

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. 9

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 29 december 1980

#### **Inleiding**

De leden van de C.D.A.-fractie 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 op blz. 3 kon deze leden echter toch niet geheel bevredigen. De daarin gegeven benadering leek deze leden enerzijds te vaag en anderzijds te lijdzaam.

De kwalificaties vaag en lijdzaam zijn naar onze mening niet juist. In de memorie van antwoord hebben wij een karakterisering gegeven van de positie van de minister-president en geconstateerd, dat de stimulerende en coördinerende taak steeds belangrijker is geworden vanwege de toenemende vervlechting van het regeringsbeleid. Deze ontwikkeling is niet beëindigd en het zou daarom te vroeg zijn de taak van de minister-president thans in exacte staatsrechtelijke omschrijvingen te vatten. Naar onze mening zouden de leden van de C.D.A.-fractie zulks ook niet op prijs stellen, gelet op de reserves, die zij tot uitdrukking brachten tegen de naar hun mening te constitutionaliserende tendensen in de memorie van toelichting.

Wij hebben met de gekozen grondwettelijke vermelding en taakaanduiding van de minister-president toekomstige ontwikkelingen niet willen uitsluiten.

De politieke verhoudingen binnen het kabinet en in het parlement zullen vanzelfsprekend mede bepalend zijn voor de ruimte, die er in feite zal zijn voor de wijze waarop het ambt van minister-president wordt uitgeoefend.

Intern, bij de voorbereiding van het regeringsbeleid en het functioneren van de ministerraad, wordt zijn optreden mede bepaald door de collega-ministers. Het Reglement van Orde bevat een aantal voorschriften die enerzijds aan de minister-president eigen bevoegdheden geven, anderzijds de ministerraad of onderraden daarvan bevoegdheden toekennen. Het externe optreden van de minister-president is daarop afgestemd en staat vervolgens ter controle en beoordeling van het parlement.

De grenzen van het optreden van de minister-president als eerste onder zijns gelijken worden aldus gevonden in de eigen bevoegdheden van de collega-ministers en in de verantwoordingsplicht, die de minister-president voor zijn optreden heeft ten opzichte van het parlement.

Wij menen hiermee een antwoord te hebben gegeven op de vraag van de C.D.A.-fractie. Een scherpere afbakening dan is gegeven, is naar ons oordeel niet mogelijk gelet op de onderlinge samenhang van het regeringsbeleid. Wij pretenderen hiermede niet een tipje van de sluier te hebben opgelicht in de zin, zoals de leden van de C.D.A.-fractie hebben gevraagd. Normatieve uitspraken verder gaande dan het vermelden van de aangegeven grenzen, kunnen wij niet doen. Binnen deze grenzen zal de politieke wil in de ministerraad en in het parlement de positie van de minister-president bepalen.

Wij zijn met de leden van deze fractie van oordeel, dat naar de huidige opvattingen de functie van minister-president en de taak als hoofd van het ministerie 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 aan de Raad van State voorgelegde tekst van artikel 2.2.4, derde lid. Deze komt naar hun mening beter dan de 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 betreuren het dat de regering niet op deze argumentatie is ingegaan.

Naar ons oordeel is de gekozen formulering van de taak van de ministerraad niet principieel van een andere orde, als het gaat om het tot uitdrukking brengen van de collectieve verantwoordelijkheid. De in het wetsontwerp gekozen formulering gaat uit van de veronderstelling dat er een collectieve verantwoordelijkheid is van de ministers voor de totstandkoming van het regeringsbeleid. De grondwettelijke erkenning van die collectieve verantwoordelijkheid ligt reeds besloten in de vermelding van de ministerraad in het wetsontwerp.

Het derde lid van artikel 2.2.4 geeft de ministerraad de taak die collectieve verantwoordelijkheid vorm te geven door de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen niet louter door uit de optelsom van individuele verantwoordelijkheden een eenheid te smeden doch ook door te beoordelen, of de ministerraad als geheel verantwoordelijkheid kan dragen voor het te voeren regeringsbeleid.

De doelstelling «eenheid van het regeringsbeleid» veronderstelt niet alleen een zelfstandige toetsing van aanhangige voorstellen, doch ook het formuleren van richtlijnen, die bij de vorming van het regeringsbeleid in acht moeten worden genomen ten einde de collectieve verantwoordelijkheid daarvoor te kunnen dragen.

In de memorie van antwoord zijn wij inderdaad niet met zoveel woorden ingegaan op de argumentatie van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot de bezwaren van de Raad van State tegen het aan de Raad van State voorgelegde artikel 2.2.4, derde lid. In de beantwoording van vragen van de C.D.A.-fractie menen wij daarover reeds het een en ander te hebben gezegd.

De staatsrechtelijke realiteit is, dat uitsluitend de ministers voor het gevoerde regeringsbeleid verantwoordelijkheid dragen. Bij de vorming en totstandkoming van het regeringsbeleid dienen ook de bevoegdheden van andere staatsorganen in aanmerking te worden genomen.

In de memorie van antwoord bij wetsontwerp 16 035 is reeds op de positie van de samenstellende delen van het orgaan regering ingegaan.

Ons uitgangspunt bij de formulering van artikel 2.2.4, derde lid is, dat dit artikel niet los kan worden gezien van de context van de overige bepalingen in de Grondwet.

Wij hebben in de memorie van antwoord niet gesteld, dat de oorspronkelijke tekst van artikel 2.2.4, derde lid, een belemmering zou betekenen voor toekomstige ontwikkelingen in de staatkundige praktijk. Wel hebben wij gezegd, terughoudend te moeten zijn in de formulering van de taak van de ministerraad mede om de Grondwet geen belemmering te doen zijn voor toekomstige ontwikkelingen. De opneming van een basistaak in de Grondwet die naar algemeen gevoelen (in ieder geval) door de ministerraad behoort te worden uitgeoefend, biedt naar ons oordeel een gereede garantie, dat de ministerraad haar taakuitoefening kan afstemmen op toekomstige maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, en op de daarmee samenhangende ook door de leden van deze fractie gesignaleerde coördinatieproblematiek. Wij achten misverstand omtrent de tekst van artikel 2.2.4, derde lid, uitgesloten. Deze tekst maakt duidelijk in samenhang met het eerste lid, dat de individuele verantwoordelijkheid onlosmakelijk is verbonden met de collectieve verantwoordelijkheid. Zonder de laatste kan de eerste niet worden gerealiseerd.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de P.v.d.A.-fractie een compleet overzicht van coördinerende taken te geven, merken wij op dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst bij het derde uitgebrachte rapport een lijst van coördinerende taken heeft geplubliceerd. Wij onthouden ons in het kader van dit wetsontwerp van een inhoudelijke beschouwing van deze lijst.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden gaarne een nadere uiteenzetting – vooral gelet op het eerder als mogelijkheid gesignaleerde inboeten van het collegiale element – naar aanleiding van de constatering dat er een ontwikkeling is naar meer collectieve verantwoordelijkheid.

Zoals wij hiervoor in de inleiding reeds hebben gezegd naar aanleiding van vragen van de C.D.A.-fractie is het optreden van de minister-president nauw verbonden met de steeds toenemende onderlinge vervlechting van het regeringsbeleid. Zijn functioneren kan niet los worden gezien van de mitsdien toegenomen collectieve verantwoordelijkheid. Als voorzitter van de ministerraad heeft hij bij uitstek de taak die verantwoordelijkheid te realiseren, vanzelfsprekend in overleg met de overige ministers. Het collegiale element is een *conditio sine qua non* voor het optreden van de minister-president. Zulks sluit niet uit, dat de minister-president zekere zelfstandige taken krijgt toebedeeld ter effectuering van de collectieve verantwoordelijkheid. Het Reglement van Orde bevat daarvan een aantal voorbeelden. In de memorie van antwoord (blz. 2) zijn enige genoemd.

De veronderstelling van de C.D.A.-fractie dat wij het zelfstandige element in de functie van de minister-president eveneens als collegiaal element beschouwen, kunnen wij op grond van het bovenstaande delen. Het zelfstandige element in zijn optreden hangt samen met de collectieve verantwoordelijkheid, welke op de ministerraad als collegiaal besluitvormingscollege rust.

Naar het oordeel van deze leden mag bespreking en herziening van de Grondwet wel mede een goede gelegenheid worden geacht ter stimulering van het aanpakken van de problemen waarover onze samenleving soms erg lang bezig is.

Wij hebben dit in de memorie van antwoord niet bestreden. Wij hebben slechts de kanttekening geplaatst dat grondwettelijke bepalingen maatschappelijke problemen niet oplossen. Zeker als de discussie en besluitvor-

ming daarover nog gaande is, past bij herziening van de Grondwet op daarmee verwante punten terughoudendheid. Wel is het mogelijk dat de grondwetgever bij zijn overwegingen inzake herzieningsvoorstellen richting geeft aan de discussie en besluitvorming die op relevante terreinen gaande is.

De leden van de C.D.A.-fractie bleven voorkeur houden voor een bepaling als door hen gesuggereerd. In verband daarmee stelden zij de vraag, welke te vermijden misverstanden de bewindslieden zien over de grenzen van de bevoegdheid van de ministerraad.

Hierop zijn wij naar aanleiding van vragen van de P.v.d.A.-fractie over de bezwaren van de Raad van State tegen de aanvankelijk voorgestelde bepaling hierboven reeds ingegaan.

Wij zijn het niet eens met de leden van de C.D.A.-fractie dat het voorgestelde derde lid in feite niets zegt of geheel overbodig is. De formulering in onderlinge samenhang met het eerste lid van artikel 2.2.4 geeft de ministerraad de taak de collectieve verantwoordelijkheid tot haar recht te doen komen. Wij verwijzen overigens naar het hiervoor reeds gegeven antwoord op vragen van de P.v.d.A.-fractie over de betekenis van deze bepaling.

De leden vragen voorts waarom een bepaling in de Grondwet, die niet zo erg veel meer zegt, als onbehoedzaam moet worden gezien als wel overeenkomstig de regels van het Reglement van Orde wordt geleefd en gewerkt.

Zoals wij in de memorie van antwoord op blz. 8 hebben gezegd, heeft het Reglement van Orde betrekking op de verhouding tussen de ministers onderling.

Een grondwettelijke taakaanduiding van de ministerraad raakt ook de positie van andere in de Grondwet geregelde staatsorganen. Dit brengt mee, dat de formulering van de taak van de ministerraad in de Grondwet moet worden afgestemd op de taak van die andere organen, opdat geen misverstand ontstaat over de uitoefening daarvan.

De leden van deze fractie vernamen voorts gaarne welke regels van ongeschreven staatsrecht wij op het oog hebben.

Naast de achtereenvolgende Reglementen van Orde hebben zich ongeschreven regels ontwikkeld die geleidelijk in die reglementen zijn overgegaan, nadat in de praktijk gebleken was dat zij aan een behoefte voldoen. Bij de recente herziening van het Reglement is dit eveneens gebeurd. Het is nu nog te vroeg om te kunnen zeggen, dat zich naast dit vernieuwde Reglement ook nieuwe regels hebben ontwikkeld. Wel mag worden verwacht dat zich ook naast en in verband met de toepassing van dat Reglement in de praktijk regels zullen vormen.

De leden van deze fractie vragen naar aanleiding van onze beschouwing op blz. 5 van de memorie van antwoord een nadere verduidelijking aan de hand van de termen monisme en dualisme en koppelen daaraan de vraag of in een meer dualistisch getint systeem de rol van het parlement sterker is.

Wij achten het gebruik van de termen monisme en dualisme niet verhelderend. De inhoud van deze begrippen, met name als deze in politieke zin worden gebruikt, fluctueert. Hetgeen sommigen als monisme aanmerken, noemen anderen dualisme.

Veronderstelt het monisme, dat de regering zich dient neer te leggen bij de wil van de meerderheid van het parlement, of betekent monisme dat die meerderheid zich dient neer te leggen bij de wil van de regering? Veronderstelt het dualisme, dat regering en parlement geheel zelfstandig naast elkaar dienen te functioneren of zijn aan dualisme ook monistische tendensen inherent? Wij vermelden deze vragen om de gecompliceerdheid van de materie aan te duiden.

Beantwoording van de vraag of in een meer dualistisch getint systeem de rol van het parlement sterker is, veronderstelt ten onrechte, dat het mogelijk zou zijn duidelijkheid te geven over deze begrippen.

In het licht van de Grondwet is één van beide begrippen ook niet normatief te hanteren. De Grondwet deelt bevoegdheden toe aan regering en parlement afzonderlijk en aan hen samen. Daarnaast is de vertrouwensregel een essentieel bestanddeel van ons constitutioneel bestel. Binnen die regels

kunnen zich feitelijk monistische of dualistische tendensen voordoen. In alle voorzichtigheid gezegd, menen wij dat ons stelsel kan worden gekenschetst als gematigd dualistisch.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden zich afgevraagd of in de eerste alinea op blz. 6 van de memorie van antwoord een pleidooi gelezen mocht worden om zoveel mogelijk zaken in de ministerraad te brengen. Wij menen dat dit een misverstand is. Wij zouden dit ook niet een gunstige ontwikkeling vinden. De ministerraad zou in zijn functioneren worden belemmerd, indien te veel zaken zouden worden geagendeerd. Het Reglement van Orde geeft aan, welke zaken in elk geval moeten worden behandeld.

De toetsingscriteria, vermeld op blz. 6 van de memorie van antwoord, zijn in beginsel van gelijkwaardig gewicht, doch het gaat hier niet om een limitatieve opsomming. Zo zal bij voorbeeld ook de vraag, of een voorstel voor het parlement aanvaardbaar is, in de ministerraad aan de orde komen.

### **De minister-president**

Wij hebben kennisgenomen van de opmerkingen van de C.D.A.-fractie over de beantwoording van vragen in de memorie van antwoord over de rol van de minister-president. Wij hopen met de nadere uiteenzetting, hiervoor in deze nota gegeven, de leden van deze fractie enige nadere verduidelijking te hebben gegeven.

Ten aanzien van het gebruik van de term «regeringsleider» meenden wij duidelijk te zijn geweest door uitdrukkelijk te zeggen deze term constitutioneel niet juist te vinden. Wij betreuren het dan ook dat op het terrein der politieke verhoudingen deze term ingang heeft gevonden.

### **Reglement van Orde**

Naar aanleiding van opmerkingen van de C.D.A.-fractie wijzen wij erop, dat het Reglement van Orde in de praktijk een wezenlijke betekenis heeft gekregen in ons staatkundig bestel. Het Reglement heeft echter een intern karakter, namelijk als richtlijn voor de ministers bij de voorbereiding van het regeringsbeleid, alvorens daaromtrent besluiten met een extern karakter worden genomen.

In zoverre verschilt dit Reglement van de reglementen van de beide Kamers der Staten-Generaal en het Reglement van de Verenigde Vergadering. Deze reglementen bevatten regels omtrent de organisatie en uitoefening van taken die wel naar buiten toe werken, zoals de regels inzake openbare en besloten commissievergaderingen

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel