



DE GRONDWET - ARTIKEL 45 - MINISTERRAAD

1. De ministers vormen te zamen de ministerraad.
2. De minister-president is voorzitter van de ministerraad.
3. De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 45 - MINISTERRAAD - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Ministerraad
3. Minister-president
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie september 2015

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS^[1]

De ministerraad werd in 1983 voor het eerst in de Grondwet opgenomen. Voor 1983 kwam een aanduiding van de ministerraad ('de ministers, in rade verenigd') wel voor, maar dan in een heel specifieke omstandigheid namelijk in geval van buiten staat raken van de Koning (thans artikel 35 Gw). Reeds in 1823 werd de ministerraad als permanent college ingesteld. Dit college had destijds een andere functie: eenheid in de adviezen aan de Koning. Pas na 1848 ontwikkelde het zich geleidelijk tot een bestuurscollege.^[2] De regering achtte tijdens de grondwetsherziening van 1983 de tijd gekomen om de ministerraad en zijn voorzitter, de minister-president, grondwettelijk te funderen, omdat beide organen tot de 'fundamentele elementen van ons staatkundig bestel' gerekend worden en omdat 'bij het optreden naar buiten beide organen zich duidelijk als zelfstandige grootheden hebben gemanifesteerd'.^[3] De ministerraad (of: 'raad van ministers') is volgens de regering 'een zelfstandig orgaan dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover individuele ministers'.^[4]

De vraag is wat moet worden verstaan onder 'zelfstandig orgaan' en het 'collectief

naar buiten treden' van de ministerraad. De ministerraad als zodanig heeft weinig bevoegdheden die van betekenis zijn in het staatsrechtelijke verkeer tussen regering en parlement. Weliswaar somt het reglement van orde een groot aantal zaken op waarover in de ministerraad besluiten moeten worden genomen, maar zeer zelden hebben besluiten van de ministerraad zelfstandige juridische betekenis.^[5] Relevant in het reguliere verkeer tussen regering en parlement zijn slechts wetsvoorstellen en koninklijke besluiten. In elk geval kan de ministerraad wel worden beschouwd als een orgaan waarin wekelijks belangrijke besluiten worden genomen die vervolgens door de regering en afzonderlijke ministers dienen te worden uitgevoerd. In deze zin is de ministerraad een collegiaal college waarin ministers elkaar kunnen aanspreken op hun op hun individuele en hun collectieve verantwoordelijkheid voor de vormgeving en de inhoud van het algemeen regeringsbeleid. De leden zijn gebonden aan de besluiten van de raad (artikel 12 van het Reglement van orde voor de ministerraad). De minister-president heeft tot taak de raad voor te zitten en zorg te dragen voor correcte besluitvorming. Het lijkt er dus op dat de ministerraad vooral van belang is voor de interne afstemming en coördinatie van het regeringsbeleid en derhalve vanuit juridisch oogpunt niet als zodanig zelfstandig naar buiten treedt. De wekelijkse persconferenties van de voorzitter van de ministerraad na afloop van de ministerraad hebben meer het karakter van voorlichting en profilering.^[6]

2. MINISTERRAAD

De ministerraad bestaat uit de ministers en ministers zonder portefeuille en staat onder voorzitterschap van de minister-president. De staatssecretarissen maken geen deel uit van de ministerraad. Zij kunnen met raadgevende stem aan de vergaderingen van de raad deelnemen (artikel 3 van het Reglement van orde en artikel 46 Gw). Staatssecretarissen zijn aanwezig als een onderwerp uit hun portefeuille aan de orde is of als zij hun minister vervangen. De ministerraad van het Koninkrijk, die beraadslaat en besluit over koninkrijksaangelegenheden waaronder verdragen die een of meer Caribische landen van het Koninkrijk raken, voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur. Daaraan nemen ook deel de door de regering van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten benoemde gevolmachtigde ministers.^[7] De Koning heeft derhalve geen zitting in de ministerraad.^[8] De ministerraad beraadslaat en besluit over het algemeen regeringsbeleid, zo stelt het derde lid van het grondwetsartikel. De passage inzake het algemeen regeringsbeleid is door een amendement van de Tweede Kamer later ingevoegd.^[9] Deze passage brengt de coördinerende functie en de collectieve verantwoordelijkheid van de raad tot uitdrukking. De precieze uitwerking van dit begrip is echter zo wisselend, dat bewust is gekozen voor een vage omschrijving zodat ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen de Grondwet geen belemmeringen kan creëren.^[10] In elk geval is duidelijk dat de ministerraad zelf uitmaakt hoe het regeringsbeleid eruit ziet en wat onder dit begrip valt.^[11] Ook hier geldt dat de bepaling inzake het algemeen regeringsbeleid slechts interne werking heeft en van belang is voor Koning en ministers.^[12]

De raad bevordert ook de eenheid van het beleid. Dit omvat de eis dat in de ministerraad bestaande verschillen van mening tussen ministers moeten worden beslecht. Naar buiten toe presenteert de ministerraad, en dus ook ministers afzonderlijk, zich met één stem. Dit principe wordt ook wel omschreven als de homogeniteit van de ministerraad. Dit beginsel is van groot belang in het verkeer tussen regering en parlement. Bij verschil van opvatting tussen ministers in het openbaar is het voor het parlement ondoenlijk te achterhalen wat nu precies het regeringsstandpunt is en daarmee is controle niet meer mogelijk. Daarbij is tevens van belang dat de leden van de ministerraad een geheimhoudingsplicht hebben ten aanzien van de beraadslagingen in de raad (artikel 26 van het Reglement van orde). Het lekken uit de ministerraad komt (gelukkig) weinig voor.^[13] Verder wordt de ministerraad administratief ondersteund door een secretariaat van de ministerraad, ondergebracht op het ministerie van Algemeen Zaken, het departement van de minister-president.^[14] Van de beraadslagingen worden notulen gemaakt die in de regel na 50 jaar openbaar gemaakt worden. Voor wetenschappelijke doeleinden kan een uitzondering worden gemaakt. Tenslotte pleegt de hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst alle vergaderingen van de ministerraad bij te wonen (artikel 3, tweede lid, van het Reglement van orde).

3. MINISTER-PRESIDENT

De aanduiding minister-president staat pas sinds 1983 in de Grondwet. Hiervoor was de functie wel erkend in opeenvolgende reglementen van orde van de ministerraad vanaf 1945, maar een grondwettelijke basis ontbrak. De regering wees tijdens de grondwetsherziening van 1983 op het toegenomen belang van de functie van de minister-president. In de loop van de tijd is hij de centrale schakel geworden bij het beginsel van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid.^[15] Ook in Europees verband, namelijk als lid van de Europese Raad, is zijn functie als eerstverantwoordelijke voor het regeringsbeleid gegroeid.^[16] De minister-president is voorzitter van de ministerraad (tweede lid). Hij vervult deze taak voornamelijk op grond van de Grondwet en het Reglement van orde van de ministerraad.^[17] Behalve om het voorzitten van de raad gaat het vooral om het coördineren en structureren van het overleg voorafgaand en tijdens vergaderingen van de raad. Na afloop is de MP (zoals de functie van de minister-president in Haagse kringen wordt afgekort) woordvoerder namens de raad op de wekelijkse persconferentie. De minister-president kan bij diens afwezigheid worden vervangen door een of meer vice-minister-president(en). Zij worden bij koninklijk besluit benoemd en zijn ondervoorzitter van de ministerraad (artikel 2, derde lid, van het Reglement van orde). Het is gebruikelijk bij coalitiekabinetten zoals in ons land dat vice-premiers tot een andere partij behoren dan de minister-president. De premier beschikt verder over een aantal bevoegdheden dat het functioneren van de ministerraad bevordert. Te denken valt aan het aanwijzen van een verantwoordelijke minister indien dat onduidelijk is en het uitbrengen van een beslissende stem indien de raad niet tot een besluit kan komen vanwege het ‘staken der stemmen’ (artikelen 6 en 11 van het Reglement van orde).

4. LITERATUUR

- R.B. Andeweg (red.), Ministers en Ministerraad, Den Haag 1990. Handboek voor aantredende bewindspersonen, Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag, 16 april 2013
- R.J. Hoekstra, Ministerraad en vorming van regeringsbeleid, Zwolle 1988.
- H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad, 's-Gravenhage 1969.
- WRR, Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken, 's-Gravenhage 1987.

5. HISTORISCHE VERSIES

Geen historie.

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. 321- 324.
2. Besluit van 19 september 1823, Reglement van orde Raad van Ministers (zie de tekst in: R. Senelle, De Ministerraad in België. Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle/ Antwerpen 1983, p. 3- 6.
3. Nng, II, p. 204.
4. Idem.
5. Zie Reglement van orde voor de ministerraad (besluit van 2 maart 1994, Stb. 203).
6. Zie verder over de praktische gang van zaken: Handboek voor aantredende bewindspersonen, Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag, 16 april 2013 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/04/16/handboek-voor-aantredende-bewindspersonen.html>).
7. Zie artikel 7 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 1, onder c Reglement van orde voor de ministerraad.
8. In de vorige eeuw en begin deze eeuw kwam de kabinetsraad nog wel eens bijeen. Dit college, dat geen formele staatsrechtelijke grondslag had, stond onder voorzitterschap van de Koning. Dit college komt sinds 1906 niet meer bijeen en is overigens nimmer officieel afgeschaft. Het is een staatsrechtelijk onvaste aanduiding, die niet meer gebruikt wordt in ons land.
9. Amendement- De Kwaadsteniet/ Brinkhorst (Nng, II, p. 245). Zie tevens artikel 4 RvOMR.

10. Nng, II, p. 226.
11. I.C. van der Vlies, De bevoegdheden van de ministerraad, in: NJB 1982, p. 426.
12. Nng, II, p. 282- 284 en 340.
13. In het in december 2002 verschenen boek 'Blinde ambitie' beschreef oud-minister Bomhoff hoe het er in de ministerraad aan toe ging. Zo citeerde hij bijvoorbeeld 'uit zijn geheugen' de minister- president inzake de toetreding van Polen tot de Europese Unie. Nader onderzoek door de minister- president wees uit dat er geen sprake was van schending van het ambtsgeheim.
14. Zie hierover uitvoerig: WRR, Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken, 's- Gravenhage 1987. Zie ook noot 6.
15. Nng, II, p. 151.
16. Nng, II, p. 229.
17. Stb. 203, 2 maart 1994.

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 45 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).