

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. 8

**EINDVERSLAG**

Vastgesteld 28 november 1980

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> acht met de tijdige beantwoording van de navolgende vragen en opmerkingen, bij haar ingeleverd uit twee fracties, de plenaire behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid.

**Inleiding**

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de nadere uiteenzetting betreffende de ministerraad en met name de minister-president. Zij hadden begrip voor de opvatting van de bewindslieden, dat de betekenis van de functie van minister-president thans niet in exacte staatsrechtelijke omschrijvingen is te vatten. De laatste zin van de eerste alinea van blz. 3 kon deze leden echter nog niet geheel bevredigen. Mede daarop gelet meenden zij in het voorlopig verslag terecht hun betreffende vragen en opmerkingen te hebben gemaakt.

Ten aanzien van de bedoelde zin merkten zij op, dat het (eventueel?) inboeten aan gelding van het collegiale element – waarbij de minister-president optreedt als primus inter pares – ten behoeve van het zelfstandige element in de functie van minister-president niet alleen afhankelijk is van ontwikkelingen samenhangend met de aard en inhoud van het regeringsbeleid en van de politieke verhoudingen. Een dergelijke benadering leek deze leden enerzijds te vaag en anderzijds te lijdzaam. Hoever zou dat inboeten moeten en mogen gaan? Bepalen de ontwikkelingen en verhoudingen zonder meer onze (politieke) wil? Welke ontwikkelingen zouden wij in Nederland moeten en willen accepteren? Welke politieke verhoudingen zouden bepalend zijn? Het leek de leden van de C.D.A.-fractie niet van belang ontbloomd, dat de bewindslieden ter zake een verder tipje van de sluier oplichten.

Hadden deze leden overigens goed begrepen, dat naar de huidige opvattingen de functie van minister-president en de taak als hoofd van het departement van Algemene Zaken onlosmakelijk aan elkaar verbonden worden geacht?

**De ministerraad**

De leden van de P.v.d.A.-fractie handhaafden hun voorkeur voor de oorspronkelijke tekst van artikel 2.2.4, derde lid. Deze komt, beter dan de

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van der Burg (CDA).

huidige tekst, overeen met de feitelijke taakvervulling van de ministerraad zoals ook blijkt uit artikel 4 van het reglement van orde.

Naar hun oordeel is de formulering «eenheid van het regeringsbeleid» van een andere orde dan «het algemeen regeringsbeleid». De eerste formulering stelt de individuele verantwoordelijkheid van de Minister voorop. De ministerraad is dan het orgaan om uit de optelsom van individuele verantwoordelijkheden een eenheid te smeden. De tweede formulering zoekt het uitgangspunt in de collectieve verantwoordelijkheid en doet ook meer recht aan de in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord geschilderde verantwoordelijkheid van de minister-president voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de coördinatie van dat beleid. Deze leden bestreden in het voorlopig verslag de bezwaren, die uit de Raad van State tegen de oorspronkelijke formulering opgeworpen waren, verwijzend naar artikel 2.2.1, tweede lid. Zij betreurden het dat de Regering niet op deze argumentatie is ingegaan.

Genoemde leden meenden niet dat de oorspronkelijke tekst een belemmering zou betekenen voor toekomstige ontwikkelingen in de staatkundige praktijk. Eerder dreigt dit gevaar met de nieuwe tekst die het misverstand kan oproepen dat de individuele verantwoordelijkheid van de Minister voorop blijft staan, hetgeen het oplossen van het beklemmende coördinatieprobleem er niet eenvoudiger op maakt.

Zou de Regering, eventueel voor de openbare behandeling, een compleet overzicht kunnen geven van de coördinerende taken die aan de verschillende ministers en staatssecretarissen zijn toebedeeld?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden onder het hoofd «Ministerraad» gelezen, dat ook de bewindslieden constateerden, dat er een ontwikkeling is naar meer collectieve verantwoordelijkheid. De bewindslieden hadden tegen die ontwikkeling geen bezwaar, integendeel. Deze leden wilden gaarne een nadere uiteenzetting ter zake, vooral gelet op het eerder als mogelijkheid gesignaleerde inboeten van het collegiale element. Het is namelijk mogelijk dat de bewindslieden het zelfstandige element in de functie van minister-president eveneens als collegiaal element beschouwen.

Deze leden waren overigens van mening, dat de bewindslieden terecht opmerkten, dat met bepalingen in de Grondwet gesignaleerde problemen met betrekking tot departementale indeling en maatschappelijke problematiek niet kunnen worden opgelost. Bespreking en herziening van de Grondwet mogen overigens wel mede een goede gelegenheid worden geacht ter stimulering van het aanpakken van de problemen, waarmee onze samenleving soms wel erg lang bezig is. Deze leden dachten hierbij aan hetgeen (o.a.) in het Mitaco-rapport aan de orde is.

Deze leden waren niet overtuigd, dat het voorstel voor het derde lid van artikel 2.2.4 het meest bevredigend is. Zij hadden nog voorkeur voor een bepaling als door hen gesuggereerd. Dat zorgvuldigheid geboden is bij de formulering van de bepaling waren zij gaarne met de bewindslieden eens. Welke te vermijden misverstanden zien de bewindslieden overigens over de grenzen van de bevoegdheden van de ministerraad? Deze leden meenden, dat thans inderdaad «grote behoedzaamheid ..... bij het constitutionaliseren van de voornaamste aspecten daarvan» in acht genomen is. Zegt immers het voorgestelde derde lid niet in feite niets of is het niet althans geheel overbodig?

Het is op zich zelf stellig juist dat, waar in de achtereenvolgende reglementen van orde en in het ongeschreven staatsrecht de positie van de ministerraad nader vorm heeft gekregen, zulks nog niet betekent, dat de betreffende regels daarom reeds in aanmerking komen voor opneming in de Grondwet. Anderzijds meenden deze leden te moeten constateren, dat wel overeenkomstig die regels wordt geleefd en gewerkt. Waarom zou dan in de Grondwet een iets meer, maar niet zo erg veel meer zeggende bepaling als onbehoedzaam moeten worden gezien? Dit gold, volgens deze leden, met name de bepalingen in het reglement van orde. Zij vernamen gaarne welke regels van ongeschreven staatsrecht de bewindslieden in dit verband op het oog hadden.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de beschouwingen op blz. 5 van de memorie van antwoord. Wellicht zou nog een nadere verduidelijking mogelijk zijn aan de hand van de (zwart-wit) termen monisme en dualisme. Is in een meer dualistisch getint systeem de rol van het parlement sterker?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden zich afgevraagd of in de eerste alinea op blz. 6 een pleidooi gelezen moest worden om zoveel mogelijk zaken in de ministerraad te brengen. Zouden de bewindslieden dat een gunstige ontwikkeling achten?

In de eerste volzin wordt een viertal toetsingscriteria genoemd. Zijn deze alle vier even zwaar? Is dit een limitatieve opsomming van criteria?

### **De Minister-President**

De leden van de C.D.A.-fractie meenden, dat de rol van de minister-president – dat zal wel in het ambt zitten – onduidelijk is gebleven. De bewindslieden zijn naar het oordeel van deze leden ter zake nogal laconiek. Een «exacte bepaling» van het ambt van minister-president is «op dit moment» niet te geven. Vervolgens wordt verwezen naar het (inmiddels door de memorie van toelichting en de memorie van antwoord befaamde) reglement van orde voor de ministerraad (de raad van ministers). Met erkentelijkheid hadden deze leden er kennis van genomen, dat de minister-president «inderdaad niet de enige verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als zodanig» is.

Deze leden waren er derhalve te meer over verheugd, dat de bewindslieden konden mededelen: «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». Mochten deze leden uit de memorie van antwoord begrijpen, dat de bewindslieden «in de constitutionele context het gebruik van de term regeringsleider niet juist» achten, maar dat zij ten aanzien van die term geen moeilijkheden zagen op «het terrein der politieke verhoudingen»?

### **Reglement van Orde**

De leden van de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van de reactie van de bewindslieden. Wanneer de bewindslieden stellen, dat het reglement een aantal regels voor het functioneren van de ministerraad bevat en deze regels normatief zijn voor de leden van de Raad, lijkt daarmee niet alles gezegd. Het reglement heeft naar de indruk van deze leden invloed op onze parlementaire democratie, is zelfs een wezenlijk element in ons staatkundig bestel. De bewindslieden zullen toch stellig willen toegeven, dat de Grondwet de lijnen van ons staatkundig bestel aangeeft. Daarom ligt het voor de hand het reglement van orde van de ministerraad een plaats te geven in de Grondwet.

Dit gold voor deze leden te meer, waar ook de reglementen van orde van andere organen van onze parlementaire democratie in de Grondwet worden vermeld. Men vergelijkte artikel 3.2.8.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort