

De minister-president

Een ambt in ontwikkeling

Redactie

JASPER DEKKER

ALEXANDER VAN KESSEL

AFKE GROEN

Boom – Amsterdam

Afbeelding omslag: Het Torentje met de werkkamer van de minister-president (unsplash.com)

Vormgeving omslag: Bas Reijnen

Vormgeving binnenwerk: Peter Tychon

© 2025 de auteurs | Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Auteursrecht ten aanzien van tekst- en data-mining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.

No part of this publication may be reproduced in the context of text and data mining for any other purpose which is not expressly permitted by law without the written permission of the publisher.

ISBN 978 90 2447 0587

NUR 680

www.boom.nl

Inhoud

Inleiding | Een ambt in ontwikkeling [7]

Alexander van Kessel, Jasper Dekker en Afke Groen

- 1 Contouren van een functie. Het minister-presidentschap van 1848 tot 1940 [17]
REMIEG AERTS
- 2 De houdbaarheid van de moderne Nederlandse premier [33]
HENK TE VELDE
- 3 ‘De baas van het spul’ in het hart van de democratie. De omgang van de Tweede Kamer met de minister-president, 1945-2024 [47]
ANNE BOS EN ERIE TANJA
- 4 Willem Drees als ‘voorbeeldig’ premier [63]
JELLE GAEMERS
- 5 *Kanzlerdemocratie* in de polder. De minister-president in historisch-constitutioneel perspectief [73]
JERFI UZMAN
- 6 De staatsrechtelijke versterking van de minister-president [91]
HANSKO BROEKSTEEG
- 7 Ambtstermijnen voor de minister-president? [107]
EVA VAN VUGT EN SARAH EGGEN
- 8 De geconcentreerde premier. Verschuivingen in het centrum van de macht [125]
ERIK-JAN VAN DORP

- 9 Voorbij de visieloze minister-president? Het premierschap van Mark Rutte in historisch en ideologisch perspectief [139]
RONALD KROEZE
- 10 De minister-president en het lidmaatschap van de Europese Raad [159]
DAVID NEDERLOF
- 11 De premier en de Tweede Kamer in Europese zaken [179]
AFKE GROEN EN PUCK ROUFFAER
- 12 Haar weg naar het Torentje. Waarom Nederland nog nooit een vrouw als premier had [197]
MYRTE VAN DER ZWET EN LIZA MÜGGE
- 13 Gender, media en de kiezer. Hoe stereotypen een uitdaging vormen voor vrouwen in de politiek [217]
LOES AALDERING EN DAPHNE VAN DER PAS

Dankwoord [229]

Noten [231]

Minister-presidenten vanaf 1901 [275]

Over de auteurs [279]

Illustratieverantwoording [281]

Personenregister [283]

Inleiding

Een ambt in ontwikkeling

Op 2 juli 2024 overhandigde Mark Rutte de sleutels van het Torentje aan zijn opvolger als minister-president van Nederland, Dick Schoof. Met deze symbolische handeling kwam een eind aan bijna veertien jaar waarin Rutte het premierschap had vervuld – en *ingevuld*. Een hele generatie jonge dertigers had als kiezer geen andere premier meegemaakt. Ook Ruttés voorganger, Jan Peter Balkenende, had het ambt geruime tijd vervuld: ruim acht jaar. Hetzelfde gold voor Wim Kok, die acht jaar premier was geweest, en voor diens voorganger Ruud Lubbers, die het ambt twaalf jaar vervulde. Zulke langdurige perioden geven de ambtsbekleders de gelegenheid om een persoonlijk stempel op de functie te drukken.

Tegelijkertijd is de internationale context waarin de Nederlandse minister-president functioneert in de afgelopen decennia sterk veranderd. De Europese integratie is verder verdiept sinds het Verdrag van Maastricht (1992). De zogeheten Europese toppen van regeringsleiders en staatshoofden, waar de Nederlandse premier zijn land vertegenwoordigt, zijn sindsdien steeds frequenter geworden en in publieke zichtbaarheid toegenomen. Ook op andere momenten is de minister-president zichtbaar als de politieke voorman van de nationale politiek. Bijvoorbeeld op momenten van crisis: zo spraken Den Uyl tijdens de oliecrisis in 1973 ('Gisteren heeft de regering besloten dat vanaf 7 januari benzine alleen nog op de bon te krijgen zal zijn') en Rutte tijdens de coronacrisis ('Het coronavirus houdt ons

land in de greep’) het land toe tijdens ingelaste rechtstreekse tv-uitzendingen.¹ Mede door deze ontwikkelingen is de rol van de minister-president in de politiek-bestuurlijke praktijk veel groter geworden dan zoals ze was vastgelegd in de Grondwet van 1983, toen de premier formeel werd aangewezen als voorzitter van de ministerraad – een *primus inter pares*, een ‘eerste onder zijns gelijken’.

Tot 1983 was het premierschap in constitutioneel opzicht een ongedefinieerde functie. Dat wil niet zeggen dat het minister-presidentschap voor 1983 niet bestond. Vanaf de grondwetsherziening van 1848 heeft de rol van de premier geleidelijk aan vorm gekregen, waarbij het oorspronkelijke roulerend voorzitterschap van de ministerraad steeds vaker in vaste handen kwam. Het ambt ontwikkelde zich door de persoonlijke invulling van het raadsvoorzitterschap door ambitieuze politici als Johan Rudolph Thorbecke halverwege de negentiende eeuw en Abraham Kuyper in de eerste jaren van de twintigste eeuw, alsook door de logica die voortvloeide uit de procedure waarop in Nederland coalitie kabinetten worden geformeerd: de formateur werd doorgaans de premier.

In het laatste kwart van de vorige eeuw is het ambt uitgegroeid tot de ‘hoofdprijs’ in de Nederlandse politiek. Bij Kamerverkiezingen was al langer sprake van een zogeheten premiersbonus – zelfs als de premier, zoals in 1963 (De Quay) en 1967 (Zijlstra), geen kandidaat was. Maar nadat in 1977 de PvdA van Joop den Uyl verkiezingscampagne had gevoerd met de staatsrechtelijk onzinnige leus ‘Kies de minister-president’, werd het voor de grote politieke partijen gebruik om de lijsttrekker als premierskandidaat te presenteren. De verkiezingscampagne mondde vervolgens, ook onder invloed van een toenemende mediatisering en verpersoonlijking van de politiek, steeds meer uit in een strijd om ‘het Torentje’.

De afloop van de kabinetsformatie van 2024 vormt in veel opzichten een breuk met deze ontwikkeling. Al snel in de formatie werd duidelijk dat de leider van de grootste

partij, Geert Wilders, voor twee van de drie beoogde coalitiepartners niet aanvaardbaar was als minister-president. Vervolgens bedankten enkele aangezochte kandidaten voor de eer – opmerkelijk, vanuit de gedachte dat het premierschap zich in de voorafgaande decennia had ontwikkeld tot de meest prestigieuze functie in de Nederlandse politiek. De persoon die uiteindelijk namens de vier coalitiefracties PVV, VVD, NSC en BBB het minister-presidentschap op zich nam, was een partijloze topambtenaar – een totale breuk met het recente verleden. Voor het eerst sinds 1959, toen Jan de Quay min of meer vanuit het niets premier werd, trad een minister-president aan zonder enige parlementaire ervaring.²

9

Niettemin heeft Schoof het minister-presidentschap overgenomen zoals dat is vormgegeven door zijn voorgangers, met alle verwachtingen die daarbij horen. Het kan niet verbazen dat zich tijdens de eerste maanden van het premierschap van Schoof op sommige momenten een ‘mismatch’ met de informele ontwikkeling van het ambt sinds de jaren 1980 heeft gemanifesteerd. Waren zijn voorgangers als premier sinds 1971 stevast de leider van hun partij, vanaf 1973 ook steeds van de grootste fractie in de coalitie en sinds 1986 van de grootste partij in de Tweede Kamer, bij Schoof ontbreekt deze politieke basis en legitimatie. Hij is daardoor teruggeworpen op de formele bepalingen omtrent het minister-presidentschap, zoals vastgelegd in de Grondwet en het Reglement van Orde voor de ministerraad. Het heeft onmiskenbaar gevolgen voor zijn gezag in de ministerraad, in de coalitie, in het parlement en in internationaal verband.

Het premierschap heeft zich ontwikkeld tot een ambt dat zware eisen stelt aan de persoon die het vervult. Over die eisen noteerde een ambtenaar die in de jaren 1946-1972 negen premiers van dichtbij meemaakte een veelzeggend functieprofiel. Na een gesprek met toenmalig minister-president Piet de Jong, najaar 1970, noteerde jonkheer A.J.M. van Nispen tot Pannerden in zijn dagboek:

- Een M.P. moet zicht hebben op het buitenlands beleid om met andere regeringshoofden op gelijk niveau te kunnen spreken
- Hij moet macro-economisch inzicht hebben
- Hij moet voor de verhouding tot de Staten-Generaal en het Koninklijk Huis gevoel hebben voor staatkunde en staatsrechtelijke onderwerpen
- Het moet iemand zijn die goed vergaderingen kan leiden en efficiënt een team laat opereren
- Hij moet het beleid van het kabinet goed voor het voetlicht brengen en de media weten te bespelen...

En als dit allemaal is gezegd en geconstateerd dat op zijn best een premier meester op sabel in enkele van die vakken is... dan is het meest wezenlijke nog niet gezegd: in ons land moet een premier boven alles integer zijn en vertrouwen wekken.³

Kortom, de lat ligt hoog voor de premier van Nederland. Dat was al het geval in 1970, maar geldt tegenwoordig eens te meer – niet zozeer vanwege relevante bepalingen in de Grondwet of bevoegdheden die de minister-president worden toegekend in het Reglement van Orde voor de minister-raad, als wel vanwege de gegroeide praktijk.

Hoewel het minister-presidentschap pas sinds 1983 is opgenomen in de Grondwet, mag het zich al ruim een eeuw in wetenschappelijke belangstelling verheugen. De aftrap werd verricht door E. van Raalte, die, voorafgaand aan zijn lange loopbaan als parlementair journalist, in 1917 in Leiden promoveerde op een staatsrechtelijk (en internationaal-vergelijkend) proefschrift over het minister-presidentschap.⁴ Sinds de meest recente wetenschappelijke analyses van het premierschap zijn echter alweer bijna twee decennia verstreken. In 2005 verschenen twee bundels: een verzameling staatsrechtelijke beschouwingen waarin de positie van de Nederlandse premier werd vergeleken met die van enkele buitenlandse *peers* en een boekje met historische beschouwingen over het Nederlandse minister-pre-

sidentschap.⁵ Beide studies waren geëntameerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat in een passage over het premierschap in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II aanleiding zag wetenschappelijk onderzoek te (laten) doen.⁶

Nadien verschenen nog wel luchtiger publicaties over het premierschap, gericht op een groter publiek,⁷ maar nieuwe academische analyses bleven goeddeels uit. In de biografieën die de laatste drie decennia zijn verschenen van Nederlandse minister-presidenten – waaronder opvallend veel dissertaties – besteedden de auteurs aandacht aan de wijze waarop hun ‘held’ de functie vervulde, maar dat levert uiteraard een versnipperd beeld op.⁸

11

Sinds de genoemde wetenschappelijke beschouwingen over het premierschap uit 2005 hebben Balkenende en Rutte hun eigen stempel op de functie gedrukt, en hebben nationale en internationale ontwikkelingen het premierschap verder beïnvloed. Dat vraagt om een hernieuwde analyse, die hier geleverd wordt door academici uit verschillende disciplines. Dit boek wil niet alleen bijdragen aan de wetenschappelijke kennis van de rol van de Nederlandse premier, maar ook het publiek debat over het minister-presidentschap stimuleren. Er zijn genoeg vragen te stellen. Hoe wenselijk is het bijvoorbeeld om maximale ambtstermijnen aan het Nederlandse premierschap te stellen – of om de premier rechtstreeks te verkiezen? Waarom heeft Nederland, in tegenstelling tot andere westerse democratieën, nog altijd geen vrouwelijke premier gehad? Beschikt de minister-president over voldoende of juist te veel mandaat om in de Europese Raad Nederland te vertegenwoordigen?

In dit boek reflecteren historici, staatsrechtsgeleerden, bestuurskundigen, politicologen en sociologen op de ontwikkeling van het premierschap en de vragen die ze oproept.

Remieg Aerts laat zien hoe na de grondwetswijziging van 1848 de voorwaarden ontstonden voor de ontwikkeling van het premierschap. De taak om te regeren verschoof van de

koning naar de ministers, en de ministerraad vormde zich tot een min of meer zelfstandig college. Net als in de ons omringende landen kreeg de functie van de ‘eerste minister’ geleidelijk aan vorm. Er kwam geen ‘sterke’ premier naar Brits voorbeeld, maar een roulerend en collegiaal voorzitter van de ministerraad. Dat nam niet weg dat sterke persoonlijkheden als Thorbecke, Van Hall en Kuyper dat voorzitterschap langduriger en met meer gezag uitoefenden, waardoor de functie profiel kreeg. Aerts concludeert dat de vooroorlogse opbouw richting het moderne premierschap geen opzettelijke, bewuste ontwikkeling van het ambt is geweest. Welke positie de ‘voorzitter van de ministerraad’ zich verwierf, lijkt toch vooral het resultaat te zijn geweest van persoonlijkheid en omstandigheden.

Henk te Velde onderzoekt de lange lijnen in de ontwikkeling van het premierschap na 1945, van Willem Schermerhorn tot Mark Rutte. Waar de gemiddelde zittingsduur van de Tweede Kamerleden in deze periode sterk is afgenomen, heeft die van de premier een omgekeerde trend laten zien. Met bijzondere aandacht voor de invloed die de langstzittende premiers op het ambt hebben gehad – Willem Drees (1948-1958), Ruud Lubbers (1982-1994) en Mark Rutte (2010-2024) – stelt Te Velde de houdbaarheidsdatum van premiers aan de orde. Vanuit politiek-historisch oogpunt, schrijft hij, kan een maximum van acht jaar of twee termijnen als premier wenselijk zijn.

Anne Bos en Erie Tanja belichten de rol van de premier vanuit de Tweede Kamer van 1945 tot 2025. Welke ontwikkelingen en constanten zijn waar te nemen in de relatie tussen Kamer en premier? Over sommige thema’s ontstond voortdurend frictie: de informatievoorziening aan de Kamer, de regievoering door de premier, de verhouding tussen regering en parlement, de afstand tot de eigen partij en de relatie van de minister-president met het Koninklijk Huis. Ze laten ook zien wanneer de premier aan gezag wint: door de Kamer juist en tijdig te informeren, respectvol te bejegenen, door regie te voeren en te behouden – zeker bij

maatschappelijke of politieke crises. Onpartijdigheid en behoudzaam opereren in de delicate relatie met het koningshuis kwamen de statuur van de premier ook ten goede.

Jelle Gaemers licht Willem Drees uit. Nog altijd staat ‘vaderdertje’ Drees, de minister-president van de wederopbouw en de aanzet tot de verzorgingsstaat, bij velen te boek als ‘modelpremier’. Volgens Gaemers is dat te danken aan zeven onderscheidende kwaliteiten (‘vinkjes’): vakbekwaamheid, gevoel voor het juiste compromis, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, visie, sociaal gevoel en gevoel voor de tijdgeest.

De volgende bijdragen bezien de rol van de premier vanuit het staatsrecht. Jerfi Uzman laat zien hoe het staatsrecht weliswaar achter de ontwikkeling van de politieke praktijk aanhobbelt, maar ook grenzen aan die praktijk kan stellen. Het zwaartepunt van de democratische besluitvorming is in de loop der tijd verschoven van het collectieve naar het persoonlijke. Het neigt meer dan eerder naar de Duitse *Kanzlerdemokratie*, waarin de regeringsleider een zwaar stempel op het regeringsbeleid drukt. Vanuit het oogpunt dat staatsrechtelijke spelregels de belangrijke functie hebben om rechts-onzekerheid, een machtsvacuüm en gezagsverlies te voorkomen, is er volgens Uzman aanleiding om de versterkte rol van de premier in het geschreven recht te codificeren – al moet dan niet uit het oog worden verloren dat coalitiepolitiek beperkingen oplegt aan verruiming van de bevoegdheden.

Ook Hansko Broeksteeg bespreekt de vraag of en, zo ja, hoe de staatsrechtelijke positie van de minister-president versterkt moet worden. De minst vergaande wijziging, de agenderingsbevoegdheid, tot de meest vergaande, de directe verkiezing van de minister-president, passeren de revue. De relatie tussen de premier en de andere ministers vormt steeds het startpunt van de analyse, waarbij drie beginselen bepalend zijn: het leiderschapsbeginsel, het ressortbeginsel en het collegialiteitsbeginsel. Waar de agenderingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen voorbeelden zijn van relatief eenvoudig inpasbare wijzigingen, die bovendien de positie

van de premier minder onoverzichtelijk maken, zijn er ook te drastische wijzigingen – waaronder de directe verkiezing van de premier.

Anders dan Henk te Velde pleiten Eva van Vugt en Sarah Eggen tegen de maximumtermijn van het minister-presidentschap. Deze maatregel is immers passender in presidentiële dan in parlementaire stelsels. Op basis van de experimenten met maximumtermijnen in de parlementaire stelsels van Israël en Thailand, waar ze ongewenste effecten hadden, menen de auteurs dat toepassing van dergelijke maximale ambtstermijnen voor het minister-presidentschap in Nederland ontraden moet worden. Zo'n maatregel zou vooral blijk geven van een onvermogen van het parlement om de minister-president in het gareel te houden.

Erik-Jan van Dorp beziet de toegenomen invloed van de premier vanuit bestuurskundig perspectief. Het ambt van de premier, stelt hij, heeft zich vooral meer geconcentreerd: eerder is sprake van 'meer van hetzelfde' dan van een fundamentele wijziging van de inhoud van het ambt. Die concentratie heeft niettemin consequenties. Moderne premiers hebben veel meer mogelijkheden en invloed dan hun voorgangers, maar waarschijnlijk nooit genoeg om aan de verwachtingen van de eigen coalitie en het publiek te voldoen. Daarnaast kan de premier het vertrouwen in het ambt schaden wanneer hij de grenzen ervan te ver oprekt. Van Dorp beziet mogelijke oplossingen dan ook niet alleen in de vorm van bestuurlijke vernieuwingen, maar vooral in 'passend' gedrag van de ambtsbekleder.

In een analyse waarin het begrip visie breder wordt geïnterpreteerd dan slechts in relatie met een politieke ideologie stelt Ronald Kroeze dat recordpremier Rutte wel degelijk opereerde vanuit een samenhangende zienswijze. Met diverse uitlatingen als zou hij visie verre van zich werpen, creëerde hij soms misverstanden. Rutte opereerde stevast vanuit een klassiek-liberale voorkeur voor een kleine overheid, die fatsoenlijke, hardwerkende burgers in staat stelde hun leven vorm te geven, en ze niet in de weg zat. Die paste

overigens wel beter bij zijn eerste twee kabinetten (2010-2017), die gekenmerkt werden door bezuinigingen en een overheid die taken afstootte. De economische meewind van zijn laatste twee kabinetten (2017-2024), waarin ruimte was voor overheidsinvesteringen, leek eerder in strijd met Ruttes politieke en levensvisie.

De discrepantie tussen de formele positie van de minister-president en de politieke praktijk wordt op het Europese toneel misschien wel het meest zichtbaar. David Nederlof schetst hoe de Europese Raad zich heeft ontwikkeld. De ontwikkeling van de Nederlandse minister-president van primus inter pares tot feitelijk regeringsleider is in belangrijke mate gedreven door zijn lidmaatschap van de Europese Raad. En sterker, dit onderdeel van de functie zal in de toekomst alleen maar in belang toenemen. Enerzijds roept dat de vraag op of een minister-president zonder eigen electoraal mandaat wel het gezag heeft om effectief op te treden in de Europese Raad. Anderzijds kan de minister-president juist ook gezag ontleen aan zijn lidmaatschap van de Europese Raad – dat immers exclusief aan hem is toebedeeld – en daarmee een steviger politiek profiel ontwikkelen dan eigenlijk past bij zijn staatsrechtelijke positie.

15

Waar Nederlof zich richt op de rol van de premier in de Europese Raad, onderzoeken Afke Groen en Puck Rouffaer in hoeverre de Tweede Kamer het handelen van de premier in de Europese Raad vooraf weet te sturen en achteraf weet te controleren. Dat is een complexe dynamiek. Immers, te weinig democratische controle ondermijnt de legitimiteit van beslissingen in de Europese Raad, maar al te stevige controle belemmert de bewegingsvrijheid van de minister-president in moeilijke onderhandelingen. Hoe zijn de Tweede Kamer en de Nederlandse premiers hiermee omgegaan? Welke instrumenten heeft de Tweede Kamer om de voorbereiding op en de resultaten van bijeenkomsten van Europese Raden te controleren? En hoe verhoudt zich dat tot andere lidstaten in de Europese Unie? Meer parlementaire controle na Europese toppen en een grotere be-

trokkenheid van de commissie Europese Zaken kunnen nodig zijn om de democratische controle op het handelen van de premier in de Europese Raad beter vorm te geven.

Waarom heeft Nederland nog nooit een vrouwelijke premier gekend? Myrte van der Zwet en Liza Mügge laten zien hoe structurele obstakels in de samenleving de weg naar de politieke top significant zwaarder maken voor vrouwen dan voor mannen. Deze obstakels, die voortkomen uit de dominantie van mannen en masculiniteit in het politiek domein, onderdrukken en ontmoedigen vrouwen in hun politieke carrière – in alle verschillende fases die daarbij horen. Van der Zwet en Mügge dragen verschillende maatregelen aan om de politieke arena toegankelijker te maken voor vrouwen, waaronder een betere regeling voor zwangerschapsverlof in de Kieswet en structureel beleid tegen geweld jegens vrouwen. De benoeming van de eerste vrouwelijke premier zou overigens bezwaarlijk als het sluitstuk van de politieke emancipatie kunnen worden beschouwd; de onderliggende maatschappelijke en praktische problemen die hieraan ten grondslag liggen zijn dan niet zomaar opgelost.

Loes Aaldering en Daphne van der Pas beschouwen de rol van de media en kiezers, en hoe die worden beïnvloed door genderstereotypen. Ook in Nederland worden vrouwelijke politici structureel benadeeld in de media, zowel in de hoeveelheid aandacht als in de inhoud van de berichtgeving. Dat heeft een nadelig effect op de electorale kansen van vrouwelijke politici. De media zijn immers essentieel voor de bekendheid en populariteit van politici onder kiezers. De auteurs eindigen met een positieve noot. Het huidige cynische en gepolariseerde politieke klimaat wordt geweten aan mannelijke leiders – het negatieve sentiment over politieke elites lijkt niet te zijn overgeslagen naar vrouwelijke politici. Hoewel ook daaruit blijkt dat vrouwen nog steeds worden gezien als een aparte categorie in de politiek, biedt dit ook kansen: vrouwelijke politici zouden *agents of change* kunnen zijn om het vertrouwen in de politiek te herstellen.