

Zitting 1980–1981

16 036 (R 1139)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign

Nr. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 november 1980

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding	1
De ministerraad	3
De minister-president	6
Het reglement van orde van de ministerraad	8
Het contraseign	9
Staatssecretarissen	9
Redactionele opmerkingen	10

Inleiding

Met genoegen hebben wij kennis genomen van het oordeel van de P.v.d.A.-fractie het een goede zaak te vinden dat aan het instituut van de ministerraad en het ambt van minister-president een grondwettelijke basis wordt verschaft.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden op zich zelf geen moeite met de introductie van de ministerraad en de minister-president in de Grondwet. Deze leden kwam het mogelijk als teveel vooruitgrijpend op een eventuele toekomstige ontwikkeling voor, dat «beide organen» zich duidelijk als «zelfstandige grootheden» hebben gemanifesteerd en dat «beide instituten» zijn aan te merken als «fundamentele elementen» van ons staatkundig bestel.

De door ons gebruikte kwalificaties zijn gebaseerd op de ontwikkelingen die zich tot nog toe hebben voorgedaan, zoals deze met name in de achtereenvolgende reglementen van orde voor de raad van ministers zijn te signaleren. Zij houden in dat zowel de ministerraad als de minister-president steeds meer naar voren zijn gekomen. De voornaamste elementen uit die ontwikkelingen komen naar onze mening voor constitutionalisering in aanmerking. De redactie van artikel 2.2.4 is daarbij zodanig gekozen, dat eventuele toekomstige ontwikkelingen niet worden afgesloten en dat daarop evenmin wordt vooruitgelopen. Artikel 2.2.4 geeft niet meer en niet minder aan dan dat de minister-president en de ministerraad uit ons constitutioneel bestel niet zijn weg te denken. Met de naar onze mening elementaire aanduiding in artikel 2.2.4 is daaraan uitdrukking gegeven.

De instemming van de leden van de V.V.D.-fractie met de voorgestelde grondwetsartikelen verheugt ons. Eveneens namen wij met voldoening kennis ervan dat de leden van de fracties van D'66 en P.P.R. positief stonden tegenover de vermelding van de ministerraad en de minister-president in de Grondwet.

De leden van de fractie van D'66 betreurden het evenwel, dat de toelichting zo terughoudend was in de beschrijving van de evolutie van het ambt van minister-president en van de raad van ministers. Zij vroegen of de regering alsnog een meer theoretische onderbouwing waarin de huidige situatie wordt gekarakteriseerd kan geven van de positie van de ministerraad en de minister-president.

In de memorie van toelichting hebben wij verwezen naar de uiteenzetting, die over de taak en positie van de minister-president is gegeven in de nota aan de Tweede Kamer dd. 22 december 1978.¹ Aan hetgeen daarin is gezegd onder punt I over de taak in het algemeen van de minister-president hebben wij thans geen principiële elementen toe te voegen.

De afzonderlijke vermelding als voorzitter van de ministerraad in artikel 2.2.4 geeft geen karakterisering van het ambt van minister-president behalve in zoverre, dat hij als voorzitter van de ministerraad wordt aangeduid. Zijn taak als zodanig wordt met name in het reglement van orde van de ministerraad omschreven. De minister-president zorgt ervoor dat het reglement van orde van de ministerraad in acht wordt genomen. Waar de raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid bevordert, dient de minister-president uit hoofde van zijn voorzitterschap van de raad ook daadwerkelijk inhoud aan de taak van de raad te geven. Zo stelt de minister-president de agenda van de raad vast, regelt hij de orde der werkzaamheden van de vergaderingen, ziet hij toe op de uitvoering van de besluiten van de raad. Bovendien roept de minister-president de raad bijeen, indien hij een vergadering naast de regelmatig plaatsvindende bijeenkomsten wenselijk acht. De minister-president heeft daarnaast als hoofd van het departement van Algemene Zaken de zorg voor de zaken het algemeen regeringsbeleid betreffende, voor zover deze zorg niet bepaaldelijk wordt behartigd door een der andere departementen van algemeen bestuur (Koninklijk besluit van 11 oktober 1947, tot instelling van een Departement van Algemeen Bestuur, dat de naam zal dragen van Ministerie van Algemene Zaken, Staatsblad 1947, H 346).

Zijn zorg en verantwoordelijkheid voor de Rijksvoorlichtingsdienst en voor aangelegenheden het Koninklijk Huis betreffende vormen daarvan meer specifiek voorbeelden. Een ander voorbeeld daarvan is de zorg toe te zien op de handhaving van de program-grondslag van het kabinet, waarvan hij deel uitmaakt. Met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers treedt hij ter zake van het te voeren algemeen regeringsbeleid coördinerend en stimulerend op. Zijn kwaliteiten als voorzitter van de ministerraad en als hoofd van het ministerie van Algemene Zaken zijn niet strikt van elkaar te scheiden. Zulks vloeit reeds voort uit de omschrijving van zijn taak als hoofd van het ministerie van Algemene Zaken en uit de inschakeling van zijn ambtelijk apparaat mede ten behoeve van de voorbereiding en uitoefening van zijn taak als voorzitter van de ministerraad.

In historisch perspectief gezien, ligt de verstrengeling van beide kwaliteiten besloten in de instelling van het departement van Algemene Zaken. De instelling daarvan is mede te zien als een institutionele toerusting van de voorzitter van de ministerraad.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de functie van minister-president een tweeledig karakter heeft: als voorzitter van de ministerraad worden zijn werkzaamheden bepaald door die van de ministerraad, als hoofd van het ministerie van Algemene Zaken heeft hij een zelfstandige verantwoordelijkheid, die wordt bepaald door de taakomschrijving van zijn departement. De dwarsverbinding tussen beide kwaliteiten is naar ons oordeel kenmerkend voor de toegenomen en steeds toenemende vervlechting tussen de afzonderlijke onderdelen van het regeringsbeleid.

¹ Kamerstukken II 1978/79, 15 424, nrs. 1-2

De stimulerende en coördinerende taak van de minister-president is uit dien hoofde steeds belangrijker geworden. De betekenis van de functie is thans niet in exacte staatsrechtelijke omschrijvingen te vatten. In hoeverre bijvoorbeeld het vanouds en ook thans prevalerende collegiale element – waarbij de minister-president optreedt als *primus inter pares* – al dan niet aan gelding inboet ten behoeve van het zelfstandige element in de functie van minister-president is een zaak primair afhankelijk van ontwikkelingen, samenhangend met de aard en inhoud van het regeringsbeleid en van de politieke verhoudingen.

De ministerraad

De leden van de P.v.d.A.-fractie betreurden het dat de regering van haar aanvankelijk voornemen is afgestapt om in artikel 2.2.4, derde lid, duidelijk tot uitdrukking te brengen dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is met een eigen competentie tegenover de individuele ministers.

Wij merken hierbij op, dat wij zowel in de aanvankelijke memorie van toelichting als in de memorie van toelichting bij het ingediende wetsontwerp hebben gesteld, dat de groei van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid de betekenis van de ministerraad voor het totale regeringsbeleid heeft doen toenemen. Daarop vervolgden wij, dat tot uitdrukking dient te komen dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover de individuele ministers en dat zulks tot uitdrukking is gebracht in het eerste lid van artikel 2.2.4. De conclusie van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat wij van ons voornemen om aan te geven dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is zijn afgestapt, is niet juist. Wij constateren met deze leden dat er een ontwikkeling is naar meer collectieve verantwoordelijkheid. Wij plaatsen echter een kanttekening bij de opmerking van deze leden, dat de problematiek van de «veertien onverenigbare departementen» de slagvaardigheid en de herkenbaarheid van het regeringsbeleid aantast. Wij erkennen, dat deze problematiek er is. Deze is echter niet primair gelegen in de departementale indeling, maar veeleer in de maatschappelijke problematiek, waarvoor de departementen afzonderlijk en gezamenlijk worden geplaatst en aan de oplossing waarvan zij sturing moeten geven. Openbaarheid en inspraak hebben deze problemen geaccentueerd.

Met een bepaling in de Grondwet kunnen deze problemen niet worden opgelost. Wel kan de Grondwet daartoe een bijdrage leveren. In een tijd, waarin de coördinatie van het regeringsbeleid en het functioneren van de rijksdienst in het algemeen als klemmende problemen worden ervaren, wordt soms wellicht van de Grondwet meer verwacht dan zij kan bieden. De wettelijke oplossing zal niettemin op andere terreinen moeten worden gevonden, in de staatkundige praktijk en door herziening van de structuur van de rijksdienst.

Ter vermindering van mogelijk misverstand willen wij erop wijzen geen bezwaar te hebben tegen een ontwikkeling naar meer collectieve verantwoordelijkheid, integendeel. De memorie van toelichting is op dit punt duidelijk. In het vermelden van de ministerraad en de minister-president in de Grondwet wordt ons oordeel ter zake geconcretiseerd. Komt in deze vermelding de collectieve verantwoordelijkheid tot uitdrukking, de nadere uitwerking daarvan moet aan de staatkundige praktijk worden overgelaten. De Grondwet mag naar ons oordeel op dit punt geen belemmering zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Zij dient te volstaan met het aangeven van het kader, waarbinnen ontwikkelingen zich kunnen realiseren. Voor de richting daarvan zijn met name de werkzaamheden van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst van bijzonder belang. Deze commissie heeft tot taak advies uit te brengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. De commissie dient daarbij aandacht te besteden aan voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in:

- het aantal departementen van algemeen bestuur en/of hun onderlinge taakverdeling;
- het aantal en de inhoud van de portefeuilles;
- de wijze van interdepartementale coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau.

Mede om de Grondwet geen belemmering te doen zijn voor toekomstige ontwikkelingen hebben wij gemeend terughoudend te moeten zijn bij de formulering van de concrete taak van de ministerraad in de Grondwet. Een eensluidende opinie daaromtrent was in de staatscommissie niet aanwezig. In het aan de Raad van State voorgelegde voorstel meenden wij een keuze te hebben gedaan, die de nadelen van het meerderheidsvoorstel van de staatscommissie vermeed. Het advies van de Raad van State heeft ons echter duidelijk onder ogen gebracht, dat de aanvankelijk gekozen taakomschrijving van de ministerraad ten opzichte van andere in de Grondwet geregelde staatsinstellingen aanleiding zou kunnen geven tot misverstand. De bezwaren tegen het aanvankelijke voorstel erkennende, hebben wij volstaan met de formulering in de Grondwet van die taak, waarover een ieder het eens is, dat deze zich voor vastlegging in de Grondwet leent en welke tevens ruimte laat voor de uitoefening van taken, die de ministerraad uit hoofde van zijn collectieve verantwoordelijkheid behoort uit te oefenen. De gekozen omschrijving laat ruimte voor de uitoefening van de taken als neergelegd in het reglement van orde van de ministerraad.

Met het bovenstaande menen wij tevens een aantal vragen van de leden van de C.D.A.-fractie te hebben beantwoord. Deze leden hebben een aantal formuleringen overwogen voor een taakaanduiding van de ministerraad. Zij spreken daarbij de voorkeur uit voor «de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen beleid en bevordert de eenheid van het regeringsbeleid» of «de ministerraad behandelt het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid». Naar ons oordeel bevatten deze formuleringen geen wezenlijke verbeteringen ten opzichte van de aanvankelijk in het wetsontwerp opgenomen bepaling. Ook de door deze leden gesuggereerde redacties kunnen misverstand wekken omtrent de verhouding tussen de verschillende staatsorganen. Wij zijn van oordeel, dat de thans in het wetsontwerp opgenomen bepaling verantwoord is en geen belemmering opwerpt voor toekomstige ontwikkelingen in de taak van de ministerraad. Beide overwegingen hebben bij ons de doorslag gegeven ten slotte voor deze omschrijving te kiezen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich overigens af, waarom een onjuiste indruk voor de hand zou liggen. De strekking van artikel 2.2.4 is toch duidelijk, aldus deze leden, iets te zeggen over de taak van de ministerraad en niet om iets te zeggen over de relatie tussen ministerraad en andere staatsorganen. Inderdaad heeft artikel 2.2.4, derde lid, primair de strekking de taak van de ministerraad te omschrijven. Een dergelijke bepaling kan echter niet los worden gezien van de context van de Grondwet waarin zij is geplaatst. Zorgvuldigheid is dan geboden bij de formulering van de bepaling, opdat voor nu en in de toekomst misverstanden worden vermeden over de grenzen van de bevoegdheden van de ministerraad.

Eveneens naar aanleiding van door deze leden gemaakte opmerkingen willen wij erop wijzen, dat de achter ons liggende en nog gaande evolutie tot grote behoedzaamheid noopt bij het constitutionaliseren van de voornaamste aspecten daarvan. Waar in de achtereenvolgende reglementen van orde en in het ongeschreven staatsrecht de positie van de ministerraad nader vorm heeft gekregen betekent zulks nog niet, dat de betreffende regels daarom reeds in aanmerking komen voor opnemings in de Grondwet.

De leden van de C.D.A.-fractie ontvingen zo mogelijk gaarne een verduidelijking van de zin: «Bovendien wijst de minderheid erop, dat overeenkomstige bepalingen elders soms zijn gebruikt om de volksvertegenwoordiging het recht te ontzeggen tegen het algemene regeringsbeleid in te gaan». Wij wijzen erop, dat deze volzin afkomstig is van de minderheid van de staatscom-

missie. Wij willen deze voor rekening laten van de minderheid. De volzin moet naar onze mening gelezen worden in samenhang met het voorstel van de kleinst mogelijke meerderheid van de staatscommissie in de Grondwet de volgende taakomschrijving op te nemen: «de ministerraad *bepaalt* het algemene regeringsbeleid».

Met voldoening hebben wij kennis genomen van het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie over de taakomschrijving van de ministerraad. De vraag of onder het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid ook begrepen wordt de plicht geen onderlinge meningsverschillen in de ministerraad tussen bewindslieden onderling in de openbaarheid te brengen, kan in zoverre bevestigend worden beantwoord, dat meningsverschillen niet dan met instemming van de ministerraad openbaar worden gemaakt.

De leden van de fractie van D'66 hebben verwezen zowel naar de oratie van prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen «De heerschappij van de ministerraad» als naar de conclusie van het rapport «Haagse machten» van de vakgroep politicologie van de Vrije Universiteit. Het blijkt, dat over de feitelijke evaluatie van de functie van de ministerraad in het staatsrechtelijk bestel nogal verschillend wordt gedacht, aldus de leden van deze fractie. Zij vroegen een oordeel over de verschillende evaluaties: Van Maarseveen constateert de dominantie van de ministerraad; het rapport «Haagse machten» concludeert, dat de ministerraad vooral een college is ter beslechting van meningsverschillen tussen afzonderlijke bewindslieden. Zij vroegen ons tevens in te gaan op de feitelijke en gewenste rol van de ministerraad.

Wij betwijfelen, of in de oratie van Van Maarseveen een louter feitelijke evaluatie van de functie van de ministerraad wordt gegeven. De oratie is mede gebaseerd op een aantal vooronderstellingen, zoals op blz. 22: «maar niet valt te ontkennen dat de ministerraad als orgaan een staatsrechtelijke positie inneemt die domineert over die van het parlement. Dat is de harde kern van de heerschappij-attributie. Het parlement is en ziet zichzelf als een fiatterend en controlerend orgaan, het erkent en aanvaardt de actie, het initiatief en de leiding van de ministerraad».

Deze uitspraak zouden wij, evenmin als de conclusie omtrent de heerschappij van de ministerraad geheel tot de onze willen maken. Wij achten deze echter illustratief voor de eventuele misverstanden, die zouden ontstaan, indien wij een taakomschrijving zouden kiezen oveenkomstig deze conclusies. In de Grondwet dienen wij te zoeken naar een zorgvuldig evenwicht in de verhouding tussen regering en parlement. Niet voor niets preterden regering en parlement in Nederland een parlementair stelsel in stand te houden. Naar ons oordeel dient de Grondwet de instrumenten te bevatten, aan de hand waarvan regering en Staten-Generaal in gemeen overleg het algemeen belang optimaal kunnen dienen. Het zijn daarbij vooral politieke factoren, die de balans van de feitelijke macht nu eens zullen doen doorslaan naar het parlement en dan weer naar de regering. Wij menen ook, dat de Grondwet dergelijke fluctuaties niet dient uit te sluiten. De Grondwet dient de contouren van het parlementair-democratisch stelsel aan te geven en met name te zamen met het ongeschreven staatsrecht de «checks and balances» te bevatten die een verstoring van dit stelsel kunnen voorkomen. Wij wijzen derhalve de conclusie van Van Maarseveen van de hand, ook voor zover deze betrekking zou hebben op de gewenste rol van de ministerraad. Wij menen evenzeer dat de conclusie van het rapport «Haagse machten» een onjuiste weergave is van de rol van de ministerraad.

Voor wat betreft de feitelijke en gewenste rol van de ministerraad verwijzen wij mede naar de inhoud van en de toelichting op het onlangs herziene reglement van orde. Het reglement van orde geeft de belangrijkste aangelegenheden van het regeringsbeleid aan, waarover de ministerraad dient te beraadslagen en te besluiten. In de praktijk worden vele onderwerpen ambtelijk grondig voorbereid opdat de ministerraad dan wel, in een eerdere fase, een onderraad van de ministerraad niet wordt belast met discussies over details van het onderwerp. De ministerraad dient zich bij voorkeur te beperken

tot de belangrijkste politieke en financiële aspecten van de aanhangige onderwerpen. De ministerraad beoordeelt de maatschappelijke relevantie van een ingediend voorstel, toetst het in het licht van de programmagrondslag van het kabinet, beoordeelt de financiële consequenties ervan en ziet ten slotte de vraag onder ogen, of het voorstel past in het totaal van het regeringsbeleid. Vanzelfsprekend zijn er onderwerpen, wier behandeling zich beperkt tot beslechting van een geschilpunt. Bij afwezigheid van dat geschilpunt zou het onderwerp, zoals zovele andere onderwerpen, als hamerstuk kunnen zijn afgedaan. De collegiale besluitvorming heeft met andere woorden met name betrekking op de hoofdlijnen van het regeringsbeleid. Dit neemt overigens niet weg, dat behandeling van onderwerpen, die daartoe niet behoren, in de ministerraad bijzonder zinvol is, in het bijzonder uit een oogpunt van de bevordering van de eenheid van het regeringsbeleid. Het enkele feit, dat een zaak bij de ministerraad aan de orde komt, bewerkstelligt dat ook de niet bij de voorbereiding betrokken departementen het voorstel toetsen en aldus de evenwichtigheid van het voorstel kunnen bevorderen.

De opmerking van de leden van de fractie van D'66, dat in de schriftelijke gedachtenwisseling tussen Regering en parlement zou kunnen komen vast te staan dat bij gebruik van hetzij de formulering van de meerderheid van de staatscommissie, hetzij de formulering van het aan de Raad van State voorgelegde voorstel, misverstand niet in de bedoeling heeft gelegen, overtuigt ons niet. Misverstanden kunnen in de toelichting worden bestreden. Primair dienen wij evenwel te streven naar duidelijkheid in de formulering van de desbetreffende bepaling.

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen, of het «misverstand» ook niet geldt voor de thans gekozen formulering. Wij menen van niet. Het gebruik van de term «bevordert» impliceert volop ruimte voor andere staatsorganen voor het leveren van hun bijdrage in de totstandkoming van het regeringsbeleid en de eenheid daarvan. Deze leden vroegen voorts wat wordt bedoeld met de term «kabinet». De term kabinet is de aanduiding van al die personen, die te zamen gedurende een bepaalde periode het ambt van minister of de functie van staatssecretaris uitoefenen.

Deze leden stelden een nadere gedachtenwisseling op prijs omtrent de positie van de Koning bij de bepaling van het algemeen regeringsbeleid. Wij verwijzen hier in de eerste plaats naar de memorie van antwoord betreffende het grondwetsherzieningsontwerp inzake Koning en ministers (nr. 16 035). Naar ons oordeel komt de positie van de Koning tot uitdrukking in de grondwettelijke bepalingen. De voornaamste daarvan is en zal, althans naar onze mening, blijven: de Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. De Koning maakt deel uit van de regering. Zijn handelen als zodanig komt voor rekening van de ministers. Waar de Koning samen met de ministers deel uitmaakt van een orgaan, dient de Koning in staat te zijn zich te informeren over het te vormen regeringsbeleid. Voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van het regeringsbeleid zijn de ministers verantwoordelijk. De onschendbaarheid verbiedt aan te geven, welke bijdrage in feite is geleverd.

De waardering van de G.P.V.-fractie voor de beschrijving van de taak van de ministerraad in het derde lid van artikel 2.2.4 stemt ons tot voldoening.

De minister-president

De leden van de C.D.A.-fractie waren van oordeel dat de vraag naar een nadere bepaling van het ambt van minister-president nog onduidelijk bleef. Een exacte bepaling daarvan is op dit moment niet te geven. In het voorgaande zijn wij daarop reeds ingegaan. In het reglement van orde voor de ministerraad zijn de belangrijkste aanknopingspunten te vinden voor de rol die de minister-president thans als voorzitter van de ministerraad heeft te vervullen. Hij is inderdaad niet de enige verantwoordelijke voor het rege-

ringsbeleid als zodanig. De omschrijving uit de brief over het lidmaatschap van de Europese Raad is naar onze mening verantwoord: «de eerst-verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de coördinatie van het beleid».

Wij achten hantering van het begrip regeringsleider meer te behoren tot het terrein der politieke verhoudingen dan tot het terrein van het staatsrecht. In de constitutionele context achten wij het gebruik van de term regeringsleider niet juist.

Het tweede lid van artikel 2.2.4 laat inderdaad, zoals de leden van de C.D.A.-fractie opmerkten, ruimte voor vervanging van het als voorzitter optreden door een van de ministers bij afwezigheid van de voorzitter en de vice-voorzitter(s). Zoals bekend, is het in de loop der jaren gewoonte geworden het voorzitterschap in dat geval te laten waarnemen door de oudste minister in jaren.

De woorden «als voorzitter van de ministerraad» zijn niet als een beperking bedoeld bij de woorden «vervanging van de minister-president».

De titel vice-minister-president is in het onderhavige geval niet gebruikt, omdat in het reglement van orde voor de raad van ministers al wordt gesproken van benoeming van vice-voorzitters.

De leden van de V.V.D.-fractie zagen het minister-presidentschap uitdrukkelijk gekoppeld aan het voorzitterschap van de ministerraad en wensten geenszins een onafhankelijke positie, gepaard aan grotere machtsuitoefening, voor de minister-president weggelegd te zien. Naar ons oordeel mogen de onderhavige voorstellen niet worden gezien als een grondslag voor een dergelijke positie van de minister-president. Zoals wij zoëven al opmerkten, hangt de feitelijke positie van de minister-president vooral af van de politieke verhoudingen waarin hij moet functioneren.

Naar aanleiding van de vraag van de D'66-fractie merken wij op, dat ook wij niet uitgesloten achten dat de ontwikkeling van het minister-presidentschap in het Nederlandse staatsrecht haar eindpunt nog niet heeft bereikt. Met name de ontwikkelingen in het Europese staatsrecht zullen de verdere ontwikkelingen kunnen beïnvloeden.

Wij voegen hier overigens aan toe, dat ten opzichte van tal van andere staatsorganen zich in het verleden ontwikkelingen hebben voorgedaan en in de toekomst zich zullen voordoen. Het staatsrecht is niet statisch. Binnen door de Grondwet getrokken grenzen moeten toekomstige ontwikkelingen niet worden uitgesloten.

Deze leden vroegen zich af, of de bevoegdheid van de minister-president om bij competentiegeschillen te beslissen over toewijzing van verantwoordelijkheden niet in de Grondwet tot uitdrukking moet komen. Wij merken naar aanleiding hiervan op dat deze bevoegdheid in artikel 6 van het huidige reglement van orde van de ministerraad is neergelegd. Uit de toelichting hierop blijkt dat daarbij is aangesloten bij een procedure die bestond op grond van door voorgaande kabinetten intern gemaakte afspraken over de oplossing van dergelijke geschillen. Bedoelde beslissingsbevoegdheid sluit, aldus de toelichting, geenszins uit dat nadere procedures voor de oplossing van geschillen ter zake door optredende kabinetten worden vastgesteld. Dit wordt wel uitgesloten, indien deze bevoegdheid van de minister-president in de Grondwet wordt neergelegd. Zulks verdient naar ons oordeel geen aanbeveling. Een meer inhoudelijke omschrijving van het ambt van minister-president in de Grondwet achten wij in het algemeen niet wenselijk. Voor constitutionalisering van de verschillende bevoegdheden, die de minister-president in het reglement van orde voor de ministerraad zijn toegekend, zien wij geen aanleiding, evenmin als wij aanleiding zien voor het vastleggen in de Grondwet van de in het reglement genoemde taken van de ministerraad. Op dit laatste zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

Het lid van de G.P.V.-fractie had bezwaar tegen afzonderlijke vermelding van de minister-president in de Grondwet. Ons staatsbestel heeft, aldus dit lid, in de Koning de grondwettelijke centrale persoon. Wij delen dit bezwaar niet. De positie van de Koning blijft onverlet. De vermelding van de minister-president geeft uitdrukking aan diens belangrijke positie. Een positie die in de loop der tijd is verworven bij de effectuering van het constitutionele beginsel der collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de overige opmerkingen van de G.P.V.-fractie plaatsen wij de kanttekening dat artikel 2.2.4 niet de enige bepaling is waar de minister-president wordt genoemd. In artikel 2.2.2 en in artikel 2.2.7 wordt hij ook vermeld. Deze bepalingen in onderlinge samenhang onderstrepen de gegroeide betekenis van het ambt van minister-president. De materiële betekenis van artikel 2.2.4 ligt vooral in de relatie die daarin wordt gelegd tussen het ambt van minister-president en het voorzitterschap van de ministerraad.

Het reglement van orde van de ministerraad

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen om een nadere definitie van wat onder «het algemeen regeringsbeleid» moet worden verstaan.

In de toelichting op het reglement van orde is gesteld: «Wat onder algemeen regeringsbeleid dient te worden verstaan, is aan de interpretatie van de Raad zelf overgelaten. De materie is te wisselend van inhoud om in het reglement te worden geconcretiseerd. Zowel het verwezenlijken van het regeringsprogramma als het in bestuurlijk opzicht goed functioneren van de departementen kan eronder worden begrepen. Wel zijn in het tweede lid van dit artikel verscheidene onderwerpen opgesomd die in ieder geval in de raad moeten worden behandeld. Ten opzichte van de vorige redactie is deze opsomming zowel aangevuld als gewijzigd, omdat in de praktijk is gebleken dat aangelegenheden door ministers niet aan de ministerraad werden voorgelegd hoewel zij daar eigenlijk wel hadden moeten komen. De aanvullingen betreffen het vermelde in artikel 4, tweede lid, onder c tot en met g».

Deze leden stelden vervolgens dat in het nieuwe reglement van orde de omschrijving van het begrip «algemeen regeringsbeleid» is omgekeerd. Deze stelling is niet juist. Evenals in het oude reglement is een aantal onderwerpen opgesomd, die in ieder geval in de raad moeten worden behandeld. Alleen het bepaalde onder j van het tweede lid van artikel 4 wijkt sterk af van de inhoud van de vergelijkbare bepaling in het oude reglement. In de toelichting bij het reglement is het volgende daarover gezegd:

«Onder punt j is aangegeven welke soort benoemingen aan de Raad dienen te worden voorgelegd. De opsomming van functies in het vorige reglement bleek in de praktijk niet te voldoen. Hoewel in de nota van toelichting op die bepaling uitdrukkelijk was vermeld dat de opsomming niet limitatief was, werd hij in de praktijk wel als zodanig beschouwd. Gehandhaafd is de bepaling dat bij twijfel over de vraag of een onderwerp in de ministerraad moet worden behandeld, een minister met de minister-president, die in het eerste lid van artikel 15 uitdrukkelijk belast wordt met de taak te zorgen voor de naleving van dit reglement, overleg zal plegen. Dit overleg is in artikel 5 dwingend voorgeschreven in kwesties bij welke het algemeen regeringsbeleid betrokken kan zijn.»

Op bladzijde 11 van de toelichting wordt voorts het volgende gezegd:

«In plaats van een niet-limitatieve opsomming van functies voor de vervulling waarvan een beslissing van de Raad noodzakelijk wordt geacht, wordt in de nieuwe bepaling aangegeven welke voordrachten tot benoeming door de Kroon niet in de raad aan de orde behoeven te worden gesteld.»

Het ligt niet in onze bedoeling om na aanvaarding van artikel 2.2.4, derde lid, het reglement van orde te wijzigen. Wij menen, dat de grondwettelijke taakaanduiding ruimte laat voor de omschrijving van de taak in het reglement van orde, dat betrekking heeft op de verhouding tussen de ministers onderling. De Grondwet bepaalt hetgeen de ministerraad in ieder geval tot taak heeft.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen naar onze visie over de verhouding tussen het reglement van orde en het ongeschreven staatsrecht. De vraag is ons niet geheel duidelijk. Het reglement van orde bevat een aantal regels voor het functioneren van de ministerraad. Deze regels zijn normatief voor de leden van de raad. Indien zich feitelijke ontwikkelingen voordoen in het functioneren van de raad die ook een normatief karakter verkrijgen en aldus als regel van ongeschreven recht gaan fungeren, dan zal dat aanleiding kunnen zijn voor aanpassing van het reglement.

Wij achten het niet voor de hand te liggen, voorgenomen wijzigingen van het reglement van orde voortaan onderwerp van bespreking te doen zijn in het parlement. Uiteraard laat dit de ministeriële verantwoordelijkheid ter zake onverlet.

Het contraseign

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen, of de beslissing om al of niet te contrasigneren primair tot de individuele of tot de collectieve verantwoordelijkheid behoort. In de ministerraad komen wetsontwerpen en ontwerp algemene maatregel van bestuur aan de orde, alvorens deze aan de Raad van State worden gezonden. Ook belangrijke wijzigingen die naderhand worden aangebracht, worden in de ministerraad behandeld. Impliciet aan behandeling in de raad is de beslissing om al dan niet te contrasigneren. Een en ander brengt met zich dat deze beslissing primair tot de collectieve verantwoordelijkheid behoort.

Bij initiatiefontwerpen, die door beide kamers zijn aanvaard, is de gang van zaken principieel niet anders. De ministerraad heeft bij de behandeling van het initiatiefontwerp de inhoud daarvan te toetsen aan zijn verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid. De vraag, of het ontwerp al dan niet zal worden gecontrasigneerd, is naar ons oordeel een zaak van algemeen regeringsbeleid.

Naar aanleiding van opmerkingen van de zijde van de C.D.A.-fractie en de D'66-fractie over de tekst van artikel 2.2.6, wijzen wij erop, dat wij slechts hebben beoogd in de tekst elke mogelijkheid tot misverstand te vermijden. Geenszins is met de gekozen formulering een versterking van de staatsrechtelijke positie van de Koning beoogd.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de G.P.V.-fractie, willen wij opmerken niet in te kunnen zien, dat met de tekst de weg wordt geplaveid voor een grondwetswijziging waardoor regeringsbesluiten alleen door ministers worden ondertekend. Wij menen, dat noch in deze bepaling, noch in de overige bepalingen van het Hoofdstuk «Regering», enige grondslag voor een dergelijke suggestie is gelegen.

Naar aanleiding van de vraag van de G.P.V.-fractie of de Tweede Kamer ook wijziging kan brengen in de ondertekening van een wet(sontwerp) wijzen wij erop dat de aanduiding van de bewindslieden, die de wet zullen medeondertekenen geen deel uitmaakt van het wetsvoorstel als bedoeld in artikel 1.2.2 (artikel 5.1.4) van de Grondwet en dus niet voor amendering vatbaar is.

Staatssecretarissen

De leden van de C.D.A.-fractie ontvingen gaarne een verduidelijking van de laatste volzin van de memorie van toelichting.

In artikel 2.2.5 is anders dan in het huidige artikel 86 niet de bepaling opgenomen, dat op de staatssecretarissen van overeenkomstige toepassing is hetgeen in bepaalde artikelen voor ministers is bepaald. Dit brengt mee, dat in de afzonderlijke artikelen, ter vermindering van elk misverstand, met zoveel woorden voor de staatssecretarissen is bepaald, hetgeen voor de ministers geldt. Voor wat betreft de medeondertekening van wetten en besluiten door staatssecretarissen treedt ten opzichte van de huidige Grondwet geen wijziging op. Immers hetgeen in artikel 86 van de Grondwet ter zake van de on-

dertekening door ministers is bepaald, is van overeenkomstige toepassing voor staatssecretarissen.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie in welke mate en in welke gevallen, medeondertekening door een staatssecretaris tot dusver plaatsvindt kunnen wij niet precies beantwoorden. Daarvoor is het totaal aantal wetten en besluiten te groot en loopt het terrein van de staatssecretarissen te zeer uiteen. Wel kunnen wij een resultaat vermelden van het, naar wij menen, enige gepubliceerde onderzoek dat mede op een deel van de door genoemde leden opgeworpen vraag betrekking had²: tijdens het kabinet-Marijnen tot en met het kabinet-Den Uyl trad bij 19% van de wetsontwerpen een staatssecretaris als eerste medeondertekenaar op.

Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie naar een duidelijke tekening van de positie van de staatssecretaris, zowel gelet op artikel 2.2.6 als op de artikelen 2.2.5 en 2.2.7, menen wij in dit geval overigens te mogen verwijzen naar de memorie van antwoord bij het wetsontwerp 16 035. Daarin wordt onder meer ook aangegeven dat de ruimte voor een ontwikkeling, waarbij staatssecretarissen (regelmatiger dan thans in de praktijk het geval is) aanwezig kunnen zijn bij en deel kunnen hebben aan de beraadslagingen in de ministerraad – de leden van de V.V.D.-fractie stelden hierover een vraag – bij de voorgestelde bepalingen aanwezig is. De mening van deze leden dat de vermelding van de staatssecretaris in het artikel over het contra-seign erop duidt dat de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris aan gewicht wint is evenwel, zoals hiervoor is aangegeven, niet juist.

Redactionele opmerkingen

Onze voorkeur voor het woord «ministerraad» boven «raad van ministers», waarnaar de leden van de C.D.A.-fractie vroegen heeft geen principiële betekenis. Het gebruik van de term «raad van ministers» zou evenwel leiden tot de minder fraaie zin: de ministers vormen (te zamen) de raad van ministers.

De woorden «te zamen» in het eerste lid van artikel 2.2.4, waarvan de leden van de C.D.A.-fractie zich afvroegen of zij niet als overbodig geschrapt konden worden, zouden wij willen handhaven om de collectiviteit van de ministers in de ministerraad te benadrukken. Deze woorden geven aan dat de ministers gezamenlijk de ministerraad vormen. Een aantal met elkaar vergaderende ministers vormt geen ministerraad.

De Vice-Minister-President,
Minister van Algemene Zaken a.i.,
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

² G. Visscher: Het initiatief in de wetgeving, Acta Politica 1979, blz. 193–232.