



DE GRONDWET - ARTIKEL 43 - REGERING EN MINISTERS

De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 43 - REGERING EN MINISTERS - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Benoeming
3. Ontslag
4. Minister-president
5. Kabinetsformatie
6. Literatuur
7. Historische versies

Editie augustus 2019

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Het benoemen en ontslaan van ministers is lange tijd het prerogatief geweest van de Koning. Eeuwen lang werd de Koning gezien als de wereldlijke, vaak ook geestelijk leider van de natiestaat. Ministers waren een soort secretaressen die de bevelen van de Koning uitvoerden. Na de Glorious Revolution van 1688 in Engeland kwam er geleidelijk een einde aan de almacht van de Koning. In ons land heeft dat nog geduurd tot ver in de 19^e eeuw. De Koning werd geleidelijk steeds meer het symbool van orde, rust en gerechtigheid in de staat. De onschendbaarheid van de Koning ontstond, zoals aangegeven bij het commentaar op artikel 42 Grondwet, al voor de grondwetsherziening van 1848. In 1848 werd de politieke onschendbaarheid van de Koning toegevoegd aan de Grondwet. Vanaf de grondwetsherziening van 1840 werden alle koninklijke besluiten mede ondertekend door een minister, het zogenoemde contraseign.

Artikel 43 stelt dat benoeming en ontslag van alle ministers, inclusief de minister-president, geschiedt bij koninklijk besluit. Alle benoemingsbesluiten worden medeondertekend door de minister-president, die ook zijn eigen benoemingsbesluit ondertekent (zie verder artikel 48 Gw). Verdere eisen stelt de Grondwet niet aan de benoeming van ministers. Ook wordt niets gezegd over de

procedure van benoeming, noch wordt iets gezegd over de duur van de benoeming. Dit laatste is begrijpelijk omdat het parlement op basis van de vertrouwensregel op elk moment een minister kan heenzenden. Ongeschreven staatsrecht beheerst verder benoeming en ontslag van ministers.

2. BENOEMING

De benoeming van ministers kan plaatsvinden bij de afronding van de kabinetsformatie, maar ook bij het tussentijds openvallen van een vacature, omdat een minister, vrijwillig dan wel gedwongen, is afgetreden. De Koning benoemt ministers op basis van de adviezen van de kabinetsformateur die op zijn beurt de fractievoorzitter van de partij raadpleegt die de kandidaat levert. Bij een tussentijdse vacature zal de minister-president in nauw overleg met de betreffende fractievoorzitter(s) een voordracht aan de Koning doen. Een recent voorbeeld is de wisseling van de minister van Buitenlandse Zaken in 2018. De mededeling over het besluit luidde als volgt: “Zijne Majesteit de Koning zal, op voordracht van de minister-president, drs. S.A. Blok met ingang van woensdag 7 maart 2018 benoemen tot minister van Buitenlandse Zaken. De minister wordt woensdagochtend op Paleis Noordeinde ten overstaan van de Koning beëdigd.”^[1]

[Hiernaast dient de Koning bij de benoeming van een minister rekening te houden met de vertrouwensregel: de verwachting moet bestaan dat de betrokken kandidaat niet direct na zijn aantreden zal worden heengezonden door de Tweede Kamer. Met andere woorden, de Koning is niet vrij in zijn keuze van bewindslieden. Dit is komen vast te staan door middel van de motie-Deckers uit 1939 die na de totstandkoming van het vijfde kabinet Colin uitsprak dat “De kamer, overwegende, dat de Kabinetsformatie niet heeft geleid tot het optreden van een Kabinet, dat de noodige waarborgen biedt voor een deugdelijke behartiging van 's Lands belang in gemeen overleg met de Staten-Generaal, keurt het optreden van dit Kabinet af en gaat over tot de orde van den dag”.](#)^[2] Met de aanneming van deze motie werd het kabinet direct heengezonden. Hiermee wordt de positie van de onschendbare Koning nog eens onderstreept.

3. ONTSLAG

Ministers kunnen te allen tijde ontslag nemen door middel van een verzoek aan de Koning. Zij kunnen hun ontslag indienen om hen moverende redenen.^[3] Naast een formele aanleiding, bijvoorbeeld wegens benoeming in een andere functie, kunnen er politieke overwegingen zijn om als minister of staatssecretaris op te stappen. Een recent voorbeeld is het tussentijds aftreden van minister Halbe Zijlstra op 13 februari 2018. Dat deed hij nog voor het debat in de Tweede Kamer over zijn positie op als Minister van Buitenlandse Zaken. Zijlstra's positie was onhoudbaar toen hij moet toegeven dat hij heeft gelogen over zijn aanwezigheid bij een ontmoeting in 2006 met de Russische president Vladimir Poetin die zou hebben gesproken van een 'Groot Rusland'. De minister zou het verhaal hebben 'geleend' van 'een bron' die wel aanwezig was bij het gesprek. Het verhaal van Zijlstra

dateert uit 2014 maar kwam tijdens de kabinetsformatie in 2017 opnieuw boven water toen hij in de race was voor het ministerschap op Buitenlandse Zaken.^[4]

In die zin zijn ministers overgeleverd aan de ‘grillen van de politiek’. Theoretisch bestaat de mogelijkheid dat de ministerraad een minister tussentijds dwingt tot aftreden en hem voordraagt voor ontslag bij de Koning. Zover komt het meestal niet, omdat betrokkene zelf de stap al heeft gezet om zijn ontslag in te dienen. Het Reglement van orde voor de ministerraad schrijft overigens in artikel 4, tweede lid, onder k. voor dat de raad beraadslaagt en besluit over voordrachten van de minister-president voor koninklijke besluiten tot benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen. Bij een crisis ‘tijdens de rit’ kan een kabinet in zijn geheel ontslag aanbieden. Hierbij pleegt men onderscheid te maken tussen het aanbieden van ontslag en het ter beschikking stellen van de portefeuilles om een verschil in waardering duidelijk te maken in de aard van de kabinetscrisis. In het laatste geval geven ministers aan nog kansen te zien voor een mogelijke reconstructie (“lijmen”) van het kabinet.

Het kabinet Rutte I vormde een kabinet, met gedoogsteun van de PVV. Volgens de (in)formatieopdracht was het een meerderheidskabinet, steunend op een door VVD, CDA en PVV gevormde meerderheid. Men ging het later, om politieke redenen, als een minderheidskabinet omschrijven. Deze gedoogsteun was vastgelegd in een afzonderlijk gedoogakkoord. Op 21 april 2012 mislukten na zeven weken de besprekingen binnen het kabinet Rutte I over het terugdringen van het begrotingstekort. De PVV achtte zich na deze mislukking niet langer gebonden aan het gedoogakkoord. Premier Rutte bood daarop op 23 april 2012 het ontslag van zijn kabinet aan.^[5] Indien een kabinet de rit normaal uitzit en reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer volgen, dan is het gebruik dat alle ministers en staatssecretarissen aan de vooravond van deze verkiezingen hun ontslag aanbieden aan de Koning. Dit staatsrechtelijke gebruik is in 1922 ontstaan. De Koning reageert volgens vast gebruik op deze ontslagaanvraag door het ontslag in beraad te houden en de demissionaire bewindslieden te verzoeken al datgene te verrichten, wat zij in het belang van het koninkrijk noodzakelijk achten.^[7] Het ontslag wordt effectief op de dag dat de benoeming van de leden van het nieuwe kabinet plaatsvindt.

4. MINISTER-PRESIDENT

De Grondwet vermeldt in het hier besproken artikel afzonderlijk de minister-president. De regering beargumenteerde dit met de stelling dat zij de bijzondere positie van de minister-president op deze wijze tot uiting wenste te laten komen.^[7] Wat die bijzondere positie dan wel is, blijft onduidelijk. In het algemeen kan worden gesteld dat de minister-president de laatste 30 jaar aan invloed heeft gewonnen.^[8] Voor een belangrijk deel is deze ontwikkeling gestimuleerd door de persoon van de minister-president en de politiek-bestuurlijke omstandigheden, vrijwel niet door wijzigingen van zijn juridische positie. Zo is de invloed van de minister-president onder drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) sterk toegenomen.^[9]

Formeel is hij de primus inter pares,^[10] maar in werkelijkheid heeft de functie zich ontwikkeld tot de spilfunctie in onze parlementaire democratie. In Europees verband is de minister-president lid van de Europese Raad en wordt hij als zodanig beschouwd als regeringsleider.^[11] De Grondwet laat ruimte aan een toekomstige, verdere versterking van de positie van de minister-president. De tekst van de Grondwet sluit echter uit dat de minister-president door de bevolking rechtstreeks gekozen kan worden.^[12] Dit staat los van het politiek verschijnsel dat partijen in de afgelopen decennia hun ‘premierskandidaten’ naar voren schoven (bijv. de PvdA met Den Uyl in 1977, “kies de minister-president” en het CDA in 1986, “Laat Lubbers zijn karwei afmaken”). Hij geeft leiding aan het (kleine) departement van Algemene Zaken.^[13]

5. KABINETSFORMATIE

Aan de benoeming van ministers na reguliere verkiezingen of tussentijdse kabinetscrisis gaat een proces van kabinetsformatie vooraf.^[14] De traditionele procedure rond de formatie luidt als volgt (zie verder hierna over de nieuwe procedure die in 2012 voor het eerst door de Tweede Kamer werd toegepast). Dit proces is in de Grondwet niet terug te vinden. De Nederlandse procedure om tot de vorming van een kabinet te komen is geleidelijk in de loop van de staatkundige geschiedenis ontstaan.^[15] De ongeschreven procedure ziet er als volgt uit.

Aan de vooravond van de verkiezingen of na een kabinetscrisis biedt het kabinet aan de Koning zijn ontslag aan. Hierna consulteert de Koning zijn adviseurs, waaronder in elk geval de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer en de vice-president van de Raad van State. Ook de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer worden gehoord. Vervolgens gaat de Koning over tot de benoeming van een formateur of informateur. Een (in)formatieopdracht moet uiteindelijk leiden tot een coalitie die kan steunen op het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer.^[16] Een informateur pleegt zijn opdracht direct te aanvaarden. De informateur(s) brengen na afronding van hun werkzaamheden verslag uit aan de Koning. Deze benoemt dan naar gelang de omstandigheden in de meeste gevallen een formateur die de opdracht krijgt een kabinet te formeren. Een formateur houdt zijn opdracht ‘in beraad’ en aanvaardt deze pas na de constituerende vergadering van de nieuwe ploeg ministers. Het meeste ‘voorwerk’ wordt de laatste jaren verricht door een of meerdere informateur(s). Informateurs gaan na welke partijen bereid zijn een coalitie te vormen en onder hun leiding komt vaak ook een regeerakkoord tot stand. De formateur rest slechts nog het aanzoeken van bewindslieden en de feitelijke vorming van een regeerploeg. Ook de formateur brengt verslag uit aan de Koning. Tenslotte wordt, als alles rond is, overgegaan tot benoeming en beëdiging van de ministers en staatssecretarissen. De laatste decennia is het praktijk dat de formateur tevens minister-president wordt van het door hem geformeerde kabinet.

In 2012 besloot de Tweede Kamer bij de formatie om zelf een initiatief te nemen.^[17] De kamer hield een debat direct na de verkiezingen over de gevolgen van de

uitslag en benoemde een “verkenner”. Na diens rapportage, benoemde de kamer twee informateurs. Na het uitbrengen van hun verslag, inclusief een ontwerp-regeerakkoord, ging de kamer over tot de benoeming van de formateur. Daarop volgde de beëindiging van de bewindslieden door de Koningin. Het staatshoofd werd overigens over de actuele politieke situatie en het verloop van de formatie geïnformeerd door haar vaste adviseurs, de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State.

Deze procedure is voor het eerst toegepast in 2012 en herhaald in 2017.^[18] Bij elke toekomstige formatie kan niet uitgesloten worden dat de Koning opnieuw een rol kan spelen, bijvoorbeeld in de situatie waarin de Tweede Kamer niet tot besluitvorming over de richting van de formatie kan komen.

Tenslotte wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen parlementaire kabinetten en extra-parlementaire kabinetten. Parlementaire kabinetten worden gevormd op basis van een door de kamerfracties van de deelnemende partijen gesloten regeerakkoord. Er is sprake van een nauwe band tussen kabinet en (regerings)fracties. Extra-parlementaire kabinetten zijn niet gebaseerd op een hechte band met geestverwante fracties in de Tweede Kamer, echter elk kabinet dient wel een vertrouwensrelatie te hebben met een meerderheid van de Tweede Kamer.

Herhaald zij hier de opmerkingen bij artikel 42 van de Grondwet over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid tijdens de kabinetsformatie. De Koning treedt in dit proces op niet *buiten* de ministeriële verantwoordelijkheid, maar *zonder tussenkomst* van ministers.^[19] In elk geval zijn de nieuw aangetreden ministers, en de minister-president als voormalig formateur in het bijzonder, verantwoording verschuldigd aan het parlement voor het formatieproces. In het verleden zijn vele voorstellen gedaan om het proces van kabinetsformatie te democratiseren.^[20]

6. LITERATUUR

- Carla van Baalen en Alexander van Kessel (redactie), Kabinetsformaties 1977-2012, Amsterdam 2016
- Peter Bootsma, Coalitievorming. Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland, Amsterdam 2017
- A.K. Koekkoek, Partijleiders en kabinetsformatie, Deventer 1978.
- J.P. Rehwinkel, De minister-president, Zwolle 1991.
- J.P. Rehwinkel, P.P.T. Bovend'eert en R.J. Hoekstra, De positie van de minister-president, Zwolle 1994.
- Staatscommissie Parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, Den Haag 2018
- Het bestel bijgesteld. Rapport van de tweede externe commissie (commissie-de Koning), Kamerstukken II, 1992-1993, 21 427, nr. 36-37.
- www.kabinetsformatie2017.nl.

7. HISTORISCHE VERSIES

Art. 35, eerste lid, Gw 1814: De Souvereine Vorst stelt ministeriële departementen in, benoemt derzelver hoofden en ontslaat die naar goedvinden.

Art. 75, eerste lid, Gw 1815: De Koning stelt ministeriële departementen in, benoemt derzelver hoofden, en ontslaat die naar welgevallen.

Art. 79, tweede lid, eerste volzin, Gw 1938: Hij benoemt Ministers en ontslaat hen naar welgevallen (art. 86, tweede lid, eerste volzin, Gw 1953).

NOTEN

1. <https://www.koninklijkhuis.nl/actueel/nieuws/2018/03/05/mededeling-van-het-kabinet-van-de-koning-benoeming-minister-blok>.
2. Handelingen Tweede Kamer 1938/1939, p. 2229.
3. Zie Anne Bos, Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002, Amsterdam 2018.
4. <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/minister-halbe-zijlstra-afgetreden>.
5. Brief minister-president, 23 april 2012 (Kamerstukken II 2011-2012, 33 242, nr. 1). Zie verder Carla van Baalen en Alexander van Kessel (redactie), Kabinetsformaties 1977-2012, Amsterdam 2016, p. 511-523.
6. Zie verder over de staatsrechtelijke positie van demissionaire kabinetten L. Prakke, De positie van een demissionair kabinet in Nederland, Zwolle 1977; E.J. Janse de Jonge, Demissionair kabinet dient geen nieuw beleid te beginnen, in: Stcrt. 135, 21 juli 1998.
7. Nng, II, p. 166.
8. Uitvoerig hierover J.P. Rehwinkel, De minister-president, Zwolle 1991, met name p. 227-244.
9. Zie bijvoorbeeld Arendo Joustra, Erik van Venetië, Ruud Lubbers. Manager in de politiek, Baarn 1991 en Robbert Ammerlaan (red.), Afscheid van Lubbers, Baarn 1994.
10. Aldus de regering bij de grondwetsherziening van 1983 (Nng, II, p. 225).
11. De Europese Raad bestaat uit de regeringsleiders van de 28 (27) lidstaten van de Europese Unie, een voorzitter en de voorzitter van de Europese Commissie(art.15, tweede lid Verdrag betreffende de Europese Unie).
12. De Staatscommissie Parlementair stelsel wijst een rechtstreeks gekozen minister-president overigens gemotiveerd af; zie Eindrapport Den Haag 2018, p. 175.
13. Besluit van de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken van 14 december 2017, nr. 3973240, houdende de vaststelling van het

Organisatiebesluit van het Ministerie van Algemene Zaken.

14. Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam 2012; Ernst Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, tweede druk, Den Haag 2013, p 46- 57.
15. Zie onder meer F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946- 1966*, Deventer 1966; P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959- 1973*, Den Haag 1982; Carla van Baalen en Alexander van Kessel (redactie), *Kabinetsformaties 1977- 2012*, Amsterdam 2016; Peter Bootsma, *Coalitievorming. Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland*, Amsterdam 2017; A.K Koekkoek, *partijleiders en kabinetsformatie*, Deventer 1978; J.J. Vis, *nieuwe trends in de kabinetsformatie*, in: *Op het snijvlak van recht en politiek (Prakke- bundel)*, Deventer 2003.
16. In de meeste gevallen luidt de formulering: ‘een kabinet te vormen dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten- Generaal’.
17. In maart 2012 wijzigde de Tweede Kamer haar reglement van orde zodat de kamer voortaan zelf informateurs kan benoemen. Zie ook Carla van Baalen, Paul Bovend’Eert, Alexander van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012*, Amsterdam 2016.
18. Zie voor meer informatie: www.kabinetsformatie2017.nl en Paul Bovend’Eert, Peter Bootsma, Alexander van Kessel, *Evaluatie kabinetsformatie 2017*, Den Haag 2018.
19. Nng, II, p. 182.
20. Zie onder meer het Rapport van de staatscommissie van advies betreffende de relatie kiezers- beleidsvorming, Den Haag 1984 en het rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing inzake de relatie kiezers- gekozenen, Kamerstukken II 1992- 1993, 21 426, nrs. 36- 37.

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 43 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).