

Aan het pluche gekleefd?

*Aard en achtergrond van het aftreden van
individuele bewindslieden 1946-2009*

**Mark Bovens, Gijs Jan
Brandsma, Dick Thesingh
en Thierry Wever¹**

Mark Bovens en Gijs Jan Brandsma zijn respectievelijk als hoogleraar en post doc verbonden aan het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Dick Thesingh en Thierry Wever hebben gegevens voor dit artikel verzameld in het kader van hun afstudeeronderzoek binnen de masteropleiding Bestuur en Beleid in Utrecht.

Correspondentiegegevens:

Prof. dr. M.A.P. Bovens

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap
(USBO)

Bijlhouwerstraat 6

3511 ZC Utrecht

m.bovens@uu.nl

Samenvatting

Treden Nederlandse ministers en staatssecretarissen tegenwoordig minder snel af dan vroeger? Bij veel dreigende politieke crises of beleidsfiasco's komt het beeld naar boven dat bewindslieden hun verantwoordelijkheid ontlopen en plucheklevers zijn geworden. Het doel van deze bijdrage is tweeledig. In de eerste plaats wordt geïnventariseerd hoe vaak het voorkomt dat bewindspersonen individueel hun functie neerleggen en om welke redenen. Een krappe vijftien procent van de bewindspersonen blijkt zijn of haar functie individueel voortijdig te hebben neergelegd, waarvan ongeveer een derde gedwongen werd om het veld te ruimen. De meeste gedwongen aftredens vonden plaats in de kabinetten van Balkenende en Lubbers; vrijwel altijd omdat de Kamer of een regeringsfractie problemen had met het eigen optreden van de bewindspersoon en niet vanwege fouten van het ambtelijk apparaat. In de tweede plaats is gekeken naar factoren die de overlevingskansen van bewindspersonen positief of negatief beïnvloeden. Bewindspersonen zonder eerdere politieke ervaring in Den Haag hebben een 60% grotere kans om voortijdig te sneuvelen; bij

bewindslieden van nieuwe partijen is die kans zelfs meer dan dertien keer zo groot als bij ministers met kamerervaring. Ook bewindslieden van partijen die niet nodig zijn voor een parlementaire meerderheid sneuvelen eerder.

1 Bewindslieden als plucheklevers

Het is een vast ritueel in de verslaggeving rond politieke crises en fiasco's. De inkt van het onderzoeksrapport is nog niet droog of de betrokken minister of staatssecretaris krijgt de vraag voorgelegd of hij of zij gaat aftreden. De bewindspersoon antwoordt vrijwel altijd ontkenkend of ontwijkend, waarna de verslaggever de bal voor het inkoppen heeft. Bewindslieden zijn tegenwoordig te zeer gehecht aan het pluche en niet meer bereid om de verantwoordelijkheid te nemen wanneer er in de naam van de overheid iets misgaat, zo luidt al gauw de conclusie.

Veel politieke commentatoren vinden dat bewindslieden vaker zouden moeten aftreden. Voor hen is het opstappen van de politiek verantwoordelijke minister of staatssecretaris de logische consequentie in geval van overheidsfalen. Zonder de ultieme consequentie van het aftreden zou het stelsel

van de ministeriële verantwoordelijkheid niet goed functioneren. Wij gaan in deze bijdrage niet in op de staatsrechtelijke (on)juistheid van deze opvatting, maar beperken ons hier tot de feitelijke vraag hoe vaak het eigenlijk voorkomt dat bewindslieden aftreden.² Zijn Nederlandse ministers en staatssecretarissen tegenwoordig inderdaad ‘aan het pluche gekleefd’ en stapten ze vroeger wel vaker op?

Het populaire beeld van bewindslieden als plucheklevers is in het verleden onderbouwd door voormalig minister en bijzonder hoogleraar Ed van Thijn. Op basis van doctoraalonderzoek door studenten van een aantal geruchtmakende politieke affaires tijdens het eerste Paarse kabinet kwam hij tot de conclusie dat de Nederlandse democratie op nationaal niveau in veel opzichten tot een ‘sorry-democratie’ was verworden:

‘Tijdens een veelheid van hoog oplopende Kamerdebatten (...) wisten de bewindslieden van het kabinet-Kok toch telkens weer het vege lijf te redden. Geen van deze affaires (...) heeft tot het aftreden van een bewindspersoon geleid. Een simpele spijtbetuiging was in veel gevallen al toereikend om de Tweede Kamer (...) tot een milde stemming te bewegen.’ (Van Thijn e.a. 1998, 15)

Het beeld van de sorry-democratie – de term is oorspronkelijk van SP-fractie leider Jan Marijnissen – is sindsdien blijven hangen. Het suggereert dat er ooit, in de jaren vóór de Paarse kabinetten, een goede oude tijd was waarin bewindslieden veel vaker dan tegenwoordig bereid waren om af te treden.³

In dit artikel willen we nagaan of dat beeld klopt. We doen dat door de omvang, de aard en de achtergrond van alle individuele aftredens van alle nationale bewindslieden in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog in kaart te brengen. Het eerste deel van dit artikel heeft een inventariserend karakter. Om te beginnen gaan we na hoe vaak individuele bewindslieden tussentijds aftreden en waarom dat is. We maken daarbij onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen aftredens. Vervolgens richten we ons op de gedwongen aftredens en kijken we of daar trends in zijn te ontdekken – zijn er bijvoorbeeld verschillen door de jaren heen, hielden bewindslieden inderdaad vroeger vaker de eer aan zich zelf dan tegenwoordig, doen zich bij sommige kabinetten

of departementen meer gedwongen aftredens voor dan elders, hoe lang blijven bewindslieden eigenlijk zitten? Het tweede deel van dit artikel, vanaf paragraaf 6, is verklarend van aard. Op basis van de spaarzame literatuur die beschikbaar is, proberen we te achterhalen welke factoren het politieke overleven of sneuvelen van een bewindspersoon zouden kunnen verklaren.

2 Vrijwillige en gedwongen aftredens van individuele bewindslieden

Verreweg de meeste bewindslieden treden *collectief* af, wanneer het hele kabinet gezamenlijk zijn ontslag aanbiedt. Dat gebeurt meestal wanneer het kabinet aan het einde van zijn regeerperiode is. Soms treedt een heel kabinet tussentijds af, zoals Kok II na het bekendmaken van het rapport over Srebrenica; ook gebeurt het wel dat alle bewindslieden van één coalitiepartner tussentijds collectief hun ontslag aanbieden, zoals het D66-smaldeel in het kabinet-Balkenende II en de PvdA-bewindslieden in Balkenende IV. Over die collectieve aftredens gaat het hier niet. Dat zijn geen ministerscrises, maar kabinetscrisis met een eigen dynamiek en achtergrond die een aparte analyse verdienen. Hier zijn we vooral geïnteresseerd in de vraag of en waarom *individuele* bewindslieden tijdens de rit aftreden. We richten ons daarom uitsluitend op het tussentijdse aftreden van afzonderlijke ministers en staatssecretarissen.

Het tussentijdse aftreden van een individuele bewindspersoon is tegenwoordig vrijwel altijd voorpaginanieuws en een bron van speculatie en commentaar. In de moderne dramademocratie (Elchar dus 2002) is er een grote aandacht van media voor het persoonlijke in de politiek. Kleine persoonlijke drama's kunnen groot nieuws worden, zeker wanneer er sprake is van strijd en conflict. Lang niet alle tussentijdse aftredens van bewindslieden hebben echter te maken met politieke affaires of met het ontbreken van politiek vertrouwen. We maken bij onze analyse daarom onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen aftredens.

Zoals we zo dadelijk zullen zien, treden verreweg de meeste bewindslieden *vrijwillig* af. Net zoals in sommige andere landen is dat meestal omdat ze *elders een ambt gaan vervullen* (vergelijk Fischer, Kaiser en Rohlfing 2006; Dowding en Dumont 2009). Ministers van Buitenlandse Zaken worden nog wel eens secretaris-generaal van de NAVO, zoals De

Hoop Scheffer (CDA), of Europees commissaris, zoals Van den Broek (CDA). Andere bewindslieden worden nog tijdens hun ambtsperiode tot commissaris van de koningin of burgemeester benoemd, zoals Van Voorst tot Voorst (CDA) in Limburg, Cohen (PvdA) in Amsterdam en Aboutaleb (PvdA) in Rotterdam. Ook komt het vaak voor dat bewindslieden tussentijds aftreden omdat ze een andere post binnen het kabinet gaan vervullen – zo worden staatssecretarissen nog wel eens minister. Een enkele keer treden ze af omdat ze fractieleider in de Tweede Kamer worden – zoals bij staatssecretaris Rutte (VVD) het geval was. Vanaf het begin van de jaren zeventig tot halverwege de jaren tachtig traden bijvoorbeeld veel demissionaire bewindslieden na de verkiezingen af om zitting te nemen in de Tweede Kamer, omdat de Grondwet destijds die combinatie niet toestond.⁴

Een aantal bewindslieden is in het verleden tussentijds gestopt om *redenen van meer persoonlijke aard*. Vaak zijn dat gezondheidsredenen, of omdat men het ambt te zwaar vond en het niet kon combineren met het privéleven. Een voorbeeld van dat laatste is het aftreden van minister Brouwer (KVP) begin jaren zeventig. Sommige ministers, opvallend vaak trouwens op Binnenlandse Zaken, denk bijvoorbeeld aan Van Maarseveen (KVP), Rietkerk (VVD) en Dales (PvdA), stierven zelfs in het harnas.⁵

Vanuit dramatisch en politicologisch oogpunt zijn de *gedwongen* aftredens natuurlijk het interessantst. Een gedwongen aftreden kan de ultieme consequentie zijn van de politieke verantwoordelijkheid die een bewindspersoon tegenover het parlement heeft. Wij spreken hier van een *gedwongen aftreden als het aftreden van een bewindspersoon, expliciet of impliciet, een reactie is op een negatief oordeel – of de anticipatie daarvan – over het optreden van de bewindspersoon door het parlement, de coalitie, andere leden van het kabinet, of de eigen partij van de bewindspersoon*. Net als de vrijwillige aftredens komen de gedwongen aftredens in soorten en maten.

Regelmatig komt het voor dat bewindslieden moeten aftreden omdat ze *persoonlijk in opspraak zijn geraakt* en er twijfel is over hun persoonlijke integriteit of goede naam. Zo moest in een verleden minister Sydney van den Bergh (VVD) aftreden vanwege een verhouding met een nog niet gescheiden vrouw, minister Smallegenbroek (ARP) vanwege een verkeersovertreding, en staatssecre-

taris Evenhuis (VVD) vanwege dubieuze financiële transacties in de familiesfeer. Sommige staatssecretarissen, zoals Schwieterd (CDA), In 't Veld (PvdA) en Bijlhouw (LPF), zijn zeer kort na hun aantreden alweer afgetreden, omdat ze onvolledige of onjuiste informatie hadden gegeven over hun opleiding, nevenactiviteiten of verleden.

Andere bewindslieden moeten aftreden vanwege een *intern conflict binnen het kabinet*.⁶ Soms bieden individuele bewindslieden hun ontslag aan omdat zij zich niet kunnen verenigen met het kabinetsbeleid of omdat zij zich door de rest van het kabinet onvoldoende gesteund voelen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de ministers Kruisinga (CHU) en Andriessen (KVP) in de jaren zeventig en tot op zekere hoogte ook bij de ministers Apotheker (D66) en De Graaf (D66) in het meer recente verleden. Een enkele keer stappen bewindslieden op vanwege een conflict binnen de eigen ministersploeg, zoals de LPF-ministers Bormhoff en Heinsbroek in het najaar van 2002. Ook zijn er af en toe spanningen tussen staatssecretarissen en ministers die meestal leiden tot het vertrek van de eersten, zoals staatssecretaris Glastra van Loon (D66) van Justitie na een conflict met minister Van Agt (KVP) en staatssecretaris Nijs (VVD) van Onderwijs na een conflict met haar minister Van der Hoeven (CDA).

In weer andere gevallen treden bewindslieden af vanwege een echte of vermeende *vertrouwensbreuk*. Deze categorie is vanwege het beeld van de sorry-democratie het meest interessant. Hierbij gaat het immers om de vraag of een bewindspersoon naar eigen oordeel of naar dat van de Kamer nog wel voldoende politiek vertrouwen geniet. Binnen deze categorie zijn er verschillende varianten.⁷ Een bewindspersoon kan aftreden omdat hij of zij niet meer het volledige vertrouwen heeft van de eigen partij, zoals de staatssecretarissen Brokx (CDA) en Ter Veld (PvdA) en in 2008 minister Vogelaar (PvdA) overkwam. Maar het kan ook zijn dat een andere coalitiepartner geen vertrouwen meer heeft, of dat een meerderheid van de (nieuw gekozen) Tweede Kamer per motie impliciet het vertrouwen opzegt, zoals het geval was bij de demissionaire minister Hirsch Ballin (CDA) die in juni 1994 door de nieuwe Kamer gemaand werd zich niet meer te bemoeien met de organisatie van de nationale recherche na de IRT-affaire, of bij de demissionaire minister Verdonk (VVD) in 2006 vanwege haar weigering om

een generaal pardon voor illegalen af te kondigen (zij het dat Verdonk een groot deel van haar portefeuille opgaf en uiteindelijk in het demissionaire kabinet bleef zitten).⁸ Meestal zijn deze vertrouwensbreeken echter impliciet en houdt een bewindspersoon de eer aan zichzelf, en laat men het niet aankomen op een uitspraak van de Kamer of van een van de coalitiefracties. Recente voorbeelden hiervan zijn de aftredens van de ministers Donner (CDA) en Dekker (VVD) vanwege het verschijnen van het zeer kritische rapport van de Raad voor de Veiligheid over de brand in het detentiecentrum op Schiphol.

Of een aftreden vrijwillig of gedwongen is, is soms een kwestie van interpretatie. In enkele gevallen is nooit helemaal precies duidelijk geworden wat de eigenlijke reden van het aftreden was, zoals bij minister Apotheker (D66). Officieel trad hij in 1999 af omdat hij zich onvoldoende gesteund voelde door de rest van het kabinet bij zijn plannen voor de sanering van de varkenssector, maar vermoedelijk hebben persoonlijke redenen ook een rol gespeeld. Ook komt het een enkele keer voor dat een dreigende vertrouwensbreuk wordt afgewend door een minister of staatssecretaris een eervolle aftocht te bieden via een aftreden wegens gezondheidsredenen, zoals bij minister Van Rooy (KVP) begin jaren zestig het geval was.⁹

3 Dataverzameling en operationalisatie

Om dergelijke interpretatieverschillen zo veel mogelijk te objectiveren, hebben wij ons steeds gebaseerd op dezelfde bron, de database van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) van de Universiteit Leiden, waarin alle Nederlandse kabinetten en alle bewindslieden, met tamelijk uitgebreide biografische gegevens, staan gedocumenteerd.¹⁰ De verschillende redenen voor aftreden zijn waar nodig gecontroleerd en aangevuld aan de hand van krantenartikelen verschenen in het *NRC Handelsblad*.¹¹ Het volledige overzicht van alle tussentijds afgetreden bewindslieden en van de door ons als hoofdoorzaak genoteerde reden is weergegeven in bijlage 1, gerangschikt naar kabinet in de jaren 1946-2009.

Om te kunnen onderzoeken of er structurele patronen zijn in het aftreden van bewindslieden, hebben we een dataset gemaakt van alle ministers en staatssecretarissen die tussen 1946 en 2009 in functie zijn geweest, te beginnen bij het kabinet-Beel, tot en met het kabinet-Balkenende IV. Ook dit

is gebeurd op basis van de biografische gegevens van het PDC. Binnen deze dataset hebben we een subset gemaakt van alle bewindslieden die tussentijds zijn afgetreden. Van alle bewindspersonen is de datum van het Koninklijk Besluit (KB) waarbij ze zijn benoemd¹² en de datum van de formele acceptatie van hun ontslag door de Koningin, genoteerd.¹³ Vervolgens hebben we het aantal dagen berekend dat ieder in functie is geweest.

Zoals gezegd richten we ons niet op collectieve aftredens, waarbij het hele kabinet zijn ontslag aanbiedt. We hebben echter wel de individuele aftredens van leden van demissionaire kabinetten meegeteld. In ons land blijven demissionaire kabinetten weken en soms maanden in functie totdat er een nieuw kabinet is geformeerd. Het komt regelmatig voor dat individuele demissionaire bewindslieden vrijwillig of gedwongen opstappen. Dat kunnen soms zeer geopolitiseerde gebeurtenissen zijn, zoals het opstappen van de demissionaire ministers Hirsch Ballin en Van Thijn in de nasleep van de IRT-affaire, of van de ministers Donner en Dekker naar aanleiding van het onderzoeksrapport over de Schipholbrand.

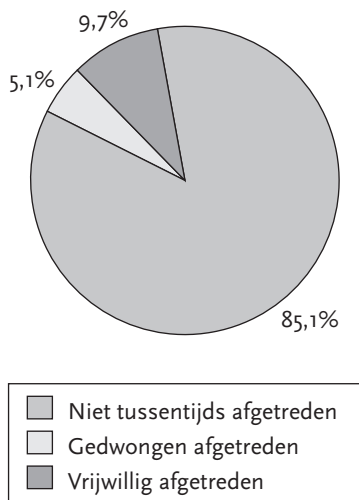
Van iedere bewindspersoon is een aantal persoonlijke gegevens verzameld, zoals de leeftijd op het moment van benoeming, geslacht, en parlementaire ervaring. Ook is een aantal gegevens verzameld over de politieke partij van de minister – het aantal zetels in de Tweede Kamer, of de partij nieuw was in parlement of kabinet (zoals DS70 en de LPF), en of de partij nodig was om het kabinet aan een meerderheid te helpen of niet. Ook is gekeken hoeveel moties van wantrouwen tegen de bewindspersoon zijn ingediend. Die laatste gegevens zijn ontleend aan de database van de Tweede Kamer.¹⁴ De gegevens hierover gaan echter slechts terug tot aan het kabinet-Van Agt II, dat aantrad in 1981.

4 Trends in het aftreden van bewindslieden 1946-2009

Het totaal aantal aftredens

Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot en met 2009 kende ons land 26 verschillende kabinetten, te beginnen bij Beel I dat aantrad in 1946, tot Balkenende IV dat werd beëdigd in 2007. Deze 26 kabinetten kenden in totaal 719 ministers en staatssecretarissen. Daarvan zijn er 107 tussentijds afgetreden. Ongeveer een derde (37) hiervan valt te

beschouwen als gedwongen aftredens en twee derde (70) als vrijwillig. Figuur 1 geeft de verhoudingen weer.



Figuur 1. Aftreden van bewindslieden 1946-2009

Figuur 1 laat zien dat slechts een klein deel van de bewindslieden voortijdig aftreedt en dat de meeste tussentijdse aftredens vrijwillig zijn. Ruim 85 procent zit de hele rit uit en nog eens 9,7 procent vertrekt vrijwillig vanwege een benoeming elders of om gezondheidsredenen. Iets meer dan 5 procent vertrekt min of meer gedwongen.

Van de 37 bewindslieden die sinds 1946 gedwongen zijn afgetreden, deden 16 dat vanwege een vertrouwensbreuk. In sommige van die gevallen nam een meerderheid van een van de Kamers een motie aan die als een uiting van wantrouwen kon worden beschouwd. Zo trad de staatssecretaris van Oorlog Kranenburg (PvdA) in 1958 af nadat de Eerste Kamer hem bij motie had verzocht zich op zijn positie te beraden vanwege de aanschaf van ondeugdelijke helmen voor de Landmacht. Eind mei 1994 trad minister van Justitie Hirsch Ballin (CDA) af, een dag nadat een meerderheid van de net nieuw verkozen Tweede Kamer een motie aan nam waarin ze hem verzocht de vormgeving van de nieuwe interregionale rekercheteams over te laten aan het nog te formeren kabinet. Dat de motie werd aangenomen was overigens deels toeval – het demissionaire kabinet was zijn parlementaire meerderheid kwijtgeraakt na de verkiezingen en bovendien was een deel van de CDA-fractie afwezig bij de stemming vanwege de

opnamen van het tv-programma Sterrenslag. Kort daarna – oog om oog, tand om tand – zag ook PvdA-minister Van Thijn van Binnenlandse Zaken zich genoodzaakt af te treden. In andere gevallen stapten bewindslieden op nadat er vanuit één of meer Kamers sterke kritiek op hun beleid was geuit. Zo trad minister van Oorlog Schokking (CHU) in 1950 af nadat diverse regeringsfracties in beide kamers aangaven weinig fiducia meer te hebben in zijn beleid. In 1996 trad staatssecretaris van Sociale Zaken Linschoten (VVD) af nadat er in de Tweede Kamer zeer ernstige kritiek was over zijn benoemingenbeleid bij het College van Toezicht Sociale Verzekeringen. In sommige gevallen was het vooral de eigen partij die aangaf geen vertrouwen meer te hebben, zoals staatssecretaris Brox van Volkshuisvesting (CDA), die in 1986 aftrad nadat een amicebrief aan hem van fractievoorzitter De Vries was uitgelekt – boze tongen zeggen door hemzelf –, waaruit bleek dat de laatste vreesde dat de op handen zijnde parlementaire enquête naar het volkshuisvestingsbeleid zijn functioneren ernstig zou belemmeren.

Nog eens veertien bewindslieden traden af vanwege een conflict binnen het eigen departement, zoals de reeds genoemde staatssecretarissen Glastra van Loon en Nijs, of binnen het kabinet. Een sappig voorbeeld van het laatste zijn de LPF-ministers Bomhoff en Heinsbroek die in oktober 2002 aftraden wegens grote onderlinge spanningen. Zo ergerde Heinsbroek zich openlijk aan Bomhoff die als vice-premier zijn collega-ministers van de LPF met een belletje tot zwijgen bracht als ze te lang spraken en noemde Bomhoff op zijn beurt Heinsbroek een ‘lawaaipapegaa’.

Een zevental bewindslieden trad af omdat ze persoonlijk in opspraak waren geraakt. Dit zijn veelal de meest smeuge affaires voor de parlementaire pers. We noemden al het opstappen van Sydney van den Berg die in 1959 aftrad omdat hij een verhouding had met een getrouwde vrouw. Andere voorbeelden zijn staatssecretaris van Defensie Schwieterd (VVD), die na drie dagen moest aftreden nadat bleek dat hij ten onrechte op zijn curriculum vitae had vermeld dat hij doctorandus in de politieke wetenschappen was en dat hij het tijdens zijn diensttijd tot luitenant had gebracht; en minister van Binnenlandse Zaken Peper (PvdA) die in 2000 aftrad vanwege een rapport over vermeend buitensporig declaratiegedrag ten tijde van zijn burgemeesterschap van Rotterdam.

Tabel 1. Aftredens per kabinet, 1946-2009

	1946-48 Beel 1	1948-51 Drees 1	1951-52 Drees 2	1952-56 Drees 3	1956-58 Drees 4	1958-59 Beel 2	1959-63 De Quay
Geen aftreden	14 73,7%	22 84,6%	21 91,3%	20 83,3%	21 84,0%	14 100,0%	24 85,7%
Vrijwillig aftreden	3 15,8%	2 7,7%	2 8,7%	3 12,5%	3 12,0%	0 0,0%	2 7,1%
Gedwongen aftreden	2 10,5%	2 7,7%	0 0,0%	1 4,2%	1 4,0%	0 0,0%	2 7,1%
N	19	26	23	24	25	14	28
	1963-65 Marijnen	1965-66 Cals	1966-67 Zijlstra	1967-71 De Jong	1971-72 Biesheuvel 1	1972-73 Biesheuvel 2	1973-77 Den Uyl
Geen aftreden	25 100,0%	27 93,1%	21 100,0%	26 96,3%	28 100,0%	18 72,0%	23 59,0%
Vrijwillig aftreden	0 0,0%	1 3,4%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	6 24,0%	15 38,5%
Gedwongen aftreden	0 0,0%	1 3,4%	0 0,0%	1 3,7%	0 0,0%	1 4,0%	1 2,6%
N	25	29	21	27	28	25	39
	1977-81 Van Agt 1	1981-82 Van Agt 2	1982 Van Agt 3	1982-86 Lubbers 1	1986-89 Lubbers 2	1989-94 Lubbers 3	1994-98 Kok 1
Geen aftreden	27 71,1%	32 100,0%	22 100,0%	30 93,8%	22 68,8%	19 54,3%	26 96,3%
Vrijwillig aftreden	8 21,1%	0 0,0%	0 0,0%	1 3,1%	5 15,6%	11 31,4%	0 0,0%
Gedwongen aftreden	3 7,9%	0 0,0%	0 0,0%	1 3,1%	5 15,6%	5 14,3%	1 3,7%
N	38	32	22	32	32	35	27
	1998-2002 Kok 2	2002-03 Balkenende 1	2003-06 Balkenende 2	2006-07 Balkenende 3	2007-10 Balkenende 4	Totaal	
Geen aftreden	29 85,3%	25 86,2%	26 86,7%	23 92,0%	27 90,0%	612 85,1%	
Vrijwillig aftreden	4 11,8%	0 0,0%	2 6,7%	0 0,0%	2 6,7%	70 9,7%	
Gedwongen aftreden	1 2,9%	4 13,8%	2 6,7%	2 8,0%	1 3,3%	37 5,1%	
Totaal	34	29	30	25	30	719	

Aftreden door de jaren heen

We hebben vervolgens gekeken of er vroeger meer bewindslieden aftraden dan tegenwoordig. Is het zo dat bewindslieden vroeger minder aan het pluचे zaten gekleefd? Tabel 1 laat zien dat er flinke

schommelingen zijn in het aantal bewindslieden dat per kabinet aftreedt. In de eerste naoorlogse jaren, tijdens het kabinet-Beel en het kabinet-Drees, treden er relatief veel bewindslieden af. Er doen zich verschillende conflicten binnen het ka-

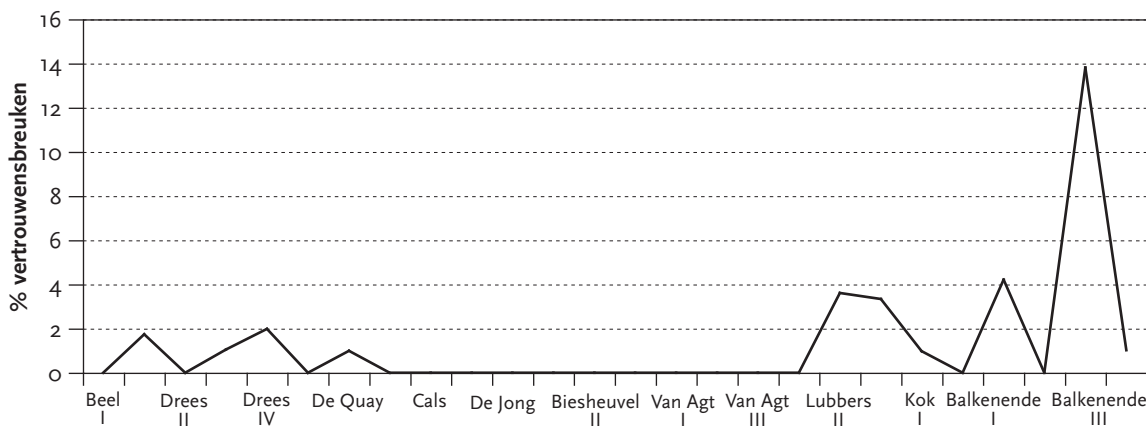
binet voor vanwege de kwestie Indonesië. Ook zijn er aftredens wegens persoonlijke redenen en vanwege het aanvaarden van andere functies. Daarna, in de jaren zestig, vallen er wel hele kabinetten, maar treden afzonderlijke ministers nauwelijks af. Van het kabinet-Marijnen tot en met het eerste kabinet-Biesheuvel treden er in totaal maar drie bewindslieden tussentijds af. Dat wordt anders in de jaren zeventig. Tijdens de kabinetten van Biesheuvel, Den Uyl en Van Agt zijn er relatief zeer veel wisselingen. Dat komt soms door een intern conflict, maar vooral ook omdat veel bewindslieden andere functies aanvaarden. Dat gebeurt overigens vaak pas nadat het kabinet demissionair is geworden en er de voor die tijd kenmerkende langdurige kabinetsformaties volgen. Veel bewindslieden nemen dan ontslag om zitting in de Kamer te kunnen nemen.

In de jaren tachtig is het aanvankelijk zeer rustig, maar onder het tweede en derde kabinet-Lubbers zijn er opnieuw veel wisselingen, soms ook vanwege vertrouwensbreuken en persoonlijke redenen. De kabinetten-Lubbers contrasteren vervolgens sterk met de kabinetten-Kok die een groot deel van de jaren negentig beslaan. Onder Kok I en II treden er vrijwel geen bewindslieden af. Dat wordt anders na de eeuwwisseling tijdens de turbulente periode van de kabinetten-Balkenende. Geen van die kabinetten haalde de eindstreep en er treden onder Balkenende relatief veel ministers af, vaak ook vanwege conflicten of vertrouwensbreuken.

Aftreden wegens vertrouwensbreuken

We hebben afzonderlijk gekeken naar de aftredens wegens (gepercipieerde) vertrouwensbreuken met de meerderheid van de Kamer of met een regeringsfractie. Dit is immers de categorie aftredens die direct relevant is vanwege de vraag of er tegenwoordig sprake is van een sorry-democratie waarin bewindslieden met falen weggelaten worden wanneer zij zich tegenover de Kamer verontschuldigen. In grafiek 1 is deze categorie apart weergegeven en afgezet tegen de zittingsperiode van elk kabinet. Sommige kabinetten zitten maar heel kort, terwijl andere de volledige rit van vier jaar uitzitten. Om een goed beeld te krijgen van de mate van aftreden is het aantal vertrouwensbreuken daarom gerelateerd aan het aantal zittingsdagen per kabinet.

Uit de grafiek valt op dat de vertrouwensbreuken zeer ongelijk over de naoorlogse kabinetten zijn verdeeld. Kort na de oorlog zijn er enkele vertrouwensbreuken, zoals in geval van Schokking en Kranenburg. Daarna blijft het bijna twee decennia stil. Pas vanaf de jaren tachtig doen zich weer vertrouwensbreuken voor. Deze zijn voor een belangrijk deel – bijna de helft van het totaal – voor rekening van de kabinetten-Lubbers. We noemden al staatssecretaris Brokx en de ministers Hirsch Ballin en Van Thijn. De nasleep van de paspoortaffaire leidt uiteindelijk tot het aftreden van Minister Van Eekelen (VVD), tijdens zijn aftreden minister van Defensie, maar voorheen van Buitenlandse Zaken, en in diens kielzog tot het aftreden van de staatssecretaris van Buiten-



Grafiek 1. Aantal vertrouwensbreuken, uitgesplitst naar kabinetsperiode

landse Zaken, Van der Linden (CDA). Enkele jaren later trad landbouwminister Braks (CDA) af, omdat de PvdA-fractie geen vertrouwen meer had in zijn beleid om de visfraude tegen te gaan. Diezelfde fractie had enkele jaren later ook geen vertrouwen meer in het politieke functioneren van haar eigen staatssecretaris Ter Veld van Sociale Zaken en dwong haar tot opstapen.

Opvallend is vervolgens dat onder de twee langdurige paarse kabinetten-Kok zich nauwelijks vertrouwensbreuken voordoen. Alleen staatssecretaris Linschoten (VVD) moest aftreden vanwege de affaire rond het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV-affaire). In vergelijking met de voorafgaande periode onder Lubbers – maar zeker niet in vergelijking met eerdere kabinetten in de jaren zestig en zeventig – is er dus inderdaad sprake van een zeer geringe mate van aftreden. Dat verandert overigens snel na de eeuwwisseling. Niet alleen treden, te beginnen bij Kok II, alle kabinetten voortijdig af, ook het aantal vertrouwensbreuken neemt weer toe. Het kabinet-Balkenende I verliest minister Korthals (VVD) in de nasleep van de Bouwfraude-enquête. Hem wordt verweten in het vorige kabinet als minister van Justitie de Kamer onvoldoende te hebben geïnformeerd over een schikking in een fraudezaak rondom de Schipholtunnel. Het demissionaire kabinet-Balkenende III verliest vervolgens in de loop van 2006 de ministers Donner en Dekker en ontnemt minister Verdonk een groot deel van haar portefeuille. Dat laatste gebeurde nadat een meerderheid van de nieuw verkozen Kamer een motie van afkeuring tegen minister Verdonk heeft aangenomen. In Balkenende IV stapt minister Vogelaar op nadat de top van de PvdA het vertrouwen in haar heeft opgezegd.

Aftreden vanwege fouten ambtelijk apparaat

Van Thijn maakte zich met name zorgen over de verwatering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat. Het kwam in de door hem onderzochte periode niet voor dat een bewindspersoon aftrad omdat hij of zij de verantwoordelijkheid nam voor de fouten die door het ambtelijk apparaat zijn gemaakt.

De verantwoordelijkheid voor het ambtelijke apparaat is tegenwoordig een belangrijk onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid (Van den Berg 1989; Visser 2008, 211; Bovend'Eert en Kummeling

2010, 283-298). Op de vraag in hoeverre een bewindspersoon het optreden van zijn ondergeschikte ambtenaren kan worden aangerekend, geeft het staatsrecht echter geen antwoord. Dat is een politiek oordeel dat valt onder de ongeschreven vertrouwensregel. De kernvraag is immers of de minister nog wel het vertrouwen van de Kamer heeft. Het is aan de minister zelf en uiteindelijk aan de meerderheid van de Kamer om te beslissen of de minister moet heengaan. Bij die beslissing speelt politieke opportuniteit een grote rol.

In het verleden is wel geprobeerd nadere invulling te geven aan dit onderdeel van de vertrouwensregel (Bovens, 't Hart en van Twist 2007, 363-366). Een milde invulling is de 'Den Uyl-doctrine'. In 1976 stelde toenmalig premier Den Uyl dat bewindlieden geen verwijt mag worden gemaakt vanwege de fouten van ambtenaren, en dus mogen blijven zitten, wanneer zij in grote lijnen aan hun ambtenaren duidelijk hebben gemaakt wat hun beleid is, zij van tijd tot tijd zijn nagegaan of hun ambtenaren die richtlijnen navolgen en geschikte maatregelen hebben genomen als dat laatste niet gebeurde. De meest strenge invulling is de zogenaamde 'Carrington-doctrine'. Deze houdt in dat een minister of staatssecretaris dient af te treden wanneer ondergeschikte ambtelijke diensten grove fouten maken, zelfs wanneer hem- of haarzelf geen enkele blaam treft.

Een inhoudelijke analyse van de vertrouwensbreuken laat zien dat het vrijwel nooit voorkomt dat de Carrington-doctrine wordt toegepast. Sinds 1945 is vrijwel nooit een bewindspersoon afgetreden enkel en alleen vanwege de fouten die door ambtelijke diensten zijn gemaakt. Vrijwel altijd treden ministers af omdat (een meerderheid van) de Kamer of een regeringsfractie problemen heeft met het eigen optreden van de bewindspersoon. Het verwijt is bijvoorbeeld, zoals bij Schokking, dat de minister zelf niet doortastend genoeg optreedt. Of het verwijt is dat de bewindspersoon afwezig is in de Kamer bij een belangrijke interpellatie (Kranenburg bij de Helmen-affaire), de Kamer onjuist heeft geïnformeerd (Van der Linden in de Paspoort-affaire), de verkeerde personen heeft benoemd (Linschoten in de CTSV-affaire), of omdat een meerderheid van de Kamer er geen vertrouwen meer in heeft dat de minister krachtadig leiding kan geven (Hirsch Ballin na de IRT-enquête). Altijd was er dus een relatie met het persoonlijk optreden – datzelfde geldt overigens

ook voor het Verenigd Koninkrijk, ook daar wordt de Carrington-doctrine vrijwel nooit toegepast (Turpin 1994, 432). Als ministers en staatssecretarissen in ons land al aftreden vanwege het falen van ambtelijke diensten, dan is dat altijd mede omdat zij zelf ook fouten hadden gemaakt. In feite hanteert de Kamer dus vrijwel altijd de Den Uyl-doctrine.

Hierop is slechts één uitzondering: het aftreden van de ministers Dekker en Donner in september 2006 naar aanleiding van de brand in het cellencomplex voor uitgeprocedeerde asielzoekers op Schiphol waarbij elf doden vielen. Nu zou je misschien voor minister Donner van Justitie nog kunnen volhouden dat hij directe bemoeienis heeft gehad met het versneld in gang zetten van de bouw van de detentiecentra en dus ook een zekere persoonlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid had voor het creëren van de context waarbinnen de fouten van het personeel konden ontstaan – al gebeurde dat dan onder grote druk van de Kamer. Voor minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) gold dat in ieder geval niet. Haar trof geen directe blaam voor de manier waarop de Rijksgebouwendienst is omgegaan met de brandveiligheidstoetsing. Het aftreden van Donner en Dekker was in zekere zin een unicum in de Nederlandse politieke geschiedenis; voor het eerst werd, zij het impliciet, de Carrington-doctrine gevolgd: ook als een minister geen directe blaam treft, dient hij of zij toch af te treden bij grote fouten van het ambtelijk apparaat.

Aftreden per departement

We hebben ook nog apart gekeken naar de departementale achtergrond van bewindslieden die voortijdig en onvrijwillig moesten vertrekken. Is het nu zo dat bewindslieden op sommige departementen eerder in moeilijkheden komen dan elders, bijvoorbeeld vanwege de politieke gevoeligheid van de dossiers? We hebben daarbij alleen gekeken naar de aftredens vanwege vertrouwensbreuken of interne conflicten – persoonlijke opspraak heeft immers meestal niets met het departement of de beleidsdossiers te maken. Tabel 2 geeft een overzicht van de uitkomsten, waarbij het aantal aftredens ook is gerelateerd aan het totale aantal bewindslieden dat het departement na de oorlog heeft gekend (vandaar dat hetzelfde aantal aftredens niet altijd hetzelfde percentage oplevert).

We zien een zeer gemengd beeld waarbij bewindslieden op Defensie relatief vaak moeten aftreden. De meeste van deze gevallen dateren overigens uit de late jaren veertig en vijftig, toen Defensie, vanwege de politionele acties in Indonesië en het begin van de Koude Oorlog, een hoge politieke prioriteit had. De laatste twee decennia hebben bewindslieden op Justitie het relatief moeilijk. Naast Hirsch Ballin en Donner, is in feite ook Korthals afgetreden vanwege zijn ministerschap op Justitie (al zat hij toen al op Defensie) en hebben de ministers Sorgdrager en Verdonk de eindstreep slechts met grote moeite gehaald. Op Verkeer en Waterstaat daarentegen is tot nu toe nog nooit iemand gedwongen tot aftreden.

Tabel 2. Vertrouwensbreuken en conflicten per departement 1949-2009

Departement	Aantal vertrouwensbreuken en interne conflicten	Percentage
Algemene Zaken	0	0,0%
Buitenlandse Zaken	1	2,0%
Justitie	3	6,5%
Binnenlandse Zaken	2	3,3%
Onderwijs	1	1,4%
Financiën	2	4,0%
Defensie	7	8,6%
Volksgesondheid	1	2,2%
Volkshuisvesting	3	6,7%
Verkeer en Waterstaat	0	0,0%
Economische Zaken	2	3,3%
Landbouw	2	5,7%
Sociale Zaken	4	5,9%
Minister zonder portefeuille	2	5,0%

5 Wat is de sneuvelkans van bewindslieden?

Hoe lang zitten bewindslieden op het pluche? We hebben dit eerst bekeken voor alle 719 bewindslieden die ons land heeft gekend tussen 1946 en 2009. De gemiddelde ambtstermijn van een minister of staatssecretaris in ons land is in die periode 805 dagen, ruim twee jaar dus. Staatssecretaris Bijlhout van de LPF heeft tot nu toe de kortste loopbaan. Zij trad aan als lid van het kabinet-Balkenende I op de middag van 22 juli 2002 en moest 9 uur later alweer

aftreden¹⁵ toen RTL Nieuws foto's uit 1983 publiceerde waarop zij poseerde in het uniform van de militie van Desi Bouterse, terwijl zij tot dan toe nadrukkelijk had ontkend dat zij na de decembermoorden van 1982 in Suriname nog lid was geweest van die militie. Minister Hirsch Ballin, aan de andere kant, trad in mei 1994 pas af nadat hij ruim viereneenhalf jaar in functie was geweest.

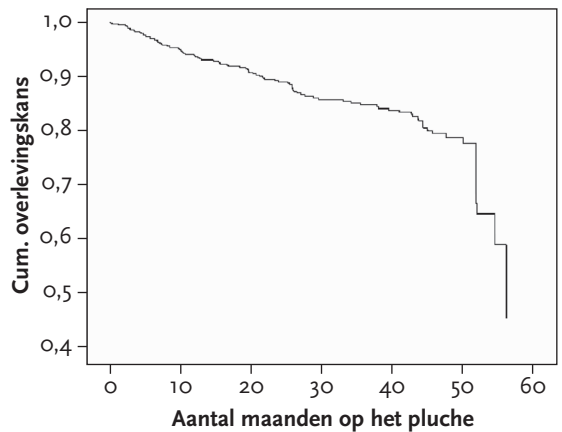
Een volgende vraag is wat de houdbaarheidsdatum van de gemiddelde bewindspersoon is. Vanaf welk moment neemt de kans sterk toe dat bewindslieden opstappen? Om dit te berekenen hebben we een zogenaamde 'overlevingsanalyse' (*survival analysis*) uitgevoerd. Bij deze statistische analyse wordt alle informatie over de duur van de afhankelijke variabele – in ons geval de lengte van de ambtstermijn van een bewindspersoon – in twee categorieën opgedeeld: de tijd die het duurt tot er een plotselinge gebeurtenis optreedt (in ons geval: het tussentijdse aftreden) óf de tijd tot het meten ophoudt (in ons geval het aftreden van het kabinet als geheel). Vervolgens wordt al deze informatie geaggregeerd en wordt de *sneuwelkans* (*hazard ratio*) voor alle bewindslieden berekend – voor elk punt in de tijd wordt berekend hoe groot de kans is dat een individuele bewindspersoon voortijdig aftreedt.

Een dergelijke overlevingsanalyse is met name relevant omdat niet alle kabinetten even lang zitten; de meeste kabinetten maken niet eens de volle vier jaar vol. Dat beïnvloedt natuurlijk de sneuwelkansen van individuele bewindslieden. Als een voltallig kabinet al na twee jaar valt, dan zullen we nooit weten of een individuele bewindspersoon de hele ambtstermijn had afgemaakt als het kabinet in het zadel was gebleven. Je mag verwachten dat de kans toeneemt dat individuele bewindslieden tussentijds opstappen naarmate kabinetten langer zitten. Daarom dient niet alleen het tijdstip van het tussentijdse aftreden, maar ook de lengte van de zittingstermijn van het hele kabinet in de analyse te worden meegenomen.

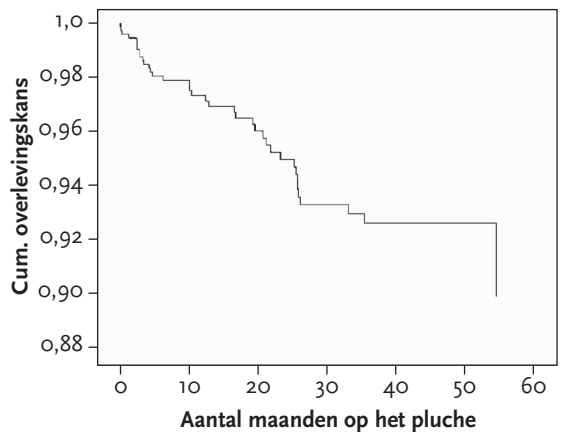
Figuur 2 laat zien wat de cumulatieve overlevingskansen van individuele bewindslieden is op basis van alle aftredens. De horizontale as geeft het tijdsverloop aan en de verticale as de kans dat een bewindspersoon zijn post behoudt.

De lijn in figuur 2 geeft aan hoe groot de kans is dat een individuele minister of staatssecretaris in functie blijft. De eerste vijftig maanden van de

ambtstermijn, de normale zittingstermijn van een kabinet, verlopen redelijk stabiel. Elke dag wordt de kans op vertrek iets groter, maar het verval gaat heel geleidelijk. De kans dat een bewindspersoon de volgende dag nog op zijn post zit gaat van 100% aan het begin van een kabinetsperiode naar 80% aan het einde van de reguliere zittingstermijn van vier jaar. Dat betekent dat er een kans van één op vijf is dat een individuele bewindspersoon het einde van de reguliere kabinetsperiode niet haalt.¹⁶ Na afloop van de reguliere termijn neemt de overlevingskans snel af; dan verlaten veel bewindslieden het demissionaire kabinet, dat meestal nog even aanblijft tot er een nieuw kabinet aantreedt.



Figuur 2. Overlevingskans voor alle aftredens, 1946-2009



Figuur 3. Overlevingskansen voor gedwongen aftredens, 1946-2009

Figuur 2 is gebaseerd op alle vormen van tussentijds vertrek en gaat dus zowel over de bewindslieden die vrijwillig vertrekken, bijvoorbeeld omdat ze elders zijn benoemd, als over de bewindslieden die gedwongen moeten aftreden. Met het oog op de vraag hoe groot de kans is dat een bewindspersoon sneuvelt, zijn de laatste aftredens natuurlijk het meest relevant. In figuur 3 is daarom berekend wat de kansen zijn dat iemand gedwongen moet aftreden.

In vergelijking met de vorige figuur is het verloop minder gelijkmatig. Dat komt deels door het kleinere aantal – het gaat immers maar om 37 aftredens over de hele periode. Toch valt op dat het verloop duidelijk anders is. De lijn eindigt na vier jaar op 93 procent. Dat betekent dat de kans om binnen vier jaar politiek te sneuvelen slechts 7 procent is.¹⁷ In de tweede plaats ziet het patroon er ook anders uit. Terwijl de overlevingskansen voor alle soorten aftredens geleidelijk aan afnemen tot aan het einde van de kabinetsperiode, is dat voor de gedwongen aftredens alleen zo tot ongeveer halverwege de ambtsperiode. Er is een wat sterkere daling rond de 24 maanden, maar daarna nemen de overlevingskansen nauwelijks meer af en na drie jaar blijven ze praktisch gelijk. De scherpe daling na 55 maanden komt geheel voor rekening van het (demissionaire) kabinet-Lubbers III, dat een recordlange zittingsduur had en in zijn nadagen nog minister Hirsch Ballin zag sneuvelen.¹⁸

Kabinetten die de volle vier jaar uitzitten, lopen dus wel de nodige kans om in hun nadagen bewindslieden te verliezen vanwege een vertrek naar andere functies, maar de kans dat bewindslieden in de nadagen van zulke kabinetten moeten opstappen is zeer gering. Na een jaar of drie sneuvelen er nauwelijks meer bewindslieden in dergelijke robuuste kabinetten.

6 Waarom sneuvelen bewindslieden?

Hoe komt het eigenlijk dat sommige bewindslieden het einde van de rit niet halen en andere wel? Elke casus heeft natuurlijke unieke kenmerken, maar zijn er misschien ook meer structurele factoren die kunnen verklaren waarom bewindslieden sneuvelen? Heeft het te maken met hun persoonlijke achtergrond of met partijpolitiek? In de literatuur is zeer weinig informatie beschikbaar over de overlevingskansen van individuele ministers – in

ieder geval te weinig om daadwerkelijk te kunnen spreken van theorie (zie bijvoorbeeld Dowding e.a. 2009 voor een bundeling van eerste bevindingen uit Europese landen). Hoe specifiek sommige bevindingen ook zijn voor bepaalde landen, toch bieden sommige daarvan wel aanknopingspunten voor de Nederlandse situatie. We hebben een aantal factoren, sommige persoons-, andere contextgebonden, nader geanalyseerd om te zien wat hun verklarende kracht is. We zullen eerst hypotheses formuleren en vervolgens nagaan of ze houdbaar zijn of niet. We beperken ons daarbij tot de gedwongen aftredens.

Persoonlijke achtergrond

Er is nog maar weinig internationale literatuur die het gedwongen aftreden van ministers tracht te verklaren. Een van de meest relevante artikelen is van Berlinski e.a. (2007) die de sneuvelkansen van ministers in het Verenigd Koninkrijk trachten te verklaren voor de periode 1945-1997. Zij vonden dat sommige persoonlijke kenmerken van invloed zijn op de sneuvelkans van Britse bewindslieden. In het Verenigd Koninkrijk lopen mannelijke bewindslieden een grotere kans om op te moeten stappen dan vrouwelijke, oudere meer dan jongere, en *junior-ministers* meer dan 'echte' ministers. Ook nam de sneuvelkans toe als ministers al in een eerder kabinet hadden gezeten en, ten slotte, als ze geen opleiding aan een *public school* of in Oxbridge hadden genoten (Berlinski, Dewan en Dowding 2007). Die laatste factor laat zich niet goed vertalen naar de Nederlandse situatie. Wij kennen geen eliteopleidingen met hun *debating clubs* en *old boys*-netwerken. Wij hebben daarom op basis hiervan de volgende vier toetsbare hypotheses geformuleerd.

- H1. Mannelijke bewindslieden hebben een grotere sneuvelkans dan vrouwelijke bewindslieden.
- H2. Oudere bewindslieden hebben een grotere sneuvelkans dan jongere bewindslieden.
- H3. Staatssecretarissen hebben een grotere sneuvelkans dan ministers.
- H4. Bewindslieden met eerdere kabinetservaring hebben een grotere sneuvelkans dan nieuwelingen.

Parlementaire ervaring

Nederlandse bewindslieden leren het politieke handwerk niet op de *debating clubs* van Eton en Oxford,

zoals veel van hun Britse collega's. Nederlandse bewindslieden zijn, anders dan hun Britse collega's, ook geen lid van het parlement. Vanouds worden in Nederland veel bewindslieden bovendien van buiten het parlement gerekruteerd (Bakema en Secker 1990). Het gevolg hiervan is dat veel bewindslieden in Nederland nauwelijks parlementaire ervaring hebben. Zij leren het politieke handwerk – de politiek met een 'kleine p' zoals minister Hans Wijers dat ooit misprijzend noemde – vaak pas als ze aan het begin van hun loopbaan in de Kamer moeten optreden. Dat gebrek aan parlementaire ervaring kan mogelijk bijdragen aan de kans om te moeten aftreden. Ministers van buiten hebben geen netwerk in het parlement en hebben wellicht meer moeite om de formele en informele regels van het politieke spel in de vingers te krijgen. We verwachten daarom dat parlementaire ervaring de overlevingskansen van bewindslieden zal vergroten – iets dat in de hiervoor genoemde Engelse situatie niet is onderzocht.

H5. Bewindslieden zonder parlementaire ervaring hebben een grotere sneuvelkans.

Moties van wantrouwen

Het komt vrijwel nooit voor dat net benoemde bewindslieden moeten aftreden vanwege een vertrouwensbreuk. Nieuw benoemde ministers krijgen vrijwel altijd het voordeel van de twijfel. Een mogelijke verklaring hiervoor is wat je de 'krediettheorie' zou kunnen noemen: elke bewindspersoon krijgt bij aantreden een denkbeeldige kaart met daarop een zeker bedrag aan politiek krediet. In de loop van elke politieke carrière doen zich incidenten en affaires voor en elk incident kost de bewindspersoon politiek krediet. Op een gegeven moment is de maat vol en is het krediet, bij de Kamer of bij de eigen fractie, op (Berlinski e.a. 2009, 69; Fischer e.a. 2006, 710). De bewindspersoon is dan aangeschoten wild en slechts een klein incident kan voldoende zijn om hem of haar ten val te brengen. Deze theorie valt te testen door te kijken naar het aantal moties van wantrouwen dat tegen een bewindspersoon is ingediend.¹⁹ Naarmate het aantal toeneemt, mag je verwachten dat zijn of haar politieke krediet afneemt en dat de kans groter wordt dat hij of zij sneuvelt.²⁰ Onderzoek in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk laat bijvoorbeeld zien dat ministers daar meestal aftreden na de eerste of tweede motie van wantrou-

wen, hoewel er ook ministers zijn die pas struikelen over de zevende (Fischer e.a. 2006, 712; Berlinski, Dewan en Dowding 2010).

H6. Naarmate het aantal moties van wantrouwen tegen individuele bewindslieden toeneemt, neemt hun sneuvelkans ook toe.

Partijpolitiek

Nederlandse kabinetten bestaan altijd uit coalities van meerdere partijen. Het wegsturen van bewindslieden heeft daarom altijd ook een partijpolitieke kant. Er is altijd het risico dat de partij van de minister zich uit de coalitie terugtrekt. Zwakke ministers mogen daarom soms toch aanblijven als ze belangrijk zijn voor een van de coalitiepartijen. Omgekeerd zou je mogen verwachten dat partijloze bewindslieden – die met name na de oorlog nog af en toe voorkwamen – of bewindslieden van partijen die niet direct noodzakelijk zijn om het kabinet aan een parlementaire meerderheid te helpen, eerder zullen worden geofferd. Hoewel deze redenering wel in de literatuur terug te vinden is (bijvoorbeeld Lijphart 1999, 136; Dowding e.a. 2009, 13), is deze nog nooit empirisch onderzocht.

Daarnaast is het een paar keer voorgekomen dat een net opgerichte partij een verkiezingsoverwinning behaalde en tot het kabinet toetrad. Voorbeelden hiervan zijn DS70 in het kabinet-Biesheuvel en de LPF in het kabinet-Balkenende I. Je mag verwachten dat dergelijke nieuwkomers in parlement en regering meer brokken zullen maken dan de gevestigde bestuurderspartijen en dat hun bewindslieden een grotere kans lopen te moeten aftreden omdat hun interne partijorganisatie nog niet op orde is.

H7. Partijloze bewindslieden en bewindslieden van partijen die niet nodig zijn voor een parlementaire meerderheid hebben een grotere sneuvelkans.

H8. Bewindslieden van nieuwe parlementaire partijen hebben een grotere sneuvelkans.

Ontzuiling

Het begin van de door ons onderzochte periode viel samen met de hoogtijdagen van de verzuiling. Een van de kenmerken van de pacificatiepolitiek was depolitisering en de daaruit voortvloeiende neiging om politiek vooral zakelijk en technisch te benaderen. Dat leidde ertoe dat veel bewinds-

lieden, met name op de vakdepartementen, van buiten de politiek werden gerekruteerd (Lijphart 1967). Vanaf de jaren zestig gaat dit veranderen en bestaat de meerderheid van de bewindslieden niet meer uit externe deskundigen of voormalige hoge ambtenaren. Bewindslieden worden steeds vaker gerekruteerd uit het parlement en uit de kaders van de politieke partijen (Bakema en Secker 1990). Vanaf 1967 is de verzuiling op zijn retour en wordt de pacificatiepolitiek op het Binnenhof gaandeweg vervangen door een politiek van politisering en polarisatie. Je zou kunnen stellen dat het kabinet-Biesheuvel I, dat in 1971 aantrad met de nieuwe partij DS70 in de coalitie, het eerste post-pacificatiekabinet is. Je mag veronderstellen dat in de jaren na de ontzuiling het hebben van politieke ervaring de overlevingskansen van bewindslieden vergroot.

H9. Na 1971 verkleint het hebben van politieke ervaring, in een eerder kabinet of in de kamer, de sneuvelkans van bewindslieden.

Methode van analyse

De analyse is in twee stappen uitgevoerd. Eerst zijn de structurele factoren die de sneuvelkans zouden kunnen beïnvloeden onderzocht. Dit is gedaan met behulp van een Cox-regressieanalyse die speciaal geschikt is voor het analyseren van het effect van onafhankelijke variabelen op gebeurtenissen die tijdafankelijk zijn. De afhankelijke variabele is, net als hierboven, de sneuvelkans. Eerst wordt berekend wat de algemene sneuvelkans is (de kans op een aftreden op een gegeven moment) en dan wordt de extra sneuvelkans berekend voor de specifieke onafhankelijke variabelen. Op die manier kan het effect van elke onafhankelijke variabele worden weergegeven als een hogere of lagere sneuvelkans dan gemiddeld. De samenstelling van de onafhankelijke variabelen is weergegeven in bijlage 2.

Het tweede deel van de analyse richt zich apart op de moties van wantrouwen. Hiervoor is een gewone kruistabel gebruikt. Deze worden apart onderzocht omdat deze variabele niet onafhankelijk is van de andere variabelen. Een motie van wantrouwen kan immers ook een uitkomst zijn van een van de andere factoren. Bovendien gaan onze gegevens voor deze variabele niet verder terug dan 1981.

Uitkomsten

In tabel 3 zijn de uitkomsten van de Cox-regressieanalyse weergegeven. Om het effect van de ontzuiling te kunnen meten is er onderscheid gemaakt in de periode vóór en na 1971. De coëfficiënten in de tabel geven aan hoeveel verschil elke onafhankelijke variabele maakt voor de gemiddelde sneuvelkans van bewindslieden. Een cijfer van 1.00 geeft aan dat de variabele geen verschil maakt, 0.50 geeft aan dat deze de sneuvelkans halveert en 2.00 dat de sneuvelkans twee keer zo groot is. De cijfers in de tabel zijn exponentiële bètascores. Aangezien wij de gehele populatie aan Nederlandse bewindspersonen hebben onderzocht en alleen over hen uitspraken willen doen, speelt significantie in onze resultaten geen rol.

Tabel 3. Sneuvelkansen op basis van een Cox-regressiemodel

Periode	1946-1971	1971-2009
Persoonlijke achtergrond		
Geslacht (vrouw)	0,000	0,905
Leeftijd	1,047	1,025
Positie (staatssecretaris)	0,386	0,968
Kabinetservaring	0,681	0,837
Parlementaire ervaring		
Kamerervaring:		
– Heeft kamerervaring (ref. cat.)	–	–
– Geen kamerervaring, bestaande partij	4,382	1,649
– Geen kamerervaring, nieuwe partij	–	14,697
Partijpolitiek		
Overtollige partij	1,548	2,393

De tabel laat zien dat de persoonlijke factoren die in het Verenigd Koninkrijk wel relevant zijn (Berlinksi e.a. 2007), in ons land weinig verschil maken. Geslacht en leeftijd maken een nauwelijks waarneembaar verschil. Ook valt op dat de sneuvelkansen van staatssecretarissen niet structureel hoger zijn dan die van ministers.²¹ De hypothesen 1 tot en met 3 zijn hiermee verworpen.

Politieke factoren spelen daarentegen wel een rol. Eerdere ervaring in het kabinet verkleint de sneuvelkans na 1971 met ongeveer 16 procent. Dat is anders dan in het Verenigd Koninkrijk waar de sneuvelkans juist toeneemt naarmate men langer in het kabinet zit. Hypothese 4 is daarmee ook ver-

worpen. Bewindslieden van coalitiepartijen die niet echt nodig zijn voor een parlementaire meerderheid sneuvelen wel duidelijk eerder dan hun collega's van andere coalitiepartijen. Hypothese 7 kan dus gehandhaafd blijven.

Wat deze analyse ook laat zien, is dat parlementaire ervaring inderdaad een flink verschil maakt. Bewindslieden zonder kamerervaring hebben een 60 procent hogere kans om te sneuvelen. Ook is het zeer riskant om namens een nieuwe partij in het kabinet zitting te nemen. Bij bewindslieden van nieuwe partijen is de sneuvelkans zelfs meer dan dertien keer zo groot als bij ministers met kamerervaring. Dat laatste effect is alleen zichtbaar na 1971 – vóór die tijd zijn er geen nieuwe partijen direct in de regering opgenomen – en is overigens in belangrijke mate veroorzaakt door het sneuvelen van de LPF-bewindslieden. Hypotheses 5 en 8 zijn daarmee bevestigd.

Voor hypothese 9 is echter geen bewijs gevonden. Ten tijde van de verzuiling – vóór 1971 – is de sneuvelkans van bewindslieden zonder politieke ervaring in Kamer of kabinet juist groter dan erna.

We hebben apart onderzocht wat het effect is van moties van wantrouwen om te zien of de krediettheorie enigszins hout snijdt. Dat staat weergegeven in tabel 4.

Tabel 4. Moties van wantrouwen en gedwongen aftreden

	Aantal moties van wantrouwen vanaf 1981 (per bewindspersoon)						Totaal
	0	1	2	3	4	5	
Niet gedwongen af te treden	267	27	6	4	1	1	306
Gedwongen aftreden	15	4	3	0	0	0	22
Totaal	282	31	9	4	1	1	328

Pearson's R: 0.103

Tabel 4 laat zien dat slechts zeven bewindslieden moesten aftreden nadat op enig moment één of meer moties van wantrouwen tegen hen waren ingediend. Onze analyse geeft geen uitsluitsel of hun vertrek het directe gevolg was van de politieke schade die voortvloeide uit de ingediende moties. Er is een zwakke relatie – voor elke motie die wordt ingediend neemt de kans op aftreden met 10 procent toe (Pearson's R). Wat de tabel echter ook laat zien, is dat tegen twee derde van de bewindslieden die

gedwongen vertrekken géén motie van wantrouwen is ingediend. En omgekeerd overleeft het overgrote deel van de bewindslieden tegen wie wel een of meer moties zijn ingediend deze gewoon. Ook is het niet zo dat na een 'gele kaart' automatisch een 'rode' volgt. Sterker nog, wanneer een bewindspersoon tweemaal een motie heeft overleefd, overleeft hij of zij de rest ook. Hypothese 6 is daarom slechts gedeeltelijk bevestigd.

7 Niet eerder zo los op het pluche

Parlement: lam of leeuw?

In de jaren 1946-2009 is gemiddeld een kleine 15 procent van alle bewindslieden tussentijds vertrokken. Ruim 5 procent van alle bewindslieden vertrekt min of meer gedwongen, omdat ze in opspraak zijn geraakt, vanwege een intern conflict, of vanwege een (gepercipieerde) vertrouwensbreuk. Dat gebeurt dan vooral in de eerste twee jaar van een regeerperiode. Bewindslieden treden in ons land niet vaak af omdat ze naar hun eigen oordeel of dat van de Kamer onvoldoende vertrouwen genieten. In de afgelopen 60 jaar is dat pas 16 keer voorgekomen. Of je dat veel of (te) weinig vindt, hangt af van je visie op de parlementaire democratie. Wie het parlement toch vooral ziet als een institutie om de macht te controleren, zal vanwege deze cijfers haar eerder als een lam dan als een leeuw zien. *Voting the rascals out* komt in ons land zeer weinig voor. Zo is er bijvoorbeeld weinig effect van moties van wantrouwen te bespeuren. Bewindslieden treden eerder af vanwege een intern conflict binnen het kabinet of omdat ze in opspraak zijn geraakt, dan vanwege een vertrouwensbreuk met de Kamer.

Van dualisme in de verhouding tussen Kamer en bewindslieden is in dit opzicht weinig sprake. Het drijvende houden van de coalitie gaat vóór het primaat van het parlement. Het wegsturen van bewindslieden is echter de uiterste consequentie van een proces van parlementaire verantwoording. In de afgelopen decennia is de parlementaire druk op bewindslieden in de andere fasen van de politieke verantwoording sterk toegenomen. Ministers en staatssecretarissen moeten veel vaker naar de Kamer komen om vragen te beantwoorden en in debat te gaan met de Kamer (Benschop 2009, Binnenlandse Zaken 2009).

Tegen die achtergrond van toegenomen parlementair activisme is het niet verwonderlijk dat ervaring met het politieke handwerk de overlevingskansen van bewindslieden flink verhoogt. Bewindslieden zonder kamerervaring hebben een 60 procent hogere kans om te sneuvelen. Het is ook zeer riskant om namens een nieuwe partij in het kabinet zitting te nemen. Ook bewindslieden van partijen die niet nodig zijn voor een parlementaire meerderheid sneuvelen eerder. Wie als minister-president met zijn kabinet de eindstreep wil halen, doet er verstandig aan om bewindslieden te kiezen die ruime politieke ervaring op het Binnenhof hebben en om niet in zee te gaan met nieuwe partijen.

Plucheklevers?

Zijn bewindslieden in ons land tegenwoordig nu wel of niet met het pluche verkleefd? In de afgelopen zestig jaar schommelt het aantal ministers dat tussentijds aftreedt sterk. Periodes van turbulentie en rust wisselen elkaar af. Tijdens de eerste naoorlogse kabinetten doen zich de nodige conflicten en vertrouwensbreuken voor, met name vanwege de dekolonisatie en defensie. Daarna, gedurende de jaren zestig, treden er wel hele kabinetten, maar nauwelijks afzonderlijke ministers af. In de jaren zeventig treden er dan weer meer ministers af, maar doen zich nog steeds nauwelijks vertrouwensbreuken voor. Dat wordt pas anders in de jaren tachtig, tijdens de kabinetten-Lubbers, wanneer er de nodige bewindslieden om die redenen op stapen. Die kabinetten contrasteren vervolgens weer sterk met de stabiele kabinetten-Kok van de jaren

negentig. Tijdens de paarse kabinetten treden vrijwel geen bewindslieden af vanwege vertrouwensbreuken of interne conflicten. Van Thijns observatie over de sorry-democratie was adequaat voor de beide paarse kabinetten, zeker wanneer die worden afgezet tegen de periode van de kabinetten-Lubbers, maar niet voor de rest van de door ons onderzochte periode.

Wat in ieder geval niet juist is, is dat bewindslieden tegenwoordig meer aan het pluche zijn gekleefd dan voorheen. Het aantal onvrijwillig afgetreden bewindslieden is door de jaren heen juist toegenomen. In feite moesten er nog nooit zoveel bewindslieden hun biezen pakken als in het laatste decennium. In de jaren vijftig, zestig en zeventig van de vorige eeuw werden er per decennium gemiddeld slechts vier bewindslieden weggestuurd. In de periode van de kabinetten-Balkenende is dat gestegen tot negen.²²

Sinds de eeuwwisseling is de politieke turbulentie sterk toegenomen. Geen van de kabinetten-Balkenende heeft de eindstreep gehaald en een fors aantal bewindslieden is afgetreden vanwege interne conflicten en vertrouwensbreuken. Voor het eerst in de parlementaire geschiedenis wordt zelfs de Carrington-doctrine toegepast en treden er ministers af vanwege grove fouten van het ambtelijk apparaat. Wanneer je het aantal vertrouwensbreuken afzet tegen het aantal dagen dat een kabinet heeft geregeerd, dan zijn de kabinetten-Balkenende zelfs koplopers in de naoorlogse parlementaire geschiedenis. Nog nooit eerder zaten bewindslieden zo losjes op het pluche.

Noten

1 Met dank aan Eva Knies voor haar commentaar op een eerdere versie.

2 Het Nederlandse staatsrecht zegt in feite niets over de consequenties van het proces van ministeriële verantwoording. Of een bewindspersoon weg moet of niet, hangt uiteindelijk af van het politieke oordeel van een meerderheid van de kamer of van een inschatting van de betrokken bewindspersoon zelf. Zie hiervoor bijvoorbeeld Van den Driessche 2005, Visser 2008 en Bovend'Eert en Kummeling 2010, 290.

3 Zo begon het persbericht van de Universiteit Leiden bij het proefschrift van Visser (2008) bijvoorbeeld met de stelling: "De minister moet aftreden." Deze oproep wordt steeds vaker gehoord, terwijl het hoe langer hoe minder gebeurt.' Zie: <http://www.nieuws.leidenuniv.nl/nieuwsarchief/waarom-minder-ministers-aftreden-.html>.

4 Bij de grondwetswijziging van 1983 is de Grondwet opnieuw aangepast (artikel 57 lid 3) waardoor het demissionair zijn tegenwoordig wel compatibel is met het kamerlidmaatschap.

5 Overlijden is in strikte zin natuurlijk de meest ultieme vorm van gedwongen aftreden, maar omdat het een 'act of God' en niet een 'act of Parliament' is, rekenen we het niet tot de hier relevante gedwongen aftredens.

6 Zie voor conflicten binnen Nederlandse kabinetten Timmermans en Bakema 1990.

7 Zie voor een staatsrechtelijke beschouwing over deze varianten: Bovend'Eert en Kummeling 2010, 420-424.

8 Het aanblijven van minister Verdonk, na het aannemen van wat in feite een motie van wantrouwen was, geldt als een staatsrechtelijk unicum. Omdat ze alleen een deel van haar

portefeuille opgaf en niet haar ontslag aan de Koningin heeft aangeboden, hebben we haar niet meegeteld bij de tussentijds afgetreden bewindslieden.

9 In dit concrete geval is het aftreden dan ook als 'gedwongen' gecodeerd.

10 Geraadpleegd via www.parlement.com.

11 Deels via het digitale krantenarchief op de website www.nrc.nl en deels via artikelen beschikbaar op microfiches en microfilm in de collectie van de Universiteitsbibliotheek Utrecht.

12 Zoals vermeld in het KB dat het contraseign van de minister-president bevat.

13 In het geval van plotselinge, politiek gemotiveerde aftredens ligt de formele datum van aftreden vaak enkele dagen na het feitelijke aftreden. De Koningin accepteert meestal het ontslag pas als er een opvolger is benoemd om geen vacuüm te laten ontstaan in de ministeriële verantwoordelijkheid. In veel gevallen valt de formele datum van vertrek daarom samen met het aantreden van de opvolger. In sommige gevallen, met name wanneer het langer duurt om een opvolger te vinden, wordt een van de andere leden van het kabinet benoemd tot minister ad interim. Deze ad interim bewindslieden hebben we niet meegeteld bij de benoemingen en aftredens.

14 Beschikbaar via www.parlando.sdu.nl en www.staten-generaal.digitaal.nl (met dank aan dhr. M. Leeftang voor het verzamelen van de informatie).

15 Haar formele ontslagverzoek werd pas geaccepteerd op 24 juli 2002.

16 Het aantal ministers dat feitelijk tussentijds aftreedt, is geen 20 procent, maar slechts 14,9 procent. Dat verschil komt omdat veel kabinetten vallen vóór het einde van hun termijn.

Figuur 2 is gebaseerd op de gegevens van alle bewindslieden die op een gegeven moment in functie zijn. Het begin van de lijn is gebaseerd op vrijwel alle bewindslieden die ooit zijn aangetreden, terwijl het einde van de lijn over veel minder bewindslieden gaat, omdat een aantal dan al collectief is afgetreden omdat hun kabinet viel.

17 Het aantal ministers dat feitelijk gedwongen aftreedt, is geen 7 procent, maar 5,1 procent. Zie noot 16.

18 Ook Ed van Thijn, minister van Binnenlandse Zaken, werd gedwongen op te stappen, maar hij was op dat moment pas enkele maanden in functie.

19 Het gaat hier om moties van wantrouwen, afkeuring en treurnis. De precieze definitie van de begrippen en het onderscheid hiertussen is wazig te noemen; zowel staatsrechtelijk als in de praktijk is het vaak niet eenvoudig te zeggen met welk soort motie we te maken hebben. Wat wel geldt, is dat in alle van de drie beschreven gevallen het krijgen van een motie gezien moet worden als een gebrek aan vertrouwen (Visser 2008). Zodoende wordt in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen de drie soorten moties.

20 Deze hypothese zal apart van de andere worden getest, omdat hij niet onafhankelijk van de andere factoren is. Een motie van wantrouwen kan veroorzaakt worden door dezelfde factoren als een gedwongen aftreden.

21 In de periode 1946-1971 waren er nauwelijks nog staatssecretarissen, dus de lagere sneuvelkans voor die periode is niet echt generaliseerbaar.

22 Tien, zelfs als we het aftreden van demissionair staatssecretaris Jack de Vries in 2010 – dat buiten de onderzochte periode viel – meerekenen.

Literatuur

Bakema W. en I. Secker, 1990, 'Vakbekwame ministers'. In: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, Den Haag: SDU Uitgeverij, 71-96.

Benschop, P., 2009, *Politieke druk: een onbeheersbare factor; een analyse van Kamerinterventies in de periode 1981-2008*. Scriptie Master Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht.

Berg, J.Th.J. van den, 1989, Ministeriële verantwoordelijkheid: 'De zweeps slag voor de ambtelijke dienst'. *Socialisme en Democratie*, 46: 119-131.

Berlinski, S., T. Dewan en K. Dowding, 2007, 'The length of ministerial tenure in the United Kingdom, 1945-97'. *British Journal of Political Science* 37: 245-262.

Berlinski, S., T. Dewan, K. Dowding en G. Subrahmanyam, 2009, 'Choosing, moving and resigning at Westminster, UK'. In: K. Dowding en P. Dumont (red.), *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*, Londen: Routledge, 58-78.

Berlinski, S., T. Dewan en K. Dowding, 2010, 'The impact of individual and collective performance on ministerial tenure'. *The Journal of Politics*, 72 (2): 1-13.

Besseling, L.F.M., 1987, 'Aftredende bewindslieden dragen volle verantwoordelijkheid tegenover de kamer'. *Namens*, 4.

Binnenlandse Zaken, 2009, *Beleidsdruk in beeld: Politieke druk in de periode 1981-2008, een analyse van kamerinterventies*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bovend'Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling, 2010, *Het Nederlandse Parlement*. Deventer: Kluwer.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 2007, *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Broeksteeg, J.W.L., 2004, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Dissertatieserie; Vakgroep Staatsrecht Groningen 6, Deventer: Kluwer.

Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, 2001, *Beginselen van de democratische rechtsstaat: Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Deventer/Utrecht: W.E.J. Tjeenk Willink.

Dowding, K. en P. Dumont (red.), 2009, *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Londen: Routledge.

Driessche, I.A. van den, 2005, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid: Het Nederlandse begrip in vergelijkend perspectief*. Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, Deventer: Kluwer.

Elchardus, M., 2002, *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.

Fischer, J., A. Kaiser en I. Rohlfing, 2006, 'The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969-2005', *West European Politics*, 29 (4): 709-735.

Lijphart, A., 1967, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Tijjn van E., F. Alink, P. van Dijk e.a., 1998, *De SORRY-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële politieke verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Timmermans A. en W.E. Bakema, 1990, 'Conflicten in Nederlandse kabinetten'. In: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad*, Den Haag: SDU uitgeverij, 175-191.

Thesingh, J.D.W., 2009, *Wie blijft zitten: Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op voortijdig aftreden van bewinds-personen*. Scriptie Master Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht.

Turpin, C., 1994, *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.

Visser, R.K., 2008, *In dienst van het algemeen belang: Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Amsterdam: Boom.

Wever, T.A., 2007, *Hoe comfortabel zijn de stoelen in vak K? Aftredende bewindslieden en het kleven aan pluche*. Scriptie Master Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht.

Bijlage 1 Overzicht individuele aftredens 1946-2009

Datum	Naam	Partij	Funcctie	Soort
Kabinet-Beel I				
01-07-1947	Van Kleffens	Partijloos	Minister zonder portefeuille (Buitenlandse zaken)	Ongedwongen Andere functie
14-01-1948	Huysmans	KVP	Minister EZ	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-03-1948	Neher	PvdA	Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting	Ongedwongen Andere functie
07-08-1946	Schagen van Leeuwen	Partijloos	Minister van Marine	Gedwongen Intern conflict
15-11-1946	Ringers	Partijloos	Minister van Openbare werken en Wederopbouw	Gedwongen Intern conflict
Kabinet-Drees I				
15-06-1949	Van Maarseveen	KVP	Minister van Binnenlandse Zaken	Ongedwongen Andere functie
15-05-1950	Wijers	KVP	Minister van Justitie	Ongedwongen Persoonlijke redenen
14-02-1949	Sassen	KVP	Minister van Overzeese gebiedsdelen	Gedwongen Intern conflict
16-10-1950	Schokking	CHU	Minister van Oorlog	Gedwongen Vertrouwensbreuk
Kabinet-Drees II				
18-11-1951	Van Maarseveen	KVP	Minister van Binnenlandse zaken	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-07-1952	Lieftinck	PvdA	Minister van Financiën	Ongedwongen Andere functie
Kabinet-Drees III				
04-02-1956	Donker	PvdA	Minister van Justitie	Ongedwongen Persoonlijke redenen
07-07-1956	Beel	KVP	Minister van Binnenlandse zaken	Ongedwongen Andere functie
18-07-1956	Kernkamp	CHU	Minister van Overzeese gebiedsdelen	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-10-1953	Muntendam	PvdA	Staatssecretaris van Sociale zaken en Volksgezondheid	Gedwongen Andere functie

Datum	Naam	Partij	Functie	Soort
Kabinet-Drees IV				
17-03-1957	De Waal	KVP	Staatssecretaris van Onderwijs, kunsten en wetenschappen	Ongedwongen Andere functie
01-01-1958	Mansholt	PvdA	Minister van Landbouw, visserij en voedselvoorziening	Ongedwongen Andere functie
10-10-1958	Algera	ARP	Minister van Verkeer en Waterstaat	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-06-1958	Kranenburg	PvdA	Staatssecretaris van Oorlog	Gedwongen Vertrouwensbreuk
Kabinet-Beel II				
Ten tijde van dit kabinet zijn geen (individuele) bewindspersonen afgetreden				
Kabinet-De Quay				
17-07-1961	Veldkamp	KVP	Staatssecretaris van Economische Zaken	Ongedwongen Andere functie
22-04-1962	Stubenrouch	KVP	Staatssecretaris van Onderwijs, kunsten en wetenschappen	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-08-1959	Van den Bergh	VVD	Minister van Defensie	Gedwongen Opspraak
03-07-1961	Van Rooy	KVP	Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid	Gedwongen Vertrouwensbreuk
Kabinet-Marijnen				
Ten tijde van dit kabinet zijn geen (individuele) bewindspersonen afgetreden				
Kabinet-Cals				
05-02-1966	Borghouts	KVP	Minister van Defensie	Ongedwongen Persoonlijke redenen
31-08-1966	Smallenbroek	ARP	Minister van Binnenlandse zaken	Gedwongen Opspraak
Kabinet-Zijlstra				
Ten tijde van dit kabinet zijn geen (individuele) bewindspersonen afgetreden				
Kabinet-De Jong				
07-01-1970	De Block	KVP	Minister van Economische zaken	Gedwongen Intern conflict
Kabinet-Biesheuvel I				
Ten tijde van dit kabinet zijn geen (individuele) bewindspersonen afgetreden				
Kabinet-Biesheuvel II				
01-01-1973	Lardinois	KVP	Minister van Landbouw en Visserij	Ongedwongen Andere functie
20-03-1973	Kruisinga	CHU	Minister van Verkeer en Waterstaat	Ongedwongen Andere functie
19-03-1973	Scholten	CHU	Staatssecretaris van Financiën	Ongedwongen Andere functie
23-04-1973	Vonhoff	VVD	Staatssecretaris van Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk	Ongedwongen Andere functie
23-04-1973	Rietkerk	VVD	Staatssecretaris van Sociale zaken	Ongedwongen Andere functie
12-03-1973	Van der Stee	KVP	Staatssecretaris van Financiën	Ongedwongen Andere functie

Datum	Naam	Partij	Functie	Soort
16-09-1972	Van Es	ARP	Staatssecretaris van Defensie	Gedwongen Intern conflict
Kabinet-Den Uyl				
01-11-1973	Brouwer	KVP	Minister van Landbouw en Visserij	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-11-1973	Van der Stee	KVP	Staatssecretaris van Financiën	Ongedwongen Andere functie
01-09-1975	Veerman	ARP	Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-01-1977	Vredeling	PvdA	Minister van Defensie	Ongedwongen Andere functie
01-01-1977	Stemerdink	PvdA	Staatssecretaris van Defensie	Ongedwongen Andere functie
01-03-1974	Mommersteeg	KVP	Staatssecretaris van Defensie	Ongedwongen Persoonlijke redenen
01-05-1977	Polak	PvdA	Staatssecretaris van Binnenlandse zaken	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Van Dam	PvdA	Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Schaefer	PvdA	Staatssecretaris van Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Klein	PvdA	Staatssecretaris van Onderwijs en wetenschappen	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Zeevalking	D'66	Staatssecretaris van Justitie	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Meijer	PvdA	Staatssecretaris van Cultuur, recreatie en maatschappelijke werk	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Van Agt	KVP	Vice Minister-president en minister van Justitie	Ongedwongen Andere functie
08-09-1977	Brinkhorst	D'66	Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	Ongedwongen Andere functie
15-10-1977	Van Rooijen	KVP	Staatssecretaris van Financiën	Ongedwongen Andere functie
22-05-1975	Glastra van Loon	D'66	Staatssecretaris van Justitie	Gedwongen Intern conflict
Kabinet-Van Agt 1				
05-03-1980	Van der Stee	CDA	Minister van Landbouw en visserij	Ongedwongen Andere functie
25-08-1980	Scholten	CDA	Minister van Defensie	Ongedwongen Andere functie
01-09-1981	Beelaerts van Blokland	CDA	Minister van Defensie	Ongedwongen Andere functie
11-09-1981	Van Amelsvoort	CDA	Staatssecretaris van Financiën	Ongedwongen Andere functie
11-09-1981	Hermes	CDA	Staatssecretaris van Onderwijs en wetenschappen	Ongedwongen Andere functie
11-09-1981	Kraaijeveld-Wouters	CDA	Staatssecretaris van Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk	Ongedwongen Andere functie

Datum	Naam	Partij	Functie	Soort
11-09-1981	De Graaf	CDA	Staatssecretaris van Sociale zaken	Ongedwongen Andere functie
01-04-1979	Peijnenburg	CDA	Minister zonder portefeuille (Wetenschapsbeleid)	Ongedwongen Persoonlijke redenen
03-03-1978	Kruisinga	CDA	Minister van Defensie	Gedwongen Intern conflict
22-02-1980	Andriessen	CDA	Minister van Financiën	Gedwongen Intern conflict
22-02-1980	Nooteboom	CDA	Staatssecretaris van Financiën	Gedwongen Intern conflict
Kabinet-Van Agt II				
Ten tijde van dit kabinet zijn geen (individuele) bewindspersonen afgetreden				
Kabinet-Van Agt III				
Ten tijde van dit kabinet zijn geen (individuele) bewindspersonen afgetreden				
Kabinet-Lubbers I				
20-02-2986	Rietkerk	VVD	Minister van Binnenlandse zaken	Ongedwongen Persoonlijke redenen
12-11-1982	Schwietert	VVD	Staatssecretaris van Defensie	Gedwongen Opspraak
Kabinet-Lubbers II				
27-10-1986	Heerma	CDA	Staatssecretaris van Economische zaken	Ongedwongen Andere functie
04-02-1987	De Graaf	CDA	Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid	Ongedwongen Andere functie
06-05-1987	De Graaf	CDA	Minister van Sociale zaken en werkgelegenheid	Ongedwongen Andere functie
03-02-1987	De Koning	CDA	Minister van Sociale zaken en werkgelegenheid	Ongedwongen Andere functie
15-09-1989	Deetman	CDA	Minister van Onderwijs en wetenschappen	Ongedwongen Andere functie
24-10-1986	Brox	CDA	Staatssecretaris voor Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer	Gedwongen Vertrouwensbreuk
06-09-1988	Van Eekelen	VVD	Minister van Defensie	Gedwongen Vertrouwensbeuk
10-09-1988	Van der Linden	CDA	Staatssecretaris van Buitenlandse zaken	Gedwongen Vertrouwensbreuk
29-06-1989	Evenhuis	VVD	Staatssecretaris van Economische zaken	Gedwongen Opspraak
Kabinet-Lubbers III				
28-09-1990	Bukman	CDA	Staatssecretaris van Economische zaken	Ongedwongen Andere functie
03-01-1993	Van den Broek	CDA	Minister van Buitenlandse zaken	Ongedwongen Andere functie
01-06-1993	Baron van Voorst tot Voorst	CDA	Staatssecretaris van Defensie	Ongedwongen Andere functie
07-06-1993	Wallage	PvdA	Staatssecretaris van Onderwijs en wetenschappen	Ongedwongen Andere functie

Datum	Naam	Partij	Functie	Soort
10-01-1994	Dales	PvdA	Minister van Binnenlandse zaken	Ongedwongen Persoonlijke redenen
26-02-1994	Simons	PvdA	Staatssecretaris van Welzijn, volksgezondheid en cultuur	Ongedwongen Andere functie
27-05-1994	De Graaff-Nauta	CDA	Staatssecretaris van Binnenlandse zaken	Ongedwongen Andere functie
27-05-1994	Kosto	PvdA	Staatssecretaris van Justitie	Ongedwongen Andere functie
16-07-1994	Maij-Weggen	CDA	Minister van Verkeer en Waterstaat	Ongedwongen Andere functie
16-07-1994	Dankert	PvdA	Staatssecretaris van Buitenlandse zaken	Ongedwongen Andere functie
16-07-1994	d'Ancona	PvdA	Minister van Welzijn, volksgezondheid en cultuur	Ongedwongen Andere functie
19-09-1990	Braks	CDA	Minister van Landbouw, natuurbeheer en visserij	Gedwongen Vertrouwensbreuk
05-06-1993	Ter Veld	PvdA	Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid	Gedwongen Vertrouwensbreuk
19-06-1993	In 't Veld	PvdA	Staatssecretaris van Onderwijs en wetenschappen	Gedwongen Opspraak
27-05-1994	Hirsch Ballin	CDA	Minister van Justitie	Gedwongen Vertrouwensbreuk
27-05-1994	Van Thijn	PvdA	Minister van Binnenlandse zaken	Gedwongen Vertrouwensbreuk
Kabinet-Kok I				
28-06-1996	Linschoten	VVD	Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid	Gedwongen Vertrouwensbreuk
Kabinet-Kok II				
24-03-2000	De Vries	PvdA	Minister van Sociale zaken en werkgelegenheid	Ongedwongen Andere functie
24-03-2000	Vermeend	PvdA	Staatssecretaris van Financiën	Ongedwongen Andere functie
29-12-2000	Cohen	PvdA	Staatssecretaris van Justitie	Ongedwongen Andere functie
07-06-1999	Apotheker	D'66	Minister van Landbouw, natuurbeheer en visserij	Gedwongen Intern conflict
13-03-2000	Peper	PvdA	Minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties	Gedwongen Opspraak
Kabinet-Balkenende I				
23-07-2002	Bijlhout	LPF	Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid	Gedwongen Opspraak
16-10-2002	Heinsbroek	LPF	Minister van Economische zaken	Gedwongen Intern conflict
16-10-2002	Bomhoff	LPF	Vice Minister-president en Minister van Volksgezondheid, welzijn en sport	Gedwongen Intern conflict
12-12-2002	Korthals	VVD	Minister van Defensie	Gedwongen Vertrouwensbreuk

Datum	Naam	Partij	Functie	Soort
Kabinet-Balkenende II				
03-12-2003	De Hoop Scheffer	CDA	Minister van Buitenlandse zaken	Ongedwongen Andere functie
17-06-04	Rutte	VVD	Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid	Ongedwongen Andere functie
27-06-06	Rutte	VVD	Staatssecretaris van Onderwijs, cultuur en wetenschappen	Ongedwongen Andere functie
09-06-2004	Nijs	VVD	Staatssecretaris van Onderwijs, cultuur en wetenschappen	Gedwongen Intern conflict
23-03-2005	De Graaf	D66	Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties	Gedwongen Intern conflict
Kabinet-Balkenende III				
21-09-2006	Donner	CDA	Minister van Justitie	Gedwongen Vertrouwensbreuk
21-09-2006	Dekker	VVD	Minister van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer	Gedwongen Vertrouwensbreuk
Kabinet-Balkenende IV				
18-12-2007	Van der Knaap	CDA	Staatssecretaris van Defensie	Ongedwongen Andere functie
12-12-2008	Aboutaleb	PvdA	Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid	Ongedwongen Andere functie
14-11-2008	Vogelaar	PvdA	Minister zonder portefeuille (Wonen, wijken en integratie)	Gedwongen Vertrouwensbreuk

Bijlage 2 Samenstelling van de onafhankelijke variabelen

Variabele	Codering
Persoonlijke achtergrond	
Geslacht	Dummyvariabele; 1 = vrouw
Leeftijd	Leeftijd in jaren bij aantreden
Positie	Dummyvariabele; 1 = staatssecretaris
Kabinetservaring	Dummyvariabele; 1 = bewindspersoon geweest in eerder kabinet
Parlementservaring	Categorische variabele; 0 = niet eerder Kamerlid geweest, regeert tevens namens partij die voor het eerst in de Tweede Kamer vertegenwoordigd is en direct regeert (DS'70 en LPF), 1 = niet eerder Kamerlid geweest, regeert namens bestaande partij; 2 = wel eerder Kamerlid geweest
Partijpolitiek	
Overtollige partij	Dummyvariabele; 1 = partij van minister is niet nodig voor een parlementaire meerderheid, óf minister is partijloos, óf kabinet is interim-kabinet*
Ontzuiling	
	Niet gecodeerd, de resultaten zijn apart weergegeven voor de periode vóór het aantreden van het kabinet Biesheuvel en sindsdien.

* Interim-kabinetten worden geformeerd als een gevallen kabinet niet in staat is om nieuwe verkiezingen uit te schrijven en tot die tijd aan te blijven. In dit soort kabinetten heeft geen enkele partij een (electoraal) belang om ministers in de regering te sparen.