouwd, waardoor hij een meer overheersende rol in de beleidsvorming en -coördinatie heeft kunnen gaan spelen.

Meer media-aandacht hoeft natuurlijk niet per se de positie van de minister-president te versterken. In de beeldvorming kan de minister-president wel boven de vakministers staan, maar verandert niet automatisch zijn rechtsstatelijke status ten opzichte van de rest van het kabinet. Het is ook de toegenomen politisering van het ambt van minister-president dat de interesse van de media wekt. Steeds meer onderwerpen vragen centrale coördinatie, de berichtgeving daarover richt zich dan ook op de minister-president.

"[...]neem de 'Ruttedoctrine' of 'Teflon-Mark', maar ook 'Kwartje van Kok' en 'Balkenendenorm'."

Ook in de beeldvorming heeft de minister-president verwijzingen, neem de 'Ruttedoctrine' of 'Teflon-Mark', maar ook 'Kwartje van Kok' en 'Balkenendenorm'. Dat soort uitdrukkingen gaan vaak over de minister-president als stijlfiguur voor het kabinetsbeleid.



Het toegenomen belang van het ambt is terug te vinden in de formele duiding. Pas in 1945 werd het ambt van minister-president in het Reglement van Orde van de Ministerraad vastgelegd, vanaf 1983 ook in de Grondwet. Daarvoor sprak men gewoonweg over de voorzitter van de ministerraad of minister van staat. Ter ondersteuning van zijn taak kreeg de voorzitter van de ministerraad sinds 1937 een eigen ministerie van Algemene Zaken. De omvang van dat ministerie is in de loop van de jaren verder uitgebreid.

Er is ook verandering gekomen in de ambtstermijn die een premier vol maakt. Neem bijvoorbeeld de periode van 1956 tot en met 1972. In die zestien jaar heeft Nederland maar liefst acht premiers gekend. In de periode daarna is de zittingstermijn per premier aanzienlijk toegenomen. Zo was Joop den Uyl ruim vier jaar premier en zetelde zijn opvolger Dries van Agt bijna vijf jaar in het Torentje. Hij werd opgevolgd door Ruud Lubbers die met bijna twaalf jaar de huidige recordhouder is. Daarna zat Wim Kok er ruim zeven jaar. Vervolgens Jan Peter Balkenende met ruim acht jaar. Mark Rutte zit er op het moment van schrijven (januari 2021) dik tien jaar. Er is duidelijk een trend te zien dat premiers langer in het zadel blijven zitten dan voorheen. Hoewel de premiers langer aan de macht zijn gebleven, is dat voor de andere bewindspersonen niet het geval. De senioriteit en de ervaring van de premier ten opzichte van de overige ministers leiden tot meer gezag en beslissingsautonomie van hem ten opzichte van andere kabinetsleden en kunnen dus tot een versterking van de positie van de minister-president leiden.

Internationaal

Ooit waren de verhoudingen tussen de minister-president en andere ministers nogal duidelijk. Bijvoorbeeld de tijd waarin minister Joseph Luns de scepter zwaaide over het ministerie van Buitenlandse Zaken (1952-1971).

Hij gaf de zeven premiers die hij diende weinig ruimte om betrokken te zijn bij het buitenlands beleid. Zo beantwoordde hij steevast de vragen van journalisten die waren bedoeld voor de eerste minister. Wanneer toenmalig premier De Jong na een driedaags bezoek aan Roemenië zelf eens een vraag van antwoord wilde voorzien, greep Luns de microfoon voor De Jong weg en zei: *“What the Prime Minister means is..”* Onder daaropvolgende premiers en ministers zijn de verhoudingen juist omgekeerd. In het buitenland lijkt de minister van Buitenlandse Zaken dan ook ondergeschikt ten opzichte van de minister-president. Een aanblik van een moment dat Stef Blok een microfoon weggrist van Mark Rutte is in deze tijd niet denkbaar.

Bij internationale bezoeken speelt ook het senioriteitsbeginsel een rol. Onze minister-president lijkt inmiddels goede contacten te hebben ontwikkeld met wereldleiders maar ook in de top van onze eigen EU. Aan de andere kant ontvangt men in landen zonder parlementaire democratie onze minister-president alsof het een president is. Wanneer Mark Rutte naar Rusland afreist, zal hij waarschijnlijk een afspraak hebben met Vladimir Poetin. Echter, wanneer minister Stef Blok hetzelfde doet, krijgt hij hooguit minister van Buitenlandse Zaken Sergej Lavrov te spreken. Voor het buitenland maakt het onderscheid tussen de minister-president en de rest van zijn kabinet dus wel uit.

Ook is er sprake van meer internationale bijeenkomsten door de groeiende internationalisering. De Europese Unie is sinds de oprichting van haar eerste voorganger de EGKS op steeds meer terreinen een aanzienlijke rol gaan spelen. Waar zij eerst slechts een beperkte rol speelde, is zij nu uitgegroeid tot een machtig Europees statenverband. De politieke richting die wordt gegeven aan de uitvoerende Europese Commissie, komt van de Europese Raad. Hierin komen de regeringsleiders van de lidstaten van de EU samen om

*Onze minister-president lijkt
inmiddels goede contacten te hebben
ontwikkeld met wereldleiders maar ook
in de top van onze eigen EU.*





op hoofdlijnen Europees beleid vast te stellen. Als eerste minister vertegenwoordigt de premier Nederland bij die vergaderingen.

De premier wist boven zijn status als *primus inter pares* uit te groeien doordat binnen instituties zoals de Europese Raad en de NAVO, in tegenstelling tot de individuele ministers, alleen de hoogste baas in de lidstaten hun landen konden committeren aan akkoorden die hoger gaan dan enkel het nationale belang. Door deze trend van internationalisering is er dus behoefte aan de hoogste afgevaardigde van ons land die daadwerkelijk besluiten namens het kabinet kan nemen. In een vergelijkbaar land als Denemarken heeft de steeds grotere rol voor de EU de minister-president daar een groeiende en steeds meer zichtbare positie in internationale betrekkingen gegeven.

Coronacrisis

Met de coronacrisis komen de drie factoren van presidentialisering eigenlijk feilloos samen. Allereerst is het een internationale crisis: grenzen worden gesloten, medische hulpmiddelen moeten vanuit het buitenland worden gehaald en er komen steunpakketten die via de EU worden verdeeld. De minister-president wordt gezien als het hoogste gezag om bij mogelijke complicaties efficiënt in te grijpen.

Belangrijker nog is de zichtbaarheid van de minister-president en de aandacht vanuit de media. Buiten de standaard persconferenties na de ministerraad kwamen er ook speciale persconferenties over de maatregelen tegen het coronavirus. Op deze persconferenties was de verdeling duidelijk. De minister voor Medische Zorg en later de minister van VWS staan naast de minister-president. Zij geven een update over de medische stand van zaken, maar zodra het landelijke maatregelen betreft neemt de minister-president het over. Ook in de Tweede Kamer werd stevast geroepen om een debat met de vakminister én de minister-president, als men vindt dat het onderwerp van groot belang is. Als kers op de taart sprak de oppositie in het eerste debat van dit kalenderjaar uit dat de minister van VWS onvoldoende resultaat boekt. Daarop werd de minister-president aangesproken als verantwoordelijke voor 'de ministersploeg' en het functioneren van het 'team'.

Tot slot is het groter wordende staatsapparaat terug te zien in de zorg, die complexer is geworden, waardoor ook meer behoefte is aan coördinatie. Van financiële compensatie voor misgelopen omzet tot extra vergoedingen voor ic-bedden. Op veel verschillende onderwerpen moet het beleid van de verschillende ministeries in lijn worden gebracht. Dit kan maar één persoon: de minister-president. De vraag blijft of presidentialisering wel te stoppen is, of dat het door bovengenoemde factoren waarschijnlijk meer zal

toenemen. Dat geeft genoeg stof tot nadenken over een sterkere (grond)wettelijke basis voor het ambt van minister-president.

Referenties:

- Albeda, W. (1987). Woord Vooraf. In W. van Drimmelen (red.), Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (pp. 11-20). 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Andeweg, R. B. (1991). The Dutch Prime Minister: Not Just Chairman, Not Yet Chief? *West European Politics*, 14(2), 116-132. <https://doi.org/10.1080/01402389108424848>
- Andeweg, R.B. (2008). Coalition Politics in the Netherlands: From Accommodation to Politicization. *Acta Politica*, 43(2-3), pp. 254-277.
- Bäck, H., Dumont, P., Meier, H.E., Persson, T. & Vernby, K. (2009). Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics? *Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets. European Union Politics*, 10(2), 226-252. Pedersen, K. & Knudsen, T. (2005). Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy. In T. Poguntke & P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 159-175). Oxford: Oxford University Press.
- Berg, J.Th.J. van den (1990). De Minister-President; 'Aanjager van Noodzakelijk Beleid'. In R. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad* (pp. 97-125). 's-Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Brinkel, T. (2020). *Haagse jaren: de politieke memoires van Ruud Lubbers*. Amsterdam, Ambo/Anthos Uitgevers
- Fiers, S., & Krouwel, A. (2005). The Low Countries: From "Prime Minister" to President-Minister. In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. <https://doi.org/10.1093/0199252017.003.0006>
- Helms, L. (2005). The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations. *Political Quarterly*, 76(3), pp. 430-438. Foley, M. (2008). The presidential dynamics of leadership decline in contemporary British politics: The illustrative case of Tony Blair. *Contemporary Politics*, 14(1), pp. 53-69.
- Joustra, J. A. S., & van Venetië, E. (1993). *De geheimen van het Torentje: praktische gids voor het premierschap*. Amsterdam, Prometheus
- Pedersen, K., & Knudsen, T. (2005). Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy. In *The Presidentialization of Politics* (pp. 159-175). <https://doi.org/10.1093/0199252017.003.0007>
- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences. In T. Poguntke & P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 336-356). Oxford: Oxford University Press.

Door:



Justin Spruit



Sebastiaan de Groot