

Zitting 1979–1980

16 036 (R 1139)

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

Nr. 4

### **BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Bijlage 1 Advies Raad van State van het Koninkrijk**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 juni 1979

No. 6

Bij Kabinetsmissive van 4 april 1979, no. 17, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-~~President~~, de Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp van Rijkswet met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign.

De Raad van State van het Koninkrijk stemt in met de strekking van het ontwerp van Rijkswet. Over de inhoud van het ontwerp en van de daarbij behorende memorie van toelichting moge hij het volgende opmerken.

#### *Artikel 2.2.4.*

De Raad wijst in verband met het bepaalde in het derde lid van dit artikel op artikel 2.2.1, zoals dat is opgenomen in een gelijktijdig aan de Raad aangeboden ontwerp van wet tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen. In dat artikel luidt het eerste lid: «De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.» Naar het oordeel van de Raad valt daarmee niet te rijmen, dat artikel 2.2.4., derde lid, bepaalt, dat over het algemeen regeringsbeleid niet door de regering maar door de ministerraad wordt besloten. De mededeling in de memorie van toelichting (bladzijde 4)<sup>1</sup>, dat de voorgestelde bepaling voldoende ruimte laat voor overleg met de Koning vóór of na de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad, wordt door de Raad niet beschouwd als een toereikende motivering voor het uitsluitend vermelden van de ministerraad als orgaan, dat over het algemeen regeringsbeleid besluit. De omstandigheid dat met de gekozen redactie aangesloten wordt bij de tekst van artikel 4, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers

<sup>1</sup> Toel. op art. 2.2.4; al. 13. (De verwijzing in dit advies naar blz. 4 van de mem. van toel. correspondeert niet met de nummering van de blz. in de gedrukte stukken. In verband hiermee is in deze voetnoot een aangepaste verwijzing opgenomen.)

kan evenmin doorslaggevend worden geacht: de Grondwetgever is immers aan dat Reglement niet gebonden doch omgekeerd zal het Reglement de Grondwet moeten volgen. De Raad moge dan ook in overweging geven de tekst van artikel 2.2.4, derde lid, zo te wijzigen, dat de eerder gesignaleerde tegenstelling wordt weggenomen.

Ter toelichting van de woorden «beraadslaagt en besluit» verwijst de memorie van toelichting naar artikel 4, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers. In dat artikel wordt ook als taak van de minister-raad genoemd de bevordering van de eenheid van het regeringsbeleid. De Raad van State van het Koninkrijk geeft in overweging in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom deze taak, waaraan toch grote waarde dient te worden toegekend, niet aan de voorgestelde taakomschrijving is toegevoegd.

### **Memorie van toelichting**

In de voorlaatste volzin van de toelichting bij artikel 2.2.6 dienen de woorden «dat ook de Koning ondertekent» te worden gewijzigd in: «dat in de eerste plaats de Koning ondertekent», waardoor beter wordt aangesloten bij de tekst van het artikel.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het ontwerp van Rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,  
M. Ruppert

## Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin  
's-Gravenhage, 31 januari 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 april 1979, nr. 17, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies betreffende het ontwerp van Rijkswet houdende 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 rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen.

Dit advies gedateerd 13 juni 1979, nr. 6, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 20 juni 1979, mogen wij U hierbij aanbieden.

Het verheugt ons dat de Raad van State van het Koninkrijk instemt met de strekking van het ontwerp van Rijkswet.

### Artikel 2.2.4

De Raad wijst in verband met het bepaalde in het derde lid van dit artikel op artikel 2.2.1, zoals dat is opgenomen in een gelijktijdig aan de Raad aangeboden ontwerp van wet tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen. In dat artikel luidt het eerste lid: «De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers».

Naar het oordeel van de Raad valt daarmee niet te rijmen, dat artikel 2.2.4, derde lid, bepaalt, dat over het algemeen regeringsbeleid niet door de regering maar door de ministerraad wordt besloten. De mededeling in de memorie van toelichting, dat de voorgestelde bepaling voldoende ruimte laat voor overleg met de Koning voor of na de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad, wordt door de Raad niet beschouwd als een toereikende motivering voor het uitsluitend vermelden van de ministerraad als organ, dat over het algemeen regeringsbeleid besluit.

De omstandigheid dat met de gekozen redactie aangesloten wordt bij de tekst van artikel 4, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers acht de Raad evenmin doorslaggevend, aangezien de grondwetgever aan dat Reglement niet is gebonden, doch omgekeerd zal het Reglement de Grondwet moeten volgen.

De Raad geeft in overweging de tekst van artikel 2.2.4, derde lid, zo te wijzigen, dat de door hem gesignaleerde tegenstelling wordt weggenomen.

Anders dan de Raad zien wij geen tegenstelling tussen de bepaling van artikel 2.2.1, eerste lid, en die van artikel 2.2.4, derde lid.

Het voorgestelde artikel 2.2.4, derde lid, regelt de verhouding tussen de ministerraad en de afzonderlijke ministers. Het heeft geen betrekking op de verhouding tussen de Koning en de ministerraad. Evenmin betreft het trouwens de verhouding tussen de ministerraad en het parlement.

Nu evenwel blijkt dat de voorgestelde bepaling tot misverstand kan leiden, geven wij er de voorkeur aan een taakomschrijving in de herziene Grondwet op te nemen die zulks niet doet. Daarom stellen wij in navolging van de grootst mogelijke minderheid van de staatscommissie thans voor te bepalen dat de ministerraad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert.

Wij hebben artikel 2.2.4, derde lid, in die zin gewijzigd en de memorie van toelichting aan die wijziging aangepast.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad betreffende de ondertekening door de Koning hebben wij de voorlaatste zin van de toelichting op artikel 2.2.6 gewijzigd.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van Rijkswet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State van het Koninkrijk

voorgelegde tekst van een onderdeel van het wetsontwerp, dat nadien is gewijzigd, alsmede de aan de Raad voorgelegde tekst van de memorie van toelichting, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

**OORSPRONKELIJKE TEKST VAN EEN ONDERDEEL VAN HET ONTWERP VAN RIJKSWET, DAT NADIEN IS GEWIJZIGD, EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Ontwerp van Rijkswet**

*Artikel 2.2.4, derde lid*

De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid.

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**1. Algemeen**

De opzet van dit wetsontwerp is toegelicht in de algemene toelichting op het wetsontwerp inzake het koningschap.

Op grond van artikel 5 van het Statuut voor het Koninkrijk moet voor het derde lid van artikel 2.2.4 en voor artikel 2.2.6 de rijkswetprocedure worden gevolgd. Daarom zijn beide artikelen – en de bepaling die artikel 86, zevende lid, van de Grondwet doet vervallen – in een ontwerp van Rijkswet neergelegd.

**2. Toelichting op de artikelen**

**ARTIKEL II**

**Artikel 2.2.4 (artikel 34 staatscommissie)**

Een bepaling met betrekking tot de ministerraad komt in de huidige Grondwet niet voor. Het enige artikel in de Grondwet waarin sprake is van «ministers in rade verenigd» is artikel 38. Ook een bepaling met betrekking tot de minister-president komt in de huidige Grondwet niet voor. Met betrekking tot de inhoud van het ministersambt en de positie van de ministers hebben zich sinds 1848 belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. De evolutie van het ambt van minister-president en van de raad van ministers springt daarbij in het oog. In de achtereenvolgende reglementen van orde van de ministerraad komt die evolutie tot uiting, evenals in het ongeschreven staatsrecht. Bij het optreden naar buiten hebben beide organen zich duidelijk als zelfstandige grootheden gemanifesteerd. Waar beide instituten aan te merken zijn als fundamentele elementen van ons staatkundig bestel, dient de Grondwet aan deze ontwikkeling niet voorbij te gaan. Wij achten het dan ook wenselijk dat aan het instituut van de ministerraad en het ambt van minister-president een grondwettelijke basis wordt verschaft.

Ten aanzien van het vermelden van de ministerraad verdient de aandacht, dat de groei van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid de betekenis van de ministerraad voor het totale regeringsbeleid heeft doen toenemen. 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. In het eerste lid van het onderhavige artikel is zulks tot uitdrukking gebracht.

Wat de vermelding van de minister-president betreft is van belang, dat de positie van de minister-president zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot een in het staatsrecht erkend ambt. Met het groeien van de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad voor de hoofdlijnen van het regeringsbeleid, groeide ook de betekenis van de voorzitter van de raad, als de eerst verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de coördinatie van dat beleid.

Wij verwijzen in dit verband nog naar de uiteenzetting, die over de taak en de positie van de minister-president is gegeven in de bij brief van de minister-president dd. 22 december 1978 aan de Tweede Kamer gezonden nota betreffende de positie van de minister-president in verband met diens lidmaatschap van de Europese Raad<sup>1</sup>.

Volledigheidshalve verdient het opmerking, dat de in artikel 2.2.4, tweede lid, gekozen redactie naar onze mening voldoende ruimte laat voor vervanging van de minister-president als voorzitter van de ministerraad door de benoeming van een vice-voorzitter.

Met de staatscommissie in haar geheel zijn wij van oordeel, dat aanduiding van de voornaamste taak van de raad gewenst is.

De kleinst mogelijke meerderheid van de staatscommissie stelt voor in de Grondwet een bepaling van de volgende inhoud op te nemen: de ministerraad bepaalt het algemeen regeringsbeleid. Door een dergelijk voorschrift wordt volgens deze meerderheid vastgelegd, dat het bepalen van het algemene regeringsbeleid een zaak is, die de ministerraad als geheel toekomt en die niet tot de bevoegdheid behoort van afzonderlijke ministers of van de minister-president. Het kan een zeker tegenwicht vormen tegenover het beklemtonen van de positie van de minister-president. De bepaling is op zich zelf van zo algemene inhoud, dat voor verstarring van de ontwikkeling van de ministerraad geen vrees behoeft te bestaan.

De grootst mogelijke minderheid van de commissie acht de gekozen omschrijving minder gelukkig. Een dergelijke omschrijving zou, zo meent zij, ook in het debat tussen regering en Staten-Generaal, aanleiding kunnen geven tot allerlei discussies omtrent de grenzen van het algemeen regeringsbeleid en de onderscheiding tussen de verantwoordelijkheid van de minister en die van de ministerraad. De omschrijving zou aanleiding kunnen geven tot de stelling, dat bij de wet aan de afzonderlijke ministers opgedragen bevoegdheden ofwel op de ministerraad overgaan, of niet meer kunnen worden uitgeoefend dan in of na overleg met die raad, wanneer die uitoefening geacht wordt tot het algemeen regeringsbeleid te behoren. Bovendien wijst de minderheid erop, dat overeenkomstige bepalingen elders soms zijn gebruikt om de volksvertegenwoordiging het recht te ontzeggen tegen het algemeen regeringsbeleid in te gaan. Zij zou daarom in aansluiting bij het eerste lid van artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers, willen lezen dat de raad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert.

De meerderheid van de staatscommissie voert hiertegen aan, dat het vooral in het verkeer tussen de regering en de Staten-Generaal, zeer wenselijk is dat vaststaat wie voor het algemeen regeringsbeleid verantwoordelijk is. Het zou onjuist zijn wanneer daarbij het accent te veel op de afzonderlijke ministers valt en de collectieve verantwoordelijkheid onvoldoende in het licht wordt gesteld. Tot misverstand kan de voorgestelde bepaling volgens de meerderheid geen aanleiding geven. Het is namelijk zaak van de ministerraad te bepalen, wat het algemeen regeringsbeleid inhoudt. De afzonderlijke ministers zijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden verplicht om niet tegen de deswege genomen besluiten in te gaan.

De voornaamste taak van de ministerraad is naar ons oordeel het tot stand brengen van een algemeen regeringsbeleid. Artikel 4, eerste lid, van het onlangs herziene Reglement van Orde voor de Raad van Ministers<sup>2</sup> drukt dit als volgt uit: «De Raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. Hij bevordert de eenheid van dat beleid». Deze taakomschrijving houdt in, dat het algemeen regeringsbeleid een zaak is die de ministerraad als geheel aangaat en dat de individuele ministers aan de daaromtrent genomen besluiten gebonden zijn. Deze taakstelling wordt gerealiseerd via een gemeenschappelijke meningsvorming en besluitneming in de ministerraad. Wij achten het gewenst een taakomschrijving in bovenstaande zin in de Grondwet op te nemen, mede om duidelijk te doen uitkomen, wie in het verkeer met de Staten-Generaal verantwoordelijk is voor het algemeen regeringsbeleid.

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II 1978/79, 15 424, nr. 1

<sup>2</sup> Staatsblad 1979, nr.

Wij zijn evenwel van oordeel, dat de door de meerderheid van de staatscommissie aanbevolen redactie niet zonder bezwaren is. Met name komt in de bepaling van de staatscommissie niet voldoende tot uitdrukking, dat ook de meningsvorming over het algemeen regeringsbeleid in de ministerraad dient plaats te vinden. Wij achten het van belang dit wel tot uitdrukking te brengen in het bijzonder met het oog op de betrokkenheid van alle ministers bij elke fase van de totstandkoming van het algemeen regeringsbeleid en bij de bepaling van hetgeen tot het algemeen regeringsbeleid behoort. De vorming van het algemeen regeringsbeleid dient niet uitsluitend een zaak te zijn van de minister-president of van de meest betrokken minister. Iedere minister moet de gelegenheid hebben elk onderdeel van dat beleid in de ministerraad aan de orde te stellen.

Naar ons oordeel wordt dit bezwaar ondervangen door de voor het derde lid voorgestelde redactie.

Met deze redactie wordt aangesloten bij de taakomschrijving in artikel 4, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers. Mede hieruit blijkt, dat de voorgestelde vastlegging van de taak van de ministerraad in de Grondwet geen verandering van de inhoud van die taak met zich brengt.

De redactie doet duidelijk uitkomen dat de meningsvorming en besluitneming ten aanzien van het algemene regeringsbeleid door de ministers gezamenlijk plaatsvindt.

De bepaling laat voldoende ruimte voor overleg met de Koning voor of na de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad.

Het voorschrift laat de bevoegdheden van de Staten-Generaal onverlet. Met de bepaling wordt in geen enkel opzicht afbreuk gedaan aan het recht van de Kamers, in het kader van hun controlerende taak aangelegenheden van algemeen regeringsbeleid tot voorwerp van beraadslaging te maken. Zij regelt de verhouding van de ministerraad ten opzichte van de afzonderlijke ministers, niet die van de regering ten opzichte van het parlement.

Het voorstel van de minderheid van de staatscommissie («De Ministerraad bevordert de eenheid van het regeringsbeleid») heeft het bezwaar, dat deze formulering slechts de coördinerende taak van de raad aangeeft. Wij achten een dergelijke formulering van een te beperkte strekking om als taakomschrijving van de ministerraad te kunnen dienen.

#### **Artikel 2.2.6 (artikel 32, tweede lid, staatscommissie)**

De huidige Grondwet bepaalt in artikel 86, laatste lid, dat alle koninklijke besluiten ministerieel contraseign behoeven. In het onderhavige artikel is deze eis eveneens opgenomen, terwijl in overeenstemming met de praktijk ook de wetten zijn vermeld. In het artikel is, anders dan in het voorstel van de staatscommissie en het huidige grondwetsartikel, duidelijk tot uitdrukking gebracht dat ook de Koning ondertekent. Voorts is in verband met de opzet van artikel 2.2.5, tevens de mogelijkheid van medeondertekening door een staatssecretaris met zoveel woorden genoemd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,