

Politieke en technische expertise van Nederlandse ministers en staatssecretarissen van 1967 tot 2015

Astrid Elfferich

ABSTRACT: Political and technical expertise of Dutch senior and junior ministers from 1967 to 2015

This paper analyses ministerial expertise of senior ministers and junior ministers (in Dutch: *staatssecretarissen*) who held office in the Netherlands between 1967 and 2015. Expertise is differentiated between two independent dimensions: technical knowledge with respect to the subject matter of the portfolio, and political knowledge and skills. Results indicate that both types of ministers have considerable political and technical expertise, but junior ministers have relatively and significantly more often technical expertise and senior ministers more often have political expertise. Furthermore, the complete outsider (lacking both technical and political skills) is a rather rare phenomenon in both types of ministers. Besides, although it follows from the watchdog junior minister theory that political expertise is needed to function effectively as a watchdog, there is not a significantly higher frequency of political expertise in the junior ministers when the junior minister and the senior minister are from different parties than when they are from the same party.

KEYWORDS: political expertise, technical expertise, watchdog junior ministers, political recruitment, political elites, the Netherlands

1. Inleiding¹

Er is in de politiek al langere tijd een discussie gaande of technische expertise (inhoudelijke kennis over het departement) of politieke expertise (kennis over het

politieke spel en de actoren) de meest gewichtige indicator is voor een competente minister of staatssecretaris. Er kwam, bijvoorbeeld, vanuit de boeren veel kritiek op het gebrek aan landbouwkundig inzicht van minister Deckers, die in 1935 tussentijds de overstap maakte van Defensie naar Landbouw en tijdens zijn eerste bezoek aan Wageningen al schuddend aan een aardappelplant meende dat er nog niet veel aan zat (Bakema & Secker, 1990, p. 71). Hoe zou zo iemand gedegen beslissingen kunnen nemen over landbouwkundige vraagstukken, kennelijk zonder inhoudelijke kennis over de materie? Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich onder anderen Abraham Kuyper, die van mening was dat er een gevaar schuilging in het gelijkstellen van technische aan politieke ministers. Zijn suggestie was dan ook dat alle ministers advies zouden mogen uitbrengen, maar dat de uiteindelijke beslissingen over politieke aangelegenheden overgelaten zouden moeten worden aan wat hij politieke ministers² noemde (Bakema & Secker, 1990, p. 73).

Het vermogen en de ervaring van individuele ministers en staatssecretarissen worden veelal gezien als belangrijke aspecten van een goede werking van een kabinet als geheel. Hoewel het, wat de individuele bewindslieden betreft, lastig is om op voorhand en met zekerheid iemands vermogen om een bepaalde taak uit te kunnen voeren in te schatten, is het allicht wel mogelijk om de beweegredenen en vaardigheden van ministers en staatssecretarissen af te leiden aan de hand van hun expertise en eerdere (werk)ervaring en op basis van hun carrièrebelangen (Alesina & Tabellini, 2008, p. 427; Alexiadou & Gunaydin, 2008, p. 8). De metafoor 'horses for courses' werd door Clement Attlee in dit verband gebruikt om aan te geven dat de paarden zelf niet per se van analytisch belang zijn, maar wel hun vermogen om goed te kunnen rennen op bepaalde circuits (King, 1975, p. 216; Bakema & Secker, 1988, p. 153).

Wanneer bijvoorbeeld een toekomstig beleid herverdelende resultaten heeft met duidelijke winnaars en verliezers, kunnen de carrièrebelangen van een minister of staatssecretaris een kritische factor worden in zijn of haar motivatie om dat beleid uit te voeren. Alesina en Tabellini betogen, dat in dergelijke gevallen technocraten of bureaucraten meer moeite zullen doen om het beleid ten uitvoer te brengen dan pure carrièrepolitici, omdat voor de laatstgenoemde groep hervkiezingen en herbenoeming over het algemeen belangrijker geacht worden. Onder dezelfde omstandigheden kan het echter ook zo zijn, dat een technocraat juist niet de aanwijzingen van de opdrachtgever afwacht en zijn of haar eigen *agenda setting power* zal gebruiken om wijziging van het beleid te initiëren, omdat hij/zij gemotiveerd is om zijns/haars inziens juist beleid in te voeren (Alesina & Tabellini, 2008, p. 427-428, 437). De voornaamste stimulans is dan het competent en ervaren overkomen in de ogen van zijn/haar professionele omgeving (Alexiadou & Gunaydin, 2008, p. 8, 9).

Volgens Bakema en Secker is het daarom mogelijk om conclusies te trekken uit de prestaties van ministers aan de hand van gegevens over hun professionele achtergrond, die worden gerelateerd aan de belangrijkste terreinen of aspecten van mi-

nisteriële activiteiten, namelijk politieke onderhandelingen (politieke expertise) en departementale beleidsvorming (technische expertise over de inhoud van hun portefeuille). Tot op heden heeft nagenoeg alle literatuur betreffende ministeriële expertise zich echter gericht op ministers, niet op staatssecretarissen. Hoewel in de naoorlogse periode de functie staatssecretaris gecreëerd is, hun aantal is toegenomen, en ze vele taken heeft overgenomen (Dowding & Dumont, 2009, p. 10), is deze functie in hoge mate een *terra incognita* gebleven in wetenschappelijk onderzoek (Silveira, 2016, p. 14; Groeneveld, 1989, p. 450). Dat is de reden waarom dit onderzoek tracht inzicht te verschaffen in de eerdere (werk)ervaringen van niet slechts Nederlandse ministers, maar ook Nederlandse staatssecretarissen op het moment van (her)benoeming. De onderzoeksvraag luidt dan ook: *In hoeverre valt technische kennis/vakbekwaamheid samen met politieke vaardigheden bij de (her)benoemingen van staatssecretarissen in Nederland en hoe verschillen deze vormen van expertise van die van ministers?*

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de door het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) verzamelde data over de educatieve achtergrond (opleiding), de belangrijkste (politieke) posities en (neven)functies van Nederlandse ministers en staatssecretarissen gedurende de periode 1967 (begin kabinet-De Jong) tot 2015 (kabinet-Rutte II). Met die informatie is een dataset gecreëerd, waarin de benoemingen en herbenoemingen van ministers en staatssecretarissen aan het begin van een kabinetstermijn gecodeerd zijn, alsmede alle herschikkingen die plaatsvonden gedurende een termijn (Alexiadou & Gunaydin, 2015, p. 15).

De structuur van dit artikel is als volgt. Eerst wordt informatie gegeven betreffende eerder onderzoek naar staatssecretarissen en de positie van de staatssecretaris in Nederland. Daarna volgt het theoretische deel inclusief vijf hypothesen over de verschillen tussen ministers en staatssecretarissen als het gaat om de mate van politieke en technische expertise en de invloed van twee additionele variabelen: ontwikkelingen door de tijd heen en nieuwe partijen. Na het deel over de casusselectie, data en methoden worden de resultaten besproken. De bivariate analyses voor de individuele variabelen zullen hierbij voorafgaan aan een multinomiale logistische regressieanalyse. Tot slot is er een conclusie en een discussie.

2. Onderzoek naar de (Nederlandse) staatssecretaris

Meer dan dertig jaar geleden schreef Jean Blondel zijn invloedrijke werk in de systematische verkenning van het profiel en de bestuurlijke carrières van ministers: *Government ministers in the contemporary world* (1985). Hij maakte school. "In de voetstappen van Blondel heeft sindsdien een invloedrijke lijn van zowel nationaal als vergelijkend onderzoek deze analyse van sociale en politieke karakteristieken van Europese ministers en de belangrijkste kenmerken van hun overheidsloopbaan

verder verdiept” (Silveira, 2016, p. 14, eigen vertaling). De meest gezaghebbende studie naar de ministeriële (her)benoemingen in Nederland is uitgevoerd door Bakema en Secker (1988) en beslaat de periode 1948 tot en met 1986.

Anders dan ministers zijn staatssecretarissen een grotendeels onverkend gebied in de politieke wetenschap. Dit ondanks hun verregaande integratie binnen de bestuurlijke elite en, in het geval van Nederland, de toename van het aantal van deze posten. Dat laatste is begrijpelijk in het licht van de verhoogde hoeveelheid verantwoordelijkheden, gecombineerd met de wens van minister-president Drees om verdere uitbreiding van het aantal ministers te voorkomen (Groeneveld, 1989, p. 440, 450).

Pas onlangs zijn voor Portugal en Spanje de eerste onderzoeken gedaan naar staatssecretarissen, waarbij de nadruk lag op patronen in het benoemingsproces. Voor Portugal bleek dat in de periode 1976-2011 het merendeel van de staatssecretarissen politiek onervaren was (65,8 procent had geen enkele politieke ervaring), maar juist vaak hoge academische kwalificaties bezat en al een professionele carrière achter de rug had die gerelateerd was aan het departement (Silveira, 2016, p. 19, 32-33). Onderzoek naar Spaanse staatssecretarissen betreft het moment van de introductie van de positie in 1977 tot 2010. De resultaten wijzen erop dat bij de benoemingen van staatssecretarissen technische expertise domineert, maar dat politieke vaardigheden en partijconnecties gewaardeerd worden als complementaire kwaliteiten (Real-Dato & Rodriguez-Teruel, 2016, p. 492). Een zwakte van deze onderzoeken is, naar mijn idee, dat er geen vergelijking gemaakt wordt met de ministers in deze perioden.

2.1. *De staatssecretaris in Nederland*

De positie van staatssecretaris is in Nederland geïntroduceerd na een grondwetsherziening in 1948. Staatssecretarissen steunen een minister bij het leiden van een ministerie, waar ze de verantwoordelijkheid krijgen over specifieke portefeuilles binnen het ministerie die gedelegeerd zijn door de betrokken minister. Dit betekent dat “(...) zij in de praktijk de verbinding verzorgen voor een specifiek gebied tussen het ministerie en de administratieve instellingen onder hun bevoegdheid, alsmede verantwoordelijk zijn voor de effectieve implementatie van beleid dat gedelegeerd is aan hen” (Silveira, 2014, p. 17, eigen vertaling). Zij handelen bovendien namens de minister indien de minister dat nodig acht, rekening houdend met de aanwijzingen van de minister. Een staatssecretaris moet daarnaast, net als een minister, verantwoording afleggen aan het parlement.

Voor Nederlandse staatssecretarissen is al vastgesteld dat in de jaren 1950 technische bekwaamheid van het grootste belang was. In de jaren 1960 verschoof dat enigszins naar politieke vaardigheden, maar technische kennis was nog steeds

zeer belangrijk in het benoemingsproces (Groeneveld, 1989, p. 455). Tot slot is het volgens Groeneveld evident dat sinds 1973 een politieke achtergrond min of meer vereist is (Groeneveld, 1989, p. 456). Zijn manier van analyse is volgens mij echter problematisch, omdat hij uitsluitend bekijkt of een staatssecretaris wel of geen *parlementaire* achtergrond heeft.

3. Theorie en hypothesen

De literatuur over ministeriële expertise – voor de duidelijkheid: die gaat ook over de expertise van staatssecretarissen – suggereert over het algemeen twee clusters of componenten van expertise: technische kennis met betrekking tot het onderwerp van de portefeuille, en politieke kennis en vaardigheden. Ministers en staatssecretarissen moeten echter verschillende rollen tegelijk spelen. Zij moeten hun technische vaardigheden aanspreken wanneer zij als hoofd van hun departement functioneren, en politieke kennis en vaardigheden zijn nuttig en nodig wanneer ze bijvoorbeeld hun wetsvoorstellen moeten laveren door het parlement en wanneer zij fungeren als vertegenwoordigers van hun partij en als lid van het kabinet (in het geval van ministers). Die politieke rollen zijn niet per se gekoppeld aan de inhoud van de beslissingen die moeten worden genomen. “Het wordt gevoed door kennis van de politieke arena: diens regels en tactieken, de taal en retoriek en de betrokken actoren” (Bakema & Secker, 1988, p. 156, eigen vertaling).

Ministeriële expertise wordt aldus gezien als een tweedimensionaal concept, bestaande uit politieke en technische vaardigheden. Volgens Bakema en Secker worden er in empirisch onderzoek meestal slechts twee elkaar uitsluitende categorieën benadrukt: de specialistische minister als de technocraat die politieke vaardigheden mist, en de generalistische minister met politieke deskundigheid, maar met een gebrek aan technische kennis. Wanneer ministeriële expertise gezien wordt als een in essentie eendimensionale kwaliteit, ontstaat het probleem dat twee andere denkbare types worden uitgesloten: de allround minister of politico-specialist die zowel politieke als technische vaardigheden heeft, en de buitenstaander (*outsider*) die onvoorbereid is op het gebied van beide dimensies (Bakema & Secker, 1988, p. 157). De typologie die Bakema en Secker hebben voorgesteld (zie tabel 1), is in onze ogen een aanzienlijke verbetering, omdat die minder ambigu is en alle relevante categorieën omvat, wat kan resulteren in completere empirische bevindingen. Aangezien ministeriële deskundigheid nu kan worden gezien als een samengestelde individuele kwaliteit, zijn er twee onafhankelijke en discrete dimensies: politieke en technische expertise. Om een voorbeeld te geven: zowel de politico-specialist als de pure politicus heeft politieke expertise, maar zij ver-

schillen op het gebied van technische vaardigheden, daar de laatstgenoemde geen technische kennis heeft op het gebied van zijn of haar beleidsterrein (Bakema & Secker, 1988, p. 158).

TABEL 1. Typologie van ministeriële expertise.

		Politieke expertise	
		+	-
Technische expertise	+	politico-specialist	'pure' technocraat
	-	'pure' politicus	buitenstaander

Bron: Bakema & Secker, 1988, p. 158.

Mijn verwachting is dat het voor zowel ministers als staatssecretarissen nuttig is om enige kennis te bezitten over de tactieken, regels, taal en de belangrijke actoren in de politieke arena. Ik verwacht daarnaast dat politieke vaardigheden vaker voorkomen bij ministers dan bij staatssecretarissen op het moment van aanstelling, omdat ministers lid zijn van de Ministerraad, waar ze het algemene regeringsbeleid meebepalen met collega-ministers, ook van andere partijen. Staatssecretarissen wonen de Ministerraad in principe niet bij, tenzij zij verzocht worden om dat te doen; zij hebben bovendien geen stemrecht (Groeneveld, 1989, p. 440). Ministers moeten daarnaast meer (soorten) beleid verdedigen in de twee Kamers en in de media.

Hypothese 1: Ministers hebben vaker politieke expertise dan staatssecretarissen op het moment van (her)benoeming.

Aangezien zowel ministers als staatssecretarissen verantwoordelijk zijn voor een complex en veelzijdig beleid, verwachten we dat een belangrijke overweging bij benoeming hun eerdere ervaring is op het beleidsterrein van hun departement. Meer technische kennis leidt er dan logischerwijs toe – zo is het idee – dat ze beter in staat zijn om een innovatief beleid te ontwikkelen en te implementeren en fouten van ambtenaren sneller opmerken, in tegenstelling tot personen zonder die technische kennis (Bakema & Secker, 1988, p. 153; Fischer *et al.*, 2012, p. 506).

Verder is de verwachting dat staatssecretarissen vaker technische vaardigheden bezitten dan ministers, omdat, zoals Groeneveld stelt, de staatssecretaris een welomschreven werkgebied van vraagstukken en beleid heeft en juist om die reden geselecteerd wordt (Groeneveld, 1989, p. 463). Ministers hebben een grotere verscheidenheid aan portefeuilles waar zij verantwoordelijk voor zijn, wat het voor de partij lastiger maakt om een technische expert te kiezen.

Hypothese 2: Staatssecretarissen hebben vaker technische expertise dan ministers op het moment van (her)benoeming.

Het leeuwendeel van bestaand onderzoek betreffende de functie van de staatssecretaris richt zich op de strategische mogelijkheden voor een minister-president, wat gebaseerd is op de vraag of *office-holding* factoren of *policy seeking* gedrag de toewijzing van deze functies domineert. Wanneer *office-holding* factoren het zwaarst meewegen, betekent het dat staatssecretarisfuncties gecreëerd worden om het aantal verdeelbare posten te verhogen en daarmee de *office loss* te verlichten die het gevolg is van het verlies van een of meerdere belangrijke portefeuilles aan een of meerdere andere politieke partijen (Manow & Zorn, 2004, p. 5).

Dit onderzoek zal zich op het gebied van strategische mogelijkheden uitsluitend richten op *policy seeking* gedrag. Vanuit dat oogpunt worden staatssecretarissen ingezet als instrumenten van beleidscontrole, waarbij zij de coalitiepartner in de gaten moeten houden; zij vervullen dan een 'waakhondfunctie' (in de literatuur bekend als *a watchdog junior minister*). Een waakhond-staatssecretaris impliceert dat de minister en staatssecretaris tot verschillende partijen behoren. Een coalitie die gezamenlijk achter een regeringsakkoord moet staan voor de gehele zittingsperiode, kan de verdeling van portfolio's gebruiken als een *self-commitment device*. Wanneer de ministeriële portefeuilles onder de coalitiepartijen zijn toegewezen, kan het voorkomen dat ministers nog steeds proberen om hun ideale beleid te implementeren in plaats van het beleid waarover overeenstemming is bereikt binnen de coalitie (bijvoorbeeld bij het regeerakkoord). De waakhonden beschermen in een dergelijk geval de coalitie tegen het gevaar van postcontractueel opportunisme (Manow & Zorn, 2004, p. 5).

Een ander perspectief in dit debat verdedigt het idee dat staatssecretarissen zich niet gedragen als waakhonden, maar eerder als blindengeleidehonden, door het bieden van effectieve communicatieverbindingen tussen de twee coalitiepartijen (Andeweg & Irwin, 2009, p. 143).

Uit beide perspectieven in het debat (waakhond of blindengeleidehond) volgt dat een staatssecretaris alleen de minister van de andere partij in de gaten kan houden of kan fungeren als communicatiekanaal tussen coalitiepartijen, wanneer hij/zij de belangrijkste actoren en de regels en tactieken van het politieke spel kent. Politieke expertise zou daarom vaker voor moeten komen bij waakhond/blindengeleidehond-staatssecretarissen dan bij staatssecretarissen die tot een andere partij behoren dan de minister.

Hypothese 3: Er is een hoger percentage politieke expertise bij staatssecretarissen die tot een andere partij behoren dan zijn of haar minister dan wanneer zij van dezelfde partij afkomstig zijn.

Zoals vermeld, zijn twee extra hypothesen toegevoegd die de algemene achtergrond schetsen en mogelijk het type van expertise van staatssecretarissen en ministers mede kunnen verklaren. De eerste hypothese heeft te maken met ontwikkelingen door de tijd. Tot de jaren 1960 werd het Nederlandse kabinet als een relatief technocratisch, apolitek lichaam beschouwd. Voor die tijd zagen ministers zichzelf voornamelijk als departementale leiders en de meeste conflicten in het kabinet werden veroorzaakt door botsende departementale belangen (Andeweg & Irwin, 2009, p. 140-141). Het jaar 1967 wordt vaak gezien als het begin van het einde van de verzuiling in Nederland (Andeweg & Irwin, 2009, p. 142). Arend Lijphart heeft betoogd, dat dit het laatste jaar was van de zogenoemde politiek van de accommodatie (Lijphart, 1968, p. 11-24). In plaats van 'de overheid boven de politiek', met onderdrukte politieke conflicten, werd partijcompetitie een van de belangrijkste drijvende krachten van het politieke systeem. Deze fundamentele veranderingen op systeemniveau vroegen om ministers en staatssecretarissen met relatief veel politieke expertise (Bakema & Secker, 1988, p. 162). Aangezien die ontwikkeling continueerde in de daaropvolgende jaren – de verzuiling verdween pas 'echt' in de late jaren 1980 – verwacht ik dat sindsdien voor zowel de staatssecretarissen als de ministers het aandeel met politieke expertise is gegroeid.

De verwachting is hierbij wel, dat er een relatief grotere stijging is geweest van staatssecretarissen met politieke expertise dan ministers met politieke expertise. De politisering van de ministers kan immers geremd zijn door de traditie van de niet-politieke, technische minister die gezien wordt als iemand die boven het departement staat. Het staatssecretariaat is een relatief nieuwe uitvinding (1948), wellicht minder gehinderd door deze zogenoemde *path dependency*.

Hypothese 4: Het aandeel van staatssecretarissen met politieke expertise is harder gegroeid dan het aandeel van ministers met politieke expertise sinds de jaren 1960.

Een andere verklaring voor de frequentie van politieke en technische expertise is hoe lang een partij bestond op het moment dat ze deel uit ging maken van de coalitie. Relatief nieuwe partijen hadden simpelweg minder tijd dan andere partijen om de juiste personen te vinden die de functies kunnen vervullen. Ik verwacht dat er relatief weinig politieke experts van nieuwere partijen afkomstig zijn, omdat de kans kleiner is dat ze zulke expertise verkregen hebben in het parlement of andere politieke posities op nationaal niveau. Technische experts afkomstig van nieuwere partijen komen vermoedelijk ook minder vaak voor, omdat het voor een partij lastig is om in een vrij korte tijd technocraten te vinden die bereid en in staat zijn om minister of staatssecretaris te worden.

Hypothese 5a: Ministers en staatssecretarissen van relatief nieuwe partijen hebben relatief minder vaak politieke en technische expertise.

Zoals bij de vorige hypothesen, verwacht ik een verschil tussen de ministers en de staatssecretarissen. Het is mogelijk dat de oudere partijen meer de minister van vroeger (een technocraat) in hun hoofd hebben wanneer ze deze post willen vullen, terwijl nieuwere partijen minder dat verschil in het patroon van rekrutering hebben tussen ministers en staatssecretarissen.

Hypothese 5b: Bij relatief nieuwe partijen is het verschil in rekruteringspatroon tussen ministers en staatssecretarissen minder groot dan bij oudere partijen.

In deze context betekent een nieuwe partij een echt nieuwe partij, geen fusie van bestaande partijen zoals de ChristenUnie (CU), die voortkomt uit de Reformatorische Politieke Federatie (RPF) en het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV). De operationalisering van 'nieuwe partij' is dat een partij zeven jaar of minder heeft bestaan op het moment dat ze regeringspartij werd (ik ben er me van bewust dat dit afkappunt arbitrair is). In de periode 1967-2015 waren er vier partijen die aan dat criterium voldoen: de Democratisch Socialisten 1970 (DS'70) (deze partij kwam in 1971 in de regering), Democraten '66 (D66) (1973), Politieke Partij Radikalen (PPR) (1973) en Lijst Pim Fortuyn (LPF) (2002). Deze vier partijen leverden in deze periode in totaal 21 ministers en staatssecretarissen.

4. Casusselectie, data en methoden

4.1. Casusselectie en beginjaar analyse

Nederland is gekozen als casus, omdat dit land vergeleken met andere landen relatief veel staatssecretarissen heeft gekend, wat voldoende data genereert om gedegen analyses uit te voeren. Het benoemingstraject van staatssecretarissen is in Nederland bovendien (sinds 1967) vergelijkbaar aan die van ministers. Het is bijvoorbeeld niet zoals in Duitsland het geval dat elke minister wordt bijgestaan door zowel een parlementaire staatssecretaris als een ambtenaren-staatssecretaris (in het Duits: *Politischer Staatssekretär*). Daarnaast is al gebleken dat er bij de ministers voldoende variëteit is op de afhankelijke variabele (zie het onderzoek van Bakema en Secker, 1988), wat gedeeltelijk te danken is aan het feit dat de wet het niet verplicht dat een minister of staatssecretaris voortkomt uit het parlement, i.e. politieke expertise is niet standaard of als vanzelf aanwezig. Een voordelige

bijkomstigheid is dat Nederland zeer uitgebreide informatie heeft over biografieën van staatssecretarissen.

Het beginjaar van analyse is gesteld op 1967, omdat Nederlandse ministers sindsdien niet langer hun eigen staatssecretarissen mogen kiezen. De vrijheid van de minister is vanaf dat jaar beperkt tot een veto, wat inhoudt dat de minister hoogstens iemand kan weigeren die hij of zij niet wil als staatssecretaris. In de jaren hieraan voorafgaand zou men niet echt kunnen spreken van een waakhond-staatssecretaris; de derde hypothese zou hierdoor niet goed getest kunnen worden. Sinds 1973 worden al tijdens de coalitieonderhandelingen tussen de (in)formateur en de voorzitters van de beoogde regeringspartijen afspraken gemaakt over de verdeling van de staatssecretarissen en de hoofdlijnen van hun functiebeschrijvingen. Vaak worden in deze fase beslissingen genomen over welke individuen gevraagd worden voor de posten (Groeneveld, 1989, p. 444, 446).

In de periode van analyse – 1967 tot 2015 – zijn er 290 ministers en 238 staatssecretarissen (her)benoemd. Van de gehele populatie was informatie aanwezig over de opleiding en professionele achtergrond.

Volgens Bakema en Secker, die een vergelijkbaar onderzoek hebben uitgevoerd maar slechts keken naar Nederlandse ministers gedurende 1848-1986, is de betekenis van expertise ambigu en de meetmethode nauwelijks gedefinieerd (Bakema & Secker, 1988, p. 156). Twee aspecten beschouwen zij als het meest problematisch: de eenheid van analyse en de te gebruiken indicatoren.

4.2. *Eenheid van analyse*

In de meeste studies wordt expertise gemeten aan de hand van het carrièrepad dat de ministers (en soms staatssecretarissen) bewandeld hebben, voordat ze de betreffende functie kregen. Het grote nadeel is dat op die manier niet gekeken wordt naar de ontwikkelde kennis en vaardigheden tijdens de vervulling van deze functie. Zo wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de mate van expertise kan veranderen tijdens de periode dat de betrokkene zo'n functie bekleedt. Een minister of staatssecretaris kan een 'pure' technocraat zijn wanneer hij/zij voor het eerst benoemd wordt; dat hoeft niet te betekenen dat dit zo blijft wanneer hij/zij herkozen wordt voor een ander departement. Het is bovendien erg aannemelijk dat een 'pure' politicus technische kwaliteiten ontwikkelt wanneer hij/zij voor een langere tijd verantwoordelijk is voor een bepaalde portefeuille (Bakema & Secker, 1988, p. 158). Anders gesteld, de types van expertise kunnen ontwikkelen en veranderen, afhankelijk van specifieke patronen van ministeriële rotatie (Bakema & Secker, 1988, p. 159). De eenheid van analyse is in dit onder-

zoek niet de individuele minister, maar iedere ministeriële benoeming (Bakema & Secker, 1988, p. 159). De dataset van dit onderzoek bevat 350 eerste benoemingen en 179 herbenoemingen.

4.3. *Indicatoren*

De indicatoren zouden viervoudig moeten zijn. Eerst zijn er de indicatoren van de ministeriële expertise van vóór de eerste benoeming en de indicatoren die betrekking hebben op de loopbaan zelf. In beide gevallen zijn daarnaast uiteraard politieke en technische expertise gemeten. Technische expertise van voor de eerste benoeming wordt gemeten aan de hand van de opleiding en de eerdere functies binnen en buiten de politiek die overeenkomen met het departementale beleidsgebied (Beckman, 2006, p. 111, Bakema & Secker, 1988, p. 159). Politieke vaardigheden worden aangeduid met parlementaire ervaring, maar ook ervaring binnen het partijbestuur, andere functies op nationaal niveau (zoals een directeur-generaal van een departement) en eerdere ervaring als staatssecretaris in het geval van een minister, behoren tot politieke expertise.

Men zou kunnen beargumenteren dat politieke ervaringen op subnationaal of internationaal niveau zouden moeten tellen als politieke expertise, maar ik ben van mening dat de (partijpolitieke) dynamieken op die niveaus onvoldoende vergelijkbaar zijn met die op het nationale niveau. Het is daarnaast zo, dat de media op landelijk niveau kritischer de acties volgen van de politici dan bij andere lagen. Ten slotte zijn politieke vaardigheden voor een minister of staatssecretaris voornamelijk relevant wanneer die persoon de nationale politieke arena, inclusief de relevante actoren, goed kent.

De andere twee indicatoren hebben betrekking op de loopbaan van de minister of staatssecretaris en kunnen gedurende deze periode veranderen. De termijn kan gezien worden als een periode van leren en experimenteren, wat zal leiden tot politieke expertise. Wanneer een minister of staatssecretaris wordt herbenoemd, kan politieke expertise toegevoegd worden aan de vier types van de eerste benoeming. De richting van de herbenoeming is daarnaast leidend in de classificatie bij de technische expertise. Zoals Bakema en Secker stellen, zelfs wanneer iemand bij zijn/haar eerste benoeming start als een buitenstaander of 'pure' politicus, kunnen we ervan uitgaan dat een herkozen minister (in dit geval ook staatssecretaris) die terugkeert op zijn/haar post, op zijn minst enige inhoudelijke kennis van zijn/haar portefeuille heeft opgedaan (Bakema & Secker, 1988, p. 160). Dat werkt ook andersom: wanneer een voormalige technocraat of politico-specialist wordt herbenoemd, maar voor een ander departement, kan hij of zij een 'pure' politicus worden (zie tabel 2) (Bakema & Secker, 1988, p. 160).

TABEL 2. Veranderingen in expertise als gevolg van ervaring tijdens de loopbaan van een minister of staatssecretaris.

Eerste benoeming	Herbenoeming	
	Zelfde departement	Ander departement
Politico-specialist	Politico-specialist	'Pure' politicus
'Pure' technocraat	Politico-specialist	'Pure' politicus
'Pure' politicus	Politico-specialist	'Pure' politicus
Buitenstaander	Politico-specialist	'Pure' politicus

Bron: Bakema & Secker, 1988, p. 160.

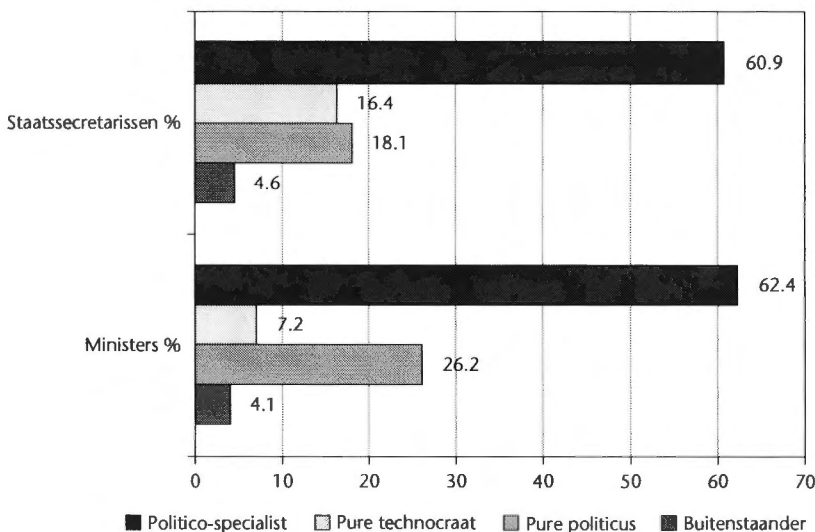
Er zijn voor dit onderzoek twee aanpassingen gemaakt aan de typologie van Bakema en Secker. Tijdens het coderen is er naar elke herbenoeming zelf gekeken, want het is mogelijk dat iemand technische kennis heeft over twee departementen. In die gevallen kan iemand een politico-specialist blijven wanneer hij/zij herkozen wordt voor een andere post. Verder is er bij de staatssecretarissen gekeken voor welke portefeuille(s) iemand verantwoordelijk was en of diegene technische kennis heeft van deze specifieke portefeuille(s). Atzo Nicolaï bijvoorbeeld, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van kabinet-Balkenende I, had niet zozeer veel technische kennis van dit departement in het algemeen, maar zijn belangrijkste portfolio was internationaal cultuurbeleid, en aangezien hij secretaris-generaal is geweest voor de Raad voor Cultuur, is er toch 'ja' gecodeerd bij technische expertise.

5. Resultaten

5.1. Verschillen tussen ministers en staatssecretarissen op het gebied van politieke en technische expertise

Figuur 1 toont de verschillen tussen ministers en staatssecretarissen in termen van de twee types van expertise, uitgedrukt in percentages. Het is allereerst duidelijk dat de politico-specialisten bij zowel de ministers als de staatssecretarissen het meest voorkomen (bij beide groepen iets boven 60 procent) en dat de buitenstaander bij beide functies een vrij zeldzaam type is (rond 4 procent). Dat is conform mijn verwachting. Pure technocraten komen verder vaker voor bij staatssecretarissen (het verschil met ministers is 9,2 procentpunt) en ministers zijn relatief vaker pure politici (het verschil met staatssecretarissen is 8,1 procentpunt). Aangezien de data de gehele populatie in deze periode betreffen, zijn die verschillen tussen

de twee groepen echte verschillen. Die verschillen zijn overigens ook statistisch significant bij $p < 0,01$ ($x^2 = 13,581$, $p = 0,004$, $df = 3$) en de effectgrootte is klein tot middelgroot (Cramér's $V = 0,16$, $df = 3$).³ De resultaten lijken de eerste twee hypothesen te ondersteunen.



FIGUUR 1. Percentages van (her)benoemingen verdeeld over de verschillende types van expertise.

5.2. De waakhond/blindengeleidehond-hypothese

Om te testen of de data de derde hypothese weerspreken dan wel ondersteunen, is een kruistabel gemaakt met de staatssecretarissen die al dan niet een waakhond zijn in de kolommen en of een staatssecretaris die al dan niet politieke expertise heeft in de rijen (tabel 3). Van de waakhond-staatssecretarissen heeft 78 procent politieke expertise, van de niet-waakhond-staatssecretarissen 80,3 procent. Dat verschil is niet statistisch significant ($x^2 = 0,150$, $p = 0,698$, $df = 2$), en gaat tegen de verwachting van de hypothese in. Er is aldus geen ondersteuning gevonden voor de hypothese dat waakhond-staatssecretarissen vaker in het bezit zijn van politieke expertise op het moment van de aanstelling dan staatssecretarissen zonder die functie.

Dat resultaat kan gevolgen hebben voor de waakhondtheorie, omdat er gedurende deze periode 39 staatssecretarissen waren met een waakhondfunctie, maar *niet* over politieke expertise op het nationale niveau beschikten. Zij kunnen poli-

tieke ervaring hebben opgedaan tijdens hun termijn, maar dat was voor de partij
blijkbaar geen vereiste om iemand te benoemen.

TABEL 3. Relatie politieke expertise en waakhondfunctie.

		Waakhond	
		Nee	Ja
Politieke expertise	Nee	19,7%	22,0%
	Ja	80,3%	78,0%
Totaal		100%	100%
Aantal		61	177

5.3. Ontwikkelingen in de tijd

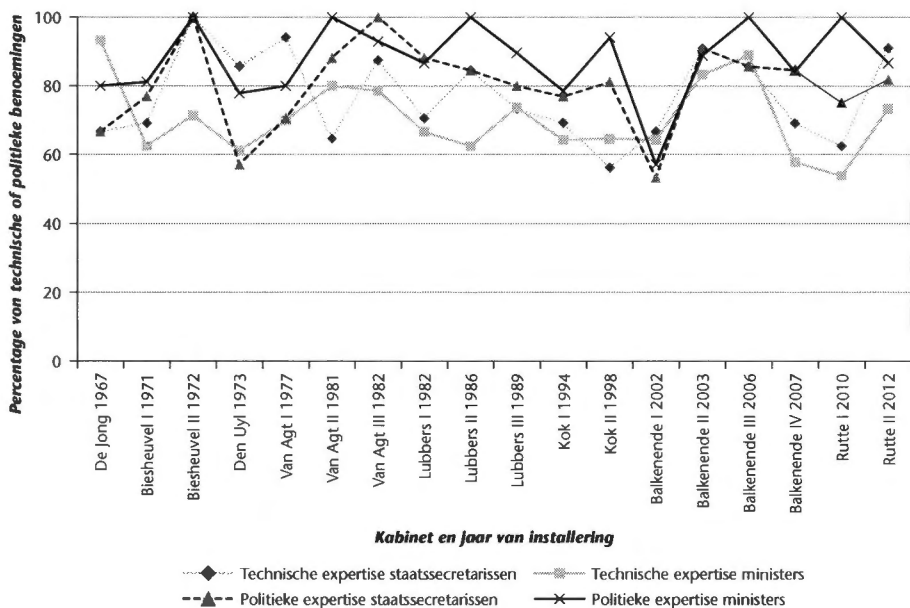
De vierde hypothese betrof de ontwikkelingen in de tijd. De verwachting was dat het aandeel ministers en staatssecretarissen met politieke expertise is gegroeid tussen 1967 en 2015. Voor dit deel van de analyse zijn de twee dimensies technische en politieke expertise gebruikt als afhankelijke variabelen, in plaats van de vier types van expertise. Figuur 2 presenteert de veranderingen gedurende deze periode: de gestippelde lijnen vertegenwoordigen de staatssecretarissen en de doorgetrokken strepen de ministers. De grijze lijnen staan voor technische expertise en de zwarte lijnen corresponderen met politieke expertise.

Een eerste constatering is dat de percentages van politieke expertise van staatssecretarissen de percentages van politieke expertise van ministers elkaar bij elk kabinet nauw volgen. Zo is het bijvoorbeeld niet het geval dat in de eerste twee decennia van de onderzochte periode voornamelijk de staatssecretarissen politieke expertise hadden en de daaropvolgende jaren alleen ministers dit type expertise hadden. Er zijn op dat vlak vergelijkbare resultaten bij technische expertise, met uitzondering van de periode 1967-1977, waarin de percentages relatief ver uit elkaar lagen.

Er was aan de hand van de bestaande literatuur geen reden om voor de ministers of de staatssecretarissen te vermoeden dat de frequentie van technische expertise zou zijn gedaald of gestegen. Dat wordt onderschreven door de constante resultaten in figuur 2 en de niet-significante Chi-kwadraatwaarden voor beide beroepen (voor ministers: $\chi^2 = 15,246$, $p = 0,578$, $df = 17$, voor staatssecretarissen: $\chi^2 = 20,024$, $p = 0,237$, $df = 17$).

De verwachting ten aanzien van politieke expertise was, dat er voor beide functies een stijging plaats zou hebben gevonden, maar dat dit bij de ministers

enigszins geremd zou zijn. De resultaten ondersteunen die verwachting niet. Voor de staatssecretarissen zijn er geen significante verschillen gevonden tussen de kabinetten ($x^2 = 22,152, p = 0,179, df = 17$). Voor de ministers is dat wel het geval ($x^2 = 29,125, p = 0,033, df = 17$), maar significante Chi-kwadraatwaarden tonen niet aan dat er noodzakelijkerwijs sprake is van een (opwaartse) trend. Er is vervolgens een lineaire regressieanalyse uitgevoerd voor de ministers met politieke expertise als de afhankelijke variabele en de 'recentheid' van een kabinet als de onafhankelijke variabele: met elk nieuw kabinet wordt de recentheid verhoogd met één. De resultaten van die analyse geven aan dat er geen sprake was van een trend. Zelfs wanneer de duidelijke *outlier* kabinet-Balkenende I⁴ (zie figuur 2) uit het model wordt gehaald, blijft de *p*-waarde niet significant ($p = 0,449, \beta = 0,003, \text{Std. Error} = 0,004$). Het lijkt erop dat de opwaartse trend van politieke expertise die Bakema en Secker constateerden, is gestopt rond 1967 en sindsdien is gaan fluctueren. Er is geen ondersteunend bewijs gevonden voor de vierde hypothese.



FIGUUR 2. Ontwikkelingen in de tijd.

5.4. *Oudere versus nieuwere partijen*

De vijfde hypothese stelde dat ministers en staatssecretarissen van relatief nieuwe partijen (die hoogstens zeven jaar bestonden op het moment van regeringsdeelname) minder vaak politieke en technische expertise bezitten. Bij het interpreteren van die resultaten moet men in gedachten houden, dat er slechts twaalf staatssecretarissen en negen ministers waren die tot een nieuwe partij behoorden toen zij benoemd werden; elk van hen afzonderlijk beïnvloedt de resultaten in aanzienlijke mate en het repliceren van dit gedeelte van het onderzoek met meer ministers en staatssecretarissen van nieuwere partijen zal mogelijk tot andere resultaten leiden.

Deel a van de hypothese luidde: ministers en staatssecretarissen van relatief nieuwe partijen hebben relatief minder vaak politieke en technische expertise. De resultaten voor de ministers zijn conform die verwachting. Waar politico-specialisten een overgrote meerderheid uitmaken in benoemingen bij oudere partijen (64,4 procent), is dit type van expertise niet-bestaand bij de categorie van ministers van nieuwe partijen (zie tabel 4). De buitenstaander is verder zeer zeldzaam bij benoemingen bij oudere partijen (slechts 2,8 procent) en vormt de grote minderheid bij de benoemingen van ministers van nieuwe partijen (44,4 procent). De verschillen zijn statistisch significant ($\chi^2 = 45,323$, $p < 0,001$, $df = 3$); de hypothese dat ministers van relatief nieuwe partijen minder vaak politieke en technische expertise hebben, vindt steun. Het effect is bovendien groot (Cramér's $V = 0,395$, $df = 3$).

TABEL 4. Relatie type expertise en nieuwe partij.

Functie			Nieuwe partij	
			Nee	Ja
Staatssecretaris	Type expertise	Politico-specialist	62,8%	25,0%
		'Pure' technocraat	14,2%	58,3%
		'Pure' politicus	18,1%	16,7%
		Buitenstaander	4,9%	0,0%
	Totaal	100%	100%	
	Aantal		226	12
Minister	Type expertise	Politico-specialist	64,4%	0,0%
		'Pure' technocraat	6,8%	22,2%
		'Pure' politicus	26,0%	33,3%
		Buitenstaander	2,8%	44,4%
	Totaal	100%	100%	
	Aantal		281	9

De resultaten van de staatssecretarissen verschillen aanzienlijk van die van de ministers. Allereerst waren er geen buitenstaanders bij de staatssecretarissen op het moment van benoeming, wat betekent dat zij allen politieke en/of technische ervaring bezaten. Dat is niet conform de verwachting. Waar pure technocraten slechts 14,2 procent van de staatssecretarissen van oudere partijen vormen, zijn zij in een grote meerderheid bij de nieuwe partijen benoemd. De reden hiervoor is mogelijk dat, in het geval dat er door het partijbestuur niet iemand met politieke expertise kan worden gevonden, er liever een staatssecretaris gekozen wordt met technische expertise dan een buitenstaander. Het enige resultaat dat spoort met de hypothese, is dat het percentage van politico-specialisten significant lager is bij de benoemingen van staatssecretarissen van nieuwe partijen vergeleken met oudere partijen. De verschillen tussen de vier types van expertise zijn statistisch significant bij de staatssecretarissen ($\chi^2 = 16,844$, $p = 0,001$, $df = 3$) en het effect is matig tot groot (Cramér's $V = 0,266$, $df = 3$).

De resultaten laten verder niet zien, dat nieuwe partijen een kleiner verschil tonen in de rekrutering van ministers en staatssecretarissen dan oudere partijen, die allicht nog de traditionele minister in hun hoofd hebben (hypothese 5b). De verschillen tussen de ministers en staatssecretarissen bij de oude partijen zijn minder groot dan bij de nieuwe partijen (wat wellicht mede door het geringe aantal benoemingen door nieuwe partijen komt). Zo is het bijvoorbeeld het geval dat bij nieuwe partijen de politico-specialist een kwart van de nominaties besloeg, terwijl er bij de ministers geen enkele politico-specialist was. De buitenstaander komt daarnaast helemaal niet voor bij de staatssecretarissen die benoemd zijn door nieuwe partijen, terwijl dat type meer dan 40 procent van de benoemingen van de ministers uitmaakt. Die resultaten komen dan ook niet overeen met het tweede deel van de hypothese.

6. Multinomiale logistische regressieanalyse

Om het effect van de voorspellers op de nominale uitkomstmaat te exploreren en om te testen hoeveel variantie verklaard wordt door het statistische model, is een multinomiale logistische regressieanalyse uitgevoerd. De afhankelijke variabele is immers categorisch (de vier types van expertise) met meerdere categorieën. De onafhankelijke variabelen zijn: functie (minister of staatssecretaris), periode (verdeeld over vijf nagenoeg even lange periodes) en nieuwe of oude partij.

De *goodness-of-fit* van een statistisch model geeft allereerst de mate van overeenstemming weer tussen de werkelijke gegevens en de waarden die op basis van het model worden voorspeld. Die waarde zou niet significant moeten zijn bij een goede 'fit' (p moet groter zijn dan 0,05), vanwege de nulhypothese die veronder-

stelt dat er geen significant verschil is tussen geobserveerde en verwachte waarden. De Pearson Chi-kwadraatwaarde van het hier gehanteerde model is 30,824 ($df = 21$) en is niet statistisch significant ($p = 0,077$). Dat geeft een eerste indicatie dat er een hoge mate van overeenstemming is tussen de verwachte en de werkelijke waarden.

De pseudo- R^2 -waarden drukken uit hoeveel van de variantie verklaard wordt door het model. De Cox en Snell pseudo- R^2 -waarde is in dit geval 0,094, de Nagelkerke-waarde is 0,108 en de McFadden-waarde is 0,049. Dat houdt in dat dit model hoogstens 10,8 procent van de variantie in de verschillende types van expertise verklaart en de resterende 89,2 procent verklaard moet worden door andere variabelen (plus *random errors*).

Uit de likelihood-ratio-tests⁵ (tabel 5) blijkt verder dat de variabele nieuwe partij statistisch significant is bij $p < 0,001$ en of iemand minister of staatssecretaris is bij $p < 0,01$. De variabele periode is niet significant (zie ook de bivariate analyses).

Een laatste punt van aandacht is dat de variabele 'functie' (minister of staatssecretaris) een significante invloed heeft op het model, zelfs wanneer andere variabelen zijn inbegrepen. Dat betekent dat de andere variabelen helpen bij het verklaren van de verschillende types van expertise, maar dat ze niet de verklarende kracht van de belangrijkste variabele opheffen.

TABEL 5. Likelihood ratio-tests.

Effect	Model fitting criteria	Likelihood ratio-tests		
	-2 Log Likelihood of reduced model	Chi-kwadraat	df	Sig.
Intercept	138,836	0,000	0	.
Functie	151,271	12,435	3	0,006
Periode	149,398	10,562	12	0,567
Nieuwe partij	159,754	20,918	3	0,000

Opmerking: De pseudo R^2 -squared waarden zijn als volgt: Cox en Snell 0,094, Nagelkerke 0,108 en McFadden 0,049.

7. Conclusie

Ministeriële expertise kan het beste beschouwd worden als een samengestelde individuele kwaliteit, met twee onafhankelijke dimensies: technische en politieke expertise. De gegevens over de (her)benoemingen van Nederlandse ministers en staatssecretarissen in de periode 1967-2015 geven aan, dat zowel de ministers als de staatssecretarissen veel technische en politieke expertise hebben, maar dat

staatssecretarissen relatief vaker technische expertise hebben en ministers relatief vaker politieke expertise. De complete buitenstaander (met een gebrek aan beide soorten expertise) is een vrij zeldzame figuur in beide functies. De verschillen tussen beide functies zijn statistisch significant en de effectgrootte is klein tot middelgroot.

Hoewel uit de theorie van de waakhond-staatssecretaris volgt dat politieke expertise vereist is om effectief te kunnen functioneren als een beoogde waakhond of blindengeleidehond, is er geen significant hogere frequentie van politieke expertise gevonden bij staatssecretarissen in het geval de staatssecretaris en de minister van verschillende partijen afkomstig zijn vergeleken met wanneer ze tot dezelfde partij behoren. Tijdens de periode van onderzoek waren er 39 staatssecretarissen die van een andere partij dan de minister waren, maar even zo goed politieke ervaring op nationaal niveau misten op het moment van de aanstelling.

Er zijn daarnaast twee andere variabelen getest die mogelijk invloed hebben op het type van expertise van een minister of staatssecretaris. De eerste hiervan is de recentheid van een kabinet. Hoewel de meeste literatuur over politisering refereert aan een toename van politieke expertise in de loop der tijd, ondersteunen de hier gebruikte data voor Nederland dat voor ministers noch staatssecretarissen. Er waren significante verschillen tussen de kabinetten wat betreft de politieke expertise van ministers, maar er is geen sprake van een trend.

De andere additionele hypothese was dat ministers en staatssecretarissen van relatief nieuwe partijen (die hoogstens zeven jaar bestonden op het moment van de benoeming) minder frequent politieke en technische deskundigheid bezaten. De data ondersteunden die hypothese als het gaat om de ministers (er waren statistisch significante verschillen tussen oudere en nieuwere partijen en de effectgrootte was groot), maar dat was niet het geval voor staatssecretarissen. Alle staatssecretarissen van nieuwe partijen hadden politieke en/of technische expertise. De meerderheid van de staatssecretarissen van nieuwe partijen waren bovendien 'pure' technocraten.

De multinomiale logistische regressieanalyse toont dat er een goede 'fit' is tussen de werkelijke gegevens en de waarden die op basis van het model worden voorspeld. De pseudo- R^2 Nagelkerke-waarde is 0,108, wat inhoudt dat dit model 10,8 procent van de variantie verklaart in de verschillende types van expertise. Of iemand een minister of staatssecretaris is, blijft daarnaast een significante invloed op het model hebben, zelfs wanneer andere variabelen worden inbegrepen.

De resultaten voor de Nederlandse casus komen slechts gedeeltelijk overeen met het onderzoek van Silveira naar staatssecretarissen in Portugal. Aan de ene kant is in beide landen een technische achtergrond een belangrijk onderdeel in de benoeming. Aan de andere kant bezat slechts 34,2 procent van de Portugese staatssecretarissen politieke ervaring, terwijl in Nederland niet minder dan 79 procent van de

staatssecretarissen die ervaring had. De resultaten van dit onderzoek komen beter overeen met de Spaanse casus, gezien het feit dat in beide landen de technische expertise de meest dominante rol speelt in het benoemingsproces, maar dat dit het belang van een politieke achtergrond niet ondermijnt.

Voor toekomstig onderzoek zou het relevant zijn om te kijken of deze resultaten te generaliseren zijn naar andere landen die staatssecretarissen hebben en om te onderzoeken wat het verschil met Portugal verklaart wat politieke expertise betreft. Aangezien er slechts 21 benoemingen waren van ministers en staatssecretarissen van relatief nieuwe partijen, zou het van waarde zijn om dit onderzoek te repliceren in een land met meer coalities waar nieuwere partijen in deelnamen. Tot slot nodigen de resultaten betreffende de waakhond-staatssecretarissen uit tot verder onderzoek, omdat deze in tegenspraak zijn met de theoretisch gefundeerde verwachting: politieke expertise blijkt geen absolute vereiste te zijn om iemand als waakhond-staatssecretaris te benoemen.

Noten

1. Met dank aan het Parlementair Documentatiecentrum (PDC) voor het gebruik van de data betreffende de biografieën en (her)benoemingen van Nederlandse ministers en staatssecretarissen en aan prof. dr. R.B. Andeweg en de (anonieme) reviewers voor hun nuttige commentaren op de eerdere versie van deze bijdrage.
2. Kuyper bedoelde met de politieke ministers de beheerders van de portefeuilles van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, Financiën en Justitie (Andeweg, 1990, p. 73).
3. Cramér's V is een maat voor associatie tussen variabelen op nominaal niveau.
4. Een van de drie regeringspartijen was Lijst Pim Fortuyn, die slechts vijf maanden bestond voordat ze in de coalitie kwam. Deze partij kon dan ook niet veel personen selecteren die zowel politieke als technische expertise bezaten. Slechts een derde van de benoemde ministers en staatssecretarissen was een politico-specialist en een zesde was een complete buitenstaander.
5. Een likelihood-ratio-test wordt gebruikt om de *goodness of fit* van twee modellen te vergelijken: het *null*-model en het alternatieve model.

Literatuur

- Alesina, A., & Tabellini, G. (2008). Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics*, 92(3), 426-447.
- Alexiadou, D., & Gunaydin, H. (2015). *Selecting the right minister: The appointments and policy effects of technocrat and expert ministers*. Paper presented at the Annual European Political Science Association Conference, Vienna, June 2015.
- Andeweg, R. B. (1990). *Ministers en ministerraad*. Den Haag: SDU.
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2009). *Governance and politics of the Netherlands*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bakema, W. E., & Secker, I. P. (1988). Ministerial expertise and the Dutch case. *European Journal of Political Research*, 16(2), 153-170.
- Bakema, W., & Secker, I. (1990). Vakbekwame ministers. In R. Andeweg (Ed.), *Ministers en ministerraad* (pp. 71-96). Den Haag: SDU.
- Beckman, L. (2006). The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy. *Scandinavian Political Studies*, 29(2), 111-129.
- Blondel, J. (1985). *Government ministers in the contemporary world*. London: Sage.
- Carroll, R., & Cox, G. W. (2012). Shadowing ministers monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220-236.
- Daalder, H. (1958). *The relation between Cabinet and Parliament in the Netherlands*. Paper presented to the International Political Science Association, Rome.
- Dowding, K., & Dumont, P. (2009). Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers. In K. Dowding, & P. Dumont (Eds.), *The selection of ministers in Europe; Hiring and firing* (pp. 1-20). London: Routledge.
- Fischer, J., Dowding, K., & Dumont, P. (2012). The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*, 33(5), 505-519.
- Groeneveld, H. A. (1989). *De staatssecretaris in Nederland, 1948-1988*. Deventer: Kluwer.
- King, A. (1975). Executives. *Handbook of Political Science*, 5, 173-256.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: DeBussy.
- Lipsmeyer, C. S., & Pierce, H. N. (2011). The eyes that bind: Junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. *The Journal of Politics*, 73(4), 1152-1164.
- Manow, P., & Zorn, H. (2004). *Office versus policy motives in portfolio allocation: The case of junior ministers* (No. 04/9). MPIfG Discussion Paper.
- Real-Dato, J., & Rodríguez-Teruel, J. (2016). Politicians, experts or both? Democratic delegation and junior ministers in Spain. *Acta Politica*, 51(4), 492-516.
- Secker, W. P. (1991). *Ministers in beeld: de sociale en functionele herkomst van de Nederlandse ministers (1848-1990)*. Leiden: DSWO Press.
- Silveira, P. (2016). To be or not to be a politician: Profile and governmental career of Portuguese junior ministers. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(40), 13-38.
- Voorhoeve, J. J. (1979). *Peace, profits and principles: A study of Dutch foreign policy*. The Hague: Nijhoff.