



## DE GRONDWET - ARTIKEL 44 - MINISTERIES

1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.
2. Ook kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 44 - MINISTERIES - E.J. JANSE DE JONGE

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Minister als leidinggevende
3. Minister zonder portefeuille
4. Literatuur
5. Historische versies

#### Editie september 2015

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS<sup>[1]</sup>

De Grondwet van voor 1983 sprak van ‘ministeriële departementen’. Op het moment dat de Staatsregeling van 1798 in werking trad, waren er al verschillende “agentschappen” ingesteld. Na een aantal jaren werden dat er acht: Buitenlandse Betrekkingen, Marine, Oorlog, Financiën, Justitie, Inwendige Politie en het toezicht op Dijken, Wegen en Wateren (met inbegrip van de "Erediensten"), Nationale Opvoeding en Nationale economie. Deze “agentschappen” kunnen worden beschouwd als de directe voorgangers van de tegenwoordige departementen van algemeen bestuur.

Bij de herziening van de Grondwet in 1983 werd onder ministeries verstaan een onderdeel van de rijksdienst dat onder de directe verantwoordelijkheid van een minister valt.<sup>[2]</sup> In het spraakgebruik komt men vaak de term ‘departement’ tegen. In het verleden werd het woord ministerie overigens ook wel gebruikt om een kabinet aan te duiden (bijv. het ministerie-Thorbecke, 1849-1853). De Grondwet gaat er blijkens de tekst van het eerste lid vanuit dat de bestuursorganisatie van de rijksdienst bestaat uit minstens twee ministeries. In die zin verzet de Grondwet zich tegen één centrale bestuursorganisatie in Den Haag. Het grondwetsartikel laat zich

niet uit over het aantal ministeries of de organisatie ervan. Bovendien wordt slechts geëist dat ministeries bij koninklijk besluit worden ingesteld. Formele wetgeving is dus niet nodig, afgezien van aanpassing van de rijksbegroting, die voor elk ministerie een afzonderlijk hoofdstuk kent. Dit betekent dat het parlement niet direct is betrokken bij een wijziging van de opzet en structuur van de ministeries. Een grote mate van flexibiliteit is daardoor mogelijk. Begin jaren negentig zijn diverse voorstellen gedaan om tot een departementale herindeling te komen.<sup>[3]</sup> Met name werd daarbij het instellen van zogenaamde kerndepartementen bepleit. Een kernkabinet van 5-6 ministers zou de ministerraad vormen. Daarnaast zouden de betreffende ministers ondersteund worden door een groter aantal staatssecretarissen.<sup>[4]</sup> De praktijk bleek weerbarstiger; het aantal bewindslieden in het kabinet Rutte II is in 2012 teruggebracht naar dertien ministers en zeven staatssecretarissen.<sup>[5]</sup>

Het komt nogal eens voor dat tijdens de formatie van een nieuw kabinet de departementale structuur wordt aangepast of dat ministeries worden samengevoegd dan wel gesplitst. Een voorbeeld is de formatie van 2012 waarbij de ministeries van VROM en V&W werden samengevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). De Comptabiliteitswet schrijft voor dat elk ministerie een eigen, bij de wet vastgestelde, begroting heeft, welke deel uitmaakt van de rijksbegroting.

## 2. MINISTER ALS LEIDINGGEVENDE

De Grondwet wijst de minister aan als leidinggevende van het ministerie. Ook is de minister in formele zin de “bestuurlijke baas” van de staatssecretaris op het departement, onverminderd het feit dat de laatste een eigen portefeuille heeft (zie verder het commentaar bij artikel 46 Gw). Hieruit kan worden afgeleid dat de minister de leiding heeft over zijn ministerie en derhalve over alle ambtenaren. Hij is bevoegd bevelen en aanwijzingen te geven, alsmede richtlijnen en beleidsregels te geven bij de uitvoering van wettelijke en bestuurlijke taken. Vervolgens heeft de minister in dit kader ook rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van zijn ambtenaren, zoals benoeming en ontslag. Verder betekent de leidinggevende taak van de minister dat hij verantwoordelijk is voor de ambtelijke structuur van zijn ministerie. De minister is tevens belast met het beheer van de begroting van zijn ministerie op basis van de Comptabiliteitswet (zie artikel 19). Dit alles bijeen genomen maakt hem tenslotte volledig en individueel verantwoordelijk voor zijn ambtenaren en zijn ministerie aan de Staten-Generaal (zie verder over de verhouding minister-ambtenaren artikel 42 Gw.)

Interessant is het programma “Compacte Rijksdienst” waarin onder meer bepaalde processen gebundeld worden in shared services. Soms gebeurt dat in de vorm van een ZBO. Niet altijd is direct duidelijk welke criteria gelden voor deelname van ministeries en/of zbo’s aan de verschillende projecten en er kunnen vragen worden gesteld over de aansturing en governance van shared servicecentra. De Algemene Rekenkamer stelde recent vast dat op basis van de huidige projecten van het programma Compacte Rijksdienst een situatie lijkt te ontstaan waarbij

verschillende shared servicecentra zijn ondergebracht bij verschillende ministeries en op verschillende manieren worden aangestuurd. Dat roept de vraag op wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe de onderlinge bevoegdheden zijn verdeeld tussen de ministers en hoe de informatievoorziening aan de Tweede Kamer ten behoeve van de verantwoording is geregeld.<sup>[6]</sup>

### 3. MINISTER ZONDER PORTEFEUILLE

De Grondwet opent in het tweede lid de mogelijkheid dat ministers worden benoemd die niet met de leiding van een ministerie zijn belast. Zij worden aangeduid als minister zonder portefeuille. In het spraakgebruik spreekt men van bijvoorbeeld de minister *van* Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofd van het ministerie van BZK) en van de minister *voor* Wonen en Rijksdienst (minister zonder portefeuille, ondergebracht bij BZK). Een bijzonder soort ministers zonder portefeuille waren de projectministers van Balkenende-IV, waaraan comptabiliteitsrechtelijke complicaties aan verbonden waren. Belangrijkste verschil met het zijn van minister zonder portefeuille boven dat van staatssecretaris is dat de minister zonder portefeuille lid is van de ministerraad en dientengevolge over alle onderwerpen die in de raad aan de orde komen kan meepraten en meestemmen. Hij is dus een volwaardige minister. De minister zonder portefeuille is echter niet belast met de leiding van het ministerie en dat betekent onder meer dat hij geen (formele) bevoegdheden heeft ten aanzien van personeel en materieel. In de praktijk leidt dit overigens zelden tot problemen, de minister met en die zonder portefeuille stemmen bestuurlijk onderling de zaken vaak goed af. De secretaris-generaal waakt over de ambtelijke aansturing en coördinatie op het betreffende departement.

Formeel is hij niet belast met het beheer van de begroting, maar in de praktijk stelt deze minister wel het onderdeel van de departementale begroting op met betrekking tot zijn specifieke beleidsterrein. Daarvoor draagt hij dan ook de primaire politieke verantwoordelijkheid. Dit blijkt onder meer uit het feit dat hij zijn “deel” van de begroting verdedigt in het parlement. Formeel komt deze politieke verantwoordelijkheid tot uitdrukking in de mede-ondertekening van het departementale begrotingswetvoorstel.<sup>[7]</sup> Voor zijn beleidsterrein is hij dus volledig verantwoording verschuldigd aan het parlement.<sup>[8]</sup> Ambtenaren die voor dit beleidsterrein werken zijn verantwoording verschuldigd aan de betreffende minister zonder portefeuille. Voor het overige laat de Grondwet veel ruimte aan de invulling van het ambt en het takenpakket van de minister zonder portefeuille.<sup>[9]</sup>

### 4. LITERATUUR

- J.W.M. Engels, de minister zonder portefeuille, Groningen 1987
- Naar kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 52 (rapport commissie-Wiegel).

### 5. HISTORISCHE VERSIES

**Eerste lid:**

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

Art. 75, eerste lid, Gw. 1815: De Koning stelt ministeriële departementen in, benoemt derzelve hoofden, en ontslaat die naar welgevallen (art. 74, eerste lid, Gw. 1840; art. 73, eerste lid, Gw. 1848; art. 77, eerste lid, Gw. 1887).

Art. 79, eerste lid, Gw. 1938:

De Koning stelt ministeriële departementen in (art. 86, eerste lid, Gw. 1953).

**Tweede lid:**

Art. 79, tweede lid, tweede volzin, Gw. 1938: Hij kan Ministers benoemen, die niet belast zijn met de leiding van een ministerieel departement (art. 86, tweede lid, tweede volzin, Gw. 1953).

## NOTEN

1. Zie tevens E.J. Janse de Jonge, Artikel 44, in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 319- 321.
2. Nng, II, p. 187.
3. Zie onder meer het eindadvies van de Commissie hoofdstructuur Rijksdienst (commissie- Vonhoff), deel 3, Elk kent de laan, die derwaart gaat, Den Haag 1981.
4. Zie Kamerstukken II 1992- 1993, 21 427, nr. 41, p. 33 e.v.
5. Zie: [www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet\\_rutte\\_ii\\_2012\\_heden](http://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet_rutte_ii_2012_heden).
6. Zie: <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/rijksbreed/bedrijfsvoering/visie-op-de-toekomst-van-de-rijksdienst-nodig>.
7. J.W.M. Engels, De Minister zonder Portefeuille, in: R.B. Andeweg (red.), Minister en Ministerraad, 's- Gravenhage 1990. p. 152.
8. Nng, II, p. 186.
9. Zie verder 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.

## CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 44 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).