

Het parlementaire optreden van de eerste minister in België en Nederland. Een vergelijking tussen de regeringen Martens VIII, Dehaene I en Lubbers III.

Jo NOPPE

Wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

Een aantal besluitvormingsinstellingen hebben zowel in België als in Nederland de in de Grondwet erkende leidende rol van het parlement in het politieke bestel overgenomen, in de eerste plaats de regering maar ook de politieke partijen. ¹ Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in het kleine tot zeer kleine aandeel van het Belgische en het Nederlandse parlement in de wetgeving, het weinig effectief zijn van het amenderingsrecht van beide parlementen, het probleem van de tijdige parlementaire goedkeuring van de jaarlijkse begroting en het veelvuldig gebruik van bijzondere of buitengewone machten door de regering. ²

De verminderde machtspositie waarin het Belgische en het Nederlandse parlement zich vandaag bevinden, wordt door de 'theorie van de vijf modellen van parlementaire besluitvorming' gezien als het gevolg van een eeuwenoude evolutie. ³ De theorie beschrijft hoe in de vorige eeuwen parlementen hevige strijd hebben gevoerd om de absolute macht van de koning terug te brengen tot de constitutioneel-beperkte en later parlementair-beperkte koninklijke macht die tegenwoordig in de meeste landen gangbaar is en zo als voornaamste instrument van democratisering aanzien kunnen worden. De theorie vervolgt echter dat diezelfde parlementen in een aantal verschillende stappen in de greep zijn komen te liggen van de regering en de politieke partijen.

Terwijl de suprematie van het parlement zowel in België als in Nederland grondwettelijk is verankerd, besteedt de Grondwet weinig of geen aandacht aan de positie van de eerste minister. ⁴ In de Lage Landen wordt de functie en de po-

1 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, 1995, pp. 13-36.

2 Zie o.a.: A. ALLEN, De bijzondere machten: een nieuwe besluitenregering in België. In: *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht*, 1986, 3, pp. 119-215.

E. CLIJSTERS, W. VAN SCHOOR & V. MEEUSEN, De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief. In: *Res Publica*, 1980, 1-2, pp. 189-222.

W. DEWACHTER, *a.w.*, pp. 14-23.

G. VISSCHER, *Parlementaire invloed op wetgeving: inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met Lubbers I*, 's-Gravenhage, 1994, (Diss. Doc.), 848 p.

H.G. WARMELINK, *Nederlands parlamentsrecht: parlement en begroting*, Groningen, 1993, 379 p.

3 W. DEWACHTER, I. THOMAS & S. DEPAUW, *Afscheid van het laatste dubbelparlement*, Leuven, 1997, pp. 26-40.

4 Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de positie van de regeringsleider in Duitsland. Daar is de vooraanstaande positie van de bondskanselier verankerd in artikel 65 van de Grondwet. Ministers worden op voorstel van de bondskanselier benoemd en ontslagen. Hij bepaalt de hoofdlijnen van het regeringsbeleid en de vertrouwensregel - waardoor de Bondsdag haar vertrouwen in de regering kan opzeggen - werkt slechts in relatie tot de bondskanselier zelf, niet tot de bondsm Ministers.

sitie van de eerste minister vooral bepaald door gewoonterechtelijke regels en praktijken. Het ambt van eerste minister heeft in België en Nederland een vrij gelijkaardige evolutie gekend.⁵ In de vorige eeuw was zowel in België als in Nederland de ministerraad samengesteld uit individuele adviseurs van de Koning die meestal zelf de raad voorzat. Eind vorige eeuw trok de Koning zich meer en meer terug en ontwikkelde er zich een bepaalde hiërarchie binnen de ministerraad. De ministers verkozen uit hun midden een voorzitter als primus inter pares. In België werd de voorzitter van de raad maandelijks verkozen, in Nederland om de drie maanden, later jaarlijks. Pas in de jaren twintig van deze eeuw werd in beide landen de tijdelijke voorzitter vervangen door een permanent voorzitter. Enige tijd later stond deze voorzitter de verantwoordelijkheid over een departement af waardoor hij van dan af al zijn aandacht kon wijden aan het voorzitterschap van de ministerraad. Hij kreeg ook medewerkers te zijner beschikking. Doordat hij zelf geen departement meer leidde, kon hij zich meer concentreren op het algemene regeringsbeleid en werd hij door zijn collegae-ministers steeds meer als scheidsrechter aanvaard.⁶ In 1920 werd in België voor het eerst de titel van eerste minister officieel via een koninklijk besluit toegekend. In Nederland werd pas in 1945 voor de eerste maal gesproken over de minister-president in het verslag van de ministerraad. Gaandeweg werd de functie in beide landen een volwaardig ambt dat steeds aan invloed won en tenslotte officieel in de Grondwet werd ingeschreven. In België gebeurde dat in 1970, in Nederland pas in 1983.⁷

Op basis van het gewoonterecht is de functie van eerste minister in de loop der jaren uitgegroeid tot de reëel hoogste macht in het politieke bestel van beide landen.⁸ In Nederland is de dominantie van de positie van minister-president in een wat mindere mate aanwezig dan in België, maar zeker de laatste jaren is ook in Nederland sprake van een zeer machtige positie van de minister-president.⁹

I. "They guide him, and he leads them."¹⁰

Dit artikel focust op de relatie tussen de in de Grondwet verankerde suprematie van het parlement en het gewoonterechtelijke overwicht van de eerste minister. Deze relatie is van groot belang in een politiek bestel en onderscheidt presidentiële van parlementaire systemen.¹¹ Aangezien het voortbestaan van de re-

5 W. PLAVSIC, *Mijnbeer de Eerste Minister: geschiedenis van het ambt sinds 1830; biografieën van de eerste ministers van 1944 tot nu*, Tielt, 1989, pp. 13-19.

E. VAN RAALTE, *De ontwikkeling van het minister-presidentschap in Nederland, België, Frankrijk, Engeland en enige andere landen*, Leiden, 1954, pp. 1-86.

6 R.B. ANDEWEG, *The Dutch Prime Minister, Not Just Chairman, Not Yet Chief?*. In: *West European Politics*, 1991, 2, p. 123.

7 Artikels 96 en 99 van de Belgische Grondwet en artikels 43, 45 en 48 van de Nederlandse Grondwet.

8 W. DEWACHTER & E. DAS, *Politiek in België: geprofileerde machtsverhoudingen*, Leuven, 1991, 181 p.

9 R.B. ANDEWEG, *a.w.*, pp. 116-132.

J.Th.J. VAN DEN BERG, *De Minister-President: "aanjager van noodzakelijk beleid"*. In: R.B. ANDEWEG, *Ministers en Ministerraad*, 's-Gravenhage, 1990, pp. 97-125.

10 W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1968, (eerste uitgave 1867), p. 116.

11 G.W. JONES, *West European Prime Ministers in Perspective*. In: *West European Politics*, 1991, 2, p. 168.

M.S. SHUGART & J.M. CAREY, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, 1992, 316 p.

gering gebaseerd is op het parlementaire vertrouwen, moet de eerste minister zorg dragen voor de blijvende steun van de parlementaire meerderheid. Dit is geen gemakkelijke opdracht. Bagehot beschreef in 1867 de Britse situatie als volgt: *"Because the House of Commons has the power of dismissal in addition to the power of election [of the Premier], its relations to the Premier are incessant. They guide him, and he leads them."*¹² Vaak voelen parlamentsleden zich tekort gedaan en laten ze hun ontevredenheid horen over het parlementaire optreden van de eerste minister of van de regering in het algemeen. Dit blijkt recentelijk bijvoorbeeld uit de afhandeling van een mondelinge vraag van een aantal Belgische Kamerleden aan de eerste minister i.v.m. de zaak Yerodia. Eerste minister Verhofstadt besluit zelf niet te antwoorden maar het antwoord over te laten aan één van zijn ministers. De vraagstellers gaan hier echter niet mee akkoord en vorderen schriftelijk de aanwezigheid van de eerste minister die met enige vertraging uiteindelijk toch in de Kamer verschijnt. Voorzitter De Croo begroet hem: *"Mijnheer de eerste minister, u weet dat men u gevorderd heeft en ik wilde daarvoor geen stemming."*¹³ De eerste minister reageert geagiteerd: *"Mijnheer de voorzitter, dit verwondert mij ten zeerste, want ik had met u afgesproken dat de heer Verwilghen ging antwoorden en u had daartegen geen bezwaar."*¹⁴ Waarop de voorzitter uitlegt dat de twee parlamentsleden geweigerd hebben de vraag te stellen aan minister Verwilghen en schriftelijk de aanwezigheid van de eerste minister hebben gevorderd. Daarop dringt de voorzitter, steunend op het Kamerreglement, er op aan dat de eerste minister de vraag alsnog beantwoordt wat deze laatste ook doet: *"Ik wil mij bij het Parlement verontschuldigen omdat ik hier niet aanwezig was bij het vragenuurtje. Ik zat echter de Ministerraad voor en had met de voorzitter afgesproken dat de minister van Justitie op de vragen zou antwoorden. Het was belevingsmatig niet mijn bedoeling om welke vraag dan ook te ontwijken."*¹⁵ Ook tijdens de regeerperiode Martens VIII loopt de relatie tussen de regering en het parlement niet altijd even vlot. Zo doet Senaatsvoorzitter Swaelen zijn beklag bij de eerste minister: *"De eerste minister is één van de weinige leden van de Regering die stipt komt antwoorden op interpellaties en vragen die tot hem worden gericht."*¹⁶ Waarop eerste minister Martens hem gelijk geeft en stelt: *"De eerste plicht van ministers en staatssecretarissen is ter beschikking staan van Kamer en Senaat."*¹⁷ In Nederland lijken de Kamerleden ook niet altijd onverdeeld gelukkig met het optreden van de regering, getuige hiervan de uitspraak van Kamerlid Kankhorst: *"Het gaat hier niet om het geven van extra informatie aan de Kamer, maar om informatie die de Kamer niet kreeg - dat is vastgesteld -, onjuiste en onvolledige informatie."*¹⁸

Doordat de eerste minister in het parlement heel wat verschillende rollen kan vervullen, kan de relatie tussen het parlement en de eerste minister vele vaak sterk

12 W. BAGEHOT, *a.w.*, p. 116.

13 H. DE CROO, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 15 juli 2000.

14 G. VERHOFSTADT, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 15 juli 2000.

15 G. VERHOFSTADT, *a.w.*, 15 juli 2000.

16 F. SWAELEN, *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 16 mei 1990.

17 W. MARTENS, *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 16 mei 1990.

18 KANKHORST, *Parlementaire Handelingen*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 september 1988.

uiteenlopende vormen aannemen. Dat heeft op de eerste plaats te maken met het feit dat de eerste minister betrokken wordt in een aantal uiteenlopende parlementsfuncties.¹⁹ Naargelang de aard van de verschillende parlementsfuncties zal de relatie tussen de eerste minister en het parlement een andere vorm aannemen. Zo kan bijvoorbeeld de eerste minister, in het kader van de controlefunctie van het parlement op de regering, in het parlement ter verantwoording geroepen worden voor het optreden van een bepaald regeringslid. De interactie tussen het parlement en de eerste minister zal in dat geval heel anders verlopen dan tijdens het investituurdebat in het begin van de legislatuur. Doordat het parlement beschikt over "government-making power" dient de eerste minister zich in dat geval namelijk te verzekeren van de steun van een parlementaire meerderheid.

Daarnaast worden de verschillende verschijningsvormen van de onderlinge relatie tussen het parlement en de regeringsleider ook bepaald door de politieke factoren. In tijden van crises bijvoorbeeld kan verwacht worden dat de eerste minister op een andere manier zal optreden in het parlement. Ook de persoonlijkheid van de eerste minister is van invloed op zijn relatie met het parlement. Het bijgaande schema geeft een algemeen overzicht van de verschillende rollen die door de eerste minister in het parlement kunnen vervuld worden.²⁰

De interactie tussen de eerste minister en het parlement kan in twee richtingen verlopen. Enerzijds kan de eerste minister, bijvoorbeeld na een misstap van één van zijn ministers, ter verantwoording geroepen worden door het parlement. Hij is dan in bepaalde mate verplicht om zich als regeringsleider voor het gedrag van dat regeringslid in het parlement te verantwoorden. In dat geval ligt het initiatief voor zijn optreden niet bij hemzelf maar wel bij het parlement. Er is dan sprake van een *passief* parlementair optreden van de eerste minister. Daar tegenover staat dat de eerste minister in bepaalde gevallen ook volledig vrij kan zijn om in het parlement op te treden. Het gaat dan om een *actief* parlementair optreden van de eerste minister. Door een tweedeling te maken tussen rollen die betrekking hebben op actieve en passieve optredens van de eerste minister kan er dieper doorgedrongen worden in de concrete houding van de eerste minister tegenover het parlement: beperkt hij zich tot de optredens waartoe hij in bepaalde mate verplicht is, of treedt hij ook dynamisch op uit eigen initiatief?

19 Voor een algemeen overzicht van de verschillende functies die parlementen kunnen vervullen binnen een politiek bestel, zie W. DEWACHTER, I. THOMAS & S. DEPAUW, *Afscheid van het laatste dubbelparlement*, Leuven, 1997, pp. 40-53.

20 Dit schema bouwt voort op een algemeen rollenmodel van Dewachter dat de verschillende rollen weergeeft die de eerste minister kan vervullen in een politiek bestel. Zie: W. DEWACHTER, *Vergelijkende politieke besluitvorming*, Leuven, Afdeling Politologie, 1998, p. 191. Een vergelijkbaar rollenmodel van partijvoorzitters is te vinden in: S. FIERS, *Partijvoorzitters in België of "Le parti: c'est moi"*, Leuven, Afdeling Politologie, 1998, (Diss. Doc.), pp. 101-108.

SCHEMA I

Het rollenmodel van de eerste minister in het parlement.

ACTIEF OPTREDEN (het initiatief voor het optreden gaat uit van de eerste minister)	PASSIEF OPTREDEN (het initiatief voor het optreden gaat uit van het parlement)
<i>RELATIONELE ROLLEN VERBONDEN AAN DE POSITIE VAN EERSTE MINISTER</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ceremoniële rol (personificatie van de regering, symboolfunctie) • Verdediger van het optreden van regeringsleden • Verdediger van de eenheid van de regeringsploeg • Verdediger van het functioneren van de staat en de instellingen • Praktische liaison tussen het parlement en de regering • Informatiezoeker • Verbindingspersoon tussen het staatshoofd en het parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijke voor het functioneren van de staat en de instellingen • Verantwoordelijke voor het optreden van regeringsleden • Afstopper van aanvallen tegen de eenheid van de regeringsploeg • Verantwoordelijke voor het optreden van het staatshoofd
<i>BELEIDSROLLEN VERBONDEN AAN HET ALGEMEEN REGERINGSBELEID</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Onderhandelaar over veranderingen aan het staatsbestel • Onderhandelaar over het algemeen regeringsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijke voor veranderingen aan het staatsbestel • Mandaatzoeker (formuleren van de doelstellingen van de regering, het engageren van de regering en het verkrijgen van het vertrouwen om een legislatuur te kunnen beginnen) • Verantwoordelijke voor het algemeen regeringsbeleid • Woordvoerder van het algemeen regeringsbeleid
<i>BELEIDSROLLEN VERBONDEN AAN HET BELEID VAN DE VERSCHILLENDE MINISTERIELE DEPARTEMENTEN</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Onderhandelaar over het beleid van departementen afhankelijk van de eerste minister • Onderhandelaar over het beleid van de verschillende ministeriële departementen die niet rechtstreeks afhankelijk zijn van de eerste minister 	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijke voor het beleid van departementen afhankelijk van de eerste minister • Verantwoordelijke voor het beleid van de verschillende ministeriële departementen die niet rechtstreeks afhankelijk zijn van de eerste minister • Woordvoerder van het beleid van departementen afhankelijk van de eerste minister • Woordvoerder van het beleid van de verschillende ministeriële departementen die niet rechtstreeks afhankelijk zijn van de eerste minister

De 23 rollen uit het model zijn daarnaast ook ingedeeld in drie rolcategorieën. De eerste categorie heeft betrekking op de rollen die verbonden zijn aan de specifieke positie die de eerste minister inneemt in een politiek bestel: de positie van regeringsleider. Daarnaast zijn er twee rolcategorieën die meer betrekking hebben op het beleid: de rollen verbonden aan het algemeen regeringsbeleid en de rollen verbonden aan het beleid van de verschillende ministeriële departementen. Deze splitsing is ingegeven door de vaststelling dat de eerste minister zowel het beleid van één van zijn ministers als het algemeen regeringsbeleid in het parlement kan verdedigen. De verdediging van deze laatste soort van beleid komt de eerste minister toe als verdedigingsleider.

II. De opbouw van het onderzoek

De operationalisering van het onderzoek heeft betrekking op het parlementaire optreden van twee Belgische en één Nederlandse eerste minister gedurende de periode 1988-1995. Die periode komt overeen met de regeerperiodes Martens VIII, Dehaene I en Lubbers III.²¹ De regeringsmeerderheid was tijdens deze regeerperiodes steeds op een analoge manier samengesteld. Ze werd gevormd door christen-democraten - CVP en PSC in België en CDA in Nederland - en socialisten - SP en PS in België en PvdA in Nederland. Tijdens de regeerperiode Martens VIII maakte daarnaast ook de Volksunie deel uit van de meerderheid.

Het onderzoek richt zich zowel op de *frequentie* van het parlementaire optreden van de drie eerste ministers, op de *omvang* van hun optredens (hoe uitgebreid zijn die optredens), op de *inhoud* van hun optredens, op de *debatpartners* van de drie eerste ministers, als op hun *rolgedrag* in het parlement (hoe kan hun optreden getypeerd worden). Het spreekt voor zich dat het parlementaire optreden van de eerste minister plaats vindt binnen een politieke context en gericht is op het realiseren van bepaalde beleidsoriëntaties. Om die wezenlijke achtergrond ietwat in dit artikel te schetsen - een grondige voorstelling valt helemaal buiten het bestek van deze tekst - worden enkele hoofdlijnen uit het politieke gebeuren van de periode 1988 tot 1995 terug in herinnering gebracht.²²

Tijdens de regeerperiode Martens VIII kreeg het federale België stilaan vorm. Men maakte werk van de derde Grondwetsherziening en staats hervorming sinds 1970. De twee eerste fasen van deze hervorming verliepen zonder veel problemen. De derde en belangrijkste fase zorgde echter voor spanningen tussen de verschillende regeringspartijen. Een dispuut rond de uitvoer van wapens eind 1991 veroorzaakte het vroegtijdige einde van de regering waardoor de staats hervorming niet kon worden afgerond.

De abortuskwestie leidde vanaf 1989 tot grote spanningen binnen de regering. In het voorjaar van 1990 weigerde de Koning om gewetensredenen de in het parlement door een wisselmeerderheid goedgekeurde wet te ondertekenen. De ministerraad stelde daarom gedurende 24 uur de Koning in de onmogelijkheid te regeren en ondertekende in zijn plaats de wet.

Op buitenlands vlak ging veel aandacht naar de normalisering van de betrekkingen met Zaïre die geregeld op een dieptepunt waren komen te zitten. Op het einde van de regeerperiode zorgde de Golfoorlog voor verdeeldheid binnen de regering. Deze verdeeldheid werd nog aangewakkerd toen

21 De regeerperiode Martens IX - gevormd op 29 september 1991 en ontslagnemend vanaf 25 november 1991 - wordt als te kort beschouwd om in het onderzoek te worden opgenomen.

22 Wat België betreft werd gebruik gemaakt van: Politiek Jaarboek. In: *Res Publica*, 31-38, 1989-1996. De Nederlandse uiteenzetting is gebaseerd op: *Keesing's Record of World Events*, 35-40, Cambridge, 1989-1994.

bleek dat in die periode de woordvoerder van de Palestijnse terroristische beweging Aboe Nidal met een geldig visum in België verbleef.

De regering Dehaene I poogde via een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap de staatshervorming terug vlot te krijgen, zonder succes evenwel. Tegen alle verwachtingen in bereikten de meerderheidspartijen toch nog voor eind 1992 een akkoord: het Sint-Michielsakkoord dat in 1993 en 1994 wettelijk en grondwettelijk werd uitgeschreven waardoor België definitief een federale staat werd.

In november 1992 bekrachtigde de Koning de wet ter goedkeuring van het Verdrag van Maastricht over de Europese Monetaire en Politieke Unie.

Met het oog op de sanering van de overheidsfinanciën, het herstel van de concurrentiekracht van de bedrijven, het opkrikken van de tewerkstelling en de leefbaarheid van de sociale zekerheid werd in 1993 een crisisplan uitgewerkt door de regering. Dit zorgde er o.a. voor dat België vanaf 1994 behoorlijke begrotingsresultaten kon neerleggen.

Koning Boudewijn I overleed onverwachts in augustus 1993. Hij werd opgevolgd door zijn broer Albert II.

In 1994 zetten twee corruptiezaken de politieke wereld onder hoogspanning. Het ging om vermeende corruptie bij de aankoop van Agusta-legerhelikopters en gesjoemel rond het onderzoeksbureau Uniop. Beide zaken overschaduwden de vervroegde verkiezingen van mei 1995.

De eerste twaalf maanden van de regering Lubbers III waren sterk gericht op het terugdringen van het overheidstekort en het hervormen van het sociale zekerheidssysteem. Dat laatste zorgde eind 1992, begin 1993 door de discussie rond het WAO-statuut (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering) bijna voor de vroegtijdige val van de regering. Ook het milieubeleid kreeg veel aandacht wat o.a. resulteerde in een CO₂-taks voor bedrijven.

Nederlandse troepen namen deel aan internationale operaties in ex-Joegoslavië en de Perzische Golf. In tegenstelling tot België zorgde de Golfcrisis niet direct voor verdeeldheid binnen het Nederlandse politieke milieu.

In oktober 1992 leidde een vliegtuigcrash op de Amsterdamse wijk Bijlmermeer tot de dood van naar schatting 70 mensen van vooral Surinaamse afkomst.

Eind 1992 werd het EU-verdrag dat in Maastricht werd onderhandeld, door het Nederlandse parlement geratificeerd.

Tenslotte werd in februari 1993 de wetgeving gewijzigd waardoor euthanasie strafbaar blijft maar in bepaalde gevallen niet meer tot vervolging leidt.

In België worden beide Kamers van het parlement - zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers als de Senaat - opgenomen in het onderzoek. In de hier bestudeerde periode geldt er in België een integraal tweekamerstelsel. Het is pas vanaf de parlementsverkiezingen van 1995 dat daar in uitvoering van het Sint-Michielsakkoord verandering in komt.²³ In Nederland wordt de Eerste Kamer der Staten-Generaal omwille van haar geringe politieke invloed buiten beschouwing gelaten. De Eerste Kamer heeft geen macht om de wetgeving te amenderen. Artikel 85 van de Nederlandse Grondwet stelt dat zodra de Tweede Kamer een voorstel van wet heeft aangenomen, zij het naar de Eerste Kamer zendt, die het voorstel overweegt *zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden*. De Eerste Kamer dient de maatregelen die in de Tweede Kamer worden aangenomen dus in hun geheel te aanvaarden of te verwerpen. Dit laatste is vrij zeldzaam waardoor de Eerste Kamer weinig invloed uitoefent op het besluitvormingsproces.²⁴

Een belangrijke optie bij de analyse van het parlementaire optreden van de eerste minister is daarnaast dat enkel het optreden van de eerste minister in de openbare plenaire vergadering van het parlement bestudeerd wordt. Het optreden van de eerste minister in de verschillende parlementaire commissies blijft

23 A. ALLEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, 1997, pp. 96-98.

24 E. VAN RAALTE, *Het Nederlandse Parlement*, 's-Gravenhage, 1977, pp. 83-116.

hier buiten beschouwing. Men mag namelijk aannemen dat de belangrijke kwesties, zowel in de voorstellen, amendementen, onderzoeken en vragen, op een periode van drie jaar terechtkomen in de plenaire vergadering.²⁵

Wat België betreft worden twee regeerperiodes in de analyse opgenomen. De regeerperiode Martens VIII loopt van 10 mei 1988 tot 29 september 1991 en omvat de Buitengewone Zittingsperiode (BZ) '88, de Gewone Zittingsperiode (GZ) '88-'89, de GZ '89-'90 en de GZ '90-'91.²⁶ De regeerperiode Dehaene I loopt van 9 maart 1992 tot 12 april 1995 en omvat de BZ '91-'92, de GZ '92-'93, de GZ '93-'94 en de GZ '94-'95. In totaal gaat het om zestien Belgische parlementaire zittingsperiodes: acht zittingsperiodes in de Kamer en nog eens acht in de Senaat. In Nederland wordt enkel de regeerperiode Lubbers III bestudeerd. Zij loopt van 7 november 1989 tot 22 augustus 1994 en omvat vijf zittingsperiodes: de GZ '89-'90, de GZ '90-'91, de GZ '91-'92, de GZ '92-'93 en de GZ '93-'94. Er bestaat naar aantal dus een duidelijke discrepantie tussen het aantal Belgische en het aantal Nederlandse parlementaire zittingsperiodes. Daarom wordt vooreerst het optreden van de Belgische eerste minister in de Kamer en in de Senaat volledig afzonderlijk behandeld. Daarnaast wordt het parlementaire optreden van de eerste minister bestudeerd op het niveau van de zittingsperiodes. Hoeveel zittingsperiodes een regeerperiode omvat, maakt dan ook geen verschil aangezien steeds het gemiddelde parlementaire optreden van de eerste minister per zittingsperiode in rekening wordt gebracht. Maar ook de verschillende zittingsperiodes kunnen sterk variëren in lengte. Om hieraan te verhelpen worden een aantal indices ontwikkeld die rekening houden met dat verschil waardoor de scores van de verschillende zittingsperiodes toch zonder gevaar met elkaar kunnen worden vergeleken. In bepaalde gevallen is het tenslotte toch nodig om de gehele regeerperiode te bekijken. In dat geval wordt er gewerkt met relatieve cijfers en percentages waardoor de mogelijk hogere score van de langere Nederlandse regeerperiode geneutraliseerd wordt.

Men kan verwachten dat het parlementaire optreden van de eerste ministers Martens en Dehaene niet te sterk van elkaar zal verschillen. Die verwachting is gebaseerd op het feit dat de twee eerste ministers dezelfde positie binnen het Belgisch politiek bestel bekleden waaraan bepaalde, vrij vaststaande institutionele regels, gewoonten en praktijken verbonden zijn. Deze redenering bouwt voort op de rolbenadering van Mintzberg.²⁷ Hij ziet rollen op een positionele manier, d.w.z. dat iemands persoonlijkheid wel enige invloed kan uitoefenen op de manier waarop hij een bepaalde rol vervult, maar dat een rol voornamelijk een geheel van gedragingen is dat voorbepaald is omdat het verbonden is aan een bepaalde positie.

Daarnaast mag er verwacht worden dat, aangezien er in de hier bestudeerde periode een volledig tweekamerstelsel van kracht is in België, er tussen het Kameroptreden en het Senaatsoptreden van de Belgische eerste ministers vrij sterke gelijkenissen zullen bestaan.

25 W. DEWACHTER, I. THOMAS & S. DEPAUW, *a.w.*, Leuven, 1997, p. 76.

26 Een Gewone Zittingsperiode van het parlement loopt van de derde dinsdag van september (Nederland) of van de tweede dinsdag van oktober (België) tot september of oktober van het volgende kalenderjaar of tot een parlamentsontbinding. Een Buitengewone Zittingsperiode van het parlement is een zittingsperiode die niet in september of oktober begint en volgt op parlamentsverkiezingen.

27 H. MINTZBERG, *The Nature of Managerial Work*, New York, 1973, pp. 54-99.

De positie van de eerste minister in België en in Nederland tenslotte vertoont naast bepaalde gelijkenissen, ook duidelijke verschillen. Eén van die verschillen heeft betrekking op de manier waarop er in de ministerraad van beide landen tot besluitvorming wordt gekomen. De besluitvorming in de ministerraad schommelt steeds tussen twee polen, enerzijds de één-ministerbeslissingen en anderzijds de overlegbesluitvorming.²⁸ Elke minister heeft een voorbehouden ruimte, de eigen beslissingscapaciteit van de individuele ministers "benoemd door de Koning(in)". Op basis hiervan kan elke minister autonoom bepaalde beslissingen nemen, de één-ministerbeslissingen. Voorwaardelijk evenwel: één of meerdere coalitiepartners kunnen zich verzetten tegen deze individuele beslissingscapaciteit van de minister en zo de beslissing in het veld halen van de overlegbesluitvorming. Individuele ministers dienen dan in overleg tot een gezamenlijk beleid te komen. Nu is de rol van een minister op de ministerraad zowel in Nederland als in België tweeledig van aard: ministers zijn zowel vertegenwoordigers van het departement dat zij leiden als van de politieke partij die hen afgevaardigd heeft. De ministerraad wordt op die manier verdeeld door uiteenlopende departementale belangen, maar ook door verschillende politieke visies.²⁹

In Nederland lijkt het departementalisme in de ministerraad omwille van een aantal factoren de overhand genomen te hebben: omwille van de onverenigbaarheid van het ministerambt met dat van Kamerlid (artikel 57 § 2 van de Nederlandse Grondwet), omwille van de gewoonte ministers vooral te recruteren op grond van hun deskundigheid op het te beheren beleidsdomein meer dan op grond van hun politieke ervaring en omwille van het ontbreken van een behoorlijk politiek kabinet dat de ministers bijstaat waardoor zij voor beleidssteun sterk aangewezen zijn op hun departement.³⁰

Een aantal oorzaken die dit departementalisme in Nederland in de hand werken, zijn in België niet of nauwelijks aanwezig. Vooreerst is er in België de afwezigheid - althans in de hier bestudeerde periode - van de onverenigbaarheid van het ministerambt met dat van parlamentslid.³¹ Daarnaast bestaat in België minder de gewoonte de ministers te recruteren op basis van hun deskundigheid op het te beheren beleidsdomein, de politieke ervaring speelt meer dan in Nederland een doorslaggevende rol.³² Vervolgens beschikken Belgische ministers over uitgebreide politieke kabinetten, waardoor zij voor beleidssteun minder beroep

28 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, 1995, pp. 167-190.

29 Zie o.a.: R.B. ANDEWEG, *The Dutch Prime Minister: Not Just Chairman, Not Yet Chief?*. In: *West European Politics*, 1991, 2, p. 120.

R.B. ANDEWEG, *Tweeërlei Ministerraad*. In: R.B. ANDEWEG, *Ministers en Ministeraad*, 's-Gravenhage, 1990, pp. 24-35.

F.H. VAN DER BURG, *De departementale indeling en de vertegenwoordiging van belangen in het kabinet*. In: *Acta Politica*, 1971, 4, pp. 354-371.

30 R.B. ANDEWEG, *a.w.*, p. 26.

W.E. BACKEMA & W.P. SEEKER, *Ministerial Expertise and the Dutch Case*. In: *European Journal of Political Research*, 1988, 2, pp. 153-170.

31 De Belgische Grondwet van 1831 schreef een absolute onverenigbaarheid voor tussen een parlementair mandaat en een ministerieel ambt. Tussen 1893 en 1995 waren het mandaat van parlamentslid en het ambt van minister of staatssecretaris wel verenigbaar. Bij het debat rond het Sint-Michielsakkoord werd er gesteld dat een einde moest worden gemaakt aan de toestand waarbij ministers die tegelijkertijd parlamentslid waren zichzelf dienden te controleren. Zie o.a.: A. ALLEN, *a.w.*, p. 119.

32 E. DAS, *Het Belgisch ministerieel carriërepatroon; proeve tot internationale vergelijking*. In: *Res Publica*, 1987, 2, pp. 214-218.

zullen doen op hun departement.³³ In België lijkt de besluitvorming in de ministerraad meer beheerst te worden door de partijpolitieke breuklijnen, in Nederland meer door de verschillende departementale belangen. Aangezien het departementalisme in Nederland de ministerraad beheerst, zal de individuele beslissingsruimte voor de verschillende ministers groter zijn dan in België en zal Nederland zich meer naar de pool van de één-ministerbeslissingen toe bewegen. In België daarentegen zullen meer beslissingen in het veld van de overlegbesluitvorming getrokken worden. Dit heeft zijn invloed op de positie van de eerste minister in de ministerraad en meer algemeen in het politiek bestel. Verwacht kan worden dat het in België meer aanvaard wordt dat de eerste minister zich mengt met het beleid van de verschillende departementen, terwijl in Nederland de minister-president zich door de deskundigheid van zijn ministers en het heersende departementalisme meer zal houden bij het verdedigen van het algemeen regeringsbeleid, het beleid dat de verschillende ministeriële departementen overstijgt. Daarbij komt nog dat aangezien de Belgische ministerraad meer beheerst wordt door de partijpolitieke breuklijnen, de eerste minister bij het bepalen van het algemeen regeringsbeleid meer dan in Nederland rekening zal moeten houden met de politieke visies van de ministers van de coalitiepartners.³⁴ Als dit in verband gebracht wordt met de positionele rolbenadering van Mintzberg kan er verwacht worden dat, aangezien de positie van de Belgische eerste minister en de Nederlandse minister-president in het politiek bestel niet dezelfde is en er sprake is van verschillende institutionele regels, gewoonten en praktijken verbonden aan die positie, hun parlementaire optreden duidelijk van elkaar zal verschillen en wel zo dat de Nederlandse minister-president zich meer dan zijn Belgische collega in het parlement zal inlaten met het algemeen regeringsbeleid en dat de Belgische eerste minister het in het parlement meer dan zijn Nederlandse collega zal hebben over het beleid van de verschillende ministeriële departementen.

III. De frequentie van het parlementaire optreden van de eerste minister

De deelname van de eerste minister aan de parlementaire werkzaamheden geeft een eerste algemene aanwijzing over de houding die de eerste minister inneemt tegenover het parlement.³⁵ Men zou hier simpelweg een overzicht kunnen geven van het aantal maal dat de verschillende eerste ministers per zittingsperiode in het parlement het woord nemen. Maar het probleem daarbij is dat bepaalde parlementaire zittingsperiodes beduidend langer zijn - uitgedrukt in het aantal parlementaire plenaire vergaderingen - dan andere wat zorgt voor een vertekening van de resultaten. Daarom wordt hier de lengte van de parlementaire zittingsperiodes in rekening gebracht. Dit gebeurt door per zittingsperiode het aantal plenaire vergaderingen te delen door het aantal optredens van de eerste minister. Zo wordt een index bekomen - de basisindex van de parlementaire activiteit van de eerste minister - die het gemiddeld aantal plenaire vergaderingen

³³ W. DEWACHTER, *a.w.*, pp. 234-240.

M. SUTENS & S. WALGRAVE, Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze? In: *Res Publica*, 1999, 4, p. 500.

³⁴ W. DEWACHTER, *a.w.*, pp. 173-178.

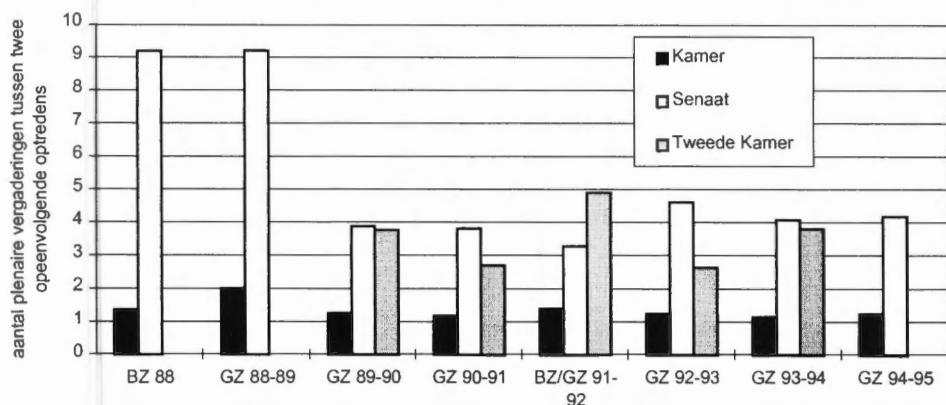
³⁵ Het gaat hier enkel om de optredens waarbij de eerste minister daadwerkelijk het woord voert in het parlement. De momenten waarop de eerste minister wel aanwezig is in het parlement maar er niet spreekt blijven dus buiten beschouwing.

weergeeft dat verstrikt tussen twee opeenvolgende optredens van de eerste minister.³⁶ Een lage score op deze index wijst op een hoge activiteitsgraad van de eerste minister, een hoge score geeft aan dat de eerste minister minder actief is.

Algemeen kan gesteld worden dat de Belgische eerste minister in de Kamer het best en ook het meest constant scoort op deze index. Tussen twee opeenvolgende optredens van de eerste minister in de Belgische Kamer verstrikt gemiddeld net geen anderhalve plenaire vergadering. Zowel in de Senaat als in de Nederlandse Tweede Kamer treedt de eerste minister heel wat minder frequent op.

FIGUUR I

Basisindex van de parlementaire activiteit van de eerste minister per raad en per zittingsperiode; het gemiddeld aantal plenaire vergaderingen tussen twee opeenvolgende optredens van de eerste minister in de Kamer, de Senaat en de Tweede Kamer.



In de Senaat verstriken gemiddeld meer dan vier plenaire vergaderingen tussen twee optredens van de eerste minister, in de Tweede Kamer meer dan drie.³⁷ De scores van Martens en Dehaene lopen in de Kamer weinig of niet uiteen. In de Senaat is het verschil iets duidelijker. Terwijl er bij Martens gemiddeld 5,3 plenaire vergaderingen verstriken tussen twee opeenvolgende Senaatsoptredens, zijn er dat bij Dehaene 4,1.

³⁶ Deze term is afgeleid van de *Basis Activity Rate* uit: P. DUNLEAVY, G.W. JONES & B. O'LEARY, Prime ministers and the commons: patterns of behaviour, 1868 to 1987. In: *Public Administration*, 1990, 1, pp.123-140.

³⁷ Let op: het gaat hier om het *aantal plenaire parlementaire vergaderingen* dat verstrikt tussen twee opeenvolgende optredens van de eerste minister en dus niet om het *aantal parlementaire zittingsdagen* tussen twee opeenvolgende optredens. In Nederland wordt per dag waarop de Tweede Kamer in zitting bijeen is slechts één plenaire parlementaire vergadering gehouden, in België is dit echter niet het geval. De Kamer houdt in de periode 1988-1995 per parlementaire zittingsdag gemiddeld 1,4 plenaire vergaderingen, de Senaat gemiddeld 1,8 plenaire vergaderingen.

Het parlementaire optreden van de eerste minister is bijzonder gediversifieerd. De eerste minister houdt regeringsverklaringen en regeringsmededelingen, antwoordt op mondelinge vragen en interpellaties van parlementsleden, legt ministeriële verklaringen af, houdt toespraken en komt ook gewoon tussen tijdens het parlementaire debat.

TABEL I

Het totaal aantal plenaire vergaderingen en het aantal parlementaire optredens van de eerste minister per soort van optreden, per regeerperiode en per raad.

	Aantal plenaire vergaderingen	Aantal maal dat de eerste minister						
		een regerings- verklaring aflegt	een regerings- mededeling houdt	antwoordt op een mondelijke vraag	antwoordt op een interpellatie	een ministeriële verklaring aflegt	een toespraak houdt	kort intervineert in het debat
Kamer								
Martens VIII	249	1	6	64	28	25	12	44
Dehaene I	220	4	2	65	29	23	14	40
Senaat								
Martens VIII	333	1	7	10	22	6	11	6
Dehaene I	328	3	1	18	26	5	13	13
Tweede Kamer								
Lubbers III	469	1	-	25	11	11	67	25

Het optreden van de Belgische eerste minister in de Kamer bestaat vooral uit het antwoorden op mondelinge vragen. In de Senaat antwoorden de eerste ministers voornamelijk op interpellaties. Bijna de helft van de optredens van eerste minister Lubbers in de Tweede Kamer zijn toespraken.

Eerste minister Dehaene blijkt op het gebied van regeringsverklaringen beduidend actiever te zijn dan zijn collegae. Hij beperkt zich, in tegenstelling tot Martens en Lubbers, niet tot één regeringsverklaring per legislatuur maar legt ook "tussentijdse" regeringsverklaringen af die steeds de titel "Verklaring van de regering over haar algemeen beleid" dragen. Dit kadert in de hervorming van het tweekamerstelsel als gevolg van het Sint-Michielsakkoord. Eerste minister Dehaene zegt hierover in de Kamer: *"Er werd beslist de parlementaire zittingsperiode te beginnen met een debat over een algemene beleidsverklaring van de regering. Sommigen hebben dit vergeleken met de 'State of the Union' in andere democratische landen. De regering heeft positief ingespeeld op deze vernieuwing. Ze zal echter pas haar volle slagkracht krijgen tijdens de volgende legislatuur, na de concrete hervorming van het tweekamerstelsel. Dit neemt niet weg dat deze hervorming de regering nu reeds de kans biedt een tussentijdse balans voor*

te leggen. Samen met het Parlement kan de regering zo de prioriteiten van het komende jaar vastleggen."³⁸

Eerste minister Martens legt het meeste regeringsmededelingen af. Een regeringsmededeling is een uiteenzetting van de regering rond een bepaalde zeer belangrijke beleidskwestie of actuele gebeurtenis. De regering vraagt voor haar beleid in deze aangelegenheden het vertrouwen van het parlement. Naar aanleiding van een regeringsmededeling worden daartoe, net als bij de regeringsverklaringen, door de regering moties van vertrouwen ter stemming aan het parlement voorgelegd. In Nederland bestaat het Belgische systeem van regeringsmededelingen niet.

Op dezelfde manier als bij de basisindex kan nu bij de andere soorten optredens gekeken worden naar het aantal plenaire vergaderingen dat verstrijkt tussen twee opeenvolgende optredens van de eerste minister. Zowel bij het antwoorden op mondelinge vragen, bij het afleggen van ministeriële verklaringen als bij het interveniëren in het debat, komt de normale rangorde naar voor zoals die ook tot uiting komt bij de basisindex: de eerste minister in de Kamer is het meest actief, gevolgd door de minister-president in de Tweede Kamer en tenslotte de eerste minister in de Senaat. In de Senaat scoort eerste minister Dehaene steeds iets beter dan eerste minister Martens, de ministeriële verklaringen uitgezonderd. Het is opvallend dat de Nederlandse minister-president duidelijk minder wordt geïnterpelleerd dan zijn Belgische collegae. Aangezien de interpellatie - naast de begroting - het instrument bij uitstek is waarlangs de parlementaire controlefunctie verloopt, lijkt de Tweede Kamer zich veel minder dan de Belgische Kamer of Senaat in te laten met de rechtstreekse controle van de eerste minister. Daartegenover - of misschien wel samengaand daarmee - staat het feit dat de Nederlandse minister-president bij het houden van toespraken duidelijk het best scoort, gevolgd door de Belgische eerste minister in de Kamer en in de Senaat. Dat hoog aantal toespraken lijkt er op te wijzen dat de Tweede Kamer door de eerste minister beter wordt geïnformeerd dan de Belgische Kamer of Senaat. Samengevat: de Nederlandse minister-president lijkt minder gecontroleerd te worden doordat hij het parlement beter informeert.

IV. De omvang van het parlementaire optreden van de eerste minister

Het aantal maal dat de eerste ministers optreden in het parlement zegt natuurlijk niet alles over hun houding tegenover het parlement. Een eerste minister kan namelijk dikwijls in het parlement het woord nemen, maar het kan daarbij steeds gaan om optredens die beperkt zijn in omvang. Ook het omgekeerde is mogelijk. Eerste minister Dehaene zegt over zijn eigen optredens in de Kamer: *"Ik stel vast dat men hier wordt gelukkigewens als men zeer kort het woord voert. Ik zal dus*

38 J.-L. DEHAENE, *Parlementaire Handelingen*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 21 september 1993.

Ook in Nederland wordt elke parlementaire zittingsperiode begonnen met een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid. Artikel 65 van de Nederlandse Grondwet bepaalt echter dat deze uiteenzetting niet wordt gehouden door de minister-president, maar door het staatshoofd. De inhoud van deze uiteenzetting wordt wel steeds bepaald door de regering.

nog vaak gefeliciteerd worden." ³⁹ Of nog: "Rustig en kort, dat zijn de beste toespraken." ⁴⁰

Als operationalisering van de omvang van het parlementaire optreden van de eerste minister wordt gebruik gemaakt van oppervlakten uitgesproken tekst die weergegeven zijn in de Belgische en Nederlandse *Parlementaire Handelingen*. Het voordeel van deze harde waarnemingstechniek is dat zij objectief meetbare gegevens oplevert. Daarbij komt dat deze werkwijze toepasbaar is op zowel de Belgische Kamer en Senaat als op de Nederlandse Tweede Kamer. De *Parlementaire Handelingen* zijn namelijk algemeen verspreide documenten en geven zowel in België als in Nederland een volledige weergave van de plenaire debatten. ⁴¹

De scores die op deze manier verkregen worden, dienen echter - net als bij het bestuderen van de frequentie van het parlementaire optreden van de eerste minister - in verband gebracht te worden met het verschil in lengte van de zittingsperiodes. Dat gebeurt d.m.v. de volgende formule.

$$\text{Aangepaste score} = \text{Reële score} \times \frac{\text{Gemiddeld aantal plenaire vergaderingen van alle zittingsperiodes}}{\text{Aantal plenaire vergaderingen van de bestudeerde zittingsperiode}}$$

Terwijl de Belgische eerste minister in de Kamer heel wat vaker optreedt, is het optreden van de Nederlandse minister-president duidelijk heel wat omvangrijker. Lubbers scoort gemiddeld per zittingsperiode 2 maal beter dan zijn Belgische collegae in de Kamer en zelfs 4 tot 5 maal beter dan zijn Belgische collegae in de Senaat. Dit is het gevolg van het feit dat de optredens van eerste minister Lubbers gemiddeld veel uitgebreider zijn dan die van Martens of Dehaene.

Ook hier kan het optreden van de eerste minister opgesplitst worden naar de verschillende soorten parlementaire optredens. Daarbij blijkt dat een groot deel van de omvang van het optreden van de Belgische eerste ministers bestaat uit het antwoorden op interpellaties (steeds tussen 30 en 40% van de totale omvang). Bij de Nederlandse minister-president domineert één type optreden: de toespraken nemen maar liefst 84% van de totale omvang van zijn parlementaire optreden in beslag. De uitgebreidheid van de toespraken van de Nederlandse minister-president houdt verband met het systeem van interrupties. Het reglement van de Tweede Kamer stipuleert namelijk dat "de voorzitter interrupties kan toelaten die via de daartoe bestemde microfoons worden geplaatst" (art. 57 § 2). Dit komt in de praktijk heel vaak voor. Doordat de minister-president zijn toespraak verder zet door in te spelen op opmerkingen of vragen van de Kamerleden, kunnen die toespraken soms zeer uitgebreid worden.

39 J.-L. DEHAENE, *a.w.*, 14 oktober 1992.

40 J.-L. DEHAENE, *a.w.*, 1 april 1993.

41 De lay-out van de *Parlementaire Handelingen* is niet dezelfde voor de hele bestudeerde periode. De opgemeten oppervlakten worden daarom afhankelijk van de betrokken kamer gecorrigeerd met een coëfficiënt die rekening houdt met het aantal karakters per lopende decimeter.

TABEL II

Totale oppervlakte uitgesproken tekst in cm² per eerste minister en per zittingsperiode: scores aangepast aan de verschillen in zittingenlengte.⁴²

	Belgische Kamer		Belgische Senaat		Tweede Kamer
	Martens VIII	Dehaene I	Martens VIII	Dehaene I	Lubbers III
BZ 88	11303	-	4506	-	-
GZ 88-89	10096	-	3562	-	-
GZ 89-90	20806	-	12867	-	33460
GZ 90-91	18000	-	7700	-	36888
BZ/GZ 91-92	-	12984	-	6269	21160
GZ 92-93	-	16461	-	6218	32352
GZ 93-94	-	20302	-	6568	32160
GZ 94-95	-	8619	-	3719	-
Totaal	60205	58366	28635	22774	156020
Gemiddelde per zittingsperiode	15051	14592	7159	5694	31204
Gemiddelde per optreden	334	330	455	288	1114

Eerste minister Dehaene legt in tegenstelling tot zijn collegae meer dan één regeringsverklaring af. Zijn verklaringen zijn wel minder uitgebreid dan de regeringsverklaringen van de andere eerste ministers (gemiddeld 1777 cm² in de Kamer en 946 cm² in de Senaat). De regeringsverklaring van minister-president Lubbers is met voorsprong de meest omvangrijke (6033 cm²). De regeringsverklaring van Martens omvat in de Kamer 2146 cm², in de Senaat 1642 cm². Wat de regeringsmededelingen betreft, wordt met weglating van de Nederlandse minister-president hetzelfde beeld bekomen. De regeringsmededelingen van eerste minister Martens zijn duidelijk uitgebreider dan die van eerste minister Dehaene: gemiddeld 1646 cm² tegenover 1032 cm² in de Kamer en 1117 cm² tegenover 461 cm² in de Senaat. Het Belgische systeem van regeringsmededelingen bestaat in Nederland niet. Tabel III geeft een overzicht van de situatie bij de andere soorten optredens.

⁴² Deze cijfers kunnen ook vergeleken worden met het onderzoek van W. DEWACHER, I. THOMAS & S. DEPAUW, *a.w.*, pp. 81-88. Daarin wordt een overzicht gegeven van de totale oppervlakte uitgesproken tekst van elk Belgisch parlamentslid tijdens de volgende zittingsperiodes: de BZ '91-'92, de GZ '92-'93 en de GZ '93-'94. De score van Dehaene tijdens dezelfde periode kan dan ook vergeleken worden met deze cijfers. In de Kamer wordt de lijst met meest actieve parlementsleden aangevoerd door Kamerlid Daems (PVV/VLD). Dehaene zou op deze lijst de tweede plaats innemen. In de Senaat wordt de lijst aangevoerd door Senator Hatry (PRL). Hier zou Dehaene pas postvatten op plaats 22.

TABEL III

De gemiddelde omvang van een aantal soorten van parlementaire optredens per zittingsperiode en de gemiddelde omvang per optreden (cursief gedrukt en tussen haakjes), per raad en per regeerperiode.

	Antwoorden op vragen	Antwoorden op interpellaties	Ministeriële verklaringen	Toespraken	Interventies in het debat
Kamer					
Martens VIII	1632 (102)	4855 (694)	683 (109)	4046 (1349)	829 (74)
Dehaene I	1907 (117)	5138 (709)	539 (94)	3183 (909)	1489 (149)
Senaat					
Martens VIII	309 (123)	2625 (477)	98 (65)	1875 (682)	34 (23)
Dehaene I	428 (95)	2280 (351)	84 (67)	1868 (571)	209 (79)
Tweede Kamer					
Lubbers III	1545 (309)	1491 (678)	381 (173)	26140 (1951)	440 (88)

Wat opvalt is de vrij hoge score van de Belgische eerste ministers in de Kamer en in de Senaat op het vlak van de interpellaties. Zowel bij Martens als Dehaene is dit de categorie waar het meeste aandacht aan wordt besteed. Dit in tegenstelling tot minister-president Lubbers. Daar steken de toespraken er met kop en schouders bovenuit. Net als bij de frequentie, blijkt nu ook uit de omvang van het parlementaire optreden van de eerste minister dat het Belgische parlement zich via interpellaties vooral richt op de rechtstreekse controle van de eerste minister, terwijl dat bij Tweede Kamer heel wat minder het geval is. Het Nederlandse parlement lijkt door de uitgebreidheid van de toespraken van de eerste minister beter geïnformeerd te worden.

V. De inhoud van het parlementaire optreden van de eerste minister

Waarover heeft de eerste minister het in het parlement? Behandelt de eerste minister in het parlement onderwerpen met een grote politieke betekenis of beperkt hij zich eerder tot de minder belangrijke thema's van het politieke gebeuren? Dat geeft natuurlijk een belangrijke aanwijzing over de houding die de eerste minister inneemt tegenover het parlement. In tabel IV wordt het aandeel weergegeven van een aantal verschillende beleidscategorieën in de totale omvang van het parlementaire optreden van elke eerste minister.⁴³

43 De eerste zes categorieën behoren tot het classificatiesysteem dat ontworpen werd en verder gehanteerd wordt aan de Afdeling Politologie van de K.U. Leuven. Omwille van de grote omvang en het specifieke belang van de debatten rond de Belgische Grondwetsherziening en de Nederlandse wijzigingen aan het staatsbestel wordt er daarnaast een afzonderlijke categorie "wijzigingen aan het staatsbestel" gebruikt. Aangezien een aantal optredens van de eerste minister rond algemene beleidsthema's niet in één van de voorgaande categorieën kan worden ondergebracht, wordt hiervoor een nieuwe categorie "algemeen regeringsbeleid" voorzien. De categorie "organisatorische activiteiten" herbergt de optredens die betrekking hebben op de werking der Kamers. De laatste twee categorieën

TABEL IV

De absolute omvang van het parlementaire optreden van de eerste minister per beleids categorie en het procentueel aandeel van de verschillende beleids categorieën in de totale omvang van het parlementaire optreden van elke eerste minister, telkens per regeerperiode.

	Martens		Dehaene		Martens		Dehaene		Lubbers	
	in de Kamer cm ²	%	in de Kamer cm ²	%	in de Senaat cm ²	%	in de Senaat cm ²	%	cm ²	%
Buitenlandse pol.	15861	26	6512	11	11464	40	3280	14	31101	20
Sociale pol.	-	-	9600	16	1140	4	3465	15	11858	8
Economische pol.	9	0	304	1	-	-	-	-	4168	2
Financiële pol.	9836	16	6111	10	3773	13	2838	12	57867	37
Binnenlandse pol.	14481	24	10403	18	4194	15	3744	16	9587	6
Culturele pol.	199	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Wijzigingen aan het staatsbestel	5936	10	7380	13	745	3	2224	10	11630	7
Algemeen regeringsbeleid	5180	9	12251	21	4303	15	5218	23	21682	14
Organisatorische activiteiten	372	1	165	0	-	-	57	0	-	-
Activiteiten verbonden aan het ambt van regeringsleider	6354	11	3366	6	2642	9	1534	7	7146	5
Ceremoniële activiteiten	1468	2	1868	3	361	1	336	1	981	1
Andere	509	1	406	1	13	0	78	0	-	-
Totaal⁴⁴	60205	100	58366	100	28635	100	22774	98	156020	100

De belangrijke internationale gebeurtenissen - o.a. de crisis in de Perzische Golf en in Zaïre en de Europese intergouvernementele conferentie rond de EMU en de Politieke Unie - zorgen ervoor dat eerste minister Martens het zowel in de Kamer als in de Senaat vooral heeft over de buitenlandse politiek. De hoge score op het vlak van de binnenlandse politiek - vooral dan in de Kamer - heeft te maken met het beleid tegenover het banditisme en het terrorisme. In de Kamer is daarnaast nog de financiële politiek belangrijk, in de Senaat het algemeen regeringsbeleid. Eerste minister Dehaene daarentegen heeft het als gevolg van zijn

zijn specifiek verbonden aan de positie van eerste minister: "ceremoniële activiteiten" en "specifieke activiteiten verbonden aan het ambt van regeringsleider" - zoals bijvoorbeeld het verdedigen van regeringsleden of het staatshoofd.

⁴⁴ Door het systeem van afrondingen kan het voorkomen dat het procentueel totaal niet juist 100% bedraagt.

"tussentijdse" regeringsverklaringen zowel in de Kamer als in de Senaat vooral over het algemeen regeringsbeleid. Ook de binnenlandse, de buitenlandse en de sociale politiek (het globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid) spelen een rol van betekenis. De vrij hoge score op het vlak van de wijzigingen aan het staatsbestel houdt verband met het Sint-Michielsakkoord. Minister-president Lubbers tenslotte heeft het vooral over de financiële en de buitenlandse politiek. De binnenlandse politiek krijgt bij de Nederlandse minister-president opvallend minder aandacht.

VI. De debatpartners van de eerste minister

De partijen die de parlementsleden leveren waarmee de eerste minister in debat treedt zijn duidelijk in de oppositie te vinden. De meerderheidspartijen - CVP, PSC, SP, PS en VU bij Martens VIII en CVP, PSC, SP en PS bij Dehaene I - leveren in België slechts 10% van de parlementsleden die debatteren met de eerste minister, grote uitzondering hierop vormt de regeerperiode Martens VIII in de Senaat. In Nederland loopt het aandeel van de meerderheidspartijen - het CDA en PvdA - op tot een kwart. Hoewel meer dan de helft van de parlementsleden behoren tot één van de meerderheidspartijen - tijdens de regering Martens VIII en Lubbers III loopt dit zelfs op tot 70% -, zijn deze partijen sterk ondervertegenwoordigd in het debat met de eerste minister.

In de Belgische Kamer levert de PVV/VLD-fractie de meeste debatpartners aan de eerste minister, in de Senaat de PRL-fractie. In Nederland is deze rol weggelegd voor de VVD-fractie en in mindere mate voor Groen Links en D66. Een opvallende uitzondering op dit algemene patroon is de regeerperiode Martens VIII in de Senaat. Terwijl de PVV/VLD-fractie daar namelijk ongewoon rustig is tegenover de eerste minister, is het aandeel van de VU in het debat met de eerste minister als meerderheidspartij vrij hoog. Dit zorgt ervoor dat het aandeel van de parlementsleden van de meerderheidspartijen in het debat met eerste minister Martens in de Senaat relatief hoog ligt. Wat daarnaast nog opvalt is dat de fractie van het Vlaams Blok zich tijdens de regeerperiode Dehaene I veel meer mengt in het debat met de eerste minister dan tijdens de regeerperiode Martens VIII. Dit kan verklaard worden door het feit dat de parlementaire vertegenwoordiging van deze partij na de parlementsverkiezingen van november 1991 duidelijk is gestegen.⁴⁵ Tenslotte lijkt de Belgische Kamervoorzitter beduidend actiever tegenover de eerste minister dan de Senaatsvoorzitter of de voorzitter van de Tweede Kamer.

⁴⁵ De Vlaams Blok-fractie steeg na de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 van 2 naar 12 leden in de Kamer en van 1 naar 6 leden in de Senaat.

TABEL V

Het procentueel aandeel van de verschillende partijen in het parlementaire debat met de eerste minister (%D) tegenover het procentueel aandeel van de verschillende partijen in het totaal aantal parlementaire zetels (%Z), per raad en per regeerperiode.⁴⁶

	Martens in de Kamer		Dehaene in de Kamer		Martens in de Senaat		Dehaene in de Senaat		Lubbers	
	%D	%Z	%D	%Z	%D	%Z	%D	%Z	%D	%Z
Belgische meerderheidspartijen										
CVP	1	20	4	18	7	21	6	20	-	-
PSC	2	8	1	8	2	9	1	9	-	-
SP	2	15	1	13	2	16	1	14	-	-
PS	0	19	4	17	4	20	1	16	-	-
VU	5	8	-	-	16	7	-	-	-	-
Totaal meerderheid	11	70	10	56	31	73	10	59	-	-
Belgische oppositiepartijen										
PVV/VLD	35	12	23	12	7	10	25	12	-	-
PRL	27	11	21	10	31	11	27	10	-	-
VU	-	-	9	5	-	-	12	4	-	-
Agalev-Ecolo	16	4	12	8	22	4	11	10	-	-
DFD	5	1	6	1	7	1	2	1	-	-
Vlaams Blok	2	1	14	6	2	1	13	3	-	-
ROSSEM	-	-	1	1	-	-	0	1	-	-
FN	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-
Onafhankelijk	-	0	1	0	-	1	2	1	-	-
Totaal oppositie	89	29	90	43	69	28	90	42	-	-
Voorzitter v/d raad	5	0	3	0	0	0	0	0	1	0
Nederlandse meerderheidspartijen										
CDA	-	-	-	-	-	-	-	-	11	36
PvdA	-	-	-	-	-	-	-	-	14	33
Totaal meerderheid	-	-	-	-	-	-	-	-	25	69
Nederlandse oppositiepartijen										
VVD	-	-	-	-	-	-	-	-	23	15
D66	-	-	-	-	-	-	-	-	19	8
Groen Links	-	-	-	-	-	-	-	-	19	4
GPV	-	-	-	-	-	-	-	-	8	1
SGP	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2
RPF	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1
CD	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1
Totaal oppositie	-	-	-	-	-	-	-	-	75	32

⁴⁶ Bij het berekenen van het procentueel aandeel van de meerderheids- en oppositiepartijen in het parlementaire debat met de eerste minister worden de tussenkomsten van de voorzitter van de raad niet meegerekend.

TABEL VI

Overzicht van het procentueel aandeel van de verschillende rollen in de totale omvang van het parlementaire optreden van elke eerste minister per regeerperiode en per raad.

	Belgische Kamer		Belgische Senaat		Tweede Kamer
	Martens VIII	Dehaene I	Martens VIII	Dehaene I	Lubbers III
ACTIEVE ROLLEN					
<i>Actieve relationele rollen verbonden aan de positie van eerste minister</i>					
• Verdediger van het functioneren van de staat en de instellingen	0	.	.	1	3
• Verdediger van het optreden van regeringsleden	2	.	0	.	3
• Verdediger van de eenheid van de regeringsploeg	.	.	.	.	.
• Verbindingspersoon tussen het staatshoofd en het parlement	.	.	.	.	.
• Praktische liaison tussen het parlement en de regering	1	0	.	0	.
• Ceremoniële rol	2	3	1	1	1
Totaal actieve relationele rollen	5	3	1	2	7
<i>Actieve rollen verbonden aan het algemeen regeringsbeleid</i>					
• Onderhandelaar over het algemeen regeringsbeleid	20	18	22	25	47
• Onderhandelaar over wijzigingen aan het staatsbestel	6	7	2	4	7
Totaal actieve beleidsrollen - algemeen beleid	26	25	24	29	54
<i>Actieve rollen verbonden aan het beleid van de verschillende departementen</i>					
• Onderhandelaar over het beleid van de departementen die afhankelijk zijn van de eerste minister	.	.	.	.	.
• Onderhandelaar over het beleid van de andere departementen	22	13	28	13	26
Totaal actieve beleidsrollen - beleid departementen	22	13	28	13	26
TOTAAL ACTIEVE ROLLEN	53	41	53	44	87

PASSIEVE ROLLEN**Passieve relationele rollen verbonden aan de positie van eerste minister**

• Verantwoordelijke voor het functioneren van de staat en de instellingen	6	11	4	15	0
• Verantwoordelijke voor het optreden van regeringsleden	4	3	9	4	1
• Afstopper van aanvallen tegen de eenheid van de regeringsploeg	1	2	.	2	1
• Verantwoordelijke voor het optreden van het staatshoofd	4	2	.	.	.
Totaal passieve relationele rollen	15	18	13	21	2

Passieve rollen verbonden aan het algemeen regeringsbeleid

• Verantwoordelijke voor het algemeen regeringsbeleid	2	3	.	2	.
• Verantwoordelijke voor wijzigingen aan het staatsbestel	3	6	1	6	.
• Mandaatzouker	4	10	6	9	4
Totaal passieve beleidsrollen - algemeen beleid	9	19	7	17	4

Passieve rollen verbonden aan het beleid van de verschillende departementen

• Verantwoordelijke voor het beleid van de departementen die afhankelijk zijn van de eerste minister	11	.	7	.	.
• Verantwoordelijke voor het beleid van de andere departementen	12	22	20	17	8
Totaal passieve beleidsrollen - beleid departementen	23	22	27	17	8
TOTAAL PASSIEVE ROLLEN	47	59	47	55	14

VII. Het rolgedrag van de eerste minister in het parlement

Hoe kan het parlementaire optreden van de verschillende eerste ministers getypeerd worden? In het eerder ontwikkelde rollenmodel is er op de eerste plaats een tweedeling tussen rollen die verbonden zijn aan een actief optreden van de eerste minister en rollen die verbonden zijn aan een passief optreden van de eerste minister. Nu gaat bij bepaalde soorten van optredens het initiatief voor het optreden duidelijk niet uit van de eerste minister en kan er dus gesproken worden van een passief parlementair optreden. Het gaat hier meer bepaald om het antwoorden op mondelinge vragen en interpellaties van parlementsleden. Ook wanneer de eerste minister een regeringsverklaring aflegt, gaat het initiatief voor het optreden strikt genomen niet uit van de eerste minister, wel van het parle-

ment. Het parlement beschikt namelijk over "*government-making power*" waardoor de eerste minister bij het begin van elke legislatuur verplicht is de beleidsdoelstellingen van de regering voor het parlement uit de doeken te doen en daarover het parlementaire vertrouwen te vragen. Krijgt de regering dat vertrouwen niet dan kan zij niet van start gaan. Bij de andere soorten van parlementaire optredens - de ministeriële verklaringen, de toespraken, de interventies in het parlementaire debat en de regeringsmededelingen - gaat het om een actief parlementair optreden van de eerste minister.

De tweede opdeling in het model wordt gevormd door de relationele rollen verbonden aan de positie van eerste minister, de beleidsrollen verbonden aan het algemeen regeringsbeleid en de beleidsrollen verbonden aan het beleid van de verschillende ministeriële departementen. De operationalisering van deze opdeling gebeurt aan de hand van het onderwerp van het parlementaire optreden van de eerste minister. Op basis van de inhoud van een optreden wordt beslist bij welke rol het kan ondergebracht worden.

Er is een belangrijk onderscheid tussen de twee Belgische eerste ministers enerzijds en de Nederlandse minister-president anderzijds. Terwijl het optreden van deze laatste een sterk actief karakter heeft (87%), is dit bij de Belgische eerste ministers enigszins anders. Slechts 53% van het optreden van eerste minister Martens gebeurt zowel in de Kamer als in de Senaat op een actieve manier. Bij eerste minister Dehaene ligt het aandeel van de actieve rollen nog lager: in beide Kamers besteedt hij iets meer dan 40% van zijn optreden aan het vervullen van actieve rollen. Dit ligt in de lijn van hetgeen bij de frequentie en de omvang van het parlementaire optreden duidelijk werd. De Nederlandse minister-president treedt meer uit eigen beweging op in het parlement waardoor de Tweede Kamer meer geïnformeerd wordt. Het parlementaire optreden van de Belgische eerste minister is passiever van aard: hij wordt door het parlement meer ter verantwoording geroepen, meer gecontroleerd.

Er is naast de opdeling tussen de actieve en de passieve rollen nog een belangrijke opdeling in het rollenmodel. De relationele rollen - de rollen verbonden aan de specifieke positie die de eerste minister inneemt tegenover het parlement - krijgen in vergelijking tot de twee andere rolcategorieën bij alle drie de eerste ministers het minste aandacht. Eerste minister Dehaene besteedt zowel in de Kamer (44%) als in de Senaat (46%) het meeste aandacht aan de rollen verbonden aan het algemeen regeringsbeleid. Dit is ook het geval bij de Nederlandse minister-president maar bij deze laatste is het verschil met de andere rolcategorieën nog groter: hij besteedt namelijk 58% van zijn aandacht aan de rollen verbonden aan het algemeen regeringsbeleid. Hiertegenover staat het parlementaire optreden van eerste minister Martens. Terwijl de eerste ministers Dehaene en Lubbers zich vooral richten op het algemeen regeringsbeleid, laat Martens zich duidelijk meer in met het beleid van de verschillende departementen (45% in de Kamer en 55% in de Senaat).

VIII. Algemene vergelijking tussen de eerste ministers

Alhoewel de Belgische eerste minister vaker in het parlement het woord voert, blijkt het optreden van de Nederlandse minister-president duidelijk heel wat uitgebreider te zijn. Wat de vorm van het parlementaire optreden van de eerste minister betreft, lijken er dus tussen de twee landen vrij grote verschillen te bestaan. Anderzijds is het opvallend dat de onderwerpen waarover de Belgische en de Nederlandse eerste ministers spreken - met uitzondering van de binnenlandse

politiek - vrij gelijklopend zijn. Het optreden van de Nederlandse minister-president is dan weer veel actiever dan dat van zijn Belgische collegae, maar terwijl eerste minister Martens zich vooral richt op het beleid van de verschillende departementen, houden de eerste ministers Lubbers en Dehaene zich duidelijk meer bezig met het algemeen regeringsbeleid. Belangrijk tenslotte is het feit dat zowel uit het bestuderen van de frequentie, de omvang als het rolgedrag blijkt dat de Nederlandse minister-president het parlement duidelijk meer informeert en zo minder dan de Belgische eerste minister onderworpen wordt aan rechtstreekse parlementaire controle.

Het parlementaire optreden van de twee Belgische eerste ministers vertoont vrij sterke gelijkenissen, althans wat de vorm betreft. Op het vlak van het aantal optredens en hun omvang zijn de verschillen in de Kamer eerder beperkt, in de Senaat zijn ze iets groter. Daartegenover staat dat de inhoud van hun optredens tamelijk sterk verschilt. Bij beide eerste ministers is de binnenlandse politiek belangrijk, maar daarnaast gaat het bij Martens vooral over de buitenlandse politiek, Dehaene spreekt meer over de sociale politiek. Ook opmerkelijk is het verschil tussen de twee wat betreft het actieve karakter van hun optreden. De optredens van Dehaene zijn passiever van aard dan die van Martens. Het lijkt er op dat als de parlementsleden Dehaene wensen te horen, ze hem daarvoor meer dan bij Martens het geval is expliciet op één of andere manier toe moeten bewegen. Tenslotte blijkt Dehaene in het parlement vooral het algemeen regeringsbeleid te verdedigen, Martens houdt zich meer in met het beleid van de verschillende departementen. De institutionele regels, gewoonten en praktijken verbonden aan de positie van de Belgische eerste minister zorgen dus voor duidelijke overeenkomsten. Toch lijken politieke factoren en de invloed van de persoonlijkheid van de eerste ministers ook verschillen op te leveren.

De Belgische eerste minister treedt in de Kamer duidelijk meer en uitgebreider op dan in de Senaat. Het lijkt alsof de eerste ministers al rekening houden met de rolverdeling tussen Kamer en Senaat van na 1995.⁴⁷ Inhoudelijk zijn de verschillen echter minder groot. Daardoor kan de vraag gesteld worden wanneer de eerste minister het tweekamerstelsel volgt: dient hij evenveel en even uitgebreid in beide Kamers op te treden of dient hij vooral de verschillende onderwerpen zowel in de Kamer als in de Senaat te bespreken? Hier wordt geopteerd voor het tweede: de eerste minister volgt eigenlijk pas ten volle het tweekamerstelsel wanneer alle onderwerpen door hem zowel in de Kamer als in de Senaat worden aangehaald. Om dit te achterhalen wordt een nieuwe index ontwikkeld die de verhouding weergeeft van de omvang van de optredens van de eerste minister rond onderwerpen die hij in beide Kamers behandelt tot de totale omvang van zijn parlementaire optreden. Een score 1 op deze index wijst erop dat de eerste minister alle onderwerpen uit die beleids categorie zowel in de Kamer als in de Senaat bespreekt, een score 0 wil zeggen dat er geen enkel onderwerp zowel in de Kamer als in de Senaat wordt behandeld.

⁴⁷ In uitvoering van het Sint-Michielsakkoord wordt de Kamer na 1995 de politieke Kamer. De Senaat krijgt de rol van reflectiekamer en ontmoetingsplaats tussen de gemeenschappen toebedeeld.

TABEL VII

De index die aangeeft in hoeverre de eerste minister het tweekamerstelsel volgt uitgesplitst per beleids categorie.

	Regeerperiode Martens VIII	Regeerperiode Dehaene I	Gewogen gemiddelde van de twee regeerperiodes
Buitenlandse politiek	0,64	0,17	0,51
Sociale politiek	0	0,82	0,76
Economische politiek	0	0	0
Financiële politiek	0,91	0,76	0,85
Binnenlandse politiek	0,47	0,32	0,41
Culturele politiek	0	-	0
Wijzingen aan het staatsbestel	0,02	0,70	0,42
Algemeen regeeringsbeleid	1,00	0,71	0,81
Organisatorische activiteiten	0	0	0
Activiteiten verbonden aan het ambt van regeeringsleider	0,47	0,24	0,39
Ceremoniële activiteiten	0,05	0,19	0,13
Andere	0,05	0	0,03

De index blijkt vrij hoog te zijn bij beleids categorieën die onderwerpen omvatten met een grote politieke invloed: besprekingen van de regeeringsverklaringen over het algemeen regeeringsbeleid, besprekingen van de begrotingen, het Sint-Michielsakkoord, het globaal plan, internationale crises... Bij deze onderwerpen lijkt de Belgische eerste minister in vrij grote mate het tweekamerstelsel te volgen. Daarnaast blijken er toch nog heel wat onderwerpen te zijn die door de eerste minister slechts in één van beide Kamers worden behandeld. Hoe minder groot de politieke invloed van een onderwerp, hoe groter de kans dat de eerste minister het tweekamerstelsel niet zal volgen.

IX. Besluit

Het Nederlandse politieke bestel heeft meer dan het Belgische het imago een leidende rol te reserveren voor het parlement. Een Nederlandse journalist zegt hierover: *"In Nederland loopt de machtslijn door de Tweede Kamer, maar in België loopt de machtslijn om het parlement heen."*⁴⁸ Kan uit dit onderzoek opgemaakt worden dat de Nederlandse minister-president meer aandacht besteedt aan het parlement, er meer spreekt en over belangrijker onderwerpen? Dit onderzoek toont aan dat de Belgische eerste minister vaker optreedt in het parlement. De Nederlandse minister-president spreekt er wel heel wat uitgebreider. Maar dat heeft vooral te maken met het in de Tweede Kamer bestaande systeem van interrupties en is dus grotendeels terug te brengen tot een verschil in organisatie van de werkzaamheden tussen het Belgische en het Nederlandse parlement. Het is

⁴⁸ D.J. EPPINK, *Vreemde Buren. Over politiek in Nederland en België*, Amsterdam/Antwerpen, 1998, p. 23.

daarbij de vraag of de Belgische eerste minister niet eveneens heel wat uitgebreider zou gaan spreken in het parlement als het systeem van interrupties zou overgenomen worden in de werking van het Belgische parlement. Opvallend is de heel wat actievere aard van het optreden van de Nederlandse minister-president, wat wel wijst op een mogelijk andere houding tegenover het parlement. Belangrijk tenslotte is het feit dat zowel uit het bestuderen van de frequentie, de omvang als de aard van het parlementaire optreden blijkt dat de Nederlandse minister-president meer dan zijn Belgische collega het parlement informeert en daarmee samenhangend duidelijk minder door het parlement wordt gecontroleerd.

In beide landen is de houding die de eerste minister en meer algemeen de regering inneemt tegenover het parlement niet dezelfde, maar daaruit besluiten dat het ene politiek bestel een meer leidende rol reserveert voor het parlement dan het andere lijkt op basis van dit onderzoek een te eenvoudige conclusie. Dit roept dan weer de vraag op in hoeverre het vermeende grotere gewicht van het Nederlandse parlement in de politieke besluitvorming een gevolg van beeldvorming is dan wel stoelt op reële verschillen in de organisatie van het besluitvormingsmodel van beide landen. En als dat laatste het geval is, wat die verschillen dan juist zijn. Een onderzoek als dit moet dan ook ingepast worden in meer algemene besluitvormingsanalyses.

Summary: The Parliamentary Activity of the Belgian and the Dutch Prime Minister

The relation between the constitutionally founded supremacy of the parliament and the authority of the Prime Minister (PM) based on common law, is of a great importance in the Low Countries. This relation constitutes the difference between parliamentary and presidential regimes. It is the PM's duty to take care of the permanent support of the parliamentary majority. This is not an easy exercise. Members of parliament are not always as positive about the PM's parliamentary performances.

Characteristics of the parliamentary activity of the Belgian PM's Wilfried Martens, Jean-Luc Dehaene and the Dutch Ruud Lubbers are handled as: the frequency and the extent of the PM's parliamentary performances, the topics handled by the PM's in parliament, the PM's opponents in parliamentary debate and finally more generally the PM's parliamentary role behaviour.

Due to the different position of both the parliament and the PM in the Belgian and the Dutch political system, the characteristics of the parliamentary activity of the Belgian and the Dutch PM are not always very similar. Additionally, remarkable differences occur between the parliamentary activity of different PM's within the same country.