



DE GRONDWET - ARTIKEL 42 - MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.
2. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 42 - MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Regering
3. Onschendbaarheid
4. Ministeriële verantwoordelijkheid
5. Historische versies
6. Jurisprudentie
7. Literatuur

Editie oktober 2020

1 HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Bij de herziening van de Grondwet in 1815 werd door de Belgische leden in de grondwetscommissie voorgesteld om de ministeriële verantwoordelijkheid in te voeren. Een meerderheid van de grondwetscommissie-Van Hogendorp voelde daar echter niet voor. In 1815 stond men nog op het standpunt dat ministers in dienst van de Koning waren. Bij de herziening van 1848 zou de politieke ministeriële verantwoordelijkheid worden ingevoerd. De constitutionele verankering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers vond plaats in de artikelen 75-77 van de Grondwet 1840. Vóór 1840 waren er felle discussies over de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid.^[1] Oorzaak was de rampzalige financiële politiek van Koning Willem I en “zijn” ministers.^[2] In 1840 dwong de Tweede Kamer een wijziging van de Grondwet af nadat zij met 50 tegen en 1 stem vóór (die van de minister van Financiën, G. Beelaerts van Blokland) de begroting voor 1840 verwierp. De minister trad vervolgens af. De kamer was zeer kritisch op het financieel beleid van de regering, tot uitdrukking komend in een (bijna)

ondergang van de Nederlandse Handelsmaatschappij. De staat was vrijwel failliet. Daarnaast had Willem I intern felle kritiek geuit op de mogelijke invoering van een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, die vooral door de liberalen werd voorgestaan. Tegelijk was de Koning verwickeld in een liefdesaffaire met Henriette D'Oultremont, een aanstaand huwelijk waar niet iedereen enthousiast over was. Alles bijeen, leidden deze verwickelingen tot een bijna constitutionele crisis. Uiteindelijk hield de Koning de eer aan zichzelf en trad hij af (abdication) op 7 oktober 1840. Vijf dagen later werd de nieuwe Grondwet ingevoerd, die onder meer de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid invoerde.^[3] In de kern wordt de ministeriële verantwoordelijkheid door het contraseign, het medeondertekenen van ministers van besluiten en beschikkingen van de Koning, zichtbaar. Daarmee ontstonden verplichtingen voor ministers ten aanzien van de uitvoering en dus ook verantwoordelijkheid voor alle regeringsbesluiten. Ministers konden vanaf dat moment een eigen oordeel gaan vormen over besluiten van de regering. Deze belangrijke wijziging van de Grondwet zou zeven jaar later gevolgd worden door de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid van 1847. Deze (strafrechtelijke) verantwoordelijkheid is overigens in onze parlementaire geschiedenis tot op heden niet geactiveerd.

In 1848 volgde de opname van de politieke of volledige ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet. Onder druk van revoluties in het buitenland werd Koning Willem II in één nacht van conservatief, liberaal.^[4] In 1844 had de liberale Thorbecke (lid van de Negenmannen) al een zodanig voorstel gedaan, maar toen was de tijd nog niet rijp. Vrijwel direct na 1848 ontstonden discussies over de omvang en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is anno 2021 niet anders. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid kristalliseerde zich in de loop van de 19^{de} eeuw verder uit. De regering kwam met de Tweede Kamer in botsing bij de kwesties Mijer (1866) en de Luxemburgse kwestie (1867-68).^[5] Het ging in beide kwesties over de vraag in welke mate de regering zonder bemoeienis van het parlement besluiten kon nemen en benoemingen kon verrichten. De Tweede kamer eiste haar rol op als medewetgever en controleur van de regering. De uitkomsten van beide conflicten was dat ministers voortaan verantwoordelijk zijn voor alles wat de Koning doet, ook al betrof dat destijds zogenaamde prerogatieven van de Koning.^[6] Een ander belangrijk aspect van de uitkomsten van deze kwesties was de positie van de ministers tegenover het parlement. Ministers kunnen alleen aanblijven zolang een meerderheid van het parlement hen gedooft. Dit wordt omschreven als de vertrouwensregel. De vertrouwensregel wordt negatief omschreven: zolang de Tweede (of zelfs Eerste) Kamer een minister niet expliciet dwingt tot aftreden, mag hij aanblijven. Deze vertrouwensregel is de belangrijkste ongeschreven norm in ons constitutioneel stelsel en geldt als de hoeksteen van onze parlementaire democratie.^[7]

Vanaf de liberalisering van de Grondwet in 1848 tot de ingrijpende en volledige herziening in 1983 is er veel veranderd in de betekenis en omvang van en de onderlinge verhoudingen tussen regering en parlement. In de kern valt deze ontwikkeling te kenschetsen als een verandering van koninklijke kabinetten naar

parlementaire kabinetten. Dit betekent dat de invloed van de Koning op kabinetten en het kabinetsbeleid geleidelijk sterk is ingeperkt en dat daarmee tegelijkertijd de onschendbaarheid van de Koning meer vorm en inhoud heeft gekregen. Lag in de 19^e eeuw de nadruk op de centrale positie van de Koning in ons staatsbestel, thans staan Tweede en Eerste Kamer en de regering centraal. De monarchie is niet langer meer te beschouwen als een pijler van ons staatsbestel.^[8]

Het eerste lid geeft niet alleen aan dat de regering bestaat uit Koning en ministers, maar dient ook gezien te worden als een functieaanduiding voor de regering. Opvallend is dat de regering als de ‘motor van het staatsbestel’ wordt aangemerkt. De vraag is of anno 2021 deze stelling zonder meer als juist kan worden aangemerkt. De grote invloed van de Europese Unie, de zeggenschap van de rechterlijke macht, de invloed van het ambtelijk apparaat en de rol van zelfstandige bestuursorganen en toezichthoudende organen is thans zodanig toegenomen dat de regering in Den Haag vaak meer als uitvoerder van elders genomen (met name Europese) beslissingen, dan als motor (initiator) kan worden beschouwd. Maar ook privatisering, vermarkting, uitbesteding en decentralisatie zijn mede oorzaak van een afnemend zicht op de contouren van de ministeriële verantwoordelijkheid.^[9]

De regering opereert tegenwoordig in een buitengewoon complexe bestuurlijke omgeving. Het initiatief tot wetgeving en bestuur is in bijna alle gevallen niet meer rechtstreeks van een bewindspersoon afkomstig. Het is een fictie om te denken dat alle belangrijke beslissingen in de ministerraad worden genomen.^[10]

Dit betekent dat het voor het parlement lastiger is geworden om elke minister, op elk moment volledig verantwoordelijk te houden voor (onderdelen van) het regeringsbeleid. Ook een parlementaire enquête zoals die naar de woningbouwcorporaties laat zien dat de kamer moeite heeft om de ministeriële verantwoordelijkheid te definiëren.^[11] Daar komt bij dat in de woorden van Dölle “...de overheid een wat sleets instituut (lijkt), overgeleverd uit oudere tijden, onhandig bureaucratisch, inefficiënt en weinig creatief”.^[12]

2 REGERING

Het gebruik van de term regering kan verwarrend zijn. Dit begrip wordt gevormd door Koning en ministers.^[13] Echter vóór de Grondwet van 1983 werd het begrip ‘Koning’ breder gebruikt. Het was niet voor iedereen aanstonds even helder wat destijds de betekenis was. De memorie van toelichting bij de grondwetsherziening (van 1983) geeft aan dat het begrip ‘regering’ op een duidelijke wijze de twee-eenheid van Koning en ministers tot uitdrukking brengt.^[14] De term regering is in 1983 in de Grondwet gekomen.^[15] De Koning dient niet beschouwd te worden als “lid” van de regering. Hij verschijnt dan ook niet op vrijdagen in de ministerraad; het zijn de verantwoordelijke ministers die besluiten nemen over het algemene regeringsbeleid en zij zijn volledige politiek verantwoordelijk voor niet

alleen de formulering van beleid, maar ook de uitvoering ervan.^[16] De Koning dienen we in dit verband te zien in zijn rol als staatshoofd.^[17] Als zodanig bekrachtigt de Koning het door de regering c.q. ministers vastgestelde regeringsbeleid in de vorm van algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten; hetzelfde geldt voor de uitkomst van het wetgevingsproces. De Koning oefent dus binnen dit constitutionele kader geen politieke macht uit. Slechts theoretisch kan de Koning zijn handtekening weigeren onder een besluit waar hij het niet mee eens is.^[18] Echter, ook daarvoor geldt de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Bij onze zuiderburen deed zich in 1990 een dergelijke uitzonderlijke situatie voor. In 1990 weigerde de toenmalige koning Boudewijn van België zijn handtekening te plaatsen onder een voorstel van wet betreffende abortus. Dit constitutionele probleem werd toen pragmatisch door de regering ‘opgelost’ door te verklaren dat de Koning zich bevond in de "feitelijke onmogelijkheid om te regeren". Na 36 uur werd hij weer in functie hersteld.^[19] De regering betreft dus een collectieve entiteit, waarvan de Koning deel uitmaakt. De Koning symboliseert de eenheid van beleid; hij oefent echter geen politieke macht uit. Met de aanduiding ‘kabinet’ wordt doorgaans het samenstel van ministers en staatssecretarissen aangeduid.

In de kern heeft de Koning naar de befaamde woorden van Engelse journalist Walter Bagehot drie privileges als deel van de regering: “het recht om te worden geïnformeerd, het recht om aan te moedigen en het recht om te waarschuwen”.^[20]

Dit betekent dat de Koning zijn invloed kan aanwenden bij de voorbereiding van besluiten. De inbreng van de Koning kan slechts gericht zijn op het bevorderen van de democratische rechtsstaat en het stimuleren van goede besluitvorming. De Koning heeft dus binnen het begrip regering een stuwende en stimulerende rol. De positie van de Koning is hierbij volstrekt politiek neutraal. Dat is ook de kracht van het staatshoofd: het staan boven politieke partijen en (deel)belangen van groeperingen in de samenleving. In het onderling overleg met ministers en de minister-president kan de Koning blijk geven van zijn expertise en kennis van zaken. Dat alles blijft binnenskamers. Het blijft echter wel de verantwoordelijkheid van de ministers of zij zich al dan niet laten overtuigen door de Koning. De Koning heeft alles bijeen een bijzondere ruimte als staatshoofd zijn opvatting te geven, maar niet om de uitkomst van de besluitvorming te bepalen.

Soms gaat het fout en krijgt de buitenwereld lucht van de invloed van de persoon van de Koning op het regeringsbeleid. Staatsrechtelijk is het publiek bekend worden van de persoonlijke bemoeienis van de Koning met het regeringsbeleid ontoelaatbaar.^[21] In politieke zin leidt een dergelijk ‘lekken’ altijd tot problemen. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van zowel het staatshoofd, de ministers, als leden van de Staten-Generaal om persoonlijke opvattingen van het staatshoofd binnenskamers te houden.^[22]

De Grondwet verbiedt het staatshoofd niet een eigen mening te hebben, mits die mening niet separaat naar buiten wordt gebracht. Slechts in één situatie trad het staatshoofd tot voor kort min of meer zelfstandig op, namelijk tijdens de

kabinetsformatie. In deze situatie nam hij/zij eigenstandig, maar wel binnen de marges van (deels publiek gemaakte) adviezen, besluiten betreffende de benoeming van (in)formateurs. Deze taak kon de Koning wel gemakkelijk in een moeilijke positie brengen omdat hij moest manoeuvreren in een politiek mijnenveld, tegengestelde belangen en de strijd om de macht. Dat risico is sinds 2012 afwezig nu de Koning uit het proces rond de kabinetsformatie is gezet. Dat is geregeld in het reglement van orde van de Tweede Kamer (art. 139a), maar behoeft wel een degelijke wettelijke grondslag. Artikel 42 en 47 Grondwet bieden daarvoor ruimte.^[23] Hier trad het staatshoofd overigens niet op als persoon, maar als een boven de partijen staande autoriteit die slechts één doel voor ogen heeft: de spoedige totstandkoming van een volwaardig kabinet dat het vertrouwen heeft van het parlement. Naast de symbolische functie heeft het staatshoofd dus ook een arbitrerende functie. Deze functie kan slechts zinvol ingevuld worden indien het staatshoofd volstrekt loyaal is aan de Grondwet (zie artikel 32 Gw).

De aanduiding Koning wordt in dit grondwetsartikel uitsluitend in de constitutionele betekenis opgevat. Hier wordt dus niet de Koning als persoon bedoeld. De Koning is verbonden met het begrip regering en maakt daar deel van uit. Het is niet zo dat de Koning aan het hoofd van de regering staat (wat iets anders is dan staatshoofd!). Dergelijke hiërarchische verhoudingen kennen wij in ons staatsbestel niet.^[24]

3 ONSCHENDBAARHEID

Het artikel stelt dat de Koning *onschendbaar* is en de ministers verantwoordelijk. De onschendbaarheid van de Koning is een oud element in de constitutionele tradities van de West-Europese monarchieën. In het Britse staatsrecht werd de onschendbaarheid van de Koning kort en krachtig geformuleerd in het adagium *The King can do no wrong*.^[25] Dit betekende dat de vorst omgeven moet worden met democratische waarborgen tegen alleenheerschappij. De al eeuwen bestaande onschendbaarheid werd vooral opgevat als een juridische onschendbaarheid. De Koning kon voor geen van zijn daden verantwoordelijk worden gesteld. De Koning was (tijdens en direct na de Middeleeuwen) zelf immers het hoogste gezag en tevens de hoogste rechter. Pas met de Glorious Revolution van 1688 kwam geleidelijk een einde aan de almacht van de Koning. Bovendien was de Koning de symbolisering van orde, rust en gerechtigheid in de staat. Er was dus in ons land al lang voor 1848 sprake van onschendbaarheid van de Koning, zij het slechts in juridische zin.^[26] De Grondwet van 1806 formuleerde het aldus in artikel 20: “La personne du Roi est inviolable”. In 1848 zou de politieke onschendbaarheid worden toegevoegd: ‘De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk’. Deze verschuiving van de juridische naar de politieke onschendbaarheid van de Koning zou belangrijke gevolgen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Thans betekent *The King can do no wrong* dat de Koning (en de ministers) zich volledig aan de Grondwet en de beginselen van de

democratische rechtsstaat dienen te onderwerpen. In het Angelsaksische rechtsstelsel is dit een uitvloeisel van de heerschappij van het recht (de rule of law), anders gezegd: niemand staat boven de wet, ook de Koning niet. Het is derhalve ondenkbaar dat de Koning anders zou handelen dan de (Grond)wet voorschrijft (dit beginsel gold in 1814 overigens ook al).^[27] Dit betekent tevens dat hij zich naar de (Grond)wet zal moeten gedragen, wil hij boven de partijen kunnen staan. Het gevolg hiervan is dat de Koning geen politieke macht kan en mag uitoefenen. Op hun beurt dienen ministers de Koning niet te “politiseren”, dat wil zeggen dat zij hun politieke voorkeuren niet zwaarder mogen laten wegen dan het staatsbelang.^[28]

Door de hiervoor beschreven invoering van eerst de strafrechtelijke en later de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, kwam de twee-eenheid Koning-ministers tot stand en werd de vorstelijke macht stap voor stap ontmanteld. Alles wat de Koning sindsdien onderneemt, wordt verantwoord door een of meer ministers. De onschendbaarheid werd naast een juridisch, tevens een parlementair en daarmee ook een politiek beginsel.^[29] Dit beginsel werd tijdens de grondwetsherziening van 1983 zo fundamenteel geacht dat de regering de tekst van 1848 letterlijk overnam in de Grondwet van 1983.^[30] De omvang en betekenis van de onschendbaarheid werd bij deze herziening nauwelijks bediscussieerd. Vastgesteld werd onder meer dat de Koning niet strafrechtelijk kan worden vervolgd. De Koning kan, als ieder ander, wel onderworpen worden aan een rechtsgeding bij de burgerlijke rechter. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikel 48) voorziet in een bijzondere procedure.^[31] Verder stelde de regering vast dat de Koning boven de partijen staat en dat hij binnen, noch buiten het parlement betrokken mag worden in politieke discussies.^[32]

Een tweede hiermee verband houdend vraagstuk betreft de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis, niet zijnde het staatshoofd.^[33] In dit verband werd in het verleden gesproken van een ‘afgeleide’ ministeriële verantwoordelijkheid. Deze term werd in 1964 geïntroduceerd door de ministers van staat Drees en Oud in een door de regering gevraagd advies over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het koninklijk huis. Algemeen werd in dit advies gesteld dat ‘hoe dichter bij de troon, hoe eerder het aanzien van het koningschap kan worden gediend of geschaad’.^[34] Met andere woorden, hoe verder men afstaat van het staatshoofd, hoe minder de ministeriële verantwoordelijkheid zou gelden. Toch is deze benadering ongelukkig omdat zij slechts uitgaat van de verhouding tussen het betreffende lid van het koninklijk huis en de persoon van de Koning. Deze benadering kan leiden tot onduidelijkheid over de precieze verantwoordelijkheid en tot ‘tweederangs’ leden van het koninklijk huis.^[35] Hieraan dient toegevoegd te worden dat formeel een dergelijke vorm van ministeriële verantwoordelijkheid niet is te herleiden tot artikel 42 Grondwet. In november 1999 deed de afdeling rechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak betreffende een Wob-verzoek van een journalist aangaande de correspondentie omtrent het lidmaatschap van de Kroonprins van het Internationaal Olympisch Comité (IOC). De minister-president weigerde de gevraagde informatie en de Raad van State sanctioneerde deze opvatting door met

name op het belang van de eenheid van de Kroon en de positie van de (toenmalige) kroonprins daarin, te wijzen.^[36] Op deze uitleg en toepassing van de ‘eenheid van de Kroon’ door de Raad van State is veel kritiek gekomen.^[37]

Een betere benadering is het criterium of gedragingen en/of uitlatingen het *openbaar belang* raken. Ongeacht de status van het lid van koninklijk huis, en in welke mate men afstaat van de Koning, is van doorslaggevend belang in welke mate het doen of nalaten van een lid van het koninklijk huis het openbare of publieke belang raakt. Per geval zal dan moeten worden uitgemaakt in hoeverre uitlatingen of optredens van leden van het koninklijk huis onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De Raad van State geeft in zijn voorlichting van 2011 aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor andere leden van het koninklijk huis is gerelateerd aan de beschikbaarheid voor verlening van bijstand bij de vervulling van het koningschap. Met andere woorden, leden van het koninklijk huis dienen zich te onthouden van uitlatingen en/of gedragen die het koningschap het geding kunnen brengen. Toetsing aan het criterium openbaar belang betekent het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privébelangen, het voldoen aan alle wetgeving en het handhaven van de eenheid van de kroon en van het algemeen regeringsbeleid (zie art. 45, derde lid Gw.). Goede interne afstemming en regelmatig overleg zijn hierbij noodzakelijk, aldus de Raad van State.^[38]

Een nadere omlijning van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het koninklijk huis vond plaats bij de herziening van de wet lidmaatschap koninklijk huis in 2002. Deze wet laat wat meer ruimte voor leden van de koninklijke familie, die geen lid zijn van het koninklijk huis. Slechts bij een aanvraag voor een huwelijk bij wet ontstaat er een verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. Tevens zij erop gewezen dat het gaat om de graad van bloedverwantschap tot de Koning: wie de troon kan erven (dus niet zonder toestemming is gehuwd) en niet verder dan de 2^e graad is verwant, is lid van het koninklijk huis.

In maart 2003 ontstond in de Tweede Kamer discussie over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid naar aanleiding van een affaire rond prinses Margarita. Er werd, ten onrechte, door de kamer aangedrongen op een betere regeling. De minister-president gaf in reactie hierop geheel terecht aan dat er in het geheel geen sprake was van ministeriële verantwoordelijkheid omdat Margarita en haar echtgenoot niet tot het koninklijk huis behoren.^[39] Bijkomende maatregel was wel dat het Kabinet van de Koning voortaan onder het ministerie van Algemene Zaken zou vallen. Daarmee valt het secretariaat van de Koning onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister-president.^[40] Er is overigens ook een apart hoofdstuk van de Rijksbegroting (Hoofdstuk III) waarin jaarlijks de inkomsten en uitgaven van het Kabinet van de Koning worden vastgelegd. In 2017 verscheen een historisch onderzoek naar de “grondwettelijke uitkering” van leden van het koninklijk huis. Belangrijkste conclusies waren dat deze materie zeer complex is, dat het parlement bepaald niet kritisch is geweest in het verleden en dat er van een “geheime deal” inzake de betaling van belastingen geen sprake was.^[41]

4 MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

De voorgaande beschouwingen betreffende de onschendbaarheid van de Koning geven aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de onschendbaarheid van de Koning nauw met elkaar verbonden zijn. Alle handelingen van de Koning worden afgedekt door een of meer ministers. Zowel op het staatshoofd als de ministers rust de plicht te zwijgen over de interne correspondentie tussen Koning en ministers. Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering slechts dat het lekken naar buiten van vertrouwelijke gesprekken met het staatshoofd het gevaar verhoogt van uitholling van de constitutionele monarchie.^[42] Vast staat dat van geval tot geval bekeken zal moeten worden of het kroongeheim is geschonden en welke sancties eventueel getroffen kunnen worden.

De ministeriële verantwoordelijkheid is, zoals gezegd, geen vaststaand begrip. In de loop van de tijd heeft het leerstuk zich aangepast aan de omstandigheden. In de tijden van Thorbecke bij de opstelling van de Grondwet van 1848 was de omvang van de staatstaken zo beperkt dat de verantwoordelijkheid evenredig gering van omvang en navenant helder en overzichtelijk was.

De belangrijkste functie van de ministeriële verantwoordelijkheid is te voorzien in de behoefte van het parlement om als volksvertegenwoordiging greep te krijgen en te houden op het openbaar bestuur. In het bijzonder geldt dat voor het handelen of nalaten van ambtenaren. De sanctionering van de ministeriële verantwoordelijkheid is omgeven met politieke factoren: het parlement maakt zelf uit op welke wijze sanctionering plaatsvindt. De ultieme sanctie binnen de ministeriële verantwoordelijkheid is het heenzenden van een minister of een staatssecretaris. Pas op dat moment raken de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel elkaar.

In de politieke praktijk blijken diverse oorzaken aan te wijzen die leiden tot de val van een minister of staatssecretaris. Charlotte Brand laat in haar onderzoek “Gevallen op het Binnenhof” zien dat tussen 1918 en 1966 veel ministers aftraden vanwege onenigheid binnen de ministerraad. Na 1945 stappen ministers vooral op vanwege een gebrek aan vertrouwen dan wel uitgesproken wantouwen van de Tweede of zelfs Eerste Kamer. De Koning blijkt overigens nooit een doorslaggevende rol te hebben gespeeld bij ontslag van ministers, behoudens in formele zin.^[43] In de periode 1967-2002 zijn de oorzaken van het aftreden van bewindspersonen vooral te vinden in conflicten binnen een kabinet en het verlies van vertrouwen van de Tweede Kamer of de (eigen) fractie.^[44]

Thans worstelt het parlement soms met de vraag voor welke daden of nalaten men een minister verantwoordelijk kan stellen. Van belang hierbij is dat diverse ontwikkelingen het primaat van de politiek bedreigen. Men kan hierbij, naast de onder 1 genoemde verschijnselen, denken aan de razendsnelle ontwikkelingen in de ICT, micro targeting bij verkiezingen, het interactief besturen, de

verzelfstandiging van onderdelen van het overheidsbestuur en de steeds groter wordende invloed van de Europese Unie die het bestuur nopen tot snelle besluitvorming.^[45] De afgelopen jaren zijn er vele affaires geweest die direct in verband kunnen worden gebracht met de ministeriële verantwoordelijkheid.^[46] Dit betekent dat het parlement ministers onvoldoende kan aanspreken op hun bestuursverantwoordelijkheid. Niet altijd is duidelijk waar de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden getrokken, waar een minister op kan worden aangesproken en wanneer een minister dient op te stappen omdat hij/zij zich niet meer volledig en oprecht kan verantwoorden.^[47]

Trekken we deze lijn door naar het vertrouwensbeginsel dat in het verkeer tussen kamer en regering als ultieme sanctie geldt, dan is dit beginsel uiteindelijk ook aan erosie onderhevig. Waar geen sanctie meer is, gaat het (parlementaire) recht verloren.

Een belangrijke oorzaak van deze ontwikkeling is de veranderde positie van de ambtenaren in ons staatsbestel. De Grondwet zegt in artikel 44, eerste lid, slechts dat de minister de leiding heeft van het ministerie en artikel 109 handelt over de rechtspositie van ambtenaren. Bij de grondwetsherziening van 1983 zag de regering af van een bepaling over ambtenaren, waaronder de eventuele invoering van een verantwoordingsplicht van ambtenaren. Wel bepaalt artikel 109 Gw. dat de wet de rechtspositie van ambtenaren regelt. De regering stelde zich op het standpunt dat 'goede voorschriften en een juiste organisatie van het regeringsapparaat' voldoende zijn en dat men uitgaat van loyale ambtenaren.^[48] De Grondwet veronderstelt nog steeds dat ambtenaren in volledige ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag (de minister) functioneren. Ook de Aanwijzingen betreffende de externe contacten van rijksambtenaren^[49] gaan uit van het klassieke Weberiaanse ideaalmodel van de loyale ambtenaar. De tijden zijn echter veranderd: men neme kennis van een (vertrouwelijke) notitie van de secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken van begin 1998 aangaande voorstellen met betrekking tot een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid^[50] en de notitie van het kabinet van mei 2011 betreffende de visie op het koningschap.^[51]

Kern van de zaak is dat de ministeriële verantwoordelijkheid op onaanvaardbare wijze wordt uitgehold als een minister zich verschuilt achter zijn ambtenaren. Deze ontwikkelingen geven ook aan dat niet automatisch meer kan worden uitgegaan van loyale ambtenaren zoals de regering bij de grondwetsherziening van 1983 nog deed.^[52] Het gaat tegenwoordig in veel gevallen, althans op topniveau, om deskundige en professionele ambtenaren met hun eigen netwerken en hun eigen vrijheid van meningsuiting. Zij laten zich niet meer muilkorven door bewindslieden of de politiek.^[53] De Aanwijzingen betreffende externe contacten van Rijksambtenaren van 1998 is een reactie op deze ontwikkeling. De doelstellingen van de Aanwijzingen zijn disciplinering van ambtenaren, een actieve verdediging van verantwoordingsprocessen (waaronder de ministeriële verantwoording) en herstel van het primaat van de politiek. De vraag is echter of dit een adequaat middel is om met name het primaat van de ministeriële

verantwoordelijkheid te herstellen. Verantwoordingsprocessen zijn essentieel in een parlementaire democratie. Het frustreren van deze processen vindt echter niet alleen plaats door ambtenaren, maar ook door bewindslieden die soms erg gemakkelijk ‘sorry’ zeggen of in een enkel geval hun ambtenaren in het openbaar laten vallen.^[54]

Ambtenaren die namens ons land werkzaam zijn in Brussel lijken meer vrijheden te hebben. Het gaat hierbij met name om ambtenaren die deskundige inbreng leveren bij de opstelling van wetgeving door de Europese Commissie, die bij de uitvoering van haar bevoegdheden wordt bijgestaan door een groot aantal comités die bestaan uit deskundigen uit de lidstaten, de zogeheten comitologie-comités. Comitologie wordt ook vaak gebruikt als verzamelbegrip voor alles wat bij het vaststellen van afgeleide regelgeving komt kijken. Het gaat dan vaak om twee verschillende zaken: procedures en comités.^[55] Per 1 maart 2011 is de comitologie ingrijpend herzien. De nieuwe verordening bevat een automatische aanpassing van de bestaande basishandelingen die verwijzen naar de raadplegingsprocedure van het oude comitologiebesluit. Deze worden voortaan geregeerd door de adviesprocedure van de nieuwe verordening. De bestaande beheersprocedure en de regelgevingsprocedure worden automatisch vervangen door de nieuwe onderzoeksprocedure.^[56]

Als thans echter een minister of staatssecretaris in de Tweede Kamer afstand neemt van zijn ambtenaren en daarmee handelt in strijd met artikel 44 Grondwet, en de kamer laat het er vervolgens bij zitten, dan rijst de vraag of niet veel meer deelnemers aan het politieke bedrijf schuldig kunnen worden bevonden aan de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid.^[57] De grondwettelijk zuivere lijn is dat bewindslieden altijd verantwoordelijk zijn voor het handelen of nalaten van ambtenaren die aan hen ondergeschikt zijn. Zo trad de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van Engeland, Lord Peter Carrington, met zijn twee onderministers Luce en Atkins, op 5 april 1982 af vanwege de door ambtenaren gemaakte fouten. Daarbij speelden ook het gewicht van de (ambtelijk) fouten en de (on)mogelijkheid tot herstel zonder politieke wisseling van de wacht een rol. De ambtenaren informeerden de bewindslieden niet tijdig over de Argentijnse invasie van de Falkland eilanden in 1982. Later groeide dit besluit van de bewindslieden uit tot de zogenoemde Carrington-doctrine. In ons land traden de ministers van Justitie Donner en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Dekker, in september 2006 af vanwege een brand in een cellencomplex van het Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost.^[58]

In zijn afscheidsrede als hoogleraar staatsrecht in Amsterdam heeft Peters^[59] een warm pleidooi gehouden om (hoge) ambtenaren te laten horen door het parlement. In andere landen, zoals Engeland en de Verenigde Staten, is dat al vele jaren mogelijk. In Engeland heeft dat overigens niet geleid tot een inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, integendeel.^[60] Ook de Nationale Conventie bepleitte ruimere mogelijkheden voor contacten tussen parlement en ambtenaren.^[61] Tuurenhout heeft al in 1992 in zijn dissertatie een pleidooi gevoerd om

ambtenaren te laten horen door het parlement.^[62] Indien het gaat om het horen door het parlement van hoge ambtenaren ten aanzien van feitelijke informatie, is er geen grondwettelijk bezwaar. Het gaat echter te ver indien ambtenaren met de kamer in discussie zouden gaan over het te volgen beleid. Overigens hoort de kamer al ambtenaren in het kader van een parlementaire enquête of een ander onderzoek. Het is niet ondenkbaar om ambtenaren te horen in het kader van regulier onderzoek door de kamer.

5 HISTORISCHE VERSIES

XXXXXXXXXX

6 JURISPRUDENTIE

XXXXXXXXXX

7 LITERATUUR

Anne Bos, *Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002*, Boom Amsterdam 2018

Charlotte Brand, *Gevallen op het Binnenhof. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966*. Boom Amsterdam 2015

Paul Bovend'Eerd, *De Koning en de monarchie. Toekomstbestendig?* Deventer 2020

M.A.P. Bovens, *De Vierde Macht Revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Nijmegen 2010.

A.H. M. Dölle, *Ministeriële verantwoordelijkheid en staatsrecht in: Bezielde Staatsrecht, een bloemlezing uit het wetenschappelijke werk van A.H.M. Dölle*, Kluwer, Deventer 2014, p. 141 e.v.

I.A. Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid: het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Deventer 2005

N.S. Efthymiou, *Modern Koningschap*, in: *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, januari 2012

D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle 1994.

Ernst Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Boom Juridisch Uitgevers, tweede herziene druk, Den Haag 2013

C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann, B.P. Vermeulen.

Charel B. Krol, Als de Koning dit eens wist...!, Maastricht 1994

Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, zestiende druk, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Kluwer Deventer 2014

Diederick Slijkerman, Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet en Kamer en kiezer, 1848-1905, Amsterdam 2011.

NOTEN

1. Zie uitvoerig en gedocumenteerd P.L.G. van Velzen, De ongeken- de ministeriële verantwoordelijkheid (diss. Tilburg), Nijmegen 2005.
2. E.J. Janse de Jonge, Het budgetrecht, rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland, Zwolle 1993, p. 429- 432. Ter vergelijking: Nederland had destijds 2,2 miljoen inwoners. De staatsschuld was omvangrijk: 576 miljoen euro. Dat was 328 % van het nationaal inkomen, of 256 euro per inwoner (toenmalige waarde).
3. Zie artikelen 75 en 76 Grondwet 1840 en artikel 47 Grondwet 1983 (zie verder commentaar bij artikel 47 Gw.). Zie over deze bijna constitutionele crisis uitvoerig, Jeroen Koch, Koning Willem I 1772- 1843, Amsterdam 2013, p. 529- 537. Willems abdicatie betekende overigens niet het einde van zijn betrokkenheid bij de financiën van de staat. Hij leende de staat tien miljoen gulden tegen 3% rente om bankroet te voorkomen.
4. Remieg Aerts, Thorbecke wil het, Amsterdam 2018, p. 357.
5. Aerts a.w., p. 655- 660 en 660- 664 en over de kwestie Mijer: Sophie Wolf, De kwestie- Mijer (1866). Hoe politieke “zonden” mede resulteerden in een kernregel in het Nederlandse staatsrecht, in: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2016, Amsterdam 2016, p. 32- 39.
6. Zie uitvoerig hierover Oud- Bosmans, Staatkundige vormgeving in

- Nederland, deel I, 1840- 1940, Assen/ Maastricht 1990, p. 73- 85.
7. Aldus J.L.W. Broeksteeg, Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht, Deventer 2004, p. 13.
 8. Aldus ook Bovend'Eert 2020,p. 204.
 9. Staatscommissie Parlementair stelsel, Probleemverkenning, Den Haag 2017, p. 46- 49.
 10. Dat was in 1969 nog wel de opinie, zie H.Th.J.F van Maarseveen, de Heerschappij van de ministerraad, oratie Rotterdam 1969. Oud- minister Ritzen beschrijft deze fictie op diverse plaatsen in zijn memoires; zie J. Ritzen, De minister een handboek, Amsterdam 1998.
 11. Kamerstukken II, 2013- 2014, 33 606, nr. 4, p. 25- 27.
 12. Ministeriële verantwoordelijkheid en staatsrecht, in: Bezield staatsrecht. Een bloemlezing uit het werk van A.H.M. Dölle, Deventer 2014, p. 147.
 13. In deze zin is er geen wezenlijk verschil met het begrip 'koninklijk besluit' in artikel 47 Gw.
 14. Nng, II, p. 125.
 15. Kamerstukken II 1979/ 80, 16 035, nr. 3, p. 5.
 16. Zie ook in dit verband artikel 45, derde lid Grondwet dat spreekt van beraadslaging en besluitvorming door de ministerraad.
 17. Zie Ernst Hirsch Ballin, De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap, tweede druk, Den Haag 2013, p. 41 en Paul Bovend'Eert, De Koning en de monarchie. Toekomstbestendig?, Deventer 2020, p. 107- 127
 18. In Engeland weigerde koningin Anne in 1707 haar handtekening te plaatsen onder de Scottish Militia Bill en een soortgelijk geval deed zich in België voor in 1990. Een uitzondering dus.
 19. Zie artikel 93 Belgische Grondwet.
 20. Walter Bagehot, The English Constitution, London 1867, p. 111.
 21. Zie de ondoordachte uitlatingen van het toenmalig lid van de Tweede Kamer voor de VVD, A.J. Bokestijn voor RTL TV op 18- 11- 2009 naar aanleiding van een werkbezoek aan Koningin Beatrix. Het kamerlid trad, terecht, af.
 22. Nng, II, p. 159.
 23. Bovend'Eert a.w. p. 104.
 24. In de Proeve van 1966 was voorgesteld om de Koning als 'hoofd van de regering' te laten optreden. De staatscommissie Cals/ Donner en de regering wezen deze formulering af, omdat het gemakkelijk misverstanden zou kunnen veroorzaken over de verhouding tussen de Koning en de ministers.
 25. Zie William Blackstone, Commentaries on the Laws of England, deel I (1765- 1769), Chicago 1979, p. 230 e.v. Blackstone stelt onder meer: 'But it is at the same time a maxim in those laws (de Engelse wetten, JdJ), that the

- king himself can do no wrong; since it would be a great weakness and absurdity in any system of positive law, to define any possible wrong, without any possible redress' (p. 237).
26. Zo merkte de grondwetscommissie van 1815 in haar rapport op: 'Het grondbeginsel van de onschendbaarheid van 's Konings geheiligde persoon is noch in deze Vergadering, noch in deze commissie betwist geworden; men heeft integendeel gemeend dat het overtollig zoude zijn, eene waarheid die ieder gevoelt uit te drukken, en van een staatkundig axioma melding te maken.' (H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling, deel II*, 's- Gravenhage 1909, p. 143).
 27. P.J. Oud *Hert constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I*, Zwolle 1967, p. 226.
 28. Ernst Hirsch Ballin a.w. p. 42.
 29. *Uitvoerig over deze ontwikkeling* Charel B. Krol, *Als de Koning dit eens wist...!*, Maastricht 1994, p. 75- 97.
 30. *Nng, II*, p. 126.
 31. *Bovend'Eert* a.w. p. 35.
 32. *Hand. II 1980- 1981*, p. 2618. Bovend'Eert is in zijn commentaar op artikel 42 (Kortmann e.a., *Grondwet. Tekst & Commentaar*, Deventer 1998, p. 38 en 39) van mening dat deze opvatting van de regering te ver gaat. Hij huldigt de opvatting dat de Koning buiten de kring van regering en parlement wel bij een (politieke) discussie betrokken kan worden. Dit laatste lijkt mij een onjuiste stelling. Het naar buiten brengen van een persoonlijk opvatting van de Koning leidt immers altijd tot (onnodige) constitutionele en politieke commotie.
 33. *Kamerstukken II 1992- 1993*, 21427, nrs. 40 en 41, p. 10 en 11. Zie ook de wet *Lidmaatschap Koninklijk huis van 2002* (Stb. 2002, 275).
 34. *Bijl. Hand. II 1964- 1965*, 7 800, nr. 7 en 11; *Bijl. Hand. II 1965- 1966*, 8316, nr. 1- 8.
 35. Zie ook D.J. Elzinga, *Het lidmaatschap van het koninklijk huis en de afgeleid ministeriële verantwoordelijkheid*, in: *Grensverleggend staatsrecht, opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer 2001, p. 85 ev.
 36. De Raad van State stelde onder meer: "...Evident is dat informatie..., gezien de bijzondere positie van de Kroonprins in het staatsrechtelijk bestel als vermoedelijke opvolger van de Koning, de eenheid van de Kroon zowel nu als in de toekomst in gevaar zou kunnen brengen. (...). Derhalve is op de twee brieven de gehanteerde uitzonderingsgrond van toepassing. In bescherming van het belang van de eenheid van de Kroon zijn naar het oordeel van de Afdeling tevens gewichtige redenen gelegen op grond waarvan de weigering van de Minister de brieven aan de rechter over te

- leggen gerechtvaardigd is”. Zie ECLI:NL:RVS:1999:AA4098.
37. Zie Bovend'Eert 2020, p. 184.
 38. Kamerstukken II, 2010- 2011, 32 791, nr. 1, p. 11,12 resp.15- 19.
 39. Kamerstukken II, 2002- 2003, 28 811, nr. 1.
 40. In 1893 probeerde minister Tak van Poortvliet van Binnenlandse Zaken het instituut zelfs in zijn geheel op te heffen. Hij vond het onbestaanbaar dat het onder geen enkele vorm van democratische controle viel terwijl hij merkte dat het wel een belangrijke rol vervulde in de verhouding tussen staatshoofd en ministers. Koningin- regentes Emma liet dit echter niet gebeuren (M.E. Verburg, Koningin Emma als regentes, in: Koningin Emma. Opstellen over haar regentschap en voorgedij, Baarn 1990, p. 206- 208).
 41. Carla van Baalen, Paul Bovend'Eert, Nancy Chin- A- Fat, Alexander van Kessel en Mark van Twist, Het inkomen van de Koning. De totstandkoming van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)., Amsterdam 2017, p. 243- 242.
 42. Nng, II, p. 159. Zie tevens over dit onderwerp J.W.M. Engels, Het ‘geheim van het Noordeinde’: onschendbaar?, in: Nederlands Juristenblad 1986, p. 609 e.v.
 43. Charlotte Brand, Gevallen op het Binnenhof. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918- 1966, Amsterdam 2015
 44. Anne Bos, Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967- 2002, Amsterdam 2018.
 45. Staatscommissie Parlementair stelsel, Den Haag 2018, p. 93- 97.
 46. Een voorbeeld is de ingreep van de regering tijdens de kredietcrisis en het redden van de banken, zie: Michal Diamant en Michiel van Emmerik, Parlementair budgetrecht onder vuur?, in: Nederlands Juristenblad 2011, p. 1944- 1946.
 47. Recent voorbeeld is de situatie rond de minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker en zijn verantwoordelijkheid voor de aanpak van de zaak- Michael P., die was veroordeeld voor het doden, verkrachten en ontvoeren van Anne Faber ([https:// www.volkskrant.nl/ nieuws- achtergrond/ in- hoeverre- is- minister- sander- dekker- verantwoordelijk- voor- de- missers- rond- michael- p~bb350b9d/](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-hoeverre-is-minister-sander-dekker-verantwoordelijk-voor-de-missers-rond-michael-p~bb350b9d/)).
 48. Nng, II, p. 159- 161.
 49. Stcrt. 1998, 19 mei 1998. Nr. 98M004214. Zie ook het “Protocol van afspraken over onderzoeken van de Tweede Kamer waarbij inlichtingen van ministers en staatssecretarissen worden gevraagd”.
 50. Aldus een publicatie in NRC Handelsblad, 6 augustus 1999, p. 1 en 2. De notitie van de secretaris- generaal van het ministerie van Algemene Zaken is van 9 maart 1998.

51. Kamerstukken II, 2010- 2011, 32 791, nr. 1.
52. Ook het hiervoor genoemde advies van de Raad van State gaat geheel voorbij aan deze ontwikkeling (Kamerstukken II, 1999- 2000, 26 800 VII, A).
53. Deze ontwikkelingen laten zien dat de notie van het algemeen belang lijkt weg te vallen bij veel (hoge) ambtenaren. Het steeds maar benadrukken van de professionaliteit en deskundigheid van ambtenaren en het werken met eigen netwerken kan bijdragen tot afbraak van de gezagsverhoudingen en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen politiek en ambtenarij.
54. De Staatscommissie Parlementair stelsel doet in haar eindrapport aanbevelingen om de “oekaze- Kok” bij de tijd te brengen, zie eindrapport Den Haag 2018, p. 287- 289.
55. Zie Mark Rhinard, The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System, in: Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 15, no. 2, April 2002, p. 185 e.v.
56. Bij EU Verordening 182/ 2011. Zie verder Roger Schütze, European Constitutional Law, Cambridge University Press 2012 pp. 241- 3.
57. Zie het optreden van staatssecretaris van IenM, Mansveld in de Tweede Kamer op 31- 1- 2013, waarbij zij later haar excuses aanbood voor het ten onrechte de schuld leggen bij haar ambtenaren voor een niet gepubliceerd rapport ([http:// www.trouw.nl/ tr/ nl/ 5009/ Archief/ archief/ article/ detail/ 3386702/ 2013/ 02/ 01/ Nederige- excuses- van- Mansveld- en- Schultz.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/3386702/2013/02/01/Nederige-excuses-van-Mansveld-en-Schultz.dhtml)).
58. [http:// www.parlement.com/ id/ vhe7k0yaazes/ nieuws/ ministers_ donner_ en_ dekker_ afgetreden_ om](http://www.parlement.com/id/vhe7k0yaazes/nieuws/ministers_donner_en_dekker_afgetreden_om)
59. Jit Peters, Van wie zijn zij? De ambtenaren, Rede op 1 april 2011, UvA te Amsterdam 2011
60. S.C. Loeffen, Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, Den Haag 2013, p. 216.
61. Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw, september 2006, p. 24 en 25.
62. M.E. Tuurenhout, Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid, Arnhem 1992, p. 193 e.v.

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 42 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).