



DE GRONDWET - ARTIKEL 46 - STAATSSECRETARISSEN

1. Bij koninklijk besluit kunnen staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen.
2. Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 46 - STAATSSECRETARISSEN - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Benoeming en ontslag
3. Tweezijdigheid van ambt van staatssecretaris
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie augustus 2019

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Na een mislukte poging in 1937^[1] is de functie van staatssecretaris in 1948 in de Grondwet opgenomen. Er bestonden twee motieven om deze functie naast die van de minister in het leven te roepen. Ten eerste zou door de aanstelling van staatssecretaris overbelasting van de minister worden voorkomen. Ten tweede werd als bijkomend voordeel gezien dat de functie van staatssecretaris een goede leerschool zou zijn voor jonge politici voor het ministerschap.^[2] Beide motieven hebben echter geleid tot een gecompliceerde staatsrechtelijke constructie. Enerzijds moet de staatssecretaris de minister ontlasten en hem kunnen vervangen, maar anderzijds dient hij tegelijk onderschikt te blijven aan de minister als hoofd van het departement: ‘...onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister’. De constructie luidt thans als volgt: intern gezien is de staatssecretaris onderminister, extern treedt hij ‘als minister’ op zowel richting het parlement als naar de samenleving, doch dit laatste onverminderd de ondergeschiktheid aan de minister en diens eigen verantwoordelijkheid op basis van artikel 42 Grondwet.^[3] Dat de staatssecretaris ‘als minister optreedt’ betekent dat hij voor de vervulling van de

hem toevertrouwde taken alle relevante ministeriële bevoegdheden heeft en handelt als een minister. Het betekent tegelijkertijd niet dat de staatssecretaris tevens minister (in de functie van hoofd van het ministerie of lid ministerraad) kan zijn. De verantwoordelijkheden van de staatssecretaris doen derhalve niets af aan de bevoegdheden van de minister.^[4] Vandaar ook dat de titel ‘onderminister’ in ons staatsrecht onbekend is gebleven.^[5] Het huidige takenpakket van staatssecretarissen doet inhoudelijk overigens niet onder voor die van een minister. Juist bij het verminderen van het aantal leden van de ministerraad zoals in 2012, neemt de omvang van de portefeuille van staatssecretarissen evenredig toe.^[6] Het kabinet-Rutte III heeft acht staatssecretarissen met elk hun eigen, vaak omvangrijke, portefeuille.^[7]

2. BENOEMING EN ONTSLAG

Evenals voor ministers gelden voor de staatssecretaris geen benoemingsvereisten (zie paragrafen 2 en 3 bij artikel 43 Grondwet). Ook zwijgt de Grondwet over benoemingsduur, benoemingsprocedure en de gronden voor ontslag van staatssecretarissen. Zij worden evenals ministers benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit. De minister-president en de verantwoordelijke minister contrasigneren deze benoemingsbesluiten op basis van artikel 48 Grondwet, dat overigens alleen de handtekening van de minister-president eist. Doorgaans worden besluiten tot benoeming van een of meer staatssecretarissen genomen aan het einde van de kabinetsformatie in het overleg van de formateur en de fractievoorzitters van de partijen die een regeringscoalitie zullen aangaan. Het is een staatsrechtelijke gewoonte om, wanneer de minister zijn functie ter beschikking stelt, de staatssecretaris dat ook doet. Zodoende krijgt de nieuwe minister de mogelijkheid om eventueel een andere persoon voor te stellen voor benoeming tot ‘zijn’ staatssecretaris.^[8] Voor het overige geldt voor de staatssecretaris de vertrouwensregel in volle omvang. Dit betekent dat er op zichzelf staande redenen kunnen zijn die een staatssecretaris uit eigen beweging doen besluiten af te treden, of dat het parlement hem dwingt tot aftreden.^[9]

3. TWEEZIJDIGHEID VAN AMBT VAN STAATSSECRETARIS

Artikel 46 Grondwet, tweede lid, is bepalend voor de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris. De tweezijdigheid van het ambt laat zich als volgt omschrijven. Enerzijds treedt de staatssecretaris in de plaats van de minister op. In dit kader komen hem bevoegdheden toe welke eveneens zijn verbonden met het ministersambt. Dit komt vooral tot uiting in de bevoegdheid van de staatssecretaris om wetten en koninklijke besluiten te contrasigneren. Dit betekent vervolgens weer dat de staatssecretaris de volledige verantwoordelijkheid draagt voor alle besluiten die hij contrasigneert. Hij is dus in het verkeer met de Staten-Generaal volledig aanspreekbaar voor al zijn handelen en nalaten. Ook op de staatssecretaris rust de grondwettelijke plicht om beide kamers van het parlement alle informatie te geven die een of meer leden verlangen (artikel 68 Grondwet) en kan hij strafrechtelijk worden vervolgd door de Hoge Raad vanwege ambtsmisdrijven (artikel 119

Grondwet). Ook kan de kamer beslissen een staatssecretaris heen te zenden en de minister te laten aanblijven. Per geval dient de kamer uit te maken welke bewindsman men hoofdverantwoordelijk acht voor zaken die de kamer afkeurt. Ook het gebrek aan vertrouwen van de geestverwante regeringsfractie kan aanleiding zijn om als staatssecretaris op te stappen.^[10]

De staatssecretaris vervangt de minister bij diens afwezigheid, zowel in de dagelijkse gang van zaken op het departement, bij voordrachten en ondertekening van besluiten, als in de beraadslagingen (niet echter eventuele stemmingen) in de ministerraad. In dit laatste ligt de beperking van het ambt van staatssecretaris. Hij kan geen volwaardig lid zijn van de ministerraad. De regering gaf al bij de herziening van de Grondwet van 1983 aan dat de tekst van het hier besproken grondwetsartikel ruimte laat voor een opwaardering van het ambt van staatssecretaris, dat wil zeggen dat hij de minister in al zijn hoedanigheden (eventueel ook met stemrecht in de ministerraad^[11]) zou mogen vervangen. Wat echter niet mogelijk is, is dat hij tevens als lid van de ministerraad optreedt omdat artikel 45 Grondwet zich hiertegen verzet. Ministers worden bij tijdelijke afwezigheid vervangen door de staatssecretaris van hetzelfde ministerie voorzover en voor zolang de minister in de gelegenheid is om de staatssecretaris aanwijzingen dienaangaande te geven.^[12] Dit laatste betekent dat de staatssecretaris formeel niet direct betrokken is bij de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid omdat hij geen lid is van de ministerraad. Indirect is hij dat wel omdat hij deel uitmaakt van het kabinet en als zodanig medeverantwoordelijk is voor het gehele kabinetsbeleid. In de praktijk is hier overigens slechts sprake van een theoretisch probleem; knelpunten doen zich niet voor.

Het grondwetsartikel geeft verder in het tweede lid aan dat de staatssecretaris zijn taken uitoefent op basis van aanwijzingen van de minister. Hij is dus ondergeschikt aan de minister. Hij dient de instructies van de minister op te volgen en is alleen aan hem hiervoor verantwoordelijk. Er is sprake van een hiërarchische relatie tussen minister en staatssecretaris. De minister bepaalt op welk beleidsterrein de staatssecretaris werkzaam zal zijn.^[13] Deze taakomschrijving wordt vastgelegd in een ministerieel besluit. Dit is mede de reden voor de regel dat de staatssecretaris niet kan aanblijven als de minister dat niet langer meer wenst.^[14] Het komt ook voor dat een staatssecretaris tegelijk met de minister opstapt indien het eenzelfde (politiek omstreden) kwestie betreft. Zo traden zowel de minister als de staatssecretaris van Justitie, Opstelten en Teeven, in maart 2015 af vanwege de zogenoemde “bonnetjesaffaire”.^[15] In de praktijk echter is de relatie minister-staatssecretaris veel minder hiërarchisch dan de Grondwet aangeeft. In de meeste gevallen gaat het veeleer om goede collegiale verhoudingen en werksfeer en worden minister en staatssecretaris als bestuurlijk koppel in de politiek beschouwd.

4. LITERATUUR

- Anne Bos, Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen

1967-2002, Amsterdam 2018

- H.A. Groeneveld, De staatssecretaris in Nederland 1948-1988, Deventer 1989

5. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 79, tweede lid, derde volzin, Gw 1948: Hij kan voor een departement een of meer Staatssecretarissen benoemen, die in alle gevallen, waarin de Minister, hoofd van het departement, zulks nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen in diens plaats als Minister optreden (art. 86, tweede lid, derde volzin, Gw 1953).

Tweede lid:

Art. 79, tweede lid, derde--vijfde volzin, Gw 1948: Hij kan voor een departement een of meer Staatssecretarissen benoemen, die in alle gevallen, waarin de Minister, hoofd van het departement, zulks nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen in diens plaats als Minister optreden. De Staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de Minister, hoofd van het departement. Op hem is van overeenkomstige toepassing hetgeen omtrent Ministers is bepaald in dit artikel en in de artikelen 55, 97, 99, 100, 113 en 171 (art. 86, tweede lid, derde--vijfde volzin, Gw 1953, behoudens dat, i.p.v. de `artikelen 97, 99, 100, 113 en 171', gelezen worden de `artikelen 104, 106, 107, 120 en 178').

NOTEN

1. H.A. Groeneveld, De staatssecretaris in Nederland, Deventer 1989, p. 5- 17.
2. Idem, p. 19- 33.
3. Bijl. Hand. II 1947- 1948, 775, nr. 6, p. 12.
4. Bijl. Hand. I 1950- 1951, 1472, p. 7 en 8.
5. Pogingen om deze titel in te voeren zijn bij de grondwetsherziening mislukt (Nng, II, p. 197 en 361- 365).
6. Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, zestiende druk, Deventer 2014, p. 524.
7. [https:// www.rijksoverheid.nl/ regering/ bewindspersonen](https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen).
8. Nng, II, p. 129.
9. Nng, II, p. 129 en 168. Het laatste deed zich voor in september 2015 toen de positie van staatssecretaris Wilma Mansveld onder druk kwam te staan door de financiële problemen bij spoorbeheerder ProRail. Bij de presentatie van het (kritische) rapport van de parlementaire enquêtecommissie naar de Fyra-treinverbinding tussen Nederland en België op 28 oktober 2015, trekt zij haar conclusies en dient haar ontslag in. Volgens het eindrapport had zij de Tweede Kamer onjuist en onvolledig ingelicht.
10. Zie voorbeelden in Groeneveld 1989, p. 415- 421 en 430- 439.

11. Nng, II, p. 351.
12. Zie Besluit van 26 oktober 2017 nr. 2017001818, houdende de vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een minister.
13. Idem. Artikel 3 van de Wet van 25 januari 1951 (Stb. 24), houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris schrijft voor dat de taakomschrijving van de staatssecretaris(sen) in de Staatscourant moet worden gepubliceerd.
14. Een voorbeeld hiervan is het ontslag van staatssecretaris Glastra van Loon van Justitie in mei 1975 vanwege het feit dat de minister van Justitie niet langer meer met hem overweg kon. Zie Anne Bos, Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967- 2002, Amsterdam 2018, p. 69- 85.
15. Kamerstukken II, 2014- 2015, 34 174, nr. 1.

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 46 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).