Universiteit
Leiden
The Netherlands

In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen

Visser, R.K.

Citation
Visser, R. K. (2008, November 13). *In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Uitgeverij Boom, Amsterdam. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/13703

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/13703

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

In dienst van het algemeen belang

Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus prof.mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 13 november 2008
klokke 11.15 uur

door

Robert Klaas Visser

geboren op 11 november 1954 te Franeker

Promotiecommissie:

Promotor:	prof.dr. W.J.M. Voermans
	Co-promotor prof.dr. E R. Muller
Referent:	prof.mr. H.R.B.M. Kummeling (Universiteit Utrecht)
Overige leden:	prof.dr. U. Rosenthal
	prof.mr. C.R. Niessen (Universiteit van Amsterdam)
	mw.prof.dr. C.C. van Baalen (Radboud Universiteit Nijmegen)
	mr.dr. M.L. van Emmerik

In dienst van het algemeen belang

Aan Ineke

In dienst van het algemeen belang

Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen

R.K. Visser

Boom / Amsterdam

Afbeelding omslag: “Afbeelding van de Trêves-kamer op het Hof in ’s Gravenhage met het Maandags Kongres, of de Weekelijksche Bijeenkomst der vreemde Staats-Ministers”, gravure door J.C. Philips (1783). [SpaarnestadPhoto]
Vormgeving omslag: Jos Blom
Vormgeving binnenwerk: Velotekst (B.L. van Popering, Zoetermeer)
Druk en afwerking: [volgt]

© 2008 R.K. Visser

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever, without the written permission of the publisher.

ISBN 978 90 8506 648 4
NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf *7*

DEEL I
Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen: kader en context

1. Inleiding en referentiekader *11*
2. De aard van het parlementaire stelsel in Nederland *29*
3. De historische ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel in hoofdlijnen *39*
4. De parlementaire vertrouwensregel; de actuele situatie *57*
5. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid; de actuele situatie *87*
6. De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid; de actuele situatie *113*
7. De relatie tussen parlementair vertrouwen en ministeriële verantwoordelijkheid; de actuele situatie *127*

DEEL II
Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen in aspecten ontleed: de actuele situatie

8. De Koning *139*
9. De overige leden van het koninklijk huis *161*
10. De minister: het eigen handelen en het eigen beleid *181*
11. Gebeurtenissen uit een vorige kabinetsperiode *191*
12. De staatssecretaris *197*
13. Ambtenaren en het ambtelijk apparaat *211*
14. Zelfstandige bestuursorganen *233*
15. De demissionaire periode *239*
16. De kabinetsformatie *245*
17. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid *259*
18. De Europese dimensie: uitholling of dynamiek? *265*

DEEL III
Ministeriële verantwoordelijkheid: fictie zonder toekomst of noodzakelijk hulpmiddel?

19. Samenvatting en conclusies *285*

Epiloog *299*

Summary *303*

Litteratuur en bronnen *307*

Register van personen *317*

Trefwoordenregister *321*

Curriculum Vitea *325*

Woord vooraf

Deze studie is het resultaat van langjarige nieuwsgierigheid naar de werking van het landsbestuur, soms met verwondering, soms met bewondering. Gedurende ruim vijfentwintig jaren werkzaam te mogen zijn in de 'Haagse' werkelijkheid, die vierkante kilometer in Den Haag waarbinnen de politiek zich publiek manifesteert, is een voorrecht, maar geeft ook beperkingen. Deze beperkingen staan echter niet in de weg bij een inhoudelijke analyse van het stelsel dat zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en dat zich nog steeds ontwikkelt.

Kernelement van een parlementair-democratisch stelsel is voor mij dat het in zijn werking open is en publiekelijk te volgen. Dat geldt zeker ook voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel.

Deze studie is de neerslag van vele jaren observatie, studie en werken. Het vergaren van kennis en inzicht is geen proces dat zich in afzondering kan voltrekken, hoezeer de vele uren en dagen achter het beeldscherm en in de archieven dat wel waren. Vele gesprekken en gebeurtenissen hebben in betekenende mate bijgedragen aan de ontwikkeling van het gedachtegoed dat hier wordt gepresenteerd.

Al in mijn vroege jeugd werd ik door mijn ouders bewustgemaakt van het belang van het politieke proces. Richtinggevend zijn vooral geweest de jaren waarin ik mocht samenwerken met mr. R.J. Hoekstra, aanvankelijk juridisch adviseur en vervolgens secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken. Hij heeft mij daadwerkelijk ingeleid en begeleid in het levend staatsrecht. De dramatis personae, soms in meerdere betekenissen van het woord, zijn natuurlijk de echte centrale figuren op het Haagse toneel. Hen van dichtbij te mogen meemaken was – en is – een bijzondere ervaring die steeds weer fascineert. Zonder hen zou deze studie er nooit zijn gekomen.

In verschillende functies heb ik het politieke proces van dichtbij meegemaakt. Van 1983 tot 1986 als adjunct-secretaris van de ministerraad. Belangrijk was de tweede helft van 1986. Ik was net benoemd tot raadadviseur bij het Kabinet van de minister-president. In de media verscheen een – gelekte – brief van de fractievoorzitter van het CDA over de positie van staatssecretaris Brokx in relatie tot de parlementaire enquête waartoe toen net was besloten. Naar aanleiding van deze brief moest Brokx aftreden. Ik kreeg de vraag om het staatsrechtelijke proces en de consequenties in beeld te brengen. Mijn betrokkenheid bij de praktijk van het staatsrecht was een feit.

Ik heb het voorrecht gehad vele staatsrechtelijk relevante momenten mee te mogen maken. Het is tegen die achtergrond dat ik tot deze studie ben gekomen. De keuze van de staatsrechtelijke gebeurtenissen waarop wordt ingegaan, is mede daardoor beïnvloed.

Zonder iets af te doen aan mijn dank aan allen met wie ik gedurende een lange periode heb gesproken over het onderwerp van deze studie en die mij op enigerlei wijze terzijde hebben gestaan, wil ik hier enkelen met name noemen. Ik heb nimmer tevergeefs een beroep gedaan op mijn collega's van het ministerie van Algemene Zaken, de heer H.W. van Middelkoop, de heer I.C.M. Wubben en de heer R.E. Kloosterman en hun medewerkers. Ook de moeilijkste vragen wisten zij te beantwoorden. Mijn promotores en referent, prof.dr. W.J.M. Voermans, prof.dr. E R. Muller en prof.mr. H.R.B.M. Kummeling ben ik bijzondere dank verschuldigd voor hun deskundige begeleiding en commentaar. Mijn bijzondere dank gaat ook uit naar de overige leden van de promotiecommissie prof.dr. U. Rosenthal, prof.mr. C.R. Niessen, mevrouw prof.dr. C.C. van Baalen en mr.dr. M.L. van Emmerik.

Prof. Niessen dank ik voorts in het bijzonder voor de inspiratie, de boeiende gesprekken en de gezamenlijke colleges over dit onderwerp van wederzijdse belangstelling. Prof.mr.dr. S. Zouridis , prof.dr. J.W. de Zwaan en mr. J. Demmink dank ik voor hun zeer waardevolle opmerkingen over het manuscript.

Mijn gezin heeft mijn werk al die jaren toegestaan. Beide zoons hebben soms verzuchtingen en terecht onbegrip geuit. Ik hoop dat zij toch blij zijn met het eindresultaat. Mijn echtgenote is al die tijd mijn onvermoeibare steun, stimulans en supporter geweest. Zij heeft mij de ruimte gegeven en steeds in het eindresultaat geloofd. Zij heeft bovendien een belangrijke inhoudelijke bijdrage aan de kwaliteit geleverd door onvermoeibaar de tekst verschillende malen te corrigeren en van commentaar te voorzien.

Aan haar draag ik dit boek op.

DEEL I

Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen: kader en context

HOOFDSTUK 1

Inleiding en referentiekader

Ministeriële verantwoordelijkheid gaat over mensen. Hun handelen, hun doen en nalaten, hun succes en falen staan centraal. Het gaat niet om gebeurtenissen op zichzelf, maar de goede of verkeerde reactie daarop van functionarissen in publieke dienst. Mensenwerk is werk naar de menselijke maat. Toch wordt juist die menselijke dimensie bij de beoordeling van het politieke proces te vaak uit het oog verloren.

Juist de menselijke dimensie maakt de ministeriële verantwoordelijkheid hanteerbaar. Het gaat niet om een digitaal en onmenselijk systeem, maar om een genuanceerd stelsel waarbij het noodzakelijke maatwerk mogelijk is. Dit stelsel is – mits goed toegepast – bij uitstek in staat om het functioneren van onze parlementaire democratie, ook in een steeds veranderende politiek-maatschappelijke omgeving, van een degelijke basis te voorzien. Het is deze notie die aan de onderhavige studie ten grondslag ligt. De wijze waarop aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud wordt gegeven is immers, zoals Hoekstra aangeeft, de kern van het staatsrecht.[1]

1.1 Inleiding

Die kern van het staatsrecht, de wijze waarop aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud wordt gegeven, staat hier centraal. Het doel van deze studie is het geven van een staatsrechtelijke analyse en beoordeling van de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel op elkaar inwerken, alsmede het geven van een beeld van de relevante rechtsontwikkeling.

Ministeriële verantwoordelijkheid: een bijzondere verantwoordelijkheid

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid gaat over de top van het staatsgebouw en daarbij ook over de oude vraag: wie bewaakt de bewakers?[2] Voor

[1] R.J. Hoekstra, 'Prins Claus en de ministeriële verantwoordelijkheid'. *Staatscourant*, 24 oktober 2002.

[2] Terecht stelt Van der Hoeven hierbij dat dit niet moet leiden tot een volstrekt conserverend gedrag. Het staatsrecht moet de ruimte hebben voor ontwikkeling en dynamiek. J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*. Zwolle, 1988 (aangevulde heruitgave), blz. 120.

burgers is er de rechter om bij conflicten vast te stellen wat het recht is. Zonodig wordt dit recht afgedwongen met de 'zwaardmacht' van de overheid, dus met behulp van een andere staatsmacht.

Ten aanzien van de staatsmachten is er geen onafhankelijke derde partij die vaststelt wat recht is. Ook is het afdwingen van het recht door de ene staatsmacht over de andere staatsmacht niet mogelijk.[3] Wel is op het hoogste niveau van een staat macht noodzakelijk om de staat te kunnen laten functioneren. Daarbij geldt dat aan de top van het stelsel alleen evenwicht en balans tussen de staatsmachten een aanvaardbaar en duurzaam tegenwicht kunnen bieden tegen het misbruiken van die macht. Dat vereist wel van elk van de staatsmachten verantwoordelijkheidsgevoel. Alleen zo kan de legitimiteit van het overheidsoptreden in stand worden gehouden.

Het vereiste van evenwicht tussen de staatsmachten vraagt ook om vertrouwen tussen die staatsmachten.[4] Iedere actor op dit niveau moet zich medeverantwoordelijk voelen voor het evenwicht tussen de staatsmachten, ook al is dat niet steeds direct profijtelijk voor de eigen positie. Van alle deelnemers wordt het bewustzijn gevraagd, dat het democratisch bouwwerk staat of valt met een goed begrip van de eigen plaats en van die van de ander in het staatsrechtelijke stelsel. Externe mechanismen om de top te corrigeren indien het systeem zelf faalt en in onbalans raakt, zijn er immers niet.[5] Het staatsrecht en zeker vraagstukken rond ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen spelen zich af op het snijvlak tussen recht en politiek.[6] Hier geldt zeker de aansporing van Patijn: '(..) het recht kan niet zonder de kennis der politiek, maar de politiek kan nog minder zonder respect voor het recht.'[7]

Ministeriële verantwoording als middel

Ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat er iemand publiek verantwoordelijk is voor het landsbestuur. Daardoor kan publieke verantwoording worden afgelegd over publieke belangen. Zo kan greep worden gehouden op het landsbestuur en kan worden bijgestuurd.[8] Indien bij die verantwoording blijkt dat er

[3] Behoudens in het geval van revolutie: dan is sprake van het doordrukken van de macht van de ene staatsmacht ten opzichte van de andere.

[4] Zie hierover o.a. W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*. Zwolle, 1991 (oratie Katholieke Universiteit Brabant); B.W.N. de Waard, *Samenwerkende machten. Wetgeving en rechtspraak in dienst van het recht*. Zwolle, 1994 (oratie Katholieke Universiteit Brabant); E.A.G. van der Ouderaa (red.), *Schurende Machten* (symposium d.d. 11 maart 1999). Ars Aequi Libri, Prinsengrachtreeks 1999/1.

[5] Verkiezingen kunnen wel een correctie aanbrengen door een andere politieke lijn aan een meerderheid te helpen. Media beïnvloeden het proces natuurlijk wel, maar zijn geen staatsrechtelijke actoren.

[6] Politiek wordt in deze studie uitdrukkelijk gebruikt in de neutrale zin van het woord, dat wil zeggen: staatkunde en de behartiging van publieke belangen.

[7] C.L. Patijn, *Op de grens van recht en politiek*. 's-Gravenhage, 1961 (oratie Rijksuniversiteit Utrecht), blz. 15.

[8] J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 309.

door de overheid fouten zijn gemaakt, dan moet dat ook de leidraad zijn. De focus van de reactie moet gericht zijn op het zo snel mogelijk weer herstellen en voor de toekomst veiligstellen van de kwaliteit van het bestuur. Dat vereist *be*oordelen alvorens te kunnen *ver*oordelen. Controle is in die zin een middel en geen doel in zichzelf.

Het dragen van ministeriële verantwoordelijkheid

Ministeriële verantwoordelijkheid is geen gemakkelijke verantwoordelijkheid.[9] Het gaat om verantwoordelijkheid dragen, om verantwoordelijk zijn en om zich verantwoordelijk te voelen. Het gaat ook om verantwoordelijkheid nemen en moeten nemen, om verantwoording afleggen en moeten afleggen. Het gaat om aangesproken te worden op die verantwoordelijkheid, om verantwoordelijk te zijn voor het handelen van anderen, om aangesproken te worden op de vraag wat vanuit die verantwoordelijkheid is gedaan of nagelaten. Kortom: het gaat om de vraag of de functionele verantwoordelijkheid van een minister is waargemaakt.

1.2 Het referentiekader

De wijze waarop het staatsrecht in de praktijk gestalte krijgt, is het primaire referentiekader voor deze studie. De staatsrechtelijke praktijk zal voor voorbeelden en onderbouwing zorgen. Daarbij zullen ook de eigen ervaringen van de auteur een rol spelen. Gedurende vele jaren de staatsrechtelijke ontwikkelingen van dichtbij te kunnen volgen, heeft invloed gehad op de gevolgde methode en de keuze van de voorbeelden uit de praktijk. De analyse wordt aangevuld met literatuuronderzoek.[10]

De praktijk van het staatsrecht centraal

Rechtsregels hebben een oorsprong en ontlenen mede daaraan hun betekenis. Dat geldt zeker voor geschreven en ongeschreven staatsrechtelijke regels. De rechtshistorische benadering biedt de mogelijkheid om recht te doen aan het dynamische karakter van het staatsrecht.[11] Daarom is er een wisselwerking nodig tussen staatsrechtelijke theorie en staatsrechtelijke praktijk. Dit is te meer van belang

[9] U. Rosenthal, 'Verantwoordelijkheid en verantwoording: het probleem van anderen', in: A.C. Zijderveld (red.), *Feiten boven tafel. Verantwoording en verantwoordelijkheid binnen het openbaar bestuur*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 1994, blz. 15-22.

[10] De studie is afgesloten in de eerste helft van 2007. Met latere bevindingen kon slechts incidenteel rekening worden gehouden.

[11] Zie over het algemene vraagstuk van rechtsvinding: A.M. Hol, 'De staat van de rechtsvinding', *Trema*, 1998, nr. 1, blz. 1-4; E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid. Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Alphen aan de Rijn, 1979, blz. 46-51; G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*. Zwolle, 1972.

omdat in het staatsrecht soms een enkelvoudige gebeurtenis al tot een precedent en daarmee tot een rechtsnorm kan leiden.[12] Meer dan in andere rechtsgebieden wordt in het staatsrecht het algemene afgeleid van het incidentele. De achtergrond van de staatsrechtelijke norm moet daarom worden gekend en beoordeeld om tot een goede toepassing ervan te kunnen komen. Het staatsrecht kan de rechtshistorische interpretatie derhalve niet missen.

Daarnaast moet ook het doel van de rechtsregel en het te beschermen belang in het oog worden gehouden, de teleologische interpretatie. Rechtsregels zijn er niet om zichzelf in stand te houden, maar om een bepaald doel te dienen. Het risico bij een teleologische interpretatie is dat de balans doorschiet en dat aan het gewenste voorrang wordt gegeven boven het juiste. Teleologische interpretatie is hier uitdrukkelijk niet bedoeld als het goedpraten van wat er is gebeurd, maar als het voor ogen houden van het doel en de zin van de rechtsnorm.

De rechtsbronnen

De bronnen van de verantwoordingsplicht en de vertrouwensregel zijn slechts in beperkte mate te vinden in het geschreven staatsrecht. In het bijzonder betreft dit art. 42, tweede lid, art. 68 en art. 100 Grondwet. Dat een minister primair verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsgebied volgt uit art. 44 Grondwet en uit het koninklijk besluit van zijn benoeming. Daarvoor heeft hij veelal ook specifieke, vaak wettelijke, bevoegdheden.[13] Omdat de minister publieke verantwoordelijkheid draagt binnen een parlementair-democratisch stelsel, heeft hij de plicht tot het afleggen van publieke verantwoording over het gebruik van die bevoegdheden.

Gewoonte[14] en ongeschreven staatsrecht spelen een belangrijke rol bij de ministeriële verantwoordelijkheid. Gewoonte is niet verbindend. Overtreding van ongeschreven staatsrecht daartentegen levert onrechtmatigheid op. Hoe kan worden vastgesteld dat sprake is van ongeschreven staatsrecht? Een gewoonte op zich is niet voldoende om als ongeschreven staatsrecht te gelden. Wanneer is een eenmalige gebeurtenis of een bij herhaling optredende gewoonte te kwalificeren als ongeschreven staatsrecht? In de literatuur wordt vaak gesteld dat de eenmalige of herhaalde gebeurtenis dan in overeenstemming moet zijn met een algemene rechtsovertuiging.[15] In de praktijk is dat echter niet een eenvoudig te hanteren

[12] Zoals verschillende auteurs aangeven, mag evenwel een gebeurtenis niet te snel als een staatsrechtelijke norm worden gekwalificeerd. Zoals het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht zegt: 'Deed men dat wel, dan zou het staatsbestel versteend raken in de plooien die het heeft aangenomen.' C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk, Deventer, 2006, blz. 192.

[13] De relatie tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheden is overigens niet een simpele. Niet altijd komen deze met elkaar overeen, zoals in hoofdstuk 4 zal worden aangegeven.

[14] Dit begrip wordt in de Nederlandse literatuur vaak met de Engelse term *convention* aangeduid.

[15] Zie over de elementen van het ongeschreven staatsrecht o.a.: W.J.M. Voermans, *Toedeling van bevoegdheid*. Den Haag, 2004 (oratie Rijksuniversiteit Leiden), blz. 5 e.v.; C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk, Deventer, 2006, blz.

begrip. Van der Hoeven spreekt over het erkennen en aanvaarden van een feitelijke situatie.[16] Zowel in het begrip algemene rechtsovertuiging, als in de begrippen erkenning en aanvaarding zit een element van algemene acceptatie. Is die er niet, dan is er in ieder geval geen sprake van ongeschreven staatsrecht. Beide begrippen maken ook duidelijk dat het ongeschreven staatsrecht dynamisch of 'levend' is en dat er een tijdselement in kan zitten. In de literatuur wordt voorts de bestendigheid van het staatsbestel als element opgevoerd om tot ongeschreven staatsrecht te kunnen concluderen.[17]

Ongeschreven staatsrecht kan zowel een verbod als een gebod inhouden. Zo is er de plicht om af te treden bij verlies van het parlementaire vertrouwen, maar ook het verbod om de Kamer twee keer vanwege dezelfde reden te ontbinden. Omdat het staatsrecht zo dicht op de feitelijke politieke verhoudingen zit, is het formuleren van ongeschreven staatsrecht niet eenvoudig. Elk geval is specifiek en situaties verschillen in de praktijk. Bovendien is er anders dan in andere rechtsgebieden geen rechter om uitleg te geven en het recht vast te leggen. Het zijn veelal de betrokken staatsinstellingen zelf, regering en Staten-Generaal, die het ongeschreven staatsrecht vaststellen, uitleggen en handhaven.

Verantwoordelijkheid en verantwoording

De publieke verantwoordelijkheid van een minister vloeit voort uit zijn publieke ambt. Ten behoeve daarvan heeft hij bepaalde bijzondere en algemene bevoegdheden. Voor zijn handelen als minister is hij verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging.

De ministeriële verantwoordelijkheid is een inhoudelijke en een procedurele verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid richt zich zowel op het resultaat van het overheidshandelen, als op de wijze waarop dat resultaat tot stand is gekomen. De ministeriële verantwoordelijkheid is permanent.[18] Een minister kan die verantwoordelijkheid niet tijdelijk opzijzetten. Omdat de minister verantwoordelijk is, moet hij over die verantwoordelijkheid verantwoording afleggen. De verantwoording aan de Kamer is dus een afgeleide van de verantwoordelijkheid.

192-194; A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht*. Groningen, 1988, blz. 43; P.P.T Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 16-20; J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*. Alphen aan de Rijn, 1990 (oratie Rijksuniversiteit Leiden); A.D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*. 7e druk, Alphen aan de Rijn, 1976, blz. 24-25; W.J.M. Voermans, 'Geen enkele "echte" staatsrechtelijke regel geschonden'. *Staatscourant*, 17 januari 2007; C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*. 6e druk, Deventer, 2008, blz. 30-33, 136-138.

[16] J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*. Zwolle, 1988 (aangevulde heruitgave), blz. 97-109, 119-120.

[17] In het bijzonder: C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*. 6e druk, Deventer, 2008, blz. 31, 137-138.

[18] J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 19.

Noties en modellen van verantwoordelijkheid

Bovens onderscheidt verschillende noties van verantwoordelijkheid.[19] In het kader van deze studie zijn daarvan de volgende noties van belang.

- De passieve verantwoordelijkheid: de verantwoording achteraf, de aansprakelijkheid.
- De actieve verantwoordelijkheid: het nemen van verantwoordelijkheid, het verantwoord gedrag.
- De verantwoordelijkheid als taak vormt het verbindend element daartussen.

Ten aanzien van de passieve verantwoordelijkheid formuleert Bovens 'het probleem van de vele handen': de moeilijkheid voor de buitenstaander om bij een complexe organisatie vast te stellen wie op het gedrag van de organisatie moet worden aangesproken. Vooral bij de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren is dit punt aan de orde.

Bovens schetst voor de passieve verantwoordelijkheid vervolgens vier modellen van aansprakelijkheid:

- De corporatieve aansprakelijkheid: de organisatie als persoon, de aansprakelijkheid van de organisatie als zodanig.
- De hiërarchische aansprakelijkheid: één voor allen, alleen de top is aansprakelijk.
- De collectieve aansprakelijkheid: allen voor één, ieder is voor het geheel aansprakelijk.
- De individuele aansprakelijkheid: ieder voor zich, ieder is voor zijn eigen aandeel aansprakelijk.

Bovens concludeert dat geen model zelfstandig in staat is het probleem van de vele handen op te lossen. Aan het slot van deze studie zal dit dilemma in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid nader worden bezien.

Broeksteeg onderscheidt in navolging van veel literatuur, verschillende verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden in het staatsrecht.[20] Naast de politieke ministeriële verantwoordelijkheid noemt hij de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zal vanwege het bijzondere karakter in het tweede deel van deze studie kort aan de orde komen. Op de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet apart ingegaan. Deze verantwoordelijkheid betreft de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het rijk, de verantwoording voor het financiële beheer. Hiervoor bestaan bijzondere wettelijke regels, met name de Comptabiliteitswet en er is een speciaal orgaan bij betrokken, de Algemene Rekenkamer. De wezenlijke staatsrechtelijke vragen die

[19] M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990, blz. 29-47, 55-64, 64-165.

[20] J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht.* Deventer, 2004.

samenhangen met de ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementaire vertrouwen zijn hier echter – anders dan Broeksteeg stelt – niet anders dan bij de andere vormen van ministeriële verantwoordelijkheid.

Verantwoordelijkheid en verantwoorden staan centraal in deze studie. In de WRR-uitgave *De vitaliteit van de nationale staat*[21] worden vier elementen van verantwoordelijkheid onderscheiden: de vraag wie verantwoordelijk is, de capaciteit om verantwoordelijkheid te dragen, het afleggen van rekenschap en verantwoording en tot slot het element van de sanctie. Al deze elementen komen aan de orde.

Noties van verantwoording

Ook verantwoording kent verschillende vormen.[22] Vertrouwensregel en ministeriële verantwoordelijkheid zijn allebei regels van staatsrecht die betrekking hebben op de relatie tussen de regering en de Staten-Generaal. Alleen in de Tweede of Eerste Kamer kunnen deze regels tot gelding worden gebracht. Uitingen buiten het parlement dat bepaald gedrag strijdig zou zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid of met het vereiste vertrouwen, zijn dan ook slechts staatsrechtelijk relevant indien dit vervolgens ook daadwerkelijk in de relatie met de Kamer wordt vastgesteld. Korter gezegd: een minister legt in de Kamer publieke verantwoording af.

Andere vormen van verantwoording, zoals verantwoording via de media, in het debat buiten de volksvertegenwoordiging en voor de rechter, blijven in deze studie buiten beschouwing.

Dit betekent niet dat de meningsvorming die elders in de maatschappij plaatsvindt over gedragingen van ministers irrelevant is.[23] Integendeel, vaak zullen discussies elders juist de aanleiding vormen voor een debat in de Kamer. De Kamer is in die zin kristallisatiepunt van publieke meningsvorming. Ook voor ministers is het van essentieel belang dat zij zich in de discussie over beleid niet alleen richten op de Kamer, maar dat zij ook het draagvlak in de samenleving kennen en betrekken bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Toch blijft het van belang het verschil in het oog te houden tussen verantwoording in de Kamer enerzijds en de uitleg aan en de discussie met de samenleving anderzijds. Het belang van het laatste zit in het bereiken en in stand houden van een maatschappelijk draagvlak en daarmee van de algemene legitimiteit van het bestuur. Dit is een publieke taak die het belang van tijdelijke coalities veelal ver overstijgt en niet alleen op ministers rust, maar ook op de andere staatsmachten. Het afleggen van verantwoording in de

[21] C. Hazeu en G. Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2002, blz. 35-50.

[22] Zie o.a. E.R. Muller, *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*. Arnhem, 1994, blz. 14-15, 17-18.

[23] Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie* (commissie Wallage). Den Haag, 2001.

Kamer betreft de dagelijkse en concrete controle van het bestuur en is daarmee de voortdurende toetssteen voor de kwaliteit van het bestuur en het directe voortbestaan van dat bestuur.

Het doel van verantwoording

Verantwoording kan verschillende doelen dienen:[24]

- Het scheppen en onderhouden van het publiek vertrouwen en van de legitimiteit van het bestuur.
- Het controleren van beleid en uitvoering.
- Het leren van fouten.
- Het geven van zodanig inzicht in het gebeurde dat een goede beoordeling daarvan mogelijk is.
- Het op basis daarvan zo nodig kunnen sanctioneren van verkeerd handelen.
- Het bevorderen van 'verantwoordelijk' gedrag vanwege de wetenschap dat verantwoording achteraf kan worden gevraagd.

Verantwoording vindt naar zijn aard altijd achteraf plaats. Verantwoording kan echter ook een preventieve werking hebben.[25] De wetenschap dat er achteraf verantwoording moet worden afgelegd, kan het gedrag beïnvloeden van degene die verantwoordelijk is. Dat is misschien nog wel het belangrijkste element van het verantwoordingsstelsel: het beoogt aan te zetten tot 'verantwoordelijk' gedrag. Verantwoording is immers geen doel op zichzelf, maar een middel om de overheid zo goed mogelijk te doen functioneren.[26]

[24] Zie hierover o.a. M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990 en E.R. Muller, *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland.* Arnhem, 1994, blz. 26-28. Zie ook: Hand. I, 1986-1987, blz. 206 (Tjeenk Willink (PVDA), debat wetsvoorstel Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, 1 december 1987).

[25] Muller noemt dit anticipatie. De conclusie van zijn onderzoek naar veiligheidsincidenten is dat daar anticipatie maar een betrekkelijke rol speelt. Hij concentreert zich daarbij overigens vooral op het vroegtijdig betrekken van het controlerend orgaan bij voorgenomen besluitvorming. E.R. Muller, *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland.* Arnhem, 1994, blz. 14-15, 31, e.v., 415 e.v. Zie ook: *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid* (Rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer ('Commissie Scheltema')), 1 juni 1993, blz. 1; D.J. Elzinga, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle, 1994, blz. 48-49. Bij algemene beleidsvorming en bij uitvoering van beleid speelt de wetenschap dat er op enig moment verantwoording zal moeten worden afgelegd, naar de ervaring van de auteur, een nadrukkelijke rol.

[26] Dat wil zeggen naar het oordeel van de parlementaire meerderheid van dat moment.

Verantwoording door de minister [27]

Bij overheidsbeleid en uitvoering zijn vele actoren betrokken. Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid dient ertoe dat de publieke verantwoording daarover door één of hooguit enkele personen (de minister of de ministers) wordt afgelegd. Op deze wijze wordt een gerichte controle mogelijk gemaakt. Zelfs wanneer de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet in het geding is, pleegt de verantwoording door één minister (de minister-president) te worden afgelegd. Deze treedt dan wel op als vertegenwoordiger van het geheel.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

Publieke verantwoording wordt afgelegd aan de volksvertegenwoordiging. Het vertegenwoordigend orgaan ziet toe op de uitvoerende macht. De volksvertegenwoordiging beoordeelt de wijze waarop de minister met zijn verantwoordelijkheid is omgegaan. Dit roept de vraag op naar de verhouding tussen de regering en de volksvertegenwoordiging, tussen de uitvoerende macht en de controlerende macht. Uitvoerende macht is hier een woord dat verwarring kan wekken. De term 'uitvoerende macht' hangt samen met het principe van de scheiding der machten. Het is geen aanduiding van ondergeschiktheid. Het betreft de verdeling tussen de verschillende staatsmachten, de organen van de staat die met publieke bevoegdheden zijn bekleed. De regering is het orgaan van de staat waarmee de burger veelvuldig te maken heeft. De regering doet veel meer dan alleen maar uitvoeren. De regering regeert, bestuurt in de meest brede zin van het woord. Voor veel overheidshandelen ligt het initiatief bij de regering. Dit alles is de reden dat een verantwoordingsplicht voor het handelen van de regering gewenst is. Dat er bij het handelen van de overheid vaak sprake is van een politiek kader, vormgegeven in een al of niet gedetailleerd regeerakkoord, doet daaraan niet af. Het gaat immers om het handelen van de overheid vanuit haar eigen zelfstandige positie.

Vertrouwen

De legitimiteit van de overheid vindt zijn basis in het maatschappelijk vertrouwen[28] dat er in die overheid bestaat. Zonder publiek vertrouwen is geen democratisch bestuur mogelijk. Dat vertrouwen kan door vele factoren worden beïnvloed.[29] Het gehele stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en van ministeriële verantwoording staat in dienst van het publieke vertrouwen in de overheid. Het stelsel betreft het gehele optreden van de rijksoverheid en gaat daarmee uit boven individuele en toevallige ervaringen. De wijze waarop wordt omgegaan met de

[27] Waar over 'minister' wordt gesproken geldt dit in beginsel ook voor de staatssecretaris.

[28] Dat vertrouwen kan overigens beperkt zijn tot het feitelijk accepteren van de overheid.

[29] W.J.M. Voermans, *Toedeling van bevoegdheid*. Den Haag, 2004 (oratie Universiteit Leiden), blz. 15.

ministeriële verantwoordelijkheid en met de verantwoording daarover, beïnvloedt vaak direct het publieke vertrouwen en daarmee de legitimiteit van de overheid.[30]

1.3 De vraagstelling

Het doel van deze studie is het geven van een staatsrechtelijke analyse en beoordeling van de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel op elkaar inwerken, alsmede het geven van een beeld van de relevante rechtsontwikkeling.

Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel functioneert zowel in een omgeving van recht als van politiek. Twee verschillende fenomenen staan daarbij centraal.

Enerzijds is er de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is de rechtsplicht die rust op de minister als *functionaris* (die een publiek ambt uitoefent). De minister draagt publieke verantwoordelijkheid en moet daarover publieke verantwoording afleggen. De ministeriële verantwoordelijkheid is een rechtsplicht.

Anderzijds is er de vertrouwensregel. Met de vertrouwensregel bepaalt de volksvertegenwoordiging het vertrouwen in de *persoon* van de minister. Dat is breder dan alleen het functionele optreden van de minister. De vertrouwensregel betreft de politieke beoordeling van de minister.

Centraal staan een rechtsplicht en een politieke beoordeling. Beide maken onderdeel uit van het staatsrechtelijk stelsel. Dat geeft een spanningsveld tussen recht en politiek. Die dynamiek is bepalend bij de verantwoording die wordt afgelegd over de publieke verantwoordelijkheid.

In de praktijk wordt het wezenlijke verschil tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel vaak niet onderkend. Dit geldt niet alleen voor de media, maar ook in het parlementaire debat.

Methode

Ruim 25 jaar vanuit verschillende ambtelijke posities getuige te zijn geweest van staatsrechtelijk relevante gebeurtenissen, soms met directe betrokkenheid, is en geeft een bijzondere ervaring. Zoals aangegeven is deze studie verricht tegen de achtergrond van die praktijkervaring. De keuze van de behandelde onderwerpen is er mede door bepaald. Centraal staat evenwel de staatsrechtelijke ontwikkeling van de afgelopen 25 jaar. Daarnaast wordt ook ingegaan op de langlopende historische ontwikkelingen. Bij een staatsrechtelijke analyse kan, zoals aangegeven,

[30] Good governance: Zie hierover o.a. L. Verhey, 'Good Governance: Lessons from Constitutional Law', in: D.M. Curtin en R.A.Wessels (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on concepts, institutions and substance.* Antwerpen/Oxford/New York, 2004, blz. 49-67.

de historische benadering niet worden gemist. Institutioneel staatsrecht wordt sterk bepaald door de historische ontwikkeling en creëert zelf weer een nieuwe context. Bij het onderzoek stond de inhoudelijke ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire vertrouwensregel centraal. De basis daarvoor is gezocht in een analyse van de praktijk zoals deze tot uitdrukking komt in de parlementaire stukken en debatten. Deze vastlegging van de politiek-parlementaire praktijk levert meer dan andere bronnen een overzicht en inzicht in het proces dat voorwerp van onderzoek is.

Meer dan elders wordt de praktijk van het staatsrecht steeds centraal gesteld. Door daarop de heersende leer over ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen toe te passen en te beoordelen, wordt de actuele stand van zaken van deze leerstukken in beeld gebracht.

Bovenstaande leidt tot drie deelvragen:

- Wat is ministeriële verantwoordelijkheid?
- Wat is parlementaire verantwoording?
- Wat is parlementair vertrouwen?

Wat is ministeriële verantwoordelijkheid?

Waarvoor is de minister verantwoordelijk en hoever strekt die verantwoordelijkheid daarbij? Opvallend is dat geschreven constituties over het algemeen betrekkelijk weinig inzicht geven in de taken en bevoegdheden van de uitvoerende macht.[31] Zij concentreren zich vooral op de taak van de wetgevende en de controlerende macht.[32] De Nederlandse Grondwet is daarop geen uitzondering.[33] Dit komt doordat de taak van het landsbestuur naar zijn aard algemeen en veelzijdig is. De regering behoort alles te doen dat nodig is in het algemeen belang. Dat is heel ruim. Hoe ruim dat is moge bijvoorbeeld blijken uit de formule die aan ministers wordt voorgehouden nadat zij demissionair zijn geworden en die dus

[31] In het kader van deze studie is geen uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek gedaan. Dat zou gelet op de breedte van het onderwerp, een omvangrijke zelfstandige studie vergen. Zie voor een algemeen overzicht: L. Prakke en C.A.J. M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. 6e druk, Deventer, 2004.

[32] Een goed overzicht hiervan voor een aantal landen, geeft: P. Craig en A. Tomkins, *The executive and public law: power and accountability in comparative perspective*. Oxford, 2006.

[33] Hoofdstuk 2 Grondwet dat over de regering gaat, betreft bovendien voor het grootste deel bepalingen over de plaats en functie van het staatshoofd en over de erfopvolging. Hoofdstuk 5 over wetgeving en bestuur bevat slechts een enkele bepaling over de taak van het bestuur. Bij de algehele grondwetsherziening in 1983 zijn bovendien nog de bepalingen geschrapt dat de ministers zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voorzover die van de Kroon afhangt, alsmede de bepaling dat de verantwoordelijkheid van de ministers wordt geregeld door de wet (Kamerstukken 1979-1980, II 16 035, nr. 3, blz. 6 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, memorie van toelichting, 4 februari 1980; algehele grondwetsherziening, deel II eerste lezing (regering), blz. 126).

als een beperking op de normale situatie moet worden gezien: *Al datgene te doen dat in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk is*. Voor de uitoefening van die algemene taak beschikt het bestuur over specifieke bevoegdheden die in velerlei wetgeving is vastgelegd.

Gegeven de ruime en veelzijdige taak van het bestuur is de vraag naar de verantwoordelijkheid van bijzonder belang. Het is duidelijk dat deze ook ruim moet zijn. De grondwetgever zegt daarover: 'Buiten twijfel betreft in elk geval de niet bij de wet geregelde politieke verantwoordelijkheid de gehele activiteit van de regering ook voorzover die niet bestaat uit de uitvoering van Grondwet en wetten.'[34] De vraag naar de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zal dus op een andere manier moeten worden beantwoord dan uit de wet alleen. Die verantwoordelijkheid moet worden bezien vanuit de verhouding tussen de volksvertegenwoordiging als controleur ten opzichte van de minister als dienaar van het algemeen belang en als gecontroleerde. Alleen de wetgevende macht, die bevoegdheden kan toedelen, kan bepaalde terreinen aan de verantwoordelijkheid van de minister als uitvoerende macht onttrekken. Onttrokken zijn bijvoorbeeld de parlementaire functie zelf, de onafhankelijke rechtsprekende functie, alsmede bijzondere functies die bij speciale wet apart zijn gezet (zoals zelfstandige bestuursorganen). Ook de Algemene Rekenkamer die de financiën van de overheid moet controleren, valt naar zijn aard niet onder de verantwoordelijkheid van een minister.

Wat is parlementaire verantwoording?

Uitgangspunt in deze studie is dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid vrijwel onbeperkt is, uiteraard voorzover het algemeen belang wordt geraakt.[35] Het is een eis van democratie dat het overheidsbestuur altijd verantwoording kan worden gevraagd. De vraag is wat die parlementaire verantwoording is. Verantwoording is op zichzelf een onbepaald begrip indien niet wordt aangegeven waaruit die verantwoording bestaat. Anders is het niet mogelijk om aan te geven wat het betekent om verantwoordelijk te zijn. Bovendien kan het zijn dat die verantwoordelijkheid niet bij elk onderwerp hetzelfde is. De bevoegdheden en de feitelijke mogelijkheden van een minister kunnen per keer verschillend zijn. Heeft dat dan invloed op de wijze waarop verantwoording kan worden afgelegd? Wat is hier de relatie tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

Wat is parlementair vertrouwen?

[34] Kamerstukken II 1979-1980, 16 035, nr. 3, blz. 6 (Memorie van toelichting, 4 februari 1980, algehele grondwetsherziening, deel II eerste lezing (regering), blz. 126).

[35] Hierop wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 5. Anders dan Tuurenhout die de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot verwijtbaarheid van ministers: M.E. Tuurenhout, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Leiden, 1992. blz. 202.

Verantwoording moet niet worden verward met de beoordeling van die verantwoording. De beoordeling is de taak van het orgaan waaraan die verantwoording wordt afgelegd, de volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging beoordeelt de wijze waarop de minister is omgegaan met zijn verantwoordelijkheid en daarmee de vraag of de publieke verantwoordelijkheid goed is ingevuld. De vraag dus of er voldoende vertrouwen blijft in de persoon die met de verantwoordelijkheid is belast.

Voor een goede beoordeling is het noodzakelijk om over relevante informatie te beschikken. Beoordeling zonder de feiten op een rij te hebben is niet alleen onzorgvuldig, maar kan ook leiden tot een verkeerde beoordeling en daarmee tot een verkeerde toepassing van het parlementaire controle-instrument.

Ministers hebben ministeriële verantwoordelijkheid en de plicht daarover verantwoording af te leggen. Of het in het concrete geval tot het daadwerkelijk afleggen van verantwoording aan de volksvertegenwoordiging komt, is een vraag die echter afhankelijk is van vele factoren. Ten principale is dit vooral een afweging van de volksvertegenwoordiging zelf. Het is primair de Kamer die bepaalt waarover specifieke verantwoording moet worden afgelegd. De inhoud en zwaarte van het onderwerp spelen hierbij een rol. Publiciteit kan deze afweging aanzienlijk beïnvloeden. De minister heeft echter ook uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om verantwoording af te leggen.

Nieuwe ontwikkelingen?

Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden het recht. Dat geldt ook voor het staatsrecht. Inzicht in die ontwikkelingen helpt bij het begrip van het recht. Het helpt ook bij het beter onderkennen van nieuwe ontwikkelingen in het staatsrecht. Hoe is de ontwikkeling van het stelsel van verantwoordelijkheid en verantwoording tot stand gekomen en welke ontwikkelingen zijn nu relevant? Is er sprake van een nieuwe duiding van begrippen? Is vertrouwen nog steeds een hanteerbaar begrip?

1.4 Leeswijzer

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel vraagt om inzicht in de context waarin dit leerstuk tot uitdrukking komt. Daarom wordt in hoofdstuk 2 allereerst ingegaan op de aard van het parlementaire stelsel. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de historische ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de vertrouwensregel in twee hoofdlijnen geschetst. Eerst wordt de verantwoordelijkheid voor de Koning beschreven, de historische aanleiding voor de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarna volgt de ontwikkeling van en spanning tussen de individuele en de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. In hoofdstuk 4 wordt de actuele situatie be-

schreven van de vertrouwensregel als essentieel element van het parlementaire stelsel. In de hoofdstukken 5 en 6 volgt de actuele stand van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. In hoofdstuk 7 worden de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel in hun onderling verband bezien. Daarna worden ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel achtereenvolgens op verschillende aspecten nader bekeken. Op de ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van het koninklijk huis[36] wordt uitgebreider ingegaan in de hoofdstukken 8 en 9. De ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland heeft zich ontwikkeld vanuit de wens om tot publieke verantwoording te komen over de bestuursdaden van de Koning. In de loop der tijd is het karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot het koninklijk huis aanzienlijk veranderd. Dit onderwerp heeft in de afgelopen jaren relatief veel publieke aandacht gekregen. De actuele ontwikkeling op dit terrein wordt hier in samenhang beschreven. In de hoofdstukken 10 tot en met 16 wordt ingegaan op verschillende elementen van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. Daarbij komen de positie van de minister, de staatssecretaris en het ambtelijk apparaat aan de orde. De ontwikkeling rond de zelfstandige bestuursorganen krijgt aandacht. Kabinetsformatie en de demissionaire periode sluiten de analyse af. Op de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid wordt daarna, in hoofdstuk 17, slechts kort ingegaan. In Nederland is van deze mogelijkheid in het kader van de publieke verantwoording nauwelijks gebruikgemaakt. De relatie met de ontwikkelingen in de Europese Unie komt aan bod in hoofdstuk 18. Nederland, en de Nederlandse rechtsontwikkeling, is zodanig ingebed in de ontwikkeling van de EU dat deze verbinding niet mag ontbreken. In het slothoofdstuk worden de lijnen bij elkaar gebracht, observaties en conclusies gegeven en ontwikkelingen gesignaleerd.

Op verschillende plaatsen in de tekst zijn casus ingevoegd. Deze casus dienen ter toelichting of als voorbeeld. Soms wordt er ook een specifiek punt uitgelicht dat anders in de doorlopende tekst het betoog teveel zou onderbreken.

1.5 Begrippen en terminologie

Publiek en privaat domein

Bij het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verrouwensregel gaat het om het publieke domein, dat wil zeggen het publieke belang, het publieke handelen en ook heel basaal om – het uitgeven en het verkrijgen van – publiek geld. Het gaat om het verantwoord omgaan met die publieke belangen en om de

[36] Het begrip koninklijk huis wordt zowel met als zonder hoofdletters geschreven. In navolging van art. 39 Grondwet wordt koninklijk huis gebruikt om de leden van het koninklijke huis aan te duiden. In overeenstemming met art. 42 Grondwet wordt Koninklijk Huis gebruikt om de ondersteunende dienst van de Koning(in) aan te duiden. In citaten is de schrijfwijze van het citaat aangehouden.

verantwoording daarover. Het private domein valt daar op zichzelf buiten. Hierbij moet wel in gedachten worden gehouden dat in een moderne maatschappij het publieke domein veelal de grenzen bepaalt van het private domein. Overigens zijn ook de grenzen van het publieke domein niet statisch, maar door tijd, door plaats en vaak ook door ideologische invalshoek bepaald.[37]

Algemeen belang, openbaar belang en publiek belang

In deze studie staat het begrip 'algemeen belang' centraal. Het begrip algemeen belang wordt hier gebruikt in de neutrale betekenis van het woord en niet als een normatief begrip. Het algemeen belang wordt, in de verhouding regering-volksvertegenwoordiging, bepaald door de politieke meerderheidsopvatting van dat moment. Ministers worden geacht zich te laten leiden door en te handelen in het algemeen belang. Soms worden ook de begrippen openbaar belang en publiek belang gebruikt. In de praktijk wordt met deze begrippen veelal op hetzelfde gedoeld.[38] Het algemeen belang laat zich niet gemakkelijk in concrete termen definiëren.[39] Er zou zelfs gesteld kunnen worden dat het in abstracto niet bestaat. Het algemeen belang kan worden omschreven als het gewogen en gesublimeerde resultaat van de beoordeling van de relevante deelbelangen. Een objectieve maatstaf voor die weging is er niet. De weging geschiedt uiteindelijk in het parlementair

[37] Donner spreekt in dit verband over '*de wisselwerking tussen maatschappelijke behoeften, mogelijkheden en concepten*': J.P.H. Donner, *Staat in Beweging*. Den Haag, 1998, blz. 109 (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, voorstudies en achtergronden, v 100). Hier past ook de constatering van In 't Veld dat in Nederland de grens tussen publiek en privaat domein veelal erg vaag is: R.J. In 't Veld, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*. 's-Gravenhage, 1997 (oratie Universiteit Utrecht), blz. 139.

[38] Zo spreekt, bij wijze van voorbeeld, de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) in art. 2 over '*het algemeen belang van openbaarheid van informatie*'. De Rijkswet Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen geeft in art. 15, eerste lid, aan dat de Gouverneur waakt over het algemeen belang van het Koninkrijk (hetzelfde geldt voor de Gouverneur van Aruba). De Grondwet spreekt in art. 132, vierde lid, in het kader van de vernietiging van besluiten van provincies en gemeenten over strijd met het algemeen belang. In art. 41 spreekt de Grondwet over 'openbaar belang' waar het gaat over de inrichting van het koninklijk huis. De term openbaar belang is ook te vinden in art. 4 lid 2a van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in de Waterschapswet (artt. 89 en 97). Zie over het begrip publiek belang: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de Regering nr. 56. Den Haag, 2000. Een definitie van publiek belang wordt gegeven op blz. 20-21.

[39] In het Beleidskader spontane vernietiging (Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 VII, nr. 75, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 augustus 2006) wordt in dit verband het volgende aangegeven: '*Met de term "algemeen belang" heeft de grondwetgever de Kroon bewust een eigen beoordelingsruimte willen toekennen. Als gevolg daarvan is het de Kroon niet toegestaan om dit begrip tot in alle details uit te werken. Als dit wel zou gebeuren, wordt de beoordelingsruimte van de Kroon te veel ingesnoerd. Daarom dient te worden erkend dat het begrip algemeen belang tevens een restcategorie omvat, die de Kroon tot op zekere hoogte in staat stelt zijn besluit in sterke mate te laten bepalen door de omstandigheden van het geval*.' Theeuwes beschrijft het publiek belang als 'alles wat "de politiek" als publiek belang definieert' en concludeert uiteindelijk dat het een 'ongrijpbaar, subjectief begrip' is: J.J.M. Theeuwes 'Het ongrijpbare publiek belang', in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met beleid* (liber amicorum M. Scheltema). Den Haag, 2004, blz. 164, 172.

debat en ontleent daaraan zijn bijzonder gewicht. In die zin is het algemeen belang het gemeenschappelijk belang dat de deelbelangen overstijgt.

Minister en staatssecretaris

Ministeriële verantwoordelijkheid betreft niet alleen de verantwoordelijkheid van een individuele minister en van de collectiviteit van ministers, dat wil zeggen de ministerraad en het kabinet, maar ook de verantwoordelijkheid van een staatssecretaris. Art. 46, tweede lid, Grondwet geeft daaraan ook uitdrukking door de bepaling dat de staatssecretaris in de plaats van de minister optreedt 'als minister'. In deze studie wordt over het algemeen alleen over de minister gesproken. Al hetgeen in deze studie over de minister wordt gezegd, is ook steeds van toepassing op de staatssecretaris, tenzij uit de context blijkt dat dit niet het geval is. De relatie tussen minister en staatssecretaris wordt in hoofdstuk 12 besproken.

Regering, kabinet en ministerraad

In de tekst wordt zowel gesproken over *regering* als over *kabinet*. De term regering wordt steeds gebruikt als het gaat om het staatsrechtelijke orgaan, dat wil zeggen Koning en minister(s) gezamenlijk. De regering is het continue staatsorgaan. Over kabinet wordt gesproken om het politiek verantwoordelijke deel van de regering aan te duiden, dat wil zeggen alle ministers en staatssecretarissen.[40] Het kabinet is het totaal van de op een bepaald moment zittende ministers en staatssecretarissen. *Ministerraad* is de aanduiding van het in artikel 45 Grondwet geregelde orgaan dat de collectieve verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid heeft. Het is de vergadering van ministers.

❧

CASUS

Staatsrecht en de afstand tussen formele regels en de werkelijkheid

In het staatsrecht bestaat soms een spanning dan wel een afstand tussen de formele staatsrechtelijke regels en de feitelijke situatie. Het volgende voorbeeld kan illustreren dat men in het staatsrecht voorzichtig moet zijn met het uitsluitend verwijzen naar de formele regels.

De minister-president is op grond van art. 45, tweede lid, Grondwet voorzitter van de ministerraad. De ministerraad gaat volgens het derde lid van hetzelfde artikel over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid. Uit art. 4 van het reglement van orde voor de ministerraad blijkt dat de ministerraad over een zeer breed terrein besluitvormend is. Niet alleen alle voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur moeten door de ministerraad worden goedge-

[40] Zie ook: Hand. II 1980-1981, blz. 2632 (minister van Binnenlandse Zaken Wiegel, 28 januari 1981; algehele grondwetsherziening, deel II eerste lezing (regering), blz. 327).

keurd, maar ook alle belangrijke beleidswijzigingen en veel benoemingen. De minister-president is niet alleen voorzitter van de ministerraad waar al deze onderwerpen moeten worden besproken en besloten, maar hij is op grond van art. 17 van het reglement van orde ook voorzitter van alle onderraden van de ministerraad die de ministerraad voorbereiden. Bovendien is hij in beginsel ook voorzitter van alle andere commissies uit de ministerraad (art. 25 reglement van orde). In zijn hoedanigheid van voorzitter stelt hij de agenda vast, kan hij zelf onderwerpen op de agenda zetten en heeft hij een beslissende stem indien de stemmen staken. Ten aanzien van zijn collega-ministers heeft hij nog een andere bijzondere rol. Alle voordrachten tot benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen worden door hem gedaan. Tevens contrasigneert hij deze koninklijke besluiten.

Uit dit overzicht van formele staatsrechtelijke regels komt een beeld naar voren van een minister-president die duidelijk boven de andere ministers staat en die een direct sturende en beslissende rol heeft. Dat is niet de feitelijke situatie. De nadruk die er is op de verantwoordelijkheid van de individuele ministers en het fenomeen van coalitiekabinetten stelt hier grenzen. Weliswaar is de minister-president inmiddels meer is dan de traditionele rol van 'primus inter pares', maar zijn positie wordt door politieke en staatsrechtelijke *checks and balances* beperkt.[41]

[41] Zie over de positie van de minister-president o.a.: E. van Raalte. *De minister-president*. 's-Gravenhage, 1917; J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Zwolle, 1991; J.P. Rehwinkel, P.P.T. Bovend'Eert en R.J. Hoekstra, *De positie van de minister-president*. Zwolle, 1994; J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verhey, *Een versterking van de minister-president?* Deventer, 2005.

De aard van het parlementaire stelsel in Nederland

Het typeren en kwalificeren van de aard en de structuur van de Nederlandse parlementaire democratie is niet eenvoudig. De discussies die hierover met enige regelmaat opkomen, zijn vaak tijdgebonden. Soms lijken zij ook gebaseerd te zijn op een door de betrokkene gewenst geacht staatkundig model, of op door het moment ingegeven pragmatische redeneringen. Dat heeft bijvoorbeeld in de jaren tachtig geleid tot de opmerkelijke term 'strategisch monisme', geïntroduceerd door de toenmalige VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer, Nijpels.[1] Dit soort discussies wekt ten onrechte de indruk dat iedere speler in het politieke veld zelf kan bepalen hoe hij het parlementaire spel wil spelen, wat de spelregels zijn en bovendien dat deze regels[2] in de tijd ook nog gemakkelijk kunnen worden veranderd.

2.1 De ontwikkeling van het parlementaire stelsel

Het spel en de regels

Het parlementaire stelsel kent wel degelijk een algemene basisstructuur waarbinnen het spel en de spelregels moeten passen. Die structuur is evenwel niet eenduidig en niet altijd vanuit één consistente visie opgebouwd en aangepast.[3] Het Nederlandse consensusmodel heeft ook hier zijn werking gehad (en heeft dat nog steeds). Zelfs in 1848 toen de grondstructuur van het huidige parlementaire stelsel werd gelegd, waren de uiteindelijke normen niet de uiting van een volstrekt eenduidig *grand design*. Compromissen, verschillende interpretaties, maar ook uiteenlopende

[1] E.H.T.M. Nijpels, 'Over monisme als strategie' in: J.N.J. van den Broek, K. Groenveld en J.A. de Hoog, (red.), *Democratie, scheiding der machten*. Haya van Somerenstichting en prof. Mr. B.M. Telderstichting, geschrift 64, 's-Gravenhage, 1987. (Eerder gepubliceerd in: *Liberaal Reveil*, XXV (1984), nr. 4, blz. 4-7). Nijpels gebruikte de term 'strategisch monisme' om een nauwere band tussen de Tweede Kamerfractie van de VVD en de ministers van VVD-huize aan te duiden.

[2] Zie over de verschillende regels onder meer: J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*. Alphen aan de Rijn, 1990 (oratie Rijksuniversiteit Leiden).

[3] M.C. Burkens, *Staatsrecht en empirische wetenschap.* Deventer, 1972 (oratie Nederlandse Economische Hogeschool Rotterdam), blz. 13.

oogmerken beïnvloedden ook toen het eindresultaat. Men leze Thorbecke's verzuchtingen erop na.[4] In de loop van de tijd zijn vervolgens nieuwe elementen aan dit stelsel toegevoegd en zijn onderdelen ervan gewijzigd. Ook deze veranderingen zijn niet steeds vanuit dezelfde uitgangspunten geïnspireerd. Wat geldt voor de geschreven rechtsregels, geldt nog sterker voor het ongeschreven staatsrecht. Voortschrijdend of gewijzigd inzicht op grond van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen zijn hier vaak bepalend geweest. Toch is ondanks deze verschillen in benadering een samenhangend stelsel te onderkennen dat de basisstructuur van onze parlementaire democratie vormt. Het onderkennen van deze basisstructuur is zinvol omdat – zoals verder ook zal blijken – deze basisstructuur zijn doorwerking heeft in de praktijk van het staatsrecht en in de staatsrechtelijke verhoudingen. Zij is richtinggevend voor de verhouding tussen regering en Staten-Generaal. Het zijn de kenmerken van die basisstructuur die dragend zijn voor de politieke ontwikkeling in Nederland. Verschillen met andere parlementaire-democratische stelsels kunnen veelal ook daaruit worden verklaard.[5]

De oorsprong

Bij de oorsprong van ons parlementaire stelsel stond het verschil tussen de functie van de regering en die van de volksvertegenwoordiging centraal. De functie van de regering was een gegeven, de volksvertegenwoordiging moest een eigen plaats krijgen waarbij zij kon meespreken bij de wetgeving en waardoor de regering kon worden gecontroleerd. Het zoeken naar een evenwicht tussen deze twee organen was het doel.[6] Deze situatie vertoont vooral de kenmerken van een dualistisch parlementair stelsel, een stelsel waarin regering en volksvertegenwoordiging ieder een eigen, zelfstandige functie en verantwoordelijkheid hebben. Regering en volksvertegenwoordiging zijn daarbij ten opzichte van elkaar gelijkwaardige staatsmachten.[7]

In verschillende bepalingen van de Grondwet (zoals die ook nu nog gelden) komt dit tot uitdrukking. Zie bijvoorbeeld het verbod om tegelijkertijd van beide

[4] Zie bijvoorbeeld: J.R. Thorbecke, *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*. Uitg. door G.J. Hooykaas en F.J.P. Santegoets. Den Haag, 1995, Deel V; 1845-1853, blz. 103 (brief van 21 maart 1848 aan zijn vrouw) en blz. 131-132 (brief van 21 september aan L.D. Storm).

[5] Zie bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar geldt dat de leden van de regering lid moeten zijn van één van beide huizen van het parlement. Zie ook de situatie in Frankrijk waar het parlement een beperktere rol heeft (C.A.J.M. Kortmann, 'De Franse Republiek', in: L. Prakke en C.A.J. M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. 6e druk, Deventer, 2004, blz. 251-286 en E.T.C. Knippenberg, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*. Den Haag, 2002, blz. 145-154). Zie voorts de rechtsvergelijkende studie van I.A. van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*. Deventer, 2005, waarin de verschillende invulling van het begrip ministeriële verantwoordelijk in een aantal Europese landen wordt beschreven.

[6] Zie hierover bijvoorbeeld de duidelijk dualistische opvatting van Thorbecke: J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*. Amsterdam, 2004, blz. 331.

[7] Let wel: gelijkwaardig is niet hetzelfde als gelijk.

organen deel uit te maken (art. 57, tweede lid, Grondwet). Zie ook de bepalingen dat de ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit worden benoemd (artt. 43, 46 en 48 Grondwet). Dat betekent dat hun benoeming geschiedt zonder dat de volksvertegenwoordiging daar in formele zin aan te pas komt. Ook de rechten van beide organen zijn op deze dualistische situatie toegesneden. Zo kent het – ongeschreven – recht van beide Kamers om een kabinet weg te sturen, zijn tegenhanger in het recht van de regering om één of beide Kamers van de Staten-Generaal te ontbinden (art. 64, eerste lid, Grondwet). In het geval van een conflict tussen de regering en (een Kamer van) de Staten-Generaal bestaat er daardoor de keuze tussen enerzijds het vertrek van het kabinet en daarmee een mogelijke wijziging van de samenstelling van het kabinet en anderzijds het ontbinden van de Kamer(s) om zo de actuele legitimatie van de volksvertegenwoordiging te kunnen vaststellen. Het is dan ook niet toevallig dat het ontbindingsrecht als onderdeel van de afdeling 'Van de Magt des Konings' op hetzelfde moment (bij de grondwetsherziening van 1848) in de Grondwet is opgenomen als de invoering van de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid in de afdeling over de bevoegdheden van de beide Kamers der Staten-Generaal.[8] Ook bij de inlichtingenplicht van de regering ten opzichte van de Kamer (art. 68 Grondwet) is de scheiding van verantwoordelijkheden terug te vinden. De regering moet informatie verstrekken, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. Dat betekent dat ook hier de regering de zelfstandige verantwoordelijkheid en de plicht heeft om informatie *niet* te verschaffen indien dit strijdig zou zijn met het belang van de staat. De volksvertegenwoordiging kan die verantwoordelijkheid niet overnemen. Dat blijft de eigen verantwoordelijkheid van de regering.[9]

De ontwikkelingen

Het verloop van de staatkundige ontwikkeling, vooral de gebeurtenissen in 1866 en 1868, hebben vervolgens tot de aanvullende ongeschreven regel geleid dat kamerontbinding slechts eenmaal over één bepaalde zaak mag worden toegepast. Is er in de nieuw gekozen Kamer dan opnieuw geen meerderheid die het kabinet steunt, dan moet het kabinet alsnog wijken, dat wil zeggen aftreden, of inhoudelijk toegeven. Hiermee werd ook de zogenaamde vertrouwensregel gevestigd. Dit is de regel dat elk kabinet en elke minister het vertrouwen moet hebben van de (meerderheid van de) volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging heeft op grond hiervan in zekere zin het laatste woord en is zo beschouwd de hoogste macht. In de praktijk zijn beide staatsorganen daardoor naar elkaar toegegroeid. Door middel van moties bijvoorbeeld, kan de volksvertegenwoordiging de richting van het beleid beïnvloeden. De Kamer kan die macht echter uiteindelijk alleen

[8] Art. 70 van de Grondwet van 1848, nu art. 64 Grondwet. Zie ook: J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*. Nederlands parlementsrecht, monografie 4, Groningen 1987, hoofdstuk 2.

[9] In hoofdstuk 5 wordt uitgebreider op art. 68 Grondwet ingegaan.

waarmaken door een negatieve opstelling, namelijk door het wegzenden van het kabinet. De Kamer kan niet zelf inhoudelijk de opstelling van het kabinet bepalen.[10] De regering behoudt voor de inhoud van haar doen en laten een eigen, zelfstandige verantwoordelijkheid.

Die eigen verantwoordelijkheid komt ook tot uitdrukking in het recht van de regering om een wetsvoorstel dat door het parlement is aangenomen, niet te bekrachtigen en daardoor niet van kracht te laten worden (art. 47 jo. 87 Grondwet). Hier wordt van de regering een zelfstandige afweging verlangd. Dit spreekt het sterkst in het geval van initiatiefwetsvoorstellen. De regering komt dan immers in formele zin pas aan het eind van het wetgevingsproces aan bod. Zij moet dan een zelfstandige afweging maken en kan uiteindelijk besluiten om een initiatiefwetsvoorstel niet te bekrachtigen.[11]

Om de eigen verantwoordelijkheid ook waar te kunnen maken in het zicht van een mogelijk gedwongen aftreden, is de financiële regeling voor wachtgeld en pensioen voor afgetreden bewindspersonen van oudsher mede bedoeld om voor hen een zekere mate van financiële onafhankelijkheid te scheppen.[12] De eigen verantwoordelijkheid moet op zelfstandige gronden genomen kunnen worden en moet niet worden afgewogen tegen het financiële risico van het verlies van de eigen baan.

In de loop van de tijd zijn ook andere gebruiken ontstaan die de verhouding tussen regering en Staten-Generaal meebepalen. Dat betreft bijvoorbeeld de ontwikkeling van het regeerakkoord.[13] Zeker wanneer in een regeerakkoord gedetailleerde afspraken zijn opgenomen, kan dat een directe invloed hebben op de vertrouwensrelatie tussen de regering en (de meerderheid van) de Kamer. Ook meer in algemene zin is in het ongeschreven staatsrecht de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging veranderd. Zo is het de algemene lijn geworden dat een uitdrukkelijke wens van de Kamer voor de regering kaderstellend en richtinggevend is. Daarmee is ook inhoudelijk de Kamer een koersbepalende factor geworden. Om die reden zal in de praktijk ook slechts sporadisch een contraseign aan een initiatiefwetsvoorstel, dat wil zeggen een wetsvoorstel dat de beide Kamers wensen, worden onthouden.

[10] Bij de onderhandelingen over een regeerakkoord hebben de betrokken kamerfracties wel invloed op het politieke kader waarbinnen een kabinet optreedt.

[11] De regering wordt tijdens de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel wel uitgenodigd door de Kamer en kan dan advies geven. Het behoort tot de gebruiken van goed parlementair verkeer dat de regering al tijdens de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel van eventuele bezwaren laat blijken, zodat een eventueel besluit tot niet-bekrachtiging niet geheel onverwacht komt.

[12] Bijl. Hand. II 1949-1950, 1472, nr. 3 (Voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris, memorie van toelichting, 17 november 1949).

[13] Zie hierover verder hoofdstuk 4.

2.2 De verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging

De relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging is een relatie tussen bestuur en (externe) controleur en niet één tussen opdrachtgever en uitvoerder of zetbaas.[14] Ministers zijn geen marionetten van de volksvertegenwoordiging. Regering en volksvertegenwoordiging hebben gescheiden en zelfstandige posities en geen van beide is in Nederland de hoogste macht.[15] Ministers behouden te allen tijde een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid.[16]

Deze situatie van eigen, gescheiden verantwoordelijkheden is ook functioneel. Dat wordt duidelijk wanneer men met wat meer afstand kijkt naar de plaats en positie van de volksvertegenwoordiging. Vooropgesteld zij dat in elke relatie controleur-bestuurder op zichzelf al afstand ten opzichte van elkaar is vereist. Vooral voor de controleur is dat van belang. Alleen zo kan hij zijn toezichthoudende taak goed vervullen. Te veel betrokkenheid in het voortraject geeft het risico van een vorm van feitelijke medeverantwoordelijkheid die een goede controle in de weg kan staan.

Het algemeen belang als zelfstandige afwegingsfactor

Ook voor de regering is het van belang om enige afstand tot de volksvertegenwoordiging te houden. Van de regering wordt verwacht dat zij bij beleid en uitvoering het algemeen belang in acht neemt. Dat betekent dat zij rekening houdt met en een afweging maakt van het totaal van de maatschappelijke belangen. Die afweging is meer dan de grootste gemene deler van de belangen van de parlementaire meerderheid (en daarmee van de betreffende partijbelangen) waarop een kabinet steunt.[17] Die parlementaire meerderheid is wel kaderstellend en richtinggevend, maar niet uitsluitend bepalend. Een 'dictatuur van de meerderheid' is niet het Nederlandse stelsel. De relatie tussen regering en parlement als twee zelfstandige organen is daartegen de beste garantie.[18]

---

[14] Zoals bijvoorbeeld wel het geval is in Zwitserland. Bij wetgeving is de relatie tussen regering en parlement overigens anders, namelijk als twee samenwerkende delen in een besluitvormingsproces.

[15] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. Deventer, 2004, 10e druk, blz. 8, 337, 351-354.

[16] In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika is de situatie van gelijkwaardigheid in de officiële leer opgenomen. De executieve macht is daar een 'principal' en niet een 'agent' (P. Craig en A. Tomkins *The executive and public law: power and accountability in comparative perspective*. Oxford, 2006, blz. 7). In Frankrijk ligt deze verhouding minder duidelijk (D. Baranger, 'Executive power in France', in: P. Craig en A. Tomkins, *The executive and public law: power and accountability in comparative perspective*. Oxford, 2006, blz. 239-242).

[17] Bij wijze van illustratie: dit is hetgeen waarop minister-president Kok doelde toen hij in 1994, bij het aantreden van het kabinet Kok I, zei dat hij minister-president van 15 miljoen Nederlanders wilde zijn.

[18] F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*. Deventer, 1966, blz. xxxv.

In het verlengde hiervan is er ook een heel praktische reden voor een kabinet om enige afstand tot de volksvertegenwoordiging te bewaren. Een (kies-)stelsel en een land waarin coalitiekabinetten een gegeven lijken te zijn, vragen om enige ruimte voor een kabinet ten opzichte van de wensen van de coalitiefracties. De verschillende wensen zullen nooit geheel synchroon lopen.[19] In lijn hiermee was minister-president Drees een uitgesproken aanhanger van het dualisme tussen regering en geestverwante kamerfracties, om zo de speelruimte te behouden die nodig was voor besluitvorming in een coalitiekabinet.[20]

❧

CASUS

Regeringsverklaringen

Het aantreden van een nieuw kabinet is bij uitstek een gelegenheid waarbij de beoogde verhouding tussen regering en Kamer aan de orde komt. In regeringsverklaringen zijn daarover vaak uitspraken te vinden, uiteraard nadat is aangegeven dat het kabinet zich gebonden voelt aan het regeerakkoord.

Een bloemlezing:

'Dit kabinet is voluit een parlementair kabinet. Het steunt op twee fracties waarmee, via de fractievoorzitters, nauw overleg is gevoerd over de programmatische en personele grondslag van het kabinet. Dit kabinet, hoezeer ook in het bijzonder verbonden met de fracties van CDA en VVD, stelt zich in op een dialoog met alle andere fracties. Ons volk heeft open gedachtewisseling en samenwerking nodig…' (kabinet Lubbers I).[21]

'Uitgaande van deze positiekeuze wil het kabinet uitdrukkelijk gemeen overleg voeren met de volksvertegenwoordiging als geheel en wil het zijn oor te luister leggen in de samenleving als geheel, juist omdat de regering het geheel moet dienen en dienend leiding moet geven.' (kabinet Lubbers II).[22]

'Aan het slot wil ik graag benadrukken hoezeer het kabinet (…) met uw Kamer wil samenwerken. Zeker, er zijn onderscheiden verantwoordelijkheden van regering enerzijds en parlement anderzijds. Maar er is ook veel dat bindt. Of men nu geroepen is het volk te vertegenwoordigen of als lid van de regering het volk te dienen, er wordt verantwoordelijkheid genomen, verantwoordelijkheid voor het publiek belang, voor de toekomst, voor het gezicht ook van de politiek.' (kabinet Lubbers III).[23]

---

[19] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlands staatsrecht*, bewerkt door A.M. Donner. Zwolle, 1972, blz. 274. Zie ook de jaarlijkse algemene politieke beschouwingen in de Tweede en Eerste Kamer waar dit onderwerp met enige regelmaat aan de orde komt.

[20] H. Daalder, 'Drees als president van de ministerraad: ervaringen en opvattingen', in: H. Daalder, *Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. Amsterdam, 1990, blz. 166.

[21] Hand. II 1982-1983, blz. 634 (regeringsverklaring kabinet Lubbers I, 22 november 1982).

[22] Hand. II 1985-1986, blz. 5313 (regeringsverklaring kabinet Lubbers II, 30 juli 1986).

[23] Hand. II 1989-1990, blz. 322 (regeringsverklaring kabinet Lubbers III, 27 november 1989).

'Ook het dualisme vormt een kernpunt van onze benadering. Dualisme houdt in dat parlement en regering in open overleg tot overeenstemming proberen te komen. Het adagium 'de regering regeert en het parlement controleert' is uitgangspunt. Een strikte scheiding van de taken van regering en parlement bestaat echter niet, ook al omdat ze tezamen de wetgever vormen.' (kabinet Kok I).[24]
'Het regeerakkoord is vooral kaderstellend en agenderend. Het zal in een open dialoog met de volksvertegenwoordiging op vele punten worden ingevuld en uitgewerkt. Aldus wordt uitdrukking gegeven aan de verhouding tussen regering en Staten-Generaal, zoals de regering deze ziet.' (kabinet Kok II).[25]

'De regering staat – in aansluiting op het Strategisch akkoord – een meer dualistische verhouding met de Tweede Kamer voor. De coalitiefracties hebben met de ondertekening van het Strategisch akkoord aangegeven dat zij zich ieder voor zich en gezamenlijk verbonden voelen met het kabinet dat op basis van dit akkoord optreedt. Zij laten het kabinet op die basis ruimte om vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor het overheidsbestuur invulling te geven aan de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Het kabinet wil van zijn kant – werkend vanuit het Strategisch akkoord – ook meer in politieke vrijheid opereren. Mede om zo te werken aan herstel van vertrouwen in de politiek. Het kabinet zal zich toegankelijk opstellen voor opvattingen vanuit de samenleving en van de Staten-Generaal. Van coalitiepartners en van de oppositie. Het zal die opvattingen constructief en op de eigen merites beoordelen, binnen het raamwerk van het akkoord. Het kabinet hoopt dat de Kamer het debat vooral wil aangaan op hoofdlijnen. Zodat het kabinet inhoud kan geven aan zijn voornemen om veel contact te onderhouden met de bevolking en organisaties.' (kabinet Balkenende I).[26]

'Het hoofdlijnenakkoord is bewust kort. Dit geeft meer ruimte voor debat met de Kamer en dit geeft het kabinet meer ruimte voor het opstellen van zijn beleidsprogramma dat op Prinsjesdag zal worden gepresenteerd.' (kabinet Balkenende II).[27]

'Het kabinet dat zich hier vandaag presenteert, is zich bewust van zijn positie. Wij kennen in onze parlementaire geschiedenis immers maar enkele voorbeelden van minderheidskabinetten. Daarom passen terughoudendheid en zorgvuldigheid. (…) Die terughoudendheid vloeit voort uit de beperkte tijd die ons tot de verkiezingen resteert en die voortvloeit uit het feit dat er voor ieder in uw Kamer in te dienen voorstel een meerderheid zal moeten worden gevonden. (…) Het kabinet ziet uit naar goede samenwerking en goed overleg met uw Kamer.' (kabinet Balkenende III).[28]

'Het coalitieakkoord van CDA, PVDA en ChristenUnie geeft de politieke kaders en de richting aan. Het biedt voluit ruimte voor overleg met de Kamer bij de concrete uitwerking en invulling. Het kabinet wil hierbij nadrukkelijk ook de partijen

[24] Hand. II 1993-1994, blz. 5809 (regeringsverklaring kabinet Kok I, 31 augustus 1994).
[25] Hand. II 1997-1998, blz. 6205 (regeringsverklaring kabinet Kok II, 25 augustus 1998).
[26] Hand. II 2001-2002, blz. 5470 (regeringsverklaring kabinet Balkenende I, 26 juli 2002).
[27] Hand. II 2002-2003, blz. 4283 (regeringsverklaring kabinet Balkenende II, 11 juni 2003).
[28] Hand. II 2005-2006, blz. 6044 (regeringsverklaring kabinet Balkenende III, 7 juli 2006).

buiten de coalitie betrekken die een constructieve dialoog zoeken. Een vruchtbare samenwerking met uw Kamer ligt aan de basis van een beter Nederland.' (kabinet Balkenende IV).[29]

2.3 Conclusie: een gematigd dualistisch stelsel[30]

Uit bovenstaande bloemlezing komt duidelijk tot uitdrukking dat door kabinetten van geheel verschillende politieke signatuur veel waarde wordt gehecht aan het benadrukken van de eigen plaats en positie van de regering en die van de volksvertegenwoordiging. Er komt tevens uit naar voren dat dit in de praktijk kennelijk niet zo eenvoudig is. Vele kabinetten beloven op dit punt een nieuwe of een andere opstelling ten opzichte van het vorige kabinet dat ditzelfde bij zijn aantreden ook had gedaan.

Wat is nu het wezenlijke karakter van ons parlementaire stelsel? Zonder in een weinig vruchtbare definitiediscussie terecht te komen, immers: 'Hetgeen sommigen als monisme aanmerken, noemen anderen dualisme',[31] kan het volgende worden geconstateerd: het Nederlandse parlementaire stelsel is voortgekomen uit een situatie waarin twee gescheiden en zelfstandige organen ieder hun eigen plaats en verantwoordelijkheid hadden. De daarmee samenhangende dualistische bevoegdheden zijn nog steeds geldend constitutioneel recht.[32] Tegelijkertijd zijn er monistische elementen aan te wijzen.[33] Dit tezamen geeft een gemengd geheel dat als een gematigd dualistisch stelsel[34] kan worden gekenschetst zonder dat daarmee

[29] Hand. II 2006-2007, blz. 2633 (regeringsverklaring kabinet Balkenende IV, 1 maart 2007).

[30] Er zijn ook andere indelingen mogelijk; zie bijvoorbeeld: J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*. Zwolle, 1994, blz. 9-11. De klassieke, institutionele benadering van de verhouding tussen regering en parlement vormt voor het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid echter in ieder geval het staatsrechtelijke fundament.

[31] Inbreng van de regering bij de algehele grondwetsherziening om aan te geven hoe moeilijk het is om aan de begrippen monisme en dualisme een duidelijke invulling te geven. (Kamerstukken II 1980-1981, 16 036, nr. 9 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign), nota naar aanleiding van het eindverslag, 29 december 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 239-240).

[32] Ook bijvoorbeeld Van Baalen geeft aan dat, gelet op de Grondwet, Nederland een dualistisch stelsel heeft, zie C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002.* Den Haag, 2003 (oratie Katholieke Universiteit Nijmegen), blz. 8.

[33] Zo sprak ook regeringscommissaris Tjeenk Willink van een gematigd dualisme, maar hij constateerde wel tegelijkertijd dat er op dat moment (1985) veel monistische trekken te zien waren: H.D. Tjeenk Willink, *Den Haag en de buitenwereld.* 's-Gravenhage, 1985 (berichten regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst), blz. 7. Die situatie is de laatste tijd weer meer teruggebracht tot een situatie die met de term gematigd dualisme goed wordt aangegeven.

[34] Ook bij de algehele grondwetsherziening kwam de regering tot deze kwalificatie. (Kamerstukken II 1980-1981, 16 036, nr. 9 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign) nota naar aanleiding van het eindverslag, 29 december 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 239-240).

een precies afgebakend geheel kan worden aangegeven. Hierbij is bovendien te constateren dat op verschillende momenten in de tijd en bij verschillende gelegenheden ook verschillend met dit stelsel wordt omgegaan. De ondergrens is wel de dualistische basis die vooral tot uitdrukking komt in het feit dat het parlement uiteindelijk slechts langs de negatieve kant, door het wegsturen een kabinet, invloed kan uitoefenen. Dit wordt nog versterkt door de negatieve vertrouwensregel. Uitdrukkelijk vertrouwen van het parlement is voor een kabinet niet vereist.

In algemene zin geldt dat de Tweede Kamer kaderstellend en richtinggevend is. Binnen dat politieke kader heeft de regering een eigen rol en positie. Door de – negatieve – vertrouwensregel is dat ook staatsrechtelijk relevant. In de tijd en soms ook per onderwerp is er een wisselende invulling van het gematigd dualisme te zien, waarin soms de monistische en soms de dualistische aspecten op de voorgrond treden. De gedetailleerdheid van een regeerakkoord kan hierbij van invloed zijn. Opgemerkt kan woren dat een regeerakkoord meestal met de handtekeningen van de fractievoorzitters van de coalitie in de Tweede Kamer is bezegel.

Van belang is dat er in ieder geval een zodanige relatie tussen regering en parlement bestaat dat beide kunnen functioneren als twee zelfstandige organen waartussen een evenwicht bestaat. Dit is ook van directe betekenis voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid is geen uitdrukking van ondergeschiktheid, maar van verdeling van taken en van checks and balances.[35]

[35] Dit past ook in het pleidooi van Witteveen om niet de scheiding van machten voorop te zetten, maar het evenwicht van machten: W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*. Zwolle, 1991 (oratie Katholieke Universiteit Brabant).

De historische ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel in hoofdlijnen

De ontwikkeling en de geschiedenis van de ministeriële verantwoordelijkheid laat een verschuiving van accenten zien: van de Koning naar de minister, van de minister naar de ministers gezamenlijk; van bestuur naar beleid, van beleid naar uitvoering.[1] Daarachter zit als constante de wens om degenen die het bestuur uitoefenen, te kunnen controleren en te dwingen om binnen het kader te blijven dat door de volksvertegenwoordiging en de rechtsstaat is bepaald: een constante dynamiek tussen bestuur en controle.

3.1 De Koning: van koninklijke macht naar glazen kooi

Een nieuwe regeringsvorm

Het einde van het Napoleontisch keizerrijk en het Congres van Wenen in 1815 luidden het feest van de restauratie in. Onderdeel daarvan was de terugkeer van het monarchale stelsel als de 'natuurlijke' en ideale regeringsvorm.[2] In Frankrijk, Spanje en de twee Siciliës werd de monarchie hersteld. Verschillende andere landen die deze staatsvorm nog niet hadden, gingen daartoe over: Nederland (1814-1815), België (1815-1831), Griekenland (1830). Ook het Groothertogdom Luxemburg (1815) past in deze rij. In de tweede helft van de negentiende eeuw volgden nog Italië (1861), de dubbelmonarchie Oostenrijk-Hongarije (1867), Duitsland (1871) en de staten op de Balkan die onafhankelijk werden (Bulgarije 1878, Servië 1878, Roemenië 1881). De negentiende eeuw was de eeuw van de monarchieën. Het is goed dit voor ogen te houden bij het beoordelen van de discussie die in het Nederland van de negentiende eeuw plaatsvond over de rol en plaats van de Koning. Nederland was toen als koninkrijk niet een uitzondering, wat het nu wel is.

---

[1] Zie voor dit gehele hoofdstuk o.a.: P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans. 7e druk, Assen, 1979.

[2] H.W. von der Dunk, *De verdwijnende hemel. Over de cultuur van Europa in de twintigste eeuw*. Amsterdam, 2000, blz. 73-74. Roobol geeft aan dat na het Congres van Wenen 57 van de 64 min of meer soevereine staten monarchieën waren: W.H. Roobol, 'De avondschemer van de Europese monarchie', in: *Monarchie en Republiek*. Deventer, 2000, blz. 106.

Zoals gebruikelijk bij restauraties, betekende herstel niet een volledige terugkeer naar de oude situatie, maar een aangepaste vorm van het oude waarin ook nuttig gebleken elementen werden geabsorbeerd uit de periode waarvan afstand werd genomen. Zo kreeg Nederland zijn monarchie 'onder waarborging eener wijze constitutie'. Sinds de Verlichting en de Franse Revolutie van 1789 was in Europa het gedachtegoed snel verbreid dat de burger op enigerlei wijze invloed moest hebben op het bestuur. Het absolutisme was niet een goed alternatief gebleken, noch in republikeinse noch in koninklijke of keizerlijke vorm. Een grondwet – goedgekeurd door het parlement – werd in het begin van de negentiende eeuw als een waarborg gezien tegen willekeur van de vorst.[3] De specifieke historische situatie in Nederland vergemakkelijkte de ontwikkeling naar een constitutionele monarchie. Formeel was het gebied van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden tot de Bataafse revolutie van 1795 een confederatie van zeven autonome, soevereine staten (provincies). Er waren echter verschillende elementen die de latere overgang naar een eenheidsstaat vergemakkelijkten. De Staten-Generaal bezaten een gedeelde bevoegdheid op een – weliswaar beperkt – aantal terreinen, vooral de buitenlandse betrekkingen, marine, leger en het toezicht op de handelscompagnieën.

Het collegiale bestuur kent al een lange Nederlandse traditie. De stadhouder was formeel de dienaar van de Staten en belast met de uitvoering van een deel van het bestuur. In feite maakte hij onderdeel uit van het machtsevenwicht. Een vorm van gedeelde macht was daarmee van oudsher in Nederland een vertrouwd gegeven. Sinds 1747 was het stadhouderschap erfelijk en daarmee werd ook dat element een aanvaardbaar onderwerp. De Bataafse revolutie en de Franse tijd brachten de ervaring met de eenheidsstaat en het begrip dat eenheid voor een land als Nederland nodig was om de neergang en malaise de baas te kunnen. Dit alles betekende niet dat de formele overgang naar een eenheidsstaat met een erfelijk staatshoofd, eerst in 1814 nog voorzichtigheidshalve Soeverein Vorst genaamd en na de samenvoeging met België in 1815 tot Koning omgedoopt, zonder discussie verliep. Toch droegen de genoemde elementen ertoe bij dat de overgang naar een monarchie met bij constitutie vastgelegde waarborgen voor volksinvloed, relatief gemakkelijk verliep.[4]

[3] E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940*. Amsterdam/Brussel, 1976, blz. 65-73; W.H. Roobol, 'De avondschemer van de Europese monarchie', in: *Monarchie en Republiek*. Deventer, 2000, blz. 103-107; J.J. von Schmid, *Het denken over staat en recht in de negentiende eeuw*. Haarlem, 1948, blz. 5-6, 75-76, 187; J.R. Thorbecke, *Historische schetsen*. 2e druk,'s-Gravenhage, 1872, blz. 171-191; J.A. Bornewasser, 'Koning Willem I', in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*. Alphen aan de Rijn, 1979, blz. 243.

[4] J.R. Thorbecke, *Historische schetsen.* 's-Gravenhage, 1872, 2e druk, blz. 171-191; L.J. Rogier, 'Uit verdeeldheid tot eenheid', in: *Vaderlands verleden in veelvoud*. Den Haag 1975, blz. 402-415.

Koninklijke macht

De Koning was in Nederland vanaf 1815 (1814) de belichaming van het bestuur. De Grondwet en het parlement waren de middelen om de macht van de Koning te beperken. Het budgetrecht van het parlement en zijn taak als medewetgever konden enig evenwicht brengen tussen deze staatsmachten.

Koning Willem I voerde een persoonlijk bewind en bepaalde persoonlijk het beleid.[5] Zijn ministers waren in de echte zin van het woord dienaren, dat wil zeggen uitvoerders van zijn wensen en opdrachten. Daar waar er geen samenwerking met het parlement voorgeschreven was, kon de Koning zo zijn eigen beleid voeren. De macht van de Staten-Generaal was na 1815 aanvankelijk gering. Slechts over de 'buitengewone' uitgaven mochten zij zich jaarlijks uitspreken. De 'gewone' uitgaven werden voor een periode van tien jaar vastgesteld. Sinds de Blanketwet van 6 maart 1818 – een soort machtigingswet – kon bovendien veel regelgeving bij koninklijk besluit plaatsvinden in plaats van bij wet. Daardoor kwamen de Staten-Generaal op nog grotere afstand van het bestuur te staan.[6] Een uitspraak van Koning Willem I zelf geeft zijn kijk op het bestuur en zijn plaats daarin kernachtig weer: 'le roi décide seul'.[7]

De wens naar betere controle van het bestuur was de aanleiding voor het streven naar een stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Dat streven richtte zich op de Koning als de drager en de belichaming van het bestuur. Een bijzonder punt waarmee rekening moest worden gehouden – en dat gold voor de andere monarchieën in Europa niet anders – was de positie van de Koning in het staatsbestel. De Koning werd sinds de Middeleeuwen beschouwd als *inviolable et sacré*, als onschendbaar.[8] Hoewel Nederland pas sinds 1815 (1814) een monarchie was,[9] werden de algemene elementen van het koningschap ook hier als een vast gegeven geaccepteerd. De centrale vraag was hoe er een vorm van aanspreekbaarheid voor het bestuurlijk handelen kon worden gecreëerd en hoe tegelijkertijd het klassieke beginsel van de onschendbaarheid van de Koning intact kon worden gehouden.[10] De parlementaire stroming was immers geen republikeinse stroming. Zij beoogde op zich geen aantasting van de koninklijke waardigheid. Kern van het vraagstuk was dat onschendbaarheid zich principieel niet verdraagt met het afleggen van

[5] Zie bij wijze van voorbeeld: H. Amersfoort, *Koning en Kanton. De Nederlandse staat en het einde van de Zwitserse krijgsdienst hier te lande 1814-1829*. 's-Gravenhage, 1988, (Sectie Militaire Geschiedenis Landmachtstaf).

[6] E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers*. Zwolle, 1971, blz. 10-11.

[7] J.A. Bornewasser, 'Koning Willem I', in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*. Alphen aan de Rijn, 1979, blz. 247.

[8] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 495-496.

[9] Afgezien van het 'Koninkrijk Holland' van 1806-1810.

[10] P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. 2e druk, Zwolle, 1967, deel I, blz. 226-228; J.A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975, blz. 459.

verantwoording. Door anderen, in casu de ministers, aanspreekbaar en verantwoordelijk te maken zou dat kunnen worden opgelost. De onschendbaarheid van de Koning kon daardoor worden beschermd en tegelijkertijd konden de bestuurshandelingen bespreekbaar worden gemaakt en konden verantwoordelijken worden aangesproken.

Deze discussie werd al vanaf het begin van de negentiende eeuw (met voorlopers in de achttiende eeuw) in verschillende landen gevoerd. De Belgische vertegenwoordigers wilden al in de Grondwet van 1815 een vorm van ministeriële (strafrechtelijke) verantwoordelijkheid opnemen naar Brits voorbeeld. De kersverse Koning Willem I wilde dat echter niet en in de Grondwet werd zo'n bepaling ook niet opgenomen. Het gedachtegoed was daarmee evenwel niet weg.[11] Het verwierf in de loop der jaren actieve steun. In 1839 handelden de ministers van Koloniën Van den Bosch en van Financiën Beelaerts van Blokland al volgens de principes van de ministeriële verantwoordelijkheid door de Tweede Kamer de gevraagde informatie over het beleid te geven en door over dat beleid daadwerkelijk verantwoording af te leggen. Toen de Kamer vervolgens de begroting van Koloniën verwierp, trokken zij daaruit hun conclusies en traden af. Dit verantwoorden en het trekken van conclusies deden zij naar aanleiding van beleid dat vooral door de Koning zelf was gevoerd en waarop zij maar een beperkte invloed hadden kunnen uitoefenen. Niettemin meenden zij gevolgen te moeten verbinden aan de politieke uitspraak van de Kamer; dit tot woede van Koning Willem I. Deze voorbode van de veranderende rol van de Koning heeft waarschijnlijk meegespeeld bij diens besluit om in 1840 af te treden.[12]

De Grondwet van 1840

In de context zoals hiervoor beschreven is de grondwetsherziening van 1840 veel belangrijker dan veelal wordt onderkend.[13] Deze grondwetsherziening luidde het einde in van het persoonlijke bewind van de Koning. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers werd ingevoerd en daarmee werd voor het eerst de zelfstandige positie van de Koning doorbroken. De invalshoek voor de grondwetsherzieningen van zowel 1840 als 1848, was het creëren van een aanspreekpunt voor de bestuursdaden van de Koning. De wijziging van 1840 werd onder druk van de Tweede Kamer en tegen de aanvankelijke wil van Koning Willem I ingevoerd. In artt. 75-77 Grondwet van 1840 werden de ministers verantwoordelijk gesteld voor de rechtmatigheid (strijd met de Grondwet of met de wet) van hun

[11] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 507-509. Zie over de gedachtevorming over de ministeriële verantwoordelijkheid in de periode tot 1840: P.L.G. van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk: 1813-1840*. Nijmegen, 2005.

[12] J.A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975, blz. 456-457.

[13] Zie hierover onder meer de analyse van J.A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975, blz. 454-467.

eigen bestuursdaden en voor bestuursdaden waaraan zij hadden meegewerkt, dat wil zeggen de bestuursdaden van de Koning. Voor het schenden van die verantwoordelijkheid konden zij strafrechtelijk worden vervolgd.[14] Over een rol van de volksvertegenwoordiging bij de beoordeling van die verantwoordelijkheid werd niets bepaald. Het is voorstelbaar dat er een staatsrechtelijke ontwikkeling op gang zou zijn gekomen die op dit punt tot een eigen rol van de volksvertegenwoordiging had geleid, bijvoorbeeld in de vorm van het uitlokken van strafvervolging.

Zover is het niet gekomen, omdat kort daarna reeds de verdergaande grondwetsherziening van 1848 volgde. De herziening van 1840 is evenwel van cruciaal belang omdat het aan de ministers een eigen verantwoordelijkheid gaf voor bestuursdaden, naast de bevoegdheid van de Koning. Op die eigen verantwoordelijkheid konden zij rechtstreeks worden aangesproken. Zij konden zich niet meer verschuilen achter een opdracht van de Koning. De ministers moesten nu zelf de rechtmatigheid van de bestuursdaden nagaan. De medeondertekening van koninklijke besluiten in de vorm van het contraseign, maakte die eigen verantwoordelijkheid ook zichtbaar. Deze verantwoordelijkheid was evenwel nog beperkt en gold volgens de Grondwet van 1840 slechts voor actief handelen en dan alleen nog voor de rechtmatigheid ervan. Niet-handelen viel niet onder de letter van de nieuwe bepalingen. Bovendien was de rol van het parlement op zijn minst genomen onduidelijk. Toch veranderde het politieke toneel door de nieuwe bepalingen. Zo traden in 1843 drie ministers af door verschil van inzicht met de Tweede Kamer, deels tegen de zin van de Koning.[15] Het nieuwe reglement van orde voor de ministerraad van 1842 is ook een uiting van de nieuwe verhoudingen. De Koning overweegt bij dit besluit dat de geest van nieuwe Grondwet met zich brengt dat *alleen* de hoofden der departementen van Algemeen Bestuur gewone leden van de Raad van Ministers zijn.[16] Met Bornewasser kan geconstateerd worden dat door de invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid de ministers ook in politieke zin in een andere verhouding kwamen tegenover het parlement, tegenover elkaar en tegenover de Koning.[17] Er was een stap gezet naar een andere positie van de Koning waarbij zijn handelen niet meer zonder medewerking van politiek verantwoordelijken kon plaatsvinden.

De Grondwet van 1848

Voor een aantal leden van de Tweede Kamer ging de grondwetsherziening van 1840 niet ver genoeg. In 1844 kwamen negen leden onder leiding van Thorbecke,

[14] In hoofdstuk 17 wordt hierop verder ingegaan.

[15] J.A. Bornewasser, 'Koning Willem II', in: *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*. Alphen aan de Rijn, 1979, blz. 297-298.

[16] H. Dooyeweerd Hzn. *De ministerraad in het Nederlandse staatsrecht*. Amsterdam, 1917, blz. 128; R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland.* (Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983, blz. 2-3.

[17] J.A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975, blz. 467.

de 'Negenmannen', met een veel ingrijpender voorstel tot grondwetsherziening. Dit voorstel vond aanvankelijk weinig steun, maar werd later de basis voor de grondwetsherziening van 1848. Deze grondwetsherziening werd mogelijk toen Koning Willem II in 1848, onder de indruk van de internationale onrust en dreigingen van revolutie in de rest van Europa, bereid was tot een nieuwe stap.[18] Naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid werd toen de algemene – politieke of parlementaire – verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning ingevoerd. Sinds 1848 bepaalt de Grondwet:

De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.[19]

Hiermee werd de kern van het huidige stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid gelegd. In dit verband is voorts van belang dat in 1848 tevens de inlichtingenplicht van ministers aan de Kamer werd ingevoerd (art 89, tweede lid, nu art. 68 Grondwet), alsmede het recht van de Koning om de Kamer te ontbinden (art. 70, nu art. 64 Grondwet).

Deze verandering in de positie van de ministers ten opzichte van de volksvertegenwoordiging is op een bijzondere manier vormgegeven. De ministers verkregen niet expliciet een nieuwe, eigen bevoegdheid waarop zij zich konden beroepen, maar zij kregen een eigen, zelfstandige verantwoordelijkheid opgedragen. Aan de Koning werden noch door de grondwetsherziening van 1840 noch door die van 1848 uitdrukkelijk bevoegdheden ontnomen. Echter door de ministers voor het optreden van de Koning aanspreekbaar en verantwoordelijk te maken, werden deze feitelijk gedwongen zich ook inhoudelijk met dat optreden te gaan bemoeien. Na verloop van tijd gingen de ministers daarin vanzelf ook de boventoon voeren. Daarmee was het historische instituut van de onschendbare Koning inpasbaar gemaakt in het stelsel van de parlementaire democratie. Materieel was er sprake van een verschuiving van de macht van de Koning naar de ministers. Extern werd de Koning voor wat betreft bestuursdaden feitelijk handelingsonbekwaam en verloor zo zijn zelfstandige bevoegdheden. Het contraseign bij wetten en koninklijke besluiten is daarvan een uitdrukking. Een wet of een koninklijk besluit zonder contraseign heeft geen rechtskracht. De praktijk die zich sinds 1848 ontwikkelde dat koninklijke besluiten op voordracht van een minister geschieden, maakt zichtbaar dat ook het initiatief voor het nemen van besluiten naar de minister was verschoven.[20]

Constitutionele consolidatie 1848-1868

Zoals aangegeven, werd met de grondwetsherzieningen van 1840 en 1848 wel de verantwoordelijkheid voor de gedragingen van de Koning geregeld, maar werd de

[18] J.C. Boogman, *Rondom 1848, De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1848.* Bussum, 1978; J.A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud.* Den Haag, 1975, blz. 467-480.

[19] Nu: art. 42, tweede lid, Grondwet en art. 2 Statuut voor het Koninkrijk.

[20] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht.* Bewerkt door A.M. Donner, 9e druk. Zwolle, 1972, blz. 267.

– formele – bevoegdheid van de Koning niet uitdrukkelijk gewijzigd. De meningen over de precieze betekenis van het nieuwe art. 53 Grondwet (nu art. 42, tweede lid) over de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers liepen aanvankelijk uiteen. Bornewasser spreekt zelfs over het *caoutchouc*-achtige art. 53.[21] Het is tegen die achtergrond ook niet zo verrassend dat het nog zo'n twintig jaar duurde voordat het nieuwe verantwoordelijkheidsstelsel voor de bestuursdaden van de Koning een meer eenduidige invulling had gekregen. Bovendien moet het volgende niet uit het oog worden verloren. In deze studie staat de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal. In 1848 was de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid echter niet het grote nieuws. De publieke aandacht ging op dat moment vooral uit naar de invoering van de rechtstreekse verkiezingen. Dat werd toen als de grootste doorbraak gezien.[22]

Op het terrein van de ministeriële verantwoordelijkheid waren enkele grotere krachtmetingen nodig om de nieuwe krachtsverhoudingen duidelijk te krijgen. Twee vragen moesten in het bijzonder een (eerste) antwoord krijgen. Wat is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor bestuursdaden? En welke middelen heeft de Kamer indien de verantwoording onbevredigend is?

De geschiedenis laat zien dat Koning Willem III duidelijk moeite had om zich aan de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen aan te passen. De Aprilbeweging in 1853 leverde een voorbeeld op van veranderende, maar nog niet geconsolideerde verhoudingen. In lijn met de in 1848 ingevoerde scheiding tussen kerk en staat, werd door de rooms-katholieke kerk in april 1853 de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland weer ingevoerd. Bij het protestantse deel van de bevolking leverde dat aanzienlijke onrust op. Koning Willem III liet publiekelijk blijken van zijn sympathie voor de protesten. Hij handelde daarmee niet volgens de nieuwe Grondwet en zijn nieuwe staatsrechtelijke positie. Thorbecke oordeelde dat de houding van de Koning in strijd was met het beginsel van scheiding van kerk en staat en trad af. Door gevolgen te verbinden aan zijn verantwoordelijkheid voor het gedrag van de Koning, handelde hij in overeenstemming met de ministeriële verantwoordelijkheid.[23]

In 1866 kwam de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw aan de orde. Minister van Koloniën Mijer werd in dat jaar benoemd tot Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië. Als minister was hij zelf bij die benoeming betrokken. Kritiek uit de Tweede Kamer op die benoeming werd door de regering

[21] J.A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975, blz. 467-480, blz. 478.

[22] Zie bijvoorbeeld het redactioneel commentaar van het Algemeen Handelsblad van 3 november 1848 (de dag van de afkondiging van de grondwetsherziening), in: C.G.L. Apeldoorn, *Sprekend verleden. Krantenlectuur 1795-1961*. Den Haag, 1963, 2e druk, blz. 61-62.

[23] E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers*. Zwolle, 1971, blz. 94-101; C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 146. Interessant is ook de rechtvaardiging van de regering (in dit geval: de ministers) in de kranten van die tijd. Zie bijvoorbeeld het Algemeen Handelsblad van 11 april 1853, in: C.G.L. Apeldoorn, *Sprekend verleden. Krantenlectuur 1795-1961*. 2e druk, Den Haag, 1963, blz. 64-66, waarin werd benadrukt dat de nieuwe

afgedaan met de stelling dat het hier ging om een prerogatief van de Koning (een benoeming) en dat daarover door de ministers geen verantwoording aan de Kamer kon worden afgelegd. De Kamer verwierp deze stelling in de motie Keuchenius. De regering ontbond daarop de Kamer. De oproep voor de verkiezingen ging gepaard met een proclamatie van Koning Willem III waarin steun voor het zittende kabinet naar voren kwam. De verkiezingen leverden geen duidelijke nieuwe verhoudingen in de Kamer op en het kabinet bleef zitten. De Koning noch de ministers zagen in het gebeurde aanleiding om hieraan politieke consequenties te verbinden.[24]

In 1867-1868 volgde de Luxemburgse kwestie.[25] Willem III wilde als Groothertog van Luxemburg dat land aan Frankrijk verkopen. Dit leidde tot internationale onrust, vooral bij Pruisen dat zich daardoor bedreigd voelde. Als reactie daarop kwam het Traktaat van Londen tot stand, waarin de neutraliteit van Luxemburg voor de toekomst werd vastgelegd. De Nederlandse regering tekende dit Traktaat mee, hoewel Nederland er op zich niet direct mee te maken had. De Tweede Kamer uitte kritiek op dit optreden en verwierp om die reden eind 1867 de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De regering reageerde door de Kamer te ontbinden. De verkiezingen veranderden de verhoudingen in de Kamer niet wezenlijk. De nieuwe Kamer verwierp vervolgens opnieuw de begroting van Buitenlandse Zaken. Het kabinet diende daarop zijn ontslag in. Hiermee werd in feite de parlementaire vertrouwensregel gevestigd, de regel dat een kabinet het vertrouwen moet hebben van de meerderheid van de Kamer. Blijkt dat vertrouwen onvoldoende te zijn, dan kan het kabinet besluiten om af te treden, of om de Kamer te ontbinden. Indien er voor kamerontbinding wordt gekozen en indien na de verkiezingen de nieuwe Kamer nog steeds onvoldoende vertrouwen heeft, dan moet het kabinet alsnog aftreden. Het laatste deel van deze regel is overigens achterhaald door het sinds 1922 bestaande gebruik dat een kabinet al aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag indient. De vertrouwensregel zelf is echter sinds 1868 één van de hoekstenen van ons parlementaire stelsel.

Modern koningschap

Nadat de constitutionele verhoudingen zich aan het eind van de negentiende eeuw hadden gezet, richtte de aandacht van de volksvertegenwoordiging zich steeds minder op de Koning als onderdeel van het overheidsbestuur. Het waren immers de ministers die nu op het overheidsbestuur aanspreekbaar waren. Uitzondering

regeling zonder medewerking van de Nederlandse regering was vastgesteld (zoals in een buitenlandse krant had gestaan), maar wel paste binnen de vrijheid van godsdienst zoals deze in 1848 in de Grondwet was vastgelegd.

[24] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 147.

[25] Over de Luxemburgse kwestie en de staatsrechtelijke gevolgen: C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 147-149.

hierop vormde de positie die de Koning(in) inneemt bij kabinetsformaties. Op het terrein van het benoemen van een nieuw kabinet bleef de invloed van de Koning(in) veel langer in stand. De essentiële omslag deed zich voor in 1939 met de val van het kabinet Colijn v, het laatste 'koninklijke' kabinet. Al bij de presentatie van het kabinet in het debat over de regeringsverklaring, keurde de Tweede Kamer in de motie Deckers het optreden van het kabinet af, omdat het geen redelijke weergave was van de verhoudingen in de Kamer. Het kabinet trad daarop af.[26] Sindsdien geldt als onderdeel van de vertrouwensregel dat een formateur al tijdens de kabinetsformatie rekening moet houden met de partijverhoudingen in de Tweede Kamer. Het debat over de regeringsverklaring behoort daarvan slechts de bevestiging op te leveren. Dat debat gaat vooral over de mate van binding en het parlementaire draagvlak van het nieuwe kabinet bij de onderscheiden geestverwante en eventueel andere fracties.

Ook na 1939 behield de Koning(in) bij kabinetsformaties nog een centrale rol. De Koning(in) is de persoon die de informateur en de formateur aanzoekt. In die hoedanigheid is er zeker sprake van invloed. Die rol is steeds meer een formele en procedurele geworden, maar is daarom voor de voortgang van het proces niet minder belangrijk. Sinds het gebruik dat de adviezen van de fractievoorzitters aan de Koning(in) direct openbaar worden gemaakt, kan iedereen zelf met deze politieke adviezen in de hand de opdracht aan de (in)formateur op zijn waarde beoordelen. Het sinds 1994 groeiende gebruik dat een Kamerdebat wordt gevoerd bij een nieuwe fase in het formatieproces, heeft de transparantie van de formatie nog verder vergroot.[27]

Zoals gezegd verschoof de parlementaire aandacht voor de Koning in de loop van de tijd. De vraag werd vooral waar de grens ligt van het openbaar belang. Daarbinnen was de vraag in hoeverre de Koning een eigen mening mag hebben en waar de grens ligt van de privéaangelegenheden van de Koning. De Koning als persoon in plaats van de Koning als exponent van het overheidsbestuur kwam centraal te staan.[28] Het trekken van die grens ging af en toe met de nodige commotie gepaard, maar riep soms ook op het moment zelf nauwelijks vragen op.

Met de ogen van nu is het opvallend hoe Koningin Wilhelmina in mei 1940 omging met haar vertrek naar Londen. Zij nam dat besluit zelf en vond het kennelijk niet eens nodig om de ministers daarvan op de hoogte te brengen, laat staan met hen te overleggen over deze politiek en staatkundig belangrijke stap.[29] De nasleep van de Tweede Wereldoorlog zorgde voor meer opmerkelijk koninklijk optreden. De Jong beschrijft hoe Koningin Wilhelmina aanvankelijk niet wilde meewerken aan het verlenen van gratie aan een aantal oorlogsmisdadigers. Uit-

[26] P.J Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 287-289.

[27] Zie over de kabinetsformatie verder hoofdstuk 15.

[28] Voor een goed beeld hiervan: J. van Osta, *Het theater van de staat.* Amsterdam, 1999.

[29] C. Fasseur, *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas.* Amsterdam, 2001, blz. 9-19.

eindelijk werden deze besluiten overigens wel door haar getekend en werd de straf omgezet in levenslange gevangenisstraf.[30]

Haar dochter Koningin Juliana stelde zich op dit punt juist tegengesteld op. Zij toonde zich aan de ministers voorstander van een ruimer gratiebeleid voor oorlogsmisdadigers die de doodstraf hadden gekregen. Zo verzette Koningin Juliana zich tegen de afwijzing van enkele gratieverzoeken van Duitse oorlogsmisdadigers door de betreffende besluiten niet te willen tekenen. Haar opstelling bereikte een hoogtepunt met haar verzet tegen het niet-verlenen van gratie aan Lages, vooral door haar mededeling aan minister-president Drees en minister van Justitie Donker dat zij zou aftreden als het kabinet zou vasthouden aan zijn eis om het gratieverzoek af te wijzen. Het nieuw aantredende kabinet nam vervolgens de verantwoordelijkheid op zich om de gratie wel te verlenen.[31]

Deze kwesties speelden zich vooral binnenskamers af. Bredere aandacht trokken enkele publieke uitspraken van Koningin Juliana. Dit gold zeker voor haar toespraken tijdens haar staatsbezoek aan de Verenigde Staten in 1952 waarin een voor die tijd ongebruikelijke toon van ideëel pacifisme doorklonk.[32]

Meer in de privésfeer was de situatie rond de gebedsgenezeres Greet Hofmans.[33] In 1956 leidde dat tot een aanpassing in de hofhouding. Mede tegen de achtergrond hiervan werd bij de algehele grondwetsherziening van 1983 het artikel waarin stond dat de Koning *naar eigen goedvinden* zijn Huis inricht, gewijzigd in de bepaling dat de Koning zijn Huis inricht *met inachtneming van het openbaar belang* (art. 41 Grondwet).[34]

In 1965 werd de woordvoering voor aangelegenheden van het koninklijk huis direct bij de minister-president gelegd. De woordvoering wordt sindsdien door de rijksvoorlichtingsdienst behartigd.[35] De directe aanleiding hiertoe was de wijze waarop de leden van het koninklijk huis naar buiten waren getreden met de aankondiging en mededelingen over de verloving van Prinses Irene in 1965. De hiervoor genoemde grondwetsherziening van 1983 bracht ook op andere punten een actualisering van de staatsrechtelijke positie van de Koning. Zo werd de term

[30] L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog.* 's-Gravenhage, 1988, deel 12, blz. 601-604.

[31] L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog.* 's-Gravenhage, 1988, deel 12, blz. 604-607. C. Fasseur, *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas.* Amsterdam, 2001, blz. 515-516.

[32] L.J. Giebels, *Beel, van vazal tot onderkoning*. Den Haag, 1996, blz. 406-409; H. Daalder, *Drees en Soestdijk. De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958.* Amersfoort, 2006, blz. 40-51.

[33] Zie over deze periode ondermeer: H. Daalder, *Drees en Soestdijk. De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958.* Amersfoort, 2006; L.J. Giebels, *Beel, van vazal tot onderkoning*. Den Haag, 1996, blz. 391-420.

[34] Zie hierover verder hoofdstuk 8.

[35] Koninklijk besluit van 13 december 1965, houdende de regeling van de berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis, Stb. 553-554, 21 december 1965, blz. 1571 en beschikking van de minister-president van 21 december 1965, houdende instructie voor de Rijksvoorlichtingsdienst inzake berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis. *Nederlandse Staatscourant*, 21 december 1965.

'regering' ingevoerd en werd de term Koning alleen nog gebruikt om de persoon van de Koning aan te duiden.[36] De Koning bleef wel deel uitmaken van de regering.

Met de grondwetsherziening en enkele specifieke wetten zoals de Wet lidmaatschap koninklijk huis en de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis, alsmede het inmiddels ingevulde ongeschreven staatsrecht[37], is een goed functionerend stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning ontstaan. Dat bleek ook bij de discussie over de rol en positie van het koninklijk huis in 2000.[38] De brede conclusie was daarbij dat het stelsel naar behoren functioneerde. De discussies sindsdien hebben in deze conclusie geen wezenlijke wijziging gebracht. Natuurlijk blijft er publieke en politieke aandacht voor het omgaan met de plaats en positie van de onschendbare Koning in een parlementair-democratisch stelsel.[39] Wanneer dat tot discussie leidt is dat echter vooral te wijten aan incidentele gebeurtenissen die met een goede toepassing van de spelregels binnen de staatsrechtelijke grenzen zijn te houden.[40] Daarnaast zijn er in alle tijden voorstanders van een andersoortig staatsbestel. In de staatsrechtelijke inbedding van het koningschap kunnen zij daarvoor echter weinig argumenten vinden.

3.2 De ministers centraal

Van verantwoordelijkheid tot verantwoorden

Het oorspronkelijke doel van de ministeriële verantwoordelijkheid was het invoeren van een verantwoordelijkheid voor de bestuursdaden van de Koning. Dat kon alleen worden bereikt door de Koning zelf de uiteindelijke en de bepalende zeggenschap over de bestuursdaden feitelijk te ontnemen. Met de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid werd het optreden van de ministers het centrale punt van de rijksoverheid en daarmee het centrale object van de parlementaire aandacht. De ministers kwamen niet alleen tussen Koning en parlement te staan, maar werden daardoor zelf de bepalende factor in het bestuur. De parle-

[36] Hand. II 1980-1981, blz. 2618 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 307).

[37] Zie hierover verder hoofdstuk 8 en 9.

[38] Zie in het bijzonder: Beschouwing over het koningschap. Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1. (brief van de minister-president, 15 september 2000) en het debat hierover bij de behandeling van de begrotingen van het Huis der Koningin en van het ministerie van Algemene Zaken, Hand. II 2000-2001, blz. 539-571; 573-592; 5 oktober 2000, alsmede Th.C. de Graaf, *Bekroonde democratie. Beschouwing over monarchie en democratie.* Johan de Wittlezing, 5 oktober 2000 te Dordrecht.

[39] De discussie naar aanleiding van de vermeende behandeling van Prinses Margarita in 2003 en later in datzelfde jaar rond Prins Friso en zijn verloofde Mabel Wisse Smit geven aan dat de aandacht voor gebeurtenissen rond het Koninklijk Huis altijd groot is en dat zorgvuldige toepassing van de staatsrechtelijke beginselen steeds een vereiste is.

[40] Zie hiervoor verder de hoofdstukken 8 en 9.

mentaire democratie kon zich daardoor verder ontwikkelen in een voortdurende wisselwerking tussen ministers en volksvertegenwoordiging. Het optreden van de ministers kwam nu vol in de schijnwerpers te staan. Het echte doel van de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid was immers niet gericht op de Koning als persoon, maar op effectieve controle van het bestuur.[41]

Zoals hiervoor werd aangegeven, kostte het enige tijd van gewenning voordat er aan de veranderde positie van de Koning een meer eenduidige invulling werd gegeven. Ook de ministers hadden zich niet direct alle finesses van de nieuwe verantwoordingsrelatie tot de volksvertegenwoordiging eigen gemaakt. In ieder geval werd de verantwoordingsplicht aanvankelijk beperkt uitgelegd. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, ging er zeker twintig jaar overheen voordat de reikwijdte van de verantwoordingsplicht door middel van de vertrouwensregel duidelijker werd ingevuld. Voordien stelden velen zich op het standpunt dat de regering nog een eigen ruimte had voor haar optreden waarover de Kamer geen verantwoording kon vragen.

Voor Thorbecke, de belangrijkste opsteller van de grondwetsherziening van 1848, was de verantwoordingsplicht beperkt tot het afleggen van verantwoording over de uitvoering van wettelijke taken. Over andere onderwerpen kon er wel een gedachtewisseling met de Kamer zijn, maar daarbij was er geen sprake van het afleggen van verantwoording.[42] In lijn met deze opvatting weigerde minister van Financiën Vrolik in 1856 om tijdens een debat inzage te geven in de post onvoorziene uitgaven. Hij deed dat met een beroep op de Grondwet en als teken van verzet tegen wat hij – en hij niet alleen – zag als een ingrijpen door de Kamer in de macht van de regering. Uitdagend voegde hij eraan toe dat hij overigens het betreffende overzicht wel bij zich had. De Kamer legde zich neer bij de opstelling van de minister.[43]

Ook de rol van de Kamer was in de ogen van Thorbecke – en van vele van zijn tijdgenoten – een beperkte. Er gold wel een vertrouwensrelatie ten aanzien van ministers, maar deze vertrouwensrelatie was primair een zaak tussen de Koning en de ministers. De Kamer had daarin geen directe rol: 'Kabinets- of portefeuillequestiën lossen zich op in de aftreding of vervanging van ministers, waarover de Koning beslist, en waarop de vertegenwoordigers geenen invloed, althans niet regtstreeks, moeten uitoefenen.' aldus Thorbecke.[44] De Koning kon zich bij zijn oordeel over het vertrouwen in een minister wel mede laten leiden door het oordeel van de Kamer over de betreffende minister. In die zin kan wel van een indirecte vertrouwensrelatie worden gesproken, maar uiteindelijk was dat vertrouwen toch

[41] Zie ondermeer: J.Th.J. van den Berg, *Verantwoorden of vertrekken*. Den Haag, 1999, blz. 9-10.

[42] P.L.G. van Velzen, 'Thorbecke en de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland', in: *De ministeriële verantwoordelijkheid, la responsabilité ministérielle*. Antwerpen, 1991, blz. 199-203.

[43] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 49.

[44] Geciteerd in: P.L.G. van Velzen, 'Thorbecke en de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland', in: *De ministeriële verantwoordelijkheid, la responsabilité ministérielle*. Antwerpen, 1991, blz. 201.

een zaak tussen de Koning en de minister. De gebeurtenissen in de jaren 1866-1868 en het gebruik van het instrument van Kamerontbinding in plaats van het ontslag van één of meer ministers, moeten in dat licht worden gezien.

Door de uitkomst van de opeenvolgende krachtmetingen veranderde het beeld in 1868. Vanaf dat moment werd een directe vorm van vertrouwen verlangd tussen de Kamer en de minister. Die vertrouwensrelatie zou uiteindelijk de vertrouwensband tussen Koning en minister in de schaduw stellen. Dat gebeurde eerst ten opzichte van het individuele optreden van een minister. In 1939 werd dat uitgebreid tot het vertrouwen in het kabinet als zodanig toen de Tweede Kamer het 'koninklijke' kabinet Colijn v naar huis stuurde wegens gebrek aan parlementair vertrouwen.[45]

De individuele ministeriële verantwoordelijkheid

Voor Thorbecke was de individuele ministeriële verantwoordelijkheid het hoogste goed. De ministerraad was een plaats waar ministers opmerkingen op hoofdlijnen konden maken over de voorstellen van een collega. Deze kon desgewenst van die opmerkingen gebruik maken, maar de minister die een voorstel had gedaan bleef zelf alleen verantwoordelijk.[46] Dit paste zowel in zijn opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Koning, als ten opzichte van het parlement. Volgens Thorbecke richtte deze laatste zich – zoals gezegd – op de verantwoording voor de uitvoering van wettelijke taken. In het kabinet Van Hall (1853-1856) werd meer nadruk op de homogeniteit gelegd en werden voorstellen meer inhoudelijk in de ministerraad aan de orde gesteld. Ook trad Van Hall vaker op als woordvoerder namens het kabinet.[47] Toch bleef de individuele verantwoordelijkheid de basis van het staatsrechtelijke denken. De minister legt op grond van zijn eigen verantwoordelijkheid verantwoording af aan de Kamer. In het midden van de negentiende eeuw werden ministers veelal op persoonlijke titel aangezocht. De persoonlijke voorkeur van de Koning kon daarbij van doorslaggevende betekenis zijn. Politieke ideeën speelden een minder prominente rol dan tegenwoordig. Daarom kon het ook voorkomen dat ministers in meerdere kabinetten zitting hadden die met de ogen van nu worden gezien als van geheel verschillende signatuur. Door het veelal nog niet bestaan van partijpolitieke bindingen konden ministers ook meer als individu optreden en werden zij ook meer als individu aangesproken. Kabinetten hadden in de negentiende eeuw ook slechts zelden gezamenlijke beleidsvoornemens.

---

[45] Zie eerder in dit hoofdstuk de paragraaf over modern koningschap.

[46] J.C. Boogman, *Rondom 1848, De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1848.* Bussum, 1978, blz. 89.

[47] J.C. Boogman, *Rondom 1848, De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1848.* Bussum, 1978, blz. 134-135.

Naar meer homogeniteit

Al in 1823 werd de ministerraad ingesteld door Koning Willem I. De situatie in die tijd dat de Koning persoonlijk het beleid bepaalde, veranderde daardoor echter niet. Een voorstel dat besproken was in de ministerraad werd aan de Koning voorgelegd met vermelding van alle standpunten die in de ministerraad aan de orde waren geweest, opdat de Koning op basis van dit totaaloverzicht een besluit kon nemen. De ministerraad als zodanig nam geen besluiten. De samenstelling van deze ministerraad was ook anders van aard dan nu. Het voorzitterschap werd bekleed door de vice-president van de Raad van State.[48] Toch was er ook in die tijd al aandacht voor een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid. Zo bepleitte Van Hall al in 1830 meer homogeniteit in het optreden van de ministers.[49] Homogeniteit werd gezien als een effectief middel tegenover de positie van de Koning.

Naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1840 en de daardoor gewijzigde staatsrechtelijke situatie,[50] werd in 1842 een nieuw reglement van orde voor de ministerraad vastgesteld. Daarbij werd bepaald dat alleen de ministers, als hoofd van het departement, lid van de ministerraad zijn. Dit brengt Dooyeweerd ertoe om dit reglement als de 'stichtingsakte' van de ministerraad te kwalificeren.[51] Overigens mocht ook de ministerraad in zijn nieuwe vorm nog geen beslissingen bij meerderheid nemen en was daarmee dus nog geen orgaan van eenheid van beleid. De grondwetsherziening van 1848 en de invoering van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid bracht die volgende stap wel. In het reglement van orde van 1850 werd bepaald dat de ministerraad nu met meerderheid van stemmen kon beslissen en dat geen lid mocht handelen tegen een besluit van de meerderheid.[52] Het reglement van orde van 1862 bepaalde dat nu over alle onderwerpen bij meerderheid kon worden beslist. Tevens trad in het vervolg één van de ministers op als secretaris van de ministerraad. Daarmee kwam een einde aan het gebruik dat de directeur van het Kabinet des Konings die functie bekleedde.[53]

In het algemeen kan worden gesteld dat er sinds 1848 sprake is van een langzame en ook soms weer onderbroken ontwikkeling van nadruk op de individuele ministeriële verantwoordelijkheid naar meer nadruk op de homogeniteit en geza-

[48] H. Dooyeweerd Hzn. *De ministerraad in het Nederlandse staatsrecht*. Amsterdam, 1917, blz. 127; R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983, blz. 2.

[49] J.C. Boogman, *Rondom 1848, De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1848.* Bussum, 1978, blz. 134-135.

[50] Zie eerder in dit hoofdstuk de paragraaf over de Grondwet van 1840.

[51] H. Dooyeweerd Hzn. *De ministerraad in het Nederlandse staatsrecht*. Amsterdam, 1917, blz. 128.

[52] H. Dooyeweerd Hzn. *De ministerraad in het Nederlandse staatsrecht*. Amsterdam, 1917, blz. 136-137; R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983, blz. 3-4.

[53] R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983, blz. 4-5.

menlijke ministeriële verantwoordelijkheid voor algemene beleidsaangelegenheden.

Vermeldenswaard is hier nog dat de opvattingen over het voorzitterschap van de ministerraad in de loop van de tijd nogal zijn gewijzigd. Daarbij week overigens de formele situatie zoals deze was volgens het op dat moment vigerende reglement van orde nogal eens af van de toegepaste praktijk die een meer vaste bezetting van het voorzitterschap te zien gaf.[54] Minister van Oorlog Weitzel schreef over het optreden van Heemskerk in 1884:

> Hij regeert in overleg met ons en niet door eigen initiatief; hij is niet de politiek leider van het Kabinet, maar hij is, in het parlement, de algemeene leider der politiek van het Kabinet, zooals die door de gezamelijke ministers na rijp overleg werd vastgesteld en zooveel nodig zal worden gewijzigd. [55]

In contrast hiermee stond het optreden van Kuyper. Kort na het aantreden van het kabinet Kuyper in 1901 werd het reglement van orde voor de ministerraad gewijzigd en werd een vast voorzitterschap ingevoerd, dat aan Kuyper werd opgedragen. Deze nieuwe situatie was voor de Eerste Kamer aanleiding om een uitvoerig debat aan te gaan. De toon van dat debat en ook latere momenten tijdens het kabinet Kuyper geven aan dat de stap naar een extern optredende voorzitter van de ministerraad nog in het geheel geen gemeengoed was.[56] Na het einde van het kabinet Kuyper in 1905 werd het reglement van orde weer gewijzigd en kwam er een tijdelijk voorzitterschap voor de periode van één jaar. In de jaren tussen de beide wereldoorlogen traden de voorzitters van de ministerraad, die feitelijk permanent voorzitter waren, steeds vaker naar buiten. Ruys de Beerenbrouck, Colijn en De Geer waren ook als voorzitter van de ministerraad herkenbaar.

Regeerprogramma's

In de ontwikkeling van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid is de opkomst van de politieke partijen en van kabinetten met een duidelijke politieke signatuur van belang. Dat laatste vereiste natuurlijk een vorm van eenheid van kabinetsbeleid. Zoals gezegd werd die ontwikkeling door de reglementen van orde van de ministerraad van 1850 en van 1862 mogelijk gemaakt. De ontwikkeling van politieke partijen kwam gelijktijdig op gang met de ontwikkeling van de vertrou-

[54] R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983, blz. 2-8; E. van Raalte, *De minister-president*. 's-Gravenhage, 1917, blz. 103-196; H. Dooyeweerd Hzn. *De ministerraad in het Nederlandse staatsrecht*. Amsterdam, 1917, blz. 128 e.v.

[55] A.W.P. Weitzel, *Maar Majesteit! Koning Willem III en zijn tijd. De geheime dagboeken van minister A.W.P. Weitzel*. bewerkt en ingeleid door P. van 't Veer. Amsterdam, 1980, blz. 164.

[56] E. van Raalte, *De minister-president*. 's-Gravenhage, 1917, blz. 169-184; . Japikse, *Staatkundige geschiedenis van Nederland van 1887-1917*. Leiden, 1918, blz. 224-226.

wensrelatie tussen kabinet en Kamer waarvan voor het eerst sprake was in de periode 1866-1868.[57] De invoering van de evenredige vertegenwoordiging en het algemeen kiesrecht in 1918-1922 versterkte de rol van de politieke partijen nog. In dit kader moeten voorts de regeerprogramma's en -akkoorden worden genoemd.[58] Ruys de Beerenbrouck was in 1918 de eerste die zo'n program invoerde.[59] Het kabinet legde zich daarbij als collectiviteit op een aantal hoofdlijnen vast. Deze ontwikkeling heeft zich sinds 1945 in versterkte mate voorgedaan.

Tot slot moet hier op nog een ander aspect worden gewezen. In de tijd dat het aantal ministeries veel kleiner was, was de omvang van het beleidsterrein per ministerie navenant groter. Er waren daardoor minder raakvlakken met andere ministeries en er was dus minder noodzaak tot afstemming. Vanaf het einde van de negentiende eeuw begon het aantal ministeries toe te nemen.

Naar een collectieve verantwoordelijkheid

Na de Tweede Wereldoorlog is de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid ook extern een grotere rol gaan spelen. Voordien betrof de homogeniteit van een kabinet nog vooral de interne afstemming in het kader van de ministerraad en waren regeerprogramma's vooral interne afspraken binnen het kabinet die hooguit ter informatie aan de fractievoorzitters van de regeringspartijen werden gezonden en die in ieder geval in de openbare politieke debatten geen rol speelden. Na de Tweede Wereldoorlog werd steeds meer de opstelling van het kabinet als zodanig geaccentueerd. Regeerakkoorden zijn tegenwoordig vooral een programma van eisen van de (potentiële) regeringsfracties. Op grond daarvan kan een kabinet worden samengesteld, dat als collectieve taak op zich neemt om dat programma uit te voeren.[60] Daarnaast is het aantal ministeries toegenomen en mede daardoor tevens het aantal raakvlakken tussen de ministeries. Ook de stijgende aandacht voor de onderlinge samenhang en vervlechting van onderwerpen vergt meer coördinatie en afstemming.[61] Was vroeger bijvoorbeeld de aanleg van een rijksweg vooral een zaak van het ministerie dat belast was met verkeer, nu spelen aspecten als milieu, ruimtelijke ordening, economie, welzijn en het algemene beslag op de collectieve middelen ook een nadrukkelijke rol. Uitdrukking van de toegenomen aandacht voor de collectieve verantwoordelijkheid is ook de veranderde rol van de minister-president. Deze is van voorzitter van de ministerraad veel meer de woordvoerder en het gezicht van het kabinet geworden en heeft zich voorts tot de teamleider van het kabinet ontwikkeld.

---

[57] Zie eerder in dit hoofdstuk in de paragraaf over de constitutionele consolidatie.

[58] R.J. Hoekstra, 'De ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Gegeven de Grondwet*. CZW-bundel, Deventer 1988, blz. 97.

[59] R.F.M. Lubbers, 'Over C.J.M. Ruys de Beerenbrouck', in: *Erflaters van de twintigste eeuw*. Amsterdam, 1991, blz. 222.

[60] Zie over het regeerakkoord verder hoofdstuk 4.

Toch blijft de individuele verantwoordelijkheid primair

De hiervoor aangeduide ontwikkeling heeft er echter niet toe geleid dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid naar de achtergrond is gedrongen. Sinds 1983 bepaalt art. 45, derde lid, Grondwet als taak van de ministerraad: de beraadslaging en besluitvorming over het algemeen regeringsbeleid en de bevordering van de eenheid van dat beleid. Deze bepaling was al veel eerder, in 1956, opgenomen in het reglement van orde voor de ministerraad. Onderwerpen die niet tot het algemeen regeringsbeleid behoren, behoeven niet in de ministerraad aan de orde te komen. Daartegenover staat wel dat de ministerraad zelf bepaalt wat onder de term algemeen regeringsbeleid moet worden verstaan.[62] Art. 4 reglement van orde voor de ministerraad geeft een niet-limitatieve opsomming van onderwerpen die in ieder geval door de ministerraad moeten worden behandeld. In de loop der jaren is deze lijst herhaaldelijk uitgebreid. Er is wel betoogd dat dit alles slechts interne afstemming betreft en geen betekenis heeft voor de externe verhoudingen. Extern zouden de ministers slechts individueel aanspreekbaar zijn. Zowel door de feiten, als door de grondwetsbepaling uit 1983 kan deze discussie nu als achterhaald worden beschouwd. Een kabinet kan als zodanig op bepaalde zaken worden aangesproken en dat gebeurt in de praktijk ook.[63]

Dat de individuele verantwoordelijkheid extern toch veelal voorop blijft staan, behoudens bij kabinetscrises, heeft verschillende redenen. Allereerst is het vanuit de controlefunctie van de volksvertegenwoordiging beter hanteerbaar om per onderwerp een primair verantwoordelijke minister te hebben die kan worden aangesproken. Ook de natuurlijke neiging van de politicus om niet alleen de inhoud maar ook de eigen rol aandacht te geven, is een niet te verwaarlozen element bij het in stand blijven van de individuele verantwoordelijkheid. Voorts draagt ook het fenomeen van coalitiekabinetten bij aan het stelsel van individuele verantwoordelijkheid waarin het eigen geluid van iedere coalitiepartner met behulp van de 'eigen' minister kan worden uitgedragen.

3.3 Conclusie: gecontroleerd bestuur

Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen is ontwikkeld om de publieke macht te kunnen controleren. Deze macht was eerst belegd bij de Koning. Door de ministers voor zijn handelen verantwoordelijk te maken, konden de bestuurshandelingen bespreekbaar worden gemaakt en kon tegelijkertijd de onschendbaarheid van de Koning worden beschermd.

---

[61] D.M. Ringnalda in een interview, in: *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*. Samengesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 's-Gravenhage, 1987, blz. 259-261.

[62] Zoals staat te lezen in de verschillende toelichtingen op het reglement van orde voor de ministerraad sinds 1956, toen deze formule voor het eerst werd gebruikt. Laatstelijk: reglement van orde 1998, Stb. 305.

[63] Zie voor de actuele situatie van de collectieve verantwoordelijkheid verder hoofdstuk 6.

Daarmee kwam het optreden van de ministers voor het parlement centraal te staan. De ministers werden zo zelf de bepalende factor in het bestuur. In een voortdurende wisselwerking tussen ministers en volksvertegenwoordiging ontwikkelde de parlementaire democratie zich daardoor verder. De rol van het parlement werd steeds prominenter, maar het wezenlijk dualistisch karakter van het stelsel blijft zichtbaar en bepaalt mede de mogelijkheden voor regering en parlement. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid blijft daarbij in de relatie met het parlement voorop staan.

De parlementaire vertrouwensregel; de actuele situatie

Centraal in onze parlementaire democratie staat de ongeschreven regel dat een kabinet een vorm van vertrouwen moet hebben van de meerderheid van de beide Kamers der Staten-Generaal. Dit is de zogenaamde vertrouwensregel. Via deze vertrouwensrelatie is indirect ook het kabinet afhankelijk van de keuze die door het electoraat bij verkiezingen wordt gemaakt. Daarmee bestaat er een indirecte democratische legitimatie van het kabinet.

4.1 De aard van het vertrouwen en de veelzijdigheid van de vertrouwensregel

Negatief vertrouwen

In sommige parlementaire stelsels geldt de regel dat een kabinet eerst uitdrukkelijk een vertrouwensvotum van het parlement moet krijgen, alvorens het volwaardig mag optreden, de investituur. Nederland kent dat systeem niet. Hier geldt de negatieve vertrouwensregel. Deze houdt in dat een kabinet ervan uit mag gaan dat het voldoende vertrouwen heeft, zolang het tegendeel niet blijkt. Hetzelfde geldt voor de individuele ministers in hun relatie tot de Kamer. Dit stelsel past bij het bestaan van coalitiekabinetten.[1] De mate van vertrouwen kan bij de verschillende coalitiepartners namelijk verschillen. De ene fractie kan een veel groter vertrouwen in een kabinet hebben dan een andere. Dit kan samenhangen met de politieke samenstelling van een kabinet, met het regeerakkoord of met het regeringsprogramma. Ook de personele samenstelling van het kabinet kan daarbij een rol spelen.

De negatieve vertrouwensregel betekent dat de vertrouwensbasis voor een kabinet soms heel beperkt kan zijn.[2] Dat beperkte vertrouwen kan zover gaan dat

[1] De oorsprong van deze regel ligt overigens elders, nl. in de rol van de Koning ten opzichte van het parlement. Het is een uitdrukking van het dualisme tussen de twee staatsmachten. Zie ook hoofdstuk 3 over de historische ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

[2] L. Prakke en G. Craenen, *De positie van een demissionair kabinet in Nederland en België* (preadviezen van de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1975, blz. 43-44.

er in feite slechts sprake is van het gedogen van een kabinet. Een dergelijke situatie kan zich voordoen indien een fractie wel bereid is om in beginsel een kabinet te steunen, of – nog terughoudender – elk voorstel op zijn inhoudelijke waarde te beoordelen, maar er niemand vanuit de betrokken politieke partij in het kabinet zitting heeft. Een minderheidskabinet is bij uitstek zo'n gedoogsituatie. Bij een dergelijk kabinet moet immers steeds per onderwerp een meerderheid in de Kamer worden verworven.

Ook bij een parlementair meerderheidskabinet kan de vertrouwensbasis minimaal zijn. Zozeer dat soms zelfs kan worden gesproken van een vorm van voorwaardelijk gedogen.[3] Zo gingen de fracties van KVP en ARP geen 'formele', dat wil zeggen uitgesproken, binding aan met het kabinet Den Uyl (1973-1977). Dat kabinet bestond naast ministers van PVDA, D66 en PPR-huize wel uit ministers die uit die twee partijen voortkwamen.[4]

Bij het kabinet Van Agt I (1977-1981) deed zich een andere variant voor. Dit kabinet steunde op een krappe parlementaire meerderheid van de fracties van CDA en VVD in de Tweede Kamer. Zeven leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer hadden echter niet ingestemd met het regeerakkoord, maar aangegeven dat zij wel een 'verbondenheid' met het kabinet voelden. Voor de vraag of het kabinet in de Tweede Kamer op een meerderheid kon rekenen, waren de stemmen van deze zogenaamde loyalisten soms van doorslaggevend belang.[5] Naar aanleiding van het NAVO-dubbelbesluit in december 1979, een reactie op de toegenomen bewapeningsinspanningen van de Sovjet-Unie, groeide het aantal loyalisten tot tien. Zij steunden de motie Stemerdink (PVDA) tegen plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied. Hun vertrouwen in het kabinet maakten zij vervolgens mede afhankelijk van het beleid op dat ene punt van de al of niet plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland. Als tegenstanders van zo'n plaatsing, wilden zij geen steun geven aan een kabinet dat tot plaatsing zou beslissen. Een beslissing over de plaatsing van kruisvluchtwapens is in die periode niet genomen.[6]

Samengevat: de aard van het parlementair vertrouwen betreft niet de aanwezigheid van positief vertrouwen of van instemming met elk aspect van het optreden van het kabinet, maar slechts van afwezigheid van wantrouwen, dat wil zeggen

---

[3] Bootsma en Breedveld stellen dat gedogen als term in de politiek is geïntroduceerd door informateur Burger tijdens de kabinetsformatie 1973. Zie P. Bootsma en W. Breedveld, *De verbeelding aan de macht. Het kabinet Den Uyl 1973-1977*. Den Haag, 1999, blz. 76. Bewijsmateriaal leveren zij daar overigens niet bij.

[4] P. Bootsma en W. Breedveld, *De verbeelding aan de macht. Het kabinet Den Uyl 1973-1977*. Den Haag, 1999, blz. 91; J.P. van Rijswijk, *Repeterende breuken. De machtsstrijd tussen PVDA en CDA.* Amsterdam, 1992, blz. 75-76; P.J. Oud, *Honderd jaren, een eeuw staatkundige vormgeving in Nederland*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk, Assen, 1979, blz. 395; J.J. Vis, *Kabinetsformatie 1973. De slag om het Catshuis.* Utrecht, 1973.

[5] J.P. van Rijswijk, *Repeterende breuken. De machtsstrijd tussen PVDA en CDA*. Amsterdam, 1992, blz.159-163, 166; P.J. Oud, *Honderd jaren, een eeuw staatkundige vormgeving in Nederland*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk, Assen, 1979, blz. 405-407.

[6] J.P. Van Rijswijk, *Repeterende breuken. De machtsstrijd tussen PVDA en CDA*. Amsterdam, 1992, blz. 170-174.

van zodanige kritiek dat het optreden van het kabinet door de meerderheid van de Kamer niet wordt geaccepteerd. Het gedogen is daarmee ook op het niveau van het staatsrecht een integraal onderdeel van ons stelsel. Meer dan gedogen mag wel, maar hoeft niet. Voor een kiesstelsel dat welhaast een vorm van coalitiekabinetten onvermijdelijk maakt, is het een systeem dat de bestuurbaarheid van de landsregering bevordert.

Waaruit bestaat het vertrouwen?

De aard van het vertrouwen kan zoals gezegd minimaal zijn, maar er moet wel sprake zijn van een zeker vertrouwen. Waarop wordt dat vertrouwen gebaseerd en waaraan wordt het vertrouwen afgemeten? Het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging in het optreden van (leden van) het kabinet kan niet anders zijn dan een politiek oordeel, dat wil zeggen een afweging tegen de achtergrond van de politieke legitimatie die de betrokken parlementariërs hebben. Korter gezegd: het gaat om de beoordeling van de meerderheid van de Kamer of betrokkene voldoende functioneert naar de maatstaven van die meerderheid.[7] Dat oordeel moet natuurlijk in eerste instantie gebaseerd zijn op het concrete functioneren van de betrokken minister, maar ook een breder oordeel kan een rol spelen. Zo kan dit oordeel ook worden beïnvloed door omstandigheden van een andere orde die niet direct met de concrete situatie te maken hebben. Dit kan gaan om de politieke context van het moment, zoals het belang van het in stand houden van de coalitie, electorale verwachtingen of de positie van individuele bewindslieden ten opzichte van het kabinet als zodanig. Het kan zelfs gaan over gedragingen in de persoonlijke sfeer of over gedragingen in het eigen of het professionele verleden.[8]

Vertrouwen: politieke en persoonsgerichte appreciatie

Goed beschouwd zijn er twee hoofdelementen te onderscheiden die de vertrouwensvraag beïnvloeden.

Ten eerste is er het politieke element. Bij het aantreden van een kabinet en het debat over de regeringsverklaring is de vertrouwensvraag uitdrukkelijk aan de orde. De relatie met de ministeriële verantwoordelijkheid is dan beperkt. Het vertrouwen is op dat moment vooral gebaseerd op de politieke verwachtingen ten aanzien van het kabinet en de plannen die het in het vooruitzicht stelt. Gedurende de rest van de kabinetsperiode is het doel van de vertrouwensregel dat er steeds een 'herijking'

[7] J.Th.J. van den Berg, *Verantwoorden of vertrekken*. Den Haag, 1999, blz. 12 en 31-32.

[8] Van Thijn heeft bepleit om te komen tot 'vuistregels' voor de toepassing van de vertrouwensregel: E. van Thijn, *Politiek en bureaucratie. Baas boven baas*. Amsterdam, 1997 (oratie Universiteit van Amsterdam), blz. 23-25. Terecht verzet Van den Berg zich tegen deze juridisering van een politieke regel: J.Th.J. van den Berg, 'En ontslaat hen naar welgevallen, verantwoordelijkheid en vertrouwen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 26-28.

van het tot dan toe aanwezige vertrouwen plaatsvindt. Daarbij zal de vertrouwensvraag over het algemeen gerelateerd zijn aan het handelen en nalaten van de overheid en dus in relatie staan tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is echter geen één-op-één relatie waarbij de afgelegde verantwoording bepalend is. Het kan zelfs zijn dat de afweging die in het kader van de vertrouwensregel wordt gemaakt, leidt tot de conclusie dat de minister moet aftreden ongeacht de verantwoording die hij heeft afgelegd, of zonder verantwoording af te leggen.[9] Dit bijvoorbeeld om 'de geschokte rechtsorde' tegemoet te komen. Ook een veranderde politieke situatie kan tot een andere beoordeling van het vertrouwen leiden. Fracties kunnen daardoor tot een andere politieke opstelling tegenover het kabinet komen.

Het tweede hoofdelement staat geheel los van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betreft het persoonlijk feit. Dit is een gebeurtenis die losstaat van het functioneren van de minister als minister en van enig handelen of nalaten van de overheid. Hier staat de persoon centraal: de vraag of in de minister als persoon voldoende vertrouwen bestaat om in een publieke functie te functioneren. Gedragingen in de privésfeer of in een vorige functie kunnen immers ook het vertrouwen in het functioneren van personen beïnvloeden. In hoofdstuk 10 wordt hierop nader ingegaan.

4.2 Hoe komt een gebrek aan vertrouwen tot uitdrukking?

De negatieve vertrouwensregel heeft tot logisch gevolg dat het aan de Kamer is om aan een individuele bewindspersoon of aan een kabinet als geheel, duidelijk te maken dat de vertrouwensbasis is vervallen. Zolang geen gebrek aan vertrouwen is gebleken, mag het kabinet dan wel de minister er immers van uitgaan dat er voldoende vertrouwen bestaat. Uiteindelijk kan alleen in de Kamer blijken dat er onvoldoende vertrouwen is.[10] Dit kan bijvoorbeeld door een motie die is bedoeld of wordt opgevat als een motie van wantrouwen. Een aparte, 'officiële', motie van wantrouwen kent ons staatsrecht niet. Noch in de wet noch in de reglementen van orde van de beide Kamers is het begrip motie van wantrouwen nauwkeurig omschreven.

[9] Dit is overigens niet een te verkiezen situatie. Uit parlementair-democratisch en rechtsstatelijk oogpunt moet in beginsel verantwoording worden afgelegd voorafgaand aan aftreden. Een voorbeeld geeft het aftreden van staatssecretaris Brokx en van minister Van Eekelen (zie voor beide voorbeelden later in dit hoofdstuk).

[10] Broeksteeg bepleit in zijn vijfde 'vuistregel' dan ook terecht dat politieke verantwoordelijkheid zoveel mogelijk moet worden afgelegd: J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 347-352.

Motie van wantrouwen

De vraag of een motie wordt opgevat als een motie van wantrouwen, is derhalve afhankelijk van de politieke betekenis die eraan wordt gehecht.[11] Dit is in eerste instantie afhankelijk van de toelichting die de indiener(s) aan de motie geeft (geven). Uiteraard is de tekst van de motie en het dictum van betekenis. Vervolgens is het afhankelijk van de wijze waarop de Kamer als zodanig de motie beoordeelt. Daarnaast, maar ook los daarvan, is het afhankelijk van de betekenis die de minister of het kabinet aan een motie verbindt. Deze eigen rol van de minister in het kader van het parlementaire vertrouwen, komt later in dit hoofdstuk nader aan de orde. Discussies over de bedoeling van een motie kunnen op het moment dat het er op aankomt zeer versluierend werken. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de motie Wallage inzake de afvloeiingsregeling voor procureur-generaal Van Randwijck. Deze motie was ondertekend door de woordvoerders van de drie coalitiefracties en sprak uit dat de afvloeiingsregeling 'niet tot stand had behoren te komen'. De motie zelf had daarmee duidelijk de teneur van een motie van wantrouwen en ook het debat had die klankkleur, maar in de uiteindelijke toelichting beperkten de indieners de strekking van de motie tot het specifieke geval.[12] Daarmee kon de motie worden uitgelegd als een motie van afkeuring die uitsluitend betrekking had op een specifiek deel van het beleid van minister van Justitie Sorgdrager.

❧

CASUS

Procureur-generaal Van Randwijck

In 1995 wordt met de procureur-generaal te Amsterdam Van Randwijck een afvloeiingsregeling getroffen. De hoogte daarvan leidt tot brede kritiek. Minister van Justitie Sorgdrager moet zich verantwoorden in de Tweede Kamer.

Ook de coalitiepartijen PvdA, VVD en D66 hebben scherpe kritiek.

Korthals (VVD): 'Voor zover ik kan nagaan, is er werkelijk niemand in Nederland die begrijpt hoe de minister tot deze regeling is kunnen komen.'

Dittrich (D66): 'Hoe is het mogelijk dat iemand die niet goed functioneert, zo'n smak geld meekrijgt?'

Wallage (PvdA): 'Ik kan dan niet anders vaststellen dan dat de minister een regeling heeft getroffen die in deze Kamer geen steun vindt. Ik vind dat de Kamer dat dan ook maar moet uitspreken.' Daarop dient hij mede namens Korthals en Dittrich een motie in waarin wordt uitgesproken dat de 'afvloeiingsregeling niet tot stand had behoren te komen.'

[11] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 344-350.

[12] Kamerstukken II 1995-1996, 24 470 nr. 6 (motie Wallage, Korthals, Dittrich, 31 oktober 1995) en Hand. II 1995-1996, blz. 1246-1289 (debat naar aanleiding van de afvloeiingsregeling van de procureur-generaal te Amsterdam, 31 oktober 1995).

De vraag is vervolgens hoe deze motie moet worden gezien. De ondertekenaars geven elk een eigen reden waarom de motie niet als een motie van wantrouwen behoeft te worden gezien, terwijl zij tegelijkertijd wel vasthouden aan hun ongenoegen.

Dittrich spreekt over 'geen antwoorden die ons overtuigen.' Maar hij wil daar geen politieke gevolgen aan verbinden omdat het zo'n bijzondere situatie is: 'Overigens volg ik de minister in haar analyse, dat dit een zo specifieke situatie is geweest dat een herhaling niet goed denkbaar is en dat er dus geen sprake zal kunnen zijn van precedentwerking.'

Korthals formuleert het aldus: 'De VVD ervaart deze regeling als uiterst pijnlijk.' 'Wij betreuren deze regeling. Het is niet zo dat wij daarom het vertrouwen in de minister opzeggen. Dat zal ook in een motie tot uitdrukking worden gebracht.'

Wallage: ' De term 'afkeuring' heeft in onze verhoudingen altijd een heel zware politieke lading, in die zin dat daardoor het vertrouwen in de minister aan de orde wordt gesteld. Ik ben daar heel openhartig in.' Maar: 'Ik ben niet bereid (…) om mijn negatieve oordeel over deze regeling als het ware op het totale werk van de minister te betrekken.' En later: 'Tegelijkertijd zeg ik evenwel dat de zaak voor ons niet zodanig is dat je over de volle breedte het vertrouwen in de minister mag opzeggen.' Maar hij zegt ook: 'ministers moeten altijd afwegen wat zij van moties vinden (…) Voor die regeling bestaat dus geen steun in deze Kamer. Dat is politiek van grote betekenis.'

Minister Sorgdrager voelt zich duidelijk ongemakkelijk en probeert meer zekerheid te krijgen: 'Als ik niet kan rekenen op het uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke vertrouwen uitgesproken door de fractievoorzitters van de coalitiepartijen in deze minister van Justitie, (ik) deze motie dan moet zien als te zeer belemmerend voor het dragen van mijn verantwoordelijkheid.' Daarmee overvraagt zij echter. Onvoorwaardelijk, positief vertrouwen wordt in de politiek niet gegeven. Wallage gaat niet verder dan uit te spreken 'dat dit de vertrouwensrelatie met de minister niet schaadt.' Maar hij voegt er nog wel aan toe dat de zaak zelf iets is 'waar wij geen verantwoordelijkheid voor kunnen en willen dragen.' Minister Sorgdrager legt zich bij deze uitkomst neer met de conclusie dat 'ik constateer dat ik dat vertrouwen wel heb.'

De motie wordt vervolgens aangenomen.[13]

Motie van wantrouwen en motie van afkeuring

De motie van wantrouwen pleegt te worden onderscheiden van de motie van afkeuring. Beide moties gaan over (een gebrek aan) vertrouwen, maar ze hebben primair een verschillend doel. De motie van wantrouwen richt zich op het gebrek aan vertrouwen in de persoon van een minister of in een kabinet. Wordt een

[13] Hand. II 1995-1996, blz. 1246-1289 (debat over de afvloeiingsregeling van de procureur-generaal te Amsterdam, 31 oktober 1995) en Kamerstukken II 1995-1996, 24 470 nr. 6 (motie Wallage, Korthals, Dittrich, 31 oktober 1995).

motie van wantrouwen aangenomen dan behoort de minister, respectievelijk het kabinet daaraan de politieke consequenties te verbinden en af te treden. Een motie van afkeuring richt zich op beleid of uitvoering en niet primair op de persoon van de minister. Deze motie is een instrument van de Kamer om tot uitdrukking te brengen dat zij een ander beleid wil. Zo opgevat hoeft dit niet tot het aftreden van de minister te leiden. De minister kan aan de wens van de Kamer tegemoetkomen en het beleid aanpassen. Doet hij dat niet, dan riskeert hij een motie van wantrouwen met het gevolg dat hij dan wel moet aftreden (indien die motie wordt aangenomen).

Hierbij past uitdrukkelijk de volgende kanttekening. Een motie van afkeuring gaat altijd, hoe beperkt ook geformuleerd, ook over het vertrouwen van de Kamer in een minister.[14] De Kamer spreekt immers uit dat zij op een specifiek punt geen vertrouwen heeft. De vertrouwensrelatie met de Kamer is dus ook bij een motie van afkeuring direct aan de orde. Wordt daarbij betrokken dat de motie van wantrouwen zoals hiervoor is aangegeven geen vaste formulering kent, maar afhankelijk is van de betekenis die de Kamer of de minister eraan toekent, dan kan het heel goed zijn dat een motie die afkeuring uitspreekt, is bedoeld als een motie van wantrouwen. Evenzo, en misschien nog wel meer voor de hand liggend, is het mogelijk dat de betrokken minister zo'n motie opvat als een motie van wantrouwen, zeker indien dit een belangrijk onderdeel van zijn beleid betreft. In de praktijk komen een motie van wantrouwen en een motie van afkeuring heel dicht bij elkaar. De uiteindelijke beoordeling is natuurlijk altijd aan de Kamer.

Andere manieren om een gebrek aan vertrouwen aan te geven

Hoewel de motie van wantrouwen en de motie van afkeuring de meest duidelijke instrumenten zijn om een uitspraak over een vertrouwenskwestie te verkrijgen, zijn er ook andere mogelijkheden. Het verloop van een debat kan zodanig zijn dat er een vertrouwenskwestie opkomt. De politieke praktijk laat het in zo'n geval niet altijd op een uitdrukkelijke kameruitspraak aankomen. Dit vaak in een poging om de overige consequenties van een vertrouwensbreuk zo beperkt mogelijk te houden. De gang van zaken rond het aftreden van minister van Defensie Van Eekelen in 1988[15] en rond het aftreden van minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Braks in 1990 (zie hierna) zijn hiervan voorbeelden. In beide gevallen ging de Kamer niet over tot een expliciete uitspraak van wantrouwen, maar werden de betrokkenen wel zodanig in het nauw gebracht dat hen geen andere weg overbleef dan af te treden. Voor de zuiverheid van de verhoudingen is het beter dat de Kamer zich bij een vertrouwenskwestie wel expliciet uitspreekt. De negatieve vertrouwensregel, het vertrouwen wordt verondersteld totdat het tegendeel blijkt, brengt dat met zich mee.

[14] W.J.M. Voermans, 'Geen enkele "echte" staatsrechtelijke regel geschonden'. *Staatscourant*, 17 januari 2007. In hoofdstuk 15.4 wordt verder ingegaan op de motie Dijsselbloem van 12 december 2006.

[15] Zie over het aftreden van minister Van Eekelen later in dit hoofdstuk.

CASUS

Aftreden minister Braks

In 1987 behoudt minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Braks in een debat over de overschrijdingen van de vangstquota in de visserij maar net het vertrouwen van de Kamer.[16] Wanneer in de loop van 1990 deze kwestie opnieuw opkomt, loopt de discussie weer hoog op. Aan de vooravond van het afrondende kamerdebat schrijft fractievoorzitter Wöltgens van coalitiegenoot Partij van de Arbeid, een brief aan minister Braks waarin staat: 'De fractie is na een uitgebreide en zorgvuldige afweging van alle relevante aspecten, inclusief hoor en wederhoor, tot de conclusie gekomen dat het vertrouwen in parlementaire zin in de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is weggevallen.'[17]

Minister Braks trekt daaruit zijn conclusie en treedt nog voor het debat af.

In het debat naar aanleiding van dit aftreden stelt fractievoorzitter van D66 Van Mierlo dat Braks eigenlijk het kamerdebat had moeten afwachten. 'Het is (…) een grondregel in het parlement dat men er tot en met het laatste woord in de discussie vanuitgaat, dat argumenten elkaars standpunten kunnen beïnvloeden.'

Minister-president Lubbers meent dat de brief van Wöltgens helder is en dat Braks daarom simpelweg een feit had geconstateerd en daarnaar had gehandeld. Wöltgens bevestigt dat, maar voegt daaraan toe: 'Natuurlijk moet je daarbij altijd een – ik moet zeggen: een buitengewoon geringe – mogelijkheid openhouden dat het tot wijziging kan leiden.' Hij acht de kans dat zijn standpunt door een kamerdebat zou worden gewijzigd echter 'buitengewoon onwaarschijnlijk'.

Met deze politieke formulering dat er geen andere oplossing was, is de zaak af.

Een indicatie van het aanwezige vertrouwen kan ook aan de orde zijn bij het al of niet aannemen van een wetsvoorstel of bij de beoordeling van een amendement. Daarbij staat niet de relatie controleur-gecontroleerde voorop, maar de twee samenwerkende partners in het wetgevingsproces. Toch is ook dan het handelen van een minister relevant. De vertrouwensrelatie van de Kamer tot de minister betreft immers het totale optreden van een minister. Ook bij het wetgevingsproces is de vertrouwensrelatie derhalve van belang. Een opmerkelijk voorbeeld levert in dit verband de behandeling van de wijziging van de Vreemdelingenwet in 1993 in de Eerste Kamer. Minister van Justitie Hirsch Ballin wil bij die gelegenheid niet inhoudelijk ingaan op de bijna kamerbrede wens om te kijken naar een vorm van hoger beroep. Dat levert een debat op tot in de vroege uren van de volgende ochtend en met een voor de Eerste Kamer ongebruikelijke emotie en toonhoogte. In de stemverklaringen wordt door verschillende kamerleden ingegaan op de wijze waarop zij de opstelling van de minister hebben ervaren. Heijne Makkreel (VVD)

[16] Hand. II 1986-1987, blz. 4591-4627, 4659-4685, 4699-4734 (debat over het rapport over de visquoteringsregelingen, 24-25 juni 1987).

[17] Hand. II 1990-1991, blz. 90-118 (debat over het ontslag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Braks, 20 september 1990).

geeft aan dat de afweging waar zijn fractie voor stond door de minister 'op z'n zachtst gezegd, niet gemakkelijker gemaakt (is) door de wijze waarop hij zich vandaag en vannacht tegenover de Kamer heeft opgesteld. Niettemin wil mijn fractie het wetsvoorstel op zich beschouwen en scheiden van de wijze waarop de minister het verdedigd heeft.' Holdijk (SGP) spreekt van 'geen fraai voorbeeld van gemeen overleg, laat staan van vruchtbaar overleg.' Uiteindelijk wordt het voorstel wel aangenomen, maar het debat was kennelijk geen investering in de vertrouwensrelatie van de minister met de Kamer.[18]

Het tot uitdrukking brengen van een gebrek aan vertrouwen door het verwerpen van een begroting, komt niet meer voor. Dit gebruik uit de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw wordt wellicht als een te ingrijpende inbreuk op de continuïteit van het bestuur gezien. Na verwerping van een begroting moet het begrotingsproces immers weer geheel opnieuw worden doorlopen. In die tijd kunnen geen nieuwe uitgaven worden gedaan waarvoor geen grondslag ligt in de lopende begroting en is ook het overige uitgavenpatroon van een ministerie aan beperkingen onderhevig.[19] Het symbolisch verminderen van een begroting met één gulden is eveneens in onbruik geraakt. Wellicht wordt dit in deze tijd als een te subtiel middel gezien. Toch zou er wel wat voor te zeggen zijn om dit gebruik – in de vorm van één euro – weer in ere te herstellen. Uiteraard zou de toelichting bij zo'n amendement dan wel duidelijk moeten aangeven wat het doel van deze vingerwijzing van de Kamer is.

4.3 Het vertrouwen van de Tweede Kamer

De vertrouwensregel beheerst de relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging. In het bijzonder, of beter: in de eerste plaats betreft zij de relatie met de Tweede Kamer. Bij die Kamer ligt immers het zogenaamde politieke primaat in de verhouding tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. In de paragraaf over de Eerste Kamer wordt op de betekenis daarvan nader ingegaan.

De regeringsverklaring

Een nieuw kabinet presenteert zich na zijn aantreden met de regeringsverklaring in de Tweede Kamer. Dit is de eerste maal dat het vertrouwen van de Kamer in het nieuwe kabinet wordt getoetst. Sinds 1994 wordt, als vrucht van het werk van de Commissie Deetman,[20] de regeringsverklaring weer kort na het aantreden van

[18] Hand. I 1993-1994, blz. 786-822 (wijziging van de Vreemdelingenwet, 22 december 1993).

[19] Zie art. 18 Comptabiliteitswet, waarin onder meer is bepaald dat indien de begrotingswet niet voor 1 januari in werking is getreden, er geen verplichtingen mogen worden aangegaan voor meer dan vier twaalfde van het bedrag dat voor het voorgaande jaar voor dat begrotingsartikel was toegestaan.

[20] Zie ondermeer Hand. II 1993-1994, blz. 2661 (afrondend debat staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 7 en 8 december 1993). Hiermee werd toen afstand gedaan van de minder juiste

een nieuw kabinet gehouden. De regeringsverklaring is zo ook daadwerkelijk het eerste 'treffen' tussen kabinet en parlement. Dit geldt uiteraard behoudens incidenten die een nog eerder overleg noodzakelijk maken.

Bij het afleggen van de regeringsverklaring pleegt uitdrukkelijk te worden ingegaan op de politieke basis van het kabinet en daarmee op de te verwachten parlementaire steun. Het vertrouwen in het nieuwe kabinet komt meestal uitdrukkelijk aan de orde in het debat over de regeringsverklaring. Niet middels een motie van vertrouwen (die in ons bestel immers onbekend is, zoals hiervoor is aangegeven), maar wel in de bijdragen van de verschillende fracties. Tijdens de kabinetsformatie is gewerkt aan het tot stand brengen van een kabinet dat qua beoogd beleid en qua samenstelling op voldoende vertrouwen van de volksvertegenwoordiging mag rekenen. In het debat over de regeringsverklaring moet blijken of dat draagvlak er daadwerkelijk is.

Sinds het kortstondige bestaan van het kabinet Colijn v in 1939[21] is het een vaste regel dat al tijdens de kabinetsformatie het parlementaire draagvlak in de Tweede Kamer in het oog wordt gehouden. Sindsdien gaat het in het debat over de regeringsverklaring niet meer primair over de vraag óf het nieuw aantredende kabinet het vertrouwen van de Kamer heeft, maar vooral hoé deze vertrouwensbasis is samengesteld. Het belang van het debat over de regeringsverklaring zit dus veeleer in de wijze waarop de verschillende fracties zich uitlaten. Is er sprake van een hecht fundament of zijn er spanningen ingebouwd? Gaat het om een coalitie uit overtuiging, of is het een gedwongen of een verstandshuwelijk?

Het gevolg van de vertrouwensregel is ook dat er geen bewindspersonen optreden van wie tevoren is te verwachten dat zij niet het vertrouwen van de meerderheid van de Kamer zullen hebben.[22] Het is derhalve een grote uitzondering dat tijdens het debat over de regeringsverklaring het vertrouwen in individuele bewindspersonen aan de orde wordt gesteld. Verboden is dit evenwel niet. Zo'n situatie deed zich voor bij het aantreden van het tweede kabinet Lubbers in 1986. Bij die gelegenheid zette fractievoorzitter van de PvdA Kok vraagtekens bij het ministerschap van de heer Van Eekelen als minister van Defensie in verband met diens vroegere rol bij de Walrusaffaire en bij de RSV-zaak: 'Dit is nu de verkeerde man op de verkeerde plaats.' 'De formateur had in onze ogen voor deze benoeming geen verantwoordelijkheid mogen nemen.' Minister-president Lubbers verdedigde de benoeming van Van Eekelen voluit en uitgebreid.[23] Van Eekelen bleef aan als minister.

praktijk die daarvoor was gegroeid en waarbij het soms een aantal weken kon duren voordat de regeringsverklaring werd afgelegd.

[21] Zie hierover meer in hoofdstuk 3.

[22] Zie bijvoorbeeld de bredere beschouwing van minister-president Drees over de elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij een kabinetsformatie: Bijl. Hand. I 1956-1957, 4500 nr. 32a (Algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1957, memorie van antwoord, opgenomen in het eindverslag van 27 december 1956).

[23] Hand II 1985-1986, blz. 5328 en 5395-5396 (debat regeringsverklaring kabinet Lubbers II, 30-31 juli 1986).

Parlementair vertrouwen is een momentopname. Na de regeringsverklaring wordt de vertrouwensband tussen Kamer en kabinet of de individuele ministers in feite in elk volgend contact tussen de regering en de Staten-Generaal opnieuw getoetst.

4.4 Het vertrouwen van de Eerste Kamer

Vanzelfsprekend geldt de parlementaire vertrouwensregel ook ten aanzien van het andere deel van de volksvertegenwoordiging, de Eerste Kamer.[24] Ook de Eerste Kamer is immers een politiek college. De werking van de vertrouwensregel wordt in de Eerste Kamer echter mede beïnvloed door de verhouding tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Zoals aangegeven ligt het politieke primaat bij de Tweede Kamer.[25]

De positie van de Eerste Kamer en het politieke primaat

Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening Simons gaf in 1979 bij de debatten over de algehele grondwetsherziening aan dat de Tweede Kamer het politieke primaat toekomt omdat:

- de Tweede Kamer als eerste wetsvoorstellen behandelt;
- de Tweede Kamer amendementsrecht en initiatiefrecht heeft, terwijl de Eerste Kamer deze rechten niet heeft;
- de Tweede Kamer in rechtstreekse verkiezingen wordt gekozen en daardoor een directe legitimatie van de kiezers heeft, terwijl de Eerste Kamer door middel van getrapte verkiezingen via de Provinciale Staten wordt gekozen.[26]

Kort gezegd betekent het politieke primaat van de Tweede Kamer dat de Eerste Kamer zich terughoudend opstelt bij de vertrouwensvraag ten aanzien van een kabinet of een individuele minister. In eerste instantie ligt de vertrouwensvraag bij de Tweede Kamer. Een nieuw kabinet wordt geformeerd op basis van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen. Daarom legt een nieuw optredend kabinet de regeringsverklaring alleen in de Tweede Kamer af.

[24] Bijl. Hand II 1978-1979, 14 222, nr. 7 (verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal, memorie van antwoord, 26 juni 1979: algehele grondwetsherziening, deel IIIa, eerste lezing (Staten-Generaal), blz. 74-75).

[25] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 28-34.

[26] Hand II 1979-1980, blz. 2095 (verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal, 18 december 1979; algehele grondwetsherziening, deel IIIb, eerste lezing (Staten-Generaal), blz. 113).

De Eerste Kamer moet de vraag of het kabinet wel mag optreden, derhalve als een gegeven beschouwen. Die vraag is immers al beantwoord door de Tweede Kamer in het debat over de regeringsverklaring. Die terughoudendheid betekent echter niet dat de vraag naar het vertrouwen niet door de Eerste Kamer mag worden gesteld. Het betekent evenmin dat de Eerste Kamer aan de beoordeling van dat vertrouwen, met inbegrip van de uiterste consequentie ervan: het wegzenden, niet zou mogen toekomen. De Eerste Kamer is evenzeer als de Tweede Kamer onderdeel van de volksvertegenwoordiging. Het politieke oordeel, dat eigen is aan een volksvertegenwoordiging, komt derhalve aan beide Kamers toe. Zou deze consequentie voor de Eerste Kamer niet worden getrokken, dan zou de Eerste Kamer een orgaan van technische beoordeling en advies worden en niet meer het volk (mede) vertegenwoordigen.

Wat is terughoudendheid?

In de jaren na de grondwetsherziening van 1983 is met een zekere regelmaat buiten, maar ook binnen de Eerste Kamer de vraag gesteld naar het wezen van de verhouding tussen beide Kamers, alsmede naar de werking van de vertrouwensregel in de Eerste Kamer. Vooral bij de algemene politieke beschouwingen voor 1990 en de daaropvolgende interpellatie-Schuurman is helderheid in deze discussie gebracht.[27] Bevestigd werd dat de Eerste Kamer een politiek college is en dat de vertrouwensregel ook geldt voor de Eerste Kamer.

De steeds weerkerende vraag is vervolgens wat een terughoudende opstelling betekent voor een orgaan dat tegelijkertijd een politiek orgaan is en dat zich dus uiteindelijk in de oordeelsvorming ook door een politiek oordeel zal (kunnen) laten leiden. De spanning die dit oplevert is slechts in de praktijk en per geval te beoordelen. In het algemeen kan worden gesteld dat de Eerste Kamer zich terughoudend behoort op te stellen, in de zin dat zij zo veel mogelijk een situatie vermijdt die voor het kabinet politiek onaanvaardbaar is. Daar staat tegenover dat ook het kabinet van zijn kant in de Eerste Kamer een terughoudend gebruik moet maken van het stellen van de vertrouwenskwestie en van het uitspreken van het onaanvaardbaar. Het is dus aan beide actoren, kabinet en Eerste Kamer, om een zaak politiek niet op de spits te drijven.

Wel een politiek oordeel

Sinds de algehele grondwetsherziening van 1983 wordt de Eerste Kamer om de vier jaar in zijn geheel gekozen en niet meer, zoals tot dan toe om de drie jaar, voor de helft.[28] Hierdoor kan het voorkomen dat de Eerste Kamer een recentere

[27] Zie hierover de casus over de rol en positie van de Eerste Kamer later in deze paragraaf.

[28] Zie hierover onder meer: Kamerstukken II 1999-2000, 26 976 nr. 1 (notitie 'Reflecties over de positie van de Eerste Kamer', 18 januari 2000). In de aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw wordt voorgesteld om terug te gaan naar de situatie van voor 1983 om zo samen met een eenmalig terugzendrecht het politieke primaat van de Tweede Kamer meer te accentueren (*Hart voor de publieke zaak*, september 2006, blz. 26-27).

afspiegeling van de electorale verhoudingen vormt dan de Tweede Kamer. Dat kan leiden tot een andere benadering van de vertrouwensvraag.[29] In het licht hiervan hield een aantal Kamerleden bij de algemene politieke beschouwingen voor 1989 een pleidooi om het stellen van de vertrouwenskwestie in de Eerste Kamer geheel uit te bannen. Zij stelden dat bij een conflict tussen het kabinet en de Eerste Kamer, ontbinding naar alle waarschijnlijkheid geen oplossing zou bieden vanwege het systeem van getrapte verkiezingen. Er zou dan naar hun inzicht geen gewijzigde samenstelling van de Kamer volgen. Terecht stelde minister-president Lubbers hiertegenover dat ook in de Eerste Kamer een kabinet in het uiterste geval het onaanvaardbaar moet kunnen laten horen, net zo goed als de Eerste Kamer in het uiterste geval het recht heeft om het vertrouwen in een kabinet op te zeggen.[30]

De vooronderstelling dat kamerontbinding in het geval van de Eerste Kamer geen oplossing zou bieden voor een conflict, is aanvechtbaar. De Eerste Kamer wordt gekozen door de Provinciale Staten. Ontbinding van de Eerste Kamer betekent niet dat ook de Provinciale Staten worden ontbonden. De politieke verhoudingen in de Provinciale Staten veranderen dus ook niet door die kamerontbinding. Het is daarom waarschijnlijk dat de Eerste Kamer na ontbinding weer in dezelfde partijpolitieke samenstelling zal worden herkozen. Geheel zeker is dat evenwel niet. Zo kunnen bijvoorbeeld niet opgevulde, opengevallen plaatsen of afwezigen de stemverhoudingen in de Provinciale Staten beïnvloeden. Ook kunnen leden van partijen die niet in de Eerste Kamer zijn vertegenwoordigd hun stemgedrag wijzigen. Maar er is nog een belangrijker element: het gaat in het genoemde geval niet primair om de partijpolitieke verhoudingen, maar om het stemgedrag van bepaalde fractieleden dat anders is uitgevallen dan van hun geestverwanten in de Tweede Kamer. In zo'n geval is het ook goed denkbaar dat de betreffende politieke partijen andere kandidaten voor de Eerste Kamer zullen aanwijzen, omdat men het niet eens is met de wijze waarop bepaalde zittende leden zich in de Eerste Kamer hebben opgesteld en waardoor de crisis is veroorzaakt.[31]

Samengevat kan worden gesteld dat in de Tweede Kamer inhoud en politieke appreciatie beide een prominente rol (kunnen) spelen en dat in de Eerste Kamer de inhoudelijke beoordeling vooropstaat, zonder dat dit overigens betekent dat de politieke appreciatie bij de uiteindelijke afweging achterwege blijft. Bij die politieke appreciatie in de Eerste Kamer moet ook de politieke lijn worden meegewogen die door de Tweede Kamer is getrokken.[32]

---

[29] Hand. I 1986-1987, blz. 251 e.v. (Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting voor 1987, 11-12 november 1986).

[30] Hand. I 1988-1989, blz. 192 e.v. (Algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1989, 22-23 november 1988).

[31] Zie ook in deze zin minister-president Lubbers bij de algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1990 (Hand. I 1989-1990, blz. 349-350, 24 januari 1990).

[32] Knippenberg concludeert in zijn rechtsvergelijkende studie dat de Eerste Kamer slechts een beperkte invloed heeft. Hij baseert dit vooral op het ontbreken van het recht van amendement bij de medewetgevende

❧

CASUS

De rol en positie van de Eerste Kamer

Bij de algemene politieke beschouwingen voor 1990 komt de rol en de positie van de Eerste Kamer, maar ook die van het kabinet in dat kader duidelijk voor het voetlicht. Fractievoorzitter Kaland (CDA) werpt de vraag op of er, mede door de ontwikkeling van het regeerakkoord, niet een nieuwe politieke dimensie aan de positie van de Eerste Kamer is toegevoegd. Minister-president Lubbers gaat hier in de tweede termijn uitgebreid op in. Hij onderscheidt drie rollen voor de volksvertegenwoordiging: toetsing van de rechtmatigheid, toetsing van de doelmatigheid en een politieke afweging. Die laatste rol legt hij vooral bij de Tweede Kamer met een redenering waarbij hij aanhaakt bij de oorsprong van een kabinet die ligt in de politieke krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer en het draagvlak dat daarop is gebaseerd. De kern van zijn betoog is:

Politiek gaat over samenhang tussen zaken. Iedere partij wil iets verschillends bereiken, in coalitievorming wordt een samenhang tot stand gebracht op basis van een politieke afweging. Daarom mag in een regeerakkoord ook nooit elke alinea op zichzelf worden beoordeeld. De onderwerpen moeten in samenhang worden bezien. In de Eerste Kamer moet daarom niet een hernieuwde politieke afweging – buiten die samenhang – plaatsvinden. Dat zou teveel spanning geven, ook met de Tweede Kamer. Lubbers vervolgt dan: '… dat in ons constitutionele bestel er een zekere taakverdeling aanwezig is. Dat geldt niet alleen voor de Eerste Kamer, maar op tal van punten. Ik denk aan adviesorganen, ministerraad, ministeriële verantwoordelijkheid tegen de achtergrond van collegiale besluitvorming, enzovoort. De kracht van de afzonderlijke schakels van het bestel is dat zij elk hun eigen functies vervullen. Op het moment dat de laatste schakel verstaan gaat worden als het controle-orgaan voor alle voorgaande schakels, op alle aspecten, zijn wij bezig met een heel belangrijke staatkundige discussie.'

Lubbers geeft aan dat hij bepaald geen voorstander is van zo'n positie van de Eerste Kamer. Wel wijst hij erop dat een precieze scheiding tussen primair politieke aspecten en andere aspecten soms moeilijk is te maken.[33]

Met zijn betoog zet Lubbers de gedachtewisseling op scherp. Dit leidt enkele weken later tot een interpellatiedebat, een zeldzame gebeurtenis in de Eerste Kamer. Fractievoorzitter Schuurman (RPF) vraagt deze interpellatie aan om ten principale verder te kunnen spreken over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. In

rol en op zijn waarneming dat de zittende coalitie via partijpolitieke lijnen een grote invloed heeft op de controlerende rol. (E.T.C. Knippenberg, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*. Den Haag, 2002, blz. 182-183). Hij gaat daarin voorbij aan het, ook door hem onderschreven, feit dat ook de Eerste Kamer een politiek orgaan is dat uiteindelijk op politieke gronden een eindafweging zal maken.

[33] Hand. I 1989-1990, blz. 277-357 (Algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1990, 23-24 januari 1990).

het debat dat volgt worden rol en positie van de Eerste Kamer en die van het kabinet daarbij verder verduidelijkt.

Lubbers begint met aan te geven 'dat de Eerste Kamer uiteindelijk een politiek college is met alle prudentie en discretie die daar nog bijkomt, maar dat dit ook betekent dat er een politieke vraag aan de orde kan komen voor de minister en het kabinet.' Voorts constateert hij dat er geen verschil van mening over bestaat dat de Eerste Kamer zich vooral richt op toetsing aan de Grondwet, de rechtszekerheid en consistente rechtssystematiek, toegespitst op algemene rechtsbeginselen, zoals door Schuurman in diens eerdere bijdrage al was aangegeven. 'Politieke overwegingen zullen bij dit alles een rol spelen, maar mogen niet prevaleren.' Hij voegt daaraan toe: 'Het toetsen van rechtsbeginselen is veel meer dan een puur politieke afweging. Dat is zeker één van de redenen waarom de portefeuillekwestie in dit huis niet te snel gesteld kan, mag en moet worden.' In het vervolg op de vragen van Schuurman onderschrijft Lubbers dat de Eerste Kamer een 'eigen politieke bevoegdheid' heeft. Hij wijst er daarbij op dat ook het kabinet een eigen verantwoordelijkheid heeft: 'Ook het kabinet moet steeds afwegen of het een bepaalde uitkomst in overeenstemming kan brengen met zijn verantwoordelijkheid als regering. Ook voor de regering kan gelden dat de mogelijkheid om (…) een eigen politieke bevoegdheid uit te oefenen (…) in bepaalde omstandigheden kan worden tot een politieke plicht om zulks te doen.' Juist het feit dat de Eerste Kamer uiteindelijk een politiek college is, betekent 'dat ook de regering wel eens kan komen te staan voor een politiek oordeel en een politiek optreden en eventueel het inzetten van politieke instrumenten, daarop gericht. Uit het één vloeit het ander voort.'

Op de eigen verantwoordelijkheid van de regering gaat hij later verder in en wijst op het verschil tussen de positie van de Eerste Kamer met haar eigen verantwoordelijkheid en de positie van het kabinet dat in deze Kamer een wetsvoorstel verdedigt: 'Het betrokken lid van het kabinet verdedigt een wetsvoorstel inclusief de wijzigingen die in het proces van advisering door externe adviesorganen en de Raad van State en de behandeling door de Tweede Kamer zijn aangebracht. Eigenlijk zou je kunnen zeggen, dat de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aan de regering een inspanningsverplichting jegens de Kamer oplegt, te bewerkstelligen dat ook de laatste schakel in de grondwettelijke wetgevingsprocedure instemt met het wetsvoorstel. Dat laat onverlet de vrijheid en verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer. De regering is echter gehouden te verdedigen. Zij begint niet vrijuit, niet met een schone lei.'

De bovenstaande weergave van de rol en positie van de Eerste Kamer wordt in het debat vrijwel kamerbreed onderschreven als de actuele stand van het staatsrecht.[34]

[34] Hand. I 1989-1990, blz. 450-468 (interpellatie-Schuurman over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, 20 februari 1990).

Kabinetscrisis vanwege de Eerste Kamer

Tegen de hier geschetste achtergrond lijkt het in de rede te liggen dat een vertrouwensbreuk zich niet vaak in de Eerste Kamer zal voordoen. Toch is dit niet onmogelijk en de geschiedenis laat ook hier voorbeelden zien.

De eerste maal dat zich een dergelijke breuk voordeed was in 1907. Een zeer moeizame behandeling van de begroting van het departement van Oorlog in de Tweede Kamer leidde eind december 1906 in 'de nacht van (minister) Staal' net niet tot een verwerping. In de daaropvolgende begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer in februari 1907 stelde het kabinet vervolgens de kabinetskwestie. De Eerste Kamer verwierp de begroting toch en het kabinet De Meester bood zijn ontslag aan. Overigens had deze crisis uiteindelijk een beperkt politiek gevolg. Toen bleek dat er geen ander kabinet kon worden gevormd, was het kabinet De Meester alsnog bereid om door te gaan, zij het met een andere minister van Oorlog.[35] De crisis van februari 1907 is de enige daadwerkelijke kabinetscrisis waarbij een vertrouwensbreuk met de Eerste Kamer centraal stond.

De tweede keer dat een kabinet aftrad naar aanleiding van de stemverhouding in de Eerste Kamer was in 1999 na 'de nacht van Wiegel'. Hier was echter geen sprake van een echte vertrouwensbreuk tussen Eerste Kamer en kabinet. Het kabinet verloor namelijk niet het vertrouwen van de meerderheid. De aanleiding voor het kabinet om zijn ontslag aan te bieden was gelegen in de verwerping bij de tweede lezing van het grondwetsvoorstel tot invoering van een referendum. Het voorstel kwam één stem tekort voor de noodzakelijke tweederde meerderheid en werd daarmee verworpen. Deze uitslag werd mede bepaald doordat het lid van de VVD-fractie Wiegel tegen het voorstel stemde. De kleinste coalitiepartner, D66, achtte de uitslag een principiële uitspraak die de kern van de coalitiesamenwerking raakte en gaf te kennen niet meer verder te willen. Het voltallige kabinet bood daarop zijn ontslag aan. In de derde termijn van het debat werd door minister-president Kok deze mogelijkheid al duidelijk in het vooruitzicht gesteld: '… Ik heb er wel behoefte aan om als eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel en niet in de laatste plaats ook vanuit mijn verantwoordelijkheid als minister-president, in uw Kamer met klem te wijzen op de vitale plaats die dit grondwetsvoorstel innam en inneemt binnen de programmatische grondslag van het vorige en het huidige kabinet en meer in het bijzonder op het zwaarwegende belang dat de regering hecht aan aanvaarding van dit voorstel.' Met zijn aanwezigheid wil Kok geen afbreuk doen aan 'de eigen en onvervreemdbare verantwoordelijkheid van ieder van de leden.' Hij maakt zijn opmerkingen:

[35] Ook in die samenstelling was het kabinet echter niet stabiel. Het trad definitief af nadat in december 1907 de oorlogsbegroting voor het volgende jaar werd verworpen, dit keer door de Tweede Kamer. Zie voor het geheel: N. Japikse, *Staatkundige geschiedenis van Nederland van 1887-1917*. Leiden, 1918, blz. 292-303; P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 196.

> Juist om het mogelijk te maken dat door elk van de leden van uw Kamer voluit inhoud wordt gegeven aan die verantwoordelijkheid, (…) acht ik het mijn recht en ook mijn plicht namens de regering het intrinsieke gewicht van het voorstel te onderstrepen en er met klem op te wijzen dat voor het verwerven van een meerderheid van tweederde geen enkele stem van één der leden van de fracties van VVD, PVDA en D66 kan worden gemist. (…) Ik doe daarom een dringend beroep op de leden van de Eerste Kamer en in het bijzonder op de leden van de genoemde fracties – ook op hen aan wie nog twijfel knaagt, wellicht zelfs ernstige twijfel – om hun steun aan het kabinetsvoorstel niet te onthouden.

Vier van de vijf twijfelende leden van de VVD-fractie besloten daarop dat zij 'in de politieke context van dit moment' het wetsvoorstel zouden steunen. Eén lid van de fractie bleef bij zijn principiële verzet. Het wetsvoorstel werd vervolgens met 49 stemmen voor en 26 tegen verworpen.[36] Na een kabinetsformatie onder begeleiding van informateur Tjeenk Willink werden de verhoudingen weer hersteld. Het kabinet Kok II trok zijn ontslagaanvrage in en kon doorgaan.[37]

Het gebruik van het machtswoord in de Eerste Kamer

Zoals aangegeven is een kabinetscrisis naar aanleiding van een vertrouwensbreuk met de Eerste Kamer een zeldzaamheid. Van het stellen van de vertrouwenskwestie in de Eerste Kamer zijn meer voorbeelden. Zo werd in 1949 de vertrouwenskwestie gesteld toen het ernaar uitzag dat de Eerste Kamer de grenscorrectieverdragen met Duitsland niet zou aanvaarden.[38] Opmerkelijk was het stellen van de vertrouwenskwestie in december 1989. Eén van de regeringspartijen dreigde een wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) niet te zullen steunen, die door het net aangetreden kabinet Lubbers III als essentieel werd beschouwd. Alleen onder dreiging van het machtswoord van het kabinet werd het voorstel vervolgens aangenomen. Minister-president Lubbers verdedigde het gebruik van dit machtswoord tijdens de volgende algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer. Het ging om een bijzonder geval, 'omdat het (…) de facto reparatiewetgeving was rond de wetsvoorstellen-Oort. Het ging hier om een belangrijk wetgevingscomplex, dat in de Tweede Kamer en hier is behandeld en waarbij (…) de regering tot de conclusie was gekomen een forse steek te hebben laten vallen. Die conclusie werd reeds getrokken in het demissionaire kabinet (...)' Hij achtte relevant dat door twee opeenvolgende kabinetten en nog wel van verschillende politieke samenstel-

[36] Hand. I 1998-1999, blz. 1404-1407 (wetsvoorstel tweede lezing correctief wetgevingsreferendum, 18 mei 1999).

[37] Hand. II 1998-1999, 26 540, nr. 2 (brief van informateur Tjeenk Willink, 7 juni 1999) en Hand. II 1998-1999, blz. 4948-4983 (debat over de afronding van de kabinetsformatie, 8 juni 1999).

[38] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 344.

ling, toen dezelfde conclusie werd getrokken dat hier zeer ernstige schade dreigde. In zo'n situatie 'kan een kabinet, als een zaak zeer ernstig is en in zijn ogen van groot belang, niet wegstappen uit zijn verantwoordelijkheid. Het heeft dan toch een eigen verantwoordelijkheid.'[39]

In 1991 werd het machtswoord opnieuw ingezet, omdat de CDA-fractie in de Eerste Kamer niet wilde instemmen met de verhoging van het huurwaardeforfait. Zie hiervoor onderstaande casus.

CASUS

Het machtswoord in de Eerste Kamer

In de derde termijn van de behandeling van het voorstel tot verhoging van het huurwaardeforfait verschijnt minister-president Lubbers om het woord te voeren. Na een gedetailleerde inhoudelijke verdediging met de toezegging om een door de Kamer gewenste wetswijziging te bevorderen, zegt Lubbers: 'Ik zou het zo willen zeggen: ik sta hier niet voor niets (…) Ik zou willen vragen om hier nog één keer een zakelijke afweging te maken of toch niet in rede gezegd kan worden dat met deze methode, zoals ik nader heb toegelicht en met de toezeggingen die ik gedaan heb, het gelijkheidsbeginsel recht gedaan wordt. Indien ons zou blijken, na dat beraad dat wij op prijs zouden stellen, dat het toch anders gezien wordt – en ieder is natuurlijk vrij om dat anders te zien – dan wil ik voor dat moment al gezegd hebben dat ik dan behoefte heb aan een kort politiek beraad.' Fractievoorzitter Kaland (CDA) laat zich in de vierde termijn echter nog niet overtuigen. Lubbers reageert: 'Als de SER ons een aantal jaren geleden unaniem op dit spoor zet en wij volgen dat tot op de dag van vandaag, dan heb ik geen vrijheid (…) om inbreuk te maken op dat politieke uitgangspunt. De één noemt het rechtvaardigheid, de ander noemt het publieke gerechtigheid. Maar ik weet dit: waar de samenhang in de politiek gaat ontbreken, komt het volk om en ik neem dat niet voor mijn verantwoording!' In de vijfde termijn licht Lubbers zijn woorden toe in antwoord op een vraag van de fractievoorzitter van D66, Vis: 'Het betekent precies wat ik gezegd heb. In meer praktische termen betekent het dat, indien het wetsontwerp verworpen zal worden, ik de ministerraad bijeen zal roepen en hen zal voorstellen daaruit de politieke consequenties te trekken.' In de zesde termijn geeft Kaland zijn politieke conclusie: 'Niettemin heeft het (de uiteenzetting van de minister-president) in de houding van de fractie op zichzelf geen verandering gebracht. Ik denk ook dat dat niet kan.' Hij vervolgt over de verdere woorden van de minister-president: 'Wij moeten dit toch uitleggen als een 'onaanvaardbaar' van de zijde van het kabinet. Ik heb al eens eerder gezegd dat ik zo'n opstelling van het kabinet in wezen betreur. (…) Mijn fractie ziet de dreiging die toch in dit conflict tussen Kamer en minister-president aanwezig is, een conflict dat kan eindigen met een kabinetscrisis. Daar-

[39] Hand. I 1989-1990, blz. 313 (Algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1990, 24 januari 1990).

voor wenst mijn fractie geen verantwoordelijkheid te dragen.' Het wetsvoorstel wordt vervolgens met de unanieme steun van de CDA-fractie aangenomen.[40]

De Eerste Kamer en het vertrouwen in individuele ministers

De vertrouwensvraag in de Eerste Kamer doet zich natuurlijk ook voor in de relatie met individuele ministers. Ook hier is het aantal gevallen waarbij het vertrouwen werd opgezegd, beperkt. Voorbeeld is het aftreden van minister van Buitenlandse Zaken Van Karnebeek in 1927 naar aanleiding van de verwerping van het ontwerpverdrag met België over de Schelde en over een verbinding over water van Antwerpen met de Rijn.[41] Staatssecretaris Kranenburg trad in 1958 af naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer over de zogenaamde Helmenaffaire.[42]

4.5 Vertrouwen in wie?

De parlementaire vertrouwensregel betreft de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en het kabinet. De volksvertegenwoordiging moet – een minimaal – vertrouwen hebben in het kabinet. Dat vertrouwen betreft zowel het collectief: het kabinet als geheel, alsook de individuele ministers en staatssecretarissen. Zoals aangegeven kan daarbij de mate van het vertrouwen verschillen, zowel bij degenen die het vertrouwen moeten hebben, de leden van de volksvertegenwoordiging, als bij degenen in wie er vertrouwen moet zijn, de ministers en staatssecretarissen. In eerste instantie is het aan de Kamer om bij een vertrouwensbreuk aan te geven in wie het vertrouwen is verloren. Dat kan het kabinet als zodanig zijn, maar ook één of meer bewindspersonen. Het staat een kabinet echter altijd vrij om het lot van het hele kabinet aan een zaak te verbinden, ook al heeft de Kamer slechts de vertrouwensrelatie met een bepaalde bewindspersoon op het oog. Zo'n verbreding van de vertrouwensvraag kan natuurlijk consequenties hebben voor de opstelling van de Kamer. Het wegsturen van een individuele bewindspersoon is tenslotte iets anders dan het riskeren of forceren van een kabinetscrisis. Zie onder meer de voorbeelden die zijn genoemd in de vorige paragraaf. Een dergelijke situatie deed zich ook voor in 1988. Nadat in de paspoortaffaire al twee bewindspersonen, staatssecretaris Van der Linden en minister Van Eekelen, het veld hadden moeten ruimen, kwam ook minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek onder vuur te liggen. Minister-president Lubbers liet blijken dat dat voor het kabinet als geheel een stap te ver zou zijn.[43] Minister Van den Broek kon uiteindelijk blijven.

[40] Hand. I 1990-1991, blz. 1368-1374 (debat over de verhoging van het huurwaardeforfait, 2 juli 1991).

[41] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 252-253.

[42] Zie hierover hoofdstuk 12.

[43] Minister-president Lubbers verklaarde bij die gelegenheid dat hij bereid was : '*politieke consequenties te trekken en zonodig daartoe de ministerraad bijeen te roepen*.' Hand. II 1988-1989, blz. 142 (debat over het paspoortproject, 22 september 1988).

De eigen verantwoordelijkheid van kabinet en ministers

Een minister is geen marionet. Hij heeft ook zelf een beoordelingsvrijheid inzake de sfeer van vertrouwen waarin hij werkt en wil werken. De keerzijde van de vertrouwensregel is dat er ook voor de minister een werkbare relatie met de volksvertegenwoordiging moet zijn. Niet iedereen wil werken in een situatie die wel wordt omschreven met prozaïsche termen als 'aangeschoten wild', 'oranje licht', of 'bungelen'. Ook wanneer de Kamer niet (uitdrukkelijk) het vertrouwen opzegt, kan de betrokken bewindspersoon, of het kabinet als geheel oordelen dat er een situatie is ontstaan waarin er sprake is van onvoldoende vertrouwen en daaraan de consequentie van ontslag verbinden. De terminologie 'de eigen verantwoordelijkheid nemen' geeft dat goed aan. In dat geval trekt een minister zelf consequenties uit een opstelling van de Kamer, terwijl de Kamer niet expliciet aangeeft zover te willen gaan.

De wens om een minimum aan steun van de Kamer te hebben, kan door het kabinet of een minister ook duidelijk worden gemaakt door aan te geven dat het verwerpen van een voorstel onaanvaardbaar is. Hierin kan een verscholen motie van vertrouwen worden gezien. Verder dan dat gaat het vaststellen van het vertrouwen echter niet. In het Nederlandse staatsrechtelijke bestel wordt geen motie van vertrouwen geduld. Dat ondervond minister-president Colijn in 1935, toen hij na een moeizaam verlopen debat over een bezuinigingswetsvoorstel tot verlaging van de rijksuitgaven een uitdrukkelijke kameruitspraak verlangde waarin zou worden aangegeven dat het kabinet nog het vertrouwen van de Kamer had. De Kamer weigerde een dergelijke uitspraak te doen. Het tweede kabinet Colijn trad daarop af.[44] Zestig jaar later gaf de Kamer aan nog steeds op deze lijn te zitten. Zoals eerder aangegeven, vroeg minister van Justitie Sorgdrager in een moeizaam debat over de afvloeiingsregeling voor procureur-generaal Van Randwijck om een uitdrukkelijke kameruitspraak, nadat de gezamenlijke coalitiepartijen een motie hadden ingediend waarbij het optreden rond het ontslag werd veroordeeld. De Kamer weigerde ook bij die gelegenheid het gevraagde positieve vertrouwen uit te spreken onder verwijzing naar de negatieve vertrouwensregel. De minister legde zich neer bij de verzekering dat de motie uitsluitend betrekking had op het optreden in het onderhavige geval en dat het niet een oordeel over het algemene optreden van de minister betrof.[45]

Een voorbeeld is ook staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Linschoten in 1996. Ook hij overvroeg, maar verbond aan de weigering om hem tegemoet te komen de uiterste consequentie. Hij trad af nadat hij de conclusies van het rapport inzake het College Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) niet

[44] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 273; G. Puchinger, *Ontmoetingen met Nederlandse politici*. Zutphen, 1981, blz. 133-139; C. Fasseur, *Wilhelmina, krijgshaftig in een vormeloze jas*. Amersfoort, 2001, blz. 185-186.

[45] Zie hierover uitgebreider de casus over procureur-generaal Van Randwijck eerder in dit hoofdstuk.

volledig wilde onderschrijven en hij de verzekering wilde van de coalitiepartijen dat zijn geloofwaardigheid op geen enkele wijze ter discussie zou staan. Na een schorsing en politiek overleg verklaarde Linschoten als volgt:

> Ik heb aan het eind van mijn bijdrage aan dit debat in eerste termijn aangegeven dat ik van mening ben dat er geen millimeter twijfel kan blijven bestaan aan mijn geloofwaardigheid. Dat heeft te maken met mijn opvatting over de wijze waarop politiek moet worden bedreven. Ik vind dat je op dat punt onvoorwaardelijk moet kunnen uitgaan van vertrouwen van regeringsfracties, omdat anders het functioneren bij dossiers die ook in politieke zin tamelijk ingewikkeld zijn, compleet onmogelijk is. Nadat ik deze opmerking had gemaakt, heeft er een politieke consultatie plaatsgevonden. Daarbij heb ik moeten constateren dat de vraag die ik had gesteld, door de fractievoorzitters van de Partij van de Arbeid en van D66 niet ongeclausuleerd met 'ja' kon worden beantwoord. Ik trek daaruit de consequenties en zal Hare Majesteit de Koningin vragen, mij ontslag te verlenen.[46]

4.6 Het regeerakkoord, ondersteuning van het vertrouwen[47]

De geschiedenis van politieke afspraken als basis voor een kabinet gaat terug tot 1918. In het districtenstelsel (tot 1918) stond de persoon van de politicus voorop. Door stembusafspraken voorafgaand aan de verkiezingen probeerde men de meerderheid in een district te behalen. Daardoor was na de verkiezingen snel duidelijk wie gezamenlijk een kabinet konden vormen. Met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging nam de betekenis van partijprogramma's toe. Het realiseren van de eigen programmapunten kwam meer op de voorgrond te staan om zo beter door de kiezer te worden herkend. Daar ligt ook de oorsprong van het maken van politieke afspraken als basis voor de vorming van een nieuw kabinet. In 1918 werd voor het eerst een kort document met een aantal hoofdpunten opgesteld als basis voor het kabinet Ruys de Beerenbrouck I (1918-1922).[48] In 1922 kreeg het kabinet Ruys de Beerenbrouck II (1922-1925) kritiek op een nieuw akkoord tussen de drie coalitiepartijen. Daardoor zouden de ministers slechts zetbazen zijn. Het feit dat het akkoord geheim werd gehouden, zal het onbehagen hebben versterkt.[49]

---

[46] Hand. II 1995-1996, blz. 6689 (CTSV-debat, 27 juni 1996).

[47] Zie uitgebreid over dit onderwerp: P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprograms*. Nijmegen, 1988.

[48] P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland*. Assen, 1968, deel II, blz. 32-33; R.F.M. Lubbers, 'Over C.J.M. Ruys de Beerenbrouck', in: *Erflaters van de twintigste eeuw*. Amsterdam, 1991, blz. 221-224.

[49] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 238; P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland*. Assen, 1968 deel I, blz. 30 en 60; deel II, blz. 35-38.

Het gebruik ten aanzien van de politieke afspraken verschilt in de loop van de tijd. Soms was het een afspraak tussen de kandidaat-ministers, soms een afspraak tussen de coalitiefracties in de Tweede Kamer. Ook niet bij elk kabinet werden politieke afspraken vastgelegd. Soms was de afstand tussen kabinet en Tweede Kamer weer groter en dan weer beperkter. Zijlstra schrijft in zijn memoires dat de fractievoorzitter van de ARP in de Tweede Kamer, Schouten, in 1952 zeer bewust afstand hield tot Zijlstra als minister van Economische Zaken, omdat een andere houding zich niet verdroeg met de verhouding tussen parlement en minister.[50]

Sinds een aantal decennia is de betekenis van het regeerakkoord toegenomen. Inmiddels wordt vrij algemeen aanvaard dat het wenselijk en eigenlijk ook noodzakelijk is om aan het begin van een kabinetsperiode een aantal politieke afspraken te maken en vast te leggen. De discussie richt zich vooral op de vraag naar de omvang en de mate van gedetailleerdheid van de afspraken. Bij het oordelen hierover passen de relativerende woorden van minister-president Kok: 'Ik meen echt dat de gehechtheid aan regeerakkoorden over het algemeen toeneemt naarmate men dichterbij het eventueel vormen van een kabinet staat.'[51]

Het proces van onderhandeling om tot een regeerakkoord te komen heeft in zichzelf ook al een bijzondere waarde. Een kabinetsformatie is een bewezen middel om partijen al pratend en schrijvend bij elkaar te brengen, de eventuele wonden die in de verkiezingscampagne zijn geslagen te helen en zo een basis voor samenwerking in coalitieverband te leggen. Dit geldt zeker voor partijen die enige tijd niet met elkaar hebben samengewerkt of oppositie tegen elkaar hebben gevoerd. Ook bij het voortzetten van een coalitie voor een nieuwe kabinetsperiode heeft het opstellen van een regeerakkoord zijn nut. De krachtsverhoudingen zullen immers zelden precies gelijk zijn gebleven en er zullen nieuwe onderwerpen op de politieke agenda zijn gekomen. Een coalitie is nooit meer dan een huwelijk voor beperkte tijd met een maximum van vier jaar. Huwelijkse voorwaarden in de vorm van een regeerakkoord of regeerprogramma zijn daarbij geen verkeerde voorzorg. Herijking voorafgaand aan elke nieuwe periode evenmin.

Een belangrijke functie van het regeerakkoord is gelegen in het bij elkaar brengen van de coalitiepartners. Toch is het niet zo dat het regeerakkoord met het tot stand komen ervan en van het daarop gebaseerde kabinet alweer is uitgewerkt. Gevolg van een regeerakkoord is dat de ruimte voor zowel het kabinet als de meerderheid van de Tweede Kamer wordt ingeperkt.[52] In een turbulente wereld zijn afspraken die enige houvast geven in een samenwerkingsverband geen ongeoorloofde actie en vaak ook geen overbodige luxe. Dit geldt zeker in een tijd waarin de incidentele situatie vaak toch al meer aandacht krijgt dan de algemene ontwikkeling, waardoor het incident meer beeldbepalend wordt dan de algemene bredere afwegingen die noodzakelijk zijn. Juist de samenhang wordt in een

[50] J. Zijlstra, *Per slot van rekening. Memoires*. Amsterdam, 1992, blz. 37-38.

[51] Hand. II 2000-2001, blz. 585 (begroting Algemene Zaken, 5 oktober 2000).

[52] H.J.L. Vonhoff, *Duiken of stenen vangen. Aspecten van bestuurlijke verantwoordelijkheid.* Den Haag, 2000 (afscheidscollege Erasmus Universiteit Rotterdam), blz. 12.

regeerakkoord neergelegd. Die samenhang is de uitdrukking van de politieke afwegingen die de betrokken fracties bij de onderhandelingen hebben gemaakt. Een regeerakkoord vormt alleen in die samenhang de basis en het politieke draagvlak van een coalitie. Daarom kan in een regeerakkoord niet iedere alinea op zichzelf worden beoordeeld vanuit de vraag of daarmee voor een vraagstuk de ideale vorm is gevonden, zoals minister-president Lubbers terecht aangaf.[53]

Een regeerakkoord is geen last, maar kan dat wel worden. Dat geldt bijvoorbeeld indien de verhoudingen tussen regering en parlement onvoldoende in het oog worden gehouden. Een regeerakkoord moet niet leiden tot een situatie dat er slechts eenmaal in de vier jaar wordt nagedacht en dat gewijzigde omstandigheden niet meer in ogenschouw worden genomen. Een regeerakkoord dat te gedetailleerd is en dat geen afwegingsruimte laat voor ministers, zou hen tot zetbazen en blinde uitvoerders kunnen maken van een op één moment in beslotenheid en afzondering tot stand gekomen akkoord. Duidelijk maken wat een coalitie beweegt, welke ambities men heeft en hoe zal worden omgegaan met bepaalde ontwikkelingen, is echter een nuttige bijdrage aan het politieke bedrijf.

Soms heeft een regeerakkoord ook het karakter van georganiseerd wantrouwen. Het maakt het mogelijk samen te werken ook al zijn er grote verschillen. Het geeft de afspraken tussen fracties weer die de basis en de voorwaarde zijn op grond waarvan zij het kabinet willen steunen. In die zin is een regeerakkoord een vorm van ex ante sturing door (een deel van) de Tweede Kamer.[54] Van der Grinten spreekt over een gentlemen's agreement om daarmee de binding voor de fracties aan te geven. Het zijn van regeringspartij brengt rechten en verplichtingen met zich. Dat betekent in de praktijk geven en nemen. Dat geldt zowel voor de verhouding tussen het kabinet en de coalitiefracties als tussen de coalitiefracties onderling.[55] Als uitdrukking van de binding pleegt een regeerakkoord uitdrukkelijk door de fracties te worden besproken en geven de fracties schriftelijk aan of zij ermee instemmen. Daarmee is het regeerakkoord ook vooral een instrument in handen van de coalitiefracties. In de regeringsverklaring van het kabinet Lubbers II werd dit heel duidelijk gezegd: 'Het regeerakkoord is een akkoord tussen coalitiepartners en het kan dus slechts veranderd worden bij overeenstemming tussen de coalitiegenoten.'[56] Voor het kabinet is het vooral een gegeven, een kader waarbinnen het op een redelijke mate van vertrouwen van de coalitiefracties mag rekenen.[57] Als dat kader voldoende ruimte biedt voor het kabinet om verantwoorde afwegingen te maken en om in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden, dan

[53] Hand. I 1989-1990, blz. 355 (Algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1990, 24 januari 1990).

[54] P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, 2002, blz. 120.

[55] W.C.L. van der Grinten, 'Wenselijkheid en functie van het regeerakkoord', in: J.N.J. van der Broek, K. Groenveld en J.A de Hoog, *Democratie; scheiding der machten*. 's-Gravenhage 1987, blz. 99-105.

[56] Hand. II 1985-1986, blz. 5313 (regeringsverklaring kabinet Lubbers II, 30 juli 1986,).

[57] Zie bijvoorbeeld: Hand. II 1985-1986, blz. 5398 (debat regeringsverklaring kabinet Lubbers II, 30 juli 1986).

is op een zinvolle manier invulling gegeven aan de onderscheiden verantwoordelijkheden.

De Eerste Kamer en het regeerakkoord

Het regeerakkoord is een politieke afspraak tussen de coalitiefracties in de Tweede Kamer die voor hen als basis dient voor het steunen van het kabinet. Bij de opstelling daarvan plegen de gelijkgezinde fracties uit de Eerste Kamer niet te worden betrokken. In ieder geval wordt het regeerakkoord niet uitdrukkelijk door die fracties onderschreven. Een vastgelegde binding is er dus ook niet. Toch is er wel een andersoortige, meer algemene binding. Die komt voort uit de verhouding tussen de beide Kamers. Zoals eerder aangegeven ligt het politieke primaat bij de Tweede Kamer. Dit heeft ook gevolgen voor de opstelling van de gelijkgezinde fracties in de Eerste Kamer in situaties waarbij afspraken uit het regeerakkoord een rol spelen. Het is duidelijk dat ook hier een spanning tussen het primaat van de Tweede Kamer en de inhoudelijke beoordeling aan de orde kan zijn. De praktijk geeft daarvan ook diverse voorbeelden. Het meest aandachttrekkende was de opstelling van een lid van de VVD-fractie ten aanzien van het voorstel tot invoering van een referendum in 1999.[58] Naar aanleiding van de beroering in de Eerste Kamer over het expliciete beroep van de regering op de afspraken in het regeerakkoord, diende het lid Schuurman een motie in met het volgende dictum: '…spreekt opnieuw uit, dat het, gezien de eigen plaats en taak van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, ongewenst is dat Eerste Kamer-leden aan regeerakkoorden worden gebonden.'[59] Twee weken later trok Schuurman de motie in met de constatering dat uit de verschillende reacties op de motie inmiddels was gebleken dat ook de coalitiepartners in de Eerste Kamer het met de strekking van de motie eens waren.[60] Een ander voorbeeld van de rol van de Eerste Kamer en het regeerakkoord geeft de behandeling van de voorstellen voor gemeentelijke herindeling van Twente en de discussie over Twentestad. Onder druk van de Eerste Kamer wordt Twentestad uit het wetsvoorstel gehaald, hoewel dit op gespannen voet stond met de lijn in het regeerakkoord dat eerder ingediende voorstellen in principe zouden worden afgehandeld.[61]

De ministers en het regeerakkoord

Voor een kabinet is het regeerakkoord het politieke kader waarbinnen het zijn politieke ruimte heeft en waarbinnen het op een zekere mate van vertrouwen mag

[58] Zie voor een beschrijving hiervan eerder in dit hoofdstuk.

[59] Kamerstukken I 1998-1999, nr. 266 (motie Schuurman c.s., 15 juni 1999).

[60] Hand. I 1998-1999, blz. 1549 (stemmingen, 29 juni 1999).

[61] Hand. I 1999-2000, blz. 1143-1166 (debat wetsvoorstel gemeentelijke herindeling van Twente, 18 april 2000); Kamerstukken I 1999-2000, 26 353, nr. 177b (intrekking van het wetsvoorstel, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninksrijkrelaties, 10 mei 2000); Kamerstukken II 1999-2000, 27 096, nr. 1-3 (gewijzigd) wetsvoorstel gemeentelijke herindeling in een deel van Twente en memorie van toelichting, 8 mei 2000).

rekenen van de coalitiepartijen van de Tweede Kamer. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat ministers een eigen verantwoordelijkheid hebben, maar deze uitvoeren in een politiek bepaalde omgeving. Dat is de invalshoek van waaruit het regeerakkoord en het optreden van de ministers moet worden gezien. Ministers zijn gebonden aan de uitgangpunten en afspraken, maar zij zijn geen blinde uitvoerders. Dit betekent dat onderwerpen waarover in het regeerakkoord afspraken zijn gemaakt, in beginsel langs de lijn van die afspraken worden uitgevoerd. 'In beginsel' houdt in dat nieuwe omstandigheden tot een nieuwe afweging kunnen leiden. In zo'n geval zal soms apart overleg met de coalitiepartners nodig zijn om een aanvaring in de Kamer te vermijden. Soms kan dat zelfs tot een formele tussentijdse aanpassing van een regeerakkoord leiden. 'In beginsel' slaat echter ook op het meer principiële punt, dat afspraken in een regeerakkoord niet mogen afdoen aan de eigen verantwoordelijkheid van de regering om te zorgen voor goed bestuur en goede wet-en regelgeving. Mocht in de voorbereiding daarvan blijken dat de afspraken in het regeerakkoord op gespannen voet zouden komen te staan met die algemene eisen, dan kan de regering zich niet verschuilen achter die afspraken. Voor alle zaken waarover niets in het regeerakkoord is geregeld, bestaat geen politieke beperking voor het uitzetten van een nieuwe lijn, behoudens natuurlijk de algemene politieke context waarbinnen het kabinet functioneert.

4.7 De afgeleide vertrouwensregel: partijpolitieke koorden

Een partijpolitieke vertrouwensregel?

De vertrouwensregel betreft de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en de minister(s). Zoals eerder aangegeven gaat het daarbij om het algemene politieke oordeel van de (meerderheid van de) Kamer over één of meer ministers. Staatsrechtelijk is essentieel de vraag of een minister voldoende vertrouwen van de meerderheid van de Kamer heeft. Door wie die meerderheid wordt gevormd is vanuit staatsrechtelijke optiek niet van belang. Deze situatie van volstrekt dualisme lijkt in de Nederlandse context niet voorstelbaar. Slechts een extra-parlementair zakenkabinet zou een dergelijke benadering kunnen kiezen, maar zelfs zo'n kabinet zal behoefte hebben aan een minimum aan vaste basis in het parlement. Per onderwerp steeds met onzekere en wisselende meerderheden werken, zal niet een kabinet van voldoende stabiliteit opleveren. Een vorm van bestendige binding met een deel van de volksvertegenwoordiging wordt daarom als wenselijk en noodzakelijk gezien.

Nederland kent een lange praktijk van parlementaire coalitiekabinetten, dat wil zeggen kabinetten die steunen op een coalitie van partijen die in de Tweede Kamer de meerderheid heeft. Ministers plegen uit één van die partijen te worden gezocht en zullen met die partij derhalve een bijzondere verwantschap voelen. Die bijzondere verwantschap leidt ertoe dat een minister naast het algemene vertrouwen van

de meerderheid van de Kamer, ook het vertrouwen van zijn verwante Kamerfractie moet hebben. Er zou hier gesproken kunnen worden van een afgeleide vertrouwensregel, of van een partijpolitieke vertrouwensregel.

De parlementaire geschiedenis laat verschillende voorbeelden van deze regel zien. Zo trad minister van Overzeese Gebiedsdelen Sassen in 1949 af in verband met een verschil van mening met zijn geestverwante fractie over het Indonesië-beleid.[62] In 1951 leidde deze regel zelfs tot een kabinetscrisis. Fractievoorzitter van de VVD Oud diende een motie in die inging tegen het beleid van de geestverwante minister van Buitenlandse Zaken Stikker. Hoewel de motie werd verworpen, trad Stikker af wegens gebrek aan vertrouwen bij zijn geestverwante fractie. Het kabinet bood daarop zijn ontslag aan wegens het ontvallen van de politieke basis aan het kabinet. Na een aantal weken werd het kabinet weer hersteld. Stikker bleef aan als minister.[63]

Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwsubsidies in 1986 schreef de toenmalige CDA-fractievoorzitter De Vries aan minister-president Lubbers in een persoonlijke brief dat de eerstverantwoordelijke bewindsman ruimte voor de parlementaire enquête zou moeten bieden en zou moeten aftreden. Toen deze brief uitlekte en in de pers werd gepubliceerd, trad de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu Brokx af, omdat 'inmiddels (is) gebleken, dat de CDA-fractie in de Tweede Kamer het vertrouwen in mij heeft opgezegd.'[64]

Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Linden trad in 1988 af naar aanleiding van de parlementaire enquête paspoortproject. In de persoonlijke brief in verband met zijn ontslagverzoek zegt hij: 'Voornaamste reden echter om thans mijn ontslag te vragen is het feit dat ik de stellige indruk gekregen heb dat de vertrouwensbasis met de geestverwante fractie zodanig verminderd is, dat deze in politieke zin als onvoldoende moet worden beschouwd.'[65]

In 1993 trad staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ter Veld af wegens gebrek aan vertrouwen van de PVDA-fractie in de Tweede Kamer in haar politieke functioneren en haar beleid. PVDA-fractievoorzitter Wöltgens zei ter toelichting onder meer: '… dat in een langdurig proces een situatie was ontstaan,

[62] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 338.

[63] P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, 7e druk. Assen, 1979, blz. 344-347; J.L. Vonhoff, *Bewegend verleden. Een biografische visie op prof.mr. P.J. Oud.* Alphen aan den Rijn, 1969, blz. 115-128; A. Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis 1949-1958*. Amsterdam, 1986, blz. 75-117.

[64] Kamerstukken II 1986-1987, 19 623 nr. 13 (brief van het lid B. de Vries, 22 oktober 1986); Kamerstukken II 1986-1987, 19 623 nr. 14 (brief van de minister-president met afschrift van de brief van staatssecretaris Brokx over zijn ontslagaanvrage, 23 oktober 1986); Hand. II 1986-1987, blz. 767-805 (debat over het ontslag van de staatssecretaris van VROM, 23 oktober 1986).

[65] Kamerstukken II 1987-1988, 20 559, nr. 17 (brief van de minister-president over het ontslag van staatssecretaris Van der Linden, 9 september 1988).

waarvan je zou moeten constateren dat de basis aan de vertrouwensrelatie, zoals die tussen een staatssecretaris van de PVDA en de PVDA-fractie zou moeten bestaan – een redelijke en ook werkbare situatie – geleidelijkaan ontvallen was.'[66]

In 't Veld die de daardoor opengevallen plaats in het kabinet moest opvullen als staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen[67], werd door zijn partij binnengehaald als een 'kwaliteitsimpuls' vanwege zijn grote ervaring op het gebied van de relatie tussen universiteit en maatschappij. Toen er te veel publiciteit ontstond over zijn commerciële nevenactiviteiten uit de tijd dat hij hoogleraar was, werd enkele dagen later om juist diezelfde reden bij monde van zijn minister en partijgenoot Ritzen na een 'risicoanalyse' het vertrouwen van de PVDA in hem opgezegd.[68]

❧

CASUS

Aftreden minister Van Eekelen

Wat de doorslag heeft gegeven in een besluit om af te treden wordt niet altijd precies aangegeven. Tussen de regels door valt echter vaak veel op te maken.

Op 6 september 1988 legt minister van Defensie Van Eekelen in de Tweede Kamer een verklaring af naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie paspoortproject.[69] Hij kondigt daarin zijn aftreden aan. Als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken was hij in de vorige kabinetsperiode onder meer verantwoordelijk geweest voor het paspoortproject.

Reden voor zijn aftreden is gelegen in de conclusies van het rapport, hoewel hij er niet door overtuigd is. Hij stelt: 'Besluiten konden in redelijkheid zo worden genomen als zij zijn genomen.' En dat de keuzen '(…) op goede gronden zijn gemaakt en qua inhoud de toets der kritiek kunnen doorstaan.'

Er waren kennelijk andere factoren die hem ertoe brachten om toch af te treden. Van Eekelen zegt in zijn verklaring: 'Ik heb kennelijk velen in deze Kamer, onder wie mijn politieke vrienden, tot dusver niet kunnen overtuigen.' Daarom heeft hij zich: 'beraden op de betekenis daarvan voor mijn functioneren als minister van Defensie.' Zijn conclusie is: 'dat voortzetting van de discussie rondom mijn persoon, ook al heeft die betrekking op een vorige functie, niet in het belang van Defensie

[66] Interview in NOVA (Nederland 3, 4 juni 1993); zie ook Kamerstukken II 1992-1993, 23 191 nr. 1 (brief van de minister-president over het ontslag van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 4 juni 1993) en Hand. II 1992-1993, blz. 5419-5443 (debat naar aanleiding van het ontslag van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 8 juni 1993).

[67] Staatssecretaris Wallage was van O&W naar SZW overgegaan.

[68] Hand. II 1992-1993, blz. 5968-5973 (debat over het aftreden van staatssecretaris In 't Veld, 23 juni 1993). In de brief van de minister-president over het ontslag van staatssecretaris In 't Veld staat: '*De heer In 't Veld heeft ontslag gevraagd omdat gebleken is dat er onvoldoende vertrouwen is, met name van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, in zijn functioneren als Staatssecretaris.*' (Kamerstukken II 1992-1993, 23 212 nr. 2 (brief van de minister-president, 18 juni 1992).

[69] Hand. II 1987-1988, blz. 5589-5591 (verklaring van minister van Defensie Van Eekelen, 6 september 1988).

is.' Hij zegt daarbij: 'De afweging van die verantwoordelijkheid blijft een persoonlijke zaak. Die afweging heb ik dan ook persoonlijk gemaakt, waarbij ik nimmer enige koppeling met andere personen of andere onderwerpen heb aangebracht.'

In het debat dat later op die dag over het aftreden van Van Eekelen wordt gehouden, wordt geprobeerd verdere helderheid te krijgen van de fractieleider van de VVD, Voorhoeve. Voorhoeve geeft zijn kant van het verhaal:[70] 'Na lezing van het enquêterapport heb ik contact opgenomen met de heer Van Eekelen en met hem gesproken over hetgeen in dat rapport naar voren wordt gebracht over de periode waarin hij verantwoordelijkheid droeg voor het paspoortproject. Dit is ernstige kritiek. Ik heb hem, gezien de ernst van deze kritiek, gevraagd zich te beraden over de vraag of het voortduren van kritiek op aspecten van de zakelijke leiding die hij aan dit project heeft gegeven, maar die ook eerder in dit huis ter sprake is gekomen, hem niet ernstig gingen bemoeilijken in zijn functioneren als minister van Defensie. De minister heeft mij toen geantwoord, hierover te willen nadenken. Hij heeft hierover een aantal dagen nagedacht en mij toen gemeld dat hij inderdaad overwoog, zijn ambt neer te leggen.' Vervolgens levert Van Eekelen nog een bijdrage aan de kabinetsreactie op het rapport en neemt dan het definitieve besluit. 'Dit definitieve besluit heeft hij vanochtend genomen.'

Op een vervolgvraag van de fractieleider van D66, Van Mierlo, of het juist is dat de VVD-fractie het vertrouwen in Van Eekelen heeft opgezegd, antwoordt Voorhoeve: 'Ik heb in de afgelopen week, tijdens de gesprekken die ik met de heer Van Eekelen heb gehad, hem niet namens mijn fractie kunnen verzekeren van onvoorwaardelijk vertrouwen. Dat gegeven heeft de heer Van Eekelen meegewogen in het uiteindelijk door hem persoonlijk genomen besluit.' ❧

4.8 Conclusie: de vertrouwensregel, een veelzijdig controle-instrument

De regel dat een kabinet het vertrouwen moet hebben van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging is een essentieel onderdeel van een parlementair-democratisch stelsel. De parlementaire vertrouwensregel in Nederland is een negatieve vertrouwensregel. Dit hangt samen met de historisch gegroeide en actuele situatie dat er steeds een kabinet van politieke minderheden is en daarmee de noodzaak van coalities. Deze negatieve vertrouwensregel betekent dat parlementair vertrouwen in een kabinet of in een minister wordt verondersteld totdat het tegendeel blijkt. Hierdoor is er binnen het Nederlandse stelsel ruimte voor een breed scala van vormen van vertrouwen dat zich uitstrekt van uitdrukkelijk positief vertrouwen tot een minimale vorm van gedogen.

Het regeerakkoord is een middel ter ondersteuning van het vertrouwen. Het verschaft het kabinet richting en steun bij de onderwerpen die erin zijn geregeld.

[70] Hand. II 1987-1988, blz. 5618-5619 (debat over het aftreden van minister Van Eekelen, 6 september 1988).

Het is daarmee een kader waarbinnen het kabinet op een redelijke mate van vertrouwen van de coalitiefracties mag rekenen.

De parlementaire vertrouwensregel is een staatsrechtelijke regel. Het is het politieke oordeel van de meerderheid van de Kamer op een bepaald moment. Veelal zal dat oordeel de reactie zijn op het afleggen van verantwoording door het kabinet of door een individuele minister. De relatie met de afgelegde verantwoording kan daarbij heel breed zijn. Ook ervaringen uit eerdere momenten van verantwoording kunnen een rol spelen. Eveneens kan de algemene politieke beoordeling van het moment meespelen. Soms is er in het geheel geen relatie met het afleggen van verantwoording. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer er een situatie aan de orde is uit het privéleven van een minister, of uit een vorige niet-ministeriële functie.

Het politieke karakter blijkt ook uit het bestaan van een 'partijpolitieke vertrouwensregel'. Een minister moet in ieder geval het vertrouwen hebben van zijn geestverwante fractie in de Kamer. Heeft hij die vertrouwensbasis niet meer, dan moet hij wijken, anders komt de coalitie in gevaar. De vraag naar het vertrouwen van de meerderheid van de Kamer komt dan niet meer aan de orde.

De vertrouwensregel betreft het vertrouwen van de beide Kamers van de Staten-Generaal. Daarbij geldt dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt. Een kabinet wordt samengesteld tegen de achtergrond van de krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer moet zich bij de vertrouwensvraag derhalve terughoudend opstellen, maar het vertrouwen kan ook in de Eerste Kamer aan de orde komen. Ook de Eerste Kamer is immers een politiek orgaan.

Een kabinet of een minister kan ook zelfstandig de afweging maken of het parlementaire vertouwen nog voldoende is en daaraan zelfstandig consequenties verbinden.

De individuele ministeriële verantwoordelijkheid; de actuele situatie

Een parlementaire democratie kan alleen goed functioneren indien de volksvertegenwoordiging over voldoende informatie beschikt om haar controlefunctie waar te maken. Die controle richt zich op de ministers. De volksvertegenwoordiging controleert. De ministers worden gecontroleerd. De parlementaire democratie vereist dat ministers zich daarbij kwetsbaar opstellen. Kern van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat er iemand publieke verantwoordelijkheid draagt voor het overheidshandelen en daarover publieke verantwoording aflegt. Daarom zijn de ministers verantwoordelijk voor het verschaffen van informatie en daarom moeten zij over hun doen en hun laten verantwoording afleggen aan het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid bepaalt dus de relatie van de minister ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Door de volksvertegenwoordiging wordt steeds getoetst of er nog voldoende vertrouwen in de minister bestaat.[1]

5.1 Wat is verantwoordelijkheid?

De Raad van State beschrijft de ministeriële verantwoordelijkheid als volgt: 'Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de ministers – gezamenlijk of afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden.'[2] De regering of een minister is verantwoordelijk en legt in zijn functionele hoedanigheid verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. Ministeriële verantwoordelijkheid is het dragen van verantwoordelijkheid, alsmede het afleggen van verantwoording over die verantwoordelijkheid. Iemand draagt verantwoordelijkheid en moet daarover verantwoording afleggen. De ministeriële verantwoordelijkheid is een rechtsplicht die rust op de minister.

De kernvragen zijn hier: wat is de reikwijdte en de inhoud van de verantwoordelijkheid en waaruit bestaat de verantwoording?

[1] Zie daarvoor de vertrouwensregel waarop is ingegaan in het vorige hoofdstuk.

[2] Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII A (advies Raad van State, begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 september 1999).

Ratio: kwaliteit van bestuur

Ministeriële verantwoordelijkheid gaat over het handelen en nalaten van de rijksoverheid. Alleen door handelen of door nalaten kan de mens zijn omgeving (proberen te) beïnvloeden. Waar dat handelen of nalaten het algemeen belang raakt, gaat het de samenleving in haar geheel aan.

De ratio achter de ministeriële verantwoordelijkheid en de verantwoording is de zorg voor de kwaliteit[3] van het landsbestuur.[4] Het proces van verantwoording is in wezen toekomstgericht. Indien dit voor ogen wordt gehouden, is duidelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet primair richt op persoonlijke verwijtbaarheid van ministers. Het is immers in eerste instantie niet zo interessant *wie* iets goed of fout heeft gedaan, hoezeer de publieke aandacht zich veelal juist daarop richt. Het gaat erom dat het openbaar belang optimaal wordt behartigd en gediend. Het gaat erom fouten in dat kader te voorkomen of te herstellen.

Een ruime en een permanente verantwoordelijkheid

Het is vanzelfsprekend dat ministers hun taak niet alleen kunnen uitvoeren. Zij moeten daarbij gebruik maken van de hulp van anderen, soms in een directe arbeidsverhouding – het gaat dan vooral om ambtenaren –, soms in een minder permanente relatie. De wijze waarop zij zich laten ondersteunen doet echter niets af aan hun ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is onvervreemdbaar en permanent. Voor de wijze waarop ministers invulling geven aan die verantwoordelijkheid zijn zij uiteraard ook volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar. Het beperken van de verantwoordelijkheid tot datgene wat de minister zelf in het concrete geval zou hebben gedaan of geweten, dus tot waar hij zelf bij is betrokken, is een veel te enge begrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid.[5] Het zou het doel, namelijk het creëren van een aanspreekpunt voor datgene wat in het kader van het algemeen belang ertoe doet, ook niet dienen. Het beperken van de verantwoordelijkheid tot persoonlijke schuld of verwijtbaarheid zou bovendien een premie zijn op het niet willen weten van dingen die verkeerd (kunnen) gaan. Dat kan nooit de bedoeling zijn. Het creëren van een veelheid van andere verantwoordelijkheden en aanspreekpunten naast de minister is evenmin een oplossing. Alleen door een beperkt aantal verantwoordelijken te hebben, kan er effectief worden gecontroleerd. Te veel verantwoordelijken betekent

[3] 'Kwaliteit' wordt hier niet normatief bedoeld, maar als de meerderheidsopvatting zoals deze tot uitdrukking komt in de volksvertegenwoordiging.

[4] J.Th.J. van den Berg, *Verantwoorden of vertrekken*. Den Haag, 1999, blz. 28. Minister-president Kok formuleerde het zo: '*Het afleggen van die verantwoording staat primair in het kader van de kwaliteit van het bestuur. Door in het publieke debat verantwoording af te leggen over bestuursdaden wordt het bestuur getoetst en kan zonodig bijsturing plaatsvinden*.' Hand. I 1999-2000, blz. 543 (debat begroting ministerie van Algemene Zaken, 25 januari 2000).

[5] H.G. Warmelink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen', in: D.J. Elzinga (red.) *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle, 1994, blz. 107-110.

dat niemand meer verantwoordelijk is. Op dit onderwerp zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 13 over de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren.

Ministeriële verantwoordelijkheid: de zandloper in het staatsrecht

Met het oog op een effectieve parlementaire controle op het optreden van de rijksoverheid is een beperkt aantal personen, de ministers, verantwoordelijk gemaakt voor het behartigen en dienen van het algemeen belang en zijn zij daarvoor aanspreekbaar gemaakt voor de volksvertegenwoordiging. De ministeriële verantwoordelijkheid is in dit verband te vergelijken met een zandloper. De ministers vormen collectief en individueel het dunne deel van de zandloper. Zij vormen daarmee de poortwachter en het aanspreekpunt tussen de veelheid van het overheidshandelen aan de ene kant en de volksvertegenwoordiging als controleur aan de andere kant. Alleen zo kan de volksvertegenwoordiging een effectieve controle uitvoeren. De volksvertegenwoordiging kan immers niet zelfstandig de vele tienduizenden betrokkenen controleren en op hun functioneren aanspreken.[6] Dat zou niet tot een werkbaar controlesysteem leiden. Een beperkt aantal verantwoordelijken maakt dat wel mogelijk.

5.2 Ministeriële verantwoordelijkheid een fictie?

Omdat de ministeriële verantwoordelijkheid zich ook uitstrekt tot datgene wat de minister zelf niet heeft geweten en waarbij hij niet zelf direct betrokken is geweest, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid soms wel een fictie genoemd.[7] Zo'n kwalificatie is even onjuist als onproductief, tenzij men vrijwel elke vorm

[6] Over de verantwoordelijkheid voor ambtenaren en voor zelfstandige bestuursorganen wordt in de hoofdstukken 13 en 14 ingegaan.

[7] Zie bijvoorbeeld de discussie hierover in de Tweede Kamer ter gelegenheid van de algehele grondwetsherziening: Hand. II 1980-1981, blz. 2630 e.v. (debat 28 januari 1981; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 323 e.v.). De Commissie Deetman sprak ook over 'tenminste gedeeltelijk' een fictie (Rapport Bijzondere commissie vraagpunten 'Commissie Deetman'), Kamerstukken II, 1990-1991, 21 427, nr. 3 (herdruk), blz. 13; 16 november 1990. De door de Commissie Deetman ingestelde Commissie Scheltema concludeerde evenwel heel stellig 'dat de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid geen fictie is, maar levende staatkundige werkelijkheid.': *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid* (rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer ('Commissie Scheltema'), 1 juni 1993, blz. 18. Ook het Handboek van het Nederlandse staatsrecht is deze mening toegedaan: C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk, Deventer, 2006, blz. 515-517. Bij dit vraagstuk zijn de modellen van Bovens behulpzaam, waarmee de benadering van de verantwoording achteraf wordt geanalyseerd en gewaardeerd: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990. Scholten gebruikte in 1969 het begrip *fictie van de verantwoordelijkheid* om daarmee de uitholling van de formele verantwoordelijkheid aan te duiden: G.H. Scholten, 'De fictie van de verantwoordelijkheid als gronslag voor democratisch bestuur', in: *Acta Politica*, jaargang V, 1969-1870, blz. 237-253.

van verantwoordelijkheid in en voor een organisatie een fictie wil noemen. Een ieder die verantwoordelijkheid draagt voor andere personen en hun werkzaamheden, moet accepteren dat er dingen gebeuren waarvoor hij verantwoordelijk is, maar waarbij hij niet altijd direct betrokken kan zijn. Hoe groter de organisatie en hoe hoger in die organisatie, des te meer komt dat voor. Dat geldt voor de leden van de raad van bestuur van een groot bedrijf, dat geldt evenzeer voor leden van het bestuur van Nederland.

Veel discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van anderen komt voort uit een verkeerd begrip van wat die verantwoordelijkheid inhoudt. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen en nalaten van andere mensen betekent niet dat een bepaald gedrag van de ander wordt overgenomen. Verantwoordelijkheid dragen betekent in deze context dat er verantwoording moet worden afgelegd over wat er is gebeurd en het betekent dat de gevolgen van de betreffende gedragingen waarvoor men verantwoordelijk is, worden gedragen. Het gaat dus om het toerekenen van gedragingen en niet om het rechtstreeks persoonlijk aanrekenen ervan. De vraag in hoeverre gedrag is toe te rekenen, staat dan ook centraal bij de beoordeling van de wijze waarop invulling is gegeven aan de verantwoordelijkheid. De discussie over het al of niet fictieve karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid spitst zich veelal toe op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van ambtenaren. In hoofdstuk 13 wordt daarop nader ingegaan.

5.3 De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid: verantwoordelijkheid en bevoegdheid

De minister is verantwoordelijk voor een beleidsterrein, voor zijn 'portefeuille'. De reikwijdte van die verantwoordelijkheid is voorwerp van veel discussie. Die discussie spitst zich vooral toe op het adagium: *geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid*. Sommigen stellen zich op het standpunt dat er geen sprake kan zijn van verantwoordelijkheid zonder voorafgaande formele bevoegdheden.[8] Immers,

[8] Zie bijvoorbeeld: *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid* (rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer ('commissie Scheltema'), 1 juni 1993, blz. 7-8; A. Dölle, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en staatsrecht', in: *Openbaar Bestuur*, februari 2007, blz. 30-35; P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 221-222; C.A.J.M. Kortmann, 'Afsluitende beschouwingen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg, L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 109; P.B. Cliteur, 'Indien verantwoordelijk dan bevoegd?' in: *Gelet op de Grondwet.* Deventer, 1998, 124-137 (Cliteur construeert de bevoegdheid overigens via de verantwoordelijkheid in plaats van andersom); J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 69-71. Ter gelegenheid van 12 ½ jaar 'Steekhoudend ministerschap' stelde Scheltema dat deze regel geldend staatsrecht was (geworden): M. Scheltema, 'Ontwikkelingen sinds het verschijnen van Steekhoudend ministerschap', in: 'J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 1.

het kan toch niet zo zijn dat iemand zich moet verantwoorden voor iets waar hij geen bevoegdheden heeft. Anderen noemen de ministeriële verantwoordelijkheid bijna onbegrensd.[9] Alles dat het algemeen belang raakt, moet immers onderwerp van publiek debat kunnen uitmaken met de volksvertegenwoordiging. Het adagium: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid, verdient daarom nadere beschouwing.

Het is duidelijk dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid met elkaar te maken hebben. Het is niet zinvol een minister verantwoordelijk te houden voor iets waarvoor hij in het geheel geen beïnvloedingsmogelijkheden heeft. Daar zit ook precies de kern. Die kern moet niet worden gezocht in de formele bevoegdheden, maar in het beleidsterrein van de minister en de beïnvloedingsmogelijkheden die hij heeft. Zijn er daarbij grenzen?

❧

CASUS

Verantwoordelijkheid en bevoegdheid

Het blijkt dat de literatuur voor het adagium 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid' regelmatig verwijst naar het rapport van de Commissie Scheltema. Deze Commissie op zijn beurt verwijst naar een uitspraak van de regering bij de algehele grondwetsherziening over deze 'grondregel van het hedendaagse staatsrecht.'[10] Lezing van deze passage leert echter het volgende. Niet de regering constateert dat er sprake is van een staatsrechtelijke regel, de geciteerde passage maakt deel uit van een vraag van een Kamerfractie. De regering gaat hierop in haar beantwoording in het geheel niet in. Wel geeft de regering elders tijdens de grondwetbehandeling een duidelijke indicatie van haar standpunt: 'De regering is (…) niet alleen de uitvoerder der wetten, maar zij is met haar apparaat ook een initiërend en sturend orgaan.'[11] 'Op tal van terreinen treedt de overheid

[9] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Peper noemde de ministeriële verantwoordelijkheid 'onbegrensd', maar verbond dat begrip wel weer met de discussie over bevoegdheden (Hand. II 1998-1999, blz. 4789-4790 (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Peper, debat rapport enquêtecommissie vliegramp Bijlmermeer, 2 juni 1999). Hier wordt met 'bijna onbegrensd' gedoeld op de situatie dat de wetgever expliciet de verantwoordelijkheid elders heeft willen leggen. Ook Kummeling e.a. geven aan dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid 'vrijwel onbeperkt' is: H.R.B.M. Kummeling, A.P.W. Duikersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen en S.E. Zijlstra, *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*. Deventer, 1999, blz. 15. Zie voorts: S.E. Zijlstra en K. Wilkeshuis, 'Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 9-21. Koopmans geeft aan dat ministers verantwoordelijk kunnen worden gehouden 'voor wat er binnen hun sector geschiedt': T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*. 2e druk, Deventer, 1986, blz. 180.

[10] Kamerstukken II 1980-1981, 16 035, nr. 8 (bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, memorie van antwoord, 4 november 1980; algehele grondwetsherziening deel II (regering), blz. 156).

[11] Kamerstukken II 1980-1981, 16 035, nr. 8 (bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, memorie van antwoord, 4 november 1980; algehele grondwetsherziening deel II (regering), blz. 158).

sturend en handelend op, zonder dat daaraan een wettelijke regeling ten grondslag ligt.'[12]

Als uitleg van het adagium zegt de Commissie Scheltema: 'Men kan niet ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen men niet kan beïnvloeden.' Er is daarmee een onduidelijkheid in het woordgebruik geïntroduceerd dat in de verdere discussie steeds een rol speelt. Het hebben van bevoegdheden is immers iets anders dan het kunnen beïnvloeden van een situatie. Dat een minister alleen verantwoordelijk kan worden gehouden voor een situatie die hij kan beïnvloeden, is evident; dat hij een situatie alleen kan beïnvloeden met bevoegdheden, niet.[13]

Begrenzing door de bevoegdheid van een ander

Duidelijk is dat de mogelijkheden van een minister om op te treden, worden begrensd door de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van anderen. Een minister kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor het uitoefenen van bevoegdheden waartoe hij niet bevoegd is. De (grond)wetgever heeft ook aan andere overheidsorganen verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend. Gemeenten, provincies, waterschappen, maar ook bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen[14] vallen in deze categorie. Ook private personen of instellingen hebben bevoegdheden die de bevoegdheden en beïnvloedingsmogelijkheden van een minister kunnen beperken.

Met inachtneming van de verantwoordelijkheden van anderen is de minister verantwoordelijk voor zijn hele beleidsterrein. Daarbij heeft hij de beschikking over formele bevoegdheden zoals het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies, of het vaststellen van kwaliteitseisnormen. De bevoegdheid van de rijksoverheid is daarbij erg ruim. Zelfs indien er een terrein is waarop de minister op een bepaald moment geen formele bevoegdheid heeft, geldt dat de regering altijd de bevoegdheid heeft om een wetsvoorstel in te dienen om zo een nieuwe bevoegdheid te verkrijgen, of om een voorheen bestaande bevoegdheid weer terug

[12] Kamerstukken II 1980-1981, 16 035, nr. 11 (bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, nota naar aanleiding van het eindverslag, 29 december 1980; algehele grondwetsherziening deel II (regering), blz. 184. Opmerkelijk is overigens dat in de nota *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (21 september 1999) de reikwijdte van de verantwoordelijkheid wel wordt genoemd als een belangrijk punt, maar dat er geen keuze wordt gemaakt voor of tegen het genoemde adagium (blz. 6-8).

[13] Kummeling e.a. gebruiken de terminologie 'bevoegdheden', maar vullen die vervolgens zeer ruim in door daaronder niet alleen wettelijke bevoegdheden te laten vallen, maar ook feitelijk handelen. Zij constateren op grond daarvan dat de beperking tot bevoegdheden 'praktisch van relatief geringe betekenis' is: H.R.B.M. Kummeling, A.P.W. Duikersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen en S.E. Zijlstra, *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*. Deventer, 1999, blz. 18. Hetzelfde doet S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006, blz. 80-81.

[14] Zie hierover hoofdstuk 14.

te krijgen (zoals in het geval van zelfstandige bestuursorganen).[15] In sommige gevallen is dat ook de juiste invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is bijna onbeperkt

Van de overheid wordt meer verwacht dan alleen het tot stand brengen en uitvoeren van regelgeving. De verantwoordelijkheid van de overheid is immers breder. Vaak moet worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Soms moeten ontwikkelingen worden aangemoedigd, soms worden tegengegaan. Het kan gaan om spanningen in de samenleving, om dreigingen van buiten, om nieuwe technologische ontwikkelingen of om nieuwe maatschappelijke inzichten. De bevoegdheidsvraag staat daarbij niet steeds voorop. Beïnvloeding is ruimer dan bevoegdheid. Een minister die zich bij dergelijke ontwikkelingen afzijdig houdt of op een verkeerde manier optreedt, moet zich niet kunnen verdedigen met het argument dat het niet om uitoefening van een formele bevoegdheid ging en dat hij dus geen verantwoording schuldig is over zijn gedrag. Het gedrag van de overheid op zichzelf is immers het centrale object van de verantwoording.

Ook indien de term bevoegdheid heel ruim wordt opgevat, is er toch ook ander handelen of nalaten dat onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Het instrumentarium van de overheid is veelzijdig en veel ruimer dan het toepassen van bevoegdheden. Hoekstra wijst bijvoorbeeld op het instrument van de overtuigingskracht dat een minister soms zal moeten inzetten om een bepaald beleid te realiseren.[16] Gedacht kan worden aan samenwerking met andere overheden of met andere landen. Van bevoegdheden is dan veelal geen sprake. Veel van het buitenlandse beleid is gebaseerd op feitelijk handelen, maar ook in het binnenlands beleid is feitelijk handelen van grote betekenis. Aanwezigheid, aandacht, aansporen, activeren, aanpakken zijn activiteiten die ook tot de taak van een minister behoren en waarover hij ter verantwoording kan worden geroepen, maar die niet altijd tot een bevoegdheid zijn te herleiden. De wijze waarop de minister zich dan opstelt, is wel degelijk onderworpen aan de regels van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een negatieve verantwoordelijkheidsregel?

Kan nu worden gesteld dat er naast de negatieve vertrouwensregel ook een negatieve verantwoordelijkheidsregel bestaat? Kan ook ministeriële verantwoordelijkheid worden verondersteld totdat het tegendeel blijkt? Hier ligt het risico van een ongewenste centraliserende tendens op de loer, alsmede van een onduidelijke en schimmige verantwoordelijkheid.[17] Dit vraagt om het nauwkeurig respecteren van

[15] Op deze zogenaamde restverantwoordelijkheid wordt verder ingegaan in paragraaf 5.7.

[16] R.J. Hoekstra, 'Ministeriële verantwoordelijkheid is plicht en niet alleen bevoegdheid'. *Staatscourant*, 9 november 2000.

[17] Deze zorg wordt duidelijk verwoord door: H.R.B.M. Kummeling, 'Het primaat van de politiek en bestuur' in: W.J. Witteveen, H.R.B.M. Kummeling en F.A.M. Stroink, *Het primaat van de politiek*. Deventer 2000 (staatsrechtconferentie 1999), blz. 31-41.

de grenzen die de taak zelf hier stelt. Het is niet alleen niet zinvol om een minister verantwoordelijk te houden voor iets waarvoor hij in het geheel geen beïnvloedingsmogelijkheden heeft, het kan ook een ongewenst effect hebben. Daar waar bevoegdheden elders zijn belegd, moet niet de indruk worden gewekt dat de minister daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Dan zou niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid letterlijk ondraaglijk worden, maar zou ook een reflex ontstaan om dan maar meer bevoegdheden naar de minister te brengen. Hij wordt immers toch aangesproken. Indien bovenstaand kader nauwkeurig in het oog wordt gehouden, kan worden gesteld dat er naast de negatieve vertrouwensregel ook een negatieve verantwoordelijkheidsregel bestaat. De hanteerbaarheid van de ministeriële verantwoordelijkheid moet dan ook niet worden gezocht in de beperking van de reikwijdte ervan, maar in de inhoudelijke mogelijkheden die de minister en zijn apparaat ten dienste staan op een bepaald terrein. De verantwoording moet zich dan ook richten op het gebruik van die mogelijkheden. Dat optreden moet vervolgens worden beoordeeld. De inhoud van de verantwoordelijkheid wordt bepaald door de mogelijkheden die de minister heeft. De verantwoordelijkheid is daarmee veelsoortig en gevarieerd.[18]

Samengevat: de verantwoordelijkheid van een minister voor een beleidsterrein is niet beperkt tot zijn formele bevoegdheden op dat terrein. Wel wordt zijn verantwoordelijkheid beperkt door de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van andere overheidsorganen en van private personen en instellingen. De taak van een minister is meer dan het uitoefenen van formele bevoegdheden. De minister heeft de verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein en moet op dat gebied alle mogelijkheden gebruiken die hem ten dienste staan. Naast formele bevoegdheden, zijn dat vele soorten van handelen die niet (direct) zijn gebaseerd op bevoegdheden. Ministeriële verantwoordelijkheid gaat over handelen of nalaten van de overheid. De vraag of er wel of niet sprake was van een bevoegdheid is daarbij niet het bepalende criterium.[19] Verantwoording kan wel aan de orde zijn indien er niet-bevoegd is opgetreden.

CASUS

Ministeriële verantwoordelijkheid

De Raad van State schonk in 1999 bijzondere aandacht aan het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid.[20]

[18] Op deze wijze wordt onderscheid mogelijk gemaakt, maar anders dan de eerste drie 'vuistregels' van Broeksteeg die dit buiten de politieke ministeriële verantwoordelijkheid zoekt: J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 326-339.

[19] Bevoegdheid leidt natuurlijk wel tot een verantwoordingsplicht over het gebruik ervan.

[20] Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII A (advies Raad van State, begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 september 1999).

De kern van het advies is dat ministers verantwoordelijk zijn 'voor de wijze waarop het algemeen belang door de regering wordt behartigd.'

Daarbij 'is de ministeriële verantwoordelijkheid geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden net zo min als de informatieplicht van artikel 68 van de Grondwet beperkt is tot het terrein van de bevoegdheden van de ministers en staatssecretarissen. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat zij nalaten ervoor te zorgen dat de nodige bevoegdheden worden geschapen om aantasting van het algemeen belang te bestrijden of dat daarvoor noodzakelijke wetswijzigingen uitblijven. Tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid gaat is niet objectief en voor altijd aan te geven. De reikwijdte is het resultaat van een dynamische wisselwerking tussen regering, coalitiepartijen en oppositie. Die reikwijdte wordt mede begrensd door opvattingen over de rol van de overheid en het vermogen dat men de overheid toedicht. De (te hoge) verwachtingen waar vaak over wordt 'geklaagd' ontstaan niet autonoom. Zij worden beïnvloed door theorieën over maatschappelijk verkeer, pretenties van partijen en politici, beleidsambities van regering en ministers en de bereidheid van bewindslieden om zich te laten aanspreken op zaken waar ze juridisch of feitelijk weinig of geen invloed op hebben.'

Over het wezen van verantwoording zegt de Raad van State: 'Een minister neemt zijn verantwoordelijkheid niet door eventueel op te stappen, maar door uitleg te geven, het beleid te verdedigen en maatregelen te nemen om nieuwe misslagen te voorkomen. Een andere visie leidt tot de misvatting dat meer verantwoordelijkheid gelijk staat aan 'meer koppen die rollen'; een misvatting die er in korte tijd toe zou kunnen leiden, dat er niemand meer voor het ambt van minister beschikbaar is.' ❧

Verantwoordelijk voor wie?

Ministeriële verantwoordelijkheid gaat over het handelen en nalaten van de overheid in relatie tot het algemeen belang. De ministeriële verantwoordelijkheid gaat dus niet over het ontstaan en de verspreiding van een ernstige dierziekte als zodanig, maar over overheidshandelen of nalaten dat daarop van invloed was, of handelen dat negatieve effecten had kunnen voorkomen, maar dat niet heeft plaatsgevonden.

De verantwoordelijkheid van de minister is afhankelijk van de relatie die hij heeft tot degene die heeft gehandeld of die heeft nagelaten te handelen. Vanzelfsprekend geldt de verantwoordelijkheid voluit voor het eigen handelen van de minister. Voor het handelen of nalaten van zijn ambtelijk apparaat geldt ook een zeer grote verantwoordelijkheid. Hier gelden echter wel enkele beperkingen die uit de aard van de ministeriële verantwoordelijkheid voortvloeien.[21]

[21] Zie hiervoor hoofdstuk 13.

Verder weg ligt al de verantwoordelijkheid voor handelen dat in opdracht van de minister, of namens hem door anderen is gedaan. Hier geldt wel een volledige verantwoordelijkheid voor het resultaat, maar voor de wijze van uitvoering kan niet onder alle omstandigheden een volledige verantwoordelijkheid gelden. Niet alles is nu eenmaal tevoren volledig te voorzien en te regelen. Toch moet ook hier niet te snel beperkingen van verantwoordelijkheid worden aangenomen. Naast de verantwoordelijkheid voor het resultaat geldt voor de overheid immers altijd een zorgvuldigheidsvereiste waaraan hoge eisen mogen worden gesteld. De nuancering waarop hier wordt gedoeld is dat niemand tot het onmogelijke is gehouden, zelfs de overheid niet.

Nog een stap verder is de verantwoordelijkheid voor het handelen of nalaten van personen die niet in directe relatie tot de minister staan. Hierbij kan het gaan om het handelen van personen waarbij de overheid geen directe betrokkenheid heeft gehad. Dit geldt bijvoorbeeld voor dreigende gebeurtenissen in het buitenland, of grimmige handelingen en uitspraken die niet strafbaar zijn. In dat geval kan geen directe verantwoordelijkheid worden aangenomen. Toch zijn het juist dergelijke situaties die veel aandacht en emoties teweeg kunnen brengen en waarbij de roep om optreden door de overheid groot is. Het is van belang om in dergelijke gevallen goed in het oog te houden wat de taak van de overheid is. Voor die taak bestaat immers de verantwoordelijkheid en dat brengt de discussie weer terug in termen van ministeriële verantwoordelijkheid. In gevallen waarin er geen directe rijkstaak is, is er soms wel een toezichtstaak voor de overheid. Dat geldt niet alleen voor openbare orde en veiligheid, maar ook bijvoorbeeld voor kwaliteitscontrole en voor het functioneren van de markt. Door het handelen in dat kader te plaatsen, is het debat met de minister weer binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Dat is van belang omdat alleen daardoor gesproken kan worden in reële termen van oplossingen en veranderingen voor de toekomst waar dat noodzakelijk wordt geoordeeld.

Uitgesloten van ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid betreft de relatie tussen de volksvertegenwoordiging enerzijds en de regering, primair in haar hoedanigheid van uitvoerende macht anderzijds. Ook in het wetgevingsproces is de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde. Het indienen van een wetsvoorstel zal immers voortkomen uit een gevoelde noodzaak dat regelgeving een oplossing moet brengen voor een gesignaleerd probleem. Daarmee wordt door de regering invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid. Bij de motivering om te komen tot een wetsvoorstel en de bijbehorende beleidskeuzen, is ook de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde.

Er zijn ook terreinen waarop er geen verantwoordelijkheid van de regering kan zijn, omdat de wetgever heeft bepaald dat de regering op een bepaald terrein die verantwoordelijkheid niet heeft. Het eerste terrein volgt uit de afbakening van de

ministeriële verantwoordelijkheid zelf. Dat betreft de eis dat er sprake moet zijn van een relatie met het algemeen belang. De (grond)wetgever heeft in dit soort gevallen veelal een expliciete afbakening gegeven, bijvoorbeeld de bescherming van de privacy, van geloofs- en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting et cetera. Ook op het publieke terrein heeft de wetgever onderwerpen bewust aan de directe invloed van de minister en daarmee aan de ministeriële verantwoordelijkheid onttrokken. Het gaat dan over zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (zbo's) waarvan de eigen bevoegdheden bij wet zijn verankerd. Hooguit heeft de minister in die gevallen een algemene aanwijzingsbevoegdheid, maar hij mag niet ingrijpen in het concrete geval.[22] Voor het concrete geval op zich bestaat derhalve geen ministeriële verantwoordelijkheid. Voorts zijn er organen die uit de aard van hun plaats in het staatsbestel niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen vallen, zoals de Staten-Generaal, de rechter ter zitting, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en lagere overheden.

5.4 De restverantwoordelijkheid

Algemeen wordt aanvaard dat ook waar er geen directe bevoegdheid voor de overheid bestaat om op te treden, er toch altijd een restverantwoordelijkheid is. Niessen spreekt in dit verband over een continueringverantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid om een bestaande situatie al dan niet in stand te houden.[23] Deze gedachte komt voort uit de volheid van de overheidsfunctie. Indien de samenleving iets geregeld of veranderd zou willen zien en op zichzelf is het mogelijk om dat te regelen, dan kan het toch niet zo zijn dat de overheid daartoe niet de bevoegdheid zou hebben.

Deze restverantwoordelijkheid bestaat eruit dat een minister altijd het initiatief kan nemen om wetgeving te initiëren, om daarmee een ongewenste situatie te wijzigen en een gewenste situatie tot stand te brengen. Omdat de minister die bevoegdheid heeft, kan hij in voorkomende gevallen ook worden aangesproken om die verantwoordelijkheid te nemen en om wetgeving voor te stellen. Die verantwoordelijkheid hangt overigens wel samen met de functie die de regering

[22] Zie hiervoor verder hoofdstuk 14.

[23] C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003, blz. 14. Anderen spreken ook wel van systeemverantwoordelijkheid of stelselverantwoordelijkheid. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Dijkstal sprak over '*een soort van algemene politieke ministeriële verantwoordelijkheid*' (Hand. II 1996-1997, blz. 6859 (debat over aanhoudingen in Amsterdam tijdens de Eurotop, 26 juni 1997). Van den Berg verzet zich tegen de 'systeemverantwoordelijkheid', omdat zijns inziens daarmee onduidelijkheid wordt gecreëerd in de vraag wie verantwoordelijk is en het probleem wordt gemaskeerd: J.Th.J. van den Berg, *Een kwestie van vertrouwen*. Den Haag, 2002, blz. 17 en 32. Deze opvatting stoelt echter op een te ruime opvatting over de restverantwoordelijkheid. Wel kan met Van den Berg worden geconstateerd dat, ook waar er geen directe ministeriële verantwoordelijkheid bestaat, de Kamer soms toch de minister aanspreekt alsof deze wel verantwoordelijk is. Daarmee ontstaat dan een diffuse situatie. Ministers gaan in zo'n situatie soms ook te gemakkelijk mee. Zij laten zich dan aanspreken op een verantwoordelijkheid die zij niet hebben en daarom ook niet kunnen waarmaken.

heeft als deel van de wetgevende macht en is in dat geval gericht op het op gang brengen van het wetgevingsproces. Of de regeling inderdaad tot stand komt is vervolgens ook afhankelijk van de medewerking van de beide Kamers. De Tweede Kamer kan ook zelf tot actie overgaan door middel van een initiatiefwetsvoorstel.

5.5 Het proces van verantwoorden

In de literatuur wordt het proces van verantwoording op verschillende manieren beschreven. Schematisch is het verantwoordingsproces in twee hoofdfasen te onderscheiden: de inlichtingenfase en de eigenlijke verantwoordingsfase.[24] Daarna volgt de beoordelingsfase met als belangrijk element de vraag of er nog voldoende vertrouwen bestaat in de minister of het kabinet. Die vraag moet worden beantwoord door de volksvertegenwoordiging en wordt beheerst door de vertrouwensregel. Verantwoording en beoordeling kunnen in elkaars verlengde liggen. Het oordeel van de Kamer met inbegrip van het hanteren van het sanctie-instrument, het opzeggen van het vertrouwen, kan gebaseerd zijn op de afgelegde verantwoording. In veel gevallen zal dat ook het geval zijn. Echter zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is de vertrouwensregel een politieke regel die veel ruimer is en waarbij ook andere elementen een rol kunnen spelen dan de afgelegde verantwoording alleen. De relatie tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel is een gecompliceerde omdat uiteindelijk de verantwoording en de beoordeling van de vertrouwensrelatie niet één op één lopen. In hoofdstuk 7 wordt hierop nader ingegaan.

Inlichtingenplicht en verantwoordingsplicht

Er is een stelsel denkbaar waarin een inlichtingenplicht aan de volksvertegenwoordiging bestaat, zonder dat er ministeriële verantwoordelijkheid geldt. In een stelsel *met* ministeriële verantwoordelijkheid is een vorm van inlichtingenplicht echter een vereiste. Zonder inlichtingenplicht kan de ministeriële verantwoordelijkheid niet functioneren.

[24] Zie ook C.A.J.M. Kortmann, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en responsabilité du gouvernement' in: J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buuren, H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg.* (Burkensbundel), Zwolle, 1995, blz. 217; C. Hazeu en G. Kronjee (red.), *De vitaliteit en de nationale staat in een internationaliserende wereld.* Den Haag, 2002 (uitgave WRR); J.Th.J. van den Berg. *Verantwoorden of vertrekken*. Den Haag, 1999, blz. 39-40. Andere opvattingen, vooral de opvatting dat de vertrouwensregel onderdeel uitmaakt van de ministeriële verantwoordelijkheid: zie onder andere: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek.* Zwolle, 1990, blz. 82-83 en 101-102; C.R. Niessen, *Vluchten kan niet meer.* Den Haag, 2001 (oratie Universiteit van Amsterdam), blz. 10 (Niessen lijkt overigens recenter in de richting te gaan van het hierboven genoemde standpunt: C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003, blz. 9-10).

Gezien vanuit het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid is de inlichtingenplicht een onderdeel van het verantwoordingsproces. Daarbinnen kunnen de inlichtingenplicht en de verantwoordingsplicht worden onderscheiden als verschillende fasen in het proces van verantwoording. Zij kunnen echter niet volledig los van elkaar kunnen worden gemaakt. Aan elke ministeriële verantwoording gaat altijd, impliciet of expliciet, een vorm van inlichtingenfase vooraf. Verantwoorden bestaat immers onder meer uit het aangeven hoe iets is verlopen.

Daarnaast kan de inlichtingenplicht ook worden benut ten behoeve van de taak van medewetgever of ten behoeve van beleidsvorming. De inlichtingenplicht betreft het verschaffen van gegevens. Dat kan over zaken gaan waarvoor men niet verantwoordelijk is, bijvoorbeeld de situatie in een ander land. Hierbij mag evenwel de functie van het vragen van inlichtingen niet uit het oog worden verloren. Het gaat niet om loutere parlementaire nieuwsgierigheid, maar om inlichtingen in het kader van de parlementaire functie.[25] Inlichtingen dus die in het licht van het vragen van mogelijke ministeriële actie moeten worden gezien. De ministeriële verantwoordelijkheid ligt ook hier steeds dichtbij. Bovendien moet een minister veelal handelen om te voldoen aan de inlichtingenplicht. De wijze waarop aan die plicht invulling wordt gegeven, is daarmee tegelijkertijd ook een vorm van verantwoording. Het verschaffen van informatie aan het parlement is een wezenlijk element van het ministeriële handelen en daarmee in die zin ook een deel van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de literatuur wordt soms gesteld dat het onderscheid tussen de inlichtingenplicht en de verantwoordingsplicht is, dat het bij de inlichtingenplicht niet zou gaan om bevoegdheden van de minister.[26] Daaraan wordt een opmerkelijke conclusie verbonden. Zolang er geen bevoegdheden in het geding zijn, is de minister niet gehouden tot verdediging van de gang van zaken en kan hij terughoudend zijn in het toezeggen van actie.[27] Hier worden twee zaken verward. Ook indien de minister geen formele bevoegdheid heeft, kan hij ter verantwoording worden geroepen, bijvoorbeeld over de vraag waarom hij niet in contact is getreden met een organisatie om overleg te voeren. Voor de afweging die de minister in dat kader heeft gemaakt zal hij zich moeten verantwoorden, evenals in de situatie waarin hij een formele bevoegdheid heeft en heeft besloten deze in een concreet geval niet te gebruiken. Zie hierover ook paragraaf 5.3.

[25] S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006, blz. 84-86.

[26] Zie bijvoorbeeld: nota *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Den Haag, 21 september 1999), blz. 37; alsmede de literatuur in de volgende noot.

[27] H.R.B.M. Kummeling, A.P.W. Duikersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen en S.E. Zijlstra, *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*. Deventer, 1999, blz. 19.

5.6 Fasen van verantwoording: de inlichtingenfase

Verantwoorden betekent in ieder geval: antwoorden

Verantwoorden begint met antwoorden.[28] Dat antwoorden bevat twee elementen. Ten eerste betekent antwoorden dat er antwoord moet worden gegeven, er moet dus informatie worden verschaft. Informatie over hoe iets is gegaan, dat wil zeggen wat er is gebeurd, wat er is gedaan en wat er is nagelaten. Die informatie is immers de basis om te kunnen beoordelen of er verantwoord is gehandeld. Ten tweede betekent antwoorden dat het debat wordt aangegaan. De verantwoordelijke mag zich niet onttrekken aan het – openbare – debat waarin zijn verantwoordelijkheid aan de orde wordt gesteld.

Een basisregel van de ministeriële verantwoordelijkheid is vastgelegd in art. 68 Grondwet, de zogenaamde inlichtingenplicht: *De ministers en staatssecretarissen geven aan de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de door één of meer leden verlangde inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat.*

Deze inlichtingenplicht[29] gaat over alle informatie die relevant kan zijn voor de beoordeling van een situatie waar een relatie met het algemeen belang aan de orde kan zijn. Uit de aard van de informatieplicht volgt dat deze heel breed is en op elk soort informatie betrekking kan hebben. Deze informatie kan zowel feiten en omstandigheden betreffen, als de reacties daarop. Uiteraard gaat het hierbij om informatie die door de regering kan worden verschaft. Ook in het staatsrecht geldt het adagium dat niemand is gehouden tot het onmogelijke.[30] Het verantwoorden heeft, zoals hierna nog uiteen zal worden gezet, betrekking op het handelen en nalaten zelf. Dat kan handelen of nalaten zijn naar aanleiding van een bepaalde gebeurtenis, maar dat kan ook handelen zijn uit eigen beweging.

Ook ongevraagd informatie verschaffen

De plicht tot verantwoording betekent dat niet alleen desgevraagd informatie moet worden verschaft die relevant is voor de beoordeling van de wijze waarop

[28] Zie ook Thorbecke, geciteerd in: P.L.G. van Velzen, 'Thorbecke en de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland', in: *De ministeriële verantwoordelijkheid, la responsabilité ministérielle*. Antwerpen, 1991, blz. 213.

[29] Van der Hoeven wijst erop dat historisch gezien de inlichtingenplicht losstaat van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat een inlichtingenplicht ook kan bestaan zonder ministeriële verantwoordelijkheid. Deze analyse is op zichzelf juist, maar de inlichtingenplicht heeft zich in Nederland zodanig ontwikkeld in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid, dat deze niet meer daarvan los kan worden gezien. Bovendien is een verantwoordingsplicht zonder informatieplicht niet goed voorstelbaar: J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*. Zwolle, 1988 (aangevulde heruitgave), blz. 137 e.v.

[30] Zie over het gehele vraagstuk van de toepassing van art. 68 Grondwet de notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 januari 2002, Kamerstukken II 2000-2001, 28 362 nr. 2.

met de verantwoordelijkheid is omgegaan.[31] Ook ongevraagd moet een minister de Staten-Generaal inlichten over relevante ontwikkelingen, zowel over het beleid als over de uitvoering daarvan. Het stelsel van verantwoordelijkheid en verantwoording brengt dat met zich mee. Alleen dan is een goede en tijdige controle mogelijk. Ook dit is een regel van ongeschreven staatsrecht.[32]

Wat is relevante informatie?

De vraag die zich hier direct opdringt is: wat is relevante informatie? In abstracto valt deze vraag niet volledig te beantwoorden. Dat is misschien één van de belangrijkste redenen waarom de ministeriële verantwoordelijkheid soms als ongrijpbaar of onvoorspelbaar wordt gevoeld. Daarbij is het goed te realiseren dat vaak pas achteraf kan worden vastgesteld wat relevante informatie was. Het begrip valt echter wel verder in te kleuren.

Er moet in ieder geval informatie worden verschaft die nodig is voor een goede beoordeling van de wijze waarop de betrokken minister met zijn verantwoordelijkheid is omgegaan. Informatie die wordt gegeven mag ook niet onjuist of onvolledig zijn. Dit lijkt op het eerste gezicht een simpele, digitale situatie: informatie is juist of onjuist, volledig of onvolledig. In de praktijk ligt dat minder eenvoudig. Bij gecompliceerde processen is het niet altijd mogelijk om met zekerheid vast te stellen of informatie 'juist' is. De gegevens waarop de informatie is gebaseerd kunnen fout of onvolledig zijn, van derden afkomstig zijn of door de stand van de techniek feitelijk onjuist zijn. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met informatie uit andere landen of van andere personen waarbij niet volledig op juistheid kan worden gecontroleerd? In de praktijk is het vaak zo dat informatie mede is gebaseerd op de kennis en kunde van derden over wie geen directe zeggenschap bestaat, maar van wie men wel afhankelijk is om over de betreffende informatie te kunnen beschikken.

Tegen deze achtergrond moet het uitgangspunt dat de informatie die aan de Kamer wordt verschaft niet onjuist mag zijn, aldus worden ingevuld dat de verschafte informatie juist is 'naar beste vermogen' en 'naar beste wetenschap' van de minister. Ook met het tijdstip waarop de informatie wordt verschaft moet rekening worden gehouden. Informatie die op het moment van het verschaffen voor juist werd gehouden en ook kon worden gehouden 'naar beste wetenschap', kan later door nieuwe, tot dan toe voor de minister (met inbegrip van zijn apparaat) onbekende, gegevens of inzichten, onjuist of onvolledig blijken te zijn.

De beoordeling van de informatieverschaffing moet tegen die achtergrond plaatsvinden. Informatie die achteraf onvolledig of onjuist blijkt, kan niet zonder

[31] J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 21.

[32] Munneke's stelling dat het hier '*slechts* een bepaalde staatsrechtelijke praktijk' betreft en niet een ongeschreven rechtsregel, overtuigt niet. De bestendige parlementaire lijn dat er sprake moet zijn van tijdige en adequate informatievoorziening betekent een actieve plicht voor de minister: S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006, blz. 199-200.

meer aan de minister worden tegengeworpen indien deze informatie op het moment van verschaffen naar beste inzicht van dat moment door de minister als juiste informatie kon worden gezien. Daar staat tegenover dat de minister zodra duidelijk is dat de al verschafte informatie op grond van nieuwe inzichten onvolledig of onjuist was, ook zo snel mogelijk inzicht moet geven in die nieuwe gegevens en de eventuele gevolgen die hij aan die nieuwe informatie verbindt. Indien dat snel en in alle openheid gebeurt, kan er geen sprake zijn van de schijn of van het verwijt van het verhullen van informatie.

Beleid en uitvoering

In 1979 kon Polak nog schrijven: 'Vanouds gaat de aandacht van de kamers vooral uit naar het toekomstig beleid.'[33] Tegenwoordig richt de parlementaire controle zich in veel gevallen ook op de uitvoering van zowel nieuw beleid als van reguliere taken. Tegelijkertijd is de controle meer incidentgericht. De controle is daarbij vaak gebaseerd op het mechanisme van het 'brandalarm', dat wil zeggen op de signalering door derden.[34] Het incident wordt dan gezien als symptoom van mogelijke misstanden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering brengt andere vragen met zich mee dan de beleidsverantwoordelijkheid. Een discussie over de uitvoering staat immers vaak in het teken van vermeende fouten. De vragen naar schuld, verwijtbaarheid en aansprakelijkheid zijn dan al snel prominent aanwezig. Daardoor komen ook de vragen naar de juiste informatievoorziening aan de Kamer, maar ook intern op het ministerie aan de orde. Wie wist wat wanneer?[35]

Relevante informatie

De vragen over de wijze van informatieverschaffing en de inhoud van die informatie spelen een grote rol bij parlementaire enquêtes. Doel van een parlementaire enquête is immers vooral geworden om beter inzicht te verkrijgen in het ontstaan van situaties die verkeerd hebben uitgepakt, alsmede de rol en verantwoordelijkheid van de overheid daarbij.[36] Bij de parlementaire enquête bouwnijverheid leidde het oordeel van de enquêtecommissie[37] over het optreden van het openbaar ministerie en de gebrekkige informatievoorziening tussen het openbaar ministerie en de

[33] C.H.F. Polak, *De ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording*. (praeadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Bestuurswetenschappen, 1979 nr. 1, blz. 8.

[34] P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, 2002, blz. 26-27 en 151-154.

[35] P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, 2002, blz.159.

[36] E.R. Muller en N.P.J. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*. Den Haag, 2002. Het waren dit soort vragen die bijvoorbeeld aan de orde waren in de debatten over de verantwoordelijkheid naar aanleiding van de vliegramp Bijlmermeer in 1992 en de vuurwerkramp in Enschede in 2001.

[37] Kamerstukken II 2002-2203, 28 244 nr. 5-6, blz. 288-289, 291 en 303 (rapport parlementaire enquête bouwnijverheid, 12 december 2002).

minister van Justitie tijdens het kabinet Kok II, alsmede de vrees voor lange discussie naar aanleiding daarvan zelfs al binnen enkele uren tot het aftreden van minister Korthals, die inmiddels overigens minister van Defensie was.[38]

De vraag wat relevante informatie is en op welk moment informatie relevant is, kwam ook aan de orde toen er discussie ontstond over de vader van de vriendin van de Prins van Oranje op een moment dat nog niet duidelijk was hoe deze vriendschap zich verder zou ontwikkelen. Minister-president Kok gaf toen in antwoord op vragen uit de Kamer aan dat hij niet op vragen in zou gaan zolang de relevantie van het betreffende onderwerp nog niet aan de orde was. Voorts vroeg hij om vertrouwen in de wijze waarop hij met dit onderwerp omging en daarmee tevens om op dat moment nog geen verantwoording af te moeten leggen. De Kamer accepteerde dit en gaf daarmee uitstel van de verantwoording. Zie hierover de onderstaande casus.

❧

CASUS

De vriendschap van de Prins van Oranje

Begin 2001 wordt er veel gespeculeerd over de vriendschap van de Prins van Oranje met Máxima Zorreguieta. Door onder anderen het lid van de Tweede Kamer mevrouw Kant (SP) waren al verschillende malen vragen gesteld, in het bijzonder in verband met het verleden van de vader van Máxima. Op de wekelijkse persconferentie na afloop van de ministerraad van 2 februari 2001 vraagt minister-president Kok vertrouwen te hebben dat hij in zorgvuldigheid zal handelen. Hij vraagt daarmee geduld en in feite uitstel van verantwoording.[39] Bij de regeling van werkzaamheden van 6 februari 2001 vraagt Kant om een brief ter toelichting op die uitspraken.[40] In zijn brief van 8 februari 2001 geeft de minister-president aan: 'dat er met betrekking tot de vriendschap van de Prins van Oranje geen feiten zijn die mij aanleiding geven tot het doen van mededelingen daarover aan de Kamer.' Voorts zegt hij: 'mochten er zich op enig moment in de genoemde vriendschap wel relevante feiten voordoen, (dan zal ik) in overleg en samenspraak met alle betrokkenen en rekening houdend met de in onze samenleving levende gevoelens in uiterste zorgvuldigheid inhoud geven aan de bij mijn functie passende verantwoordelijkheden.'[41] Bij de regeling van werkzaamheden van 13 februari 2001 toont Kant zich niet tevreden met de brief en vraagt alsnog om een debat. Hillen (CDA) geeft aan 'geen enkele behoefte' te hebben aan zo'n debat op dit moment. Te Veldhuis (VVD) heeft evenmin behoefte aan een debat: 'Wij zitten nu nog in de privésfeer.' Het gaat over 'zaken die ons op dit moment in staatsrechtelijke zin nog niet aan-

[38] Kamerstukken II 2002-2003, 28 637 nr. 4 (brief van de minister-president inzake het verlenen van ontslag aan minister Korthals per 12 december 2002).

[39] Zie o.a. NOS, Met het oog op morgen, radio 1, 23.07 uur en SBS-6, nieuws, 19.00 uur van vrijdag 2 februari 2001.

[40] Hand. II 2000-2201, blz. 3546-3547 (regeling van werkzaamheden, 6 februari 2001).

[41] Kamerstukken II 2000-2001, 27 400 III nr. 10 (brief van de minister-president, 8 februari 2001).

gaan.' Van Middelkoop (RPF/GPV), Scheltema-de Nie (D66) en Rehwinkel (PVDA) sluiten zich daarbij aan. Kant houdt echter vast aan haar verzoek en vraagt om stemming. Alleen Rosenmöller (GL) zegt zich niet tegen een debat te zullen verzetten, hoewel hij er wel een gevaar in ziet dat 'het debat veel meer doel wordt, dan instrument om iets te bereiken.' In de daaropvolgende stemming wordt het voorstel voor een debat verworpen met alleen de stemmen van de SP, GL en het lid Van Walsem (D66) voor.[42]

Geen onjuiste en geen onvolledige informatie

De vraag welke informatie een minister op welk moment moet verschaffen heeft ook nog een ander aspect. Een minister mag niet alleen geen onjuiste informatie geven, maar hij mag ook geen onvolledige informatie geven. Dit uitgangspunt zou tot de conclusie kunnen leiden dat elke keer dat een minister nieuwe informatie verkrijgt, hij dit onverwijld naar de Kamer zou moeten zenden. Het is duidelijk dat dit niet de bedoeling kan zijn. Het overheidsapparaat wordt geconfronteerd met een onophoudelijke stroom van informatie. Die informatie wordt bekeken, geselecteerd en verwerkt of terzijde gelegd. Het beleids- of uitvoeringsproces kan door de nieuwe informatie worden beïnvloed, maar dat hoeft niet zo te zijn.

Voor de vraag of er sprake is van informatie die aan de Kamer moet worden verschaft, is niet primair van belang of die nieuwe informatie relevant is voor het proces van beleidsontwikkeling zelf of uitvoering daarvan, maar of de nieuwe informatie relevant is voor een goede controle en beoordeling van de wijze waarop de minister invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid. Relevant betekent hier: nodig is. Of er van zo'n situatie sprake is, is in abstracto niet aan te geven. Relevantie wordt tevens bepaald door de omstandigheden van het moment. Wat in de ene periode niet relevant is, kan dat in een andere wel zijn. Natuurlijk wordt de relevantie ook beoordeeld door het fingerspitzengefühl van de minister (en zijn ambtenaren)[43].

Bij wijze van voorbeeld: de overheid moet permanent nieuwe technologische ontwikkelingen volgen inzake het tegengaan van fraude met documenten. Zij heeft immers te maken met verschillende documenten die het doelwit van fraude kunnen zijn zoals paspoort, rijbewijs, identiteitsdocumenten et cetera. Hoewel de nieuwe technologische ontwikkelingen dus voor de taak van de overheid van direct belang zijn, zullen deze nieuwe ontwikkelingen in het algemeen niet tot het onmiddellijk informeren van de Kamer moeten leiden. Dit kan echter anders liggen indien de fraudegevoeligheid van een document aanleiding is tot het ontwikkelen van een nieuw document. Dan kan inzicht in nieuwe technologische ontwikkelingen voor het beoordelen door de Kamer van de (voorgestelde) keuze

[42] Hand. II 2000-2001, blz. 3713-3714 (regeling van werkzaamheden, 13 februari 2001).

[43] Zo ook C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003, blz. 17-18; P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, 2002, blz. 63.

wel degelijk van belang zijn en moet in dat geval dat inzicht dus ook tijdig worden verschaft. De discussies in de jaren tachtig rond het nieuwe paspoort geven hier voldoende voorbeelden.[44]

Ook wanneer informatie wel relevant is in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid, is het niet zo dat elke nieuwe informatie direct moet worden verschaft. Het dilemma is hier de keuze tussen snelheid en zorgvuldigheid. Bij het debat over de parlementaire enquête vliegramp Bijlmermeer kwam dit punt meer ten principale aan de orde.[45] Ongeordende of eenzijdige informatie die zonder commentaar of context wordt doorgezonden kan de ontvanger op het verkeerde been zetten. Daarom is het soms beter om te wachten tot binnen de overheid het proces van afweging en analyse in volle omvang heeft plaatsgevonden, waarna het resultaat met inbegrip van de gemaakte afwegingen ter beoordeling aan de Kamer wordt voorgelegd. Soms echter is de Kamer al dusdanig in een proces van beoordeling betrokken dat deze volgtijdelijkheid niet mogelijk of gewenst is. In het bijzonder geldt dit voor bijzondere overheidsprojecten in het kader van de procedureregeling grote projecten waarbij de betrokkenheid van de Tweede Kamer tijdens het besluitvormingsproces nauwkeurig is vastgelegd.[46]

5.7 Het belang van de staat: het weigeren om informatie te verstrekken

Art. 68 Grondwet bepaalt dat inlichtingen (informatie) moeten worden verstrekt 'waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat.' Waar ligt de grens van die informatieplicht? Wat is het belang van de staat en wie bepaalt dat? Allereerst is het nodig te bezien *wat* in concreto de informatievraag inhoudt. Welke vraag moet worden beoordeeld in het kader van het belang van de staat?[47]

Vooraf zij erop gewezen dat de inlichtingenplicht nooit onbeperkt is. Er zijn natuurlijke beperkingen: tot het onmogelijke is niemand gehouden en er is een grens die voortvloeit uit de staatsrechtelijke taak die met het vragen van inlichtingen is gediend.[48]

Art. 68 Grondwet regelt het informatieverkeer tussen Kamer en regering. Dat verkeer is, zoals al het verkeer tussen de staatsmachten, onderworpen aan eisen

[44] Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 1987-1988, 20 559, nr. 6-7 (brief en rapport parlementaire enquêtecommissie Paspoortproject, 29 augustus 1988).

[45] Kamerstukken II 1998-1999, 26 241 nr. 13, blz. 108 (parlementaire enquête vliegramp Bijlmermeer, lijst vragen en antwoorden) en Hand. II 1998-1999, blz. 4851-4852 (minister-president Kok, debat enquête vliegramp Bijlmermeer, 2 juni 1999).

[46] Kamerstukken II 2005-2006, 30 351, nr. 1-6 (procedureregeling grote projecten, op 22 juni 2006 door de Tweede Kamer vastgesteld).

[47] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 214-221.

[48] S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006, blz. 107, 335.

van zorgvuldigheid. In het algemeen zullen zich bij vragen om informatie geen bijzonderheden voordoen. Dat ligt anders indien er mogelijk strijd met het belang van de staat kan optreden. Dan is het noodzakelijk dat er volledige duidelijkheid ontstaat over wat er precies wordt gevraagd.

In zo'n geval zal ook duidelijker blijken dat het vragen van informatie door de Kamer niet het blind stellen van een vraag is of kan zijn. Het gaat om een proces van vraag en antwoord tussen Kamer en regering waarin over en weer duidelijk moet worden welke informatie de Kamer precies wil en wat de consequenties zijn van openbare verstrekking en daarmee de openbaarmaking van die informatie. Dat proces van verduidelijking is nodig omdat de Kamer bij zijn wens om informatie te krijgen ook moet meewegen dat door openbaarmaking het belang van de staat kan worden geschaad. Alleen zo is een verantwoorde opstelling van de Kamer mogelijk en daarmee de afweging welke vraag de Kamer zal stellen.[49]

De eigen verantwoordelijkheid van de regering brengt met zich dat tijdig op de mogelijke consequenties van een informatievraag wordt ingegaan. Indien de regering van oordeel is dat het verstrekken van bepaalde informatie het belang van de staat kan schaden, moet zij dat gemotiveerd aangeven. Ook dat past in zorgvuldig verkeer tussen regering en Kamer.

Het is op zichzelf niet strikt nodig dat er door de regering een expliciet beroep op de uitzonderingsgrond van art. 68 Grondwet wordt gedaan. De terminologie dat art. 68 wordt 'ingeroepen', is verhullend en strikt genomen ook onjuist. Immers, al het informatieverkeer tussen Kamer en regering wordt beheerst door de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht betekent dat de regering gehouden is alle inlichtingen te verstrekken behoudens in geval van de uitzonderingsgrond die wordt genoemd in art. 68 Grondwet. Door aan te geven dat bepaalde informatie niet wordt verstrekt, wordt daarmee automatisch een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond van art. 68 Grondwet, dat wil zeggen het belang van de staat. Wel is het praktisch om bij een afwijzing in de motivering ook naar het belang van de staat te verwijzen. Het gaat om de inhoudelijke motivering waarmee duidelijk moet worden dat bij het wel verstrekken van de gevraagde inlichtingen het belang van de staat geschaad kan worden.

Het is niet op voorhand aan te geven wat in een concreet geval het belang van de staat kan schaden. Juist daarom is de motivering van belang. In de notitie van de regering inzake art. 68 Grondwet[50] is op basis van de praktijk een aantal aspecten opgenomen dat een rol speelt bij de beoordeling van het belang van de staat:

[49] De leer van de 'aanvankelijke weigering' moet dan ook worden verworpen. Terecht stel Munneke dat de aanvankelijke weigering geen rechtsgevolgen heeft en vooral dient om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren; S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006, blz. 88-91.

[50] Kamerstukken II 2000-2001, 28 362 nr. 2 (notitie inzake artikel 68 Grondwet van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 januari 2002).

a. De aard van de gegevens:
- de eenheid van de Kroon
- de veiligheid van de staat
- vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie
- bescherming van de persoonlijke levenssfeer
- persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad
- gegevens die figureren in strafrechtelijk onderzoek of dat hebben gedaan

b. Gegevens die vallen onder een wettelijke geheimhoudingsplicht;
c. Gegevens waarover bij het verkrijgen ervan, afspraken zijn gemaakt over de behandeling.

Het moge duidelijk zijn dat het hier gaat om aspecten die een rol spelen bij de afweging in het kader van art. 68 Grondwet, maar die toch ook steeds weer in het concrete geval moeten worden toegepast.[51] Zowel de formulering van art. 68 Grondwet als de genoemde aspecten betekenen ook dat de regering bij de vraag wat het belang van de staat is, een eigen, zelfstandige afweging heeft te maken. De regering heeft immers de rechtsplicht om geen inlichtingen te verstrekken die het belang van de staat kunnen schaden. Uiteraard wordt zij daarin weer gecontroleerd door de beide Kamers, maar deze hebben uiteindelijk niet de mogelijkheid om de regering te dwingen de inlichtingen te verstrekken. Indien een kabinet het te beschermen belang vitaal acht, dan behoort het dit te beschermen en daarbij de consequentie van eventueel zelf te moeten aftreden, te aanvaarden.[52]

Ook hier toont zich een dualistische kant van ons parlementaire stelsel.[53] Hierbij past overigens direct een relativering. Indien het belang van de staat zich uitdrukkelijk verzet tegen het verstrekken van inlichtingen, dan zal dat ook uit te leggen zijn. Dan zullen regering en volksvertegenwoordiging vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden daar uiteindelijk slechts zelden een verschillend oordeel over hebben. Zoals de hiervoor genoemde notitie aangeeft komt een geschil op dit punt slechts sporadisch voor. Voor gevallen waarin Kamer en regering het erover eens zijn dat het belang van de staat zich verzet tegen openbare verstrekking, bestaat er bovendien in veel gevallen nog de mogelijkheid van het verlenen van vertrouwelijke inzage aan de Kamer. Ook met het vertrouwelijk verschaffen van de informatie wordt invulling gegeven aan art. 68 Grondwet.[54]

---

[51] In die zin is er sprake van relatieve geheimhoudingsplichten: (H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten.* Deventer 1997 (oratie Universiteit Utrecht). Dit behoudens de absolute grondwettelijke plicht tot bescherming van de eenheid van de Kroon in art. 42, tweede lid, Grondwet.

[52] H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten.* Deventer 1997 (oratie Universiteit Utrecht), blz. 11; E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid.* Den Haag, 2005, blz. 33-34.

[53] Zie ook hoofdstuk 2.

[54] S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006, blz. 106, 149.

De inlichtingenplicht van de regering aan de Kamer gaat met dit alles verder dan de inzageverplichtingen voor burgers op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB).[55] Bij de inlichtingenplicht kan alleen het belang van de staat het verschaffen van de gevraagde informatie verhinderen, terwijl er bij de WOB verschillende uitzonderingsgronden zijn. De parlementaire controle brengt deze verdergaande verplichting met zich.

CASUS

In dienst van het vaderland

In 1990 verschijnen in de pers berichten over een geheime organisatie die bij een eventuele bezetting van Nederland ondergrondse activiteiten zou moeten uitvoeren. Over de aard en de geheimhouding van deze Opsporings- en Inlichtingendiensten (O en I-diensten) wordt een debat gevoerd met minister-president Lubbers en minister van Defensie Ter Beek.[56] Daarin komt een bijzonder aspect van de informatievoorziening aan de Kamer en van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid naar voren.

Lubbers geeft het bijzondere van het geval aan. Het einde van de Koude Oorlog en de omvang van de geruchtvorming, ook over organisaties in andere West-Europese landen, hebben ertoe geleid: 'nu, in deze nieuwe omstandigheden, toch tot op zekere hoogte opening van zaken te geven.' In het verleden bestond er 'volstrekte geheimhouding.' Voorgangers hebben 'terecht de keuze gemaakt (…) om niet uit eigen initiatief informatie te verschaffen.'

Ook binnen de regering is de kennis over de O en I-diensten uiterst beperkt gehouden. Op de uitroep van mevrouw Beckers-de Bruijn (GroenLinks): 'Maar de hele ministerraad weet niet eens dat u beiden verantwoordelijk bent voor deze organisatie', antwoordt Lubbers: 'Neen, dat was maar goed ook! Dat heeft ook aan die vertrouwelijkheid bijgedragen.'

Hij vat samen: 'Men kan er van mening over verschillen, maar ik ben ervan overtuigd dat het een belang van ons land was om in de jaren die achter ons liggen, uiterste vertrouwelijkheid in acht te nemen.'

Hoe zit het dan met de ministeriële verantwoordelijkheid? Voor Lubbers is duidelijk: 'dat het inderdaad zonder enige beperking de ministeriële verantwoordelijkheid is van de minister van Defensie en ondergetekende.'

In dit bijzondere geval wordt de verantwoordelijkheid op een bijzondere manier ingevuld. Op de vraag van Beckers-de Bruijn: 'Kunt u met uw verantwoordelijkheid persoonlijk instaan voor de lijst van mensen die straks in oorlogstijd deze taak krijgen?', antwoordt Lubbers kort: 'Ja.' Op de vervolgvraag: 'U hebt de lijst dus gezien', is het antwoord even kort: 'Nee.' Lubbers licht dit toe: 'Ik heb al gezegd dat

[55] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004 blz. 219-221.

[56] Hand. II 1990-1991, blz. 1551-1560 (debat maatregelen in bezettingstijd, 21 november 1990).

ik er volledig verantwoordelijkheid voor wil dragen. Ik heb er alle vertrouwen in, gezien de kennis die ik heb van de leiding en de manier waarop leiding gegeven wordt. Ik acht het niet mijn taak, integendeel, ik acht het vrijwel levensgevaarlijk als ministers van Defensie en premiers zouden zeggen: nu willen wij zelf persoonlijk iedereen tegen het licht houden, omdat wij ons ervan willen vergewissen of het om een goede Nederlander gaat.' Hier geldt een duidelijke beperking: 'Je moet je vergewissen van de juiste instelling van de leiding in zo'n zaak en dan moet je jezelf ook grenzen opleggen.'

De ministeriële verantwoordelijkheid kan vanwege de inhoud van de taak waarover het gaat in uitzonderingssituaties betekenen dat er weinig of geen informatie wordt verschaft. De verantwoordelijkheid kan zelfs betekenen dat de verantwoordelijke minister zijn verantwoordelijkheid alleen goed invult door zelf niet alle informatie en eigen inzicht te hebben. Dat het hier alleen om zeer uitzonderlijke situaties gaat spreekt voor zichzelf. ❧

5.8 Fasen van verantwoording: de verantwoordingsfase

Het gevraagd en ongevraagd verschaffen van informatie kan worden gezien als de voorfase van de eigenlijke verantwoording. Deze fase is meer en meer een essentieel onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid geworden. Het verkrijgen van goed inzicht in de feiten en het bereiken van een zoveel mogelijk gedeeld beeld van wat er is gebeurd, is immers een cruciale voorwaarde om tot een goede beoordeling te komen van de wijze waarop een minister met een bepaalde situatie is omgegaan.

De verantwoordingsfase is de eigenlijke ministeriële verantwoording. Op basis van de verschafte informatie en het daardoor ontstane inzicht in wat er in een bepaalde situatie is gebeurd, kan een debat volgen over de wijze waarop de minister is omgegaan met zijn verantwoordelijkheid. De minister wordt aangesproken op datgene waarvoor hij verantwoordelijk is. Hij moet zich daarvoor verantwoorden, dat wil zeggen hij moet in het openbaar uitleg geven over zijn eigen handelen en nalaten, en over het handelen en nalaten van degenen voor wie hij verantwoordelijk is. Hij moet voorts het debat daarover aangaan, uitleggen wat er is gebeurd, uitleggen waarom het zo is gebeurd en aangeven waarom er is gehandeld zoals er gehandeld is. Indien er aanleiding is om iets te veranderen moet hij met voorstellen daartoe komen. Indien hij met voorstellen komt moet hij deze verdedigen, maar hij moet ook als dat nodig is, bereid zijn tot aanpassing. Hij moet zich dus open opstellen. Voor het functioneren van de parlementaire democratie is het bovendien van belang dat die politieke verantwoording wordt afgelegd in de volle openbaarheid, in 's-Lands vergaderzaal, ten overstaan van de volksvertegenwoordiging.

5.9 Ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet geactiveerd

Regelmatig wordt er gesproken over het *activeren* van de ministeriële verantwoordelijkheid.[57] Daarmee wordt bedoeld dat een minister over een bepaalde gebeurtenis publiekelijk in de Kamer zou moeten worden aangesproken. Het spreken over 'activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid' is in wezen terminologisch fout. Het wekt immers de indruk dat er sprake zou zijn van een keuze. Het zou kunnen betekenen dat ook zou kunnen worden afgezien van de ministeriële verantwoordelijkheid. Of nog sterker: dat de verantwoordelijkheid pas ontstaat op het moment dat een minister erop wordt aangesproken. Die keuze is er niet: een minister is verantwoordelijk of hij is dat niet. En: indien een minister verantwoordelijk is, is hij voortdurend verantwoordelijk. De ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat niet door een actie of een handeling van de betrokkene of van een ander. Evenmin moet hij geactiveerd worden alvorens er sprake van verantwoordelijkheid is. De ministeriële verantwoordelijkheid is volledig en permanent.

Iets anders is dat niet over alles waarvoor de minister verantwoordelijk is, ook voortdurend en volledig publieke verantwoording wordt gevraagd. Indien er al over activeren moet worden gesproken, dan zou het moeten gaan over het activeren van de verantwoording en niet van de verantwoordelijkheid. Het afleggen van verantwoording in een concreet geval is een afgeleide van de voortdurende ministeriële verantwoordelijkheid.

5.10 Het regeerakkoord

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de betekenis die het regeerakkoord heeft voor de relatie tussen de ministers en de Staten-Generaal. Het regeerakkoord is vooral een politiek kader voor het optreden van een kabinet. Daarbij geldt dat het politieke kader nooit op zo'n manier mag worden ingevuld, dat daardoor de feitelijke verantwoordelijkheid en de verantwoording tekort wordt gedaan. Verantwoording is een essentieel vereiste van het parlementair-democratische proces en kan nooit anders dan tot genoegen van de volksvertegenwoordiging worden afgelegd. Zij moet daar vervolgens worden beoordeeld.

5.11 De minister zonder portefeuille en de staatssecretaris

De ministeriële verantwoordelijkheid geldt voor de minister, de minister zonder portefeuille en de staatssecretaris over het algemeen op gelijke wijze. Allen moeten

[57] Hiervan zijn vele voorbeelden. Zie: Hand. II 1980-1981, blz. 2621 (28 januari 1981, minister-president Van Agt bij de algehele grondwetsherziening, deel II (regering, eerste lezing), blz. 310 en C.R. Niessen, 'Het (individuele) vragenrecht van de leden van de Staten-Generaal', in: *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg.* (Burkensbundel), Zwolle, 1995, blz. 272. Ook het Handboek van het Nederlandse staatsrecht gebruikt deze terminologie: C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006.

zich verantwoorden in het publieke debat met de volksvertegenwoordiging langs de lijnen die hiervoor zijn aangegeven. Op één punt verschilt echter die verantwoording. De minister heeft de leiding van het ministerie (art. 44, eerste lid, Grondwet). Daarmee is hij de direct verantwoordelijke voor dat ministerie, dat wil zeggen voor de begroting en voor het ambtenarenapparaat. Verantwoordelijkheid en verantwoording voor zaken die direct daarmee te maken hebben, raken in eerste instantie de minister. De minister zonder portefeuille en de staatssecretaris hebben daar alleen in specifieke situaties mee te maken. Die situaties kunnen soms overigens wel aanzienlijke omvang hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking die politiek verantwoordelijk is voor een zeer groot budget. Ook de verhouding tussen een minister en 'zijn' staatssecretaris kent een aantal bijzonderheden. Daarop wordt in hoofdstuk 12 ingegaan.

5.12 Conclusie: ministeriële verantwoordelijkheid, een rechtsplicht

De minister is binnen zijn taakgebied aanspreekbaar op alles dat het algemeen belang raakt. In die zin is de ministeriële verantwoordelijkheid bijna onbegrensd. Alles dat het algemeen belang raakt, moet immers onderwerp van publiek debat met de volksvertegenwoordiging kunnen uitmaken. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft niet alleen het handelen, maar ook het niet-handelen van de overheid. Ook over de wenselijkheid van overheidsoptreden en de vraag waarom daartoe nog niet is overgegaan, kan verantwoording worden gevraagd. Ministeriële verantwoordelijkheid bestaat niet alleen indien er sprake is van formele bevoegdheden, maar ook wanneer er voor een minister andere beïnvloedingsmogelijkheden zijn op zijn beleidsterrein.

De kern van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat iemand, de minister, publiek verantwoordelijk is voor het overheidsbestuur en daarover publieke verantwoording aflegt. Voor een goede verantwoording en controle is het van groot belang dat de juiste informatie wordt verschaft aan de volksvertegenwoordiging. Juiste informatie is informatie die nodig is om het handelen en nalaten van het kabinet en de minister te kunnen beoordelen en om de controlefunctie te kunnen uitoefenen. Dat beoordelen begint met de feiten.

De eerste fase van de verantwoording is daarom de inlichtingenfase. De minister verschaft zowel gevraagd alsook ongevraagd informatie aan de Kamer. Informatie betreft evenwel niet alle gegevens die de minister tot zijn beschikking heeft. Dat zou tot een onoverzienbare stroom aan informatie leiden. Alleen relevante informatie moet worden verstrekt. Het bepalen van wat relevante informatie is, kan in de praktijk een heikele zaak zijn. Het gevaar is immers dat dit later, met de wetenschap van achteraf, anders wordt beoordeeld. De belangrijkste criteria bij het verschaffen van informatie zijn: relevant, tijdig, niet onjuist en niet onvolledig.

In bijzondere gevallen heeft de regering de plicht om 'in het belang van de staat' het geven van informatie te weigeren.

Na de inlichtingenfase volgt de verantwoordingsfase. Daarin wordt de eigenlijke verantwoording afgelegd. De minister verantwoordt het handelen en nalaten van de overheid. Hij legt uit wat de overheid heeft gedaan en wat er is gedaan, of nog zal worden gedaan om in het vervolg de gewraakte situatie te voorkomen.

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is vrijwel onbeperkt voorzover het algemeen belang wordt geraakt. De wijze waarop de minister invulling moet geven aan die verantwoordelijkheid kan echter verschillen. Wanneer de minister een directe verantwoordelijkheid heeft voor een situatie dan kan het afleggen van verantwoordelijkheid inhoudelijk ver gaan. Wanneer er sprake is van een beperkte verantwoordelijkheid dan kan de verantwoording inhoudelijk beperkter zijn. Soms kan de verantwoording zich beperken tot het geven van informatie of het toezeggen van een nieuw wetsvoorstel.

Zo ingevuld is de ministeriële verantwoordelijkheid een genuanceerd stelsel. Dat stelsel maakt het mogelijk om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid vrijwel onbegrensd te houden en daarmee alle onderwerpen die in het kader van het algemeen belang bespreking behoeven ook ter tafel te laten komen. Door de gedifferentieerde invulling van die verantwoordelijkheid is het mogelijk een genuanceerd debat te voeren over het overheidsbestuur; een debat dat niet wordt gedomineerd door de termen verwijtbaarheid en schuld.

De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid; de actuele situatie

In de publieke aandacht staat de individuele verantwoordelijkheid van een minister doorgaans voorop. Er is een misstand geconstateerd; de betrokken minister wordt naar de Kamer geroepen en daarop aangesproken. Aandacht voor de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid lijkt beperkt tot de schaarse momenten waarin de kabinetskwestie wordt gesteld of wanneer er overigens een kabinetscrisis dreigt. Dit beeld miskent echter hoezeer de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid zich heeft ontwikkeld en in zekere zin boven de individuele ministeriële verantwoordelijkheid is komen te staan. De historische ontwikkeling hiervan is in hoofdstuk 3 beschreven. In dit hoofdstuk wordt op de actuele situatie ingegaan.

6.1 De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid

Iedere minister is mededrager van de collectieve verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid. Die medeverantwoordelijkheid komt onder meer tot uitdrukking in de terminologie dat een minister '*eerstverantwoordelijke*' is voor een bepaald terrein. Hij is dus niet de enige en uitsluitend verantwoordelijke.

De ministerraad is de plaats waar die collectieve verantwoordelijkheid vorm krijgt. Daar vindt in hoogste instantie de afstemming over het algemeen regeringsbeleid plaats. De ministerraad bestaat al sinds 1823, maar is als orgaan pas sinds 1983 bij de algehele grondwetsherziening in de Grondwet opgenomen.

Sindsdien luidt art. 45 Grondwet:
Eerste lid: De ministers vormen tezamen de ministerraad.
Tweede lid: De minister-president is voorzitter van de ministerraad.
Derde lid: De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

In de memorie van toelichting wordt als reden voor het opnemen van dit artikel gegeven dat 'de groei van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid' de betekenis van de ministerraad voor het totale regeringsbeleid heeft doen toenemen. Daarbij geldt: 'dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover de

individuele ministers.'[1] De memorie van antwoord voegt daaraan toe dat de ministerraad de taak heeft die collectieve verantwoordelijkheid vorm te geven door de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen 'niet louter door uit de optelsom van individuele verantwoordelijkheden een eenheid te smeden, doch ook door te beoordelen of de ministerraad als geheel verantwoordelijkheid kan dragen voor het te voeren regeringsbeleid.'[2]

De rol van de ministerraad in het stelsel van collectieve ministeriële verantwoordelijkheid is essentieel. Bij de algehele grondwetsherziening werd door minister-president Van Agt in dat verband benadrukt dat de ministerraad het orgaan is: 'waar (…) de individuele verantwoordelijkheid desnoods moet wijken voor de collectieve verantwoordelijkheid die de Ministerraad als zodanig als zelfstandig orgaan draagt.'[3] De rol van de ministerraad is daarbij enerzijds die van integrator, stimulator en initiator van het algemeen regeringsbeleid. Anderzijds is de ministerraad geschillenbeslechter tussen sectorale belangen en voorstellen. Bij dit alles heeft de minister-president, voorzitter van de ministerraad een bijzondere rol waarop later in dit hoofdstuk zal worden ingegaan.

Waarom een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid?

Het bestaan van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid hangt direct samen met het Nederlandse regeringsstelsel waarbij een meerhoofdig bestuur de centrale invalshoek vormt. Er is geen eenhoofdige leiding van de regering. Er is een college dat gezamenlijk verantwoordelijk is voor het algemeen regeringsbeleid. Daartoe wordt gezamenlijk beraadslaagd en besloten over alle belangrijke onderwerpen. Daarvoor bestaat derhalve ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Deze collectieve ministeriële verantwoordelijkheid mag echter geen excuus worden om verantwoordelijkheid te ontlopen. Het mag niet leiden tot een stelsel waarin niemand meer verantwoordelijk is omdat allen verantwoordelijk zijn.[4] De collectieve verantwoordelijkheid werkt vooral binnen de regering en op de achtergrond van het politieke debat. Extern is er een eerstverantwoordelijke minister

[1] Kamerstukken II 1979-1980, 16 036, nr. 3 (verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign, memorie van toelichting, 4 februari 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 204).

[2] Kamerstukken II 1980-1981, 16 036, nr. 9 (nota naar aanleiding van het eindverslag, 29 december 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 237).

[3] Hand. II 1980-1981, blz. 2621 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 312).

[4] Met het oog daarop wordt soms wel de term *collegiale* in plaats van collectieve verantwoordelijkheid bepleit. Aangezien de grondwetgever zelf de term collectieve verantwoordelijkheid in de toelichting heeft gebruikt, wordt hier ook deze terminologie gehanteerd. Zie o.a.: Kamerstukken II 1979-1980, 16 036, nr. 3 (verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van een bepaling inzake de ministerraad alsmede tot wijziging van de bepaling inzake het contraseign, memorie van toelichting, 4 februari 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 204).

die op een onderwerp direct aanspreekbaar is. In die zin staat in het Nederlandse stelsel de individuele verantwoordelijkheid voorop.[5] De plicht om gezamenlijk te beraadslagen en besluiten, heeft tot gevolg dat de eerstverantwoordelijke minister die het besluit of wetsvoorstel moet verdedigen, zich gedekt weet door de besluitvorming van de ministerraad. De overige ministers zijn immers ook gebonden aan dat besluit. De grondwetgever formuleerde dit met een verwijzing naar de samenhang tussen het eerste en derde lid van art. 45 Grondwet als volgt: 'dat de individuele verantwoordelijkheid onlosmakelijk is verbonden met de collectieve verantwoordelijkheid. Zonder de laatste kan de eerste niet worden gerealiseerd.'[6] Wanneer er een kabinetscrisis dreigt, is de collectieve verantwoordelijkheid uiteraard wel duidelijk zichtbaar.

Algemeen regeringsbeleid en eenheid van beleid

De centrale elementen van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid zijn: het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van beleid. Op een specifiek aspect, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid wordt aan het eind van dit hoofdstuk apart ingegaan. De twee elementen, het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van beleid hangen samen met de twee kanten van het collegiale bestuur. Het ene element is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid. Daarover wordt in gezamenlijkheid beraadslaagd en besloten. Het andere element is de individuele verantwoordelijkheid van de ministers. Deze moet gestalte krijgen binnen de eenheid die de regering moet zijn. Daarover moeten in gezamenlijkheid afspraken worden gemaakt.

6.2 Het algemeen regeringsbeleid

Het algemeen regeringsbeleid is niet alleen te vinden in art. 45 Grondwet, maar ook in het reglement van orde voor de ministerraad (RvO). In art. 4 wordt eerst de tekst van de Grondwet weergegeven.[7] Vervolgens wordt in datzelfde artikel aangegeven dat de ministerraad daartoe *onder meer* beraadslaagt en besluit over een aantal onderwerpen van het algemeen regeringsbeleid dat daarna meer concreet wordt aangegeven. Deze onderwerpen behoren daarmee in ieder geval tot het algemeen regeringsbeleid.

[5] P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 230-231.

[6] Kamerstukken II 1980-1981, 16 036, nr. 9 (nota naar aanleiding van het eindverslag, 29 december 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 238).

[7] De historische volgorde is overigens andersom: het reglement van orde geeft al sinds 1956 de tekst die in aansluiting daarop in 1983 ook in de Grondwet is opgenomen. R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland*. (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983, blz. 8-9.

Laat men de opgesomde onderwerpen op zich inwerken,[8] dan moet de conclusie wel zijn dat het aantal beleidsmatige onderwerpen waarvoor nog een uitsluitend individuele verantwoordelijkheid geldt, beperkt is. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat de lijst van art. 4 niet een limitatieve opsomming is, maar een minimum. Indien ministers dat nuttig of nodig vinden kunnen ook andere onderwerpen in de ministerraad worden behandeld.

Bij onduidelijkheid over de vraag of een onderwerp tot het algemeen regeringsbeleid behoort en dus in de ministerraad moet worden behandeld, is niet de opvatting van de betreffende minister(s) doorslaggevend, maar beslist uiteindelijk de ministerraad zelf (zie de artt. 5 en 6 RvO). Dus het orgaan van de collectiviteit is uiteindelijk de beslissende instantie over de reikwijdte van het algemeen regeringsbeleid. Een individuele minister kan zich niet aan de collectieve besluitvorming en het algemeen regeringsbeleid onttrekken. Uiteindelijk gaat hij zelfs niet over de vraag of iets tot zijn individuele verantwoordelijkheid behoort.

Gelet op zijn ontstaansgeschiedenis[9] gaat het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid uit van de individuele verantwoordelijkheid en van een beperkt aantal onderwerpen dat tot het algemeen regeringsbeleid behoort. In de praktijk werkt de collectieve besluitvorming en de maatschappelijke werkelijkheid waarin er sprake is van een steeds grotere verwevenheid van onderwerpen, zodanig uit dat de individuele, in de zin van uitsluitende beleidsverantwoordelijkheid voor een minister beperkt is.[10] Deze ontwikkeling wordt ook bevestigd door het in 1994 ingevoerde art. 7 RvO waarin de agenderingsbevoegdheid van de minister-president is opgenomen. Daarmee is het mogelijk om ook tegen de wens van de eerstverantwoordelijke minister een aangelegenheid bij de ministerraad aanhangig te maken. De minister-president heeft op grond van art. 7 de bevoegdheid gekregen om over zo'n onderwerp een uitspraak van de ministerraad uit te lokken.

Een nieuwe realiteit met eigen gevolgen

Het toegenomen belang van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid heeft de relatie tussen de regering en de Staten-Generaal gewijzigd. Veel meer onderwerpen worden tot het algemeen regeringsbeleid gerekend en veel meer onderwerpen worden daarom in de ministerraad behandeld. Dat heeft een grotere betrokkenheid van de leden van de ministerraad tot gevolg bij onderwerpen die beleidsmatig misschien verder van hen vandaan liggen. Veel onderwerpen liggen ook niet meer uitsluitend op het terrein van één minister. Ook bij de behandeling

[8] Het betreft onder meer alle voorstellen voor formele wetgeving, ontwerp-algemene maatregelen van (rijks-) bestuur, belangrijke nationale en internationale beleidsvoornemens, internationale overeenkomsten, vele benoemingen en adviesaanvragen.

[9] Zie hoofdstuk 3.

[10] D.M. Ringnalda in een interview in: *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken.* Samengesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 's-Gravenhage, 1987, blz. 259-261.

van een voorstel in de Kamer zijn vaak meer ministers betrokken. Dergelijke voorstellen zijn veelal eerst de ministerraad gepasseerd. Conflicten met de Staten-Generaal over voorstellen kunnen daarom sneller leiden tot een conflict met het kabinet als geheel. Een breuk in het vertrouwen op een bepaald terrein zal eerder als een breuk in het vertrouwen in het gehele kabinet worden beschouwd. Deze situatie biedt individuele ministers soms extra steun tegenover de Kamer. Dit leidt van tijd tot tijd tot de constatering dat ministers te weinig individueel aftreden.[11] Gelet op het aantal afgetreden bewindspersonen in de afgelopen decennia is het de vraag of deze constatering juist is.[12]

Opvallend is ook dat veel vaker de minister-president naar de Kamer wordt geroepen om uitleg te geven over kwesties die publieke aandacht vragen. Daarmee geeft ook de Kamer uitdrukking aan de hiervoor gesignaleerde tendens naar meer zichtbare samenhang tussen onderwerpen die de verantwoordelijkheid op één terrein te boven gaan en daarmee de collectieve verantwoordelijkheid in beeld brengen.

6.3 Eenheid van beleid

Het andere centrale element van de collectieve verantwoordelijkheid is de eenheid van beleid. Een stelsel waarin een collectiviteit de drager van het regeringsgezag is en waar niet één persoon met beslissende bevoegdheden aan het hoofd staat, vraagt om een duidelijke organisatie van die gezamenlijkheid. De overheid moet naar buiten toe immers altijd met één mond spreken. De eenheid van beleid is in de Grondwet vastgelegd (art. 45, derde lid). Die eenheid is ook de reden dat het reglement van orde voor de ministerraad in art. 12, tweede lid, bepaalt dat in geen geval een lid zal mogen handelen tegen een besluit van de ministerraad. Met andere woorden: de minister voegt zich in het besluit of treedt af. Minister-president Kok formuleerde het zo: 'Niemand heeft de vrijheid als dienaar van de Kroon om van een gezamenlijk geformuleerd kabinetsbeleid afstand te nemen.'[13]

Eenheid van beleid is geen keuze, maar een eis van behoorlijk en rechtvaardig bestuur. Dat geldt voor de burger die moet kunnen afgaan op uitingen van de overheid. Wat de overheid zegt, mag niet door iemand anders binnen diezelfde overheid worden ontkend, of anders worden uitgelegd. Dat geldt ook – en dat is

[11] Zie bijv.: Hand. I, 1986-1987, blz. 211 (Vis (D66), debat wetsvoorstel Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, 1 december 1987; J.J. Vis, 'Vertrouwen Kamer bepalend of Van den Broek blijft of niet', in: Het Parool, 9 september 1988; E. van Thijn, 'De sorry-democratie', in: E. van Thijn, F. Alink, P. van Dijk e.a. *De Sorry- democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Amsterdam, 1998. blz. 14-15. Al in 1964 stelde Daalder dit in zijn oratie: H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Assen, 1964, blz. 29 (oratie Rijksuniversiteit Leiden).

[12] In de periode 1982-2007 traden in het totaal twintig bewindspersonen af om redenen die samenhingen met hun positie als bewindspersoon en waren er zes kabinetscrises.

[13] Hand. II 2001-2002, blz. 1779 (vragen Balkenende (CDA) aan de minister-president over de eenheid van kabinetsbeleid, 20 november 2001).

hier vooral van belang – voor de relatie met de volksvertegenwoordiging. De controleur moet kunnen afgaan op wat is gezegd en moet niet steeds verifiëren of elke uitspraak van een minister wel wordt gedekt en gedeeld door de overige ministers. Dit is inherent aan het stelsel van collegiaal bestuur. Het belang hiervan is in de laatste decennia nog toegenomen. De samenhang tussen maatschappelijk belangrijke onderwerpen is zodanig dat op vrijwel geen enkel terrein nog beleidswijzigingen mogelijk zijn zonder dat daarbij meerdere ministers vanuit hun eigen beleidsverantwoordelijkheid betrokken zijn. De noodzaak van afstemming en coördinatie die daarvan het gevolg is, vraagt veelal om gezamenlijke besluitvorming. Waar meer ministers een verantwoordelijkheid hebben, is – naast de noodzaak van eenheid van beleid – al snel sprake van algemeen regeringsbeleid en dus van de noodzaak van collectieve beraadslaging en besluitvorming.

De spanning tussen leer en werkelijkheid

Om die eenheid van beleid tot stand te brengen is het van groot belang dat de ministerraad in strikte beslotenheid kan vergaderen. Deze beslotenheid maakt het mogelijk om in alle openheid met elkaar te kunnen beraadslagen. Dat wil zeggen dat alle relevante overwegingen naar voren kunnen worden gebracht en vervolgens kunnen worden beoordeeld, om zo tot een besluit te komen dat gezamenlijk kan worden gedragen en uitgedragen. De geheimhoudingsbepaling over het besprokene in de ministerraad is daarom een essentieel bestanddeel van het stelsel van collectieve verantwoordelijkheid.[14]

De collectieve verantwoordelijkheid wordt ook bepaald door de politieke realiteit van coalitiekabinetten. In Nederland bestaan kabinetten altijd uit geestverwanten van verschillende politieke partijen. De wens om zich met eigen opvattingen en ideeën te profileren wordt door die verschillen in afkomst en affiniteit gestimuleerd. In feite hebben ministers ten minste drie hoedanigheden: zij zijn vakminister, belast met de bijzondere verantwoordelijkheid voor een deel van het overheidsbeleid, zij zijn tevens lid van de ministerraad en daarmee drager van de collectieve verantwoordelijkheid voor het geheel van het algemeen regeringsbeleid, en zij zijn politicus met bepaalde politieke opvattingen. Minister-president Lubbers sprak in dit verband over: 'deze club van ministers bestaat uit raspaarden, die heel nadrukkelijk hun eigen identiteit aan de orde stellen.' Hij gaf toe dat er een zekere spanning bestaat tussen de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid en de individuele ministeriële verantwoordelijkheid, maar voegde eraan toe 'dat het toch een consequentie is van ons staatsrechtelijk systeem, dat wezenlijk rust op twee pilaren: eenheid van het bestuur via de ministerraad en de specifiek herkenbare

[14] R.K. Visser, 'Het geheim van de Treveszaal', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003*. Den Haag, 2003, blz. 96.

portefeuilleverantwoordelijkheid van de bewindslieden, die ook daarop aangesproken worden.'[15]

In dat laatste punt zit nog een andere reden voor de spanning tussen collectiviteit en het eigen geluid van een minister. Het algemeen regeringsbeleid wordt in de beslotenheid van de ministerraad vastgesteld. Vervolgens wordt het extern door een bepaalde minister uitgedragen en verdedigd. Deze minister zal daarbij zijn eigen woorden kiezen en zo een interpretatie geven aan de collectieve besluitvorming. Ook zal hij de besluitvorming in concrete gevallen moeten vertalen. Hij wordt immers als eerste op de uitkomst aangesproken. Ook hier is een aspect van de menselijke dimensie van het staatsrecht zichtbaar. Als minister moet hem enige ruimte worden gegund, zolang hij daarbij de eenheid maar niet doorbreekt.

❧

CASUS

De val van Srebrenica

Na bijna vijfenhalf jaar onderzoek staat begin april 2002 het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) op het punt zijn rapport uit te brengen over de Nederlandse betrokkenheid bij de val van Srebrenica in 1995. De heftige publieke gevoelens die dit onderwerp al lange tijd oproept, betekenen voor de regering dat haar positiebepaling nauw luistert. Op dat moment verklaart minister Pronk van VROM, die als minister voor Ontwikkelingssamenwerking de besluitvorming rond Srebrenica destijds had meegemaakt, over die periode in een interview: 'Ik heb gefaald. De politiek heeft gefaald.' Door een toevallige samenloop wordt dit interview gehouden op het moment dat het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) een zeer kritisch rapport over diezelfde periode presenteert. De uitspraken van minister Pronk trekken veel aandacht en er worden Kamervragen gesteld aan minister-president Kok. Kok neemt daarbij afstand van de afweging die minister Pronk heeft gemaakt: 'Als minister Pronk mij gevraagd had of ik het verstandig vond om enkele weken voor het verschijnen van het NIOD-rapport dit interview te geven, nog los van de inhoud daarvan, dan had ik afwijzend geadviseerd.' De inhoudelijke discussie over de vraag of er sprake is geweest van falen wil Kok op dat moment niet aangaan, omdat het NIOD-rapport de daaropvolgende week zal verschijnen en de inhoud daarvan bij de regering nog niet bekend is. Wel gaat hij in op de vraag of een minister die vindt dat hij heeft gefaald, kan aanblijven: 'Ik vind dat hij om die reden niet weg hoeft. Als u dat anders ziet, moet u hem ter verantwoording roepen.' 'Hij mag blijven. Als hij vindt dat hij de verantwoording niet kan dragen, kan hij morgen of vandaag aftreden. Dat is zijn zaak.' 'Ik accepteer dat de minister zegt dat hij zelf faalt.' Over de eventuele rol van minister Pronk in het kamerdebat over het NIOD-rapport is Kok eveneens duidelijk: 'Ik neem aan dat niet met de

[15] Hand. I 1988-1989, blz. 234 (Algemene politieke beschouwingen, 23 november 1988). Zie ook bij wijze van ander voorbeeld: Hand. II 2001-2002, blz. 1775-1779 (mondelinge vragen Weisglas (VVD) aan minister Pronk van VROM over diens uitspraken over bombardementen op Afghanistan, 20 november 2001).

heer Pronk wordt gesproken, want als minister van VROM heeft hij op dit punt geen staatsrechtelijke verantwoordelijkheid.'[16]

Kort na het verschijnen van het rapport wordt de vermeende eigen opvatting van minister Pronk nogmaals voorwerp van discussie. Het stellige bericht doet de ronde dat minister Pronk naar aanleiding van het NIOD-rapport wil aftreden. Na een gesprek met minister-president Kok in het Torentje verklaart Pronk evenwel dat hij over het rapport nog geen finaal standpunt heeft. De volgende dag dient het gehele kabinet zijn ontslag in. In het daaropvolgend debat verklaart minister-president Kok: 'Collega Pronk heeft zich gisterochtend in de ministerraad volledig aangesloten bij de formulering van de minister-president zoals later in de Kamer is gebruikt inzake het onderschrijven van de hoofdlijnen van het rapport.'[17]

6.4 Eenheid van beleid en eigen opvattingen

De discussie over eenheid van beleid komt in het bijzonder naar voren bij voornemens voor nieuw of ander beleid. Op het eerste gezicht lijkt het dat eenheid van beleid alleen kan gaan over beleid waarover al is besloten. Alleen dan is er immers sprake van beleid. Die zienswijze is echter niet juist. Een discussie over nieuw beleid of over beleidswijzigingen is door ministers alleen maar goed te voeren in dezelfde beslotenheid die nodig is om uiteindelijk tot een gezamenlijk besluit te komen. Daarom spreekt art. 45, derde lid, Grondwet naast besluiten ook over *beraadslagen*. Beraadslagen is een wezenlijk onderdeel van het proces van collectieve besluitvorming. Beraadslagen betekent het uitwisselen van argumenten, het luisteren naar elkaars posities en het wegen van feiten en omstandigheden. Ministers hebben recht op eigen opvattingen over de ontwikkeling van een beleidsterrein, maar kunnen die slechts in de beslotenheid van de ministerraad met elkaar delen. Naar buiten toe moet de minister zich houden aan de gezamenlijk bepaalde lijn. Een gezagsdrager kan niet kortstondig een privépersoon zijn met een mening die afwijkt van de mening die hij als ambtsdrager heeft. Dat zou de overheid en het overheidsgezag ongeloofwaardig maken en de legitimiteit ervan aantasten.[18]

[16] Hand. II 2001-2002, blz. 4245-4251 (mondelinge vragen Rosenmöller (GL) over uitlatingen van de minister van VROM inzake de val van Srebrenica, 3 april 2002).

[17] Hand. II 2001-2002, blz. 4565-4567 (debat over de verklaring van de minister-president inzake het ontslag van het kabinet, 17 april 2002).

[18] Gevallen waarin ministers zich niet aan deze regel houden, leiden ook steevast tot een kamerdebat waarin de regel weer wordt bevestigd. Zie bijvoorbeeld het debat over de uitspraken van minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn over de mogelijke herinvoering van de doodstraf en zijn schriftelijke verklaring (Hand. II 2002-2003, blz. 1455-1481, 19 november 2002 en Kamerstukken II 2002-2003, 28 682, nr. 1).

6.5 De minister-president, voorzitter van de ministerraad

De toegenomen reikwijdte van het algemeen regeringsbeleid heeft ook gevolgen voor de rol en de positie van de minister-president.[19] De interne rol van de minister-president als voorzitter van de ministerraad richt zich op het besluitvormingsproces van het algemeen regeringsbeleid en op het bevorderen van de eenheid van dat beleid. Extern hoort daarbij dat de minister-president optreedt als de eerste woordvoerder van de regering in onderwerpen van algemeen regeringsbeleid. Daaruit is eind jaren zestig de persconferentie na afloop van de ministerraad ontstaan.

In het verleden werd alleen de betrokken minister ter verantwoording geroepen, indien hij de eenheid van beleid leek te doorkruisen. Sinds langere tijd wordt de minister-president alleen of samen met de betrokken minister in dit soort gevallen mondeling of schriftelijk om verantwoording gevraagd.[20]

Hoezeer de rol van de minister-president soms extern ook lijkt te veranderen, bepalend blijft ook voor hem dat het uiteindelijk de collectiviteit van de ministerraad is die het algemeen regeringsbeleid richting geeft. Bij de algehele grondwetsherziening werd de positie van de minister-president met een aantal elementen beschreven:

> De politieke verhoudingen binnen het kabinet en in het parlement zullen vanzelfsprekend mede bepalend zijn voor de ruimte, die er in feite zal zijn voor de wijze waarop het ambt van minister-president wordt uitgeoefend. Intern, bij de voorbereiding van het regeringsbeleid en het functioneren van de ministerraad, wordt zijn optreden mede bepaald door de collega-ministers. Het reglement van orde bevat een aantal voorschriften die enerzijds aan de minister-president eigen bevoegdheden geven, anderzijds de ministerraad of onderraden daarvan bevoegdheden toekennen. Het externe optreden van de minister-president is daarop afgestemd en staat vervolgens ter controle en beoordeling van het parlement.

Samenvattend: de grenzen van het optreden van de minister-president liggen dus 'in de eigen bevoegdheden van de collega-ministers en in de verantwoordingsplicht, die de minister-president voor zijn optreden heeft ten opzichte van het parlement.'[21]

---

[19] Zie hierover ook de interessante en openhartige uitlatingen van minister-president Kok bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken voor het jaar 2002, zoals weergegeven in de casus aan het eind van deze paragraaf.

[20] Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 1986-1987, blz. 1162 e.v. (mondelinge vragen van het lid Kok (PvdA) over uitlatingen van de minister van Economische Zaken/vice-minister-president De Korte inzake een eventueel staatsbezoek aan Japan, 2 december 1986) en Kamerstukken II 2000-2001, blz. 2979 (Kamervragen Poppe (SP) aan de minister-president over de afstemming tussen ministeries, 7 juni 2001).

[21] Kamerstukken II 1980-1981, 16 036 (R1139) nr. 9 (nota naar aanleiding van het eindverslag, 29 december 1980; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 236).

De minister-president kan aan zijn rol wel een meer activerende invulling geven. Politiek en maatschappelijk lijkt dat ook steeds meer van hem te worden gevraagd. Hij kan richtinggevend zijn bij de aanpak van bijzondere thema's. Hij kan zich daarbij vooral bedienen van het instrument van coördinatie, maar hij zal er steeds voor moeten zorgen dat hij in zijn optreden de steun van de ministerraad niet verliest.[22] A.M. Donner noemt als één van de voornaamste taken van de minister-president om ervoor te zorgen dat de 'smeerolie van het vertrouwen' beschikbaar blijft en werkt. Hij doelt daarmee zowel op het vertrouwen tussen regering en parlement, als op het vertrouwen tussen ministers onderling.[23] Terecht wordt deze kant van het werk van de minister-president benadrukt. In de praktijk wordt het belang van de betrokkenheid van de ministerraad en van de minister-president bij een onderwerp nog wel eens als hinderlijk of vertragend ervaren. Daarmee wordt onderschat dat die betrokkenheid vaak juist een noodzakelijke stap is om draagvlak – ook in politieke zin – te verkrijgen of te behouden. Dat is de meer praktische betekenis van de begrippen algemeen regeringsbeleid en eenheid van beleid. Zeker bij een dreigende crisis is de minister-president de natuurlijke 'bondgenoot' van degene die in politieke problemen dreigt te komen. Politieke schade voor een lid van het kabinet betekent namelijk altijd ook schade voor de minister-president als voorman – en naamgever – van dat kabinet.

❧

CASUS

De minister-president

Bij de behandeling van zijn laatste begroting van het ministerie van Algemene Zaken gaf minister-president Kok een openhartig inzicht in zijn visie op het ambt van minister-president. Een selectie:

Minister-President Kok begint met de formele positie: 'De primaire taak van de minister-president in ons staatsbestel is de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid, met het oog op de eenheid daarvan.' Kok vindt 'dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid altijd het uitgangspunt vormt.' Maar: 'Dat neemt niet weg dat het tot de taak van de minister-president behoort om op activerende wijze invulling te geven aan zijn specifieke ministeriële verantwoordelijkheid voor de eenheid van het algemeen regeringsbeleid.' Kok constateert daarbij: 'Het gewicht van die verantwoordelijkheid neemt voortdurend toe.' Dat geldt 'zeker als dat op een activerende wijze moet geschieden.' Kok stelt vast dat er 'materieel grote behoefte aan bestaat (…) om richting te geven, sturing aan te brengen, procesmatig initiatie-

[22] Zie over de veranderende positie ook: J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Zwolle, 1991; J.P. Rehwinkel, P.P.T. Bovend'Eert en R.J. Hoekstra, *De positie van de minister-president*. Zwolle, 1994; J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verhey, *Een versterking van de minister-president?* Deventer, 2005.

[23] A.M. Donner, 'De opkomst van het ambt van minister-president', in: *Voor de eenheid van beleid.* Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken. Samengesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 's-Gravenhage, 1987, blz.33-34.

ven te nemen en processen op gang te brengen (…).' 'Daarin weegt (…) het woord van de minister-president zwaar.'

Op de prikkelende vraag van het Kamerlid Van Middelkoop (ChristenUnie) of de coördinerende bevoegdheden altijd automatisch bij de minister-president moeten worden belegd, of dat deze ook aan andere ministers kunnen worden opgedragen, antwoordt Kok heel beslist: 'Zodra het om de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het regeringsbeleid gaat (…) en om de algemene coördinatie ook in het kader van de collectieve verantwoordelijkheid die de leden van de ministerraad hebben, denk ik dat die verantwoordelijkheid onvervreemdbaar bij de minister-president ligt.' '… op een groot aantal terreinen is het de onvervreemdbare, ook materiële verantwoordelijkheid (…) van de minister-president om aan een goede afstemming en coördinatie invulling te geven.'

Om die taak goed te kunnen uitvoeren zijn geen 'nieuwe formele of materiële bevoegdheden' nodig, maar het 'voortzetten van een groeiende praktijk, waarbij het gewicht en de inbreng van de minister-president in het geheel belangrijk zijn.' Die coördinerende en stimulerende functie van de minister-president 'krijgt de meeste inhoud naarmate er niet te voorzichtig mee wordt omgegaan', aldus Kok. Waaraan hij toevoegt dat de minister-president daarbij 'natuurlijk steeds voorzichtig (moet) zijn in relatie tot de eigen ministeriële verantwoordelijkheid van de bewindspersoon.'

Tot slot geeft Kok aan dat dit alles op het terrein van het Europese beleid niet anders ligt. Ook hier is geen sprake van een materiële aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president. Ook in de Europese Raad spreekt de minister-president namens het kabinet, dat tevoren een standpunt formuleert. Daarbij heeft de minister-president natuurlijk wel een eigen inbreng en ook daarbij geldt: 'het woord van de minister-president weegt natuurlijk zwaar en daar schaam ik mij niet voor.'[24]

6.6 De uitvoering van beleid

De Grondwet en het reglement van orde voor de ministerraad spreken in het kader van de gezamenlijke besluitvorming alleen over beleid. Uitvoering wordt niet genoemd. Wat betekent dat voor de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad en voor de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de ministerraad, de minister-president, in aangelegenheden waarbij er sprake is van een falen in de uitvoering? Deze vraag kwam onder meer aan de orde bij de parlementaire enquête inzake de vliegramp in de Bijlmermeer.[25] Daarbij werd door de regering aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid dat

[24] Hand. II 2001-2002, blz. 474-478 (behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken voor het jaar 2002, 9 oktober 2001).

[25] Kamerstukken II 1998-1999, 26 241 nr. 13, blz. 106-108 (enquête vliegramp Bijlmermeer, lijst vragen en antwoorden, 12 mei 1999).

door de ministerraad is vastgesteld, primair een verantwoordelijkheid is van de betrokken vakminister. Deze legt daarover verantwoording af aan de Kamer. Uitvoering van beleid is primair een aangelegenheid van organisatorische aard en laat zich niet gemakkelijk collectief sturen.

De coördinerende rol van de minister-president is bij uitvoering van beleid dan ook beperkter dan bij de vorming van het algemeen regeringsbeleid. Er bestaat geen 'systematisch uitgevoerde regie' door de minister-president op de uitvoering van het beleid en evenmin een stelselmatig monitoren van de uitvoering. Dat zou ook niet passen binnen onze staatsrechtelijke verhoudingen waarin de minister-president geen bijzondere bevoegdheden zoals een aanwijzingsbevoegdheid heeft op het terrein van andere ministers. Er is voor de minister-president wel een zekere algemene verantwoordelijkheid die samenhangt met de uitvoering van het beleid. Daarvoor moet dan wel een concrete aanleiding bestaan. Voorbeelden hiervan zijn ministers die daarom verzoeken, dan wel de noodzaak voor bijzondere actie in verband met snel opkomende maatschappelijke problemen, of competentieproblemen tussen ministers. Het is duidelijk dat in dit soort gevallen ook de ministerraad zelf weer in beeld kan komen. Of dat noodzakelijk is hangt af van de specifieke situatie.

6.7 Conclusie: collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, een onderbelichte factor

De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid heeft een toegenomen betekenis in het staatsrechtelijk stelsel. De centrale elementen zijn: het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van beleid. In de veranderde positie van de minister-president is een zichtbare bevestiging van deze ontwikkeling te zien.

Ondanks de toegenomen betekenis van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid blijft deze verantwoordelijkheid, behalve bij kabinetscrises, vaak op de achtergrond. Het is doorgaans een minister die naar buiten optreedt en die daarmee de aandacht op zich gericht ziet. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid die daarmee gepaard gaat, is voor de parlementaire controle ook de best hanteerbare formule.[26] Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid pleegt zich dan ook vooral op dat individuele optreden te richten.

Staatsrechtelijk wordt de individuele ministeriële verantwoordelijkheid bepaald en beperkt door de ministerraad. Daar ligt de verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid en voor de eenheid van beleid. Gelet op het belang van de onderwerpen die door de ministerraad moeten worden besloten en gelet op de uiteindelijk arbitrerende en bepalende rol van de ministerraad, is dit orgaan het

[26] Hiermee wordt ook 'het probleem van de vele handen' van Bovens het beste beantwoord: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990.

centrale punt van het overheidsbestuur. Naar buiten is dat niet altijd even zichtbaar en in de praktijk wordt deze positie ook niet altijd ten volle benut en waargemaakt.

De dagelijkse werkelijkheid is dat ministers individueel op de voorgrond treden en politieke ruimte opeisen. Daarin zit de spanning tussen de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid en de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Daarachter zitten de afspraken in de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid die als kader voor dat optreden gelden. Deze worden pas zichtbaar wanneer het 'onaanvaardbaar' wordt uitgesproken en het machtswoord wordt gebruikt.

Ook wanneer de eenheid van beleid dreigt te worden doorkruist doemt de ministerraad op, dan in de persoon van de minister-president. Het geven van eigen opvattingen kan strijdig zijn met de eenheid van beleid. Die behoort een minister niet te doorkruisen. De overheid moet zowel naar burger en maatschappij, alsook naar de volksvertegenwoordiging eenduidig zijn. Onvermijdelijk spreekt de overheid met vele tongen, maar er moet wel in gelijke gevallen steeds hetzelfde worden gezegd. Ook in het proces van ontwikkeling van nieuw beleid vraagt dat om terughoudendheid bij uitingen van individuele ministers.

Bij de uitvoering van beleid staan de ministerraad en de minister-president op grotere afstand. De politieke besluitvorming is dan achter de rug. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering vraagt vooral om organisatorische maatregelen. Indien zich in het kader van de uitvoering toch beleidsvragen of afstemmingsvragen met andere ministers voordoen, kan de minister-president of de ministerraad weer in beeld komen.

De relatie tussen parlementair vertrouwen en ministeriële verantwoordelijkheid; de actuele situatie

Ministeriële verantwoordelijkheid is een rechtsplicht die rust op een minister. Parlementair vertrouwen is een politieke regel en betreft het algemene politieke oordeel van een minister (meestal) naar aanleiding van een concreet voorval. De relatie tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire vertrouwensregel is daarom een gecompliceerde. Vertrouwensregel en ministeriële verantwoordelijkheid zijn niet twee zijden van dezelfde medaille en ze hoeven zelfs niet altijd complementair aan elkaar te zijn.[1]

7.1 Verantwoorden, beoordelen en veroordelen

De minister is verplicht om in het openbaar in de Kamer verantwoording af te leggen en in het kader daarvan informatie te verschaffen. Ministeriële verantwoordelijkheid is daarmee de basisvoorwaarde om parlementair democratische controle mogelijk te maken. Democratisch bestuur moet open en controleerbaar zijn.[2] Op basis van het verschafte inzicht hoe iets is gebeurd en op grond van de afgelegde verantwoording daarover, kan de politieke beoordeling van dat bestuurlijk handelen en nalaten plaatsvinden.

[1] Bijvoorbeeld wanneer het vertrouwen wordt opgezegd vanwege een feit dat niet het functioneren van het ambt van minister betreft. Dit deed zich onder meer voor bij staatssecretaris In 't Veld in 1993, zie hoofdstuk 10.

[2] Zie o.a.: J.Th.J. van den Berg, *Verantwoorden of vertrekken*. Den Haag, 1999, blz. 9-15. Ook Ankersmit wijst op het essentiële belang van goede informatie aan het parlement. Hij kiest daarbij echter voor een geheel andere invalshoek. Ankersmit ziet in het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid in samenhang met de daarbij dreigende sanctie via de vertrouwensregel, een instrument dat zich in de praktijk heeft gekeerd tegen het parlement, omdat het '*een ondoordringbare muur optrekt tussen het parlement en de publieke besluitvorming*'. Hij spreekt zelfs van '*een staat van latente oorlog tussen parlement en regering*'. Zijn alternatief is het afschaffen van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en het anders positioneren van het kabinet ten opzichte van het parlement. Hij verwijst daarbij naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Daarbij gaat hij er aan voorbij dat ook in het Verenigd Koninkrijk de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat en ook noodzakelijk wordt geacht in het verkeer met het parlement. F.R. Ankersmit, 'Het staatsrecht versus de politieke partij. Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1999*. Groningen, 2000, blz. 125-155 (zie in het bijzonder vanaf blz. 139).

De vertrouwensregel richt zich op het algemene – politieke – vertrouwen van de Kamer in een minister of in het kabinet als geheel. De werking van de vertrouwensregel beperkt zich daarom niet tot de ministeriële verantwoordelijkheid, maar is veel ruimer. De basis voor het vertrouwen tussen de Kamer en een kabinet wordt al gelegd bij het opstellen van een regeerakkoord tijdens de kabinetsformatie. De eerste echte toetsing van het vertrouwen gebeurt bij het debat over de regeringsverklaring in de Tweede Kamer. Dan moet blijken of er bij de kabinetsformatie voldoende rekening is gehouden met de meerderheid van de Tweede Kamer. Bij die eerste officiële toetsing van het vertrouwen speelt de ministeriële verantwoordelijkheid vaak een ondergeschikte rol, afgezien van de verantwoordelijkheid voor het verloop van de kabinetsformatie. Er is immers in de relatie met de Kamer nog niet meer gebeurd dan het aangeven van voornemens. In elk volgend contact tussen Kamer en ministers wordt dat vertrouwen opnieuw getoetst.

Eerst de feiten, dan het oordeel

De beoordeling behoort zich in eerste instantie te richten op de wijze waarop met de verantwoordelijkheid is omgegaan. Dit is een kwestie van intrinsieke logica die zeker in een ingewikkeld feitencomplex een vereiste is. Dit is het proces waarbij hoor en wederhoor plaatsvindt. Een proces waarbij de feiten op een rij worden gezet. Daarna volgt de beoordeling van de feiten. Pas dan kan de vraag aan de orde komen of de minister nog voldoende vertrouwen heeft om te kunnen doorgaan. Kort gezegd: eerst de feiten en de verantwoording, dan de beoordeling en een eventuele veroordeling.[3]

Het parlementaire vertrouwen moet worden onderscheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is een zelfstandige, politieke beoordeling van het handelen van de betrokken minister door de Kamer. Deze beoordeling zal veelal gebaseerd zijn op de politieke appreciatie van het optreden van de betrokken minister op dat moment, maar ook andere – politieke – afwegingen kunnen bij de beoordeling van het vertrouwen een rol spelen. In een keurslijf met vaste criteria is dit niet te vatten.[4] Zo kan het voorkomen dat uit overwegingen van coalitiebelang een minister mag blijven zitten.[5]

7.2 Het proces van beoordelen

Hoe gaat de wisselwerking tussen ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen in zijn werk? Het is van belang bij deze vraag steeds het doel van deze beide centrale elementen van het parlementair-democratisch stelsel voor ogen

[3] Zoals ook Broeksteeg die de verantwoording in zijn zesde vuistregel vooropstelt: J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 352-359.

[4] Zie ook hetgeen hierover in hoofdstuk 4 is gezegd.

te houden. Het gaat hier om controle op het bestuur. Het doel is het bevorderen dat er zo goed mogelijk wordt bestuurd, gemeten naar de politieke afspraken die aan het kabinet ten grondslag liggen. Ook objectieve maatstaven waaronder grondrechten en andere rechtsnormen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de maatschappelijke wensen zoals die in het democratisch besluitvormingsproces tot uitdrukking zijn gekomen, spelen hier een rol.

Ook een positieve beoordeling is mogelijk

Indien de minister tot tevredenheid van de meerderheid handelt en daarover verantwoording aflegt, is er geen probleem. Het gevolg kan soms zelfs positief zijn, namelijk dat het vertrouwen in de betrokken minister stijgt. In verband met de negatieve vertrouwensregel is dit staatsrechtelijk niet direct van belang, maar het kan in het verkeer met de Kamer wel een positief effect hebben.

❧

CASUS

Een F-16 squadron en Turkije

Het vertrouwen in een minister kan zodanig zijn dat hij 'krediet' heeft voor momenten waarop het minder goed gaat, zoals moge blijken uit het navolgende. Ten tijde van de eerste Golfcrisis in 1990 zijn er contacten tussen de Nederlandse en Turkse autoriteiten over de eventuele stationering van een F-16 squadron in Turkije, in het kader van een verwachte resolutie van de Veiligheidsraad over een luchtembargo boven Irak. Turkije besluit echter geen gebruik van het Nederlandse aanbod te maken, omdat het zichzelf voldoende in staat acht het eigen luchtruim met eigen middelen te surveilleren. Minister-president Lubbers geeft tijdens de persconferentie na afloop van de ministerraad echter als reden aan dat het Nederlandse initiatief een 'zwaan-kleef-aan' effect heeft gekregen en dat waarschijnlijk de Bondsrepubliek Duitsland vliegtuigen naar Turkije zal sturen.[6] Deze uitspraak was gebaseerd op onbevestigde geruchten op dit punt. Minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek geeft nog diezelfde dag aan dat Duitsland dit gerucht heeft tegengesproken, maar zit er kennelijk wel mee in zijn maag. Op de vraag van de interviewster of de minister-president het allemaal niet zo goed heeft begrepen, antwoordt hij: 'Ach mevrouw Van Weegen, de tijden gaan snel, de ontwikkelingen gaan buitengewoon snel. Datgene wat ik u nu zeg heeft zich ook voor een belangrijk deel in de loop van deze dag verder ontwikkeld. De minister van Buitenlandse Zaken kan zich daar de hele dag mee bezig houden. Voor de minister-president is

[5] Van Thijn c.s. spreken in dat verband over een 'sorry-democratie': E. van Thijn, F. Alink, P. van Dijk e.a. *De Sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Amsterdam, 1998. Dit gaat echter voorbij aan het wezenlijk politieke karakter van de vertrouwensregel en de daarbij behorende veel bredere politieke afweging.

[6] TV Nederland 3, NOS Laat, 21-9-1990, 22.00 uur.

het maar een onderdeel van zeer veel andere werkzaamheden.'[7] In het eerstvolgende vragenuur in de Tweede Kamer wordt minister-president Lubbers over zijn onjuiste en diplomatiek kwetsbare opmerkingen door het Kamerlid Weisglas (VVD) bevraagd. Lubbers trekt direct het boetekleed aan: 'Bij de beantwoording van de vragen 4 en 5 hecht ik eraan voorop te stellen, dat ik het zelf beschouw als niet gelukkig dat ik bij de persconferentie de naam van de Bondsrepubliek heb genoemd, hoewel dat als zodanig niet gevraagd is.' Vervolgens gaat Lubbers uitgebreid in op de precieze gang van zaken en zijn rol daarin. Weisglas reageert positief: 'Tenslotte waardeert de VVD-fractie het, dat de minister-president thans ruiterlijk heeft toegegeven dat het niet gelukkig is geweest dat hij foutieve informatie over de Bondsrepubliek Duitsland naar voren heeft gebracht. Dat was ongelukkig. Wij waarderen het dat hij dat heeft teruggenomen.' Kohnstamm (D66) dankt de minister-president voor zijn openhartigheid en nodigt de minister-president uit om zijn fractie gerust te stellen dat het om een misverstand ging. Het antwoord daarop brengt kennelijk die geruststelling, want er wordt niet meer op gereageerd. In de rest van het debat speelde de kwestie van het noemen van Duitsland geen echte rol meer.[8]

Onvoldoende invulling gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en dan?

Indien de ministeriële verantwoordelijkheid niet naar behoren is ingevuld, komt de vraag naar voren welke gevolgen aan dat falen moeten worden verbonden. Hoe moet de Kamer omgaan met de vertrouwensregel? De staatsrechtelijke praktijk laat hier geen uitgekristalliseerde lijn zien. Duidelijk is dat het Nederlandse staatsrecht geen 'Carringtondoctrine' kent – zie par. 7.5 –, waarbij er altijd, zodra er sprake is van serieuze publieke of politieke onvrede, een minister opstapt. In een 'coalitiedemocratie'[9] zou dat ook niet kunnen werken. Er moet ruimte zijn om de verschillen die er als gevolg van coalitievorming zijn, te overbruggen en om niet politiek eenzijdig de gevolgen te laten neerslaan. Het stelsel van negatief vertrouwen (het vertrouwen wordt verondersteld tot het tegendeel blijkt) is bij uitstek een goed instrument bij coalitiekabinetten. Oud-staatssecretaris Brokx meende in 1988 een andere tendens te ontwaren, namelijk dat ook slecht functioneren niet meer tot het opzeggen van vertrouwen leidde: 'De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat mijn aftreden mede het aanblijven van deze collega's heeft bevorderd. Het zij zo. Ik gun het ze graag.'[10] Dit is niet in overeenstemming met de praktijk van de laatste decennia. Er zijn voldoende voorbeelden van ministers en staatssecretarissen die zijn afgetreden in verband met een vertrouwenssituatie.

[7] TV Nederland 3, NOS Laat, 21-9-1990, 22.00 uur.

[8] Hand. II 1990-1991, blz. 133-137 (mondelinge vragen van Weisglas en Blaauw (VVD) over de stationering van een F-16-squadron, 25 september 1990).

[9] W.J.M. Voermans, 'Geen enkele "echte" staatsrechtelijke regel geschonden'. *Staatscourant*, 17 januari 2007.

[10] G. Brokx, *Naschrift van een getuige*. Amsterdam, 1988, blz. 122.

De ultieme sanctie van de vertrouwensregel, het aftreden, wordt toegepast. De vertrouwensregel kent evenwel veel meer en genuanceerdere toepassingsmogelijkheden zoals hierna wordt aangegeven. Daarmee kan worden gesteld dat de negatieve vertrouwensregel eigenlijk vooral positief is gericht, namelijk op herstel en verbetering van het bestuur.

7.3 Een stelsel met veel schakeringen

De politieke beoordeling van het handelen en nalaten vindt plaats tegen de achtergrond van de afgelegde verantwoording, dat wil zeggen het verschafte inzicht in wat er is gebeurd en de wijze waarop de minister op het gebeurde heeft gereageerd, respectievelijk wat hij nog voornemens is te doen. 'Tegen de achtergrond van', want de vertrouwensvraag is een zelfstandig politiek oordeel dat op zichzelf losstaat van de afgelegde verantwoording.[11]

De elementen die een rol spelen, zijn de mate van verantwoordelijkheid en de wijze waarop met die verantwoordelijkheid is omgegaan. In eerste instantie richt zich die vraag natuurlijk op de mate waarin de minister als zodanig verantwoordelijk is. Daarbij kan het van belang zijn of ook anderen verantwoordelijkheid droegen. De vervolgvraag betreft de wijze waarop de minister met zijn verantwoordelijkheid is omgegaan. Hoe heeft hij de zaak ingeschat? Heeft hij tijdig en adequaat gereageerd? Is er goed gestuurd? Dezelfde vragen gelden natuurlijk voor het ambtelijk apparaat dat onder de verantwoordelijkheid van de minister optreedt.

Naar aanleiding van de afgelegde verantwoording zijn er verschillende mogelijkheden:

- De verantwoording wordt volledig bevredigend geacht – het vertrouwen blijft.
- De ontstane situatie wordt niet bevredigend geacht, maar heeft geen gevolgen voor de vertrouwensband, bijvoorbeeld doordat het gebeurde in redelijkheid niet te voorzien was. Een gevolg van het verantwoordingsdebat kan dan zijn dat wordt afgesproken om door wetgeving of maatregelen de situatie voor de toekomst te wijzigen.
- Het gebeurde komt voor de verantwoordelijkheid van de minister, maar dit wordt niet zodanig ernstig geacht dat daardoor het vertrouwen in hem onvoldoende is geworden, bijvoorbeeld door:

[11] Van den Berg heeft bepleit om na een incident eerst de vertrouwensvraag te beantwoorden en pas daarna onderzoek en verantwoording te laten plaatsvinden. Dit om juridisering en het 'zoekmaken van politieke verantwoordelijkheid' tegen te gaan: J.Th.J. van den Berg '…En ontslaat hen naar welgevallen, verantwoordelijkheid en vertrouwen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 23-33. Dit pleidooi schiet door als algemene regel omdat het de relatie tussen een gebeurtenis en de politieke reactie daarop zo volledig laat bepalen door de politieke emotie van het moment. Soms kan dat noodzakelijk zijn, maar als algemene regel niet.

  - het geringe belang van de zaak;
  - de mate waarin de betrokken minister zich actief heeft opgesteld, instructies heeft gegeven en gecontroleerd;
  - de maatregelen die hij voor de toekomst ter verbetering voorstelt. Dat een minister pas met maatregelen komt als hij ter verantwoording wordt geroepen, wekt overigens in de samenleving niet altijd de indruk van alert re(a)geren.
- De situatie komt voor de verantwoordelijkheid van de minister, en de Kamer oordeelt dat het vertrouwen in de minister onvoldoende is geworden. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, kan dit oordeel op meer zijn gebaseerd dan louter de zaak waar het op dat moment om gaat. De zaak en de verantwoording daarover kan de spreekwoordelijke druppel zijn die de vertrouwensrelatie doet breken. Dit gebrek aan vertrouwen behoeft niet altijd expliciet te worden uitgesproken. Het verloop van een debat kan ook zoveel aanwijzingen hieromtrent verschaffen, dat betrokkene zelf de laatste stap zet, zonder dat er al daadwerkelijk sprake is van een motie van wantrouwen. In de praktijk is dat de meest voorkomende situatie. Zie bijvoorbeeld het aftreden van minister Braks en het aftreden van minister Van Eekelen.[12] Indien het gaat om de vertrouwensrelatie met de Kamer, is het een eis van parlementaire democratie dat de omstandigheden en de afwegingen die tot aftreden leiden, in de Kamer kunnen worden besproken. De politieke praktijk houdt zich hieraan echter niet altijd.

Zoals hiervoor is aangegeven is het niet zo dat de sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid slechts bestaat uit het aftreden van de minister. Het instrument van de vertrouwensregel is veel verfijnder en kent talloze variaties waarvan in deze studie verschillende voorbeelden worden gegeven. Het feit dat ons land een negatieve vertrouwensregel kent, maakt die variëteit mogelijk. Het gaat daarbij om een scala van mogelijkheden die uiteenlopen van volledig en volmondig vertrouwen tot een uiterst minimale vorm van gedogen.

CASUS
Sancties in soorten

In het publieke ambt is men vaak zichtbaar voor velen en is het niet alleen de Kamer die het oordeel over een minister bepaalt. Een gebeurtenis, maar ook beeldvorming kan een vergaande invloed hebben. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Veerman geeft hiervan een indringende, persoonlijke beschrijving:

'Tenslotte geef ik enkele persoonlijke overwegingen. Er wordt gezegd: als burgers fouten maken wordt dat bestraft, maar als ministers fouten maken, zouden zij weg kunnen komen met een opmerking in de trant van: dat was fout, jammer dan. Na afgelopen week is mij gebleken dat niets minder waar is. Het maken van fouten en het begaan van vergissingen door bewindspersonen of door mensen met een publiek

[12] Zie over deze voorbeelden hoofdstuk 4.

ambt wordt snoeihard afgestraft. Ik zeg daar geen verkeerd woord over, maar het is wel een feit. Iedereen die denkt dat er geen bestraffing plaatsvindt als er politiek fouten worden gemaakt, heeft het bij het verkeerde eind. De beeldvorming die heeft plaatsgevonden, is voor de persoon in kwestie buitengewoon ingrijpend. De beeldvorming en de werkelijkheid staan vaak zo ver uit elkaar dat mensen die het niet hoeven te ondergaan, zich er nauwelijks een voorstelling van kunnen maken hoe pijnlijk dat kan zijn. De mediadruk die ik in de afgelopen tijd heb ondervonden, grenst aan het ongelofelijke. Dat geldt niet alleen voor mijn persoon, maar ook voor mijn geliefden. De beïnvloeding van de persoonlijke levenssfeer van mijn jongens en mijn gezin is niet of nauwelijks voorstelbaar. Dat zelfs bedrijven waar mijn jongens het beheer over voeren, worden benaderd met de vraag of die Veerman daar wel eens komt. Nee, nooit, want hij is minister. Aan het volgende bedrijf wordt dan voorgelegd: ze zeggen bij dat bedrijf dat hij er wel eens komt; is dat bij jullie ook zo? Dat soort dingen moeten wij allemaal ondergaan. Bestraffing? Het lijkt mij wel.'[13]

7.4 Aftreden als uiterste middel

De roep om aftreden wordt bij het ontdekken van een bestuurlijk probleem al snel gehoord. Er is een breed verbreide tendens om bij problemen waarbij de overheid is betrokken, direct te speculeren over het wegzenden van de politiek verantwoordelijke. Indien dat vervolgens niet gebeurt, wordt soms in scherpe termen het parlementaire systeem in al zijn functioneren bekritiseerd. Dat denken in zwart-wit termen van vertrek of niet, is geen benadering die recht doet aan het staatsrechtelijk bestel. De ministeriële verantwoordelijkheid is een instrument in dienst van de controle op het functioneren van het bestuur. Indien het bestuur niet goed functioneert, dan is de eerste zorg dat de fouten en het vertrouwen in het bestuur weer worden hersteld. Daarbij kan het nodig zijn om een minister weg te sturen, maar dat kan nooit een doel op zichzelf zijn, tenzij de persoon van de minister zelf het probleem is. Slechts in uitzonderlijke gevallen is het wegzenden onvermijdelijk als signaal van verantwoordelijkheid. Het offeren van een minister uitsluitend op de golven van de publieke emoties is echter veelal een inhoudsloos gebaar dat niets oplost. Zelfs kan het de oplossing van het probleem nog vertragen, omdat de nieuwe minister toch altijd enige inwerktijd nodig heeft. Vanuit die invalshoek zou er zelfs iets voor zijn te zeggen om een minister onder wiens verantwoordelijkheid fouten zijn gemaakt te verplichten aan te blijven, totdat de fouten naar tevredenheid van de Kamer zijn hersteld of er voor de toekomst wezenlijke verbeteringen zijn doorgevoerd.

[13] Hand. II 2004-2005, blz. 6166-6167 (debat inzake zakelijke belangen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 1 september 2005). Berichten over vermeende persoonlijke betrokkenheid bij zijn Franse boerenbedrijven waren de aanleiding voor dit debat.

C.W. de Vries verwoordde dit dilemma als volgt:

Zoo is de parlementaire constitutioneele monarchie:
door eenvoudig af te treden,
onttrekt de minister zich aan de verantwoordelijkheid
tegenover zichzelf
tegenover zijn ambtgenooten
tegenover den Koning
tegenover het parlement.
Hem blijft alleen de wroeging.[14]

Het wegzenden van een minister is noch bedrijfsmatig noch bestuurlijk de primaire oplossing, maar eigenlijk een uiterste middel. Zoals meer bij uiterste middelen, is het wel een essentieel instrument om zo de minister en zijn apparaat scherp te houden.[15] Tevens is het een essentiële functie in de legitimatie van het democratisch stelsel als zodanig. Soms is de politieke afweging dat het voor het vertrouwen van de burger in de overheid wenselijk of zelfs nodig is dat er direct en zichtbaar iets gebeurt. In die zin kan het wegzenden soms wel het begin van een oplossing vormen. In het bijzonder ware dan te denken aan een situatie die een rechtstreeks gevolg is van beleid of uitvoering dat door de betreffende minister zelf is geïnitieerd of een situatie waarin de minister middels instructies uitdrukkelijk leiding heeft gegeven aan een proces. In die gevallen kan door het vertrek van de betreffende minister ruimte worden gemaakt voor ander beleid of een andere uitvoering. Ook een situatie van duidelijke onzorgvuldigheid kan tot aftreden aanleiding moeten geven. Heel duidelijk ligt de situatie bij een zogenaamd persoonlijk feit, dan is de minister rechtstreeks en persoonlijk betrokken.

De afweging die in het kader van de vertrouwensrelatie moet worden gemaakt is om op basis van alle aspecten tezamen te beoordelen waarmee het algemeen belang op dat moment het beste is gediend.

7.5 Aftreden uit eigen beweging

Een minister kan ook uit eigen beweging aftreden indien hij zijn verantwoordelijkheid niet meer wil of kan dragen. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven brengt de negatieve vertrouwensregel met zich dat een minister ervan mag uitgaan dat hij voldoende vertrouwen van de Kamer heeft totdat het tegendeel blijkt. Dat maakt de vaak gehoorde oproep aan ministers om 'de eer aan zichzelf te houden' en uit zichzelf af te treden in veel gevallen tot een onzuiver argument dat vooral

[14] C.W. de Vries, *Het grondwettig Koningschap onder Koning Willem III, 1849-1870*. 's-Gravenhage, 1946, blz. 4.

[15] J.Th.J. van den Berg. 'Ministeriële verantwoordelijkheid: De zweepslag voor de ambtelijke dienst', in: *Socialisme en democratie.* 1999, nr. 4, blz.119-131.

tot doel heeft het publieke verantwoordingsdebat en de openbare beoordeling van het parlementaire vertrouwen te vermijden. Dit ligt natuurlijk anders indien aan het besluit tot aftreden een conflict binnen het kabinet ten grondslag ligt of een persoonlijk feit of falen.

Zo trad in 1980 minister van Financiën Andriessen af vanwege een geschil binnen de ministerraad over het te voeren financieel-economisch beleid. In 1999 trad minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Apotheker af omdat hij vond dat hij in de ministerraad 'onvoldoende politiek draagvlak' had kunnen verwerven om tot een alternatieve aanpak voor de herstructurering van de varkenshouderij te komen. Op grond daarvan meende hij dat hij zijn verantwoordelijkheid niet meer kon dragen. Minister-president Kok bestreed in de begeleidende brief aan de Tweede Kamer overigens de motivering van minister Apotheker. Hij wees erop dat de ministerraad had besloten eerst het hangende spoedappèl bij het gerechtshof af te wachten om vervolgens tot nadere besluitvorming te komen. 'De ministerraad zal het onderwerp opnieuw bespreken, zodra de minister van LNV daartoe voorstellen doet. De constatering van minister Apotheker dat hij voor het door hem voorgestane beleid onvoldoende politiek draagvlak heeft kunnen verwerven, gaat aan het bovenstaande voorbij.'[16]

Kan een minister de beslissing om af te treden alleen nemen? Formeel[17] is de voordracht tot ontslag gebonden aan instemming van de ministerraad. Feitelijk zal niemand zich uiteindelijk kunnen verzetten tegen een besluit van een minister om af te treden. De bepaling in het reglement van orde voor de ministerraad heeft vooral betrekking op de bespreking van de eventuele politieke gevolgen die een besluit tot aftreden kan hebben op de coalitieverhoudingen en op de situatie dat een minister zelf niet geneigd is om af te treden, maar dit door de rest van de ministerraad anders wordt beoordeeld. Het moment waarop een minister zou moeten besluiten af te treden is eigenlijk naar zijn aard bijna altijd voorwerp van discussie, waarbij de politieke appreciatie van het gebeurde in hoge mate de ingenomen stellingen bepaalt. Algemene regels zijn hiervoor niet te geven en zouden slechts schijnzekerheid verschaffen.

Een Carrington-doctrine?

Hier kan niet onvermeld blijven het betoog van het toenmalige lid van de VVD-fractie Bolkestein[18] over de zogenaamde Carrington-doctrine. De Britse minister van Buitenlandse Zaken Carrington trad in 1983 af naar aanleiding van de Falklandoorlog. Hij zou daarmee een lichtend voorbeeld van staatsrechtelijke

[16] Kamerstukken II 1998-1999, 26 582, nr. 1 (brief van de minister-president inzake het ontslag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 7 juni 1999. Als bijlage is de ontslagaanvrage van minister Apotheker opgenomen).

[17] Art. 4 lid 2k reglement van orde voor de ministerraad.

[18] Hand. II 1987-1988, blz. 3601 (debat rapport parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies, Bolkestein (VVD), 20 april 1988).

zuiverheid hebben gesteld door direct toen er zich een debacle voordeed, op te stappen en het niet te laten aankomen op dwang hiertoe door het parlement.

Allereerst is het goed erop te wijzen dat de werkelijkheid in het geval van Carrington anders lag, zoals in zijn biografie ook valt te lezen.[19] Hij trad niet af uit een gevoel van staatsrechtelijke zuiverheid, maar omdat zijn positie in het parlement moeilijk was geworden en omdat zijn aanblijven de positie van het Britse kabinet als geheel alleen nog maar moeilijker zou maken. Daarbij kwam dat hij als lid van het Hogerhuis geen toegang had tot het Lagerhuis en dus premier Thatcher niet kon bijstaan in het debat over de Falklandoorlog. In het licht van hetgeen eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, past een Carrington-doctrine niet in de Nederlandse verhoudingen. De parlementaire democratie is gediend bij het eerst afleggen van verantwoording en pas daarna het trekken van de politieke conclusies. Dit alles staat overigens los van de eigen verantwoordelijkheid van een minister om zelf tot aftreden te besluiten.

7.6 Conclusie: een rechtsplicht en een politieke beoordeling

De ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel zijn ongelijksoortig en ongelijk. Een rechtsplicht staat tegenover een politieke oordeel. Wel zijn beide onderdeel van het staatsrecht en daarmee onderdeel van ons staatsrechtelijk bestel.

De kracht van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel is dat het een gerichte reactie op bestuurlijke onvolkomenheden mogelijk maakt. Daarbij is van belang dat de vertrouwensregel enerzijds wel de sanctie beheerst op het onvoldoende invulling geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid, maar anderzijds ook veel ruimer is en soms zelfs geen relatie heeft met de ministeriële verantwoordelijkheid.

De relatie tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel is daarom een gevarieerde en maakt een politiek-bestuurlijke invulling ervan volop mogelijk. De genuanceerde invulling die met het stelsel van de negatieve vertrouwensregel kan worden bereikt, geeft de mogelijkheid om fijnmazig op te treden ten dienste van de parlementaire controle en de kwaliteit van het overheidsbestuur. De ultieme sanctie in de mogelijkheid om een minister weg te sturen is daarbij een onmisbare 'stok achter de deur' en tevens een essentieel element in de legitimatie van het democratisch stelsel.

[19] L. Carrington, *Reflect on things past*. Glasgow, 1988, blz. 364-372.

DEEL II

Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen in aspecten ontleed: de actuele situatie

HOOFDSTUK 8

De Koning[1]

Het onschendbare koningschap vergt een bijzondere voorziening om het in te passen in de parlementaire democratie. In hoofdstuk 3 is de historische ontwikkeling uiteengezet die daaraan ten grondslag ligt. Dankzij deze ontwikkeling is een stelsel tot stand gekomen dat past binnen de eisen van de hedendaagse parlementaire democratie en dat in de praktijk goed functioneert.

8.1 De Koning is onschendbaar en de ministers zijn verantwoordelijk

Onschendbaarheid in een parlementaire democratie

De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk, zo luidt art. 42, tweede lid, Grondwet. Onschendbaarheid betekent volgens Fockema Andreae's Juridisch Woordenboek: 'onaantastbaar, niet vatbaar voor enig verhaal of enige aantasting door rechtsmiddelen en in het bijzonder voor de Koning: het beginsel dat voor alle bestuurshandelingen één of meer ministers tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk zijn en niet de Koning.'[2] Dat laatste is staatsrechtelijk juist, maar helpt niet bij de bepaling van het wezen van de onschendbaarheid en de daarmee samenhangende gevolgen. Het eerste deel doet dat wel. De Koning is als verbeelding (in vroegere tijden: 'drager') van het hoogste gezag ten opzichte van zijn *onder*danen onaantastbaar. Dat is dan ook de historische reden dat de Koning ten opzichte van zijn onderdanen geen verantwoording kan afleggen. Om de Koning als historisch instituut met zijn onschendbaarheid te kunnen behouden is de bijzondere regeling van art. 42, tweede lid, in de Grondwet opgenomen. Op deze wijze is het koningschap ingepast in en verenigd met het parlementair-democratisch stelsel. Daarvoor was het nodig om de zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden aan de Koning als zodanig te ontnemen en de ministers verantwoordelijk te maken voor alle publieke gedragingen van de Koning, ongeacht of

[1] Zie over de relatie tussen het koningschap en de ministeriële verantwoordelijkheid in het bijzonder de 'Beschouwing over het koningschap' (brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 15 september 2000, Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1), alsmede het advies van de Raad van State daarover (Kamerstukken II 2000-2001, 27 400, III, A).

[2] N.E. Algra en H.R.W. Gokkel, *Verwijzend en verklarend juridisch woordenboek; voorheen Fockema Andreae's Juridisch Woordenboek*. Alphen aan de Rijn, 1997, blz. 322.

deze betrekking hebben op het bestuur, of op andere publieke gedragingen.[3] Gelet op dat laatste is de definitie uit het juridisch woordenboek onvolledig.

Staatshoofd en deel van de regering

In ons huidige staatsbestel heeft de onschendbare Koning twee te onderscheiden hoedanigheden.[4] De Koning is staatshoofd en de Koning maakt deel uit van de regering.[5] In beide hoedanigheden kan de Koning zich alleen uiten in overeenstemming met het gevoelen van de rest van de regering. Daar ligt ook de verantwoordelijkheid voor die uitingen.[6] Daarnaast is de Koning ook privépersoon.

Dat de Koning staatshoofd is hangt direct samen met het feit dat Nederland een Koninkrijk is. Het staatshoofd van een koninkrijk is een koning. Een bepaling waarin de Koning uitdrukkelijk als staatshoofd zou worden aangeduid zou een tautologie zijn en komt daarom in de Grondwet niet voor.[7] Als staatshoofd is de Koning vooral het symbool van de natie en van de eenheid van de staat.[8] In die hoedanigheid is neutraliteit van (politieke) opvattingen wenselijk, zeker gelet op de onschendbare en dus onaantastbare positie[9] van de Koning.

De Koning maakt voorts deel uit van de regering en neemt op die grond deel aan de overheidsmacht.[10] Er is daarmee uitdrukkelijk niet gekozen voor een staatshoofd met alleen een symbolische functie zoals dat bijvoorbeeld het geval is met de Koning van Zweden die dan ook geen lid is van de regering.[11] Art. 42,

[3] In paragraaf 8.7 wordt ingegaan op de privéaangelegenheden van de Koning.

[4] Formeel heeft de Koning nog een andere hoedanigheid. De Koning is immers ook voorzitter van de Raad van State (art. 74 Grondwet). Zoals in de Beschouwing over het koningschap (brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 15 september 2000, Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1) is aangegeven betreft dit alleen een ceremoniële rol. In het kader van deze studie zal deze hoedanigheid derhalve buiten beschouwing blijven. Over de rol die de Koning vervult bij kabinetsformaties wordt nader ingegaan in hoofdstuk 16.

[5] Hand. II 1980-1981, blz. 2618 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 307).

[6] Die verantwoordelijkheid kan bij de minister-president liggen, maar ook bij een vakminister afhankelijk van het onderwerp van het optreden van de Koning.

[7] Hand. II 1980-1981, blz. 2618 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetherziening deel II, eerste lezing (regering), blz. 307).

[8] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk, Deventer, 2006, blz. 483.

[9] Geheel onaantastbaar is die positie overigens niet. Art. 35 Grondwet bepaalt dat op grond van een voorstel daartoe van de ministerraad (!), de Staten-Generaal de Koning buiten staat kunnen verklaren om het koninklijk gezag uit te oefenen.

[10] Bij de grondwetsherziening 1983 (art. 42, eerste lid) is voor het eerst expliciet aangegeven dat de regering bestaat uit de Koning en de ministers. Anders dan Fasseur stelt (C. Fasseur, *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas*. Amersfoort, 2001, blz. 346) is het niet zo dat voordien de Koning geen deel uitmaakte van de regering. De staatsrechtelijke eenheid van de Kroon (regering) gold ook al daarvoor zoals uit het historische overzicht in hoofdstuk 3 blijkt.

[11] Kamerstukken II 1980-1981, 16 035, nr. 8 (verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen, memorie van antwoord, 4 november 1980; algehele grondwetsherziening deel II, eerste lezing (regering), blz. 165).

eerste lid, Grondwet bepaalt*: De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.* De Koning is evenwel niet het hoofd van de regering.[12] Een hoofd van de regering dat niet verantwoordelijk is ten opzichte van het parlement is in een democratisch stelsel immers niet goed voorstelbaar. Het gevolg is dat Nederland een regering zonder hoofd kent, omdat het kennelijk ook niet passend wordt geacht dat de Koning deel uitmaakt van een orgaan waarvan een ander formeel het hoofd zou zijn en waardoor de Koning in de beeldvorming ondergeschikt zou zijn aan een ander lid van de regering.[13]

De Koning als lid van de regering

De positie van de Koning als lid van de regering wordt bepaald door zijn onschendbare status. Daarom heeft de Koning extern geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden.[14] De Koning is wel lid van de regering en mag zich als zodanig wel degelijk met staatszaken inlaten. Dat moet echter wel gebeuren binnen het staatsrechtelijke kader van de ministeriële verantwoordelijkheid die voor de Koning geldt. Naar buiten toe mag de Koning de grenzen van het regeringsbeleid niet overschrijden. Binnen de beslotenheid van de 'Kroon' (= regering) is de Koning vrij om de eigen opvattingen te delen met andere leden van de regering. De uiteindelijke positie van de Koning is echter vanwege de onschendbaarheid ook binnen de regering beperkt.

Deze beperkte positie kan worden samengevat met de drie rechten die eind negentiende eeuw door de Engelsman Bagehot zijn geformuleerd als*: the right to be consulted, to encourage and to warn*.[15] Daarmee zijn binnen de regering de grenzen van de invloed van de Koning – het woord macht is hier gelet op het voorgaande niet op zijn plaats – ook getrokken. De Koning maakt wel deel uit van de regering, maar is geen lid van de ministerraad. De Koning neemt dus ook niet deel aan de politieke besluitvorming binnen de regering. Deze is bij de ministerraad belegd. De Koning heeft het recht om binnen de regering te worden geïnformeerd en geconsulteerd, van zijn mening blijk te geven, zich te laten horen en aan te sporen of te waarschuwen, maar hij heeft geen staatsrechtelijke middelen om een besluit tegen de zin van de rest van de regering tot stand te brengen. Evenmin heeft de

[12] Zie ook: Hand. II 1980-1981, blz. 2619 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening deel II, eerste lezing (regering), blz. 308).

[13] In de *Beschouwing over het koningschap* wordt terecht gewezen op de ontwikkeling van de term regeringsleider ter aanduiding van de politiek verantwoordelijke binnen de regering die als eerste aanspreekbaar is op het algemeen regeringsbeleid. In Nederland is dat de minister-president. Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1 (Beschouwing over het koningschap, brief van de minister-president, 15 septem- ber 2000).

[14] Hand. II 1980-1981, blz. 2618 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening deel II, eerste lezing (regering), blz. 307-308). Dit geldt overigens ook voor de Koning als staatshoofd.

[15] Hand. II 1980-1981, blz. 2618-2619 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening deel II, eerste lezing (regering) blz. 308).

Koning de mogelijkheid om uiteindelijk een besluit tegen te houden indien hij het er niet mee eens is. De staatsrechtelijke praktijk heeft zich in de laatste decennia inmiddels in deze zin ontwikkeld.[16] De wisseling van argumenten vindt plaats in het voortraject van de besluitvorming. Daarbij kan de Koning zijn inbreng leveren op grond van zijn positie als lid van de regering. Als het voortraject is afgerond en het politieke besluit in de ministerraad is gevallen, 'dan is tekenen het enige wat dan nog voor de minister en voor de Koning rest',[17] zoals minister-president Kok het formuleerde. Art. 47 Grondwet [18] houdt voor de Koning een gebonden bevoegdheid in. Vrijheid van afweging om wel of niet te tekenen is er na het politieke besluitvormingsproces voor de Koning niet. Slechts het uiterste middel van abdicatie – afstand van de troon – zou daarvoor, naar zijn aard uiteraard slechts eenmalig, nog zijn te gebruiken.[19]

De positie van de Koning binnen de regering wordt, in nog grotere mate dan die van de ministers, door nog een ander staatsrechtelijk beginsel beperkt. De grondwettelijk vastgelegde eenheid van regeringsbeleid (art. 45, derde lid, Grondwet) heeft tot gevolg dat de Koning naar buiten toe altijd de regeringslijn zal moeten uitdragen en zich in ieder geval nooit daarmee in strijd zal mogen uitspreken.[20] De Koning kan immers niet, zoals de andere leden van de regering,

[16] Vgl. J.Th.J. van den Berg, 'Le Roi règne mais il ne gouverne pas', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2001*. Den Haag, 2001, blz. 58-61 en: P.P.T. Bovend'Eert, 'Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie', in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuizen, *Monarchie en Republiek*. Deventer, 2000, blz. 10-12. Hij wijst er overigens terecht op dat dit een ontwikkeling is en dat de rol van de Koning in het verleden soms wel bepalend is geweest.

[17] Hand. II 2000-2001, blz. 580 (debat over de begroting van het Huis der Koningin, de begroting van het ministerie van Algemene Zaken en de notitie over het Koningschap, 5 oktober 2000). Fractievoorzitter van D66 De Graaf, die mede-initiator van de discussie was, toonde zich aan het einde van het debat op dit punt overigens nog niet volledig overtuigd (blz. 590).

[18] '*Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en door één of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.*'

[19] Bij de behandeling van de algehele grondwetsherziening werd in dit verband door minister Wiegel van Binnenlandse Zaken erop gewezen dat ook deze daad van de Koning onder ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt en dat de ministers dan in ieder geval verplicht zijn te bevorderen dat het staatsbelang daardoor niet (zo min mogelijk, RKV) wordt geschaad. Uiteindelijk zal echter een Koning niet kunnen worden gedwongen zijn ambt uit te oefenen als hij dit zelf niet wil. (Hand. II 1980-1981, blz. 2626 (minister Wiegel, algehele grondwetsherziening deel II, eerste lezing (regering), blz. 318). De Engelsman Bagehot heeft dan ook geen gelijk met zijn stelling dat het ultieme gevolg van de positie van de Koning in een constitutionele monarchie is dat de Koning zijn eigen doodvonnis moet tekenen indien beide Kamers hen dat unaniem voorleggen. (Dit voorbeeld wordt genoemd door H.A.van Wijnen, *De Pers en het Geheim van het Noordeinde*. Amersfoort, 1997, blz. 5 (oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam).

[20] Art. 45 Grondwet bepaalt dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. De ministerraad is het politiek besluitvormend orgaan binnen de regering. Dat het hier gaat over de ministerraad en niet over de regering is logisch in verband met art. 42, eerste lid, Grondwet waar wordt bepaald dat de regering bestaat uit Koning en ministers, in samenhang met art. 42, tweede lid, Grondwet over de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers. De uiteindelijke beraadslaging en besluitvorming binnen de regering heeft plaats in de ministerraad, dus buiten de aanwezigheid van de Koning. Deze kan zijn invloed slechts door middel van zijn rechten tot advies, aanmoediging en vermaan in het voortraject voorafgaande aan de besluitvorming in de ministerraad tot gelding brengen.

voor zijn eigen uitingen ter publieke verantwoording worden geroepen. Externe meningen en uitingen van de Koning die zich niet verdragen met het algemeen regeringsbeleid mogen daarom niet voorkomen. De Koning zal slechts eigen opvattingen mogen geven in zijn staatsrechtelijke rol binnen de regering. Extern moet de Koning altijd binnen het regeringsbeleid blijven.

De inpassing van het koningschap in het parlementair-democratisch stelsel heeft er dus toe geleid dat de Koning zijn zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden is kwijtgeraakt. Maar de beperkingen gaan voor de Koning nog verder. Zo komen de Koning in feite bepaalde grondrechten niet toe. De belangrijkste daarvan is dat de Koning niet het volle recht van vrijheid van meningsuiting heeft.[21] Een ander – een minister – moet immers de verantwoordelijkheid daarvoor kunnen nemen.[22] Om diezelfde reden is het recht van vereniging, van vergadering en van manifestatie voor hem feitelijk beperkt. Wat de gevolgen van de bijzondere positie van de Koning zijn voor zijn publieke optreden en hoever zij doorwerken in het leven van de Koning, wordt hierna uitgewerkt.

8.2 De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de gedragingen van de Koning is in de loop der tijd steeds ruimer getrokken. Stellig hangt dit samen met de ontwikkeling van ons democratisch stelsel en met de daarmee samenhangende toegenomen onwennigheid om te gaan met deze echte uitzondering op dat stelsel: de bijzondere publieke positie van de Koning die optreedt, die wordt gezien en gehoord, maar die niet rechtstreeks op zijn gedragingen kan worden aangesproken en verantwoordelijk kan worden gesteld. Er is kennelijk sprake van invloed van de Koning, maar de máte van die invloed mag extern niet worden gekend. De eenheid van de regering is immers essentieel. Dat heeft gevolgen voor het functioneren van het koningschap. Dat spreekt tot de verbeelding en geeft ruimte voor gissen. De reactie daarop is de wens om steeds verder te gaan in het bepalen van de grenzen van wat de Koning wel en vooral niet mag. Het gevolg daarvan is dat het privédomein van de Koning steeds meer wordt ingekaderd. Dit is enerzijds de prijs om het koningschap in een open democratie te kunnen behouden, maar dat legt anderzijds wel een bijzondere verantwoordelijkheid op de ministers als direct verantwoordelijken om hieraan steeds met argumenten weerstand te bieden, daar waar de grenzen van het aanvaardbare dreigen te worden overschreden.

[21] Gesteld kan worden dat dit in zekere mate ook voor een minister geldt vanwege de eenheid van beleid. Er is echter meer dan een gradueel verschil. Voor een minister geldt dat hij de eenheid van beleid niet mag doorbreken. Dat is een beperkt terrein bij de vaststelling waarvan hij zelf inhoudelijk is betrokken. Voor de Koning geldt de beperking in aanzienlijke mate, waarbij hij zich steeds moet voegen in veranderende politieke opvattingen.

[22] Later in dit hoofdstuk wordt erop ingegaan wat dat voor de vrijheid van meningsuiting in feite betekent.

CASUS

Eenheid van de Kroon

Een van de centrale elementen van ons staatsrecht is de eenheid van de Kroon (= regering). Het grondwettelijk stelsel van een onschendbare Koning en verantwoordelijke ministers (art. 42, eerste en tweede lid, Grondwet) kan alleen functioneren indien het verkeer binnen de Kroon volstrekt vertrouwelijk is. Komt die vertrouwelijkheid in gevaar, dan komt daarmee de positie van de Koning in zijn grondwettelijke onschendbaarheid in gevaar.[23] Het is dan ook de eigen en niet aan anderen over te dragen verantwoordelijkheid van de regering om de eenheid van de Kroon te bewaken.[24] Alle informatie die betrekking heeft op het verkeer binnen de Kroon is daarom naar zijn aard volstrekt vertrouwelijk en mag niet buiten de kring van de Kroon worden gebracht. In ons staatsrecht komt het alleen aan de Staten-Generaal toe om de regering in dezen te controleren. Dit controleren bestaat er dan uit dat de Kamer zonodig de regering erop aanspreekt om de eenheid van de Kroon en de daarmee samenhangende vertrouwelijkheid te waarborgen.

Over dit vraagstuk werd in 1999 door het dagblad de Volkskrant een juridische procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) aangespannen tegen minister-president Kok om diens eventuele correspondentie met het koninklijk huis over het lidmaatschap van Prins Willem-Alexander van het Internationaal Olympisch Comité (IOC) openbaar te maken. De Volkskrant ging het in deze procedure kennelijk niet alleen om de inhoud, gezien de uitspraak van een woordvoerder van de krant: 'Als we deze zaak winnen, dan is het geheim van Noordeinde gebroken.'[25] De minister-president weigerde overeenkomstig het bovenstaande zelfs de rechter inzage te geven in de eventuele correspondentie. De Raad van State bevestigde het absolute karakter van de uitzonderingsgrond 'eenheid van de Kroon' en verklaarde het hoger beroep van de minister-president gegrond.[26]

Volledige ministeriële verantwoordelijkheid

Zoals aangegeven wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning ruim uitgelegd. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning is volledig.[27]

---

[23] Op de historische achtergrond van het 'geheim van Noordeinde' wordt ingegaan door: H.A. van Wijnen, *De Pers en het Geheim van het Noordeinde*. Amersfoort, 1997 (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam).

[24] W. Scholten, vice-president van de Raad van State, toespraak op 29 mei 1987 te Enschede voor het Oranjecongres van de Federatie van Oranjeverenigingen in Nederland.

[25] Citaat uit *NRC Handelsblad* van 13 april 1999.

[26] Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 25 november 1999, AB 2000, 393.

[27] In de 'Beschouwing over het koningschap' spreekt de regering over '*een sluitend stelsel van verantwoording en parlementaire controle*.' Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1 (brief van de minister-president, 15 september 2000).

De Raad van State formuleerde dit aldus: 'De onschendbaarheid gaat op in de ministeriële verantwoordelijkheid.'[28] De volle verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de Koning berust bij één of meer ministers zodra het openbaar belang daarbij op enigerlei wijze is betrokken. Dat betekent dus dat niet alleen alles wat de Koning tijdens een optreden in het openbaar doet of nalaat, onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, maar ook dat soms privéaangelegenheden onder de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen vallen.

Waar de grens met de privéaangelegenheden precies ligt, wordt in het concrete geval bepaald door de betrokken minister. Hij bepaalt of het betreffende voorval zodanig is dat het openbaar belang erdoor wordt geraakt zodat hij daarvoor de verantwoordelijkheid moet nemen. Is dat niet het geval dan gaat het om het privédomein dat bescherming verdient en waarover inhoudelijk geen publieke verantwoording kan worden gevraagd. Ook dan heeft de minister een taak. Hij moet dan bescherming bieden door uit te leggen dat het over een privéaangelegenheid gaat. Ook voor de keuze die hij hierin maakt legt hij verantwoording af aan de Staten-Generaal. In dat samenspel worden uiteindelijk de grenzen bepaald. Hoewel de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning alle ministers kan aangaan, benadrukt de Raad van State terecht dat de minister-president bij de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning de eerstverantwoordelijke is en hier een bijzondere rol heeft.[29] In paragraaf 8.7 wordt verder ingegaan op de privéaangelegenheden.

8.3 De positie van de Koning binnen de regering

Dat de Koning lid is van de regering geeft hem een bijzondere positie. Dat betekent dat zaken waarvoor de Koning binnen de beslotenheid van de regering aandacht vraagt, niet zomaar terzijde kunnen worden gelegd. De minister heeft de plicht om dergelijke opmerkingen in beschouwing te nemen en serieus te overwegen. Hij kan deze niet zonder meer negeren. Daar houdt het echter op. De minister is vervolgens zelfstandig verantwoordelijk voor wat hij doet. Indien hij een advies overneemt, moet er dus sprake zijn van overnemen in daadwerkelijke zin, dat wil zeggen het uit eigen overtuiging nemen van een beslissing. Dat daarbij het advies van de Koning een rol heeft gespeeld, omdat de minister bijvoorbeeld daardoor op een gedachte is gekomen, of daardoor nieuwe argumenten heeft gezien, of tot andere gedachten is gekomen, is dan niet meer van belang. Het gaat om de eigen beslissing van de minister.

[28] Advies Raad van State naar aanleiding van de Beschouwing over het koningschap. Kamerstukken II 2000-2001, 27 400 III A.

[29] Advies Raad van State naar aanleiding van de Beschouwing over het koningschap. Kamerstukken II 2000-2001, 27 400 III A. Rehwinkel geeft aan dat deze eerst-verantwoordelijkheid bestaat sinds 1937: J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Zwolle, 1991, blz. 57-58.

Daarom is de discussie over de mening van de Koningin inzake de vestiging van een Nederlandse ambassade te Amman[30] of het vertrek van de Nederlandse ambassadeur in Zuid-Afrika[31] staatsrechtelijk niet relevant. De betrokken minister heeft zelf een beslissing genomen en daarvoor is hij verantwoordelijk. Hoe hij tot zijn oordeel is gekomen is voor de verantwoordelijkheidsvraag niet van belang. minister-president Kok verwoordde dit op een ander moment als volgt: 'Op welke manier de minister (…) tot zijn opvattingen komt, is minder relevant dan de vraag of hij in staat en bereid is om die opvattingen, tot uitdrukking komend in besluiten en beslissingen, ook voluit in de Kamer toe te lichten en te verdedigen.'[32] Zou dat anders zijn dan zou een minister zijn eigen verantwoordelijkheid kunnen ontlopen door zich te 'verschuilen' achter de Koning en dat is nu juist niet de bedoeling van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister moet dit bij al zijn handelen steeds voor ogen houden.

De onschendbaarheid van de Koning legt op alle betrokken spelers een bijzondere verantwoordelijkheid.[33] Wat in zaken zoals de mening van de Koningin inzake de vestiging van een Nederlandse ambassade te Amman of het vertrek van de Nederlandse ambassadeur in Zuid-Afrika staatsrechtelijk wel relevant is, is de vraag of de betrokken ministers hun ministeriële verantwoordelijkheid op de juiste wijze hebben ingevuld, bijvoorbeeld door de ontstane publieke discussie zoveel mogelijk tot een einde te brengen en de eenheid van de Kroon te beschermen, of door de besluiten volledig voor hun rekening te nemen, ofwel door de Koning tijdig tot andere gedachten te brengen. In de twee genoemde gevallen kwam de ministeriële verantwoordelijkheid in de Tweede Kamer later in dat jaar uitgebreid aan de orde, zowel bij de algemene politieke beschouwingen, als bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken.[34] De gegeven verantwoording werd door de Kamer als afdoende beoordeeld.

Samenvattend: de Koning heeft binnen de beslotenheid van de Kroon dus verschillende rechten, maar hij kan en mag daarbij niet verder gaan dan de grenzen van art. 42, tweede lid, Grondwet en de staatsrechtelijke ontwikkeling impliceren. De Koning kan en mag dus niet blokkeren. De ministers van hun kant moeten de rol van de Koning serieus nemen en diens mening niet lichtvaardig afdoen, maar zij moeten zich tegelijkertijd ook steeds realiseren dat zij een zelfstandige

[30] Zie hierover Kamervragen II 1995-1996, nr. 579 (vragen van de leden Van der Vlies en Van den Berg over art. 42, tweede lid, Grondwet).

[31] Zie hierover Kamervragen II 1995-1996, nr. 1673 (vragen van het lid Sipkes over de vervanging van de ambassadeur van Nederland in Zuid-Afrika).

[32] Hand. II 2000-2001, blz. 592 (debat over de begroting van het Huis der Koningin, de begroting van het ministerie van Algemene Zaken en de Beschouwing over het koningschap, 5 oktober 2000).

[33] Dat geldt ook voor leden van de Staten-Generaal. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de plechtige verklaring die de leden van de Staten-Generaal bij de inhuldiging van een nieuwe Koning afleggen. Deze verklaring zegt onder meer: '*Wij zweren (beloven) dat wij Uw onschendbaarheid en de rechten van Uw Koningschap zullen handhaven.*' (Art. 2 Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning).

[34] Hand. II 1996-1997, blz. 128-129 (debat algemene politieke beschouwingen, 19 september 1996) en Hand. II 1996-1997, blz. 479-500 (behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken, 8 oktober 1996).

verantwoordelijkheid hebben voor de uiteindelijke beslissing. Die beslissing moeten zij zelfstandig kunnen dragen. Dit alles geldt uiteraard ook wanneer het een beslissing betreft van de ministerraad als deel van de regering.[35]

Geen prerogatief van de Koning

Dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het doen en laten van de Koning betekent ook dat er geen zogenaamd prerogatief van de Koning meer bestaat.[36] Dat de Koning geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden heeft,[37] betekent ook dat hij geen persoonlijke staatsrechtelijke rechten heeft, die hij buiten de verantwoordelijkheid van de minister kan uitoefenen. Ook voor die zaken die nog wel eens als het persoonlijk recht of de persoonlijke gunst van de Koning worden gezien, geldt dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de minister ligt. Het gratierecht is hiervan een goed voorbeeld. Het is niet de Koning die hier in opperste soevereiniteit zelfstandig beslist over het wel of niet verlenen van gratie, maar het is de Gratiewet die nauwgezet de procedure en de voorwaarden bepaalt.

Sommige prerogatieven betreffen tevens een persoonlijk element van de Koning. Het muntrecht is op zichzelf uiteraard niet een persoonlijk recht van de Koning. Het was tot 1999 de regering en de Nederlandsche bank, en sinds dat moment is het de Europese Centrale Bank die bepaalt hoe groot de muntcirculatie is en welke eisen er aan munten worden gesteld. Tegelijkertijd – voor zover nog van toepassing – is het voor de hand liggend dat de Koning wel wordt betrokken bij een munt die zijn beeltenis draagt. Hetzelfde geldt voor de beeltenis van de Koning op postzegels.

8.4 Publiek optreden en publieke uitlatingen van de Koning

Al het publieke optreden en alle publieke uitingen van de Koning vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister heeft alle gedragingen van de Koning voor zijn rekening te nemen. Het is daarbij niet relevant of de betrokken minister vooraf op de hoogte was, bijvoorbeeld door inzage of een melding. Het moge duidelijk zijn dat deze bijzondere situatie een bijzondere opstelling en

[35] Zie art. 45, eerste en derde lid, Grondwet, alsmede wat hiervoor in hoofdstuk 8.2 is gezegd.

[36] Het begrip prerogatief van de kroon had overigens ook voor de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd betrekking op een persoonlijk recht van de Koning. Zie bijvoorbeeld de publicatie uit 1829 'De la direction exclusive de l'instruction publique dans les Pays-Bas, considérée comme une des prérogatives de la Couronne', waarin het prerogatief van de kroon verwijst naar het staatsmonopolie van het onderwijs en niet naar enig persoonlijk recht van de Koning. J.R. Thorbecke gebruikt deze publicatie als mikpunt tegen een staatsmonopolie voor het onderwijs, in zijn (anonieme) '*Over het bestuur van het onderwijs in betrekking tot eene aanstaande wetgeving*'. Zutphen, 1829.

[37] Hand. II 1980-1981, blz. 2618 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 307-308).

verantwoordelijk gedrag vraagt van beide betrokken partijen, de onschendbare Koning aan de ene kant en de verantwoordelijke minister aan de andere kant.

De Koning zal zich steeds bewust moeten zijn van de grenzen die worden gesteld door de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor de minister de verantwoordelijkheid voor zijn optreden en zijn uitlatingen steeds ten volle moet kunnen dragen. Dat betekent dat de Koning zich geen kritiek op of afwijking van het algemeen regeringsbeleid mag veroorloven. Maar het gaat verder. Het optreden van de Koning of uitingen door de Koning kunnen onder bepaalde omstandigheden op zichzelf al tot bijzondere politieke gevoeligheid leiden, bijvoorbeeld op een beleidsterrein waarover publieke discussie is. Het is de plicht van de Koning om in geval van twijfel tijdig zijn voorgenomen optreden of uitingen met de betrokken minister te bespreken. In de praktijk zal elk optreden van de Koning dat tot publieke zichtbaarheid kan leiden, tevoren met de minister zijn besproken om geen onvoorziene risico's te lopen.[38]

De minister moet van zijn kant de bijzondere positie van de Koning als publiek persoon voor ogen houden. Bij bepaalde gebeurtenissen wordt verwacht dat de Koning zich manifesteert, uitingen van betrokkenheid laat zien en zich laat horen. Daarvoor moet ook ruimte zijn. In dit verband past de uitspraak van minister-president Lubbers: 'Een royale, en geen angsthazige interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt de moeite waard. (…) Daarbij blijft het boeiend dat, hoezeer ook ministers altijd politiek verantwoordelijk blijven, toch vaak voelbaar is dat Koningin en Prins juist iets extra's in hun redevoeringen weten te leggen.'[39] Dat extra's kan in het externe optreden van de Koning juist die accenten in aandacht en herkenning geven die het koningschap – binnen de soms nauwe grenzen – ook in de huidige tijd een eigen dimensie geven.

Omdat het externe optreden zelf veelal met een vast protocol is omgeven, gaat de aandacht, naast het sprookjesachtige van de entourage,[40] meestal vooral uit naar de inhoud van de toespraken en naar de uitspraken van de Koning. Dat hier bijzondere zorgvuldigheid past moge duidelijk zijn gelet op de staatsrechtelijke positie die in het geding is. Zoals eerder is aangegeven brengt de positie van de Koning als lid van de regering een aantal rechten met zich mee. Deze rechten hebben onder meer in dit verband hun betekenis. De Koning kan zijn publieke functie alleen goed vervullen indien hij goed is geïnformeerd en een beroep kan doen op bijstand bij die ambtsvervulling. Het is dan ook de plicht van de minister om ervoor te zorgen dat de Koning ook wat dat betreft goed kan functioneren.

[38] Hiertoe dient onder meer het wekelijkse overleg van de Koningin met de minister-president en de eveneens wekelijkse 'secretariaatsvergadering' van de Koningin waar voorgenomen activiteiten worden doorgesproken en waaraan de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst deelneemt. Daarnaast zijn er diverse contacten over specifieke bezoeken en toespraken met de betrokken ministers.

[39] Voorwoord van minister-president Lubbers in: *Het staatshoofd spreekt. Een keuze uit de toespraken van Koningin Beatrix en Prins Claus*. W. Breedveld (red.), 's-Gravenhage. 1992, blz. 8.

[40] Zie over het functionele karakter van de symboliek rond het koningschap: J. van Osta, *Het theater van de Staat*. Amsterdam, 1999.

8.5 De praktijk

Wat betekent dit alles in de praktijk? Veelal treedt de Koning op binnen een algemeen aanvaarde context. Dat geldt bijvoorbeeld voor de derde dinsdag van september. De Grondwet bepaalt in art. 65 dat jaarlijks door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting wordt gegeven van het door de regering te voeren beleid. De praktijk is dat de Koning zelf deze Troonrede uitspreekt.[41] Gelet op het doel van deze 'uiteenzetting' gaat het hierbij in hoofdzaak over het beleid van de regering en de veranderingen daarin. De Troonrede wordt dan ook inhoudelijk bepaald door de politieke ambtsdragers binnen de regering.[42] Terecht wordt bij de algemene politieke beschouwingen in de Tweede en Eerste Kamer waarbij ook de Troonrede aan de orde is, degene die de Troonrede heeft uitgesproken zelf niet in discussie gebracht.[43]

CASUS

Troonrede

In 1988 ontstond publieke discussie over de juistheid van de volgende passage in de troonrede van dat jaar: 'Het land is de afgelopen jaren schoner geworden. Dat geldt met name lucht en water.'[44] Minister-president Lubbers moest in de Tweede Kamer tekst en uitleg geven over de omstreden passage. Terecht richtte de kritiek zich op hem en niet op de Koningin. Lubbers verdedigde zich door te wijzen op de vele inspanningen die nodig waren voor de verbetering van het milieu en dat er toch ook punten waren waar het beter ging. 'Met name' zou volgens het Van Dale woordenboek een specificatie betekenen, dus het milieu zou op het punt van lucht en water schoner zijn geworden. De betreffende betekenis bleek echter niet in de Van Dale te staan. Daarop kwam Lubbers met een 'ruiterlijke opstelling': 'Ik kies die ruiterlijke opstelling graag, gemotiveerd. Mij is immers inmiddels gebleken dat ik bij het bepalen van de tekst uitgegaan ben van Van Dale's groot woordenboek der Nederlandse taal in de editie van 1982, zoals die zich in het Torentje bevindt. Er is inmiddels een nieuwe Van Dale verschenen, die aangeeft dat in ons taalge-

[41] De geschiedenis laat een beperkt aantal uitzonderingen op deze praktijk zien, voornamelijk van voor de Tweede Wereldoorlog, nl. 1819, 1837, 1881, 1884, 1888, 1889, 1890, 1908, 1909, 1911, 1917, 1922, 1947 (*Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963* (inleiding en annotaties E. van Raalte). 's-Gravenhage, 1964 en C. van Baalen, e.a. (red). *Koningin Beatrix aan het woord. 25 jaar troonredes, officiële redevoeringen en kersttoespraken.* Den Haag, 2005).

[42] Van Raalte geeft aan dat al in 1819 de gewoonte is ontstaan dat de ministers voor hun beleidsterrein elementen voor de troonrede aanleveren (*Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963* (inleiding en annotaties E. van Raalte). 's-Gravenhage, 1964, blz. VIII).

[43] In het algemeen wordt er bij de algemene politieke beschouwingen weinig gerefereerd aan de Troonrede. De discussie concentreert zich vooral op de overige 'prinsjesdagstukken' en voornemens.

[44] Troonrede, 20 september 1988 (C. van Baalen, e.a. (red). *Koningin Beatrix aan het woord. 25 jaar troonredes, officiële redevoeringen en kersttoespraken.* Den Haag, 2005, blz. 123-124).

bruik 'met name' een andere betekenis heeft gekregen. Vandaar mijn ruiterlijke erkenning.'[45]

Andere toespraken

Bij andere toespraken kan de persoon van het staatshoofd meer op de voorgrond staan. Het is duidelijk dat ook bij die toespraken de inhoud ervan niet in botsing mag komen met het regeringsbeleid. Bijzonder gevoelig kan dit liggen in de buitenlandse betrekkingen. Een voorbeeld is de tafelrede van Koningin Beatrix op 22 oktober 1991 tijdens haar staatsbezoek aan Japan. Daarin sprak zij, tegen de achtergrond van de gevoeligheden in Nederland, over de gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog en de vele Nederlanders die toen het slachtoffer zijn geworden van de oorlog in de Pacific: 'Het is een hoofdstuk uit onze geschiedenis dat minder bekend is in Uw land. (…) Wij mogen de herinnering aan deze oorlogsjaren niet uit de weg gaan.' Evenwel: 'De geschiedenis kan niet ongedaan worden gemaakt, maar wij willen ook niet haar gevangene zijn.'[46] In dezelfde categorie valt de tafelrede van Koningin Beatrix op 21 augustus 1995 tijdens haar staatsbezoek aan Indonesië. Daarin sprak zij openhartig over het koloniale verleden van Nederland: '… Zo ontstond in ons land de overtuiging dat Nederlands koloniale bestuur goed was voor beide partijen. Die opvatting leefde zo sterk dat er weinig aandacht bestond voor de kracht van het verlangen naar onafhankelijkheid (…) bij de Indonesische bevolking.' Op 17 augustus 1945 wordt de Republiek Indonesië uitgeroepen. 'De eerste reactie van Nederland hierop was afwijzend. (…) De scheiding tussen onze landen is daardoor een langdurig proces geworden, dat veel pijn en bittere strijd heeft gekost. Wanneer wij terugblikken(…) stemt het ons bijzonder droevig dat zovelen in deze strijd zijn omgekomen of er hun leven lang de littekens van hebben moeten dragen. (…) De gebeurtenissen van toen laten ons ook nu niet onberoerd.'[47] Aangenomen mag worden dat over dergelijke gevoelige zaken vooraf intensief overleg met de betrokken ministers is geweest.

Tot negatieve reacties of discussie hebben de toespraken van Koningin Beatrix zelden geleid. Een situatie zoals rond de toespraak van Koningin Juliana in 1952 tijdens haar staatsbezoek aan de Verenigde Staten lijkt geheel tot het verleden te behoren. Toen waren er tijdens de voorbereiding van de te houden redevoeringen grote meningsverschillen tussen Koningin Juliana en minister van Buitenlandse Zaken Stikker. De rede die Koningin Juliana voor het Amerikaanse Congres zou houden, is zelfs in de ministerraad besproken en daar uiteindelijk bij meerderheid

[45] Hand. II 1988-1989, blz. 448 e.v.; het citaat staat op blz. 525 (algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1989, 11-13 oktober 1988).

[46] C. van Baalen, e.a. (red). *Koningin Beatrix aan het woord. 25 jaar troonredes, officiële redevoeringen en kersttoespraken.* Den Haag, 2005, blz. 360-361.

[47] C. van Baalen, e.a. (red). *Koningin Beatrix aan het woord. 25 jaar troonredes, officiële redevoeringen en kersttoespraken.* Den Haag, 2005, blz. 391-392.

akkoord bevonden. Belangrijk punt bij deze redevoeringen was de toonzetting van Koningin Juliana die op het hoogtepunt van de Koude Oorlog vooral vrede en vreedzame coëxistentie voorop plaatste.[48]

De kerstrede

In 1988 ontstond enige publieke discussie naar aanleiding van de kerstrede van Koningin Beatrix.[49] De achterliggende reden daarvoor was gelegen in een omstreden zin in de Troonrede van dat jaar. Zoals hiervoor werd aangegeven werd daarin gesteld dat 'met name lucht en water' schoner waren geworden. De sombere kerstrede van dat jaar stond in het teken van de zorgen over het milieu. De Koningin sprak onder meer over 'vervuiling en vergiftiging van lucht, bodem en water'. 'Langzaam sterft de aarde en wordt het onvoorstelbare – het einde van het leven zelf – toch voorstelbaar.' Door sommigen werd hierin een vingerwijzing van de Koningin gelezen waarmee afstand zou worden genomen van de passage in de Troonrede. Dit miskent echter de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning die met zich brengt dat publieke uitingen waar deze mogelijk gevoelig kunnen liggen, tevoren worden besproken om deze verantwoordelijkheid vorm te kunnen geven. Dat geldt ook voor de kerstrede, hoezeer de toonzetting van deze rede ook van oudsher een zeer persoonlijk karakter draagt en daarvoor ook ruimte wordt geboden.

8.6 Uitspraken van de Koning tijdens een niet-publiek optreden

De Koning(in) voert tijdens werkbezoeken, bij ontvangsten of thuis vele gesprekken met vele verschillende personen. Ook dat is een wezenlijk onderdeel van de functie van de Koning. In het algemeen blijft datgene wat tijdens die gesprekken aan de orde komt en in ieder geval de eventuele persoonlijke opvattingen van de Koning(in) daarbij, vertrouwelijk. Een enkele keer komt er wel iets uit dergelijke gesprekken naar buiten. Wanneer dat een mening van de Koning(in) betreft, leidt dat vaak tot publieke aandacht en discussie. Hoe moet in zo'n geval met de ministeriële verantwoordelijkheid worden omgegaan?

Allereerst is het zaak om de omstandigheden van het gebeurde duidelijk aan te geven. De uitspraken werden niet gedaan om naar buiten te worden gebracht. De vertrouwelijkheid van een gesprek is dus geschonden. Echter daarop richt zich doorgaans niet de discussie. Die gaat over de (vermeende) mening van de Koning. Opvallend is daarbij dat het nieuwsfeit in zo'n geval meestal is *dat* de Koning een eigen mening heeft. Staatsrechtelijk zorgelijk is dit in het geheel niet. Pas wanneer

[48] Zie hierover in het bijzonder: H. Daalder, *Drees en Soestdijk. De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958.* Amersfoort, 2006, blz. 40-51.

[49] C. van Baalen, e.a. (red). *Koningin Beatrix aan het woord. 25 jaar troonredes, officiële redevoeringen en kersttoespraken.* Den Haag, 2005, blz. 445-447.

de inhoud van die mening in strijd is met het openbaar belang en aanleiding kan geven tot publieke discussie verandert de situatie. De verantwoordelijke minister moet in zo'n geval de verantwoordelijkheid op zich te nemen en de onschendbaarheid van de Koning zo beschermen. Hierbij moet voor ogen worden gehouden hoe belangrijk het is dat de Koning over enige ruimte beschikt om de eigen gevoelens over maatschappelijke ontwikkelingen in een sfeer van vertrouwelijkheid te toetsen.

Dat daarmee heel zorgvuldig moet worden omgegaan, ook al vinden gesprekken in de privésfeer plaats, hebben verschillende gebeurtenissen aangetoond. Zo vertelde de vooraanstaande Amerikaanse politicus Jesse Jackson na een persoonlijk onderhoud met de Koningin Beatrix op 14 september 1983, dat de Koningin voorstander zou zijn van uitstel van de plaatsing van Amerikaanse kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied.[50]

In februari 1999 werd uit een besloten gesprek van Koningin Beatrix met een delegatie van leden van de Tweede Kamer door enkelen van hen naar buiten gebracht wat de mening was van de Koningin onder meer op het toen actuele punt van de eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester.[51]

In december van datzelfde jaar ontstond ophef over de vermeende uitspraak van Koningin Beatrix over de media dat: 'de leugen regeert.' Zij zou deze uitspraak hebben gedaan tijdens een informele bijeenkomst met het Genootschap van Hoofdredacteuren op 27 november 1999. Minister-president Kok reageerde in antwoord op Kamervragen: 'Dergelijke gesprekken met een vertrouwelijk en informeel karakter kunnen alleen plaatsvinden als daarover niet of slechts in algemeen geformuleerde toeschrijvingen wordt gepubliceerd. (…) Op de inhoud van de hieromtrent in sommige media verschenen publicaties ga ik (…) in het licht van het bovenstaande niet in.' Het antwoord voegt er nog wel aan toe: 'dat met de term "de leugen regeert" niet een typering van de Nederlandse media is bedoeld.' Er werd daarmee gerefereerd aan een recente column waarin informatie van de regering aan het parlement werd gediskwalificeerd.[52] Met deze uitleg voldeed de minister-president aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid door de Koningin te beschermen met de uitleg dat zij in dit soort situaties bescherming van de vertrouwelijkheid verdient en door het eventuele misverstand recht te zetten.

8.7 Privéaangelegenheden van de Koning

Voor een goed begrip van dit onderwerp is het nodig terug te gaan in de geschiedenis. Art. 41 Grondwet luidt: *De Koning richt, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in.*

[50] Zie: H. van Wijnen, *De macht van de Kroon.* Amsterdam, 2000, blz. 31-36.

[51] Zie: H. van Wijnen, *De macht van de Kroon.* Amsterdam, 2000, blz. 39-41.

[52] Kamervragen II 1999-2000, nr. 392, blz. 815 (Kamervragen van het lid Van Bommel over een uitspraak van de Koningin over het functioneren van de pers).

Tot 1983 bepaalde de Grondwet dat de Koning zijn Huis inricht 'naar eigen goedvinden'. De vraag is of dat eigen goedvinden ook grenzen kent. Tevens is de vraag aan de orde hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor de onschendbare Koning moet worden ingevuld wanneer er sprake is van privéaangelegenheden van de Koning. In de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning zijn deze vragen pas laat aan de orde gekomen. Lang werd in het politieke debat grote afstand bewaard tot de aangelegenheden van de Koning die als privé werden beschouwd. Een aantal gebeurtenissen in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw heeft een discussie over de raakvlakken en daarmee de grenzen tussen openbaar belang en privédomein op gang gebracht.

De eerste helft van de jaren vijftig was mejuffrouw Greet Hofmans een regelmatig bezoekster op paleis Soestdijk. Naar aanleiding van berichten in de buitenlandse pers over de vermeende negatieve invloed die zij zou hebben op Koningin Juliana, werd in 1956 een commissie van drie wijzen ingesteld bestaande uit de heren Beel, Gerbrandy en Van Starkenborgh Stachouwer.[53]

Bij de bespreking van de regeringsverklaring van het net aangetreden kabinet Drees IV op 24 oktober 1956, legde fractievoorzitter van de VVD Oud mede namens de vier andere grote fracties een verklaring af over wat toen 'de kwestie Soestdijk' werd genoemd. Hij sprak over de ernstige verontrusting die door perspublicaties in binnen- en buitenland was ontstaan. 'Het betreft hier een aangelegenheid, waarbij de hoogste belangen van ons koninkrijk zijn betrokken. Zij kan daarom niet worden gezien als zaak, die alleen de draagster van de Kroon persoonlijk raakt en waarvoor Haar raadslieden geen verantwoordelijkheid dragen.'[54] De fractievoorzitters waren op die grond duidelijk van mening dat er sprake was van ministeriële verantwoordelijkheid. Oud vervolgde: 'Wij vertrouwen, dat het Kabinet zich die verantwoordelijkheid ten volle bewust is en dat met name ten aanzien van de inrichting van het Huis der Koningin de maatregelen zullen worden genomen, die in het belang van de ongereptheid der monarchie noodzakelijk blijken.' De korte verklaring kenmerkte zich door grote terughoudendheid over de inhoud van de zaak. Dat werd primair als een zaak van de ministers beschouwd.

Minister-president Drees was in zijn antwoord[55] op 25 oktober 1956 evenzeer terughoudend, omdat 'mede aan de orde zijn aangelegenheden, die ten nauwste het privéleven van ons Koninklijk gezin raken.' Hij verwees naar een mededeling van 15 oktober van dat jaar waarin werd gemeld dat Koningin Juliana 'zich rustig wenst te beraden op de voorzieningen, welke zullen moeten worden getroffen tot het bereiken van een doelmatiger coördinatie van de verschillende diensten van het Koninklijk Huis.' Drees vervolgde: 'Ik verwacht, dat deze voorzieningen

[53] Zie hierover o.a. H. Daalder, *Drees en Soestdijk. De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958*. Amersfoort, 2006 en L.J. Giebels, *Beel, van vazal tot onderkoning*. Den Haag, 1996, blz. 391-430.

[54] Hand. II 1956-1957, blz. 32 (beraadslagingen over de regeringsverklaring en de algemene politieke beschouwingen, 24 oktober 1956).

[55] Hand. II 1956-1957, blz. 73-74 (beraadslagingen over de regeringsverklaring en de algemene politieke beschouwingen, 25 oktober 1956).

binnenkort zullen leiden tot mutaties in genoemde diensten.' Drees deed deze uitspraak uiteraard niet zomaar. Korte tijd later werden inderdaad mutaties in de diensten van het Koninklijk Huis aangebracht.

Tot slot van zijn korte bijdrage ging Drees in op de bredere ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de Koning(in): 'In verband met de veelal fantastisch onjuiste voorstellingen, in sommige publicaties gegeven, stel ik er prijs op, zij het ten overvloede, nog eens uit te spreken, dat al wat Hare Majesteit de Koningin in de loop van de jaren op publiek terrein gezegd en gedaan heeft, natuurlijk ten volle voor de verantwoordelijkheid van de Ministers komt.' Vermeldenswaard is verder hoe Drees omging met zijn verantwoordelijkheid naar aanleiding van een vraag in de Eerste Kamer over 'de kwestie Soestdijk'. Hij noemde dat een onderwerp dat 'een delicaat vraagstuk was met persoonlijke en politieke kanten' en constateerde dat het onderwerp gelukkig tot rust was gekomen, ook in de pers.

> Ik geloof, dat ik deze zaak het beste dien door niet van mijn kant nu nog weer in mededelingen of beschouwingen, hoe kort ook, te treden. Ik geloof dat wij ons mogen verheugen over de situatie, waarin wij verkeren, en dat wij geen enkele aanleiding moeten geven om deze kwestie weer op te rakelen, op welke wijze dan ook, door welke aanwijzing dan ook aan de pers te geven om over een bepaalde bron nog weer in beschouwing te treden.[56]

In 1964 kwam naar aanleiding van de verloving van Prinses Irene de ministeriële verantwoordelijkheid veel uitgebreider aan de orde.[57] Daarbij speelde zowel de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning, als die voor de overige leden van het koninklijk huis een rol.[58] De ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning(in) had in deze zaak vooral betrekking op de opstelling van Koningin Juliana[59] die tegenover minister-president Marijnen en de overige ministers de overgang van Prinses Irene naar de rooms-katholieke kerk en haar voorgenomen verloving langere tijd geheim hield. Op die wijze is het voor ministers heel moeilijk hun ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. Eufemistisch sprak minister-president Marijnen over 'onder gegeven omstandigheden een zware verantwoordelijkheid.'[60] Het was duidelijk dat er binnen de regering het nodige was voorgevallen. Minister-president Marijnen was kort en krachtig: 'Het enige bewijs van de eenheid binnen de Kroon is het feit dat het kabinet hier zit. De eenheid van de Kroon is een essentiale van de constitutionele monarchie in Nederland.'

---

[56] Hand. I 1956-1957, blz. 107 (algemene politieke beschouwingen, 9 januari 1957).

[57] Zie hierover: E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers.* Zwolle, 1971, blz. 257-262.

[58] De ministeriële verantwoordelijkheid voor de overige leden van het koninklijk huis komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

[59] Ook Prins Bernhard was hier deelgenoot van.

[60] Hand. II 1963-1964, blz. 1255 (debat over de verloving van Prinses Irene, 11 februari 1964).

Een tweede punt dat naar aanleiding van de geloofsovergang en het voorgenomen huwelijk van Prinses Irene aan de orde kwam, betrof de organisatie van de voorlichting rond het koninklijk huis. De Koningin had de eerste berichtgeving over de verloving van Prinses Irene en haar overgang naar de rooms-katholieke kerk in een eigen communiqué[61] naar buiten gebracht zonder dat de minister-president daarbij was betrokken. Dit[62] leidde in december 1965 tot een officiële regeling waarbij de Rijksvoorlichtingsdienst in het vervolg de enige woordvoerder voor aangelegenheden van het koninklijk huis werd, met inbegrip van mededelingen over privéaangelegenheden.[63]

De loop der gebeurtenissen en de gerezen staatsrechtelijke vragen daaromtrent waren voor de regering aanleiding om aan de ministers van Staat Drees en Oud advies te vragen over de omvang en de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het koninklijk huis.[64] In dat advies,[65] dat grotendeels nog actueel is, geven Drees en Oud aan dat de grens tussen particuliere aangelegenheden en aangelegenheden waarop de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking heeft, behoort te worden getrokken daar 'waar een particuliere aangelegenheid geen openbaar belang raakt.'

Op de vraag wie de grens bepaalt is het advies eveneens duidelijk: 'De grens trekken is de zaak van de ministers, die voor hun grensbepaling verantwoordelijk zijn aan de Staten-Generaal. De Kamers kunnen de ministers niet verplichten de grens anders te trekken dan zij juist achten, doch zij kunnen wel weigeren met de door hen getrokken grens genoegen te nemen.' Dat weigeren om met de getrokken lijn genoegen te nemen, kan dan gestalte krijgen in het wegsturen van de betrokken minister(s). Omdat het trekken van de grens de zaak is van de ministers, kunnen die daarmee ook de noodzakelijke – staatsrechtelijke – bescherming aan de Koning bieden wanneer het om het privédomein van de Koning gaat. Ook dat is immers uitdrukkelijk een onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning.[66] Zoals gezegd geldt ook voor dat optreden de ministeriële verantwoordelijkheid.

---

[61] Tot dan toe een gebruikelijke handelswijze bij mededelingen over privéaangelegenheden.

[62] Het anders omgaan met de voorlichting en het onder directe verantwoordelijkheid van de minister-president plaatsen van '*wat in vroegere jaren zonder meer als privéaangelegenheden werd aangemerkt*,' werd in die tijd als een grote stap gezien. Het voorlopig verslag van de Tweede Kamer spreekt zelfs van '*het meest delicate punt van de gehele problematiek*.' (Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 1).

[63] Koninklijk besluit van 13 december 1965, houdende de regeling van de berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis, Stb. 553-554, 21 december 1965, blz. 1571 en beschikking van de minister-president van 21 december 1965 houdende instructie voor de Rijksvoorlichtingsdienst inzake berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis. *Nederlandse Staatscourant*, 21 december 1965.

[64] Hand. II 1963-1964, blz. 1607 (debat over de verklaring van de minister-president naar aanleiding van de verklaring van Prinses Irene, 14 april 1964).

[65] Advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof. Mr. P.J. Oud met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis, d.d. 24 juli 1964, Kamerstukken II 1964-1965, 7800, III nr. 8.

[66] Zie ook Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 4 (ministeriële verantwoordelijkheid inzake het Koninklijk Huis, memorie van antwoord, 21 december 1965).

Hoe kan worden zeker gesteld dat de minister(-president) zijn verantwoordelijkheid in dezen kan waarmaken? De regering noemde daarvoor destijds al een aantal elementen. Allereerst is er regelmatig en persoonlijk contact tussen de Koning en de minister-president (en de andere ministers) nodig. Voorts is tijdige en zo volledig mogelijke informatie over de voornemens van de Koning van belang. Daarnaast zijn er concrete afspraken over onder meer buitenlandse reizen en redevoeringen. Tot slot is er het hiervoor genoemde punt van het centraal beleggen van de voorlichting over het koninklijk huis.[67] Al deze punten gelden ook heden ten dage nog onverkort.

Tijdens de parlementaire behandeling naar aanleiding van het advies Drees-Oud, stelde de regering zich op het standpunt dat het begrip 'naar eigen goedvinden' in art. 25 van de toenmalige Grondwet over de inrichting van het Koninklijk Huis, kon worden begrensd indien het staatsbelang in het geding zou komen. In een dergelijk geval zou beraad binnen de Kroon een oplossing moeten brengen.[68] De wijziging bij de Grondwet van 1983 is derhalve vooral een codificatie van het inmiddels ontstane ongeschreven staatsrecht. Bij die gelegenheid werd door de regering nog eens bevestigd dat:

> … enerzijds (…) de Koning recht heeft op een eigen levenssfeer, terwijl daarin anderzijds naar voren komt dat de Koning bij de inrichting van zijn Huis het openbaar belang in acht dient te nemen. Voor alle handelen van de Koning dat het openbaar belang raakt, zijn de Ministers verantwoordelijk en derhalve ook voor handelingen welke de inrichting van zijn Huis betreffen. Het oordeel van de vraag of een handeling van de Koning het openbaar belang raakt, valt eveneens onder de ministeriële verantwoordelijkheid.[69]

De Koning kan dus ook bij de inrichting van het eigen Huis niet zelf bepalen wanneer het openbaar belang in het geding is. Tijdig overleg met de verantwoordelijke minister (meestal de minister-president) is ook in deze gevallen aangewezen.

De vraag naar de grens van het privédomein is een steeds weerkerende. In een tijd waarin de publieke belangstelling voor de persoon achter de functie tot vervaging van het begrip privacy heeft geleid, is die grens niet meer gemakkelijk te bepalen. Moet de consequentie hiervan zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid anders moet worden ingevuld en dat ook over de echte privéaangelegenheden volledige politieke en publieke verantwoording zou moeten worden afgelegd? Zo'n situatie zou feitelijk leiden tot het ontkennen van de mens die het ambt vervult. Het beleven van het ouderschap, het hebben van een gezinsleven

[67] Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 4 (ministeriële verantwoordelijkheid inzake het Koninklijk Huis, memorie van antwoord, 21 december 1965).

[68] Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 4 (ministeriële verantwoordelijkheid inzake het Koninklijk Huis, memorie van antwoord, 21 december 1965).

[69] Hand. II 1980-1981, blz. 2629 (debat 28 januari 1981, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 322).

en het beoefenen van vrijetijdsactiviteiten, zijn op zichzelf geen zaken waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid een rol heeft te spelen. Slechts indien daarbij het openbaar belang aan de orde komt, komt daarmee ook de ministeriële verantwoordelijkheid weer aan de orde. In concreto betekent dat, dat bij zaken die het echte privédomein van de Koning betreffen de minister toetst of er een raakvlak is met het openbaar belang. Is dat niet het geval dan dient hij het privédomein zoveel mogelijk te beschermen. Is er wel een raakvlak met het openbaar belang dan zal hij vanuit de optiek van bescherming van het privédomein moeten kijken of het openbaar belang, dat wordt geraakt zodanig is dat handelen van zijn kant is vereist.

Begin 2000 ontstaat in de media discussie over de voorgenomen wintervakantie van Koningin Beatrix naar Oostenrijk, al vele jaren haar vaste winterbestemming. De discussie houdt verband met de uitslag van de recente verkiezingen in Oostenrijk en de mogelijkheid dat de zeer rechtse partij van Jörg Haider in de regering zou komen. In de Kamer komt dit onderwerp slechts kort aan de orde. Minister-president Kok antwoordt op een vraag van Rosenmöller: 'Het lijkt mij verstandig dat onze Koningin haar vakantie houdt op de plaats en de wijze die haar met haar familie goeddunkt. Ik zie de plaats waar zij volgende week haar skivakantie heeft absoluut niet als een uiting waarbij zij in politieke zin officieel namens Nederland aanwezig is.'[70]

Dit antwoord geeft de Kamer geen aanleiding tot verder commentaar. In de dagen daarna blijft de publieke discussie echter doorgaan en ontstaat tevens door een ongelukkige wijze van reageren – zie hierna – de indruk dat minister-president Kok zich aan zijn verantwoordelijkheid wil onttrekken. In de Kamer wordt het onderwerp echter niet meer aan de orde gesteld. In dit licht kan de passage in het advies van de Raad van State, dat later dat jaar werd uitgebracht, worden gelezen:

> Zaken met betrekking tot het Koninklijk Huis behoren deel uit te maken van het gemeen overleg tussen Staten-Generaal en minister-president. Vermeden moet worden dat een publiek debat over het koningschap zich wel in de media maar buiten dat overleg afspeelt. (…) Het is de Raad opgevallen dat deze gulden regel van de parlementaire democratie wat aan betekenis lijkt te hebben ingeboet.[71]

Tijdens het debat op 5 oktober 2000 over de brief van de minister-president inzake 'Beschouwing over het koningschap' komt minister-president Kok terug op de kwestie en geeft hij aan hoe de verkeerde beeldvorming over zijn opvatting had kunnen ontstaan. Voorts formuleert hij zijn verantwoordelijkheid terzake:

[70] Hand. II 1999-2000, blz. 3259 (mondelinge vragen van Rosenmöller (GL) over de mogelijke regeringsdeelname van de FPö in Oostenrijk, 1 februari 2000).

[71] Advies Raad van State van 13 september 2000 naar aanleiding van de 'Beschouwing over het koningschap'. Kamerstukken II 2000-2001, 27 400 III A, blz. 3.

Als ik op een bepaald moment vind dat een privétijdsbesteding of vakantiebestemming kan (…), dan heb ik ook voor die beslissing voluit de ministeriële verantwoordelijkheid. Dan is er nimmer een verwijzing naar de Koningin met de mededeling dat het privé is en dat men daarvoor bij de Koningin moet zijn. Nee, de Koningin kan zich niet verweren. Er is er maar één die dat kan verwoorden en dat is de minister-president.[72]

De les van de Raad van State kwam in dit debat niet uitdrukkelijk aan de orde.

Onschendbaar, ondraagbaar?

Onschendbaar betekent niet onfeilbaar. Onschendbaarheid is een rechtsbegrip. Het is een status die door het recht aan de Koning wordt verleend en die in een democratisch stelsel onlosmakelijk voorzien moet zijn van een keerzijde, namelijk de toedeling van de verantwoordelijkheid aan een ander, in casu de ministers. Zonder verantwoordelijkheid geen onschendbaarheid. Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de onschendbare Koning is staatsrechtelijk een sluitend systeem. Daar waar het gaat om beslissingen van de regering is de situatie helder: de Koning kan adviseren en waarschuwen, maar het is de minister en hij alleen – eventueel tezamen met andere ministers – die beslist. Hij is voor die beslissing dan ook volledig verantwoordelijk en legt daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal. Daar waar het gaat om publieke uitingen of gedragingen van de Koning, komen deze volledig voor de verantwoordelijkheid van de minister, die daarvoor verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal. Die verantwoordelijkheid is te dragen, omdat ook de Koning zich heeft te voegen in de constitutionele verhoudingen.[73] Het koningschap is zeker geen vereiste voor een parlementaire democratie. Andere vormen van het ambt van staatshoofd zijn denkbaar en komen voor. In Nederland heeft het koningschap zich in de loop van een lange en eigen geschiedenis ontwikkeld. Het is daarmee een historisch instituut dat juist in de geschiedenis zijn waarde vindt als gezamenlijk referentiepunt. Als historisch instituut is het zodanig ingepast in onze parlementaire democratie dat het daarmee niet in strijd komt en vaak door de continuïteit en eenheid die het verschaft een duidelijke, vooral maatschappelijke meerwaarde heeft.

❧

CASUS

Het staatshoofd

De Koning is onschendbaar en de ministers zijn verantwoordelijk. In het debat over de Lockheed-zaak noemde het Kamerlid Van der Lek (PSP) het een onmen-

[72] Hand. II 2000-2001, blz. 586-587 (behandeling van de begroting van het Huis der Koningin en van het ministerie Algemene Zaken, 5 oktober 2000).

[73] Ook de eed die de Koning bij de inhuldiging aflegt, getuigt daarvan. De Koning zweert of belooft daarbij in een openbare vergadering van de Staten-Generaal trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt (art. 32 Grondwet).

selijk systeem dat het staatshoofd geen eigen mening kan hebben. Het antwoord van minister-president Den Uyl daarop was welsprekend: 'géén onzin, mijnheer de Voorzitter! Het staatshoofd mag en zal meningen hebben. Maar onverschillig of het staatshoofd een erfelijke koning is dan wel een president, in parlementaire monarchieën, in constitutionele monarchieën, maar ook in parlementaire republieken die niet een zogeheten presidentieel stelsel kennen, geldt dat het staatshoofd, de president de continuïteit van het staatsbestel vertegenwoordigt en géén eigen meningen naar voren brengt, hij is onschendbaar, de wisselende kabinetten zijn verantwoordelijk. De koning is onschendbaar. De president is onschendbaar. De ministers, de wisselende kabinetten zijn verantwoordelijk. Dat geldt in een monarchie en in een republiek. Daarom heeft het niets, maar dan ook helemaal niets van doen met een onmenselijk systeem. Het heeft alles te doen met het zuiver houden van de grondslagen van een republiek of een monarchie, van een staatsbestel waarin de elementen van continuïteit en van wisseling op grond van politieke uitspraken van wezenlijk belang zijn, juist voor het goed functioneren van de democratie. De Kamer kan dit kabinet op grond van het gevoerde beleid naar huis sturen. Dat is de kracht en de verantwoordelijkheid van het parlement. Dat ligt open en bloot voor het Nederlandse volk. Er is een onschendbaar staatshoofd. En dat blijve zo.'[74]

Minister-president Den Uyl geeft hier te algemeen aan dat het ambt van president in een niet-presidentieel stelsel, eveneens een onschendbare positie zou inhouden. De situatie in bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland laat op dit punt al een andere invulling zien. De onderliggende redenering evenwel is duidelijk en juist voorzover het om de positie van de Koning gaat.

8.8 Conclusie: de Koning, invloed zonder formele macht

De Koning is onschendbaar, zijn handelen valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister legt verantwoording af voor al het doen en laten van de Koning. In het algemeen is dat de minister-president als eerstverantwoordelijke voor het koninklijk huis.

De Koning is niet alleen staatshoofd, maar ook lid van de regering. Als lid van de regering heeft de Koning een bijzondere positie. Binnen de regering kan de Koning meespreken over het regeringsbeleid. Dat betekent dat de Koning het recht heeft om te worden geïnformeerd en dat de Koning kan adviseren, signaleren, aansporen en waarschuwen. De signalen van de Koning moeten serieus worden genomen, maar het is de minister die beslist wat hij met deze signalen doet. Hij is de enige die verantwoordelijk is. Aan de politieke besluitvorming binnen de regering neemt de Koning niet deel. Deze is belegd bij de ministerraad.

[74] Hand. II 1975-1976, blz. 5163 (slot van het debat over de regeringsconclusies over het rapport van de Commissie van Drie, 30 augustus 1976).

In het externe optreden is de Koning gebonden aan de grenzen van het regeringsbeleid. De Koning moet altijd daarbinnen blijven. De ministers dragen immers de verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning. Die verantwoordelijkheid valt alleen te dragen indien er geen strijdigheid optreedt met het regeringsbeleid.

Omdat het openbaar belang zich ver kan uitstrekken, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning ruim getrokken. Er moet echter voor de Koning wel een privéleven mogelijk zijn. Ook de grens daarvan wordt uiteindelijk bepaald door de ministeriële verantwoordelijkheid. Is er sprake van privéleven dan is het de juiste invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid om dat privéleven te beschermen waar dat nodig is.

De Koning heeft geen formele macht. De Koning heeft geen macht omdat hij geen externe staatsrechtelijke bevoegdheid heeft. De Koning heeft wel iets anders: ervaring en geheugen over een langere tijd. Goed gebruik daarvan kan invloed en gezag geven. Het gaat dan over persoonlijk gezag en niet over machtsverhoudingen. Gezag is iets dat, mits goed gebruikt, heel duurzaam kan zijn. Dat mag echter nooit worden verward met formele macht. Zou er immers sprake zijn van macht, dan zou daarmee de verantwoordelijkheid worden weggenomen van degene die verantwoordelijk is en die dat ook behoort te blijven in een parlementaire democratie: de minister.

HOOFDSTUK 9

De overige leden van het koninklijk huis

De Koning is onschendbaar, de overige leden van het koninklijk huis zijn dat niet. Voor het optreden van die leden kan de zogenaamde afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde zijn. De aard van deze ministeriële verantwoordelijkheid verschilt naar de positie van de betreffende leden en het soort handelingen dat het betreft.

9.1 Het lidmaatschap van het koninklijk huis

Een aparte wet voor het lidmaatschap van het koninklijk huis

In de negentiende eeuw concentreerde de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid zich op de rol van de Koning. Aandacht voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor andere leden van het koninklijk huis was er nauwelijks. Gedurende een lange periode daarna was er geen noodzaak voor enige regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis.[1] Tussen 1890 en de geboorte van Prinses Irene in 1939 was het aantal leden van het koninklijk huis zelfs zo gering, dat eerder met het uitsterven van het Oranjehuis rekening moest worden gehouden dan dat de omvang op zichzelf een bijzondere regeling in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid zou vergen.

In de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstond discussie over de omvang van het koninklijk huis in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. De vragen over de gevolgen van het zonder wettelijke toestemming huwen van Prinses Irene[2] vormden uiteindelijk[3] de aanleiding voor een nieuw artikel in de Grondwet

[1] In het kader van deze studie wordt niet ingegaan op de inperking van de erfopvolging ten opzichte van buitenlandse takken van het koningshuis die tot stand werd gebracht bij de grondwetsherziening van 1922 waarbij de erfopvolging werd beperkt tot de afstammelingen van Koningin Wilhelmina.

[2] Verderop in dit hoofdstuk wordt op hierop inhoudelijk ingegaan.

[3] In hun 'nader advies' van 3 november 1965 over de ministeriële verantwoordelijkheid inzake het koninklijk huis adviseerden de ministers van Staat Drees en Oud nog negatief over de gedachte om tot een wettelijke regeling te komen van wie lid is van het koninklijk huis (Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 5). De regering onderschreef toen deze opvatting (Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 4, memorie van antwoord).

van 1972 waarin werd bepaald dat de wet regelt wie lid is van het koninklijk huis.[4] De Wet lidmaatschap koninklijk huis 1985 was daarvan de uitwerking.[5] Deze wet trok de grens van het koninklijk huis ruim. Lid waren allen die krachtens de Grondwet Koning konden worden, dat wil zeggen de bloedverwanten van de Koning (geen aanverwanten) tot en met de derde graad. Lid was voorts de voormalige Koning en van hen allen waren de echtgenoten lid.

De reden om voor deze personen de ministeriële verantwoordelijkheid te laten gelden, was volgens de toelichting op de wet gelegen in het feit dat deze personen betrokken waren of konden zijn bij de uitoefening van de koninklijke functie. Met de opeenvolgende huwelijken van leden van het koninklijk huis in de jaren negentig van de afgelopen eeuw en het begin van deze eeuw nam het aantal leden van het koninklijk huis verder toe.[6] Daarmee kwam ook de discussie over de omvang van het koninklijk huis en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis weer op.[7] In de toestemmingswetten voor de huwelijken van Prins Constantijn en van de Prins van Oranje werd daarop een herziening van de Wet lidmaatschap koninklijk huis 1985 aangekondigd. Dit leidde tot de Wet lidmaatschap koninklijk huis 2002.

Koninklijke familie

Sinds de wet van 1985 is de aanduiding 'leden van het koninklijk huis' beperkt tot degenen die onder de Wet lidmaatschap koninklijk huis vallen. De term koninklijke familie bevat daarnaast ook de overige bloed- en aanverwanten van de Koning. Deze term heeft echter geen staatsrechtelijke betekenis meer.

De Wet lidmaatschap koninklijk huis 2002

In de Wet lidmaatschap koninklijk huis 2002 is de samenval van de grondwettelijke erfopvolging en het lidmaatschap van het koninklijk huis losgelaten. Niet meer al degenen die op grond van art. 25 Grondwet erfopvolger zijn, zijn daarmee ook lid van het koninklijk huis. De Grondwet bepaalt sinds 1922 dat de erfopvolging

[4] Nu: art. 39 Grondwet. Zie hierover verder: E. van Raalte, *Staatshoofd en Ministers*. Zwolle, 1971, blz. 266-269.

[5] Een eerder wetsvoorstel voor een dergelijke regeling werd na kritiek vanuit de Tweede Kamer in 1980 ingetrokken.

[6] De echtgenoten van leden van het koninklijk huis zijn immers ook lid van het huis en eventuele kinderen voorzover deze binnen de derde graad van troonsopvolging zouden vallen, zouden eveneens lid van het koninklijk huis zijn. Achtereenvolgens traden in het huwelijk: Prins Maurits, Prins Bernhard jr., Prins Constantijn en de Prins van Oranje. Voor Prins Friso, Prins Pieter-Christiaan en Prins Floris is geen wettelijke toestemming gevraagd.

[7] Th.C. de Graaf, *Bekroonde democratie. Beschouwing over monarchie en democratie.* Johan de Witt-lezing, 5 oktober 2000 te Dordrecht.

zich uitstrekt tot en met de derde graad van bloedverwantschap.[8] De wet van 2002 bepaalt dat alleen de erfopvolgers in de eerste en tweede graad van erfopvolging lid zijn van het koninklijk huis. Het lidmaatschap van de voormalige Koning is gehandhaafd. Van hen allen zijn tevens hun echtgenoten lid. Erfgenamen in de derde graad van erfopvolging zijn geen lid meer van het koninklijk huis. Dat betekent volgens de memorie van toelichting dat er voor hun optreden geen ministeriële verantwoordelijkheid meer bestaat.[9] Hierbij moet worden aangetekend dat er natuurlijk wel ministeriële verantwoordelijkheid blijft bestaan voor het stelsel van grondwettelijke erfopvolging. Dat betekent in concreto dat de vraag of er voor een huwelijk van een erfopvolger – ook in de derde graad – een zogenaamde toestemmingswet wordt ingediend – waardoor betrokkene erfopvolger blijft – wel een zaak van de regering blijft en dat deze vraag dus ook onder de ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen.[10]

9.2 De leden van het koninklijk huis

Wat is de aard van de bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid? [11]

De Koning is onschendbaar, de overige leden van het koninklijk huis zijn dat niet. Zij zijn burgers met rechten en plichten. In verband met hun bijzondere positie in relatie tot de Koning geldt er in verband met hun handelen dat het openbaar belang raakt, wel een bijzondere vorm van ministeriële verantwoordelijkheid.

Wat houdt die ministeriële verantwoordelijkheid in? Allereerst moet voor ogen worden gehouden dat het bij de ministeriële verantwoordelijkheid gaat over de verantwoordelijkheid van een minister ten opzichte van de Kamer. Die verantwoordelijkheid betreft hier de verantwoordelijkheid voor het handelen en nalaten van de minister in dit kader.

Ten tweede moet voor ogen worden gehouden dat de overige leden van het koninklijk huis zoals gezegd, niet onschendbaar zijn. De minister neemt met zijn ministeriële verantwoordelijkheid dan ook niet de verantwoordelijkheid van een

[8] Art. 25 Grondwet. Tijdens de behandeling van de algehele grondwetsherziening is dit punt in discussie geweest. Het amendement Brinkhorst-Patijn wilde de opvolging terugbrengen tot de tweede graad, maar werd verworpen (Kamerstukken II 1980-1981, 16 034, nr. 20 (amendement, 20 januari 1981; algehele grondwetherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 116).

[9] Kamerstukken II 2001-2002, 28 223, nr. 3, blz. 2-3 (memorie van toelichting, Wet lidmaatschap koninklijk huis, 7 februari 2002). In de overgangsbepaling van art. 3 wordt bepaald dat diegenen die meerderjarig en lid zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet en erfopvolger zijn, hun lidmaatschap behouden. Dat betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor hen relevant blijft.

[10] Kamerstukken II 2001-2002, 28 223, nr. 3, blz. 3 (Wet lidmaatschap koninklijk huis, memorie van toelichting, 7 februari 2002).

[11] Ook voor dit hoofdstuk wordt verwezen naar de 'Beschouwing over het koningschap' (brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 15 september 2000, Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1), alsmede het advies van de Raad van State daarover (Kamerstukken II 2000-2001, 27 400, III A).

lid van het koninklijk huis over. Het gedrag van een lid wordt niet 'toegerekend' aan de minister, zoals dat gebeurt bij de Koning. De betrokkene blijft volledig verantwoordelijk voor zijn eigen optreden. Daarom gaat het hier niet om de verantwoordelijkheid *voor* het optreden van leden van het koninklijk huis, maar het gaat om de verantwoordelijkheid van de minister *in verband met* dat optreden.[12] Het spraakgebruik dat aangeeft dat er ministeriële verantwoordelijkheid bestaat *voor* de overige leden van het koninklijk huis is daarom onjuist. De reden voor die verantwoordelijkheid is dat het gaat om burgers met een potentieel bijzondere staatsrechtelijke positie en van wie de wetgever in de Wet lidmaatschap koninklijk huis heeft bepaald dat zij in het bijzonder in aanmerking komen om bijstand te verlenen bij de uitoefening van de koninklijke functie.

Dat de betrokkene zelf verantwoordelijk is, betekent dat hij zelf actief overleg met een minister zal moeten zoeken in die gevallen waarbij het openbaar belang aan de orde kan zijn. De minister moet hem zo veel mogelijk medewerking verlenen. Uiteraard is hij wel zelf verantwoordelijk voor de adviezen en de bijstand waartoe hij besluit. Hoekstra kwalificeert dit overleg als 'een voorrecht', het staat immers in het teken van ondersteuning van publieke activiteiten. Het beperkt niet, maar het geeft juist de ruimte die nodig is voor de leden van het koninklijk huis om hun verantwoordelijkheid te dragen en te nemen.[13]

De verantwoordelijkheid van de minister

De bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid betreft hier de vraag of de minister iets moet doen ten behoeve van een lid van het koninklijk huis. In feite kan hier worden gesproken van een zorgplicht van de minister. Die verantwoordelijkheid heeft twee kanten. Enerzijds behoort de minister bij optreden van een lid van het koninklijk huis dat het openbaar belang raakt, advies en ondersteuning te geven. Anderzijds betekent die verantwoordelijkheid dat de minister op zijn *eigen* handelen of nalaten in dat kader kan worden aangesproken door de Kamer. Het advies van de ministers van Staat Drees en Oud uit 1964 naar aanleiding van de staatsrechtelijke vragen rond de verloving van Prinses Irene, is daarin duidelijk. Er wordt gesteld dat de minister wel een verantwoordelijkheid heeft voor zijn eigen optreden naar het betreffende lid van het koninklijk huis, maar dat de minister geen verantwoordelijkheid heeft voor het doen en laten van dat lid zelf.[14]

[12] Elzinga's voorstel om art. 42 Grondwet uit te breiden met de bepaling dat de ministers eveneens verantwoordelijk zijn voor de overige leden van het koninklijk huis, moet daarom worden verworpen; D.J. Elzinga, 'Het lidmaatschap van het Koninklijk huis en de afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren en H.R.B.M. Kummeling, *Grensverleggend staatsrecht, Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*. Deventer, 2001, blz. 91.

[13] R.J. Hoekstra, 'Prins Claus en de ministeriële verantwoordelijkheid'. *Staatscourant*, 24 oktober 2002.

[14] Kamerstukken II 1964-1965, 7800, III nr. 8 (advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof.mr. P.J.Oud met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis, 24 juli 1964).

Het doen of laten van de overige leden van het koninklijk huis wordt niet door de ministeriële verantwoordelijkheid gedekt of overgenomen, omdat het hier niet gaat om beleid of handelen dat onder verantwoordelijkheid van de ministers wordt gevoerd. Het gaat erom of de minister preventief of repressief heeft opgetreden. Heeft de minister voldoende gedaan om een verkeerd gevallen gedraging te voorkomen of zijn er passende maatregelen getroffen na een bepaalde gedraging, ingeval deze tevoren niet bekend was, dan heeft de minister aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid voldaan.

De minister neemt de verantwoordelijkheid niet weg van het lid van het koninklijk huis. Dat betekent ook dat de minister in het uiterste geval publiekelijk afstand van een gedraging kan nemen. Dit kan voorkomen indien de minister heeft gedaan wat van hem mocht worden verwacht en een lid van het koninklijk huis niettemin besluit tot een optreden waardoor het openbaar belang wordt geschaad.[15]

Indirecte of afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid

Drees en Oud bepleitten om te spreken over 'indirecte ministeriële verantwoordelijkheid'. Deze, op zich verduidelijkende term heeft geen ingang gevonden. In het algemeen wordt gesproken over 'afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid'. Daarmee wordt verwezen naar de relatie die er moet zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning. Als criterium voor deze ministeriële verantwoordelijkheid geldt namelijk de betrokkenheid van de leden van het koninklijk huis bij de uitoefening van de koninklijke functie en hun afstand tot de Troon, dat wil zeggen de mate van verwantschap met de Koning. Dat betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid groter is naarmate het betrokken lid van het koninklijk huis dichter bij de troonopvolging staat. Daaruit volgt ook dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de vermoedelijke troonopvolger het grootst is. Voor de leden van het koninklijk huis die in het bijzonder bij de uitoefening van de koninklijke functie zijn betrokken, namelijk: de echtgenoot van de Koning en de vermoedelijke opvolger en diens echtgenoot, geeft de Raad van State als algemene regel: ja, tenzij …, voor de vraag of er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid.[16]

De afgetreden Koning

Indien deze redenering strak wordt doorgetrokken, zou dat betekenen dat de verantwoordelijkheid in verband met een afgetreden Koning gering is. Hij kan immers niet meer opnieuw opvolgen (art. 27 Grondwet). Voor zover de voormalige

[15] Zie voor een enkel, uitzonderlijk, voorbeeld later in dit hoofdstuk.

[16] Advies van de Raad van State over de notitie inzake het Koningschap: Kamerstukken II, 2000-2001, 27 4000 III, A.

Koning echter nog actief betrokken is bij zaken die het openbaar belang raken, zal de praktijk toch vereisen dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook hier actief wordt ingevuld. De voormalige functie en de uitstraling die er ook na het neerleggen van het koningschap nog zal zijn, brengen dat met zich mee. In feite zal er dan sprake zijn van betrokkenheid bij de uitoefening van de koninklijke functie.

Ook in andere gevallen kan de ministeriële verantwoordelijkheid groot zijn, terwijl de afstand tot de Troon groot is. Dit gold bijvoorbeeld vele jaren voor Prinses Margriet die Koningin Beatrix actief ondersteunde in de uitoefening van de koninklijke functie, terwijl zij niet de naast betrokkene in de lijn van de troonopvolging was.

❧

CASUS

Ministeriële verantwoordelijkheid waarvoor?

Zoals aangegeven is de ministeriële verantwoordelijkheid betreffende de overige leden van het koninklijk huis niet een verantwoordelijkheid *voor* het optreden van die leden. Dit wordt in het politieke en publieke debat nog wel eens uit het oog verloren. Een terugblik in de parlementaire geschiedenis geeft echter een duidelijk beeld.

Drees en Oud schreven in hun advies in 1964: 'Voor wat de (overige) leden van Zijn Huis aangaat, is er wel verantwoordelijkheid met betrekking tot al dan niet preventief of repressief optreden der ministers, doch niet met betrekking tot het doen en laten zelf. Men kan de ministers dus alleen verantwoordelijk stellen, als zij in gebreke zouden zijn gebleven hun invloed aan te wenden tot het voorkomen van een bepaalde gedraging of als zij verzuimd zouden hebben passende maatregelen te bevorderen nadat een gedraging heeft plaatsgehad.'[17]

Ook de regering was hierover duidelijk en verwoordde dit heel laconiek: 'Deze leden bezitten evenwel niet de Koninklijke onschendbaarheid. Treden zij evenwel in het openbaar naar voren, dan zal dit het kabinet niet altijd onverschillig kunnen laten.'[18] De regering vervolgt: 'Zou een Lid van het Koninklijk Huis schade toebrengen aan het belang van de Staat, dan ziet het kabinet zich geplaatst voor de vraag wat hiertegen moet en kan worden ondernomen. Zouden adequate maatregelen wel mogelijk zijn – vooraf of achteraf – en niettemin achterwege blijven, dan draagt het kabinet voor het niet nemen van zodanige maatregelen de volle verantwoordelijkheid.' De regering voegt daar vervolgens aan toe: 'Deze verantwoordelijkheid laat zich vergelijken met die ingeval iemand anders het belang van de Staat zou schaden; er is daarmee vergeleken geen principieel verschil, doch een gradueel

[17] Kamerstukken II 1964-1965, 7800, III nr. 8 (advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof.mr. P.J.Oud met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis, 24 juli 1964).

[18] Kamerstukken II 1964-1965, nr. 7800, III nr. 7 (nota naar aanleiding van het verslag, 30 november 1964).

verschil …' Dit verschil zit in hun verwantschap met de Koning waardoor 'hun gedragingen eerder dan die van anderen het belang van de Staat raken; hun persoonlijk gedrag immers kan relevant zijn voor het hooghouden van de monarchie en het aanzien van het Koningshuis.' Er is daarbij een duidelijk besef van de terughoudendheid die er moet zijn: 'Het is overigens niet juist de ministeriële verantwoordelijkheid (…) spoedig aanwezig te achten. (…) het recht tot vrije meningsuiting en vrijheid deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer (dient) niet verder (te) worden ingesnoerd dan strikt nodig is.'

Het voorlopig verslag van de Kamer formuleert het aldus: 'Daarnaast bestaat uit de aard der zaak de algemene ministeriële verantwoordelijkheid voor de belangen van de Staat, hetwelk optreden noodzakelijk maakt ten aanzien van iedereen, inclusief de leden van het Koninklijk Huis, die deze belangen schaadt of dreigt te schaden.'[19]

De regering vat het tot slot als volgt samen: 'Zij is derhalve (…) van oordeel, dat er geen speciale ministeriële verantwoordelijkheid bestaat ten aanzien van andere leden van het Koninklijk Huis dan de Koning zelf.'[20]

Bij de Wet Lidmaatschap koninklijk huis wordt aangegeven: '… dat ministers de verantwoordelijkheid nemen voor hetgeen hunnerzijds is gedaan of nagelaten ten behoeve van het openbaar belang.'[21]

Tot slot de 'Beschouwing over het koningschap': 'Dat wil zeggen dat het de zorg van de minister is om zo veel mogelijk te waarborgen dat hun handelen in overeenstemming is met het openbaar belang.'[22]

9.3 Wat is hier het openbaar belang?

Waaruit bestaat hier het openbaar belang? Een sluitende definitie die direct is toe te passen, is ook hier niet te geven. Wel kan een aantal factoren worden aangegeven dat hier van belang is. Centraal staat de vraag naar de relatie met de uitoefening van de koninklijke functie. Het is dat element van het staatkundig bestel dat moet worden beschermd en niet de persoon van degene die optreedt, hoezeer deze ook zelf door die hulp kan worden beschermd. Vanuit deze invalshoek is zowel een meer staatsrechtelijke, als een meer mensgerichte benadering vereist. Vanuit de staatsrechtelijke optiek moet de Koning in zijn onschendbaarheid en als deel van de regering worden beschermd. Dat betekent dat openlijke kritiek van andere

[19] Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 1 (ministeriële verantwoordelijkheid inzake het Koninklijk Huis, voorlopig verslag, 23 september 1965).

[20] Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 4 (ministeriële verantwoordelijkheid inzake het Koninklijk Huis, memorie van antwoord, 21 december 1965).

[21] Kamerstukken II 1983-1984, 18 351, nr. 3 (memorie van toelichting, Wet lidmaatschap koninklijk huis, 27 april 1984).

[22] Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1, blz. 5 (Beschouwing over het koningschap, 15 september 2000).

leden van het koninklijk huis op de regering, op de personen die daarvan deel uitmaken of op het beleid van de regering, het openbaar belang kan raken en dus zoveel mogelijk achterwege moet blijven.

9.4 De praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid

De menselijke kant: een leven met beperkingen

Wat betekent de staatsrechtelijke context voor het dagelijks leven van een lid van het koninklijk huis? Het lidmaatschap van het koninklijk huis brengt voor de betrokkene beperkingen met zich. Een erfopvolger kan de toekomstige Koning zijn. Deze grondwettelijke positie brengt voor hem een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee.[23] Zeker wanneer leden van het koninklijk huis in een maatschappelijke functie actief zijn, vraagt dit van hen de nodige terughoudendheid. De vraag of zij in zo'n functie kunnen worden benoemd, is daarom bij uitstek een vraag waarover de betrokken minister zich een oordeel moet vormen. Er moet immers worden voorkomen dat een lid van het koninklijk huis een minister (van de Kroon) in de positie kan brengen dat deze moet kiezen tussen de regering (de Kroon) en een lid van het koninklijk huis. Die keuze moet uiteindelijk immers altijd ten nadele uitvallen van het lid van het koninklijk huis vanwege de grondwettelijke eenheid van de regering. In geval van een conflict betekent dat onvermijdelijk dat de minister in zo'n geval publiek en politiek afstand moet nemen van een lid van het koninklijk huis. Dat is onwenselijk, omdat dan afstand wordt genomen van iemand die in de lijn van de erfopvolging zit en dus een potentiële troonopvolger is. Dat straalt negatief af op de Koning en de koninklijke waardigheid.

Voorbeelden uit de praktijk

Hierna volgen enkele voorbeelden van de relatie tussen het optreden van leden van het koninklijk huis en het openbaar belang.

Betreurde opvattingen

In 1971 spreekt Prins Bernhard, op dat moment echtgenoot van de Koningin, in een vraaggesprek over de wenselijkheid van een nieuw democratisch stelsel waarin de regering één of twee jaar achtereen zou kunnen regeren zonder in die periode verantwoording aan de volksvertegenwoordiging af te leggen. Daarna zou in zijn visie de Kamer op grond van het bereikte resultaat kunnen beslissen of de regering

[23] Hand. I 1985-1986, blz. 30 (behandeling Wet lidmaatschap koninklijk huis 1985, minister-president Lubbers, 29 oktober 1985).

zou moeten aftreden of mag doorgaan. 'In zo'n systeem kan een regering echt werken en hoeft zij niet de helft van de tijd te besteden aan het antwoorden op vragen van Kamerleden.'[24] In antwoord op Kamervragen van een aantal Kamerleden distantieert minister-president Biesheuvel zich van de uitspraken van de Prins: 'Ik betreur dat de Prins in het openbaar een opvatting naar voren heeft gebracht, die afwijkt van de grondslag van onze parlementaire democratie.'[25] In uitgebreidere vragen van leden van de P.S.P. geeft de minister-president aan dat het gebeurde onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Op de vraag wat de minister-president zal doen om herhaling te voorkomen, antwoordt deze: 'Op dinsdagmorgen 2 november jl. heb ik, in een door mij verzocht onderhoud met de Prins, de bezwaren van de Regering tegen deze uitlatingen kenbaar gemaakt. Ter voorkoming van een herhaling heb ik gewezen op de noodzaak van het onverkort nakomen van de na overleg met de volksvertegenwoordiging tot stand gekomen regeling betreffende de publiciteit van het Koninklijk Huis…'[26] Er was door Prins Bernhard kennelijk niet vooraf contact gezocht over zijn voorgenomen interview. De minister-president kon daarom afstand nemen van diens uitspraken en aangeven wat hij had gedaan om in de toekomst zo'n situatie te voorkomen. Daarmee werd deze zaak ook door de Kamer als afgedaan beschouwd.

Hoogst onvoorzichtig en onverstandig

In 1976 komt de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid in verband met leden van het koninklijk huis heel scherp voor het voetlicht. In verklaringen tijdens een onderzoek van de Amerikaanse Senaat, de Church-commissie, wordt aangegeven dat er door de Amerikaanse vliegtuigfabriek Lockheed betalingen zouden zijn gedaan aan een hoge Nederlandse functionaris. Daarmee zou Prins Bernhard zijn bedoeld. Prins Bernhard ontkent deze beschuldigingen. De verklaringen en de discussie daarover zijn zodanig dat het kabinet besluit een Commissie van Drie in te stellen om deze beschuldigingen te onderzoeken.[27] Het rapport van de Commissie van Drie verschijnt in augustus van dat jaar en geeft de conclusie onverbloemd weer: 'De Prins is hoogst onvoorzichtig en onverstandig geweest. Hij heeft onder meer zich laten verleiden tot het nemen van initiatieven die

[24] Vraaggesprek Prins Bernhard met *NRC Handelsblad* d.d. 1 november 1971. Opgenomen in J. Abeling, *Interviews uit* Nederland, Amsterdam, 1994, blz. 165-171.

[25] Kamerstukken II 1971-1972, nr. 289 (vragen van Den Uyl, Andriessen, Wiegel, Aantjes, Van Mierlo, Mellema en Berger over uitspraken van Prins Bernhard, d.d. 2 november 1971).

[26] Kamerstukken II 1971-1972, nr. 290 (vragen van Wiebenga en Van der Spek naar aanleiding van de uitlatingen van Prins Bernhard, d.d. 2 november 1971). De regeling waarop hier wordt gewezen is de regeling inzake de voorlichting van het koninklijk huis die naar aanleiding van de kwestie rond de verloving van Prinses Irene tot stand is gekomen. Zie hierover het vorige hoofdstuk.

[27] Kamerstukken II 1975-1976, 13 787, nr. 1 (brief van de minister-president over de instelling van een Commissie van onderzoek naar de juistheid van verklaringen over betalingen door een Amerikaanse vliegtuigfabrikant, 10 februari 1976). De Commissie bestond uit A.M. Donner, M.W. Holtrop, H. Peschar.

volstrekt onaanvaardbaar waren…'[28] De regering neemt het oordeel van de commissie over en concludeert op basis daarvan dat: 'de handelwijze van de Prins het belang van de staat heeft geschaad.'[29] Over de ministeriële verantwoordelijkheid overweegt de regering onder meer: 'Herhaaldelijk is betoogd en door de Staten-Generaal aanvaard, dat hier geen scherpe grens is te trekken en dat een kabinet zich van geval tot geval zal hebben te verantwoorden met betrekking tot de vraag of een bepaalde gedraging die achteraf blijkt het staatsbelang te hebben geschaad, niet had kunnen en moeten worden voorkomen.' Het verzwijgen van die gedragingen maakte het slechts mogelijk om achteraf verantwoording af te leggen. De verantwoordelijkheid van de regering bestond uit het instellen van het onderzoek, het openbaar maken van het rapport, en de maatregelen naar aanleiding daarvan die naar het oordeel van de regering het ontstaan van zo'n situatie in de toekomst dienden te voorkomen (zie de casus hierna). De Staten-Generaal stemden in met de verantwoording door de regering.

❧

CASUS

Prins Bernhard en Lockheed

De 'Lockheed'-zaak vormt een belangrijk moment in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat hier om de ministeriële verantwoordelijkheid voor een lid van het koninklijk huis die als echtgenoot van de Koningin zowel dichtbij de 'Koning' staat, alsmede direct betrokken is bij de uitoefening van de koninklijk functie.

De Commissie van Drie spreekt zich aldus uit: 'Samenvattend, komt de Commissie tot het oordeel, dat Z.K.H., in de overtuiging dat zijn positie onaantastbaar en zijn oordeel niet te beïnvloeden was, zich aanvankelijk veel te lichtvaardig heeft begeven in transacties, die de indruk moesten wekken dat hij gevoelig was voor gunsten. Vervolgens heeft hij zich toegankelijk getoond voor onoorbare verlangens en aanbiedingen. Tenslotte heeft hij zich laten verleiden tot het nemen van initiatieven die volstrekt onaanvaardbaar waren en die hemzelf en het Nederlandse aanschaffingsbeleid bij Lockheed – en, zo moet er thans aan worden toegevoegd, ook bij anderen – in een bedenkelijk daglicht moesten stellen.'[30]

Minister-president Den Uyl reageert in een verklaring namens de regering, dat 'de Regering geen termen (heeft) gevonden die een oordeel mogelijk maken dat af-

[28] Kamerstukken II 1975-1976, 13 787, nr. 4, blz. 37 (Rapport van de Commissie van onderzoek, Commissie van Drie), 12 augustus 1976).

[29] Hand. II 1975-1976, blz. 5115- 5116 (verklaring van de minister-president aangaande de gevolgtrekkingen die de regering heeft gemaakt met betrekking tot het over te leggen rapport van de Commissie van Drie, 26 augustus 1976).

[30] Kamerstukken II 1975-1976, 13 787, nr. 4, blz. 37 (rapport Commissie van Drie, 12 augustus 1976).

wijkt van het eindoordeel van de Commissie. (…)' 'De Regering aanvaardt het oordeel van de Commissie als onontkoombaar en met spijt.'[31]

Waaruit bestaat de ministeriële verantwoordelijkheid in deze zaak? Minister-president Den Uyl: 'De Regering draagt verantwoordelijkheid voor de benoeming van de Prins in een aantal functies. Zij heeft hem in de uitoefening van die functies een grote bewegingsvrijheid gelaten.'[32] Hij voegt daaraan toe dat de terughoudendheid ten aanzien van het optreden van leden van het koninklijk huis is gegrond op het vertrouwen dat juist zij zich bewust zijn van hun bijzondere situatie. Prins Bernhard heeft dat vertrouwen beschaamd. Maar: 'Het verzwijgen van deze gedragingen laat slechts ruimte voor activering van de ministeriële verantwoordelijkheid achteraf.' Die verantwoordelijkheid heeft de regering vormgegeven door het instellen van de Commissie van Drie, de openbaarmaking van het rapport en de conclusies die de regering op grond van het rapport heeft getrokken. '… hoewel van enige daadwerkelijke invloed van de Prins op het onderzochte aanschaffingsbeleid niet is gebleken, (heeft) de handelwijze van de Prins het belang van de staat (…) geschaad. Daaraan dient naar het oordeel van de Regering het gevolg te worden verbonden, dat de Prins terugtreedt uit al die posities, die tot een verwarring van functies en belangen hebben geleid of zouden kunnen leiden.' In een verklaring zegt Prins Bernhard dat het rapport van de Commissie van Drie hem ervan heeft overtuigd dat zijn vriendschappelijke relatie met Lockheed zich verkeerd heeft ontwikkeld. 'In het bijzonder heb ik daarbij niet de zorgvuldigheid in acht genomen, die op grond van mijn kwetsbare positie als echtgenoot van de Koningin en als Prins der Nederlanden vereist is.' 'Ik aanvaard hiervoor de volle verantwoordelijkheid en dus de afkeuring, die de Commissie daarover in haar rapport uitspreekt.' 'Ik aanvaard de consequenties en zal de functies, die in dat verband zijn genoemd, neerleggen.'[33]

Voorts heeft de regering de vraag onder ogen gezien of er ook nog een strafrechtelijk onderzoek zou moeten worden gestart. De regering ziet daarvan echter af omdat zo'n onderzoek zeer lang zou gaan duren, het zeer onzeker is of daaruit een voor berechting vatbare zaak zou komen, en omdat Prins Bernhard door de openbaarmaking van het rapport van de Commissie van Drie en door de genomen maatregelen al ingrijpende gevolgen moet ondergaan. Bovendien is van belang dat een zeer langdurig strafrechtelijk onderzoek 'ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de positie van het staatshoofd.' Dat het gaat om een delicaat moment in het constitutionele bestel blijkt ook uit het slot van de verklaring van de minister-president: 'De Regering vertrouwt op de bereidheid om in saamhorigheid tot een zui-

[31] Hand. II 1975-1976, blz. 5115 (verklaring van de minister-president aangaande de gevolgtrekkingen die de regering heeft gemaakt met betrekking tot het over te leggen rapport van de Commissie van Drie, 26 augustus 1976).

[32] Hand. II 1975-1976, blz. 5116 (verklaring van de minister-president aangaande de gevolgtrekkingen die de regering heeft gemaakt met betrekking tot het over te leggen rapport van de Commissie van Drie, 26 augustus 1976).

[33] Kamerstukken II 1975-1976, 13 787, nr. 3 (brief van de minister-president, 26 augustus 1976).

ver oordeel te komen. Dat zal ook de Koningin sterken in de voortzetting van de vervulling van haar taak…'[34]

In het ingetogen kamerdebat dat enkele dagen later volgt krijgt de regering brede steun voor haar optreden, haar afwegingen en haar uiteindelijke oordeel in deze zaak.[35] Wel wordt nu door velen gevraagd om te komen tot een regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis en de ministeriële verantwoordelijkheid.[36]

De kroonprins

De afstand tot de Troon en de betrokkenheid bij de koninklijke functie zijn de bepalende factoren voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor de overige leden van het koninklijk huis. Ten aanzien van de kroonprins geldt derhalve vrijwel altijd de ministeriële verantwoordelijkheid, zeker wanneer hij meerderjarig is en aan maatschappelijke activiteiten deelneemt.

Lidmaatschap van het Internationaal Olympisch Comité (IOC)

Begin 1998 wordt de Prins van Oranje benoemd tot lid van het Internationaal Olympisch Comité (IOC). In verband met zijn constitutionele positie als kroonprins worden door het kabinet aparte afspraken met het IOC gemaakt. De kroonprins zal zich van stemming onthouden indien er sprake is van beslissingen met duidelijk politieke keuzes.[37] In het kamerdebat dat naar aanleiding van zijn benoeming wordt gehouden, wordt toegelicht dat het daarbij vooral gaat om kwesties van buitenlands politieke aard, alsmede om specifieke sportonderwerpen. De Prins van Oranje zal daarom met de minister van Buitenlandse Zaken of de staatssecretaris van VWS in voorkomende gevallen overleg plegen over hoe hij moet handelen. Minister-president Kok voegt daaraan terecht toe: 'Hetgeen overigens de verantwoordelijkheid van de minister-president onverlet laat.' 'De eindverantwoordelijkheid wordt (…) gedragen door de minister-president.'[38] Gelet op de gemaakte afspraken 'heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat er geen bezwaar bestaat tegen het lidmaatschap van de kroonprins van het IOC.' Op de vraag van de Kamer om informatie over de consultaties tussen kabinet en kroonprins, zodat de Kamer deze kan controleren, antwoordt de minister-president: 'Op deze wijze werkt de ministeriële verantwoordelijkheid niet.' 'Er kan geen

[34] Hand. II 1975-1976, blz. 5117 (verklaring van de minister-president aangaande de gevolgtrekkingen die de regering heeft gemaakt met betrekking tot het over te leggen rapport van de Commissie van Drie, 26 augustus 1976).

[35] Hand. II 1975-1976, blz. 5135-5164 (debat inzake de regeringsconclusies over het rapport van de Commissie van Drie, 30 augustus 1976).

[36] In 1972 was in de Grondwet al de bepaling opgenomen dat er een wettelijke regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis moest komen.

[37] Zie antwoord op Kamervragen van Marijnissen van 12 februari 1998, Kamerstukken II 1997-1998, nr. 710 inzake de benoeming van de kroonprins tot lid van het IOC.

[38] Kamerstukken II 1997-1998, 25 600 XVI nr. 66, blz. 7 (algemeen overleg, 8 april 1998).

sprake van zijn dat het verkeer tussen leden van het Koninklijk Huis of het staatshoofd en het kabinet in de vorm van mededelingen aan de Kamer controleerbaar wordt gemaakt. De Kamer spreekt de regering of de minister-president aan op de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud wordt gegeven. Informatie over wat zich in het verkeer tussen kabinet en staatshoofd voordoet, kan niet aan de Kamer worden verstrekt.'[39] Wel kan de Kamer altijd het kabinet aanspreken op de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kroonprins.[40] Over het IOC als zodanig deelt de staatssecretaris van VWS nog mee dat ook een kwalitatieve beoordeling heeft plaatsgevonden. 'Net als bij vele andere grote internationale organisaties zijn er zaken bij het IOC die wat de regering betreft anders geregeld zouden kunnen worden. Er is in de afweging echter geen sprake van een abjecte organisatie waar de Prins van Oranje geen lid van zou mogen zijn.'[41]

Het Internationaal Olympisch Comité (IOC) in opspraak

Eind 1998 komt het IOC in opspraak omdat een aantal leden steekpenningen zou hebben aangenomen van steden en landen die de Olympische Spelen wilden huisvesten. De reputatie van het IOC was ook al in het debat in april 1998 aan de orde gekomen, maar nu waren de beschuldigingen concreter en zwaarder. Tijdens het mondelinge vragenuur op 26 januari 1999 vragen verschillende Kamerleden om heroverweging van het lidmaatschap. Minister-president Kok stelt echter dat hij eerst een grondige en voortvarende nadere analyse wil hebben, mede naar aanleiding van nog lopende onderzoeken.[42] Kort daarna bericht de minister-president de Kamer dat het interne IOC-onderzoek 'ernstige misslagen' aan het licht heeft gebracht, maar dat er ook maatregelen worden voorgesteld die uitzicht bieden op 'herstel van vertrouwen in de integriteit van het IOC.' Een bijzondere zitting van het IOC zal echter duidelijkheid moeten brengen over het 'zelfreinigend vermogen' van de organisatie en is daarmee bepalend voor de vraag of de Prins van Oranje zijn lidmaatschap van het IOC kan voortzetten. 'Ook de Prins van Oranje beoordeelt de ontstane situatie als zeer ernstig en heeft in overleg met mij besloten zich tot na de bijzondere zitting van activiteiten in het kader van het IOC te onthouden.'[43] De minister-president neemt aldus zijn ministeriële verantwoordelijkheid door zich actief met deze zaak te blijven bezighouden, terwijl hij anderzijds niet de eigen verantwoordelijkheid van de Prins van Oranje overneemt. Tijdens de bijzondere zitting van het IOC worden maatregelen genomen die een afrekening met het verleden inhouden en die herhaling van de misstappen in de

[39] Zie over het verkeer binnen de Kroon en de juridische procedure hierover door de Volkskrant, ook de casus in het vorige hoofdstuk over de Eenheid van de Kroon.

[40] Kamerstukken II 1997-1998, 25 600 XVI nr. 66, blz. 12 (algemeen overleg, 8 april 1998).

[41] Kamerstukken II 1997-1998, 25 600 XVI nr. 66, blz. 13 (algemeen overleg, 8 april 1998).

[42] Hand. II 1998-1999, blz. 2988-2993 (mondelinge vragen van De Hoop Scheffer, 26 januari 1999).

[43] Kamerstukken II 1998-1999, 26 398, nr. 1 (brief van de minister-president, 9 februari 1999).

toekomst moeten voorkomen. De minister-president en de staatssecretaris van VWS zijn van mening dat daarmee het IOC 'een nieuwe weg inslaat die uitzicht biedt op herstel van vertrouwen in de integriteit van het IOC.' De minister-president komt daarom tot het oordeel 'dat er geen reden is om de eerdere beslissing inzake het lidmaatschap te herzien.' De Prins van Oranje zal derhalve zijn activiteiten in het kader van het IOC weer hervatten.[44] In het algemeen overleg dat daarop volgt, verkrijgt de regering ruime steun voor dit standpunt.[45]

Gevoelige uitspraken

In 2001 leiden uitspraken van de Prins van Oranje tegenover de pers tijdens een bezoek aan New York tot beroering omdat daarin kritiek op de pers kon worden gelezen. In zijn antwoord op Kamervragen geeft minister-president Kok aan:

> Ik heb kennis genomen van enkele persoonlijk getinte opmerkingen van de Prins van Oranje tijdens zijn bezoek aan New York naar aanleiding van recente publicaties omtrent het verleden van de heer Zorreguieta. Ik leid uit de opmerkingen van de Prins af dat hij heeft willen wijzen op het belang van volledigheid en zorgvuldigheid bij het hanteren van journalistieke bronnen, zonder daarmee een algemene kwalificatie te geven over de kwaliteit van de journalistiek inzake dit onderwerp. Uit de verwijzing naar een ingezonden brief in La Nation d.d. 27 februari 2001 mag niet de gevolgtrekking worden verbonden als zou de Prins de inhoud daarvan onderschrijven.[46]

In zijn mondelinge reactie toont de minister-president zich uitgesprokener en neemt afstand. Hij zegt onder meer:

> Ik was vanochtend uiteraard ook verrast, net als menigeen waarschijnlijk, over het feit dat de Prins in New York blijkbaar niet de verleiding heeft kunnen weerstaan om enkele meer persoonlijk getinte opmerkingen te maken over publicaties die het verleden van de heer Zorreguieta betreffen. De Prins had er verstandig aan gedaan, denk ik, om die verleiding dus wel te bedwingen en dus niet die persoonlijke opmerkingen te maken.[47]

Voorts zegt Kok: 'Ik heb met de Prins afgesproken dat, hoezeer u dat allemaal jammer vindt, de radiostilte weer is hernomen over dit onderwerp.'[48]

---

[44] Kamerstukken II 1998-1999, 26 398, nr. 2 (brief van de minister-president, 6 april 1999).
[45] Kamerstukken II 1998-1999, 26 398, nr. 3 (algemeen overleg, 21 april 1999).
[46] Kamervragen II 2000-2001, nr. 802 (vragen van Rosenmöller en Halsema, 7 maart 2001).
[47] NOS, Journaal, Nederland 1, 7 maart 2001, 20.00 uur.
[48] RTL 4, Nieuws, 7 maart 2001, 19.30 uur.

CASUS

Prinses Margarita

In 2003 krijgen Prinses Margarita en haar echtgenoot veel aandacht vanwege vermeend ingrijpen door overheidsinstanties in hun privéleven. In de media en de literatuur wordt deze zaak vooral in verband gebracht met de verantwoordelijkheid voor het koninklijk huis.[49] Goede beschouwing laat een ander beeld zien.

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt zijn vooral twee hoofdvragen aan de orde.

Enerzijds de vraag of de BVD/AIVD, een ambtelijke dienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft gehandeld binnen zijn bevoegdheden en daarbij de eigen minister goed heeft geïnformeerd. De vraag naar het bevoegd optreden wordt in het debat bevestigend beantwoord.[50] De interne informatievraag is voor de ministeriële verantwoordelijkheid niet relevant. De leer op dat punt is duidelijk, de minister is in ieder geval verantwoordelijk.

Anderzijds de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het Kabinet der Koningin.[51] Door dat Kabinet is de vraag naar de privésfeer van de betrokkenen gesteld en is vertrouwelijke informatie aan derden verstrekt. In de discussie, zowel in de media als in de Kamer, heerst de indruk dat het Kabinet der Koningin ook daadwerkelijk *van* de Koningin is. Dat nu is niet het geval. Het Kabinet is een ambtelijke dienst. Dat maakt een wezenlijk verschil. Het Kabinet van de Koning heeft daarbij tot taak: 'de Koning ten behoeve van de uitoefening van diens constitutionele taken te ondersteunen'.[52] Naar aanleiding van het eerdergenoemde debat wordt de taak van het Kabinet der Koningin verduidelijkt en deels aangepast.[53] Daarmee wordt de minister-president ook zichtbaar in een zwaardere verantwoordelijkheid geplaatst. 'Om elk misverstand te voorkomen, heeft de regering gekozen voor een zware formulering, namelijk: de directeur moet tijdig de ministers informeren, dat wil zeggen voorafgaand aan externe contacten, zodat indien nodig heroverweging kan plaatsvinden. Dat klinkt misschien wat onvriendelijk, maar het is wel duidelijk.'[54] Voorts wordt de begroting van het Kabinet van de Koning opgenomen in Hoofdstuk III van de Rijksbegroting (ministerie van Algemene Zaken) en wordt de directeur van het Kabinet van de Koning op voordracht van de minister-president, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd.

---

[49] Bijvoorbeeld: I. van den Driessche, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning, het Koninklijk Huis en de Koninklijke Familie', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 73-75.

[50] Hand. II 2002-2003, blz. 3173-3232 (debat over Prinses Margarita, 12 maart 2003).

[51] Zie over de positie van het Kabinet der Koningin: Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 III, nr. 4 (brief van de minister-president, 16 september 2003).

[52] Art. 1, besluit van 18 december 2003, houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning, Stb. 2004, 8.

[53] Besluit van 18 december 2003, houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning, Stb. 2004, 8.

[54] Hand. II 2003-2004, blz. 354 (minister-president Balkenende; debat over de begroting van het Huis der Koningin en het ministerie van Algemene Zaken, 1 oktober 2003).

De verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning komt in het debat op 12 maart 2003 inhoudelijk nauwelijks aan de orde. Daarvoor bestaat immers de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Enige aandacht wordt gegeven aan de verantwoordelijkheid van de minister-president om de schade voor het aanzien van het koninklijk huis te beperken.

Voor het handelen van Prinses Margarita bestaat geen ministeriële verantwoordelijkheid. Zij is immers geen lid van het koninklijk huis. Dit wordt in het debat bevestigd: 'De familie De Bourbon de Parme bestaat uit burgers als ieder ander. Zij moeten door de overheid ook als zodanig worden behandeld'.[55]

9.5 Wettelijke toestemming voor het huwelijk

Een bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid geldt bij huwelijken van leden van het koninklijk huis en erfopvolgers tot en met de derde graad. Om in de lijn van de erfopvolging te blijven, moet bij wet toestemming worden verleend voor het huwelijk van een lid van het koninklijk huis. Art. 25 Grondwet bepaalt dat de erfopvolging zich uitstrekt tot de derde graad van bloedverwantschap van de Koning. Daarmee wordt een redelijk 'reservoir' aan potentiële troonopvolgers veiliggesteld. Art. 28 Grondwet bepaalt dat een lid van het koninklijk huis dat een huwelijk aangaat zonder wettelijke toestemming, zelf met zijn eventuele nakomelingen van de erfopvolging is uitgesloten. De ratio van de vererving tot in de derde graad brengt met zich mee dat er voor een huwelijk wettelijke toestemming wordt gevraagd en verleend, tenzij er contra-indicaties zijn. Het 'reservoir' moet immers zo mogelijk in stand worden gehouden.

Bij het karakter van deze toestemming zijn wel vragen gesteld. Wordt hier iets oneigenlijks geëist? Minister van Binnenlandse Zaken Wiegel zei daarover het volgende:

> Een ieder, ook een koning en een potentiële troonopvolger, heeft het recht te trouwen met de partner van zijn keuze. De strekking van een toestemmingswet is in wezen dat verklaard wordt dat betrokkene na het aangaan van een huwelijk met de partner van zijn keuze zijn staatsrechtelijke positie als koning of potentiële troonopvolger kan behouden.[56]

Geen automatisme

Het vragen van toestemming bij wet is geen automatisme. Degene voor wie toestemming wordt gevraagd, kan op enig moment tot het koningschap worden

[55] Hand. II 2002-2003, blz. 3196 (minister-president Balkenende; debat over Prinses Margarita, 12 maart 2003).

[56] Hand. II 1980-1981, blz. 2626 (debat 28 januari 1981, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 319).

geroepen. Met het oog daarop is het functioneel dat regering en Staten-Generaal zich vooraf uitspreken. Mogelijk is bijvoorbeeld dat de huwelijkspartner eigen en met het Nederlands belang onverenigbare buitenlandse politieke ambities heeft, zoals werd geoordeeld in het geval van Prins Carlos Hugo de Bourbon de Parme. Prins Carlos had aan minister-president Marijnen meegedeeld: 'dat hij ieder beroep dat op hem als prins van zijn Huis zal worden gedaan, zal opvolgen met alle consequenties van dien.'[57] Dit was voor de regering één van de belangrijkste redenen om geen toestemmingswet in te dienen voor het huwelijk van Prinses Irene. De minister-president concludeerde: 'De Prins wil zelf welbewust – en dat is ook zijn goed recht – zijn eigen politieke carrière maken.'[58] Ook de politieke opvattingen van een huwelijkskandidaat, of strafrechtelijke antecedenten zouden een dergelijke grond kunnen opleveren.

Geschonden vertrouwen

In 2003 doet zich een bijzondere situatie voor in de aanloop naar het huwelijk van Prins Friso. Ter gelegenheid van de verloving van Prins Friso met Mabel Wisse Smit deelt de Rijksvoorlichtingsdienst mee dat de betrokkenen het voornemen hebben regering te verzoeken om wettelijke toestemming voor het huwelijk te vragen door een toestemmingswet in te dienen.[59] Uiteraard geschiedt deze mededeling onder verantwoordelijkheid van en dus met instemming van de minister-president. Na deze aankondiging komen in de media bijzondere omstandigheden naar voren over het verleden van mevrouw Wisse Smit die niet eerder bij de regering bekend waren. De regering besluit daarop om geen toestemmingswet in te dienen. De beslissing van de regering om geen toestemmingwet in te dienen houdt niet een inhoudelijk oordeel over de betreffende omstandigheden in. Het gaat niet om de inhoud van de gebeurtenissen, maar om het feit dat betrokkenen een ernstige gebeurtenis waarvan zij konden weten dat deze gemeld moest worden, bewust voor zich hielden. Het gaat erom dat: 'niet volledige en niet juiste informatie aan de regering is verstrekt, waardoor het vertrouwen is geschaad.'[60] Die houding gaf blijk van een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel, terwijl dat verantwoordelijkheidsgevoel een absoluut vereiste is in het bijstaan bij of uitoefenen van de koninklijke functie. Het achterhouden van essentiële informatie en daarmee het tonen van onvoldoende bewustzijn van de noodzaak van het instandhouden van de integriteit van de koninklijke functie en van het verantwoord omgaan met de vertrouwensrelatie binnen de regering, mag in een constitutionele monarchie niet voorkomen, omdat anders de ministeriële verantwoordelijkheid niet kan worden waargemaakt. Handelen dat daarmee in strijd is, diskwalificeert voor de erfopvolging.

[57] Kamerstukken II 1963-1964, 7564, nr. 1 (brief van minister-president Marijnen, 9 februari 1964).
[58] Hand. II 1963-1964, blz. 1257-1258 (debat op 11 februari 1964).
[59] Communiqué van de Rijksvoorlichtingsdienst van 30 juni 2003.
[60] Kamerstukken II 2003-2004, 29 241, nr. 2 (brief van de minister-president, 10 oktober 2003).

Een eigen bevoegdheid van de regering

Het indienen van een wetsvoorstel is een zelfstandige en onvervreemdbare bevoegdheid van de regering.[61] Het is niet afhankelijk van de wens van iemand daarbuiten. Hoewel de wens van een lid van het koninklijk huis om wettelijke toestemming te verkrijgen voor het huwelijk natuurlijk relevant is, is deze dus niet doorslaggevend.[62] Er is zelfs een situatie denkbaar dat de regering toch een wetsvoorstel zal willen indienen, ook al is het betrokken lid van het koninklijk huis daarvan geen voorstander. Dit geval zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien anders het koninklijk huis de kans loopt om uit te sterven. Indien een huwelijk wordt aangegaan zonder wettelijke toestemming is namelijk niet alleen de betrokkene zelf van de erfopvolging uitgesloten, maar ook de eventuele nakomelingen. Door wel toestemming te vragen, wordt weliswaar het risico gelopen dat het betrokken lid zodra hij het koningschap erft, onmiddellijk afstand doet, maar kan via de eventuele nakomelingen het koninklijk huis toch nog een kans maken om in stand te blijven. Bovendien, indien het risico zich voordoet dat het koninklijk huis uit kan sterven, is het goed dit tijdig in een plenaire gedachtewisseling tussen regering en Staten-Generaal onder ogen te zien, onverlet de procedure in art. 29 Grondwet. Ook daartoe biedt de behandeling van een toestemmingswet dan een goede gelegenheid.

9.6 Conclusie: Een glazen kooi met wijkende wanden

De Koning is onschendbaar, de overige leden van het koninklijk huis zijn dat niet. Zij zijn burgers met rechten en plichten. In verband met hun bijzondere positie in relatie tot de Koning geldt er in verband met hun handelen dat het openbaar belang raakt, een bijzondere vorm van ministeriële verantwoordelijkheid.

Deze ministeriële verantwoordelijkheid is niet een verantwoordelijkheid waarachter deze leden van het koninklijk huis zich kunnen verbergen. De minister neemt hun verantwoordelijkheid niet over en dus ook niet weg. De leden blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen handelen.

De ministeriële verantwoordelijkheid is een verantwoordelijkheid waarop de ministers door de volksvertegenwoordiging kunnen worden aangesproken. Het is een onderdeel van de algemene verantwoordelijkheid van ministers om alles te doen dat in het algemeen belang noodzakelijk is. Omdat het hier gaat om personen met een staatsrechtelijk relevante positie als potentieel troonopvolger, geldt hier ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid houdt voor minis-

[61] En in voorkomende gevallen via een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer of van de Verenigde Vergadering.

[62] Hand. II 1980-1981, blz. 2626-2627 (debat 28 januari 1981, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 319).

ters de plicht in om de leden van het koninklijk huis te ondersteunen en zonodig te beschermen bij handelen dat het openbaar belang kan raken.

Sinds de Wet lidmaatschap koninklijk huis 2002 kan de familie van de Koning in drie categorieën worden onderverdeeld.

Allereerst zijn er de leden van het koninklijk huis. Dit zijn de bloed- en aanverwanten van de Koning in de eerste en tweede graad. In verband met hun handelen dat het openbaar belang raakt, geldt de bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid.

Vervolgens zijn er de erfopvolgers van de Koning in de derde graad. Ten aanzien van hen geldt er in een bepaald geval een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid. De regering moet namelijk bij een voorgenomen huwelijk van hen besluiten of er een toestemmingswet voor het huwelijk wordt ingediend. Alleen indien voor hun huwelijk – hetzelfde geldt voor erfopvolgers in de eerste en tweede graad – toestemming bij wet is gegeven, blijven zij erfopvolger.

Tot slot zijn er de overige familieleden van de Koning, dat wil zeggen zij die geen lid zijn van het koninklijk huis en geen erfopvolger zijn. Voor hen geldt in het geheel geen vorm van ministeriële verantwoordelijkheid. Zij zijn burgers als alle andere burgers, ook al hebben zij een familierelatie met de Koning.

De minister: het eigen handelen en het eigen beleid

Los van alle staatsrechtelijke discussie is het doorgaans de minister zelf die de meeste aandacht trekt. Het is dan ook niet meer dan vanzelfsprekend dat naar zijn opstelling, zijn visie en zijn voornemens, maar ook naar zijn persoonlijke opvattingen, bijzondere aandacht uitgaat.

10.1 Het eigen handelen van de minister

Verantwoordelijkheid voor het eigen handelen.

De ministeriële verantwoordelijkheid heeft uit haar aard betrekking op het eigen handelen van een minister. Dat eigen handelen betreft meestal aangelegenheden die zijn eigen beleidsverantwoordelijkheid raken, maar het kan ook zaken betreffen waarvoor hij als deelnemer aan de algemene politieke verantwoordelijkheid van het kabinet mede verantwoordelijkheid draagt. Tevens kan het zijn persoonlijke bemoeienis betreffen met andere zaken die het openbaar belang kunnen raken. Een aparte categorie betreft het persoonlijk feit, het handelen dat losstaat van het ambt van minister.

Verantwoordelijkheid ten opzichte van de Staten-Generaal

Het eigen handelen van de minister kan bestaan uit het doen van (beleids)-uitspraken, maar betreft meer in het algemeen zijn eigen optreden, zowel in de relatie met de Staten-Generaal, als daarbuiten. De ministeriële verantwoordelijkheid komt uitsluitend tot uitdrukking in de relatie met de Staten-Generaal. Ten opzichte van dat orgaan geldt de staatsrechtelijke informatieplicht, de eerste stap in het proces van verantwoording en daarmee een cruciaal element in die relatie.[1] Het informeren van de Kamer – in de zin van art. 68 Grondwet – is iets dat alleen de minister zelf kan doen. Alleen hij is de gesprekspartner van de Kamer. Dat betekent dat in het verkeer met de Kamer dus altijd sprake is van 'eigen handelen' van de minister.

[1] Zie hierover hoofdstuk 5.

De minister zal zich bij alle informatie die hij aan de Kamer verschaft – in woord en geschrift – daarvan bewust moeten zijn. Daarbij gaat het er niet alleen om dat er informatie wordt verschaft, maar ook dat die informatie tijdig wordt verschaft en dat die informatie juist en volledig is, zodat de Kamer zich een zo zuiver mogelijk beeld kan vormen van wat er is gebeurd. Daarop kan de Kamer dan vervolgens haar politieke oordeel baseren.

Beleid en uitvoering

De term beleid wordt vaak onzorgvuldig gebruikt.[2] Met bijvoorbeeld de uitspraak: 'dat is beleid', wordt vaak gedoeld op de wijze waarop het beleid wordt toegepast. Beleid en beleidsvoornemens zijn een verzameling letters op papier. In het politieke debat met de Kamer kan dat over het algemeen nog relatief gemakkelijk worden gewijzigd. Beleid in die zin is niet meer dan een indicatie en een intentie. Beleid gaat vooral over de vraag hoe het zou moeten. Daarover kan veelal een aantrekkelijk debat worden gevoerd, vaak zonder al te grote politieke risico's.[3] De ministeriële verantwoordelijkheid komt vooral aan de orde wanneer omstreden beleidsvoorstellen worden gedaan. Politieke en publicitaire afwegingen spelen dan vaak een rol.

Die verantwoordelijkheid en het parlementaire vertrouwen zijn ook bij beleidsdebatten wel degelijk aan de orde. Er wordt door de minister bij die gelegenheid immers verantwoording afgelegd over de vraag of hij adequaat reageert op de noden van de samenleving. Heeft de minister een goed inzicht in wat er aan de hand is, heeft hij gedaan wat hij moest doen om dat inzicht te verkrijgen, heeft hij tijdig gereageerd met voorstellen voor nieuw beleid, hoe is hij omgegaan met de voorbereiding van het nieuwe beleid, wie zijn daarbij betrokken geweest en hoe gaat hij om met het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak? Ook hierbij kunnen vragen van goede en tijdige informatievoorziening aan de Kamer aan de orde zijn. Het doel van het proces van beleidsvorming is om te komen tot nieuwe afspraken over de toekomstige opstelling en handelwijze van de overheid. Bij dit onderwerp moet onderscheid worden gemaakt tussen de parlementaire controle op het handelen van de regering, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde is, en de rol van de wetgever waarbij regering en Staten-Generaal een gezamenlijke rol hebben in het tot stand brengen van wetgeving. Ook de Kamers zelf blijken soms moeite te hebben om die verschillende rollen goed uit elkaar te houden, zoals onder meer in 1999 bleek bij de behandeling van de (wetge-

[2] Zie over het fenomeen beleid en beleidsprocessen o.a.: E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid. Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Alphen aan de Rijn, 1979, blz. 27 e.v.

[3] Tenzij het gaat over onderwerpen die op een bepaald moment politiek-ideologisch of emotioneel liggen zoals abortus, euthanasie of de grondpolitiek en de hypotheekrenteaftrek.

vings)nota's over de wijziging van het kiesstelsel en over de positie van de Eerste Kamer.[4]

Uitvoering van beleid

Is beleid vooral letters op papier, voor de uitvoering ervan zijn handelingen nodig en ook andere personen dan de minister alleen.[5] Op de verantwoordelijkheid voor ambtenaren die bij de vorming en vooral bij de uitvoering van beleid zijn betrokken, wordt ingegaan in hoofdstuk 13. In dit hoofdstuk is de rol van de minister zelf aan de orde. Bij de uitvoering van beleid is de rol van de minister veelal beperkt. Ministers plegen zich vooral in Den Haag op te houden en zich bezig te houden met wat er anders zou moeten. Veel minder houden zij zich direct bezig met de uitvoering van wat al is besloten. Toch zijn er voldoende onderwerpen waarbij ook de minister zelf betrokken is bij de uitvoering of waarvan – veelal achteraf – de vraag kan worden gesteld of de minister zich daarmee niet zelf intensiever had moeten bezighouden. De focus van de parlementaire verantwoording is bovendien in de loop van de jaren sterker op de uitvoering van beleid komen te liggen. In de gevallen dat een minister zelf uitdrukkelijk bij een zaak betrokken is (geweest), zal dat invloed hebben op de wijze waarop hij in de Kamer verantwoording aflegt en op de beoordeling door de Kamer. De persoonlijke betrokkenheid van minister van Economische Zaken Wijers in 1996 en 1997 om een oplossing te vinden voor het voortbestaan van de Fokker-fabrieken, was voor de Tweede Kamer bepalend voor haar eindoordeel over het handelen van de regering in deze zaak. De Kamer, die in die periode meerdere malen met hem daarover had gesproken, honoreerde uiteindelijk zijn inzet, hoezeer dat resultaat zelf voor sommigen een teleurstelling was.[6]

Tijdig en volledig informeren

Veelal richt de parlementaire discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid zich op de vraag of een minister de Kamer tijdig en volledig heeft geïnformeerd.

---

[4] Kamerstukken II 26 957 en 26 976 nr. 3 (wijziging kiesstelsel en positie Eerste Kamer, verslag van een schriftelijk overleg, 6 maart 2000). Hierin is opgenomen de briefwisseling naar aanleiding van nota's waarin de Kamer aangeeft dat zij '*haar controletaken zo optimaal mogelijk wenst uit te oefenen*' en daarom wil beschikken over een '*eenduidig kabinetsstandpunt*', in plaats van nota's met varianten. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wijst er in zijn antwoord op dat het hier gaat om overleg over beleidsvoornemens die de Staten-Generaal in belangrijke mate raken en waarbij de Kamers '*uit hoofde van hun medewetgevende taak*' voluit zijn betrokken.

[5] Uiteraard wordt de minister ook bij het formuleren van beleid ondersteund, maar het aan de Staten-Generaal voorleggen van dat beleid gebeurt schriftelijk met een door de minister ondertekende brief of mondeling in de Kamer door de minister zelf.

[6] Zie voor een overzicht van de vele stappen in dit proces: Kamerstukken II 1996-1997, 22 895 nr. 26 (brief van de minister van Economische Zaken Wijers inzake Fokker/DASA d.d. 3 juni 1997), alsmede het debat daarover: Hand. II 1997-1998, blz. 259-296, 24 september 1997.

Langs die invalshoek kan een minister altijd in een discussie over zijn eigen handelen of nalaten worden gebracht. Het is immers staatsrechtelijk gezien alleen de minister die de Kamer kan en moet informeren. Hij kan die verplichting niet aan een ander overlaten of overdragen. Is er sprake van gebrekkig informeren van de Kamer dan is in dat perspectief altijd direct de minister zelf in het geding. De – veelal onuitgesproken – achtergrond achter de vraag of er sprake is geweest van tijdige en volledige informatie, is de veronderstelling dat een volksvertegenwoordiging die tijdig en volledig is geïnformeerd, dan ook adequaat en resoluut de minister zal wijzen op zijn fouten en deze tijdig zal corrigeren. Dat dit niet vanzelfsprekend is, leert de RSV-zaak en vele andere voorbeelden van bedrijfssteun uit de jaren zeventig. In de verhoren van de RSV-enquêtecommissie is dat genoegzaam naar voren gekomen.[7] De wijsheid van achteraf geeft vaak toch een andere kijk op zaken dan de opvattingen die op het moment zelf als algemeen aanvaard golden. Toch mag dit alles niet in de weg staan van de gerechtvaardigde en volstrekt noodzakelijke wens van de volksvertegenwoordiging naar tijdige en volledige informatie. De minister moet die verstrekken en hij moet dat consciëntieus doen. Het komt hem niet toe daarin willekeurige keuzen te maken. Slechts informatie die in het belang van de staat *niet mag* worden verstrekt, moet hij aan het oordeel van de Staten-Generaal onthouden.[8]

Enkele voorbeelden

De parlementaire enquêtecommissie RSV constateerde in 1984 dat minister van Economische Zaken Van Aardenne in 1980 de Tweede Kamer op een bepaald punt niet volledig in overeenstemming met de feiten had geïnformeerd en kwalificeerde dit als 'ronduit misleidend en daarom onaanvaardbaar'.[9] De term onaanvaardbaar gaf het oordeel een bijzondere lading. In zijn verklaring over het oordeel van de enquêtecommissie gaf minister Van Aardenne aan dat hij inderdaad de Kamer op dat punt onjuist had geïnformeerd, maar dat hij dat had gedaan om de staat en RSV te beschermen tegen schuldeisers van RSV. Hij had dus geen opzet gehad tot misleiding van de Kamer.[10] In het debat hierover kreeg minister Van Aardenne van coalitiepartner CDA niet meer dan 'een voorwaardelijk groen licht',[11] een minimale vorm van vertrouwen.

---

[7] Kamerstukken II 1984-1985, 17 817, nr. 15-16 (brief en rapport parlementaire enquêtecommissie Rijn-Schelde-Verolme (RSV), 10 december 1984).

[8] Conform art. 68 Grondwet. Zie hierover hoofdstuk 5.

[9] Kamerstukken II 1984-1985, 17 817, nr. 16 (rapport parlementaire enquêtecommissie Rijn-Schelde-Verolme (RSV), 10 december 1984, blz. 458). De enquêtecommissie voegde daaraan toe: '*Hoogst opmerkelijk was voorts de totale afwezigheid van een reactie toen de Kamer twee jaar later te weten kwam wat de minister werkelijk had afgesproken en wat dat de Staat gekost had.*'

[10] Hand. II 1984-1985, blz. 2481-2482 (verklaring van de minister van Economische Zaken Van Aardenne, 18 december 1984).

[11] Hand. II 1984-1985, blz. 2596 (CDA fractieleider De Vries, debat over de RSV, 19 december 1984).

Ook tijdens en na de Bijlmermeer-enquête kwam de vraag naar onjuiste en onvolledige informatie enkele malen aan de orde.[12] Bij de paspoort-enquête was sprake van gebrek aan vertrouwen in het gevoerde beleid.[13] Het gebrek aan voortvarendheid waarmee een probleem in de toekomst zou worden aangepakt, speelde ten aanzien van staatssecretaris van Oorlog Kranenburg bij de Helmenaffaire in 1958.[14] (Net) voldoende vertrouwen in de voortvarendheid was de reden dat minister Braks in 1987, na het eerste grote debat over de visquotering,[15] en minister Deetman, na het debat over de studiefinanciering,[16] uiteindelijk wèl mochten blijven zitten. Voor minister Braks was dat overigens voor beperkte tijd. In 1990 trad hij af in verband met onvoldoende vertrouwen in de uitvoering van zijn visserijbeleid.[17]

10.2 Het persoonlijk feit

Een bijzonder geval van eigen handelen is het persoonlijk feit. Dit is een omstandigheid waarbij een minister als persoon direct betrokken is, maar waarbij er geen directe relatie bestaat met zijn verantwoordelijkheid als minister. Het kan bijvoorbeeld gaan over omstandigheden in de privésfeer van de minister of om gedragingen of gebeurtenissen uit de periode voordat hij minister werd. De politieke afweging betreft dan de vraag of de gebeurtenis zijn persoon te omstreden maakt. Daarmee kan het de algemene vertrouwensrelatie tussen de (persoon van de) minister en de Staten-Generaal raken. In zo'n geval behoort de minister zelf de consequenties uit zijn handelen te trekken. Hij kan ook daartoe worden gebracht door de ministerraad of de minister-president.[18] Omdat er geen sprake is van handelen dat samenhangt met de hoedanigheid van minister, is er geen sprake van ministeriële verantwoordelijkheid en is er dus ook geen verantwoordingsdebat met de Staten-Generaal. Vaak is er wel een politieke of publieke discussie aan het aftreden voorafgegaan.

---

[12] Kamerstukken II 1998-1999, 26 241 nrs. 8 en 9 (parlementaire enquêtecommissie vliegramp Bijlmermeer, brief en rapport '*Een beladen vlucht; waarheidsvinding en lessen voor de toekomst*', 22 april 1999). Zie in het bijzonder de conclusies op blz. 396 waar over '*onduidelijke, onvolledige, ontijdige of onvolledige informatie*' wordt gesproken.

[13] Kamerstukken II 1987-1988, 20 559, nr. 6-7 (brief en rapport parlementaire enquêtecommissie paspoortproject, brief en rapport, 29 augustus 1988).

[14] Hand. I 1957-1958, blz. 450 e.v. (vaststelling begroting hoofdstuk VIII A (Oorlog) en hoofdstuk VIII B (Marine), 20-21 mei 1958). Zie hierover hoofdstuk 12.

[15] Hand. II 1986-1987, blz. 4591-4627, 4659-4685, 4699-4734 (debat over het rapport over de visquoteringsregelingen, 24-25 juni 1987). Zie ook paragraaf 4.2.

[16] Hand. II 1987-1988, blz. 1934-1946, 1980-2006 (debat inzake de studiefinanciering, 16-17 december 1987).

[17] Hand. II 1990-1991, blz. 90-118 (debat over het ontslag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Braks, 20 september 1990). Zie ook paragraaf 4.2.

[18] Hand. II 1986-1987, blz. 4661 (minister-president Lubbers, debat over het rapport over de visquoteringsregelingen, 25 juni 1987) en Hand. I, 1986-1987, blz. 214 en 216 (minister-president Lubbers, debat wetsvoorstel Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, 1 december 1987).

Bij een persoonlijk feit kan het bijvoorbeeld gaan om een morele of ethische waardering. Dit is soms tijdsgebonden. In 1959 trad minister van Defensie Van den Bergh af in verband met zijn relatie met een gescheiden vrouw.[19] Minister van Binnenlandse Zaken Smallenbroek diende in 1966 zijn ontslag in vanwege de discussie die rond zijn persoon was ontstaan over een nachtelijke aanrijding met een geparkeerde auto die hij pas de volgende ochtend aan de eigenaar had gemeld. Ook het aftreden van minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Marchant in 1935 kan als een persoonlijk feit worden gekwalificeerd. Zijn toenmalige partijgenoot en collega-minister Oud schreef later dat de reden voor het aftreden was gelegen in de overgang van Marchant naar het rooms-katholieke geloof. Zijn ambtgenoten waren van oordeel dat zijn staatsrechtelijke positie daardoor onhoudbaar was geworden vanwege de in Nederland bestaande partijverhoudingen.[20] Het is overigens bekend dat Oud destijds het nodige ertoe heeft bijgedragen om zijn partijgenoot tot aftreden te brengen.[21]

In 1982 trad staatssecretaris van Defensie Schwietert drie dagen na zijn aantreden af, na rumoer over het feit dat hij ten onrechte had aangegeven dat hij doctorandus was en tevens onjuiste mededelingen had gedaan over zijn militaire rang tijdens zijn dienstplicht. Staatssecretaris In 't Veld stapte in 1993 kort na zijn aantreden op vanwege de discussie die was ontstaan rond zijn nevenactiviteiten in zijn vorige functie.[22] Staatssecretaris van Economische Zaken Evenhuis trad in 1989 af in verband met de discussie die was ontstaan over zijn persoon in verband met een financiële privétransactie.[23] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Peper stapte in 2000 op vanwege de discussie rond zijn persoon in verband met een onderzoek van de gemeente Rotterdam over de bestuurskosten van de opeenvolgende Colleges van Burgemeesters en Wethouders en het feit dat hij daarbij vanwege zijn vorige functie als burgemeester van Rotterdam voorwerp van onderzoek was.[24] In 2002 trad staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Bijlhout af op de dag van haar beëdiging. De aanleiding waren berichten in de media over haar betrokkenheid bij de Surinaamse militie rond de tijd van de

[19] Met wie hij later in het huwelijk trad.

[20] P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. Zwolle, 1967 (2e druk), deel 1, blz. 387.

[21] G. Puchinger, *Ontmoetingen met Nederlandse politici*. Zutphen, 1981, blz. 275 en 284; J.L. Vonhoff, *Bewegend verleden. Een biografische visie op prof.mr. P.J. Oud.* Alphen aan den Rijn, 1969, blz. 64-69.

[22] Hand. II 1992-1993, blz. 5959-5984 (debat over het aftreden van staatssecretaris In 't Veld, 23 juni 1993). Zie hierover verder hoofdstuk 4.

[23] Kamerstukken II 1988-1989, 21 204 nr. 1 (brief van staatssecretaris Evenhuis inzake zijn ontslagaanvrage, 29 juni 1989).

[24] Kamerstukken II 1999-2000, 27 040 nr. 1 (brief van de minister-president over het ontslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 13 maart 2000); alsmede het debat naar aanleiding van het ontslag (Hand. II 1999-2000, blz. 3916-3936). Hoewel het over kosten in zijn functie als burgemeester ging, geldt dit in zijn ministersfunctie als persoonlijk feit. Er is immers geen verband met zijn functioneren als ambtsdrager. Zie uitgebreid over de verschillende aspecten van deze zaak: J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 393-433.

zogenaamde decembermoorden in 1982 die niet in overeenstemming waren met wat zij daarover eerder had gezegd.[25]

10.3 Aftreden in verband met benoeming in een andere functie.

Het aftreden van bewindspersonen om een andere functie te aanvaarden komt voor. In het bijzonder wanneer het gaat om hoge internationale functies is het misschien zelfs wel een voordeel – en derhalve ook een Nederlands belang – om vanuit een hoge verantwoordelijkheid te worden benoemd en zo al een zeker gezag mee te brengen. Verschillende van de Nederlandse leden van de Europese Commissie zijn vanuit het ministerschap benoemd.[26] Evenzo werd minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer in 2003 benoemd tot secretaris-generaal van de NAVO. Ook voor binnenlandse functies worden af en toe ministers of staatssecretarissen tussentijds benoemd, zoals in 1980 minister van Defensie W. Scholten tot vice-president van de Raad van State. Op twee manieren kan hier de ministeriële verantwoordelijkheid relevant zijn. Ten eerste voor de betrokkene zelf zolang hij nog niet daadwerkelijk is afgetreden. Ten tweede voor de minister-president die een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de samenstelling van het kabinet als zodanig.

❧

CASUS

Benoeming van de burgemeester van Amsterdam

In december 2000 lekt het advies uit van de vertrouwenscommissie over de benoeming van de burgemeester van Amsterdam. In het vragenuur wordt minister-president Kok hierover bevraagd. Het voorstel tot benoeming zou in de ministerraad aan het eind van die week worden behandeld. Er ontstaat daardoor een meer algemene discussie over het tussentijds vertrek in verband met de benoeming in een andere functie.[27]

Minister-president Kok begint met erop te wijzen dat de hoofdregel is dat bewindspersonen voor vier jaar in hun ambt zijn. Hij voegt daaraan toe: 'Er moeten zeer uitzonderlijke omstandigheden zijn die het aannemelijk of verantwoord maken om daarvan af te zien. Het is natuurlijk een andere situatie, als er een breuk in de vertrouwensrelatie ontstaat met de Kamer of als de betrokkenen om andere redenen menen niet verder te kunnen gaan.'

[25] Hand. II 2001-2002, blz. 5513 (minister-president Balkenende, debat over de regeringsverklaring, 26 juli 2002).

[26] Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening Mansholt in 1957, Minister van Landbouw en Visserij Lardinois in 1973, Minister van Defensie Vredeling in 1977, Minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek in 1993.

[27] Hand. II 2000-2001, blz. 2809-2814 (mondelinge vragen van Rosenmöller (GL) over de mogelijke beschikbaarheid van de staatssecretaris van Justitie voor het burgemeesterschap van Amsterdam, 12 december 2000).

De vraag is vervolgens welke 'zeer uitzonderlijke omstandigheden' aanleiding kunnen zijn om van de hoofdregel af te wijken. Kok geeft aan dat het in ieder geval niet zo is dat het uitsluitend betrekking heeft op internationale posten, maar dat het ook op 'zware binnenlandse posities' betrekking kan hebben. Uit het verloop van het debat blijkt dat het moeilijk is om het begrip verder in te vullen. Rosenmöller stelt terecht de vraag of ook binnenlandse functies zoals het burgemeesterschap onder die kwalificatie vallen en het rechtvaardigen om vroegtijdig over te stappen naar een andere functie. Het antwoord van Kok brengt dan een ander element in de discussie: 'De heer Rosenmöller weet als geen ander hoe moeilijk het soms kan zijn om goede kandidaten voor burgemeestersposten te vinden.' Kok noemt voorts als voorbeeld dat 'de beschikbaarheid van een zware politieke functie elders' een criterium kan zijn. Hij doelt daarbij echter op internationale functies. Het blijft uiteindelijk bij de kwalificatie 'zorgvuldige afweging' en dat is iets waarover verschillen van inzicht mogelijk zijn. De fractieleider van de VVD Dijkstal, coalitiegenoot, geeft eveneens uiting aan zijn aarzelingen: 'De eerste is dat ik het betrekkelijk snel vind als een bewindsman na nog geen tweeënhalf jaar het kabinet weer zou verlaten.' 'Het belangrijkste argument is dat het gaat over een portefeuille die van groot belang is en waar wij grote zorgen over hebben. Iedereen weet dat wij de nieuwe wetgeving met enige moeite tot stand hebben gebracht. De inkt van het Staatsblad is bijna droog. Wij weten dat wij staan voor lastige implementatievragen.' 'Als deze staatssecretaris tussentijds zou weggaan en er dus een ander komt, dan heeft die weer inwerktijd nodig. Dan gaat er kostbare tijd verloren. Die hebben wij hard nodig om de wetgeving te implementeren.' De fractievoorzitter van D66 De Graaf, tevens coalitiegenoot, stelt zich ook restrictief op en is van mening: 'dat er behalve gebrek aan politieke steun of een persoonlijk feit van bijzonder belang eigenlijk geen reden zou moeten zijn voor ministers en staatssecretarissen, voortijdig het kabinet te verlaten.' Hij meent 'dat het een verantwoordelijkheid van de minister-president is om dat zoveel mogelijk te voorkomen en om in beginsel te kiezen voor het binnenboord houden van de eigen ministers en staatssecretarissen.'

Op de vrijdag van die week beslist de ministerraad om staatssecretaris van Justitie Cohen voor te dragen voor het burgemeesterschap van Amsterdam.

In de situatie waarin een bewindspersoon al in een andere functie is benoemd, maar nog wel enige tijd als minister in functie is, laat zich de vraag stellen naar de staatsrechtelijke positie van de minister die op termijn elders is benoemd. In september 1986 was dit aan de orde in verband met de mogelijke benoeming van minister van Financiën Ruding tot directeur van het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

In de Tweede Kamer werd door het lid Kok gesteld dat bij een eventuele benoeming minister Ruding niet meer in alle opzichten op zijn politieke verant-

woordelijkheid zou kunnen worden aangesproken.[28] Deze stelling moet worden verworpen. De ministeriële verantwoordelijkheid houdt een rechtsplicht tot verantwoording aan de Staten-Generaal in. Het op termijn aannemen van een andere betrekking verandert niets aan die plicht. Ook het argument dat de nieuwe situatie van invloed zou kunnen zijn op de werking van de vertrouwensregel en het mogelijk gebruik van de motie van wantrouwen heeft niet voldoende grond. Het feit dat iemand al een andere baan heeft aangenomen, betekent nog niet dat hij daarom ongevoelig zou zijn voor politieke en publieke acties. Zou dit anders zijn, dan zouden meer bewindspersonen ongeloofwaardig zijn (geweest), omdat zij bijvoorbeeld zeker konden zijn van een baan of door eigen vermogen zich geen zorgen over de toekomst behoefden te maken. Het negatieve effect voor iemands politieke en publieke imago dat van een gedwongen aftreden uitgaat, is over het algemeen zo sterk dat er sprake is van een aanzienlijke preventieve werking. Toekomstverwachtingen spelen daarbij een ondergeschikte rol. Integendeel, er zou eerder betoogd kunnen worden dat iemand die een hoge functie zal gaan vervullen juist extra zuiver zal opereren vanwege de publieke en politieke kwetsbaarheid in verband met de volgende functie.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid

Naast de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat er voor ministers ook een strafrechtelijke aansprakelijkheid. Deze vorm van verantwoordelijkheid is uitdrukkelijk aan de minister als ambtsdrager verbonden. In hoofdstuk 17 zal hierop worden ingegaan.

10.4 Conclusie: Eigen handelen, de kern van de verantwoordelijkheid en van het vertrouwen

Bij eigen handelen is er vanzelfsprekend altijd sprake van een directe verantwoordelijkheid. Vragen naar toerekenbaarheid zijn hier niet aan de orde. Daarom richt een debat over het eigen handelen zich ook veelal direct op de vraag naar de mate van verantwoordelijkheid en de zwaarte van het gebeurde. Belangrijk element bij de verantwoording is hier de vraag hoe de minister is omgegaan met de informatievoorziening aan de Kamer. Het antwoord daarop vormt vaak een essentieel element in de parlementaire beoordeling

Het persoonlijk feit is een aparte categorie van het eigen handelen. Dit betreft niet het handelen als minister, maar het handelen in de privésfeer of het handelen uit de tijd voordat betrokkene minister was. Hier is niet het afleggen van de

[28] Hand. II 1986-1987, blz. 110-114 (mondelinge vragen van mevrouw Beckers (PPR) en Kok (PVDA) over een eventuele kandidatuur van de heer Ruding voor de functie van directeur van het IMF, 23 september 1996).

ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde, maar hier staat direct het algemene (politieke) vertrouwen in de persoon van de minister centraal.

HOOFDSTUK II

Gebeurtenissen uit een vorige kabinetsperiode

Een bijzonder aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid van een minister voor beleid of uitvoering uit een vorige kabinetsperiode. Ook het eigen handelen van een minister in een vorige kabinetsperiode kan aan de orde zijn. De algemene regel is dat een bewindspersoon verantwoording aflegt voor het beleid waarvoor hij op dat moment verantwoordelijk is en ten overstaan van de Staten-Generaal in de samenstelling op dat moment.[1] Ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan het ambt. De vertrouwensregel richt zich op de ambtsdrager, de persoon van de minister.

11.1 Verantwoordelijkheid voor gebeurtenissen uit een vorige kabinetsperiode

Verschillende situaties uit het verleden kunnen gevolgen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een situatie die is ontstaan onder een vorig kabinet, of onder een vorige bewindspersoon, die nog steeds actueel is, of pas op dat moment actueel wordt. Ook kan het gaan om zaken die op dat moment naar voren komen en die nog niet eerder of nog niet in die mate bekend waren.[2]

Continuïteit van bestuur

Wat betekenen dit soort situaties voor de ministeriële verantwoordelijkheid? Het is duidelijk dat in zo'n situatie in ieder geval informatie moet worden verschaft. Als het gaat om zaken uit het verleden die een doorwerking hebben naar het heden, dan kan het niet blijven bij informatieverschaffing alleen. De verantwoording gaat dan verder dan het verschaffen van informatie over het verleden. Het staatsrecht gaat uit van de continuïteit van het bestuur. Dat ministers en kabinetten

[1] Hand. II 1986-1987, blz. 4662-4463 (minister-president Lubbers, debat over het rapport over de visquoteringsregelingen, 25 juni 1987).

[2] Hand. II 1986-1987, blz. 4663 (Schutte (GPV), debat over het rapport over de visquoteringsregelingen, 25 juni 1987).

wijzigen, doet daaraan niet af. Ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan het ambt en niet aan de persoon die het ambt – tijdelijk – vervult.

In 1988 kwam dit vraagstuk in de Tweede Kamer aan de orde bij de debatten over de invoering van een nieuw paspoort. Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Linden verklaarde eerst dat hij in beginsel slechts verantwoordelijk was voor het beleid waaraan hij zelf gestalte had kunnen geven. Vragen over het beleid van vóór zijn tijd wilde hij wel beantwoorden, maar hij stelde dat hij daarvoor geen verantwoordelijkheid droeg. Pas na veel aandringen van de Tweede Kamer was hij bereid toe te geven dat hij ook verantwoordelijkheid droeg voor hetgeen er in deze zaak was gebeurd vóór hij staatssecretaris werd.[3] De aanvankelijke opvatting van de staatssecretaris lijkt te zijn ingegeven door een verkeerde opvatting over het begrip verantwoordelijkheid dat hij in eerste instantie vooral opvatte als persoonlijke verwijtbaarheid in plaats van functionele verantwoordelijkheid.

❧

CASUS

Een nieuw paspoort

Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Linden krijgt naar aanleiding van het proces om te komen tot een nieuw paspoort te maken met de gevolgen van handelen uit de vorige kabinetsperiode waarin hij geen politieke verantwoordelijkheid droeg. Het voortraject was naar zijn zeggen zodanig dat hij 'een kar met vierkante wielen' kreeg te trekken. Door de Tweede Kamer aangesproken op zijn verantwoordelijkheid, heeft hij het moeilijk om zijn eigen staatsrechtelijke positie scherp te krijgen.

Eerst ontwijkt hij de vraag: 'Het is duidelijk dat ik de politieke verantwoordelijkheid draag voor het voortgaan met dit project.' En: 'Ik neem de politieke verantwoordelijkheid op mij om dit project tot een goed einde te brengen.' Bij doorvragen stelt Van der Linden: 'Ik ben in beginsel verantwoordelijk voor het huidige beleid; in beginsel. In deze Kamer leg ik daarover verantwoording af.' En vervolgens: 'In beginsel leg ik verantwoording af voor het beleid dat ik, sinds mijn aantreden, heb gevoerd.' Ook daarna blijft hij zich beperken: 'De Kamer kan die vragen aan mij richten. Voor zover het gaat om het geven van feitelijke informatie over hetgeen zich voor mijn tijd heeft afgespeeld, zal ik die zeker beantwoorden.' En: 'Ik wil het wel verantwoorden, maar ik draag geen verantwoordelijkheid voor hetgeen voor mijn tijd is gebeurd.' Terecht springt de Kamer hier bovenop. Uiteindelijk maakt Van der Linden zijn draai: 'Ik heb heel nadrukkelijk gezegd, dat ik voor het overnemen van de boedel en ook voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk ben en ook de verantwoording neem.'[4]

Later in het debat gaat minister-president Lubbers nader in op de staatsrechtelijke situatie: 'Met de aanvaarding van het ambt van staatssecretaris of van minister

[3] Hand. II 1987-1988, blz. 2418-2420 (debat over het paspoortproject, 4 februari 1988).

[4] Hand. II 1987-1988, blz. 2418-2420 (debat over het paspoortproject, 4 februari 1988).

neemt de bewindsman de verantwoording (lees: verantwoordelijkheid) op zich voor hetgeen ook voor zijn aantreden heeft plaatsgevonden. Dat wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid voor eigen handelen identiek is aan de verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtsvoorgangers. In de mate waarin een bewindsman nadat hij aangetreden is, het beleid van zijn ambtsvoorganger continueert, neemt de verantwoordelijkheid toe. Als hij het beleid bijstelt, ontstaat natuurlijk een andere situatie. De verantwoordelijkheid voor het beleid van zijn ambtsvoorganger wordt dan meer formeel van aard.' Lubbers gaat vervolgens in op de gevolgen die er voor de vertrouwensrelatie met de Kamer kunnen zijn: 'In feite heeft het politiek verantwoordelijk zijn van de bewindsman dus verschillende dimensies. Het is aan de Kamer om desgewenst tot waardeoordelen te komen over het politiek functioneren van bewindslieden. Bij die beoordeling zal, zo mag men aannemen, in de praktijk de vraag een rol spelen over welke kabinetsperiode het gaat, wat er sinds het begin van de nieuwe kabinetsperiode gebeurd is, enzovoorts. Ik herhaal, dat het uiteindelijk de Kamer zelf is, die hierover oordeelt.'[5]

Met dat laatste is dan de vertrouwensvraag voor de Kamer aan de orde. ❧

Parlementaire enquêtes en onderzoeken

Wat de ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid uit een vorige kabinetsperiode kan betekenen, komt vooral duidelijk naar voren bij de verschillende parlementaire enquêtes en onderzoeken.[6] Soms gaat het daarbij om een onderzoek naar een zaak die niet meer actueel is, bijvoorbeeld doordat inmiddels het beleid op dat punt is gewijzigd. Dan kan bij de verantwoording veelal worden volstaan met het geven van informatie en het trekken van lessen voor de toekomst. Indien de betrokken minister inmiddels niet meer in functie is en dus niet meer politiek aanspreekbaar is, kan dat een reden zijn om niet meer uitgebreid op diens verantwoordelijkheid in te gaan.

11.2 Opnieuw minister en dan?

Indien een bewindspersoon nog wel een ministerschap of staatssecretariaat bekleedt, komt de situatie anders te liggen. In dat geval kan het beleid of het handelen van een vorig kabinet wel verdergaande gevolgen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Is het gewraakte beleid nog steeds van kracht dan zal daarover verantwoording moeten worden afgelegd door de minister die op dat moment verantwoordelijk is. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft immers het ambt en niet de persoon van de minister. Daarbij zal ook de vraag waarom

[5] Hand. II 1987-1988, blz. 2448 (debat over het paspoortproject, 4 februari 1988).

[6] Zie voor een overzicht: E.R. Muller en N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*. Den Haag, 2002.

niet eerder is gehandeld, onderdeel van het debat uitmaken. Er zijn hier twee mogelijkheden. Betrokkene bekleedt hetzelfde ambt of een andere post.

Dezelfde ministerspost

Indien de betrokken bewindspersoon nog steeds of opnieuw dezelfde post vervult, zal de verantwoordelijkheidsvraag een extra dimensie krijgen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij minister van Economische Zaken Van Aardenne die zich ter gelegenheid van de RSV-enquête ook moest verantwoorden voor hetgeen hij in een eerdere periode, eveneens als minister van Economische Zaken, had gedaan.[7] Uiteindelijk kwam hij politiek beschadigd uit het verantwoordingsdebat.

Wel in het kabinet, maar op een andere post

Kan een minister ook ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen hij in een eerdere periode op een andere post in het kabinet heeft gedaan? Staatsrechtelijk is dit niet het geval. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft het ambt en moet dus worden afgelegd door degene die op dat moment het ambt bekleedt en voor dat beleidsterrein verantwoordelijk is.

Daarom nam minister Netelenbos als minister van Verkeer en Waterstaat deel aan het debat over de parlementaire enquête naar aanleiding van de Bijlmervliegramp. Haar voorgangster Jorritsma was nog wel minister, maar was op dat moment minister van Economische Zaken. Er kunnen niet twee ministers voor dezelfde portefeuille gelijktijdig verantwoordelijk zijn.[8]

Geen verantwoordelijkheid voor een andere eerdere portefeuille, maar wel invloed op de vertrouwensbasis

Dit laat echter onverlet dat handelingen uit het verleden die in de Staten-Generaal aan de kaak worden gesteld, gevolgen kunnen hebben voor de vertrouwensrelatie tussen de Kamer en de betreffende minister. Tegen deze achtergrond moet het aftreden van minister van Defensie Van Eekelen in 1988 worden gezien. Hij kon niet politiek ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen er op het ministerie van Buitenlandse Zaken fout was gegaan, ook al had hij in een vorige functie, als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken daarvoor verantwoordelijkheid gedragen. Als minister was de vertrouwensregel echter wel op hem van toepassing. Dat zal bij zijn besluit om af te treden hebben meegespeeld. Inhoudelijk was zijn verklaring

[7] Zie hierover het vorige hoofdstuk.

[8] Zie hierover Hand. I 1998-1999, blz. 197-198 (algemene politieke beschouwingen, minister-president Kok, 18 november 1998).

in de Kamer opgesteld als een (laatste) verantwoording voor zijn optreden in de paspoortzaak.[9]

11.3 Conclusie: Continuïteit van bestuur en van verantwoordelijkheid

Er is continuïteit van bestuur. Dat betekent dat er ook te allen tijde verantwoording moet kunnen worden afgelegd over het handelen van het bestuur. Dit staat los van de vraag in welke periode dat handelen heeft plaatsgevonden of is begonnen. Evenmin is relevant wie op dat moment de verantwoordelijke minister is. Verantwoording gaat immers primair over het inzicht geven in *wat* er onder verantwoordelijkheid van de overheid is gedaan.

De ministeriële verantwoordelijkheid is verbonden aan het ambt. Het is in feite het ambt dat verantwoording aflegt. Dat betekent dat ook over een vorige periode verantwoording wordt afgelegd door de zittende ambtsdrager.

Indien de verantwoordelijke minister nog dezelfde minister is dan rust derhalve op hem de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Ook de vertrouwensregel is dan ten volle aan de orde.

Indien de destijds verantwoordelijke minister wel deel uitmaakt van het kabinet, maar een andere ministerspost bekleedt, rust op hem niet de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zaak. Die verantwoordelijkheid rust immers op dat moment op een andere minister. Het gebeurde kan echter wel van invloed zijn op het algemene politieke vertrouwen van de Kamer in hem.

Indien de toenmalige verantwoordelijke minister dan geen minister meer is, dan kunnen tegen hem geen staatsrechtelijke acties worden ondernomen.

[9] Hand. II 1987-1988, blz. 5589-5591 (verklaring van minister van Defensie Van Eekelen, 6 september 1988). Zie ook hoofdstuk 4.

De staatssecretaris

Het ambt van staatssecretaris is in ons land betrekkelijk nieuw. In 1948 is de mogelijkheid van de benoeming van staatssecretarissen in de Grondwet opgenomen. De reden daarvoor was om de politieke taak en verantwoordelijkheid van de minister te verlichten. Het was daarbij niet de bedoeling om tot een plaatsvervangend minister te komen en evenmin tot een speciale hoge ambtenaar. Het ambt van staatssecretaris moest een politieke functie zijn, maar moest tegelijkertijd ondergeschikt zijn aan de minister.[1] Deze spanning zit nog steeds in het huidige ambt van staatssecretaris.

12.1 Wel of geen minister? Wel of geen eigen verantwoordelijkheid?

Art. 46, tweede lid, Grondwet luidt:
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.

De hybride positie van de staatssecretaris is hiermee gegeven. De staatssecretaris kan optreden *als ware* hij minister, maar hij is daarbij onderworpen aan de aanwijzingen van de – echte – minister. De bepaling geeft echter tevens aan dat de staatssecretaris een eigen – politieke – verantwoordelijkheid ten opzichte van de Kamer heeft die losstaat van die van de minister.

Dit was op enig moment aanleiding om de staatssecretaris als een deerniswekkende figuur te kenschetsen.[2] De praktijk geeft niet direct aanleiding om dit oordeel te delen, maar de positie van de staatssecretaris in het staatkundig bestel is er wel één die vanuit staatsrechtelijke optiek nadere aandacht behoeft.

[1] Zie voor de ontwikkeling van het ambt van staatssecretaris: W.A. van den Berg, *De staatssecretaris*. Alphen aan den Rijn, 1961; Th.C. de Graaf en A.J.H.W.M. Versteeg 'De staatssecretaris in theorie en praktijk', in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 1, blz. 30-51; W.A. van den Berg 'De staatssecretaris', in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 3, blz. 192-197; H.A. Groeneveld, *De staatssecretaris in Nederland, 1948-1988*. Deventer, 1989.

[2] Brokx schrijft deze formulering toe aan A.A.M. van Agt. G. Brokx, *Naschrift van een getuige*. Amsterdam, 1988, blz. 118-119.

Verschillende vragen laten zich stellen. Wat houdt de verantwoordelijkheid van een staatssecretaris in gelet op de aanwijzingsbevoegdheid van de minister? Wat betekent het dat de minister verantwoordelijk is voor het handelen van een staatssecretaris, terwijl deze staatssecretaris zelf ook een politieke verantwoordelijkheid heeft? Hoe verhoudt de staatsrechtelijke regel uit de Grondwet zich met de politieke werkelijkheid waarbij staatssecretarisposten onderdeel plegen te zijn van het politieke akkoord waarop een kabinet is gebaseerd?

12.2 Onderscheid tussen de interne en de externe positie

Bij het lezen van de grondwetsbepaling moet voor ogen worden gehouden dat deze zich richt op de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal. Die relatie is in belangrijke mate ook bepalend voor de interne positie die de staatssecretaris inneemt binnen de regering en binnen het ministerie waar hij is benoemd. Voor die interne positie geeft de 'Wet houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris'[3] aanvullend inzicht. Ook de parlementaire behandeling bij de algehele grondwetsherziening is hier relevant. Uit de Grondwet en uit de wet volgt dat de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris moet worden onderscheiden in een interne en een externe verantwoordelijkheid.

De interne positie

In de interne verhouding tussen de minister en de staatssecretaris is de staatssecretaris voor zijn optreden verantwoording schuldig aan 'zijn' minister en kan de minister aan 'zijn' staatssecretaris aanwijzingen geven. Staatsrechtelijk en naar de letter van de Grondwet bezien is sprake van een verticale, hiërarchische verhouding. Hierbij moet direct worden opgemerkt dat het staatssecretariaat ook een politieke functie is. Dat heeft invloed op de verhouding tussen minister en staatssecretaris.[4] Is de staatssecretaris bovendien nog van een andere coalitiekleur, dan kan die verhouding in de praktijk ook intern meer door de politieke dan door de grondwettelijke, hiërarchische verhouding worden bepaald. Toch blijft het een – niet alleen staatsrechtelijk – gegeven dat de minister het hoofd van het ministerie is.[5]

De externe positie

Extern, ten overstaan van de Staten-Generaal, treedt de staatssecretaris op als ware hij minister. Dat betekent dat hij zelf voor zijn handelen verantwoordelijk is en

[3] Wet van 25 januari 1951, Staatsblad 24.

[4] Th.C. de Graaf en A.J.H.W.M. Versteeg 'De staatssecretaris in theorie en praktijk', in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 1, blz. 38,42-43.

[5] Dit geldt ook indien er een minister zonder portefeuille is, maar dan ontbreekt de hiërarchische relatie. Zie verder over de minister zonder portefeuille paragraaf 5.10.

erop aanspreekbaar is. De staatssecretaris heeft dus een eigen politieke verantwoordelijkheid. Hij kan zich dan ook tegenover de volksvertegenwoordiging nooit verontschuldigen door te zeggen dat hij in opdracht van de minister handelde. Indien hij het niet eens is met de aanwijzingen van de minister en indien hij niet in staat is de minister tot zijn eigen zienswijze over te halen, zijn er voor hem maar twee mogelijkheden. Of hij legt zich bij de situatie neer en aanvaardt daarmee dat hij naar buiten toe aanspreekbaar en verantwoordelijk is voor iets waar hij zelf niet volledig achter staat, ofwel hij dient zijn ontslag in. De verantwoordelijkheid van een staatssecretaris ten opzichte van de Staten-Generaal verschilt in die zin niet van die van een minister ten opzichte van de besluitvorming in de ministerraad.[6] Daar moet ook de ratio voor deze situatie worden gezocht. De eenheid van beleid houdt in dat de regering met één mond spreekt. Dat geldt voor al diegenen die aan het politieke proces deelnemen.

De staatssecretaris bezien door de ogen van de volksvertegenwoordiging

Bezien vanuit de Staten-Generaal is de situatie als volgt: de Kamer kan de staatssecretaris aanspreken op diens verantwoordelijkheid en hem daarop ook 'afrekenen'. De verantwoordelijkheid van de staatssecretaris geldt echter onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister. De Kamer kan dus ook de minister verzoeken naar de Kamer te komen voor een onderwerp dat door de staatssecretaris wordt behandeld. De minister blijft immers altijd aanspreekbaar en verantwoordelijk voor het gehele beleidsterrein van zijn ministerie. In het algemeen zal de Kamer zich echter beperken tot de staatssecretaris. Dat is ook de ratio van het instituut van staatssecretaris, dat tot een verlichting van de politieke taak en verantwoordelijkheid van de minister moet bijdragen.

De staatssecretaris bezien door de ogen van de minister

Bezien vanuit de positie van de minister is de situatie als volgt: de minister heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de staatssecretaris. Die verantwoordelijkheid komt voort uit zijn algemene verantwoordelijkheid voor het gehele beleidsterrein van zijn ministerie en uit zijn aanwijzingsbevoegdheid. Gelet op de taakverdeling zal de minister in de praktijk daarbij de staatssecretaris de nodige ruimte geven om zelf aan zijn takenpakket invulling te geven. De afspraken bij de kabinetsformatie over de verdeling van posten en over een bepaalde taakverdeling tussen de verschillende coalitiepartners dragen daar ook toe bij. De algemene verantwoordelijkheid van de minister kan echter met zich meebrengen dat hij zich op een bepaald moment zelf rechtsreeks met een onderwerp wil of moet gaan bezighouden. Zo kan hij besluiten om – de keerzijde van de onverminderde verantwoordelijkheid – ook uit zichzelf in de Kamer te verschijnen

[6] Zie hoofdstuk 6.

wanneer het gaat over een onderwerp dat primair door de staatssecretaris wordt behandeld, bijvoorbeeld wanneer hij inschat dat daarmee meer politieke steun kan worden behaald.

Minister en staatssecretaris als duo?

De eigen politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris betekent aan de andere kant dat de minister niet gehouden is het doen of laten van zijn staatssecretaris volledig voor zijn rekening te nemen. Hij kan in de Kamer het gedrag van zijn staatssecretaris 'dekken', maar hij heeft ook de mogelijkheid er afstand van te nemen. Mocht dat laatste zich voordoen dan is dat een duidelijk politiek signaal voor zowel de staatssecretaris als de Kamer. Terecht wijst Van den Berg[7] erop dat het desavoueren door een minister van zijn staatssecretaris een uitzonderlijke situatie moet zijn. De minister heeft immers de benoeming van de staatssecretaris geaccepteerd – als uitdrukking daarvan contrasigneert de minister mede het koninklijk besluit ter benoeming van de staatssecretaris – en hij geeft aan de staatssecretaris aanwijzingen over diens taak. Dat betekent dat hij ook enig toezicht zal moeten uitoefenen op de wijze waarop de staatssecretaris zijn werkzaamheden verricht. Hij heeft dus altijd enige verantwoordelijkheid voor het handelen van de staatssecretaris. De passage in art. 46, tweede lid, Grondwet dat de minister onverminderd verantwoordelijk blijft, onderstreept dit. De mate waarin de algemene verantwoordelijkheid van de minister voor het doen en laten van zijn staatssecretaris hem zal worden aangerekend, zal mede afhankelijk zijn van de aanwijzingen die de minister heeft gegeven en de taakomschrijving die de betreffende staatssecretaris heeft gekregen.[8]

12.3 Verantwoording en vertrouwen

De eigen verantwoordelijkheid van de staatssecretaris betekent dat de politieke consequenties voor de minister en voor de staatssecretaris niet dezelfde behoeven te zijn, wanneer er kritiek is op een onderwerp waarvoor de staatssecretaris primair verantwoordelijk is. Het Kamerlid Oud verwoordde het aldus:

> Toch moet men goed begrijpen, dat het tot weinig verlichting van de taak van de minister aanleiding zou geven, wanneer wij in de Kamer ons op het standpunt zouden stellen: Voor alles, wat de staatssecretaris doet, roepen wij de minister ter verantwoording. Dat moet men mijns inziens niet doen. Wij

[7] W.A. van den Berg, *De staatssecretaris*. Alphen aan den Rijn, 1961, blz. 131.

[8] Om deze redenen werd minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek in de debatten in 1988 over het paspoortproject uitdrukkelijk door de Kamer ter verantwoording geroepen. De bestreden situatie viel immers in twee opeenvolgende kabinetsperioden waarin hij de verantwoordelijke minister was met twee verschillende staatssecretarissen.

> moeten een zekere ruimte voor eigen verantwoordelijkheid voor de staatssecretaris laten, al heeft de Kamer van haar kant ook het recht, ook zelfs voor de geringste zaken, voor hetgeen de staatssecretaris heeft gedaan, de minister rechtstreeks ter verantwoording te roepen.[9]

Tien jaar na de invoering van het ambt van staatssecretaris kwam de staatsrechtelijke positie aan de orde bij de zogenaamde Helmenaffaire die in de casus hierna wordt beschreven. Het gebeurde bevestigt dat de verantwoording over onderwerpen die primair onder de verantwoordelijkheid van een staatssecretaris vallen, verschillende gevolgen kan hebben voor de minister en voor de staatssecretaris.

Wel komt de minister bij een conflict tussen een staatssecretaris en de Kamer altijd op enig moment in beeld, ofwel op verzoek van de Kamer ofwel uit eigen beweging. Zoals minister-president Lubbers het zei: 'In een conflict (…) kan de minister geen neutrale positie innemen. De politieke verantwoordelijkheid blijft immers bij de minister berusten. De minister zal dan een standpunt moeten innemen. Dan volgt de rest vanzelf.'[10]

CASUS
De Helmenaffaire

In 1958 ontstond een uitgebreid debat over de politieke verantwoordelijkheid van een staatssecretaris. In de Tweede Kamer was bezorgdheid ontstaan over het militaire aankoopbeleid naar aanleiding van de zogenaamde helmenaffaire. Dit resulteerde erin dat er door de Tweede Kamer een parlementaire commissie van onderzoek werd ingesteld. In de Tweede Kamer had de fractievoorzitter van de VVD, Oud, al een standpunt ingenomen: 'Ik zie de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris veel en veel scherper in deze zaak dan die van de Minister. Het is voor mij de vraag of de Minister zelf niet in het belang van de gang van zaken zich de vraag moet stellen, of één van de eerste reorganisatiemaatregelen, die hij op zijn Departement zal nemen, niet zal moeten zijn de bevordering van het ontslag van de Staatssecretaris.'[11]

In de Eerste Kamer werd in het bijzonder door coalitiepartner KVP de verantwoordelijkheid van staatssecretaris van Oorlog Kranenburg in deze zaak benadrukt en ernstige kritiek op hem geuit. Fractievoorzitter De Gou zei onder meer: 'Na al hetgeen thans in de openbaarheid is gekomen, hebben talrijke militairen geen vertrouwen meer in het materieel en zijn er vele ouders, die zich ongerust maken'. Be-

[9] Hand. II 1957-1958, blz. 1048 (moties van orde van Ritmeester c.s. en Vermeer c.s., 7 mei 1958).

[10] Hand. II 1984-1985, blz. 2166. Lubbers geeft hier een goed voorbeeld van gevoel voor parlementaire verhoudingen: de minister maakt *zijn* verantwoordelijkheid duidelijk door een (publiek) standpunt in te nemen. Het is vervolgens aan de volksvertegenwoordiging om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en te beslissen over een eigen stap ('de rest volgt vanzelf'). Die 'rest' is dan de afweging van de Kamer om de minister wel of niet naar de Kamer te roepen en zo ook in de verantwoording te betrekken.

[11] Hand. II 1957-1958, blz. 1048 (moties van orde van Ritmeester c.s. en Vermeer c.s., 7 mei 1958).

denkelijk vond De Gou '… de gebleken tekortkomingen in het organisatie- en personeelsbeleid bij het Directoraat Materieel Landmacht, waarvoor deze Staatssecretaris staatsrechtelijk in eerste instantie de politieke verantwoordelijkheid draagt, van welke politieke verantwoordelijkheid hij klaarblijkelijk niet voldoende doordrongen schijnt te zijn…' De staatssecretaris was namelijk afwezig geweest bij het interpellatiedebat in de Tweede Kamer dat zijn beleid betrof, ongevoelig gebleken voor de maatschappelijke onrust en hij was: '… niettegenstaande dit geschokte vertrouwen, rustig op zijn stoel (blijven) zitten.' De Gou concludeerde vervolgens: 'Een dergelijke handelwijze kan men verwachten van een politieke krullenjongen, maar niet van een Staatssecretaris.'[12]

De kritiek werd overigens niet door alle fracties op dezelfde manier toegedeeld. Zo nam de fractievoorzitter van de VVD, Van Riel, in de Eerste Kamer een ander standpunt in dan zijn partijgenoot Oud in de Tweede Kamer. Van Riel: 'Het gaat mij erom, dat het vertrouwen weg is, en naar mijn gevoel hadden de minister in de eerste plaats en de staatssecretaris in de tweede plaats daaruit (…) de conclusies moeten trekken, dat zij behoorden heen te gaan.' En even later: 'Mijn aanval richt zich dus op het hoofd van het departement, niet in het bijzonder op de staatssecretaris Kranenburg ...'[13]

Algra (ARP) sloot zich bij de strekking van deze inbreng aan.[14]

Minister van Defensie Staf 'dekte' het optreden van zijn staatssecretaris door te zeggen: 'dat ik in de eerste plaats verantwoordelijk ben.'[15] Uit de rest van het optreden van de minister werd duidelijk dat hij bedoelde te zeggen dat hij uiteindelijk verantwoordelijk was voor het gehele beleidsterrein van Defensie en voor het optreden van de staatssecretaris.

Staatssecretaris Kranenburg concludeerde vervolgens: 'Nu de minister de verantwoordelijkheid heeft aanvaard, zoals door de heren Van Riel en Algra is gesteld, en de betrokken feiten heeft behandeld, kan ik daarop bezwaarlijk opnieuw ingaan. Maar ik onderken het recht van de Kamer om in dezen de minister niet te volgen en zelfstandig te beslissen over de vraag of zij alsnog in het bijzonder de staatssecretaris aan zijn verantwoordelijkheid wil houden. (…) Het is dus niet mijn standpunt dat mijn verantwoordelijkheid door die van de minister is gedekt. Dat oordeel is aan de Kamer. Het is daarom, dat ik met bijzondere aandacht naar de woorden van de geachte afgevaardigde de heer De Gou heb geluisterd, welke woorden voor mij in het licht van het verder besprokene aanleiding zullen zijn voor een

[12] Hand. I 1957-1958, blz. 462-463 (vaststelling begroting departement van Oorlog en van Marine, 20 mei 1958).

[13] Hand. I 1957-1958, blz. 457 (vaststelling begroting departement van Oorlog en van Marine, 20 mei 1958).

[14] Hand. I 1957-1958, blz. 473-474 (vaststelling begroting departement van Oorlog en van Marine, 20 mei 1958).

[15] Hand. I 1957-1958, blz. 486 (vaststelling begroting departement van Oorlog en van Marine, 20 mei 1958).

diepgaand beraad.'[16] Dit beraad leidde hem tot de conclusie dat hij door de opstelling van de KVP-fractie een onvoldoende vertrouwensbasis in de Eerste Kamer had. De staatssecretaris diende daarom zijn ontslag in. Overigens blijkt uit de verschillende interventies in de Eerste Kamer dat de kritiek op de staatssecretaris zich niet beperkte tot diens optreden in de Helmenaffaire, maar dat er eerder sprake was van een algeheel gebrek aan vertrouwen in hem. Minister Staf zag in het gebeurde geen aanleiding om te gaan en de Kamer drong niet verder aan.

In een terugblik dertig jaar later zei Kranenburg hierover: 'Minister Staf heeft mij bij die gelegenheid (…) eigenlijk laten vallen als een baksteen. Die dacht zelf buiten schot te blijven.'[17]

Minister en staatssecretaris onlosmakelijk verbonden?

Uit het voorgaande bleek al dat wanneer een staatssecretaris aftreedt, dit geen gevolgen behoeft te hebben voor de minister. Deze kan het optreden van zijn staatssecretaris dekken met zijn eigen verantwoordelijkheid, maar behoeft dat niet te doen. De omgekeerde situatie is anders. Indien een minister aftreedt, moet de staatssecretaris in politieke zin 'meegaan'. De staatsrechtelijke ondergeschiktheid van de staatssecretaris aan de minister brengt dat met zich mee. Oud heeft bepleit dat de Kamer het vertrouwen in een minister zou moeten kunnen opzeggen, zonder dat dit noodzakelijkerwijs ook leidt tot het ontslag van de staatssecretaris. Hij wilde dat, indien een opzeggen van het vertrouwen dat uitsluitend is gericht tegen een minister, de staatssecretaris slechts zijn portefeuille ter beschikking zou stellen, zodat desgewenst zijn staatssecretariaat onder de volgende minister kon worden voortgezet.[18] Deze zienswijze is inmiddels bestendig gebruik. Een staatssecretaris stelt zijn portefeuille ter beschikking,[19] indien zijn minister ontslag aanbiedt. Indien de opvolgend minister geen onoverkomelijke bezwaren tegen de staatssecretaris heeft kan deze vervolgens in functie blijven. In de praktijk blijkt dit ook zo te werken en gaat de staatssecretaris onder een volgende minister door.

12.4 De taak van de staatssecretaris

Bij de totstandkoming van de 'Wet houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staats-

[16] Hand. I 1957-1958, blz. 487 (vaststelling begroting departement van Oorlog en van Marine, 20 mei 1958).

[17] Radio-1 VARA, zondageditie, 11 september 1988.

[18] Hand. II 1950-1951, blz. 408 (algemene beraadslagingen over de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951, 9 November 1950).

[19] Dit geldt uiteraard niet als de staatssecretaris inhoudelijk en/of politiek de lijn van de minister steunt en ook zelf aftreedt (ontslag vraagt), zoals staatssecretaris Nooteboom deed bij het aftreden van minister van Economische Zaken Andriessen in 1972.

secretaris'[20] kwam de betekenis van de taakomschrijving van de staatssecretaris uitgebreid aan de orde. Art. 3 van deze wet bepaalt dat de taak waarmee de staatssecretaris meer in het bijzonder zal zijn belast in de Staatscourant bekend wordt gemaakt. Dit doet overigens niet af aan de mogelijkheid van de minister om de staatssecretaris ook andere taken toe te delen of zelf activiteiten te verrichten op het terrein dat primair aan de staatssecretaris is toebedeeld.

Het betreffende art. 3 is op aandringen van de Tweede Kamer in de wet opgenomen om naar buiten en in het bijzonder voor de volksvertegenwoordiging meer duidelijkheid over de taakverdeling op een ministerie te verschaffen.[21] De regering verzette zich uiteindelijk niet tegen opneming van deze bepaling, maar wees er wel op: 'Voor zoveel betreft de externe werking heeft de bevoegdheid van de Staatssecretaris geen andere grenzen dan die van de Minister – hoofd van het departement.'[22] Bij de behandeling in de Eerste Kamer formuleerde de regering het aldus: 'de publicatie van de taakomschrijving heeft geen andere dan informatorische waarde.'[23]

Dit is een belangrijk punt. Indien een staatssecretaris optreedt binnen het beleidsterrein van het ministerie is hij naar buiten toe bevoegd. Een beroep dat de staatssecretaris daarbij buiten zijn taakopdracht of aanwijzingen gaat, is dan niet relevant. Dat speelt slechts een rol in de interne verhouding tussen de minister en staatssecretaris. In een situatie waarin de staatssecretaris in zijn extern optreden de grenzen van de aanwijzingen van de minister duidelijk overschrijdt, zal de minister wel publiekelijk afstand kunnen nemen van diens handelen, met alle gevolgen van dien. De mate waarin de minister in een conflict tussen de Kamer en zijn staatssecretaris zal worden betrokken, zal in de praktijk veelal afhangen van de duidelijkheid van de taak van de staatssecretaris. Voorzover een staatssecretaris een duidelijk afgebakend beleidsterrein heeft, waar hij zich ook extern als enige mee bezig houdt, zal de eigen verantwoordelijkheid van die staatssecretaris meer worden benadrukt.

12.5 De verantwoordelijkheid voor de organisatie van het ministerie

Het debat over de parlementaire enquête bouwsubsidies laat zien dat ook bij een duidelijke taakomschrijving onduidelijkheid niet is uitgesloten. Minister-president Lubbers wees er daarbij op dat de minister als hoofd van het ministerie vooral de

[20] Wet van 25 januari 1951, Staatsblad 24.

[21] Zie hierover ook: H.A. Groeneveld, *De staatssecretaris in Nederland, 1948-1988*. Deventer, 1989, blz. 58 e.v.

[22] Bijl. Hand. II 1949-1950, 1472 nr. 5 (ontwerp van wet nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris, memorie van antwoord, 2 juni 1950).

[23] Bijl. Hand. I 1950-1951, 1472 nr. 55 (ontwerp van wet nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris, memorie van antwoord, 23 december 1950).

verantwoordelijkheid heeft voor het goed functioneren van het ministerie als zodanig en dat er voor de administratie en controle een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister en de staatssecretaris bestaat.[24] Het Kamerlid Schutte (GPV) concludeerde daarop dat de kritiek zich dan ook zou moeten richten op de verschillende ministers van VROM en niet alleen op de staatssecretarissen.[25] Hiervoor is al aangegeven dat er staatsrechtelijk voor de Kamer altijd de mogelijkheid bestaat om ook de minister in een aangelegenheid van de staatssecretaris te betrekken. Dat betekent niet dat de verantwoordelijkheid van een staatssecretaris beperkt is tot uitsluitend de verantwoordelijkheid voor het beleid dat hij primair behandelt en voor zijn eigen handelen. De minister heeft als hoofd van het ministerie een eigen, ruime verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het ministerie als zodanig. Het ambtelijk handelen op een terrein waarvoor de staatssecretaris primair verantwoordelijk is, zowel voor het beleid als voor de uitvoering, wordt echter primair toegerekend aan de staatssecretaris en niet aan de minister. Zou dat anders zijn, dan zou de staatssecretaris zich in zijn dagelijks functioneren slechts door tussenkomst van de minister ambtelijk kunnen laten ondersteunen. Voor zover dat ambtelijk handelen het primaire beleidsterrein van de staatssecretaris betreft, moet dat hem ook primair worden toegerekend. Alleen zo kan het instituut van staatssecretaris aan zijn doel beantwoorden om de politieke taak en de verantwoordelijkheid van de minister te verlichten.

Dit alles laat onverlet de primaire verantwoordelijkheid van de minister als hoofd van het ministerie om te zorgen voor een goede organisatie en een goed beheer van het ministerie. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de bevoegdheid tot het benoemen van ambtenaren. Die ligt uitsluitend bij de minister als hoofd van het ministerie.

12.6 Alleen bijzondere taken of ook een algemene verantwoordelijkheid?

Tijdens het debat naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwsubsidies stelde het Kamerlid Schutte de vraag of staatssecretarissen slechts een bepaald soort portefeuille zouden moeten hebben en in ieder geval niet primair met politiek zeer heikele zaken in hun takenpakket moeten worden belast. Deze vraag was vele jaren eerder, in 1958 in het Kamerdebat naar aanleiding van de Helmenaffaire, ook al aan de orde geweest. Oud had toen gesteld dat voor het 'grote beleid ' de minister alleen verantwoordelijk was.[26] In het debat over de bouwsubsidies dacht minister-president Lubbers daar genuanceerder over. Hij stelde dat het er bij de portefeuilleverdeling vooral om gaat dat de verdeling praktisch moet zijn. Indien zich gedurende een bepaalde periode iets belangrijks voordoet op een bepaald

[24] Hand. II 1987-1988, blz. 4241 (debat over de enquête bouwsubsidies, 26 mei 1988).
[25] Hand. II 1987-1988, blz. 4287 (debat over de enquête bouwsubsidies, 26 mei 1988).
[26] Hand. II 1957-1958, blz. 1048 (moties van orde van Ritmeester c.s. en Vermeer c.s., 7 mei 1958).

beleidsterrein dan kan het voordelen hebben dat daarvoor een aparte bewindspersoon – minister of staatssecretaris – als eerste aanspreekbaar is.

Hij voegde daaraan wel een waarschuwing toe: 'Vanwege mijn ervaring heb ik het gevoel dat het zeer riskant is portefeuilles aan staatssecretarissen te geven als zij voor de realisatie van hun taak erg afhankelijk zijn van andere departementen. Ik denk hierbij aan de coördinatie van de ministerraad. De staatssecretaris heeft een andere plaats in de ministerraad dan de minister.'[27] Een staatssecretaris is namelijk geen lid van de ministerraad en woont ook niet alle vergaderingen van de ministerraad bij. Hij is in principe slechts aanwezig bij de behandeling van agendapunten die zijn primaire beleidsverantwoordelijkheid betreffen. Lubbers vervolgt dan: 'Men moet zich goed realiseren dat de minister, meer dan de staatssecretaris, een dubbele taak heeft. De minister heeft zijn departement, maar neemt als lid van de (minister)raad ook uitdrukkelijk deel in de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het gehele kabinet.'

Voor een bepaald en afgebakend terrein kan het dus goed zijn om een staatssecretaris te benoemen, maar als het werk veel elementen bevat die controversieel kunnen liggen in het kabinet en waarvoor veel interdepartementaal overleg nodig is, dan kan het beter zijn dat een minister die taak op zich neemt. Minister-president Lubbers besluit dat er geen eenduidige conclusie is te trekken en dat van geval tot geval een afweging moet worden gemaakt. Dit is ook het beeld dat de praktijk te zien geeft.

De zwaarte van het takenpakket van een staatssecretaris was ook kort voordien uitgebreid in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Bij het debat over de invoering van een nieuw paspoort was door de Kamer veel kritiek geuit op het optreden van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Linden. Door zijn geestverwanten in de Kamer (CDA) werd daarop aan minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek (ook CDA) gevraagd om de primaire verantwoordelijkheid voor deze zaak over te nemen. De minister moest hiermee uiteindelijk instemmen, maar stelde zich ook vierkant achter de staatssecretaris op en wilde in de wens van de CDA-fractie niet een veroordeling van het optreden van de staatssecretaris zien. Hij stelde: 'dat het mogelijk moet zijn in moeilijke tijden of in moeilijke dossiers met wisselende verantwoordelijkheden, met wisselende betrokkenheid ook te werken'.[28] Als algemene conclusie kan worden genoteerd dat de taakverdeling tussen minister en staatssecretaris niet geschiedt op grond van de moeilijkheidsgraad van het onderwerp. Een rol speelt vaak of het een goed af te scheiden taak betreft. Indien een onderwerp plotseling veel meer politieke aandacht nodig heeft, kan het nuttig zijn dat ook de minister zich met een onderwerp bezighoudt dat primair door de staatssecretaris wordt behandeld. De politieke en staatsrechtelijke

[27] Hand. II 1987-1988, blz. 4242 (debat over parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies, 26 mei 1988). Er is overigens voor de coördinatie van het Europese beleid traditioneel een afwijkende situatie. Deze is sinds lang belegd bij de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

[28] Hand. II 1987-1988, blz. 3835 (debat over het nieuwe paspoort, 28 april 1988).

realiteit zal in zo'n geval wel met zich mee brengen dat de bemoeienis van de minister dan voorop komt te staan.

12.7 Vernieuwing, maar het verschil blijft

Het verschil tussen minister en staatssecretaris ligt vooral op het punt van de algemene beleidsvorming. Als lid van de ministerraad hebben de ministers daarin een eigen taak, terwijl staatssecretarissen zich niet voortdurend met het algemeen regeringsbeleid plegen bezig te houden. Indien zich een politieke crisissituatie voordoet, is de praktijk vaak dat de ministerraad zonder staatssecretarissen bijeenkomt. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is uitdrukkelijk overwogen dat het artikel over de staatssecretaris (art. 46 Grondwet) 'voldoende ruimte laat voor de ontwikkeling van het ambt.'[29] Welke richting die ontwikkeling zou ingaan, was toen onzeker en er bestonden ook heel verschillende gedachten over. Wel werd duidelijk vastgesteld dat de grenzen liggen in het feit dat de staatssecretaris altijd afhankelijk is van de aanwijzingen van 'zijn' minister. Daar ligt ook zowel de ruimte als de beperking. Formeel kan de staatssecretaris zowel op het ministerie als daarbuiten de minister in vergaande mate vervangen, mits die aanwijzingen dat toelaten.

De vraag naar de positie van de staatssecretaris in de ministerraad ligt gecompliceerder. Bij de algehele grondwetsherziening werd geoordeeld dat binnen de nieuwe bepaling een vorm van vervanging mogelijk zou moeten zijn, maar ook dat het lidmaatschap van de ministerraad zelf voor staatssecretarissen is uitgesloten.[30] Het zijn immers de ministers die tezamen de ministerraad vormen (art. 45, eerste lid, Grondwet).

Meer ruimte

Bij het aantreden van het kabinet Kok II in 1998 is een aantal wijzigingen ingevoerd dat enige verandering heeft gebracht in de positie van staatssecretarissen. Bij die gelegenheid is vastgelegd[31] dat een staatssecretaris de vergadering van de ministerraad kan bijwonen indien de betrokken minister is verhinderd. Stemrecht komt hem niet toe, omdat hij geen lid is van de ministerraad (art. 45, eerste lid, Grondwet). Bij die gelegenheid is ook afgesproken dat de staatssecretaris meer stukken zou kunnen afdoen en vaker op het gehele terrein van het ministerie in de Kamer zou kunnen optreden bij afwezigheid van de minister. Deze praktische

[29] Hand. II 1980-1981, blz. 2633 (debat 28 januari 1981, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 328).

[30] Hand. II 1980-1981, blz. 2633 (debat 28 januari 1981, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 328).

[31] Koninklijk besluit vervanging van ministers 1998. Sindsdien ook in de daaropvolgende vervanging-KB's gehandhaafd.

afspraken vinden hun redengeving in de grotere betrokkenheid bij en kennis die de staatssecretaris zal hebben van het beleidsterrein van zijn ministerie ten opzichte van de minister ad interim. Een principiële wijziging is het evenwel niet. De hele regeling past binnen het grondwettelijk kader dat een staatssecretaris optreedt met inachtneming van de aanwijzingen van de minister.

Geen lid van de ministerraad

Hiermee is art. 46 Grondwet maximaal toegepast. De opvatting van minister van Binnenlandse Zaken Wiegel in het debat over de algehele grondwetsherziening 1983, dat de Grondwet de mogelijkheid zou openlaten dat een staatssecretaris die als vervanger van zijn minister in de ministerraad optreedt ook stemrecht zou hebben, moet worden verworpen.[32] De ministers vormen tezamen de ministerraad (art. 45, eerste lid, Grondwet), en beraadslagen en besluiten over het algemeen regeringsbeleid (art. 45, derde lid, Grondwet). Het beraadslagen, dat wil zeggen het uitwisselen en wegen van verschillende aspecten voordat een besluit wordt genomen, is een wezenlijk onderdeel van het besluitvormingsproces in de ministerraad.

Een staatssecretaris treedt op met inachtneming van de aanwijzingen van zijn minister (art. 46, tweede lid, Grondwet). In die gebonden situatie zal hij nooit volwaardig kunnen deelnemen aan de beraadslagingen van de ministerraad en de daarop te baseren besluitvorming. Dit komt nog sterker naar voren wanneer het uiteindelijk op stemming aankomt.[33] Ook politiek lijkt het niet denkbaar dat staatssecretarissen in bepaalde gevallen stemrecht in de ministerraad krijgen. Minister en staatssecretaris zijn niet altijd van dezelfde politieke kleur en toevallige vervanging zou de stemverhouding in de ministerraad kunnen veranderen. Dat zou een ontkenning zijn van het principieel politieke karakter van de ministerraad en zou het stelsel van coalitiekabinetten geweld aandoen.

12.8 Conclusie: de staatssecretaris, een hybride positie

De staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris is in meerdere opzichten hybride te noemen.

Extern, ten opzichte van de Kamer draagt de staatssecretaris de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Ook de vertrouwensregel is in volle omvang op de staatssecretaris van toepassing. Tegelijkertijd draagt de staatssecretaris zijn verantwoordelijkheid 'met inachtneming van' de aanwijzingen van zijn minister.

[32] Hand. II 1980-1981, blz. 2797 (debat 3 februari 1981, minister van Binnenlandse Zaken Wiegel; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 351). Minister Wiegel voegde daaraan wel toe dat de minister ad interim geen stemrecht heeft, omdat ministers stemmen als lid van de ministerraad. Daarmee gaf hij zelf al aan dat zijn constatering eigenlijk niet juist kan zijn. Er kan hier daarom geen sprake zijn van echt vervangen.

[33] Overigens wordt er in de ministerraad slechts bij zeer hoge uitzondering gestemd over besluiten.

Intern, in de verhouding tussen de minister en de staatssecretaris is er in staatsrechtelijke zin sprake van ondergeschiktheid. Daardoor kan het optreden van de staatssecretaris in feite beperkter of anders zijn dan hijzelf zou hebben gewild. Dit is het gevolg van de keuze om de positie van de staatssecretaris vorm te geven binnen het verantwoordelijkheidsterrein van de minister.

Naar andere ministers en ministeries werkt deze situatie door. De staatssecretaris kan politiek overleg voeren met andere ministers en staatssecretarissen, maar bij gebrek aan overeenstemming is er daarna nog de mogelijkheid van ministerieel overleg. Dat de staatssecretaris geen lid van de ministerraad is, bepaalt zijn positie eveneens. Hij heeft geen stemrecht in de ministerraad. Dat er in de praktijk in de ministerraad zelden in formele zin wordt gestemd, doet hieraan niet af.

Het onderscheid tussen ministers en staatssecretarissen is in de praktijk wel degelijk reëel. Dat ministers medeverantwoordelijkheid dragen voor het algemeen regeringsbeleid versterkt dat nog. Vanuit dat gezichtspunt kan het voorkomen dat een minister zich ook in persoon gaat bezighouden met een onderwerp dat primair door de staatssecretaris wordt behandeld, bijvoorbeeld wanneer dat onderwerp een groter politiek gewicht krijgt.

Op het ministerie is de staatssecretaris deel van de politieke leiding. In de praktijk betekent dat dat een deel van het ambtelijk apparaat voor of mede voor de staatssecretaris werkt. Ook het budget dat betrekking heeft op het takenpakket van de staatssecretaris wordt feitelijk door hem beheerd. De minister is hoofd van het ministerie. De minister is als zodanig het bevoegd gezag over het gehele ambtelijk apparaat en verantwoordelijk voor de gehele begroting en de algehele organisatie van het ministerie.

Het doel bij de invoering van het ambt van staatssecretaris was om tot een verlichting van het takenpakket van de minister te komen, inclusief de politieke kant daarvan. Dat doel lijkt bereikt. Staatssecretarissen zijn verantwoordelijk voor, soms forse, beleidsterreinen en dragen ook in de politieke praktijk de verantwoordelijkheid daarvoor. De vertrouwensregel wordt ook direct op hen toegepast.

Dat de minister 'onverminderd' verantwoordelijk blijft, leidt slechts in enkele gevallen van politiek zware aard ertoe dat ook de minister in de Kamer verschijnt, zoals minister Staf in 1958 en minister Van den Broek in 1988. Dit is in lijn met het beoogde stelsel. De staatssecretaris is verantwoordelijk 'onverminderd' de verantwoordelijkheid van de minister. Dat betekent evenwel niet dat de politieke beoordeling van hun handelen ook hetzelfde is.

Ambtenaren en het ambtelijk apparaat

De ambtenaar is een dankbaar onderwerp voor grappen en schrikbeelden. De discussie over zijn vermeende invloed is al oud. Crince Le Roy typeerde in zijn oratie de ambtenaar als de vierde macht.[1] Door de parlementaire enquêtes en onderzoeken in de jaren tachtig en negentig werd de ambtenaar voor een groot publiek rechtstreeks zichtbaar. De ambtenaar kwam achter de rug van de verantwoordelijke minister vandaan en verscheen bij iedereen thuis, direct op de televisie. Uit deze onderzoeken bleek ook dat die ambtenaren soms inderdaad een daadwerkelijke invloed hadden, niet alleen bij de uitvoering van beleid, maar ook op de totstandkoming van het beleid. Wat iedereen al vermoedde, kon nu duidelijk en soms als een echt hoor- en kijkspel in de huiskamer worden gevolgd. Niet minder heeft de televisieserie *Yes Minister* het beeld over de ambtenaar meebepaald. Wat hiervan te denken en hoe hiertegen aan te kijken vanuit het staatsrechtelijk perspectief?

13.1 De ambtenaar als instrument

'De personen, waarvan de staatsorganen zich bedienen voor de uitoefening van hun taak, plegen te worden aangeduid als ambtenaren.' Zo definieerde het Handboek van het Nederlandse staatsrecht[2] kernachtig en zonder omhalen het onderwerp dat in dit hoofdstuk centraal staat. De ambtenaar is de uitvoerder van de wil van de minister, omdat deze nu eenmaal niet alles zelf kan doen. De minister heeft volgens art. 44, eerste lid, Grondwet de leiding over het ministerie. Hij is

[1] R. Crince Le Roy, *De vierde macht.* Baarn, 1971. Witteveen wijst er terecht op dat het begrip vierde macht een politicologische en niet een staatsrechtelijke categorie is: W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*. Zwolle, 1991 (oratie Katholieke Universiteit Brabant), blz. 57. Voor algemene literatuur over het onderwerp dat in dit hoofdstuk wordt behandeld zie onder meer: C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003; J.Th.J. van den Berg, 'Ministeriële verantwoordelijkheid: 'De zweepslag voor de ambtelijke dienst', *Socialisme en democratie*, 1999 nr. 4, blz. 119-131; L.F.M. Verhey, *De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle.* Deventer, 2001 (oratie Universiteit Maastricht).

[2] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door A.M. Donner, 9e druk. Zwolle, 1972, blz. 340. In latere drukken is deze pregnante zinsnede helaas niet meer opgenomen.

dus degene die tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk is voor alles wat er op het ministerie gebeurt.

Waarom dan al die aandacht voor het ambtelijk handelen en voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor dat handelen? Naast de al genoemde reden van de grotere zichtbaarheid van het ambtelijk doen en laten, wordt vaak gewezen op de omvang van het ambtelijk apparaat.[3] Dit spreekt direct tot de verbeelding. Het is toch onmogelijk dat de minister de soms vele duizenden ambtenaren persoonlijk kent, laat staan persoonlijk rechtstreeks kan aansturen. Direct en persoonlijk toezicht van de minister is op vele terreinen onmogelijk. Beslissingen moeten worden gemandateerd. Vele en soms ook belangrijke beslissingen worden genomen zonder dat de minister er zelfs weet van heeft.[4]

Toch blijft de minister daarvoor in staatsrechtelijke zin verantwoordelijk. De vraag is daarom gerechtvaardigd: is dat wel reëel? Is hier niet veeleer sprake van een theoretische constructie die de werkelijkheid geweld aandoet? En: is dit een verantwoordelijkheid die eigenlijk niet te dragen is? Sommigen spreken in dit verband zelfs over een fictieve ministeriële verantwoordelijkheid.[5] Deze vragen raken de kern van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en moeten daarom nader op hun houdbaarheid worden bekeken.

13.2 Geen fictie, maar volledige verantwoordelijkheid[6]

Een duidelijk antwoord op deze punten is op zijn plaats: de vaak gebruikte kwalificatie van de ministeriële verantwoordelijkheid als een fictie is niet alleen fout, maar moet ook om een andere reden worden verworpen. Er wordt daarmee namelijk ten onrechte de indruk gewekt dat er sprake zou zijn van een onmogelijke

[3] Zie o.a. A. Kleijn, 'Het scharnier knarst maar het werkt', in: *NRC-Handelsblad*, 9 januari 1988 en M. Scheltema, 'Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?' *Nederlands Juristenblad*, 2000, nr. 38, blz. 1861-1867.

[4] Dit houdt verband met de zeer sterk toegenomen omvang van het overheidsapparaat sinds de negentiende eeuw en de daardoor veranderde omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid (zie bijvoorbeeld: L.F.M. Verhey, *De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle.* Deventer, 2001 (oratie Universiteit Maastricht), blz. 8). Dit lijkt op het eerste oog een aantrekkelijk argument. Toch is het zeer de vraag of dit verband mag worden gelegd. Het directe, persoonlijke zicht op het gehele doen en laten van een organisatie is immers ook al beperkt bij een organisatie van geringe omvang zoals dat het geval was in de negentiende eeuw. Dit gold te meer in een tijd met beperkte en langzame communicatiemogelijkheden. Het verschil moet vooral worden gezocht in de verdergaande inhoudelijke invulling die in de loop van de tijd aan de ministeriële verantwoordelijkheid is gegeven. In het bijzonder betreft dat de toegenomen aandacht voor de uitvoering van het beleid. Zie hierover o.a. E. van Thijn, *Politiek en bureaucratie. Baas boven baas.* Amsterdam, 1997, blz. 11-17.

[5] Zie bij wijze van voorbeeld: Hand. II 1980-1981, blz. 2446-2448 (debat 21 januari 1981; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 288-290).

[6] In hoofdstuk 5 is in algemene termen ingegaan op de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid als fictie. Omdat deze discussie zich veelal toespitst op de situatie dat de minister wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor het optreden van ambtenaren, wordt in dit hoofdstuk verder op dit onderwerp ingegaan.

en dus niet altijd serieus te nemen situatie. Het excuus is dan al ingebakken: een minister moet natuurlijk wel zijn best doen, maar als het niet helemaal goed gaat, dan is hem dat niet aan te rekenen, want het was toch immers een onmogelijke – namelijk een fictieve – situatie. Op dergelijke noties mag het staatsrecht niet zijn gebaseerd.

Ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook geen fictie, evenmin als andere vormen van verantwoordelijkheid op bestuursniveau dat zijn. Ministeriële verantwoordelijkheid is een ordeningsprincipe.[7] Hier is een basisbeginsel van de organisatiekunde aan de orde. Dat geldt voor het bedrijfsleven en de overheid op dezelfde wijze. In elke organisatie worden beslissingen gemandateerd naar een lager niveau. Dat doet echter niet af aan de verantwoordelijkheid van de bestuurder. Hij is en blijft aanspreekbaar en verantwoordelijk. Dat kan ook niet anders. De verantwoordelijkheid op een lager niveau leggen biedt namelijk evenmin een oplossing. Welk niveau zou dat moeten zijn? De secretaris-generaal? Voor hem is het apparaat net zo groot als voor de minister. Moet ook hij zich vervolgens achter dezelfde fictie verschuilen? Wie moet dan aanspreekbaar worden? De directeur-generaal, de directeur? Of degenen die de uiteindelijke individuele beslissing nemen? Dan wordt iedereen verantwoordelijk en is er uiteindelijk niemand meer verantwoordelijk. Of zoals de Raad van State het formuleerde: 'Daarmee zou uiteindelijk slechts een nieuw soort ambtenaren zijn gecreëerd, waardoor de aanspreekbaarheid van de regering eerder meer dan minder gecompliceerd wordt.'[8]

In ieder geval levert dat geen stelsel op dat voor de volksvertegenwoordiging nog te controleren is. Juist om dit soort onhanteerbare situaties van afschuiven en doorschuiven te voorkomen, is de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de organisatie centraal bij het bestuur belegd.

Het gebruik van de terminologie 'fictieve ministeriële verantwoordelijkheid' lijkt vooral voort te komen uit de breed verbreide neiging om (te) snel naar een oordeel en tevens een veroordeling van de minister over te gaan. Het geven van inzicht in wat er is gebeurd en het geven van uitleg over de reden waarom iets is gebeurd, is een fase die te vaak wordt overgeslagen. Te vaak wordt te vroeg een oordeel uitgesproken in een vorm die al een veroordeling inhoudt. Wanneer de vertrouwensvraag te vroeg wordt gesteld, gaat dat ten koste van het afleggen van goede verantwoording. Simons, de regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening formuleerde het heel pregnant aldus: 'Die ruime verantwoordingsplicht van de minister is slechts praktisch te vervullen indien boven zijn hoofd niet steeds zweeft het Damocleszwaard van de sanctie, het heengezonden worden door het parlement, omdat het politieke vertrouwen in hem zou zijn geschonden.'[9]

[7] J.L.W. Broeksteeg, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 94.

[8] Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII A (advies Raad van State, begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 september 1999).

[9] D. Simons, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële verantwoording', in: *Liberaal Reveil*, 1979, nr. 3, blz. 37-39.

De betekenis van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid

Het probleem in deze discussie zit in de betekenis die aan het begrip ministeriële verantwoordelijkheid wordt toegedicht. Verantwoordelijkheid is een abstract begrip dat nadere invulling moet krijgen. Wat betekent het om in staatsrechtelijke zin verantwoordelijk te zijn voor iemand die ambtelijk ondergeschikt is? Verantwoordelijk zijn voor een ambtenaar betekent in dit verband verantwoordelijk zijn voor het gedrag van de ambtenaar in de uitoefening van zijn functie, in al zijn doen en nalaten. Die functie is het ondersteunen van de minister in diens ministeriële verantwoordelijkheid. Let wel, het gaat bij de ministeriële verantwoordelijkheid altijd om de *staatsrechtelijke* verantwoordelijkheid *van de minister aan de Staten-Generaal*. Aan de betrokken ambtenaar wordt daarmee niet zijn eigen verantwoordelijkheid ontnomen. Die eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar is in de relatie van de minister met de volksvertegenwoordiging echter niet aan de orde.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en nalaten van een ambtenaar betekent niet dat de minister een bepaald gedrag van de ambtenaar overneemt. De ambtenaar is niet onschendbaar. De minister heeft ook niet elk gedrag van de ambtenaar in de uitoefening van zijn functie volledig voor zijn rekening te nemen.[10] De minister kan het gedrag van de ambtenaar onder omstandigheden ook desavoueren.[11] Hij blijft daarbij natuurlijk wel politiek verantwoordelijk, dat wil zeggen aanspreekbaar op het gebeurde. Verantwoordelijk zijn betekent ook hier het afleggen van verantwoording over wat er is gebeurd, het zonodig nemen van maatregelen en het dragen van de gevolgen van het gebeurde.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en nalaten van een ambtenaar heeft niet tot gevolg dat de minister alle beslissingen die in zijn naam of onder zijn verantwoordelijkheid worden genomen eerst moet goedkeuren – dat zou in de praktijk ook niet mogelijk zijn – en evenmin dat hij ze allemaal moet kennen – dat zou evenmin mogelijk zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat de minister het genomen besluit voor zijn verantwoording moet kunnen nemen. Dat betekent dat de beslissingen op ambtelijk niveau zodanig moeten worden genomen dat de minister het genomen besluit kan verantwoorden. Dat gegeven stelt onder meer eisen aan de organisatievorm en aan de informatiestromen en de voorschriften binnen het ministerie.

[10] Hier zit het onderscheid met de verantwoordelijkheid voor de onschendbare Koning voor wie de minister ongeacht de gedraging de volledige verantwoordelijkheid op zich moet nemen. Deze – grondwettelijk geregelde – onschendbaarheid komt in ons staatsrecht echter alleen ten aanzien van de Koning voor (zie hierover verder hoofdstuk 8).

[11] Hand. II 1980-1981, blz. 2618 (debat 28 januari 1981, minister-president Van Agt; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 307).

13.3 Waarom dit stelsel van staatsrechtelijke verantwoordelijkheid?

De taken van de overheid zijn te talrijk en te groot om ze door enkele honderden personen te laten uitvoeren. Hoe men ook over de omvang van het takenpakket van de overheid denkt, er zijn tegenwoordig meerdere duizenden, zelfs tienduizenden ambtenaren nodig om de overheidsactiviteiten draaiend te houden.

> *Waar velen verantwoordelijk zijn, is uiteindelijk niemand meer verantwoordelijk*[12]

Het is duidelijk dat het ondoenlijk is om al degenen die in vaste dienst van de rijksoverheid zijn individueel publieke verantwoording te laten afleggen. Het is ook ongewenst. Gespreide verantwoordelijkheid, zeker wanneer het over zeer velen gaat, leidt al snel tot diffuse verantwoordelijkheden. Zoals hiervoor is aangegeven geldt: waar velen verantwoordelijk zijn, is uiteindelijk niemand meer verantwoordelijk.

Daarom moet het handelen van vele actoren worden verenigd met een stelsel waarin goede sturing, verantwoording en controle mogelijk is. Dit is in het staatsrecht opgelost door de politieke bestuurders, de ministers als instituut, verantwoordelijk te stellen. Die verantwoordelijkheid geldt dan het geheel van de organisatie van de rijksoverheid. De minister staat aan het hoofd van de organisatie, het ministerie.[13] De ambtenaren zijn aan hem verantwoording schuldig, zoals in elke hiërarchische organisatie. Op zijn beurt is de minister verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging.

Twee verschillende verantwoordelijkheden

Hiervoor is al aangegeven dat de ministeriële verantwoordelijkheid een abstract begrip is dat nadere invulling moet krijgen. Het gaat hier bovendien om twee verschillende soorten verantwoordelijkheid. Dit vertroebelt de discussie soms. De verantwoordelijkheid van de ambtenaar is een werknemersverantwoordelijkheid die hij heeft ten opzichte van zijn werkgever, de minister.[14] Op die verantwoordelijkheid wordt hierna nader ingegaan. De verantwoordelijkheid van de minister is tweeledig. Enerzijds heeft hij een werkgeversverantwoordelijkheid, anderzijds een staatsrechtelijke verantwoordelijkheid. Bij de staatsrechtelijke verantwoorde-

[12] Dit is 'het probleem van de vele handen' waarop de analyse van Bovens zich richt: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990.

[13] Art 44, eerste lid, Grondwet: '*Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.*'

[14] Ondanks het feit dat de ambtenaar wordt 'aangesteld' en er dus sprake is van een eenzijdige rechtsverhouding, gaat het ambtenarenrecht in zijn algemeenheid wel uit van een werkgever-werknemer relatie; zie bijvoorbeeld art. 125ter Ambtenarenwet: *Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.*

lijkheid staat het verschaffen van informatie en inzicht centraal, alsmede zicht op herstel en verbetering. Inzet en resultaat van hetgeen onder zijn verantwoordelijkheid is gebeurd, zijn daarbij het onderwerp van de verantwoording.

13.4 Hoe invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van de minister?

Een belangrijke taak van de minister is een goed functionerend overheidsapparaat. Daartoe moet de grens van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren ruim worden getrokken. Het gaat hier immers in essentie om het functioneren van de minister zelf. Indien de minister niet meer staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor zijn eigen handen en voeten, hoe kan hij dan nog een volwaardige gesprekspartner zijn in het proces van bestuur en beleid? Bij het debat over de visquoteringsregelingen zei minister-president Lubbers het als volgt: 'De minister draagt de politieke verantwoordelijkheid voor wat zijn ambtenaren doen, dat staat er kort, bondig en ongeclausuleerd.(…) Mijn uitgangspunt is dat men met die lijn niet moet sjacheren.'[15]

Tegelijkertijd mogen hierbij de maatstaven van de redelijkheid niet uit het oog worden verloren. Van een politiek bestuurder kan niet in alle gevallen worden verlangd dat hij zelf over de deskundigheid beschikt om het dagelijks management van een gecompliceerde professionele organisatie te voeren. Er mag echter wel worden verlangd dat hij als politiek bestuurder ook kan besturen in de zin dat hij de goede sturingsaanwijzingen geeft, die het voor het ministerie mogelijk maken om te kunnen functioneren zoals van een goede overheidsorganisatie mag worden verwacht. Juist daarom is ook hier de goede volgorde in het verantwoordingsproces van belang.

Minister-president Den Uyl noemde bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet openbaarheid van bestuur (WOB)[16] een drietal criteria, waarop een minister in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren beoordeeld zou moeten worden, namelijk:

- De minister moet zijn ambtenaren in grote lijnen duidelijk maken wat zijn beleid is.
- De minister moet van tijd tot tijd nagaan of zijn ambtenaren die lijn wel volgen.
- De minister moet geschikte maatregelen nemen als ambtenaren dat beleid doorkruisen of zich op een andere manier gedragen dan door aanwijzingen is aangegeven.

Dit zijn grondbeginselen van de organisatiekunde. Bij die punten blijft het echter niet. Een minister die daaraan heeft voldaan, kan heel goed toch in conflict komen

[15] Hand. II 1986-1987, blz. 4661 (minister-president Lubbers, debat over het rapport over de visquoteringsregelingen, 25 juni 1987).

[16] Hand. II 1976-1977, blz. 3032 (behandeling ontwerp van Wet openbaarheid van bestuur, 8 februari 1977).

met de Staten-Generaal over de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan zijn verantwoordelijkheid. De aard van de mandatering, de frequentie van rapporteren, het (politieke) belang van een onderwerp, de vraag of de minister zo'n belangrijke taak toch niet volledig onder de eigen, directe controle had moeten houden et cetera, zijn andere punten die bij de ministeriële verantwoordelijkheid een rol kunnen spelen.

Bij de beoordeling van het vertrouwen dat nodig is om politiek te kunnen functioneren, spelen de genoemde vragen een rol. Is de minister voldoende duidelijk geweest, heeft hij voldoende het gewicht van de zaak onderkend, heeft hij voldoende gecontroleerd en gecorrigeerd? Tot slot is er ook nog de vraag welk beleid de minister zich voorneemt in het vervolg te gaan voeren. Bij de vertrouwensvraag en de politieke eindbeoordeling kan het oordeel over al deze elementen een rol spelen.

Een ruime, maar niet onbegrensde verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren is ruim, maar niet onbegrensd. Allereerst is die verantwoordelijkheid in beginsel beperkt tot datgene wat door de ambtenaar in functie is gedaan of nagelaten. Waar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren liggen, wordt later in dit hoofdstuk behandeld.

Ook datgene wat in de uitoefening van de functie gebeurt, valt niet altijd onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Een misdrijf dat wordt begaan in diensttijd, maar dat geen relatie heeft met het werk, valt er in beginsel buiten, tenzij er natuurlijk sprake is van medeweten of medeplegen door de organisatie of de minister. De buitenwereld moet er in het algemeen op kunnen vertrouwen dat een gedraging van een ambtenaar een gedraging namens de overheid is. De rechtszekerheid vereist dit. Gedragingen die evident niet als overheidshandelen kunnen worden aangemerkt, komen echter niet voor rekening van de minister. Over de omstandigheden van het geval en eventuele maatregelen kan de minister natuurlijk wel door de Kamer ter verantwoording worden geroepen.

Beperkte verantwoordelijkheid vanwege de aard van de overheidstaak

De aard van een overheidstaak kan van invloed zijn op de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid invulling krijgt. Bij wijze van voorbeeld wordt hier ingegaan op het rapport van het RIOD[17] over 'enkele gedragingen van mr. W. Aantjes, gedurende de periode van de Duitse bezetting 1940-1945.'[18] De commotie

[17] Nu: Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, NIOD.

[18] Bijl. Hand. II 1978-1979, 15 364, nr. 4 (enkele gedragingen van mr. Willem Aantjes gedurende de periode van de Duitse bezetting, 1940-1945; nota naar aanleiding van het verslag, 14 november 1978).

rond dit rapport deed ook de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid rijzen.

Het RIOD viel destijds onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en had tot taak het instellen van wetenschappelijk onderzoek naar de geschiedenis van het Koninkrijk der Nederlanden gedurende de Tweede Wereldoorlog. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het RIOD betekende dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) tot taak had het onderzoek en publicaties van het instituut mogelijk te maken, alsmede voorzieningen te treffen ter waarborging van het wetenschappelijk niveau. De inhoud van het onderzoek en de eventuele conclusies vielen echter niet daaronder. Bovendien was het RIOD gerechtigd om ook zonder bijzondere opdracht onderzoek te doen in de aan het instituut ter beschikking staande archieven.

Een andere invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het RIOD zou zich niet verdragen met de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek en zou in feite een vorm van censuur kunnen inhouden. In casu werd de ministeriële verantwoordelijkheid zodanig ingevuld dat de regering – terecht – de publicatie niet had tegengehouden. Een soortgelijke vraag over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het RIOD zou zich hebben kunnen voordoen bij de concept-tekst van deel 12 van dr. L. de Jongs grote werk.[19] Die tekst, waarin het Nederlandse militaire optreden in voormalig Nederlands-Indië in de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd beschreven, kwam vroegtijdig in de openbaarheid en leidde tot veel commotie en tot verzoeken aan de minister van O&W om in te grijpen en de publicatie in deze vorm te verhinderen.[20] Aangezien hierover in de Staten-Generaal niet is gesproken en er evenmin schriftelijk vragen zijn gesteld, is de ministeriële verantwoordelijkheid op dit punt niet aan de orde gekomen.

13.5 De organisatie van de overheid

In de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren lopen de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de Staten-Generaal en de wijze waarop wordt omgegaan met de organisatorische verantwoordelijkheden binnen de overheid, nogal eens door elkaar. De ministeriële verantwoordelijkheid is een staatsrechtelijke verantwoordelijkheid. Uit die verantwoordelijkheid kan geen eenduidig organisatiemodel voor het overheidsbestuur worden afgeleid.

De minister is grotendeels vrij in de wijze waarop hij zijn verantwoordelijkheid voor de organisatie vormgeeft. Die vormgeving is vooral een kwestie van organisatiekunde. Wel moet de overheidsorganisatie onvermijdelijk top-down worden

[19] L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*. Deel 12, tweede helft, Epiloog. 's-Gravenhage, 1988.

[20] Zie hierover: L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*. Deel 14, tweede helft, Reacties. 's-Gravenhage, 1991, blz. 969-1006.

vormgegeven. De overheidsorganisatie is niet alleen een productieorganisatie van beleid en uitvoering, maar is tegelijkertijd een verantwoordingsorganisatie. Het gebruik van publieke middelen zoals belastinggeld en van publieke bevoegdheden die soms diep in de samenleving kunnen ingrijpen, moet te allen tijde kunnen worden verantwoord. De verantwoording van het omgaan met publieke macht en middelen is voor de overheidsorganisatie daarom niet een bijzaak of een interne aangelegenheid. Het is een expliciet en essentieel onderdeel van de structuur van de overheidsorganisatie zoals deze in de parlementaire democratie vorm heeft gekregen. Deze staatsrechtelijke component is daarmee medebepalend voor de wijze waarop de overheidsorganisatie moet worden ingericht. Dat betekent bijvoorbeeld dat de minister niet een taak waarvoor hij directe verantwoordelijkheid draagt, op een zodanige manier organisatorisch mag vormgeven dat hij daarop geen invloed meer heeft en daarmee zijn verantwoordelijkheid niet meer kan waarmaken.

Deze staatsrechtelijke context blijft in veel discussies over de organisatie van de overheid onderbelicht, of wordt geheel vergeten. Deze context is tevens een belangrijke reden waarom goedwerkende modellen uit de marktsector die worden toegepast op de overheid in de praktijk veel minder effectief zijn. Bij de overheid telt immers niet alleen het product of resultaat, maar gaat ook veel aandacht uit naar de wijze waarop dat tot stand wordt gebracht.

De minister wordt binnen het staatsrechtelijke kader vrijgelaten bij de invulling van de overheidsorganisatie. Dat betekent dat de Kamer slechts een marginale toetsing toekomt bij de beoordeling van de wijze waarop hij het ministerie heeft ingericht. Het pleidooi van Scheltema en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor een stelsel van kwaliteitszorg kan daarbij nuttige diensten bewijzen.[21] Scheltema signaleert terecht dat het kwaliteitsoordeel over een organisatie niet op incidenten moet zijn gebaseerd. Deze benadering past bij een goede invulling van de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. De zorg van de minister moet immers gericht zijn op het bereiken en behouden van een organisatie, met inbegrip van cultuur en competenties, die de overheidstaken onder zijn aansturing optimaal inhoud geeft zodat hij zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid ten volle waar kan maken.

13.6 Ambtelijke diensten en agentschappen

Uit het voorgaande volgt als vanzelf dat ook een samenstel van ambtenaren, een ambtelijke dienst, onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Het maakt daarbij niet uit of deze dienst in een wet wordt genoemd. Evenmin maakt het uit

[21] M. Scheltema, Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie? *Nederlands Juristenblad*, 28 oktober 2000, blz. 1861-1867, met reactie van A.W.Heringa en naschrift van Scheltema, in: *NJB*, 8 december 2000, blz. 2129-2131; WRR-rapport nr. 56, *Het borgen van publiek belang*. Den Haag, 2000.

of een ambtenaar of een dienst op grond van de wet beslissingen mag nemen, dat wil zeggen dat bepaalde bevoegdheden aan ambtenaren zijn geattribueerd (bijvoorbeeld de belastinginspecteur). Dergelijke bepalingen zijn bestuursrechtelijke bepalingen en dienen ertoe dat de betrokken ambtenaren rechtstreeks extern kunnen optreden zonder dat steeds hun bevoegdheid apart behoeft te worden aangetoond.[22] Deze staat immers in de wet. De hiërarchische verhouding tot de minister wordt daardoor niet aangetast,[23] inclusief de bevoegdheid van de minister om individuele aanwijzingen te geven.[24]

De organisatie van de overheid laat verschillende vormen zien. Zoals aangegeven is de invloed daarvan op de ministeriële verantwoordelijkheid vaak beperkt. Zo bestaat er bij veel ministeries het zogenaamde managementcontract. Dit kan een nuttig sturingsinstrument zijn, verandering in de ministeriële verantwoordelijkheid brengt het echter niet.[25] Hetzelfde geldt voor agentschappen. Deze methode om een organisatieonderdeel een zichtbare en aparte positie binnen het ministerie te geven, alsmede een bijzonder financieel regime, doet evenmin af aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De Tweede Kamer heeft wel bedongen dat de instelling van een agentschap ook aan de Kamer moet worden gemeld. Dit kan gezien worden als een invulling van de algemene bevoegdheid van de Kamer om enig zicht te hebben op de wijze waarop een minister met zijn eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting van zijn ministerie omgaat. Staatsrechtelijk nodig is dit echter niet en het verandert zoals gezegd de ministeriële verantwoordelijkheid niet.

CASUS

Het openbaar ministerie[26]

De taak van het openbaar ministerie is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daartoe heeft het openbaar ministerie het vervolgingsmonopolie.

[22] Voorts kunnen door een wettelijke regeling professionele eisen aan de beslissende ambtenaren worden gesteld.

[23] R.K. Visser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan de Rijn, 2006, blz. 54.

[24] In 1985 ontstond er discussie over de persoonlijke bemoeienis van staatssecretaris van Financiën Koning met de belastingaangifte van o.a. de journalist Wibo van der Linde. Zie hierover o.a.: H.A. Groeneveld, *De staatssecretaris in Nederland, 1948-1988*. Deventer, 1989, blz. 403-404.

[25] E.M.H. Hirsch Ballin, 'Ministeriële verantwoordelijkheid, verzelfstandiging en sturing', in: *Het managen van verandering door verzelfstandiging*. Den Haag, 1993, blz. 53-54; *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid* (rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer ('Commissie Scheltema')), 1 juni 1993, blz. 47-50.

[26] Zie voor een uitgebreide studie over de historische ontwikkeling van de relatie tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie: M.E. Verburg, *De minister de baas. Minister van Justitie en openbaar ministerie.* Den Haag, 2004.

Nederland kent in dat verband het opportuniteitsbeginsel: het openbaar ministerie kan vervolging achterwege laten op gronden aan het algemeen belang ontleend (art. 167 Sv.).

Wat is in dit verband de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van de minister van Justitie? Hierover hebben zich velen in de loop van de tijd uitgesproken. Van der Lee noemt het openbaar ministerie 'een van de meest dubbelzinnige instellingen van de centrale overheid.'[27] Een omslag in de discussie doet zich voor wanneer in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw het aantal strafzaken zodanig toeneemt dat prioriteitstelling bij de vervolging noodzakelijk wordt. Voor die prioriteitstelling wordt het opportuniteitsbeginsel benut. Daarmee wordt het opportuniteitsbeginsel op grotere schaal beleidsmatig ingezet en wordt de vraag naar de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van de minister van Justitie van nog meer belang. Daarbij doet zich natuurlijk ook de vraag voor naar de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het handelen van het openbaar ministerie. Circulaires en richtlijnen bepalen tegenwoordig het kader voor het vervolgingsbeleid. De vraag of de minister van Justitie verantwoordelijk is voor het openbaar ministerie kan zowel met de oude Wet op de rechterlijke organisatie, als met de nieuwe Wet van 1999 bevestigend worden beantwoord. De wetsgeschiedenis is op dat punt duidelijk.[28] De minister van Justitie is beheersmatig en beleidsmatig verantwoordelijk. Zowel in de oude wet als in de huidige heeft de minister van Justitie ook een aanwijzingsbevoegdheid in individuele gevallen.[29] Juist op die bevoegdheid ten aanzien van die individuele gevallen richt zich veel van de discussie. Een veelheid van opvattingen komt daarbij kijken. Er is brede overeenstemming dat de minister van Justitie (en ook de volksvertegenwoordiging) het openbaar ministerie bij de beoordeling van individuele zaken zoveel mogelijk zelfstandig moet laten opereren. Het is wijsheid om afstand te houden en om de behandeling van individuele zaken zo veel mogelijk over te laten aan de strafrechtelijke professionaliteit van het openbaar ministerie. Staatsrechtelijk is de notie 'zo veel mogelijk' echter onhanteerbaar. Ook hier wreekt zich het verschil in invalshoeken. Wat in het dagelijks functioneren een goede *invulling* van een werkproces is, is iets anders dan het staatsrechtelijk kader waarbinnen dat werkproces zijn beslag moet krijgen. Het staatsrechtelijk kader is duidelijk, de minister is het bevoegd gezag over het openbaar ministerie en verantwoordelijk ten opzichte van de volksvertegenwoordiging voor het handelen van dat openbaar ministerie. Vervolgens is er de vraag hoe invulling wordt gegeven aan die verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht. Centraal daarbij staat de vraag of de genomen beslissing zodanig is dat de minister deze kan verantwoorden. Zeker bij een organisatie van

[27] P.P. van der Lee, *Legitimiteit en onpartijdigheid bij vervolging. Een vergelijking van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de minister van Justitie in Frankrijk, Italië en Nederland*. Den Haag, 2003, blz. 1.
[28] M.E. Verburg, *De minister de baas. Minister van Justitie en openbaar ministerie*. Den Haag, 2004; P.P. van der Lee, *Legitimiteit en onpartijdigheid bij vervolging. Een vergelijking van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de minister van Justitie in Frankrijk, Italië en Nederland*. Den Haag, 2003.
[29] Art 127 Wet R.O (art 5 Wet R.O oud).

professionals moet ruimte worden gelaten voor het nemen van de concrete beslissing. De minister heeft in dit verband enerzijds tot taak om ervoor te zorgen dat er verantwoorde beslissingen worden genomen, dat wil zeggen beslissingen die door hem kunnen worden verantwoord. Dit is een zaak van interne organisatie. Anderzijds heeft de minister de plicht om het professionele proces zoveel mogelijk te beschermen, om zo te verzekeren dat strafvervolging primair[30] vanuit het strafrecht wordt bezien en beoordeeld. De aard van het werk van het openbaar ministerie brengt dat met zich mee. Die bescherming betekent dat bepaalde gegevens uit een strafdossier niet openbaar worden gemaakt, maar ook dat de minister van Justitie[31] niet ingaat op een zaak die onder de rechter is. In algemene zin behoort de minister van Justitie uitdrukkelijk terughoudend te zijn om publiekelijk in te gaan op individuele casus. Dit alles neemt niet weg dat er situaties kunnen zijn die om publieke verantwoording kunnen vragen. Naast gevolgen voor het algemeen vervolgingsbeleid, kunnen daartoe ook zaken van een bijzondere politieke of maatschappelijke gevoeligheid worden gerekend, bijvoorbeeld euthanasiezaken of grote gijzelingsacties. De toenmalige president van de Amsterdamse rechtbank Asscher kan in dit verband met instemming worden geciteerd: 'Maar maken wij dan van het strafrecht geen politieke zaak? Een goede vraag, maar het antwoord luidt ontkennend. We maken op deze manier slechts duidelijk dat strafrechttoepassing altijd een politieke zaak is geweest en ook altijd zal blijven.'[32]

13.7 De ambtenaar: achter de rug van de minister, maar niet onbereikbaar

De ambtenaar is niet onschendbaar.[33] De ambtenaar is wel degelijk ook zelf verantwoordelijk voor zijn doen en laten. De verantwoordingsplicht van de ambtenaar geldt echter ten opzichte van zijn werkgever, de minister.[34] De minister is voor de ambtenaar het (hoogste) bevoegd gezag. Hij geeft de opdrachten en aanwijzingen aan de ambtenaar. De minister is op zijn beurt voor het totaal van het ministerie verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal. Op deze wijze is een verantwoorde invulling te geven aan de democratische controle.

De minister heeft dus naar twee kanten een verantwoordelijkheid, maar de inhoud ervan is verschillend. In de relatie met de Kamer is de minister volledig

[30] Primair, omdat ook de strafrechtelijke invalshoek soms niet geheel voorbij kan en mag gaan aan de maatschappelijke effecten van een gebeurtenis, zoals de jurisprudentie ook laat zien.

[31] Deze regel geldt overigens ook voor andere overheidsdienaren.

[32] Geciteerd in: M.E. Verburg, *De minister de baas. Minister van Justitie en openbaar ministerie*. Den Haag, 2004, blz. 179.

[33] Tjeenk Willink (PvdA) waarschuwde daarvoor indien de politieke verantwoordelijkheid van de minister niet goed wordt ingevuld en de uiterste politieke sanctie van aftreden niet wordt toegepast (Hand. I 1986-1987, blz. 206 en 223, debat wetsvoorstel Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, 1 december 1987). In hetzelfde debat ging ook Vis (D66) hierop in (blz. 225).

[34] Van Thijn stelt daarbij terecht dat anders dan voor ministers, voor ambtenaren het verwijtbaarheidscriterium geldt: E.van Thijn, *Politiek en bureaucratie. Baas boven baas*. Amsterdam, 1997, blz. 26.

verantwoordelijk,[35] ook al zijn het vaak ambtenaren die in feite hebben gehandeld. *Extern* hoort hij te staan voor zijn apparaat en mag hij zich niet verschuilen achter fouten van het apparaat waarvoor hij verantwoordelijk is. *Intern* zal de minister, indien er fouten zijn gemaakt, als hoogste gezag, maatregelen moeten nemen tegen die ambtenaren, met als uiterste consequentie ontslag. Dat betekent niet een afwentelen van verantwoordelijkheid, maar kan juist een eis van goed management zijn, waarvoor hij ook weer verantwoordelijk is.

De praktijk

De praktijk laat ook zien dat dergelijke maatregelen worden genomen. Zo bracht de minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de paspoortzaak een aantal personele mutaties op zijn ministerie aan.[36] De sanctie op niet goed functioneren kan verschillend van aard zijn. In 1964 gaf het optreden van de Nederlandse ambassadeur in Madrid ten tijde van de verloving van Prinses Irene aanleiding tot veel kritiek. Dat kwam uitgebreid in de pers aan de orde. Over de ambassadeur en zijn handelwijze werd bovendien in de Tweede en Eerste Kamer met naam en toenaam gesproken. Daarbij werd ook nog publiekelijk melding gemaakt van de berisping die de ambassadeur had ontvangen. In deze situatie besloot minister van Buitenlandse Zaken Luns om niet tot nog verdergaande maatregelen over te gaan, ook al omdat de ambassadeur binnen korte tijd met pensioen zou gaan.[37] Vermeldenswaard is het antwoord van de minister-president op de vraag in de Eerste Kamer of de ambassadeur ontslag had aangeboden: 'Indien de Regering het ontslag van de ambassadeur wenselijk zou hebben geoordeeld, zou het geen enkel onderscheid voor haar hebben gemaakt, of de ambassadeur reeds eerder zijn ontslagaanvrage had ingediend of zich bereid zou hebben verklaard een dergelijke ontslagaanvrage alsnog in te dienen; zonder dat een ambassadeur vrijwillig zijn ontslag aanbiedt, staan de Regering voldoende middelen ten dienste om iemand uit zijn functie te ontheffen.'[38] Ditzelfde geldt ook voor andere ambtenaren.

Hiermee is ook de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren aangegeven. Ambtenaren zijn in dienst van een minister en aan hem verantwoording schuldig. Kunnen zij hun verantwoordelijkheid niet waarmaken, dan is het aan de minister, als bevoegd gezag, om maatregelen te nemen. Daartoe

[35] Zoals bijvoorbeeld minister Deetman in het debat over de studiefinanciering, Hand. II 1987-1988, blz. 1934-1946, 1980-2006 (debat inzake de studiefinanciering, 16-17 december 1987).

[36] Kamervragen II 1988-1989, 104 (vragen van Beckers-de Bruijn en Lankhorst (P.P.R.) over de verandering van de posities van de secretaris-generaal en de chef Directie Algemene Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 10 november 1988).

[37] Hand. II 1963-1964, blz. 1256 (minister-president Marijnen, behandeling van de brief van de minister-president betreffende de verloving van H.K.H. Prinses Irene, 11 februari 1964). Hand. I 1963-1964, blz. 342 (minister-president Marijnen, vaststelling hoofdstuk III (Algemene Zaken), 18 februari 1964).

[38] Hand. I 1963-1964, blz. 343 (minister-president Marijnen, vaststelling hoofdstuk III (Algemene Zaken), 18 februari 1964).

heeft de minister, zoals elke werkgever, verschillende mogelijkheden, die variëren van berisping en overplaatsing tot in het uiterste geval ontslag. Voor rijksambtenaren is dit geregeld in de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Voor hetgeen ambtenaren in hun ambtsuitoefening doen of laten en voor de wijze waarop het ambtelijk apparaat wordt beheerd, is de minister verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal.

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de twee te onderscheiden situaties, de relatie van de minister tot de ambtenaar en de relatie van de minister tot de Kamer met zich brengen dat de Kamer niet behoort te treden in de individuele arbeidsrelatie van de ambtenaar. Dat is een zaak tussen de minister en de ambtenaar die bovendien met eigen rechtswaarborgen is omkleed. De Kamer kan de minister echter wel in algemene zin aanspreken op de wijze waarop hij omgaat met het ambtelijk apparaat. De aanleiding daarvoor zal in de praktijk overigens vaak gelegen zijn in een concreet geval, zoals bijvoorbeeld bij de afvloeiingsregeling voor procureur-generaal Van Randwijck,[39] of bij het onderzoek naar vermeende misstanden bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.[40] In het eerste geval ging de Kamer overigens wel heel ver door zich – kennelijk onder druk van de maatschappelijke commotie over deze zaak – in een motie uit te spreken over de individuele arbeidsrelatie.

❧

CASUS

Minister en ambtenaar, een tweezijdige relatie

Het laat zich simpel opschrijven: de ambtenaar is hiërarchisch ondergeschikt aan de minister; de minister is voor het handelen van de ambtenaar verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging.

Deze twee omstandigheden creëren een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. De ambtenaar is afhankelijk van de minister, maar de minister is op zijn beurt ook afhankelijk van het handelen van de ambtenaar, omdat hij daarop direct kan worden aangesproken.

De minister wordt derhalve met een dubbele vertrouwensvraag geconfronteerd. Hij moet niet alleen het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging hebben, maar moet ook een vertrouwenspositie hebben naar zijn ambtelijk apparaat.

De rechtsgeleerde Krabbe daarover: 'Het krachtigste middel om de volle waarde uit een persoon te halen, ligt in het versterken van zijn verantwoordelijkheidsbesef, en die versterking wordt allermeest verkregen door het schenken van vertrouwen, door de te nemen beslissing geheel te maken tot een gewetenszaak. Een systeem van op wantrouwen gegronde verantwoordelijkheid, aanvangende bij den gering-

[39] Hand. II 1995-1996, blz. 1246-1289 (debat naar aanleiding van de afvloeiingsregeling van de procureur-generaal te Amsterdam, 31 oktober 1995). Zie hierover ook de casus procureur-generaal Van Randwijck in hoofdstuk 4.1.

[40] Kamerstukken II 1991-1992, 22 323, nr. 6 en Hand. II 1991-1992, blz. 5777 e.v. (debat over het functioneren van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 24 juni 1992).

sten ambtenaar en uitmondende in de ministeriële verantwoordelijkheid, doortrekt en mechaniseert ons Staatswezen in hooge mate.'[41]

Van zijn kant moet de ambtenaar zich steeds bewust zijn van de staatsrechtelijke positie van de minister: 'De ambtenaar dient zich voortdurend af te vragen of de minister wel of niet over bepaalde zaken moet worden geïnformeerd, zonder overigens de speelruimte en de eigen verantwoordelijkheid die in de taak ligt opgesloten voortdurend naar boven te duwen.'[42]

Dat de minister verantwoording moet afleggen aan de volksvertegenwoordiging betekent niet dat hij niet kan optreden naar het ambtelijk apparaat: 'Zodra de minister verantwoording in de Kamer heeft afgelegd, draait hij zich om en gaat na wat er met die ambtenaren moet en kan gebeuren. Uiteraard zal hij dat ook doen voordat hij naar de Kamer wordt geroepen voor het afleggen van verantwoording.'[43]

13.8 De minister en de ambtenaar, een arbeidsrelatie binnen een bijzondere context

De ambtenaar staat tot de minister in een arbeidsrelatie. Wat deze arbeidsrelatie tot een bijzondere maakt, is de extra dimensie dat de minister voor zijn doen en laten verantwoording schuldig is aan de Staten-Generaal. Deze staatsrechtelijke verantwoordelijkheid is een gegeven waarmee beide partijen rekening hebben te houden in hun handelen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van anderen.[44]

Dit onderwerp kan ook vanuit een andere invalshoek worden benaderd. De keuze om te gaan werken als ambtenaar betekent een keuze om te gaan werken in een publieke omgeving, in een organisatie die als zodanig is gericht op het algemeen belang. Dat is een factor die onlosmakelijk is verbonden met de publieke dienst en met het ambtenaarschap en waarmee zowel de werknemer als de werkgever rekening heeft te houden. Is die last voor een individueel persoon te zwaar dan moet hij niet voor die functie kiezen.

De algemene arbeidsrelatie en de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister bepalen gezamenlijk de inhoud van de ambtelijke verantwoordelijkheid. Wat betekent dit voor de praktijk van de arbeidssituatie? Voor een antwoord op deze vraag is het nodig om nader te kijken naar de functies die de minister en de

[41] Geciteerd in: M.E. Verburg, *De minister de baas. Minister van Justitie en openbaar ministerie.* Den Haag, 2004, blz. 100.

[42] Hand. II 1998-1999, blz. 4791 (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Peper, debat rapport enquêtecommissie vliegramp Bijlmermeer, 2 juni 1999).

[43] Hand. I 1996-1997, blz. 209-210 (minister-president Kok, algemene politieke beschouwingen, 20 november 1996).

[44] Dit gegeven bracht de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid ertoe om democratisch en rechtstatelijk besef uitdrukkelijk als elementen van ambtelijke verantwoordelijkheid te kwalificeren: *Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie*. 's-Gravenhage, 22 december 1999, advies nummer 21.

ambtenaar in dit kader hebben. Voorop staat de eis om zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Dit is te vergelijken met de eis van goed werknemerschap voor gewone werknemers. Dat betekent bijvoorbeeld dat de belangen van de organisatie niet bewust mogen worden geschaad. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen intern en extern optreden.

Intern brengt de ambtelijke verantwoordelijkheid met zich mee dat de ambtenaar bij zijn werkzaamheden, of die nu beleid of uitvoering betreffen, handelt en informatie en inzichten geeft op een wijze die het de minister mogelijk maakt zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid waar te maken. Een onderdeel daarvan is bijvoorbeeld ook dat hij de minister intern tegenwicht en tegenspraak biedt waar dat nodig is voor een optimale belangenafweging. Een loyaal ambtenaar is geen ja-knikker, maar een ambtenaar die zorgt dat de relevante informatie beschikbaar is. Voor een ambtenaar die betrokken is bij beleidsvorming betekent dit bijvoorbeeld dat hij alle aspecten en argumenten aandraagt die ten behoeve van politieke besluitvorming en verantwoording nodig zijn, dat hij wijst op keuzemogelijkheden en risico's en dat hij intern tegenwicht biedt.

Extern brengt de ambtelijke verantwoordelijkheid met zich mee dat de ambtenaar de lijn van de minister verdedigt en ondersteunt. Ook dat doet hij om de minister diens staatsrechtelijke verantwoordelijkheid waar te kunnen laten maken.

13.9 De ambtenaar als professional

De minister heeft de leiding van het ministerie en is daarmee de opdrachtgever van de ambtenaar. De ambtenaar is ondersteunend ten dienste van de minister. Zo'n verhouding kan alleen duurzaam zijn indien er sprake is van wederzijdse loyaliteit en van respect voor elkaars posities en kwaliteiten. Rosenthal spreekt in dit verband over een 'doeltreffend zakelijk arrangement'.[45] Hij waarschuwt daarbij tegen subjectivering van vertrouwen en loyaliteit en formuleert een aantal spelregels voor praktische politiek-ambtelijke verhoudingen. 't Hart spreekt over 'politiek-ambtelijke complementariteit'.[46] De minister is een politicus die is geplaatst in de rol van het overheidsbestuur. Dat is een gegeven dat voor de ambtenaar voorop moet staan. De ambtenaar is aangetrokken als professional en voor een bepaalde taak. Bovens spreekt over een permanente spanning tussen ambtelijke expertise en lekenbestuur.[47] De hoedanigheid van politicus versus professional biedt een goed aanknopingspunt om de verhouding tussen beiden te karakteriseren. Een

[45] U. Rosenthal, *Politiek-ambtelijke verhoudingen: een doeltreffend arrangement*. Congres Macht of Gezag, 25 november 1998, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; U. Rosenthal, 'De politiek-ambtelijke rechtsstaat. Over tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen', in: *Liberaal Reveil*, 1999, nr. 4, blz. 146-151.

[46] P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, 2002, o.a. blz. 40.

[47] M.A.P. Bovens, *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht, 2000 (oratie Universiteit Utrecht), blz. 3.

professional wordt aangetrokken om zijn professionele kwaliteiten in te zetten voor de organisatie en om als denkend mens aan het belang van de organisatie bij te dragen. Dat vraagt om een kader waarbinnen de ruimte wordt gelaten om in eigen verantwoordelijkheid te kunnen werken en te oordelen. Op die verantwoordelijkheid, natuurlijk binnen de afgesproken kaders, kan de ambtenaar vervolgens – intern – worden aangesproken.[48] Deel van die professionaliteit is het leiden van de organisatie. De secretaris-generaal van een ministerie is daartoe uitdrukkelijk belast met 'de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft.'[49]

13.10 Een reëel alternatief voor deze ministeriële verantwoordelijkheid?

Is er een alternatief voor het stelsel dat de minister staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor de gedragingen van zijn ambtenaren? Dit is een vraag die met een zekere regelmaat wordt gesteld en voortkomt uit de grote reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Is er wel effectieve leiding en controle mogelijk, gegeven het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid? Hiervoor is al aangegeven dat het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel tezamen een goede en gedifferentieerde verantwoording en beoordeling mogelijk maken. Omdat er echter sprake is van een hardnekkige vraag, is het nuttig om te bezien of er eventuele alternatieven voor deze vorm van ministeriële verantwoordelijkheid zijn.

Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat het bij de ministeriële verantwoordelijkheid gaat om het afleggen van politieke verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Bij goede beschouwing blijkt dat er maar één alternatief in theorie denkbaar is. Dat is dat de ambtenaar zelf (ook) politiek verantwoordelijk wordt ten opzichte van de Staten-Generaal. Zo'n verantwoordelijkheid kan vanwege het staatsrechtelijke karakter van de Staten-Generaal als controlerend orgaan van de regering, alleen maar een verantwoordelijkheid in staatsrechtelijke zin zijn. Binnen deze formule zijn twee varianten denkbaar. Ofwel alle ambtenaren vallen onder die verantwoordelijkheid, ofwel de verantwoordelijkheid wordt beperkt tot een categorie van hoge ambtenaren die met het management zijn belast. De argumenten tegen dit systeem zijn voor beide varianten gelijk.

Een eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren aan de volksvertegenwoordiging betekent een politieke verantwoordelijkheid van ambtenaren. Dat is immers het karakter van de relatie met de volksvertegenwoordiging en vormt het beoor-

[48] Zie hierover ook de beschouwing van Peper die daarin zelfs over een 'discretionaire ruimte van de ministeriële verantwoordelijkheid' spreekt: B. Peper, 'Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving'. *Socialisme en Democratie*, 1999, blz. 388-401.

[49] Koninklijk besluit van 18 oktober 1988, nr. 12, Stcr. 212. Zie over de achtergrond van dit koninklijk besluit en de parlementaire enquête bouwsubsidies: R.J. Hoekstra, 'De secretaris-generaal, functie en verantwoordelijkheid'. *Bestuur*, nr. 2, 1989, blz. 34-37.

delingskader. Er zijn duidelijke argumenten tegen een politieke verantwoordelijkheid van ambtenaren.[50] Ambtenaren hebben geen politieke legitimatie zoals ministers die indirect wel hebben. Evenmin hebben ambtenaren over het algemeen eigen publieke bevoegdheden waarop ze zouden kunnen worden aangesproken.[51] Het wekken van de suggestie dat er een scheiding zou kunnen worden aangebracht tussen politieke en niet-politieke onderwerpen is een illusie, zoals vele debatten in de Kamer hebben laten zien.[52] Het gevolg van een eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren ten opzichte van de Kamer levert daarom een moeilijk te hanteren situatie op. Er zou dan een situatie ontstaan die het best kan worden omschreven als het gelijktijdig moeten dienen van twee bazen. Dubbele loyaliteit is een onwenselijk model. Het leidt tot ontwijkgedrag en het afschuiven van verantwoordelijkheden in plaats van verduidelijking ervan. De ambtenaar kan zich dan bijvoorbeeld tegenover de minister rechtstreeks gaan beroepen op een wens vanuit de Kamer en zo zich naar willekeur aan de instructies van de minister kunnen onttrekken. Daarmee ontstaat een diffuse situatie waarin zich macht kan ontwikkelen zonder controle. Meer in het algemeen geldt ook hier dat waar velen verantwoordelijk zijn, uiteindelijk niemand meer verantwoordelijk is. Het doel van meer transparantie en controle wordt door dit alternatief niet bereikt.[53] Het politiek verantwoordelijk maken van een beperkt aantal ministers lijkt toch een beter middel om controle hanteerbaar en effectief te houden.[54]

De discussie die aan dit vraagstuk ten grondslag ligt heeft vooral te maken met de verantwoordelijkheid voor fouten in de uitvoering. In dat verband zijn ook andersoortige oplossingen voorgesteld. Al eerder is gewezen op Ankersmits pleidooi om de ministeriële verantwoordelijkheid af te schaffen.[55] De WRR en Scheltema zoeken het in een praktische oplossing: de instelling van een onafhankelijk orgaan, de kwaliteitskamer, die het functioneren van de ambtelijke diensten beoordeelt. De ministeriële verantwoordelijkheid verandert hierdoor niet, maar de auteurs verwachten dat in de praktijk dit stelsel van kwaliteitszorg de grote aandacht voor incidentele fouten zal verminderen, omdat het kwaliteitsniveau van de betreffende

[50] Tuurenhout concludeert wel tot een politieke verantwoordelijkheid van ambtenaren, maar doet dat op grond van een (te) beperkte uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid: M.E. Tuurenhout, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Leiden, 1992. blz. 205.

[51] C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003, blz. 23-24; *Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie*. 's-Gravenhage, 22 december 1999, advies nummer 21.

[52] Zie ook de waarschuwing van Bovens in dit kader: M.A.P. Bovens, *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht, 2000 (oratie Universiteit Utrecht), blz. 15-16.

[53] De enige uitzondering is de plicht voor ambtenaren om te getuigen bij een parlementaire enquête. Deze uitzondering op de regel is daarom uitdrukkelijk wettelijk vastgelegd in art. 3, derde lid, Wet op de parlementaire enquête.

[54] R.K.Visser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan de Rijn, 2006, blz. 53-56.

[55] Zie par. 7.1.

dienst onafhankelijk wordt vastgesteld.[56] Kwaliteitszorg is zeker noodzakelijk voor goede uitvoering. Of daarvoor een nieuw orgaan moet worden ingesteld is de vraag. Dat hiermee wordt bereikt dat de volksvertegenwoordiging zich dan niet op dit terrein zal begeven, lijkt niet direct aannemelijk.

Soms wordt in de discussie over een vorm van verantwoordelijkheid voor ambtenaren ook gedoeld op al of niet verplichte vormen van informatieverschaffing aan de Kamer. Dit is echter niet een onderwerp dat in de discussie over verantwoordelijkheid thuishoort, maar past in het kader van de informatieverschaffing.[57]

13.11 Externe contacten ambtenaren

Externe contacten van ambtenaren kunnen gevolgen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom zijn er in de loop van de tijd verschillende gedragsregels opgesteld. In 1998 zijn deze gedragsregels geactualiseerd en in één regeling ondergebracht: *Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren*.[58] Bij het verschijnen daarvan ontstond enige parlementaire onrust omdat de regeling – ten onrechte – als een verscherping van de bestaande praktijk werd gezien. Hoewel dit door minister-president Kok werd rechtgezet,[59] bleef het beeld bestaan dat met de 'oekaze van Kok' een strakkere lijn was ingevoerd.

13.12 Is de ambtenaar ook burger?

De minister is verantwoordelijk voor de gedragingen van de ambtenaar. De ambtenaar heeft echter ook vrijheid van meningsuiting.[60] Het is duidelijk dat tussen deze twee regels spanning kan optreden. Wanneer de ambtenaar in functie

[56] M. Scheltema, Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie? *NJB* 28 oktober 2000, blz. 1861-1867, met reactie van A.W.Heringa en naschrift van Scheltema in *NJB* 8 december 2000, blz. 2129-2131; WRR-rapport nr. 56: *Het borgen van publiek belang*. Den Haag 2000, blz. 153-156.

[57] Zie ook in deze zin: H.G. Warmelink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen', in: D.J. Elzinga (red.) *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle. 1994, blz. 110-112.

[58] Besluit van de minister-president van 19 mei 1998. *Staatscourant* 1998, nr. 104. In 2007 werd hieraan toegevoegd de Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, Kamerstukken 2006-2007, 29 283, nr. 46 (brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 23 januari 2007).

[59] Hand. II 1997-1998, blz. 6420-6422 (mondelinge vragen van Van Wijmen (CDA) over de richtlijn externe contacten rijksambtenaren; 8 september 1998); Hand. II 1998-1999, blz. 276-277 (debat begroting ministerie van Algemene Zaken, 29 september 1998).

[60] Deze bestendige lijn is onder meer in (internationale) jurisprudentie bevestigd. Zie bijvoorbeeld: uitspraak van 8 september 1994 van de Adviescommissie grondrechten en functie-oefening ambtenaren (AGFA) (Tijdschrift voor Ambtenarenrecht 1994, nr. 209, blz. 519-521); uitspraak Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 2 september 1998 met noot van C.R. Niessen (NCJM-Bulletin, jrg. 24 (1999), nr. 7, blz. 946-961).

is, is de situatie duidelijk: hij heeft zich op te stellen als een goed ambtenaar en behoort in publieke uitingen de beleidslijn van zijn minister uit te dragen, althans daarmee geen strijdige uitspraken te doen.

Art. 7 Grondwet regelt de vrijheid van meningsuiting: 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.' Dit laatste heeft voor de ambtenaar een aantal specifieke gevolgen. Zo bevat het Wetboek van Strafrecht een aantal bijzondere geheimhoudingsbepalingen waaraan ambtenaren zich te houden hebben. Deze gelden bovendien ook nog nadat zij hun ambtelijke status hebben verloren. Voorts kennen de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement een aantal relevante bepalingen.

Uitgangspunt is dat het de ambtenaar in beginsel vrij moet zijn om zijn mening te uiten. Dit ligt slechts anders indien het gaat om aangelegenheden waarbij hij op grond van zijn functie een directe betrokkenheid heeft. De gedachte daarachter is dat een ambtenaar publiekelijk niet opponeert tegen zijn minister op het specifieke beleidsterrein waarop de ambtenaar werkzaam is. Daarmee zou immers afbreuk kunnen worden gedaan aan de geloofwaardigheid van de overheid. De Ambtenarenwet formuleert dit in art. 125a, eerste lid, aldus:

> *De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.*

Het uitgangspunt is dus dat er vrijheid van meningsuiting is, tenzij er duidelijke beletselen zijn. In de geest hiervan past het om die ruimte te geven waar dat kan en niet te ontkennen dat ook ambtenaren een mening kunnen en mogen hebben. De uitzonderingen laten zich dan heel goed beoordelen: hoe dichter bij het vuur des te voorzichtiger, hoe dichter bij het eigen werkterrein des te terughoudender en hoe dichter bij de actualiteit des te behoedzamer. In de Aanwijzingen is deze beleidslijn verder uitgewerkt.[61] Het geheel is samen te vatten als het handelen 'zoals een goed ambtenaar betaamt'.[62]

13.13 Conclusie: De ambtenaar, instrument van de minister

De ambtenaar is het instrument van de minister om zijn beleid tot stand te brengen, de uitvoering daarvan te realiseren en te controleren. De ambtenaar staat daarbij onder het gezag van de minister. De minister is voor het handelen en nalaten van de ambtenaar staatsrechtelijk verantwoordelijk.

[61] Aanwijzingen extern optreden rijksambtenaren, 19 mei 1998, Stcr. 104.

[62] Art. 50 Algemeen Rijksambtenarenreglement. Zie hierover onder meer: C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003, blz. 64-66 en 88-95.

Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen is het nodig dat de organisatie van het ministerie effectief is ingericht, dat duidelijk is wat de minister wil en niet wil, en dat de minister adequaat wordt geïnformeerd over de relevante feiten. De essentie van de verantwoordelijkheid van de minister voor het handelen van zijn ambtenaren is niet dat elke handeling en elke beslissing is zoals de minister deze zelf zou hebben genomen. Dat zou namelijk betekenen dat alles tevoren aan de minister zou moeten worden voorgelegd en dat is onmogelijk. De essentie van de verantwoordelijkheid is dat elke handeling en elke beslissing zodanig is dat de minister de verantwoordelijkheid daarvoor kan dragen.

Bij de verantwoordelijkheid van de minister voor ambtenaren moet onderscheid worden gemaakt tussen de staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de Kamer en de arbeidsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister als werkgever. Dat de minister deze staatsrechtelijke verantwoordelijkheid heeft, maakt de functie van de ambtenaar bijzonder. In zijn functioneren heeft hij er constant rekening mee te houden dat de minister die staatsrechtelijke verantwoordelijkheid heeft.

De minister is verantwoordelijk voor het handelen van zijn ambtenaren. Dat is een eenvoudig beginsel van organisatiekunde: de bestuurder is verantwoordelijk voor zijn hiërarchisch ondergeschikten. Dat is evenmin een fictie als dat in andere maatschappelijke sectoren is. Andere realistische oplossingen zijn er hier ook niet. De ambtenaar staatsrechtelijk en dus politiek verantwoordelijk maken ten opzichte van de volksvertegenwoordiging zou een dubbele loyaliteit en dienovereenkomstige risico's met zich brengen.

De ambtenaar is een burger als andere burgers. Door zijn werk bij de overheid draagt hij evenwel bijzondere kennis. Door het gebruiken daarvan kan hij de belangen van de staat schaden. Voor de ambtenaar geldt derhalve dat hij vrijheid van meningsuiting heeft zoals alle andere burgers, maar dat hij bij onderwerpen waarbij hij uit hoofde van zijn functie direct is betrokken, terughoudendheid betracht.

HOOFDSTUK 14

Zelfstandige bestuursorganen

Met de toegenomen aandacht voor de ministeriële verantwoordelijkheid, is ook de belangstelling gegroeid voor mogelijkheden om die verantwoordelijkheid te begrenzen en in te perken. In dit kader mag het fenomeen zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zich in een bijzondere belangstelling verheugen. Mede door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is er helderheid in de discussie gekomen.

14.1 Inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid is zeer ruim. In het kader van de publieke verantwoording en controle is het mogelijk om in beginsel elk onderwerp in het overleg tussen volksvertegenwoordiging en regering aan de orde te stellen. De regering is daarbij verplicht informatie te verschaffen en aan te geven wat zij van plan is te gaan doen.

Er zijn echter onderwerpen en omstandigheden denkbaar waarvoor geen of slechts een beperkte verantwoordelijkheid van ministers is, of zou moeten zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Kiesraad die beslissingsbevoegdheid heeft in aangelegenheden waar ministers direct belanghebbende kunnen zijn. De Kiesraad stelt de uitslag van de verkiezingen voor de Kamers van de Staten-Generaal vast. De Nationale Ombudsman moet in onafhankelijkheid van het bestuur klachten over het optreden van de overheid kunnen behandelen. Uit de aard van zijn functie volgt al dat de Nationale Ombudsman niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Terecht zijn ook zijn bevoegdheden volledig bij wet vastgelegd. Ook meer in het algemeen kunnen er redenen zijn om onderwerpen uit de sfeer van de directe politieke verantwoordelijkheid te halen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de IB-groep en het Kadaster. In verschillende rapporten is ingegaan op de afwegingen en de benaderingswijze die bij verzelfstandiging en toezicht een rol spelen.[1] In het kader van deze studie kunnen die aspecten buiten bespreking blijven.

[1] Over de mogelijkheden en beperkingen van het verzelfstandigen van overheidsfuncties is een reeks rapporten verschenen. Een selectie: rapport 'zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', Algemene Rekenkamer, verslag 1994 (Kamerstukken II 1994-1995, 24 130 nr. 3); rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' (Commissie Sint), Den Haag, 1995; rapport 'Zicht op Toezicht', MDW werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen (Werkgroep Visser), Den Haag, 1997; rapport 'De ministeriële

14.2 Het zelfstandig bestuursorgaan

In de discussie over het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vooral het begrip zelfstandig bestuursorgaan gebruikt. Scheltema heeft met zijn inaugurele rede van 1974 dit begrip ingang doen vinden.[2] In de discussie is vaak het voorbeeld van Zweden naar voren gehaald. In Zweden zijn de beleidsbepalende departementen relatief klein van omvang en is de uitvoering van het beleid opgedragen aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Ook Nederland kent zelfstandige bestuursorganen. De WRR kwam bij een inventarisatie in 1985 tot zeshonderd zelfstandige bestuursorganen.[3] De Commissie Kohnstamm telde er in 2004 ruim vierhonderd.
Die vele zelfstandige bestuursorganen laten een grote verscheidenheid aan verantwoordelijkheden voor de betrokken ministers zien. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft tot doel in die verscheidenheid ordening aan te brengen.

Wat is een zelfstandig bestuursorgaan?

Anders dan de terminologie zou doen denken, is een zelfstandig bestuursorgaan niet altijd een orgaan dat een besturende taak heeft. Zo zijn bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en het Kadaster zelfstandige bestuursorganen. Op 23 februari 1989 gaf de minister van Binnenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer de volgende omschrijving van zelfstandige bestuursorganen: 'Onder zelfstandige bestuursorganen worden die organen begrepen die zelfstandig ten opzichte van de minister hun taak uitoefenen. Zelfstandig ten opzichte van de minister wil in dit verband zeggen dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de taakuitvoering beperkt is tot hoofdlijnen.'[4] De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bouwt hierop voort. In art. 1 sub a staat een zelfstandig bestuursorgaan gedefinieerd als: 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.'

Het bestuurskarakter is dus niet meer het bepalend element bij zelfstandige bestuursorganen. Wezenskenmerk van een zelfstandig bestuursorgaan is het zelfstandige karakter, waarbij 'zelfstandig' betrekking heeft op de positie ten opzichte

verantwoordelijkheid ondersteund' (Commissie Holtslag), Den Haag, 1998; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang* (rapporten aan de Regering, nr. 56. Den Haag, 2000); rapport 'Vertrouwen in onafhankelijkheid', eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts), Den Haag, 2001; rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' (Commissie Kohnstamm), Den Haag, 2004.

[2] M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. Groningen, 1974 (oratie Rijksuniversiteit Groningen).

[3] *Zelfstandige bestuursorganen*. Verslag van de studiedag op 12 november 1985, 's-Gravenhage, 1986 (voorstudies en achtergronden, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V54,1986).

[4] Kamerstukken II 1988-1989, 21.042, nr. 2.

van de minister. Die zelfstandigheid komt tot uitdrukking in het feit dat de minister geen aanwijzingen in het individuele geval kan geven.[5] Daarin zit ook de kern van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat in de terminologie verder wordt gesproken over bestuursorganen moet worden opgevat in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en niet in de klassieke zin van (bestuurs)organen in staatsrechtelijke zin.

Een zelfstandig bestuursorgaan is dus een orgaan dat bij de wet[6] bepaalde zelfstandige publiekrechtelijke taken heeft gekregen, waarbij de verantwoordelijkheid van de minister is beperkt. Die wet bepaalt daarmee ook de grenzen van de nog resterende ministeriële verantwoordelijkheid waarop de minister nog kan worden aangesproken. Ten onrechte wordt in debatten nog wel eens zowel door de volksvertegenwoordiging als door ministers de indruk gewekt dat de verantwoordelijkheid voor het handelen van zelfstandige bestuursorganen in feite ook onbeperkt zou zijn. Dit is een onjuiste rechtsopvatting. De wetgever heeft immers niet voor niets besloten tot een beperking van die ministeriële verantwoordelijkheid in het betreffende geval. In de motie Jurgens c.s. heeft ook de Kamer dit uitdrukkelijk zo uitgesproken: 'De Kamer (…) stelt vast dat beperking van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandiging van overheidstaken alleen kan plaatsvinden op grond van de wetgeving waarin die verzelfstandiging wordt geregeld.'[7] De motie werd met algemene stemmen aangenomen.

14.3 Hoe wordt de verantwoordelijkheid bepaald?

Ministeriële verantwoordelijkheid is een rechtsplicht voor een minister. Een minister kan dus niet zelf de ministeriële verantwoordelijkheid die voor hem geldt, beperken. Het is voor een verantwoordelijke minister niet mogelijk om eenvoudigweg te verklaren, dat de verantwoordelijkheid voor een bepaald onderwerp bij iemand anders ligt en evenmin dat 'daarom' de betrokken minister niet meer verantwoordelijk zou zijn. Alle onderwerpen die in de relatie tussen een minister en de Kamer een rol spelen, zijn onderworpen aan de regels van de ministeriële

[5] Zie ook de memorie van toelichting op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Kamerstukken II 2000-2001, 27 426, nr. 3, blz. 9 (27 september 2000).

[6] De omschrijving in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen strekt zich uit tot organen die bij of krachtens de wet zijn ingesteld. Het is de vraag of dit staatsrechtelijk een gelukkige keuze is. Beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid is een ingrijpende stap in het parlementair-democratische stelsel. De inhoudelijke voorwaarden en keuzen daarbij zouden in ieder geval op het niveau van de formele wetgever moeten worden genomen om later geen discussie met de Kamer te krijgen over de keuze om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken. Zie ook in deze zin: *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid* (rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer ('Commissie Scheltema')), 1 juni 1993, blz. 52.

[7] Kamerstukken II 21 427, nr. 69 herdruk (debat staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, motie Jurgens c.s., 4 november 1993).

verantwoordelijkheid. De gecontroleerde kan zich niet zelfstandig onttrekken aan de controle door zijn controleur.

Indien de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald onderwerp moet worden beperkt, dan kan dat alleen op het hogere niveau van de wetgever gebeuren. De Staten-Generaal hebben immers een tweeledige functie. Enerzijds hebben zij een controlerende taak. Zij controleren het doen en laten van de uitvoerende macht, de regering. In die relatie speelt de ministeriële verantwoordelijkheid een centrale rol. Anderzijds zijn de Staten-Generaal ook medewetgever. Wetgeving is het resultaat van het gezamenlijk optreden van regering en Staten-Generaal. Langs de hogere weg van de wetgevende macht kan de ministeriële verantwoordelijkheid daarom worden beperkt. Indien de wetgever een bepaalde publiekrechtelijke taak opdraagt aan een ander orgaan dan aan de regering en daarbij bepaalde bevoegdheden uitsluitend aan dat orgaan toedeelt, dan is er voor dat optreden geen minister aanspreekbaar.[8] Er is dan immers uitdrukkelijk voor een andere weg gekozen dan de weg van de ministeriële verantwoordelijkheid. De wetgever heeft de regeling en ook de invulling van een publiekrechtelijke taak aan zichzelf gehouden en niet aan de uitvoerende macht gedelegeerd. Het democratiebeginsel brengt dit met zich. Zijlstra definieert het democratiebeginsel als volgt: het beginsel dat de belangrijkste overheidsbevoegdheden (inclusief de bevoegdheid tot het toekennen van bestuursbevoegdheden zelf) bij algemeen vertegenwoordigende organen moeten worden gelegd, dan wel bij organen die door algemeen vertegenwoordigende organen worden gecontroleerd.[9]

Hoever reikt de zelfstandigheid? Is er toch ook verantwoordelijkheid?

De wetgever kan een publiekrechtelijke taak in meer en minder vergaande mate aan een zelfstandig bestuursorgaan opdragen. Dat de bevoegdheden volledig worden opgedragen aan een bepaald zelfstandig bestuursorgaan komt nauwelijks voor.[10] In de praktijk worden er veelal bevoegdheden bij wet aan bepaalde zelfstandige bestuursorganen opgedragen, maar krijgt ook de betrokken minister zekere bevoegdheden. Deze bevoegdheden liggen veelal op het terrein van benoeming en ontslag van het bestuur, een informatieplicht en een regeling over de financiële verantwoording. Voorts mag de minister algemene aanwijzingen geven. Voor al die ministeriële bevoegdheden geldt dan natuurlijk wel de ministeriële verantwoordelijkheid.[11] Aangezien dit essentiële bevoegdheden zijn en aangezien het zelfstandig bestuursorgaan veelal ook nog uit de rijkskas wordt gefinancierd, kunnen er in de praktijk voor de Kamer toch voldoende aanknopingspunten zijn

[8] Zie bijvoorbeeld: G.D. Minderman, *Tweede Kamer en rijksfinanciën*. Den Haag, 2000, blz. 182-183.

[9] S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Rotterdam. 1997, blz. 70.

[10] Wel bijvoorbeeld bij de Nationale Ombudsman die een toezichthoudende taak heeft ten aanzien van het functioneren van de regering en in dat verband de Kamer informeert.

[11] Hand. I 1987-1988, blz. 443 (minister van Binnenlandse Zaken Van Dijk, debat begroting ministerie van Binnenlandse zaken, 9 februari 1988).

om de minister op het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan aan te spreken. Bovendien geldt de algemene informatieplicht ook hier.[12] De invulling daarvan is veelal dat de minister op zijn beurt de door de Kamer gewenste informatie eerst formeel moet vragen aan het zelfstandig bestuursorgaan.

In het debat met de Kamer behoort de minister niet op individuele beslissingen van een zelfstandig bestuursorgaan te worden aangesproken. De ratio van de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan is dat de individuele beslissingen van ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgesloten. Daarvoor is de minister dus niet verantwoordelijk. De essentie van een zelfstandig bestuursorgaan is immers: 'De ministeriële verantwoordelijkheid verdwijnt (…) niet geheel, maar wordt beperkt tot de bevoegdheden die de minister jegens het orgaan resteren.'[13]

In de praktijk blijkt het soms moeilijk om tot een verantwoorde omgang te komen van enerzijds de beoogde bestuurlijke autonomie van een zelfstandig bestuursorgaan en anderzijds de politieke behoefte aan sturing en verantwoording. Deze spanning komt vooral tot uitdrukking bij incidenten op het terrein van een zelfstandig bestuursorgaan. De publieke en politieke roep om 'iets' te doen, is dan vaak snel gehoord, waarbij de eerdere reden om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken veelal wordt vergeten. Door deze omstandigheid kan de relatie van de minister en zijn ministerie met een zelfstandig bestuursorgaan onder druk komen te staan. De oplossing hiervan moet niet alleen worden gezocht in het vasthouden aan de formele verhouding, maar ten minste zoveel in het afspreken van spelregels van wederzijds verantwoord gedrag, zoals Plug en Bovens hebben betoogd en waarvoor zij een nuttige handreiking hebben gegeven.[14]

De restverantwoordelijkheid

Naast de hiervoor genoemde bevoegdheden blijft er voor de minister altijd een rest-ministeriële verantwoordelijkheid bestaan. Dit is de verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen indien er sprake is van misstanden. Veelal is hiertoe een algemene verwaarlozingsregeling[15] in de instellingswet van het zelfstandig bestuursorgaan opgenomen. Indien het een zelfstandig bestuursorgaan betreft waarbij de regering overigens geen enkele bevoegdheid heeft en niet door het geven van aanwijzingen of ontslaan van personen invloed op het orgaan kan uitoefenen, zal die ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zijn tot het bevorderen van wets-

[12] S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Rotterdam, 1997, blz. 117; P. van Dijk en S. Kruse, 'Zelfstandige bestuursorganen en het primaat van de politiek', in: E. van Thijn, F. Alink, P. van Dijk e.a. *De Sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Amsterdam, 1998. blz. 231-233.

[13] Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 60 (brief van de minister-president, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 6 september 1993).

[14] P.Plug en M.A.P. Bovens, 'Ambtelijke zelfstandigheid en politieke verantwoordelijkheid', in: *Openbaar bestuur* 1999, 6/7, blz. 7-12.

[15] Zie art. 16 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

wijziging van de wet waaraan het orgaan zijn bevoegdheden ontleent. In het uiterste geval moeten de bevoegdheden weer worden teruggebracht in het takenpakket van de minister.

14.4 Conclusie: het zelfstandig bestuursorgaan, inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid is zeer ruim. Alleen door de (Grond)wetgever kan deze verantwoordelijkheid worden ingeperkt. Het zelfstandig bestuursorgaan is het meest gebruikelijke instrument voor die inperking. Bij een zelfstandig bestuursorgaan reikt de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder dan in de betreffende wet en op grond van de algemene bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald. De zingeving van een zelfstandig bestuursorgaan is het scheppen van die eigen ruimte, met inbegrip van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en publieke verantwoording. Valt die ratio weg, dan valt ook de ratio voor het bestaan van het zelfstandig bestuursorgaan weg. Uiteraard is er wel sprake van andere vormen van verantwoording, zoals rechterlijke controle.

Gelet op het democratiebeginsel moet terughoudend worden omgegaan met het instellen van zelfstandige bestuursorganen. Uitgangspunt in een parlementair-democratisch bestel is dat belangrijke overheidsbevoegdheden door algemeen vertegenwoordigende organen worden gecontroleerd. Daarom kan ook alleen op het niveau van de wetgever tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan worden besloten.

De beperkte ministeriële verantwoordelijkheid betreft veelal de bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen, financieel toezicht en de benoeming van het bestuur. Individuele aanwijzingen zijn als regel uitgesloten, omdat er anders in feite sprake zou zijn van volledige ministeriële verantwoordelijkheid en dat is bij zelfstandige bestuursorganen nu juist niet de bedoeling van de wetgever.

HOOFDSTUK 15

De demissionaire periode

In de periode na verkiezingen voor de Tweede Kamer is een kabinet demissionair. Dat betekent dat de ministers collectief hun ontslag hebben aangeboden, maar nog niet zijn afgetreden. Dezelfde situatie treedt op na een kabinetscrisis, wanneer de ministers hun ontslag aanbieden c.q. hun portefeuilles ter beschikking hebben gesteld.[1] Het is gebruik dat de ministers in beide situaties wordt verzocht 'al datgene te blijven verrichten, dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten'. Het kabinet behandelt dan slechts de lopende zaken, alsmede zaken die geen uitstel dulden. Dit optreden gebeurt in afwachting van een nieuw of een hersteld kabinet dat kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in de Kamers van de Staten-Generaal.

15.1 Begrensd vertrouwen na verkiezingen

Om uitdrukking te geven aan de gewijzigde politieke situatie die ontstaat na verkiezingen, bestaat er sinds 1888 het gebruik dat kabinetten naar aanleiding van verkiezingen hun ontslag aanbieden. Sinds discussie hierover na de verkiezingen van 1922,[2] wordt het ontslag aangeboden aan de vooravond van de verkiezingen. Dit betekent overigens niet dat een demissionair kabinet daarmee geen vertrouwensband met de Staten-Generaal meer heeft. Die vertrouwensband is er wel, maar hij is beperkt tot een vorm van gedogen. Dit in afwachting van een nieuw kabinet en onder de stilzwijgende voorwaarde dat er zo min mogelijk wordt gedaan dat een nieuw kabinet zou kunnen hinderen in zijn nieuw op te zetten beleid. Deze situatie kan worden aangeduid als een situatie van begrensd vertrouwen. Dit begrensde vertrouwen heeft niet te maken met de wijze waarop het kabinet politiek wordt beoordeeld, maar met het feit dat de politieke basis voor het demissionaire kabinet is gebaseerd op de Tweede Kamer in zijn vorige samenstelling. De samenstelling van de nieuwe Tweede Kamer moet nog zijn vertaling krijgen in

[1] Het verschil tussen ontslag aanbieden en de portefeuille beschikbaar stellen zit in het fijnzinnige onderscheid tussen ministers die willen aangeven dat zij bewust uit het kabinet zijn gestapt en andere ministers die aangeven dat zij de kabinetscrisis niet gewild hebben en in beginsel bereid zijn door te gaan.

[2] P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland*. Assen, 1968, deel II, 1922-1925, blz. 32-33.

de formatie van een nieuw kabinet. De uitslag van de verkiezingen kan overigens ook zodanig zijn dat de nieuwe Kamer het demissionaire kabinet wel meer ruimte geeft, bijvoorbeeld wanneer wordt gewerkt aan een voortzetting van de zittende coalitie.

15.2 Begrensd vertrouwen na een kabinetscrisis

Na een kabinetscrisis ligt de situatie anders. Ook na het aanbieden van ontslag of het ter beschikking stellen van de portefeuilles is er sprake van een demissionair kabinet, maar er is op dat moment tevens sprake van een politieke vertrouwensbreuk die heeft geleid tot de kabinetscrisis. Deze situatie hoeft niet gevolgd te worden door verkiezingen. Het is ook mogelijk dat de breuk wordt 'gelijmd'[3] of dat een tussenformatie tot een ander kabinet leidt dat op voldoende vertrouwen van de Kamer kan rekenen.[4] Na een kabinetscrisis is het onduidelijk of het kabinet nog een voldoende parlementaire basis heeft om door te gaan. Zolang die situatie voortduurt heeft het begrensde vertrouwen een soort opschortende werking van het eerdere vertrouwen. Blijkt het kabinet niet te herstellen, dan moeten er alsnog verkiezingen volgen.

Hetzelfde geldt in feite voor een zogenaamd romp- of interimkabinet dat na een kabinetscrisis wordt belast met de voorbereiding van nieuwe verkiezingen. Hoewel een dergelijk kabinet in formele zin wel een 'missionair'[5] kabinet is, is er in feite sprake van een beperkte vertrouwensband die samenhangt met de beperkte doelstelling van het kabinet, namelijk het voorbereiden van de verkiezingen. Soms wordt hier nog een doelstelling aan toegevoegd zoals het voorbereiden van de begroting.[6]

Een bijzondere en smalle vertrouwensrelatie

In de periode na verkiezingen of na een kabinetscrisis is er dus sprake van een bijzondere en beperkte vertrouwensrelatie tussen kabinet en Staten-Generaal. Het kabinet wordt gedoogd omdat het nieuwe verkiezingen voorbereidt of omdat er

[3] Het meest recente voorbeeld hiervan is het lijmen van het kabinet Kok II in 1999 na de Nacht van Wiegel (zie hierover paragraaf 4.4).

[4] Dit is een situatie die al lang niet meer is voorgekomen. De vraag kan worden gesteld of de noodzaak van het betrekken en instandhouden van het publieke draagvlak zich nog verdraagt met het tussentijds wijzigen van de politieke samenstelling van een kabinet zonder dat de kiezer de mogelijkheid heeft om zich over de situatie uit te spreken. Zo werd ook in 2002 na de val van het kort zittende kabinet Balkenende I besloten om tot vervroegde verkiezingen over te gaan.

[5] De terminologie 'missionair' kabinet is ongebruikelijk omdat hij niet past in ons systeem van negatief vertrouwen (zie hoofdstuk 4). In 2006 is de terminologie evenwel gebruikt in de opdracht aan informateur Lubbers van 1 juli 2006 (opgenomen in het eindverslag van informateur Lubbers, Kamerstukken II 2005-2006, '30 640, nr. 3, brief van de informateur, 5 juli 2006).

[6] Het meest recente voorbeeld van een romp/interim-kabinet is het kabinet Balkenende III (2006).

een nieuw kabinet wordt gevormd. Dit is het duidelijkst na een crisis tussen kabinet en een kamer van de Staten-Generaal die is geëindigd met het aannemen van een motie die door het kabinet onaanvaardbaar is verklaard en dus als een motie van wantrouwen werd beschouwd, zoals na de val van het kabinet Cals tijdens de 'Nacht van Schmelzer' in 1966 en na de val van het kabinet Lubbers II in 1989.

15.3 Demissionair, maar wel verantwoordelijk

Aan de vooravond van periodieke verkiezingen bieden de bewindspersonen gezamenlijk hun ontslag aan. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat zij ruimte geven aan de nieuwe parlementaire verhoudingen na de verkiezingen. Dat ontslag pleegt door de Koning 'in overweging' te worden genomen. Dit in afwachting van het optreden van een nieuw kabinet. De zittende bewindspersonen wordt daarbij verzocht om al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten. Het is evident dat daarbij hun ministeriële verantwoordelijkheid volledig intact blijft.[7] Er worden bestuursdaden verricht en daarover moet volledige verantwoording worden afgelegd. De vertrouwensregel is hier evenzeer van toepassing. In deze situatie is het gebruik dat een demissionair kabinet zich terughoudend opstelt, maar de praktijk laat ook andere voorbeelden zien. De Kamer bepaalt uiteindelijk welke ruimte een demissionair kabinet heeft.

Controversiële onderwerpen

De Kamer kan van haar kant onderwerpen 'controversieel' verklaren. Dat betekent dat de Kamer bepaalde onderwerpen niet meer tijdens de demissionaire periode wil afhandelen. De achterliggende gedachte is dat een demissionair kabinet zich terughoudend behoort op te stellen en in beginsel geen nieuw beleid behoort te initiëren. In het verleden heeft dit er wel toe geleid dat het bezwaar van één fractie voldoende was om tot een controversieelverklaring te komen. Daardoor moesten in een demissionaire periode veel onderwerpen worden aangehouden.[8] De Commissie De Koning stelde naar aanleiding hiervan voor om in een plenair debat limitatief vast te stellen welke onderwerpen als controversieel zijn te beschouwen.[9] In het debat daarover besloot de Kamer dat daarvoor criteria zouden worden

[7] Deze evidentie stond in het debat over de IRT niet iedereen even scherp voor ogen (Hand. II 1993-1994, blz. 5246-5280; debat inzake de opheffing van het interregionale rechercheteam Noord-Holland/Utrecht (IRT), 25 mei 1994). Zie hierover paragraaf 15.4.

[8] Een constatering van onder meer de Commissie Deetman (Kamerstukken II 1990-1991, 21 427, nr. 3 herdruk, rapport van de bijzondere commissie vraagpunten – Commissie Deetman –, 16 november 1990, blz. 74).

[9] Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 36, blz. 53 ('Het bestel bijgesteld', rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing – Commissie De Koning –, 27 april 1993).

opgesteld.[10] Na de daaropvolgende verkiezingen werd er inderdaad een debat gehouden over de vraag welke onderwerpen niet in de demissionaire periode konden worden afgedaan. Dit leidde ertoe dat slechts twee onderwerpen controversieel werden verklaard.[11] In latere jaren is wisselend met deze situatie omgegaan. In de praktijk wordt hier soms te weinig onderscheid gemaakt tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt in een demissionaire periode onverkort. Het kabinet kan alle voorstellen aan de Kamer sturen die het nodig acht. Het vertrouwen van de Kamer in het demissionaire kabinet is echter begrensd. Zij zal zich zo opstellen dat de vorming van een nieuw kabinet zo min mogelijk wordt belemmerd. Uiteindelijk is het de Kamer die de politieke ruimte voor het kabinet bepaalt.

15.4 Hoe ver reikt de ministeriële verantwoordelijkheid?

De werking van de vertrouwensregel in een demissionaire periode bleek onder meer in het debat over de opheffing van het Interregionaal Recherche Team (IRT) dat plaatsvond na de algemene verkiezingen in 1994. Daarbij werd de motie Dijkstal c.s. ingediend, met als oordeel dat 'ernstig tekort geschoten is in de samenwerking tussen beide politieministers bij de afdoening van de IRT-affaire, waardoor na 7 april j.l. verdere schade is ontstaan;' en die uitsprak: 'dat een nieuwe vormgeving en aansturing van de interregionale rechercheteams dienen te worden overgelaten aan een volgend kabinet.'[12] De motie werd voor meerdere uitleg vatbaar geacht. Er kon in worden gelezen dat de ministers werden beperkt in de uitvoering van het reguliere beleid ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit.[13] Toen de motie vervolgens werd aangenomen (met 61 tegen 59 stemmen), trad minister van Justitie Hirsch Ballin, na een verklaring in de ministerraad de volgende ochtend af. Enkele uren nadien werd hij gevolgd door minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn.[14]

Dit voorbeeld bevestigt dat ook in een demissionaire periode de individuele ministeriële verantwoordelijkheid nog volledig geldt en eveneens dat ook dan de parlementaire vertrouwensregel nog effectief kan functioneren.[15] Het hele kabinet

[10] Hand. II 1993-1994, blz. 2516 (debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 2 dec. 1993).

[11] Hand. II 1993-1994, blz. 5285-5286 (debat over de vraag welke onderwerpen niet met het demissionaire kabinet kunnen worden afgedaan, 1 juni 1994).

[12] Kamerstukken II 1993-1994, 23 593, nr. 13 (motie Dijkstal, Kohnstamm, Rabbae, 25 mei 1994).

[13] Hand. II 1993-1994, blz. 5246-5280 (debat inzake de opheffing van het Interregionale Rechercheteam Noord-Holland/Utrecht (IRT), 25 mei 1994).

[14] Zie voor een persoonlijke beschrijving van deze gebeurtenissen: E. van Thijn, *Retour Den Haag. Dagboek van een minister.* Amsterdam, 1994. Van Thijn gaat daarin overigens ten onrechte uit van de stelling dat na het indienen van collectief ontslag in verband met de verkiezingen een minister vervolgens niet meer individueel ontslag kan indienen.

[15] Anders dan bijvoorbeeld Maas eerder had gesteld: P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973*. 's-Gravenhage, 1982, blz. 29.

wegsturen kan in een demissionaire periode evenwel niet. Er moet immers altijd een deel van de ministerraad overblijven om leiding te geven aan het overheidshandelen en daarvoor de verantwoordelijkheid te dragen. Aftreden van het hele kabinet zou betekenen dat dat niet meer mogelijk zou zijn.

Een ander voorbeeld geeft het demissionaire kabinet Balkenende III. Door de verkiezingen lijkt het mogelijk om een meerderheid te krijgen voor een 'pardonregeling' voor asielzoekers uit de periode van de vorige Vreemdelingenwet. Op 30 november 2006 wordt met 75 tegen 74 stemmen de motie Bos c.s. aangenomen waarin wordt gevraagd ten aanzien van die groep 'geen onomkeerbare stappen' te nemen.[16] De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Verdonk, antwoordt dat 'de motie niet uitvoerbaar is en onwenselijke effecten heeft.'[17] In het daaropvolgende debat wordt de motie Dijsselbloem c.s. met 75 tegen 72 stemmen aangenomen. Daarin wordt gevraagd de 'pas op de plaats' te verlengen.[18] De minister-president zet de bezwaren van het kabinet nogmaals uiteen en verklaart vervolgens: 'Tegen deze achtergrond en met het oog op al die juridische bezwaren kunnen wij tot geen andere conclusie komen dan dat wij deze motie niet kunnen uitvoeren.'[19] Daarop dient het lid Dijsselbloem een motie van afkeuring in die wordt aangenomen.[20] Na een extra vergadering van de ministerraad bericht de minister-president aan de Kamer: 'De uitzettingen van deze groep worden per direct opgeschort.' De VVD-bewindspersonen kunnen zich niet verenigen met dit besluit, maar zijn bereid om in deze demissionaire periode aan te blijven 'vanwege het landsbelang'. De minister van Justitie neemt in die periode de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein Vreemdelingenzaken op zich.[21]

Na een kabinetscrisis

Na een kabinetscrisis geldt in beginsel hetzelfde als hiervoor uiteen is gezet. De vertrouwensbasis op grond waarvan het kabinet kan functioneren na een kabinetscrisis is evenwel smaller dan na reguliere verkiezingen. Een kabinetscrisis betekent immers een vertrouwensbreuk tussen kabinet en Kamer. Er is op dat moment doorgaans in het geheel geen basis meer voor enig optreden van het kabinet. De Kamer zal dan dus zeer terughoudend zijn ten opzichte van voorstellen van dat kabinet.

[16] Kamerstukken II 2006-2007, 19 637, nr. 1106 (motie Bos c.s. 30 november 2006); Hand. II 2006-2007, blz. 1533 (debat, 30 november 2008).

[17] Kamerstukken II 2006-2007, 19 637, nr. 1109 (brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 5 december 2006).

[18] Kamerstukken II 2006-2007, 19 637, nr. 1111 (motie Dijsselbloem c.s., 12 december 2006); Hand. II 2006-2007, blz.1766-1767 (debat, 12 december 2006).

[19] Hand. 2006-2007, blz. 1767 (debat, 12 december 2006).

[20] Kamerstukken II 2006-2007, 19 637, nr. 1113 (motie Dijsselbloem c.s., 12 december 2006); Hand. II 2006-2007, blz. 1767-1771.

[21] Kamerstukken II 2006-2007, 19 637, nr. 1114 (brief van de minister-president, 13 december 2006).

In het rapport van de Commissie Deetman werd de suggestie gedaan om in een debat te bepalen welke bestuursdaden een demissionair kabinet zou mogen verrichten.[22] In de praktijk van het bestuur is dat een te beperkte invalshoek. De werkelijkheid om ons heen kan niet worden stilgezet omdat er op landelijk niveau een periode van beperkt vertrouwen is. Het overheidshandelen moet op veel terreinen wel degelijk voortgang vinden. Tegelijkertijd is duidelijk dat de demissionaire status wel invloed heeft op het parlementaire en op het bestuurlijke werk in die periode. Toch worden in de praktijk ook dan soms belangrijke politieke zaken behandeld.[23]

15.5 Conclusie: de demissionaire periode, een periode van begrensd parlementair vertrouwen

Met het aanbieden van ontslag verandert de vertrouwensbasis voor het kabinet. Na verkiezingen moeten de nieuwe electorale verhoudingen in de Tweede Kamer hun doorwerking krijgen in de samenstelling van het kabinet. Daarmee is in het Nederlandse coalitiestelsel tijd gemoeid.

Ook ontslag vanwege een kabinetscrisis verandert de vertrouwensbasis voor het kabinet. De relatie tussen de Kamer en het kabinet, of binnen het kabinet is zodanig verstoord dat er onvoldoende vertrouwen is voor verdere samenwerking.

In een demissionaire periode is er nog wel sprake van een bijzondere vorm van vertrouwen. Dit is een begrensd vertrouwen en in feite een vorm van gedogen. Dit vertrouwen is gebaseerd op de realiteit dat er ook in een demissionaire periode moet worden bestuurd. Noch Nederland noch de wereld staat stil.

Het demissionaire kabinet wordt daarom gedoogd in afwachting van een nieuw of een hersteld kabinet dat voldoende vertrouwen heeft. Het uitgangspunt is daarbij dat de lopende zaken worden behandeld en zo min mogelijk wordt gedaan dat een nieuw kabinet kan hinderen. Hoever dat in de praktijk gaat is overigens altijd afhankelijk van de politieke krachtverhoudingen van het moment.

De ministeriële verantwoordelijkheid blijft ook in de demissionaire periode voluit bestaan. De rechtsplicht om verantwoording af te leggen vermindert niet door de veranderde vertrouwensbasis voor het kabinet. Overheidshandelen moet worden verantwoord. Ook de vertrouwensregel blijft actueel ten opzichte van de individuele minister. De ultieme sanctie van aftreden blijft mogelijk en is in de praktijk ook effectief gebleken.

---

[22] Kamerstukken II 1990-1991, 21 427, nr. 3 herdruk, blz. 47 (rapport van de bijzondere commissie vraagpunten – Commissie Deetman –, 16 november 1990).

[23] L. Prakke en G. Craenen, *De positie van een demissionair kabinet in Nederland en België*. (preadviezen van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1975, blz. 43-45.

De kabinetsformatie

Een kabinetsformatie wordt soms voorgesteld als het enige moment waarop het staatshoofd zelf direct en vrijwel onbelemmerd keuzes kan maken en de posities in de politiek kan bepalen. In hoofdstuk 8 is aangegeven dat de ministers altijd verantwoordelijk zijn voor het doen en laten van de Koning. Op zichzelf is daarmee al aangegeven dat deze voorstelling van zaken vanuit staatsrechtelijk oogpunt bezien onjuist en ook onmogelijk is. Een periode van kabinetsformatie wordt echter wel gekenmerkt door een aantal bijzonderheden en verdient daarom aparte aandacht. Deze aandacht betreft de rol van de Koning, de rol van de ministers en de rol van de Tweede Kamer.

16.1 De kabinetsformatie: een bestuurlijke interim-periode

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is een periode van kabinetsformatie een bestuurlijke interim-periode. In afwachting van de totstandkoming van een nieuw of een hersteld kabinet, wordt het demissionaire kabinet gedoogd.

16.2 De rol van de Koning

Intussen vindt de informatie en formatie van een nieuw kabinet plaats. De Koning vervult daarbij, naast het jaarlijks voorlezen van de troonrede, één van zijn meest zichtbare rollen in het bestuurlijke vlak.[1] Een van de meest in het oog springende elementen daarbij is de keuze van informateurs en formateurs. De rol van de Koning hierbij ligt gevoelig, omdat in deze periode de nieuwe politieke verhoudingen zoals die bij de verkiezingen zijn gebleken, hun doorwerking moeten

[1] Waarbij opvallend is dat die zichtbaarheid vooral in figuurlijke zin moet wordt opgevat. Zichtbaar zijn in eerste instantie al degenen die door de Koning bij die gelegenheid om advies worden gevraagd. De zichtbaarheid van de Koning komt vooral tot uitdrukking in vele beelden van de koninklijke paleizen, alsmede de berichten van de Rijksvoorlichtingsdienst over de bezoeken aan de Koning die beginnen met de passage 'Het Kabinet der Koningin deelt mede'. De Koning zelf pleegt gedurende die periode voor de buitenwereld niet zichtbaar te zijn tot het moment dat de nieuwe ministersploeg is beëdigd en de bekende 'bordesfoto' wordt genomen.

krijgen in de samenstelling van het nieuw te vormen kabinet. Hoewel de rol vanwege de onschendbaarheid van de Koning altijd beperkt is, blijft de rol hier vanwege diezelfde staatsrechtelijke positie er altijd één van bijzondere aandacht.

De continuïteit binnen de regering

De Koning vervult door het aanwijzen van een informateur of een formateur, de essentiële functie die Thorbecke bij de Grondwet van 1848 voor ogen stond en die door Kossmann zo treffend is omschreven als de hendel waarmee het staatkundige mechanisme moet worden gestart.[2] De Koning treedt op zo'n moment op als 'de belichaming van de continuïteit binnen de regering',[3] die voor het overige van samenstelling verandert. De kern van de taak van de Koning is om te (laten) onderzoeken wat er nodig is om tot een kabinet te komen dat voor de meerderheid van de Tweede Kamer aanvaardbaar is.[4] Dit vloeit voort uit de negatieve vertrouwensregel. Daarbij is van essentieel belang dat de Koning een volstrekt neutrale positie ten opzichte van de politieke partijen in ons bestel inneemt. Om deze rol zo zuiver mogelijk te kunnen vervullen is in de loop van de tijd een vast patroon ontwikkeld. De Koning handelt tijdens een kabinetsformatie binnen de grenzen van de verkiezingsuitslag en de adviezen die worden uitgebracht.

De verkiezingsuitslag en de adviezen staan centraal

Als eerste stap in het formatieproces wordt door de Koning een aantal adviezen ingewonnen. De Koning ontvangt als vaste adviseurs: de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State. Daarna worden alle fractievoorzitters uit de nieuw gekozen Tweede Kamer ontvangen.[5] Sinds 1971 worden de (strekking van de) adviezen van de fractievoorzitters openbaar gemaakt.[6]

---

[2] E.H. Kossmann, 'De betekenis van het koningschap voor Nederland 1890-1992', in: E.H. Kossmann, en H.D. Tjeenk Willink, *Toespraken ter gelegenheid van het 12 ½ -jarig Regeringsjubileum van Hare Majesteit de Koningin, op 30 oktober 1992 in de Grote of St. Jacobskerk te 's-Gravenhage.* 's-Gravenhage, 1993, blz. 4.

[3] Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1 (Beschouwing over het koningschap, brief van de minister-president, 15 september 2000) en Hand. II 2000-2001, blz. 115 (minister-president Kok, debat algemene politieke beschouwingen, 21 september 2000). Bovend'Eert en Kummeling betogen dat de Koning tijdens de kabinetsformatie optreedt als staatshoofd en niet als deel van de regering. Daaruit verklaren zij dat de besluiten in dat kader geen contraseign behoeven: Bovend'Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. 10e druk, Deventer, 2004, blz. 391-392. Niet is in te zien waarom hier een inhoudelijke taak aan het staatshoofd moet worden toegedicht, waar overigens de functie van staatshoofd staatsrechtelijk een ceremoniële en extern vertegenwoordigende functie is. Nodig is het ook niet. Van formele benoeming of besluiten is geen sprake, maar van het vragen aan personen om een bepaalde taak te vervullen.

[4] E.M.H. Hirsch Ballin, 'Formatieseizoen', in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1989, blz. 319-321.

[5] De fractievoorzitters van de grote fracties in de Tweede Kamer worden sinds 1893 geconsulteerd; sinds 1946 geldt dat voor alle fractievoorzitters.

[6] Zie hierover: Hand. II 1971-1972, blz. 139 (Regeringsverklaring kabinet Biesheuvel, 3 augustus 1971).

Na het inwinnen van de verschillende adviezen is de volgende stap het aanzoeken[7] van een (in)formateur en de formulering van de formatieopdracht. De keuze van de (in)formateur en de formulering van de opdracht richt zich zoveel mogelijk op de meerderheidsopvatting[8] van de mondelinge en de openbare, schriftelijke adviezen van de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer aan de Koning, alsmede (in een volgende fase) de (eind)verslagen van eventuele informateurs.[9]

Indien de uitgebrachte adviezen zodanig zijn dat daaruit geen eenduidige meerderheidsopvatting kan worden opgemaakt, kan de Koning in een kwetsbare positie komen. Gelet op de onschendbare positie van de Koning moet zoveel mogelijk worden vermeden dat de persoon van de Koning zelf ter discussie komt te staan door keuzes die als arbitrair kunnen overkomen. Vaste regel bij formaties is dan ook dat informateurs en formateurs zich bij het uitvoeren van hun opdracht niet beroepen op of verschuilen achter de Koning. Daarom geldt de regel dat informateurs en formateurs zelf verantwoordelijk zijn voor de aanvaarding van hun opdracht en voor hun eigen optreden.[10] De Koning is immers onschendbaar en kan derhalve geen staatsrechtelijke verantwoordelijkheid dragen voor hun optreden en het zittende kabinet kan dat evenmin. Hoewel een (in)formateur geen verantwoording aflegt in staatsrechtelijke zin, verantwoordt hij zich wel publiek door nauwkeurig schriftelijk verslag te doen van zijn werkzaamheden. Deze verslagen worden naar de Kamers gezonden en zijn openbaar. Ook de persconferenties en het geven van toelichting in de Tweede Kamer dragen bij aan de publieke verantwoording over zijn optreden.

Ter verdere bescherming van de positie van de Koning lijkt zich inmiddels de gewoonte te hebben gevestigd om de eerste informateur een algemene inventarisatie te laten opstellen van de mogelijkheden die er zijn op grond van de nieuwe politieke krachtsverhoudingen na de verkiezingen. De eerste informateur hoort daartoe alle fractievoorzitters (opnieuw). Feitelijk wordt daardoor de last van de inhoudelijke, en daarmee in wezen de politieke, keuze voor de richting die in het formatieproces wordt ingeslagen, weggenomen van de schouders van de Koning. De dragers van het politiek primaat van dat moment (de fractievoorzitters) geven dan immers aan de informateur opnieuw hun oordeel over de duiding van de verkiezingsuitslag.

---

[7] Het is eigenlijk onjuist om over 'benoemen' van een (in)formateur te spreken en over een 'opdracht' omdat deze terminologie een gezagsverhouding tot het staatshoofd suggereert die er niet is.

[8] Dit is een gewogen meerderheidsopvatting. Hierbij kan bijvoorbeeld een rol spelen of fracties hebben aangeven niet beschikbaar te zijn voor regeringsdeelname, of zeer excentrische opvattingen hebben over samenwerking met of uitsluiting van anderen.

[9] Vis wijst er in dit verband op dat de Koning zijn eigen beslissingsmarge zoveel mogelijk moet 'minimaliseren' om aan het neutraliteitsprincipe te voldoen: J.J. Vis, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetsformatie', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle, 1994, blz. 181.

[10] Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1 (Beschouwing over het koningschap, brief van de minister-president, 15 september 2000).

In het verslag van de informateur valt dat vervolgens nauwkeurig terug te lezen.[11] De inhoudelijke besprekingen, zowel programmatisch als over de personele samenstelling, vinden plaats in het formatieproces tussen de fractievoorzitters dat wordt begeleid door de (in)formateur. De Koning neemt daaraan niet deel en heeft daarbij geen eigen rol. Zijn formele rol is beperkt tot het proces en de voortgang van de kabinetsformatie.

Door verschillende ontwikkelingen is het proces dat tot de richtinggevende koers in de formatie leidt, steeds opener geworden en van buitenaf te volgen. In het bijzonder de openbaarheid van de adviezen, de nauwkeurige verslaglegging in de eindverslagen van de informateur en formateur, het debat van de Tweede Kamer met de informateur, alsmede de ontwikkeling dat de eerste informateur een algemene ronde houdt en het gehele politieke veld op dat moment in beeld brengt, dragen daaraan bij.[12]

CASUS
Kabinetsformatie in de praktijk

Een concrete casuspositie kan een aantal punten verduidelijken. Met de uitslag van de verkiezingen in 1994 is niet direct duidelijk welke coalitiemogelijkheid als eerste onderzocht zou moeten worden. Daarom wordt eerst een informateur aangewezen die een beperkte opdracht krijgt, namelijk om 'op zeer korte termijn te onderzoeken welke mogelijkheden op basis van de verkiezingsuitslag aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en welke volgorde en wijze van onderzoek van die mogelijkheden het meeste uitzicht bieden op een spoedige totstandkoming van een zodanig kabinet.'[13]

Door het aanwijzen van deze 'pre-informateur' met een beperkte opdracht wordt een uitweg gevonden in deze politiek heikele situatie. De informateur heeft in feite de opdracht om de adviesronde te vervolgen en op grond van inhoudelijk overleg met de fractievoorzitters tot een conclusie te komen die het mogelijk maakt om tot de aanwijzing van een informateur of een formateur te komen die zo breed mogelijk wordt gedragen. Op grond van de conclusies van informateur Tjeenk Willink kan vervolgens inderdaad een informatieopdracht worden verstrekt (aan drie informateurs gezamenlijk) om 'een onderzoek in te stellen naar de mogelijk-

[11] De eindverslagen van informateurs en formateurs vormen een essentieel element in de legitimiteit en verantwoording van het formatieproces. Zij plegen daartoe een nauwkeurige weergave te geven van alle relevante stappen en inhoudelijke gebeurtenissen tijdens de formatieperiode.

[12] Daarmee is de praktijk in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog die door Maas als 'monarchaal-regenteske regeringsvorming' werd gekwalificeerd inmiddels achterhaald. Overigens constateerde Maas zelf ook al dat dat systeem geen toekomst had: R.J.J. Stevens, L.J. Giebels en P.F. Maas (red.), *De formatiedagboeken van Beel, 1945-1973*. Nijmegen, 1994, blz. 229 en 263-265.

[13] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 1 (brief van de informateur van 9 mei 1994 met de informatieopdracht aan de heer Tjeenk Willink, alsmede de adviezen van de fractievoorzitters aan de Koningin).

heid van de vorming van een kabinet van PVDA, VVD en D66.'[14] Dit informatieonderzoek leidt evenwel tot de conclusie: 'Met deze uitkomst hebben wij moeten vaststellen dat ons na een intensief onderzoek is gebleken dat thans de vorming van een kabinet van PVDA, VVD en D66 niet mogelijk is.'[15] Daarop worden de fractievoorzitters van de vier grootste fracties in de Tweede Kamer door de Koningin geraadpleegd[16] en wordt opnieuw de heer Tjeenk Willink aangezocht, ditmaal om 'op de zeer korte termijn te onderzoeken welke mogelijkheden er thans reëel aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal.'[17] Dit is dus weer een algemeen onderzoek naar de politieke mogelijkheden van dat moment. Dit onderzoek leidt niet tot een duidelijke uitkomst. Tjeenk Willink constateert: 'Toch dreigt een meerderheidskabinet niet tot stand te komen omdat elk van de mogelijkheden tot nu toe wordt geblokkeerd. Daarmee staat de weg open naar een minderheidskabinet waarop niemand zit te wachten.' Hij adviseert vervolgens: 'Tenzij uit de adviezen van de fractievoorzitters van PVDA, CDA, VVD en D66 vandaag duidelijk anders blijkt, acht ik het niet geheel uitgesloten dat met de benoeming van een vooraanstaand persoon uit de kring van de VVD tot informateur een meerderheidskabinet realiteit kan worden.'[18] Na het uitbrengen van het eindverslag worden de fractievoorzitters van de vier grootste fracties wederom door de Koningin geconsulteerd.[19] Daarbij blijkt dat die adviezen in meerderheid niet het slotadvies van de informateur delen. Het gevolg is dat de Koningin een keuze moet maken die afwijkt van het advies in het eindverslag. Hoewel ook de andere adviezen direct openbaar worden gemaakt en daaruit duidelijk is dat de keuze die is gemaakt logisch uit die adviezen volgt, heeft deze situatie geleid tot speculaties over vermeende politieke beïnvloeding door de Koning.[20] Het is juist die situatie die door een informateur moet worden voorkomen. Het proces van informatie en formatie dient ertoe dat alle handelingen van de Koning in dat kader worden 'gedekt'.

De nieuwe informateur, de heer Kok, krijgt de opdracht om 'met het oog op de vorming van een kabinet op zo kort mogelijke termijn een regeringsprogramma op hoofdlijnen op te stellen, waarbij in het bijzonder aandacht wordt gegeven aan het financieel en sociaal-economisch beleid en de begroting voor 1995.' Daarna moet

[14] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 2 (brief van de informateur van 13 mei 1994 met zijn eindverslag).
[15] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 4 (brief van de informateurs van 27 juni 1994 met hun eindverslag).
[16] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 7 (brief van de informateur van 6 juli 1994 met zijn eindverslag). De adviezen van 28 juni 1994 van de vier fractievoorzitters zijn als bijlage bij het eindverslag opgenomen.
[17] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 7 (brief van de informateur van 6 juli 1994 met zijn eindverslag).
[18] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 7 (brief van de informateur van 6 juli 1994 met zijn eindverslag).
[19] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 9 (brief van de informateur van 29 juli 1994 met zijn eindverslag). De adviezen van 6 juli 1994 van de vier fractievoorzitters zijn als bijlage bij het eindverslag opgenomen.
[20] Zie bij wijze van voorbeeld over de hardnekkigheid van dit fenomeen: ANP bericht van 18 februari 2003 over de duur van de formatie die op dat moment gaande was en waarin over de hiervoor beschreven situatie uit 1994 wordt gezegd: '*Dankzij een list van de Koningin (…) kwam het eerste paarse kabinet in augustus alsnog tot stand.*'

hij dit programma voorleggen 'aan de Tweede Kamerfracties van PVDA, CDA, VVD en D66, teneinde vervolgens te kunnen vaststellen welk kabinet kan worden gevormd, dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging.'[21] Deze procedure leidt de informateur uiteindelijk tot de conclusie: 'In het licht van de verkregen informatie en alle factoren bijeengenomen, ben ik tot de slotsom gekomen dat de vorming van een kabinet bestaande uit PVDA, VVD en D66 onder de gegeven omstandigheden, rekening houdend met de mij verstrekte opdracht, het meest in aanmerking komt.'[22] Op grond hiervan wordt de heer Kok tot formateur benoemd, belast met de vorming van een PVDA-VVD-D66 kabinet. Op 22 augustus 1994 presenteert de heer Kok zijn eindverslag en wordt het kabinet Kok I een feit.[23]

CASUS

De Koningin zelf aan het woord.

Ter gelegenheid van haar twintigjarig jubileum als Koningin, wordt op 28 april 2000 een televisie-interview met Koningin Beatrix uitgezonden.[24] Daarin spreekt zij zich uit over haar rol bij kabinetsformaties.

'Als ik (…) mag refereren aan kabinetsformaties (…), is het goed om duidelijk te maken dat dat begint bij verkiezingen. Als de kiezers zich uitgesproken hebben, dan liggen de nieuwe verhoudingen in de Tweede Kamer vast en op grond daarvan krijg ik dan adviezen van de fractievoorzitters en van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en van de vice-president van de Raad van State. De meeste van die adviezen zijn dan ook openbaar, die worden gepubliceerd. Ik heb dan gesprekken waarin het advies wordt gegeven en ook enigszins afgetast wat de ruimte is die een fractievoorzitter heeft meegekregen van zijn fractie. Op grond van die adviezen vraag ik iemand of misschien meerdere personen om informateur te worden of formateur. Diegene neemt dan de taak op zich om te proberen (…) een kabinet te vormen. En aan het eind van dat proces gaat de minister-president naar de Kamer en neemt de verantwoordelijkheid voor het hele proces op zich ten opzichte van de Tweede Kamer.'

'Ik heb gesprekken, maar mijn taak is het om een oplossing te vinden waarbij het grootste vertrouwen van de Kamer de basis is. Daar zoeken we naar en dat is eigenlijk hoe de keuze gemaakt wordt.'

[21] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 9 (brief van de informateur van 29 juli 1994 met zijn eindverslag).
[22] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 9 (brief van de informateur van 29 juli 1994 met zijn eindverslag).
[23] Kamersstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 12 (brief van de formateur van 22 augustus 1994 met zijn eindverslag).
[24] NOS Aktueel, TV2, 28 april 2000, vanaf 21.00 uur.

16.3 Uitgestelde ministeriële verantwoordelijkheid

Zoals eerder gezegd, valt ook het handelen van de Koning in het kader van het formatieproces onder de ministeriële verantwoordelijkheid van het zittende kabinet. Het demissionaire kabinet zal daarop echter niet worden aangesproken. De activiteiten van de Koning richten zich immers op de toekomstige politieke situatie. Een zittend kabinet aanspreken op het handelen van de Koning in dat kader zou nauwelijks zinvol zijn. Het gaat er immers om dat er een nieuw kabinet wordt gevormd dat voldoende vertrouwen van de nieuwe Tweede Kamer heeft. Dat vergt een politiek proces waarbij een zittend kabinet geen rol kan spelen.

In feite is er voor het optreden van de Koning bij een kabinetsformatie sprake van uitgestelde ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid over hetgeen er tijdens de gehele formatieperiode gebeurt, wordt pas geëffectueerd als er een nieuw kabinet is. Het is gebruik dat de minister-president van het nieuwe kabinet verantwoording aflegt over de informatie en de formatie. Dit pleegt te gebeuren in de regeringsverklaring en in het debat daarover. (In)formatieperioden in Nederland kunnen soms lang duren. Daardoor kan er een langere periode zijn waarin het handelen van de Koning in dat kader niet direct aan verantwoording wordt onderworpen. Deze periode van uitgestelde verantwoording moet daarom voldoen aan aanvullende eisen van zorgvuldigheid die hiervoor zijn beschreven bij de rol van de (in)formateur.

16.4 Wat is de rol van de Tweede Kamer?

Verschillende leden van de Tweede Kamer zijn direct of indirect bij het proces van informatie en formatie betrokken. Inhoudelijk zijn de betrokken fractievoorzitters en fracties bepalend voor zowel de inzet als de uitkomst van het formatieproces. Daarmee spelen zij een directere rol dan in een normale parlementaire periode. Er is door de bijzondere betrokkenheid van een aantal van de fracties bij het formatieproces in feite sprake van een soort monistische situatie waarin ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning, zoals gezegd, in ieder geval enige tijd kan worden uitgesteld. In feite is de gehele kabinetsformatie in aanzienlijke mate een 'parlementair' proces geworden. Fractievoorzitters spelen daarin de hoofdrol. Bij de keuze van (in)formateurs spelen de adviezen van de fractievoorzitters een belangrijke rol. Bij het proces van (in)formatie zelf is in ieder geval een – soms wisselende – meerderheid van de Tweede Kamer vaak direct betrokken. Dit alles kan natuurlijk niet in de plaats treden van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar het maakt uitstel daarvan totdat er een nieuw kabinet is gevormd wel aanvaardbaar.

Meer betrokkenheid van de Tweede Kamer?

In de loop van de tijd zijn er verschillende ideeën ontwikkeld om de situatie van uitgestelde ministeriële verantwoordelijkheid te voorkomen of om in ieder geval een directere invloed van de Tweede Kamer als zodanig mogelijk te maken. Sommige ideeën vergen (grond)wetswijziging, zoals het direct kiezen van de minister-president, van de formateur, of het door de Tweede Kamer laten aanwijzen van een formateur.

Toch er is wel ruimte zoals blijkt uit de meer geciteerde Beschouwing over het koningschap waarin wordt aangegeven:

> Grondwettelijk is er geen beletsel voor de Tweede Kamer om het initiatief te nemen in de kabinetsformatie door een concreet voorstel of aanbeveling te doen. Het is ook mogelijk om een algemene procedure op te stellen voor het handelen van de Tweede Kamer in de periode na de verkiezingen (…) Het gaat hierbij in eerste instantie om een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer zelf.[25]

In 1971 nam de Tweede Kamer de motie Kolfschoten aan, waarin als wenselijk werd uitgesproken:

> … Dat na de verkiezingen van 28 april 1971 de nieuwgekozen Kamer op korte termijn bijeenkomt teneinde – indien deze nieuwe Kamer dit wenst – in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken omtrent een door de Koning te benoemen kabinetsformateur, die in beginsel de leiding van het door hem te formeren kabinet op zich zal nemen.[26]

Op 12 mei 1971 werd naar aanleiding hiervan een debat gehouden. De Koningin nam in die periode geen stappen in het formatieproces. Een motie om een kandidaat-formateur voor te dragen kreeg echter geen meerderheid. De Koningin begon daarop het proces van reguliere consultaties.

Sindsdien zijn er na verkiezingen niet meer opnieuw debatten geweest aan het begin van het formatieproces. De discussie bleef echter. De rol van de formateur kwam onder meer aan de orde in het rapport van de Commissie Deetman[27] en in het rapport van de Commissie De Koning.[28] Laatstgenoemde commissie her-

[25] Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1 (brief van de minister-president, 15 september 2000).

[26] Kamerstukken II 1970-1971, 10 993, nr. 9 (gewijzigde motie Kolfschoten c.s., 18 februari 1971).

[27] Kamerstukken II 1990-1991, 21 427, nr. 3 herdruk (rapport van de bijzondere commissie vraagpunten – Commissie Deetman –, 16 november 1990).

[28] Kamerstukken II 1990-1991, 21 427, nr. 36 ('Het bestel bijgesteld', rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing – Commissie De Koning –, 27 april 1993).

haalde daarbij het advies van de Staatscommissie Biesheuvel[29] om tot een wettelijke regeling voor de voordracht van de formateur door de Tweede Kamer te komen.

In de daaropvolgende debatten over de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing werd de motie Jurgens-Mateman aanvaard, waarbij werd vastgesteld:

> … Dat het wenselijk is om in de adviezen die leiden tot de opdracht welke wordt verstrekt aan informateurs en formateurs tevens op te nemen een termijn, en voorts de verplichting om – na afloop van die termijn en bij beëindiging van hun opdracht – beschikbaar te zijn voor het geven van inlichtingen aan de Kamer over de werkzaamheden die zij in het kader van hun opdracht hebben vervuld.[30]

Van de adviezen die de fractievoorzitters na de verkiezingen van 1994 uitbrachten, bevatte slechts het advies van de fractievoorzitter van de PVDA een verwijzing naar hetgeen in het kamerdebat was afgesproken. In de opdracht aan de verschillende informateurs stond derhalve ook geen van de punten uit de betreffende motie.

Op verzoek van de Tweede Kamer werd er wel, na afloop van de informatieperiode van de drie informateurs Van Aardenne, Vis en De Vries, een debat gehouden. De informateurs waren daarbij bereid 'mondeling inlichtingen (te) verschaffen over de wijze waarop het informatieproces is verlopen.' Zij wezen er vooraf wel op dat dat uiteraard alleen hun werkwijze en conclusies kon betreffen. 'Op een eventueel resultaat van de onderhandelingen kunnen naar het ons voorkomt alleen de onderhandelaars en eventueel de toekomstige minister-president van een optredend kabinet worden aangesproken.'[31] Voor een informateur is er geen sprake van het afleggen van verantwoording in staatsrechtelijke zin. Hij staat niet in een verantwoordingsrelatie tot de Tweede Kamer. Hij heeft geen plicht om te verschijnen en evenmin een plicht tot antwoorden, laat staan tot het afleggen van verantwoording.

Het belang van dat debat[32] werd vergroot doordat de fractievoorzitters die betrokken waren geweest bij de mislukte poging om tot een kabinet van PVDA, VVD en D66 te komen, bereid bleken om zich actief in het debat te mengen. Verschillende inhoudelijke vragen werden daardoor beantwoord. De winst van dit debat met de informateur(s) was dat er in de openbaarheid kon worden gesproken over hetgeen er was gebeurd in een fase van de formatie die niet (direct) werd gevolgd door de vorming van een kabinet en die daarom waarschijnlijk

[29] Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie Biesheuvel), 's-Gravenhage, 1984, blz. 107 (Kamerstukken II 1984-1985, 18 100 VII, nr. 42, 6 maart 1984).

[30] Kamerstukken II 1993-1994, 21 427, nr. 98 herdruk (motie Jurgens-Mateman, 8 december 1993).

[31] Kamerstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 3 (brief van de informateurs, 2 juni 1994).

[32] Hand. II 1993-1994, blz. 5645-5668 (debat naar aanleiding van het eindverslag van de informateurs, 29 juni 1994).

buiten beschouwing zou zijn gebleven bij het verantwoordingsdebat na de regeringsverklaring.

In 1998 is op de ingeslagen weg doorgegaan en zijn de toenmalige informateurs uitgenodigd. Ook toen zijn de informateurs verschenen en heeft een debat plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze ervaringen is art 139a van het reglement van orde van de Tweede Kamer aangepast. Daarin is nu de mogelijkheid opgenomen om de (in)formateurs uit te nodigen na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie om over het verloop van de (in)formatie 'inlichtingen te verschaffen'. Tijdens de kabinetsformaties 2002, 2003 en 2007 hebben eveneens debatten plaatsgevonden. Hiermee lijkt zich een nieuwe staatsrechtelijke gewoonte te hebben gevestigd.[33]

Een nadeel van een debat tijdens de periode van kabinetsformatie kan zijn dat het leidt tot het verder aanscherpen van de verschillen die tot een mislukte poging hebben geleid. Dat kan een latere samenwerking bemoeilijken.

Geen informateur meer?

De Commissie De Koning stelde in 1993 ter vereenvoudiging en grotere transparantie voor dat na verkiezingen direct zou worden overgegaan tot het aanwijzen van een formateur en dat niet langer zou worden gewerkt met de tussenfiguur van informateurs.[34] In het verlengde van het brede debat over staatkundige vernieuwing werd tijdens de kabinetsformatie 1994 de motie Schutte aangenomen. Daarin spreekt de Tweede Kamer uit dat 'met het oog op de formatie van een kabinet de aanstelling van een informateur alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden bevorderd dient te worden.'[35] De politieke werkelijkheid laat zich echter niet zo gemakkelijk dwingen. Wat in een periode van politieke windstilte nog analytisch juist en werkbaar lijkt te zijn, wordt niet altijd op dezelfde manier ervaren in de actuele politieke druk na verkiezingen. Dit geldt zeker in een tijd waarin het politieke afbreukrisico groot is en waarin falen vaak genadeloos wordt afgestraft. Vaak is het veiliger eerst een 'verkenner' in de vorm van een informateur het terrein in kaart te laten brengen, alvorens de beoogd minister-president het veld in te sturen.

[33] Na de zeer korte informatie van de heer Lubbers in 2006 heeft geen debat plaatsgevonden. Resultaat van die informatie was het rompkabinet Balkenende III dat de periode tot de vervroegde verkiezingen moest overbruggen.

[34] Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 36 ('Het bestel bijgesteld', rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing – Commissie De Koning – , 27 april 1993).

[35] Kamerstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 6 (motie Schutte, 29 juni 1994).

16.5 De benoeming van een nieuw kabinet

Indien de formateur de formatiebesprekingen met succes heeft afgerond brengt hij zijn eindverslag uit aan de Koning en zendt dat tevens aan de Tweede Kamer waarmee het openbaar is. Na het uitbrengen van het eindverslag wordt de nieuwe minister-president benoemd die in het eindverslag als zodanig staat vermeld.[36] Het koninklijk besluit waarbij de nieuwe minister-president wordt benoemd, is een koninklijk besluit zonder voordracht. Op die manier draagt de scheidende minister-president niet formeel zijn opvolger voor benoeming voor, iets dat in sommige situaties politiek gevoelig zou kunnen liggen. De scheidende minister-president is overigens wel instrumenteel in de benoeming van zijn opvolger. Hij biedt het koninklijk besluit tot benoeming van de nieuwe minister-president, dat tevens zijn eigen ontslag bevat, aan de Koning aan met een aanbiedingsbrief die materieel dezelfde inhoud bevat als een voordracht. Met het aanbieden van dit koninklijk besluit neemt de scheidende minister-president zijn (laatste) staatsrechtelijke verantwoordelijkheid en erkent daarmee de nieuwe politieke verhoudingen.

Deze wijze van benoeming van de nieuwe minister-president is niet een zelfstandige taak van de Koning, zoals het Tweede Kamerlid De Kwaadsteniet meende te zien,[37] maar een samenval van rechtsmomenten. Door het koninklijk besluit van zijn benoeming te contrasigneren, neemt de nieuwe minister-president de verantwoordelijkheid op zich voor zijn eigen optreden (inclusief zijn eigen benoeming) en daarmee ook voor de handtekening van de Koning. Tegelijkertijd neemt de nieuwe minister-president daarmee het resultaat van de kabinetsformatie en de totstandkoming van het nieuwe kabinet voor zijn verantwoording. De benoeming van de overige leden van het kabinet vinden vervolgens plaats bij koninklijk besluit op voordracht van de nieuwe minister-president en wordt ook door hem gecontrasigneerd.[38]

16.6 Uitgestelde ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording achteraf

Hiervoor is al aangegeven dat de minister-president in de regeringsverklaring verantwoording aflegt over de (in)formatieperiode. Dit verantwoorden betreft

[36] Het is gebruikelijk dat de formateur de nieuwe minister-president wordt. Strikt noodzakelijk is dit evenwel niet. In deze paragraaf wordt uitgegaan van de benoeming van een nieuwe minister-president. Indien de zittende minister-president doorgaat als minister-president in het nieuwe kabinet vindt geen hernieuwde benoeming plaats, maar wordt zijn ontslag niet aanvaard. Ook dat geschiedt bij koninklijk besluit.

[37] Hand. II 1980-1981, blz. 2439 (De Kwaadsteniet (CDA), debat 21 januari 1981; algehele grondwetsherziening, deel II, eerste lezing (regering), blz. 280). Dat was overigens de reden waarom hij deze formule afkeurde.

[38] De koninklijke besluiten tot benoeming van staatssecretarissen worden naast de minister-president ook gecontrasigneerd door de minister van het betreffende ministerie om zo inhoud te kunnen geven aan art. 46, tweede lid, Grondwet.

natuurlijk vooral de periode van informatie en formatie die heeft geleid tot het kabinet dat zich op dat moment presenteert. Mislukte (in)formatiepogingen plegen daarbij niet of nauwelijks inhoudelijk aan de orde te komen, hoewel ook zij formeel onder de verantwoording vallen. Het is politiek terecht dat ook daarover vragen kunnen worden gesteld. Evenzeer is het van belang daarbij de politieke realiteit in het oog te houden. Men moet niet een nieuw optredend kabinet vragen om te verantwoorden waarom een andersoortig kabinet, dat door de nieuw optredende coalitie niet werd gewild, niet tot stand is gekomen.

Ook over een geslaagde formatie bestaat soms terughoudendheid. Zo zei minister-president Drees in het debat over de regeringsverklaring van het kabinet Drees III in 1956: 'Ik zou er daarom gaarne over gezwegen hebben, omdat ik op het ogenblik voorzitter ben van een kabinet van gemengde samenstelling en ik mij dus het liefst zou houden buiten de punten die in deze formatie tussen partijen controversieel zijn geweest.'[39] Het formeren en het leiden van coalitiekabinetten heeft zo zijn beperkingen. Of om Drees in hetzelfde debat nog eens te citeren: 'Niemand is over het verloop der formatie en over het resultaat der formatie ten volle tevreden.'

16.7 Een restverantwoordelijkheid voor het demissionaire kabinet

Zoals eerder is aangegeven behoren informateurs en formateurs zich bij het uitvoeren van hun opdracht niet te beroepen op, of te verschuilen achter de Koning. De Koning is immers in elk optreden onschendbaar. Het noodzakelijke en onlosmakelijke staatsrechtelijke complement daarvan in een parlementair-democratisch systeem is, dat er altijd een politiek verantwoordelijke is die op dat handelen aanspreekbaar is. Dat uitgangspunt staat centraal, ook daar waar er sprake is van een situatie van uitgesteld vertrouwen. Het uitstellen van dat vertrouwen mag daarom ook niet zover gaan dat daarmee een onomkeerbare en democratisch onaanvaardbare situatie zou ontstaan en worden gelegitimeerd. Aan de hand van een extreem voorbeeld kan dit worden verduidelijkt. Indien de Koning zou overgaan tot het vragen van een informateur of formateur zonder dat er sprake is van enige relatie met de verkiezingsuitslag en de adviezen van de fractievoorzitters, dan moet de demissionaire minister-president hierover naar de Tweede Kamer kunnen worden geroepen. In het uiterste geval zou de demissionaire ministerraad zelfs een buitenstaat-procedure (art. 35 Grondwet) kunnen initiëren. Met dit extreme voorbeeld wordt ook duidelijk dat er zelfs voor een demissionair kabinet nog een zekere ministeriële verantwoordelijkheid voor de formatieperiode is, maar ook dat deze slechts zelden van toepassing zal zijn.

[39] Hand. II 1956-1957, blz. 74 (regeringsverklaring en algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1957, 25 oktober 1956).

16.8 Conclusie: kabinetsformatie, uitgestelde ministeriële verantwoordelijkheid

Het eigenlijke proces van kabinetsformatie speelt zich grotendeels af buiten het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Ministers hebben als zodanig in het proces van kabinetsformatie immers geen rol. Kenmerk van het proces is het politiek overleg tussen politieke groeperingen in de Tweede Kamer. Een kabinetsformatie is een proces van aftasten, in beeld brengen en vastleggen van het politieke draagvlak voor een nieuw kabinet. Overeenstemming tussen de partijen kan dan leiden tot de vorming van een nieuw kabinet.

Vanuit de invalshoek van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel is de kabinetsformatie op twee punten van betekenis.

Allereerst is er de rol van de Koning. Deze rol is van bijzonder belang, maar tegelijkertijd vanwege de staatsrechtelijke positie van de Koning ook beperkt. Immers het politieke overleg vindt plaats tussen de vertegenwoordigers van de politieke groeperingen in de Tweede Kamer. De rol van de Koning is om als neutrale factor het proces van fase naar fase te brengen. Dit gebeurt vooral door de keuze van de informateurs en formateurs en door de formulering van hun taak. Deze stappen moeten steeds logisch zijn gebaseerd op de verkiezingsuitslag, de adviezen van de fractievoorzitters en de voorafgaande fase in het formatieproces. Op deze wijze moet ook extern het proces te volgen zijn en kan het later bij het debat over de regeringsverklaring aan de orde komen.

Ten tweede moet het proces van kabinetsformatie tot een kabinet leiden dat over voldoende vertrouwen in de Kamer beschikt. Dat draagvlak wordt al tijdens het formatieproces vastgesteld. Politieke afspraken, veelal in de vorm van een regeerakkoord, en de personele invulling van het kabinet vormen daarvoor de basis. Het is van belang dat dit essentiële staatsrechtelijke proces ook voorwerp van publiek debat kan worden. Een kabinetsformatie is een besloten, maar niet een gesloten proces. Over dat proces en de uitkomst daarvan behoort na afloop bij het debat over de regeringsverklaring verantwoording te worden afgelegd.

Het vaste patroon dat zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, draagt bij aan een verantwoord en te verantwoorden proces. Verschillende ontwikkelingen hebben dit verder versterkt, zoals de mogelijkheid van een Kamerdebat met de informateur en het door de eerste informateur laten opstellen van een algemene inventarisatie van de mogelijkheden die er zijn op grond van de nieuwe politieke krachtsverhoudingen.

De strafrechtelijke verantwoordelijkheid

De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid wordt wel gezien als de voorloper van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Door de ontwikkeling van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid heeft de strafrechtelijke verantwoordelijkheid zich in Nederland – anders dan in België[1] – niet verder ontwikkeld. Weliswaar is er in 1855 een Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid tot stand gekomen waarin de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers werd geregeld, maar strafvervolging op grond van deze wet heeft tot op heden nooit plaatsgevonden.[2]

17.1 Ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen

Art. 119 Grondwet bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven 'in die betrekking gepleegd' terechtstaan voor de Hoge Raad. Dit geldt ook na hun aftreden. Art. 483 Wetboek van Strafvordering breidt dit uit tot ambtsovertredingen. Het gaat hier om een strafrechtelijke procedure. Er zijn twee redenen om toch kort stil te staan bij deze procedure in het bredere kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er is sprake van een direct verband met de ambtsuitoefening waarop ook de ministeriële verantwoordelijkheid zich richt. Voorts is er sprake van een bijzondere procedure met een opdracht tot vervolging.

[1] België kent een uitgebreidere toepassing van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers. In 1998 is daarvoor de (grond)wettelijke regeling zelfs volledig aangepast. Zie over de ontwikkeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid in België o.a.: K. Audenaeri, 'Een overzicht van 170 jaar strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers', *T.B.P.* 2000, nr. 5, blz. 357-373.

[2] Zie over de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen o.a.: P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. 2e druk, Zwolle, 1967, blz. 335-347; C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 509-511; J.L.W. Broeksteeg, E. Sikkema en H.G. Warmelink, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers'. *Nederlands Juristenblad*, 2000, nr. 19, blz. 965-971; J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 123-175, 309-312 en 359-379.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid

Allereerst vraagt de terminologie aandacht. Er wordt doorgaans gesproken over strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Juridisch gezien kan beter over strafrechtelijke aansprakelijkheid worden gesproken. Daarmee wordt direct een wezenlijk verschil duidelijk met de algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Strafrechtelijke aansprakelijkheid gaat om persoonlijke schuld en persoonlijke verwijtbaarheid, zoals dit algemeen in het strafrecht geldt.

Art. 355 Sr bevat de gedragingen en de strafbepalingen. De gedragingen zijn:

- eerste lid: contrasigneren van koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen, wetende dat daardoor de Grondwet, de andere wetten, of AmvB's worden geschonden;
- tweede lid: uitvoering geven aan koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen wetende dat deze niet zijn gecontrasigneerd;
- derde lid: beschikkingen nemen of handhaven, of bevelen geven of handhaven, wetende dat daardoor de Grondwet, de andere wetten, of AmvB's worden geschonden;
- vierde lid: opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan bepalingen van de Grondwet, wetten of AmvB's die vallen in het bereik van de minister.

Voor deze gedragingen is opzet vereist. In art. 356 Sr wordt het delict van art. 355, vierde lid, Sr ook in geval van grovelijk verzuim strafbaar gesteld. Inhoudelijk gaat het bij al deze gevallen in wezen om 'de zorgplicht van ministers om uitvoering te geven aan wet en Grondwet.'[3]

17.2 Een bijzondere procedure

Voor vervolging en berechting van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen gelden een bijzondere procedure. Het is niet het openbaar ministerie dat hier over de vervolging beslist. De opdracht tot vervolging komt van de regering of van de Tweede Kamer. De last tot vervolging is gericht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De berechting geschiedt door de Hoge Raad in enige instantie.[4]

[3] J.L.W. Broeksteeg, E. Sikkema en H.G. Warmelink, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers'. *Nederlands Juristenblad*, 2000, nr. 19, blz. 966.

[4] De Wijkerslooth en Simonis bepleiten een stelsel dat in vergaande mate een eind maakt aan deze bijzondere voorschriften (J.L. de Wijkerslooth en J. Simonis, 'De vervolgbaarheid van ministers en staatssecretarissen', in: *Nederlands Juristenblad*, 2004, blz. 672-678). Het pleidooi om de vervolging door het reguliere openbaar ministerie te laten uitvoeren, kan een verbetering zijn. De bezwaren tegen het onderzoek door de Tweede Kamer zijn evenwel ook anders op te vangen, namelijk door het onderzoek door de commissie vertrouwelijk te doen plaatsvinden (dit zou ook in overeenstemming met de geest van de wet zijn, toen dit soort vergaderingen ook besloten waren). De reden voor één enkele instantie is nog even geldig als destijds.

De opdracht tot vervolging

Op grond van art. 119 Grondwet wordt de opdracht tot vervolging gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft hier geen bevoegdheid. Art. 111 Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de vervolging in plaats van de officier van justitie.[5] De procureur-generaal heeft hierbij niet meer de mogelijkheid om over de opportuniteit van de vervolging te besluiten, maar moet de vervolging onmiddellijk ter hand nemen (art. 483 Sv.).

Doordat de opdracht tot vervolging – tevens – bij de politieke controleur van de regering is gelegd, heeft de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers een staatsrechtelijk, maar tevens een politiek beginpunt gekregen. Dit is aanvaardbaar omdat het gaat om misdrijven die door een minister in de functie zijn gepleegd. Het gaat dus om handelingen met doorgaans een bestuurlijk en politiek karakter.[6] De Tweede Kamer heeft op dat punt een bijzondere toezichtrol.

De afweging of een opdracht tot vervolging moet worden gegeven, vindt dus plaats in een politieke context. Daarbij kunnen ook andere overwegingen een rol spelen dan alleen de rechtmatigheid. Art. 18 van de wet van 1855 noemt naast het recht als criteria: de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. Behandeling door de Tweede Kamer maakt het ook mogelijk dat er voor een andere weg wordt gekozen. Denkbaar is dat een politieke sanctie doeltreffender wordt geoordeeld dan het doorzetten van strafrechtelijke vervolging. Bij ministers in functie ligt dat zelfs voor de hand gelet op de reikwijdte van het instrument van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid.[7]

Omdat het bij de strafrechtelijke aansprakelijkheid gaat om bestuurlijke handelingen van ministers, stelde Oud dat het zuiverder zou zijn dat alleen de Tweede Kamer de beslissing tot vervolging zou moeten kunnen nemen.[8] Dit moet worden verworpen. Het moet mogelijk zijn om in gevallen waarin voortvarend tot vervolging moet worden besloten, ook snel te handelen. Met een behandeling in de Tweede Kamer en de daarbij vereiste procedure wordt dat niet bereikt. Het is bovendien niet duidelijk waarom de regering niet zelf tot vervolging zou kunnen besluiten indien er een onrechtmatigheid wordt geconstateerd. Het gaat immers om een strafrechtelijke gedraging en niet primair om een politiek oordeel.

---

[5] Zie ook art. 5 en 18 Wet ministeriële verantwoordelijkheid.

[6] J.L.W. Broeksteeg, E Sikkema en H.G. Warmelink, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers'. *Nederlands Juristenblad*, 2000, nr. 19, blz. 968.

[7] Zie ook Broeksteegs zevende 'vuistregel' dat politieke verantwoording voor strafrechtelijke verantwoording moet gaan: J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 359-379.

[8] P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. 2e druk, Zwolle, 1967, blz. 342-343.

Forum privilegiatum

Art. 76 Wet RO bepaalt dat de Hoge Raad in eerste instantie, tevens in hoogste ressort kennisneemt van de ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen. Deze directe behandeling door de hoogste rechterlijke instantie is niet een vorm van voorkeursbehandeling (privilege),[9] maar heeft een goede inhoudelijke reden. Ministers moeten het gezag van de overheid op velerlei terreinen verbeelden en vertegenwoordigen. Zij moeten daarom niet tegelijkertijd persoonlijk in langdurige rechtsgeschillen verwikkeld zijn die te maken hebben met de uitoefening van hun ambt. Dat zou het gezag van de overheid onnodig aantasten. Het algemeen belang vereist snelle duidelijkheid over de situatie in rechte. Dat belang gaat uit boven een procedure in meerdere instanties.[10]

In geval van een strafrechtelijke vervolging van een minister in functie zou schorsing, dat wil zeggen tijdelijke ontheffing uit de uitoefening van het ministerschap, een voor de hand liggende beslissing van de regering zijn.

❧

CASUS

Vervolging van (oud)-ministers

In 2003 wordt strafrechtelijke aangifte gedaan tegen drie oud-ministers. Het betreft oud-minister-president Kok, oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries en oud-minister van Justitie Korthals. De aangifte wordt gedaan namens Prinses Margarita en de heer De Roy van Zuydewijn en betreft valsheid in geschrifte en opzettelijke schending van het ambtsgeheim.

In een brief aan de Tweede Kamer doet de regering verslag van de behandeling van de aangifte.[11]

Allereerst wordt nagegaan of de gestelde gedragingen ambtsmisdrijven zijn die in de hoedanigheid van minister zijn gedaan. Het antwoord daarop is positief. Dat betekent dat art. 119 Grondwet op de mogelijke vervolging van de voormalige ministers van toepassing is.

Vervolgens wordt de valsheid in geschrifte inhoudelijk beoordeeld. Het gaat hier om brieven die door de secretarissen-generaal namens hun ministers zijn geschreven. Op basis van onderzoek van het openbaar ministerie oordeelt de minister van Justitie dat er geen aanwijzingen zijn dat opzettelijk onjuiste mededelingen zijn gedaan.

[9] Reeds in 1848 erkende het Belgische Hof van Cassatie dat het uitzonderingsregime geen gunst inhoudt voor de betrokken minister, maar een bepaling is die door de noodzaak van het landsbestuur wordt gerechtvaardigd: K. Audenaeri, 'Een overzicht van 170 jaar strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers', *T.B.P.* 2000, nr. 5, blz. 358.

[10] Dat dit een notie is die in deze tijd niet meer zou gelden, moet dan ook worden verworpen (zoals wordt betoogd in: J.L. de Wijkerslooth en J. Simonis, 'De vervolgbaarheid van ministers en staatssecretarissen', in: *Nederlands Juristenblad*, 2004, blz. 672-678).

[11] Kamerstukken II 2002-2003, 28 811, nr. 11 (Gebeurtenissen met betrekking tot H.K.H. Prinses Margarita de Bourbon de Parme en haar echtgenoot, brief van de minister van Justitie, 1 september 2003).

Over de vermeende schending van het ambtsgeheim wordt aangegeven dat de gedraging geen schending van een ambtsgeheim was.
De conclusie van minister van Justitie Donner is vervolgens: 'Gelet op het bovenstaande zal ik geen voordracht doen voor een koninklijk besluit waarin aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad een last wordt gegeven tot vervolging van de in de aangifte bedoelde oud-ministers.'

Op deze wijze is de procedure ingevuld volgens de gebruikelijke opsporingsmethode van het openbaar ministerie en de afwegingen die daarbij bestaan.

17.3 Commune delicten

Voor commune delicten bestaat geen bijzondere regeling voor ministers. Zij kunnen daarvoor gewoon door het openbaar ministerie worden vervolgd. Ook de bijzondere procedure (forum privilegiatum) via de Hoge Raad is hier niet van toepassing.[12]

17.4 Ten overvloede: civielrechtelijke aansprakelijkheid

De civielrechtelijke aansprakelijkheid is voor ministers als persoon niet anders dan voor iedere andere burger. Ook een minister kan in rechte worden aangesproken door een ieder die meent in zijn eigen burgerlijke rechten te zijn aangetast. De civielrechtelijke aansprakelijkheid valt dan ook buiten de context van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een relatie met het ambt van bewindspersoon is er niet. Er is voor dit soort zaken dan ook geen rol voor de Tweede Kamer en evenmin is er sprake van een forum privilegiatum.

Los van het voorgaande staat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de staat die aan de orde kan zijn indien de minister handelt als orgaan van de staat.

17.5 Conclusie: strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, een relikwie?

De aparte regeling voor de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is in de praktijk ingehaald door de algemene, politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze laatste is tot nu toe steeds de gekozen route geweest. Snelheid en het publieke debat hebben hiertoe zeker bijgedragen.

Toch ware de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid niet af te schaffen. Het hebben van een instrument in geval van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen waar de strafrechtelijke invalshoek bij het onderzoek centraal staat, kan

[12] Broeksteeg wijst op het toenemend gebruik om via het gewone strafrecht (oud)ministers aan te spreken (J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004).

in een rechtsstaat niet worden gemist. Zelfs wanneer een politieke beoordeling heeft plaatsgevonden, is denkbaar dat de strafrechtelijke weg nog gewenst wordt geacht.[13] Bovendien is de regeling ook van toepassing op reeds afgetreden ministers die via de politieke ministeriële verantwoordelijkheid niet meer zijn aan te spreken.

[13] Broeksteeg noemt de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid een onmisbaar ultimum remedium 'als winterdijk van de integriteit': J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004, blz. 392.

De Europese dimensie: uitholling of dynamiek?

De Europese Unie is geen buitenland meer. Dat wil echter niet zeggen dat het daarmee binnenland is geworden in de klassieke zin van het woord. De Europese rechtsorde maakt deel uit van de rechtsorde van de lidstaten en de rechtsorde van de lidstaten maakt deel uit van de Europese rechtsorde.[1] De Europese Unie wordt wel aangeduid als een vierde bestuurslaag,[2] maar ook als de eerste bestuurslaag.[3] Hoe moet het optreden van Nederlandse ministers in Europees verband worden beoordeeld in het licht van de nationale ministeriële verantwoordelijkheid? Hoe verhoudt de ontwikkeling van de Europese integratie zich tot het stelsel van nationale ministeriële verantwoordelijkheid?

18.1 Nederland en de Europese Unie: een plaatsbepaling

De ministeriële verantwoordelijkheid van Nederlandse ministers voor handelen in het kader van de Europese Unie kan niet los worden gezien van de staatkundige structuur van de Europese Unie zelf. De reden voor de betrokkenheid van de nationale parlementen wordt immers deels gemotiveerd vanuit een onvolkomen democratie op het Europese niveau. Daarom moet voor een beoordeling van de relatie tussen de minister en 'zijn' nationale volksvertegenwoordiging eerst naar de situatie en de ontwikkeling op dat Europese niveau worden gekeken.

De rijksoverheid heeft sinds de instelling van de Europese Gemeenschappen een tweeledige functie. Enerzijds vervult de rijksoverheid de klassieke functie van de hoogste nationale bestuursautoriteit, anderzijds maakt de rijksoverheid onderdeel uit van de Europese bestuurslaag. Deze hybride situatie, zowel hoogste

[1] Aldus de vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie; zie verder par. 18.2.

[2] Zie bijvoorbeeld het rapport '*De gevolgen van een Europese "vierde" bestuurslaag*'. Europese Beweging in Nederland, augustus 1991.

[3] Zie bijvoorbeeld H.J. de Ru en J.A. Hofman (red.), *Nieuw Europees Constitutioneel Recht.* (staatsrecht-conferentie 1991, staats- en bestuursrecht 14), Nijmegen, 1992, blz. V en het rapport '*Europeesrechtelijk toezicht op Nederland en de doorwerking naar decentrale overheden*', B. Hessel en S.E. Neven (red.), Europa Instituut, Universiteit Utrecht, 2000, blz. 98.

nationale bestuursautoriteit als deel van de – op verschillende terreinen hogere[4] – Europese bestuurslaag, leidt soms tot een spanningsveld. Door deze situatie is er sprake van zowel horizontale als verticale verantwoordingslijnen. Daarbij is de Raad van Ministers van de Europese Unie het draaipunt. De Raad van Ministers is enerzijds een Europese instelling en als zodanig integraal onderdeel van de Europese bestuurslaag. Anderzijds bestaat de Raad van Ministers uit vertegenwoordigers van de lidstaten. In die hoedanigheid worden de belangen van de nationale bestuurslaag ingebracht en behartigd. Vanuit die nationale bestuurslaag wordt op basis van het nationale politieke verantwoordings- en vertrouwensstelsel naar het optreden van deze ministers gekeken.

18.2 De Europese rechtsorde

Door de Europese Unie (EU) kunnen besluiten worden genomen die bindend zijn voor de lidstaten en die een directe werking kunnen hebben in de rechtsorde van de lidstaten. In het bekende Costa-ENEL-arrest formuleerde het Europese Hof van Justitie deze situatie als volgt:

> Dat het EEG-Verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die bij de inwerkingtreding van het Verdrag in de rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen en waarmede de nationale rechters rekening dienen te houden.
>
> Dat namelijk de Lid-Staten – door voor onbepaalde tijd een Gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid, van vertegenwoordigingsbevoegdheid op het internationale vlak, en in het bijzonder van praktische bevoegdheden (dit laatste ten gevolge van het feit dat de Staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de Gemeenschap hebben overgedragen) – hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en derhalve een rechtsstelsel in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf.[5]

Er is dus een Europese rechtsorde die de rechtsorde van de lidstaten omvat en die als zodanig een eigen rechtsorde vormt. Binnen de Europese rechtsorde werkt het Europese recht rechtstreeks door in de rechtsorde van de lidstaten en heeft daar voorrang boven het nationale recht. Om deze rechtsorde tot stand te brengen hebben de lidstaten vrijwillig een deel van hun soevereiniteit overgedragen aan de Europese bestuurslaag.

---

[4] Besselink pleit voor een andere beschouwingswijze door niet meer te spreken van bestuurslagen, maar van een samengestelde constitutie. In dat kader spreekt ook hij overigens over 'voorrang' van het Europese recht op het nationale recht. L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese constitutie*. Utrecht, 2007 (oratie, Universiteit Utrecht).

[5] Zaak 6/64, Jur. X (1964), p. 1218.

Een voortgaande ontwikkeling

De Europese Unie is een stelsel dat zowel kenmerken vertoont van bepaalde staatsverbanden als van volkenrechtelijke samenwerkingsvormen. Na de mislukte poging onder het Nederlandse voorzittersschap in 1991 om een meer federale grondstructuur te scheppen, sprak minister-president Lubbers in dit verband over het 'samenvoegen van soevereiniteit'. Hier past een verwijzing naar het terechte betoog van Hirsch Ballin dat soevereiniteit niet 'totaal' mag worden opgevat.[6] Barents stelt dat het predikaat soeverein voor de lidstaten van de Europese Unie 'zowel politiek als juridisch gezien zonder meer achterhaald is.'[7] Schrijver formuleerde het in zijn oratie als volgt: 'soevereiniteit is niet een statisch, maar veeleer een dynamisch begrip.'[8] De ontwikkeling van de Europese integratie is hiervan een treffend bewijs. De Zwaan[9] wijst er terecht op dat bij het ontstaan van de Europese Unie de weg van economische samenwerking is gekozen vanwege mislukte eerdere pogingen om samenwerking tot stand te brengen op het terrein van defensie en politiek. Hij constateert daardoor een tot op de dag van vandaag enigszins gekunstelde constructie van de Europese samenwerking. De verschillende verdragen[10] die sindsdien het Europese gebouw verder vorm hebben gegeven, hebben evenmin bijgedragen aan een eenduidige structuur.

De Europese Unie: een stelsel sui generis?

Indien juristen een bepaalde situatie niet goed kunnen inpassen in bestaande concepten, nemen zij soms hun toevlucht tot het aanduiden ervan als *sui generis*. Daarmee is de afwijkende situatie aangeduid en behoeft deze niet meer steeds te worden uitgelegd. Op zichzelf is het juridisch aanduiden van een situatie als sui generis een vorm van onvermogen. Onvermogen om het juridisch instrumentarium zodanig te definiëren dat de werkelijkheid daaronder te vatten is. De Europese integratie is een proces dat zich op dit moment misschien wel leent voor de kwalificatie sui generis.[11] Deze aanduiding heeft echter ook iets verhullends en doet daarmee de feitelijke situatie geen recht en ook niet veel goed. Een duidelijker

[6] E.M.H. Hirsch Ballin 'Vervlochten constituties. Nederland in de Europese rechtsorde', in: *Bijdragen aan een Europese grondwet*. (Staatsrechtconferentie 2000). Deventer, 2000.

[7] R. Barents, 'Het constitutionele karakter van de Europese Grondwet', in: H.M.Th.D. ten Napel en W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*. Deventer, 2005, blz. 2.

[8] N.J. Schrijver, *Begrensde soevereiniteit-350 jaar na de vrede van Munster*. Amsterdam, 1998 (oratie Vrije Universiteit Amsterdam), blz. 10.

[9] J.W. de Zwaan, *Het recht als fundament van de Europese Unie. Schets van belangrijke beginselen en recente vernieuwingen.* Deventer, 1998 (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam), blz. 7.

[10] In het bijzonder: de Europese Akte, het Verdrag van Maastricht, het Verdrag van Amsterdam, het Verdrag van Nice. Het nieuwe Verdrag van Lissabon betekent hier een verbetering (wanneer het in werking treedt).

[11] Zie bijvoorbeeld: J.W. de Zwaan, 'De toekomst van de Europese Unie. Een aantal constitutionele kanttekeningen.' *Ars Aequi*, mei 2001, blz. 301-315.

duiding zou wel eens een heilzaam effect kunnen hebben in de vaak zo beladen discussie: de Europese Unie van vandaag is een confederatie met federale elementen.[12] Dat laatste zit niet alleen in de zogenaamde eerste pijler, maar bijvoorbeeld ook in het subsidiariteitsbeginsel dat in 1992 met het Verdrag van Maastricht is geïntroduceerd en een basisbeginsel van het federalistische denken is.[13] Voorts zijn ook unitaire elementen te onderkennen, zoals de brede bevoegdheden op het gebied van de economische regelgeving en het op verschillende gebieden harmoniseren van regelgeving, ook waar deze geen grensoverschrijdend effect heeft.

18.3 Het Europese bouwwerk

De meeste instituties van de Europese Unie zijn opgebouwd tegen de achtergrond van de vertrouwde Europese traditie van machtenscheiding en op basis van bekende rechtsideeën. Er is een Europese Commissie die het initiatiefrecht voor de regelgeving heeft en die de Europese Unie bestuurt. Er is een Europees Parlement dat deze Europese Commissie controleert. Er is een onafhankelijke Europese rechtelijke macht, het Europese Hof van Justitie en het Gerecht in Eerste Aanleg.

Met de Raad van Ministers ligt het moeilijker. Deze Raad heeft een hybride karakter en zit eigenlijk in tussen de Europese bestuurslaag, waarvan hij deel uitmaakt, en de nationale regeringen waarvan de vertegenwoordigers gezamenlijk de Raad vormen. De positie van de Raad zou enigszins vergeleken kunnen worden met een 'Landenkamer' in een federaal stelsel, ware het niet dat de EU op dit moment geen federatie is. De Raad is in ieder geval de vertegenwoordiger en in die functie de 'hoeder' van het belang van de lidstaten. De signalering van De Zwaan dat het Verdrag van Amsterdam met de wijziging van de codecisieprocedure als het ware een tweekamerstelsel heeft ingevoerd, past in die invalshoek.[14] Door de codecisieprocedure komt regelgeving pas tot stand indien Raad van Ministers én het Europese Parlement met een voorstel instemmen.

De Raad vaak de bepalende factor

Kijkt men naar de huidige praktijk dan wrikt dit beeld. De Raad van Ministers is in de praktijk vaak de bepalende factor ten opzichte van de Europese Commissie en ten opzichte van het Europese Parlement. Soms lijkt de inzet van de Raad vooral gericht op het zoveel mogelijk ontkennen van de rol van de andere in-

[12] Jurgens gebruikte na het Verdrag van Maastricht de term 'een pre-federaal bestel'. E.C.M. Jurgens, *Een onparlementair stelsel*. Deventer, 1993 (oratie Rijksuniversiteit Limburg), blz. 3.

[13] S.W. Couwenberg wijst hier terecht op in zijn artikel 'Natiestaat en buitenlandse politiek', in: *Liberaal Reveil*, nr. 3, 1995, blz. 95. H. Tombeur geeft tegen de achtergrond van de Belgische situatie aan dat de Europese Gemeenschap (de eerste pijler) de essentie van het federalisme in zich draagt: 'Federalisme, federaties en de Europese Unie' in: *Internationale Spectator*, september 2004 – LVIII – nr. 9, blz. 445-446.

[14] J.W. de Zwaan, *Het recht als fundament van de Europese Unie. Schets van belangrijke beginselen en recente vernieuwingen.* Deventer, 1998 (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam), blz. 29.

stellingen. Ook de vaak sterke externe en publicitaire invulling van het roulerend voorzitterschap van de Raad van Ministers is moeilijk in een klassiek schema in te passen. Hetzelfde geldt voor het wetgevingsproces en het beleidsvormingsproces waarbij de agenda van het voorzitterschap, in ieder geval op het terrein van de tweede en derde pijler soms een sterk richtinggevende rol heeft.

Moeilijk ligt het ook met de Europese Raad. Het verdrag beschrijft de rol van de Europese Raad als volgt: 'De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en stelt algemene politieke beleidslijnen vast' (art. 4 VEU). Hoe de verhouding tot de instellingen nu precies is, is hieruit niet direct duidelijk.[15]

18.4 Verantwoording voor het handelen in Europees kader

Door de Europese Unie[16] worden op een reeks van terreinen publieke bevoegdheden uitgeoefend. Dat doet de vraag stellen naar de publieke verantwoording en naar de organisatie van het publieke vertrouwen. Zoals aangegeven is het antwoord op deze vraag van belang omdat de rol van het nationale parlement ten opzichte van ministers in Europees verband vaak wordt gemotiveerd vanuit een vermeend tekort aan publieke verantwoording op Europees niveau.

Ministeriële verantwoordelijkheid in klassieke zin

Ministeriële verantwoordelijkheid is een stelsel dat is gebaseerd op de nationale staat in klassieke zin met duidelijke geografische grenzen en dat tegelijkertijd qua reikwijdte van de publieke bevoegdheden vrijwel onbegrensd is. Daarbinnen is de ministeriële verantwoordelijkheid de vertaling van de wens om als samenleving gezamenlijk het bestuur te kunnen controleren en richting te kunnen geven. Het geeft het electoraat een controlemiddel om via de volksvertegenwoordiging toezicht uit te oefenen op de bestuursdaden van de overheid. Een stelsel dat gecontroleerd bestuur tot doel heeft.

Hoe moet in dit verband het handelen in het kader van de Europese bestuurslaag worden gezien? Om dit in beeld te brengen wordt eerst de horizontale situatie op het niveau van de Europese Unie zelf bezien. Vervolgens wordt de positie van de vertegenwoordigers van de lidstaten bezien, die met deze horizontale situatie te maken hebben, maar die ook een verticale verbinding hebben, namelijk door hun positie ten opzichte van hun nationale parlement.[17]

[15] Bij het Verdrag van Lissabon wordt de Europese Raad zelf een instelling van de Europese Unie en wordt de taak nader vastgelegd. Ook dan laat zich nog de vraag naar de verhouding tot de (andere) instellingen stellen.

[16] Europese Unie wordt hier als verzamelbegrip gebruikt. Het zijn de instellingen die de bevoegdheden uitoefenen.

[17] Zie hierover onder meer: P.J.G. Kapteyn, L.A. Geelhoed, K.J.M. Mortelmans en C.W.A. Timmermans, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*. 6e druk, Deventer, 2003.

Ministeriële verantwoordelijkheid op Europees niveau?

Bij een vergelijking van de functies van de Europese Unie met die van de nationale staat, blijkt, zoals hiervoor is aangegeven, dat alle kernfuncties van de staat in enigerlei vorm ook in de Europese Unie voorkomen. In algemene termen kan worden gesteld dat er sprake is van een bestuurslaag met eigen bevoegdheden, een eigen wetgevende macht, een (beperkte) uitvoerende macht, een controlerende macht en een rechtsprekende macht. Daarnaast bestaan er nog andere controlerende organen, zoals de Europese Rekenkamer en de Europese Ombudsman.

Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid lijkt dus te kunnen worden toegepast. Die benadering is op zichzelf ook juist, maar richt zich dan op de horizontale verhoudingen tussen de instellingen van de Europese Unie, dat wil zeggen op het niveau van de Europese bestuurslaag zelf.[18]

Verschillende pijlers, verschillende verhoudingen

Nadere beschouwing van deze Europese bestuurslaag leert dat de relevante Europese organen niet in dezelfde verhouding tot elkaar staan als de vergelijkbare staatsorganen in Nederland. Allereerst moet er onderscheid worden gemaakt tussen de twee samenstellende delen van de Europese Unie.[19] Aan de ene kant is er het communautaire deel van de Europese Unie, de eerste pijler. De andere kant wordt gevormd door het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie, de tweede pijler, alsmede de strafrechtelijke samenwerking en politiesamenwerking van de Unie, de derde pijler.

Het meest relevante verschil tussen deze twee delen van de Europese Unie zit in de positie die de Europese instellingen innemen bij de totstandkoming van en de besluitvorming over Europese regelgeving. In het communautaire deel (de eerste pijler, de Europese Gemeenschappen) heeft de Europese Commissie het exclusieve initiatiefrecht om te komen met voorstellen voor regelgeving. Het Europese Parlement heeft in het communautaire deel vrijwel geheel de volledige rol van medewetgever door het recht van codecisie.

De situatie in de tweede en de derde pijler kent elementen die meer overeenkomen met intergouvernementele samenwerking. Daarbij heeft de Raad van Ministers een meer bepalende rol. Deze samenwerking vindt echter wel plaats binnen het kader van de Europese Unie en met gebruikmaking van haar instellingen. Deze hebben daarbij echter beperktere bevoegdheden. Zo heeft de Europese Commissie hier niet als enige het initiatiefrecht. Het Europese Parlement heeft

[18] In een artikel in het Nederlands Juristenblad heb ik vanuit die invalshoek het Europese stelsel met zijn gevolgen voor de Europese toekomst besproken (R.K. Visser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid na Maastricht', *Nederlands Juristenblad*. 1994, nr. 37, 1271-1273). Hier wordt een bredere optiek gekozen.

[19] Deze situatie van twee institutioneel te onderscheiden delen bestaat sinds het verdrag van Maastricht van 1992.

slechts het recht van advies over nieuwe regelgeving en het Europese Hof van Justitie heeft een beperkte rechtsmacht. Met het Verdrag van Lissabon verandert dit. De derde pijler vervalt dan. De tweede pijler blijft wel apart geregeld.

Hierna zal worden ingegaan op de verschillende instellingen en situaties waar verantwoording aan de orde is.

18.5 De Europese Commissie en het Europese Parlement

De leden van het Europese Parlement worden direct gekozen en het Parlement heeft bevoegdheden op het gebied van controle en van medewetgeving. De controlerende rol van het Europese Parlement is gericht op het handelen van de Europese Commissie. Zo beschikt het Europese Parlement over het instrument van de motie van afkeuring gericht tegen het beleid van de Europese Commissie (art. 201 VEG). Wordt een motie van afkeuring aangenomen dan moet de Europese Commissie in zijn geheel aftreden. De Europese Commissie moet zich verantwoorden tegenover het Europese Parlement. Inmiddels moet de Europese Commissie ook het vertrouwen hebben van het Europese Parlement. Onder meer moet het Europese Parlement uitdrukkelijk goedkeuring geven aan de benoeming van de voorzitter en de leden van de Europese Commissie en aldus een positief vertrouwensvotum uitbrengen (art. 214 VEG).

Motie van afkeuring als effectief parlementair middel

In het verleden is wel betoogd dat het middel van de motie van afkeuring niet effectief zou zijn, omdat zij zich alleen richt tegen de Europese Commissie en niet tegen de Raad van Ministers die in veel gevallen uiteindelijk de besluiten neemt. Het aftreden van de Commissie Santer in 1999 onder dreiging van een motie van afkeuring, heeft inmiddels aangetoond dat dit middel wel degelijk effectief kan zijn. De kritiek van het Europese Parlement had zowel directe gevolgen in personele zin, alsook voor het beleid van de Europese Commissie.

De ontwikkeling van ongeschreven Europees staatsrecht

Inmiddels gaat de ontwikkeling van het Europese staatsrecht door. De vraag of het Europese Parlement wel of niet de bevoegdheid heeft om ook individuele commissarissen weg te sturen, lijkt inmiddels door de staatsrechtelijke praktijk bevestigend te zijn beantwoord. Het Europese Parlement dwong dit in 2004 af. Het Parlement dreigde toen de goedkeuring aan de nieuwe Commissie te onthouden op grond van een negatieve beoordeling van enkele individuele commissarissen. Tegelijkertijd gaf het een positief signaal door de nieuwe commissievoorzitter Barroso al wel te accepteren. Daarmee werd het politieke dilemma duidelijk en moest de Commissie – en de Raad op de achtergrond – echt kiezen. De dreiging

om de gehele Commissie Barroso weg te sturen tenzij enkele commissarissen zouden worden vervangen, leidde tot het resultaat dat door het Europese Parlement werd beoogd. De nieuwe commissievoorzitter Barroso vroeg om de stemmingen aan te houden. De drie commissarissen die niet het vertrouwen van het Parlement hadden, werden vervangen. Het Europese Parlement stemde vervolgens in met de gewijzigde samenstelling van de nieuwe Europese Commissie. Feitelijk is daarmee de individuele motie van afkeuring op Europees niveau gevestigd. Dit maakt de verdere ontwikkeling van de Europese ministeriële verantwoordelijkheid mogelijk.

Een ander voorbeeld van de ontwikkeling van het ongeschreven Europese staatsrecht is het aanblijven van de Commissie Prodi in 2004 in afwachting van de uitgestelde benoeming van de Commissie Barroso. Dit aanblijven gebeurde op verzoek van de Europese Raad, maar zonder directe rechtsgrondslag in de Europese verdragen. Daarin staat immers voor de Commissie een vaste termijn van vijf jaar (art. 214 VEG). De figuur die werd toegepast, is bekend uit het nationale staatsrecht. Datzelfde geldt voor het verzoek aan de demissionaire Commissie om al datgene te blijven doen wat nodig is. Omdat de periode uiteindelijk van beperkte duur was, is de vraag nog niet beantwoord of een demissionaire Commissie bijvoorbeeld ook nieuwe regelgeving mag initiëren.

Effectieve parlementaire controle op de Europese Commissie

Uit het voorgaande blijkt dat het Europese Parlement een effectieve controle kan uitoefenen op het beleid van de Europese Commissie en op haar rol bij de totstandkoming van regelgeving. Ook op de terreinen waar de Europese Commissie eigen uitvoerende bevoegdheden heeft en waar de Commissie over zelfstandige regelgevende bevoegdheden beschikt, namelijk het vaststellen van verordeningen en beschikkingen, geldt de effectieve controle van het Europese Parlement. Geconcludeerd kan worden dat de relatie tussen het Europese Parlement en de Europese Commissie er één is van volwaardige 'ministeriële' (commissoriale) verantwoordelijkheid.

18.6 De Raad van Ministers

Het is de Raad van Ministers die, in beginsel samen met het Europese Parlement, uiteindelijk de Europese regelgeving vaststelt. Het Europese Parlement heeft geen controlerende functie ten opzichte van de Raad van Ministers. De Raad kan alleen door het Europese Parlement worden 'gehoord' (art. 197 VEG). De staatsrechtelijke praktijk heeft dit recht om te horen niet ontwikkeld tot een vorm van parlementaire controle. Gelet op het vertegenwoordigende karakter van de beide instellingen lijkt het ook niet wenselijk dat zich een dergelijke verhouding tussen deze twee

organen ontwikkelt.[20] Het Europese Parlement vertegenwoordigt op basis van rechtstreekse verkiezingen het electoraat van de gehele Europese Unie. De Raad van Ministers is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lidstaten, die deze lidstaten ook formeel kunnen binden.

Besluitvorming in de eerste pijler

De formule van codecisie (art. 251 VEG) zoals deze bij communautaire besluiten geldt, past in de hiervoor beschreven context. Beide vertegenwoordigende organen moeten hun instemming geven aan een besluit, anders komt dit niet tot stand. De controlefunctie is op deze wijze adequaat ingevuld. De rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers, het Europese Parlement en de vertegenwoordigers van de lidstaten, de Raad van Ministers hebben zo een blokkerende bevoegdheid. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, kan het Europese Parlement inderdaad een effectieve controle uitoefenen op de Europese Commissie. Omdat de communautaire regelgeving afhankelijk is van het initiatiefrecht van de Commissie kan het heenzenden van de Commissie een doeltreffend middel zijn. Daarmee wordt immers het besluitvormingsmechanisme wezenlijk beïnvloed. Van haar kant kan de Commissie een voorstel intrekken indien zij van mening is dat het voorstel inhoudelijk te veel is geamendeerd. Een recht waarvan de Commissie in de praktijk nauwelijks gebruik maakt.

Besluitvorming in de tweede en derde pijler

Anders ligt het bij de besluitvorming in het kader van de tweede en derde pijler. Hier heeft de Europese Commissie niet als enige het initiatiefrecht. Ook de Raad van Ministers kan hier het initiatief voor regelgeving nemen. Bovendien geeft de Raad verder in het proces veelal de doorslag. De rechtstreekse rol van het Europese Parlement is beperkt tot het geven van advies en eventueel het 'horen' van de Raad van Ministers. Zijn indirecte invloed, via controle op de Europese Commissie is hier minder van betekenis vanwege de beperkte rol die de Europese Commissie in de tweede en derde pijler kan spelen. Van een situatie van adequate verantwoording op het niveau van de Europese bestuurslaag kan hier dan ook niet worden gesproken. De vraag of op een andere wijze invulling kan worden gegeven aan de parlementaire controle, kan hier dan ook terecht worden gesteld.[21] Later

[20] Jurgens ziet twee mogelijke ontwikkelingen. Enerzijds een ontwikkeling naar een Europese senaat. Anderzijds een verhouding tussen het Europese Parlement en de Raad van Ministers waarbij het Parlement de Raad ter verantwoording kan roepen en zonodig kan wegsturen. E.C.M. Jurgens, *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!* Amsterdam, 2005 (VDE-Europalezing 2004), blz. 16.

[21] Staatkundig gezien zou de verantwoordingsvraag overigens het beste worden opgelost op het niveau van de Europese bestuurslaag zelf. De verantwoordelijkheden zoals deze in de eerste pijler zijn vormgegeven, kunnen die oplossing bieden. Zoals gezegd is het Verdrag van Lissabon een nieuwe stap in die richting.

in dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Bij het Verdrag van Lissabon vervalt de derde pijler. Daarmee wordt de codecisieprocedure de algemene wetgevingsprocedure in de Europese Unie. Ook de rol van de Europese Commissie verandert daarmee. Voermans constateert terecht dat de Europese wetgeving zich hiermee heeft ontwikkeld tot een eenvormige en volwaardige wetsprocedure waarbij het Europese Parlement in vrijwel alle gevallen medewetgever is.[22]

Besluitvorming in een bijzondere context

Zoals gezegd hebben de tweede en derde pijler verschillende elementen van een meer intergouvernementele situatie. Het is echter onjuist om deze als een zuivere internationale onderhandelingssituatie te zien. Dat is namelijk een situatie waarbij de onderhandelingen anders dan binnen het kader van de Europese Unie, slechts over één verdrag gaan en daarmee meestal op zichzelf staan. Bovendien hebben de deelnemende landen bij hun parlementaire goedkeuringsprocedure daarna nog de ruimte om alsnog af te zien van de overeengekomen regeling.

De meeste besluiten die in EU-kader worden genomen, ook in de derde pijler, zijn daarentegen direct bindende besluiten. Er volgt geen formele goedkeuringsprocedure door de nationale parlementen meer. Voor besluiten in de tweede pijler geldt een politieke binding. Er is nog een ander wezenlijk verschil met een intergouvernementele situatie. Er zijn weliswaar overeenkomsten met een situatie van intergouvernementele onderhandelingen, maar het kader waarbinnen wordt gesproken is het institutionele kader van de Europese Unie, met inbegrip van de positie van de instellingen van de Europese Unie. Dat is een niet te onderschatten verschil.

In het kader van de Europese Unie komen de leden van de Raad van Ministers regelmatig samen. De vergaderingen kennen een agenda met vele, verschillende onderwerpen waarover moet worden besloten. Voor iedere lidstaat is daarbij een veelheid van belangen aan de orde. De behandeling van de onderwerpen, hoe inhoudelijk uiteenlopend ze ook zijn, wordt daarom beïnvloed door het totaal van de agenda en de regelmaat van de vergaderingen. Daarnaast is er de invloed van de andere Europese instellingen: rol en de expertise van de Europese Commissie en de rechtsscheppende invloed van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie die een Europese rechtsorde heeft doen ontstaan. Ook het algemene beginsel van de zogenaamde gemeenschapstrouw speelt hier een rol. Dit is de algemene bepaling dat lidstaten zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag in gevaar kunnen brengen (art. 10 VEG).

[22] W.J.M. Voermans, 'Hoe verder met de Europese wetgever na het Nederlandse 'nee'?', in: H.M.Th.D. ten Napel en W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*. Deventer, 2005, blz. 24-25. Dit artikel heeft betrekking op het ontwerp-Europese Grondwet. In het Verdrag van Lissabon zijn de relevante passages ongewijzigd gebleven.

Kortom: de Raad van Ministers is geen vrijblijvend samenzijn waarbij de deelnemers ervoor kunnen kiezen om mee te doen aan datgene wat hen op dat moment goed uitkomt en zich kunnen ontrekken aan de andere onderwerpen. De Raad is een vast samenwerkingskader met eigen spelregels en discipline waaraan de lidstaten zich hebben verbonden omdat het als geheel profijtelijk is. In een specifiek geval kan dat soms een kwestie van geven en nemen betekenen. In feite verschilt dit overigens niet eens zo heel veel van onze nationale politieke situatie met coalitiekabinetten.

18.7 Een rol voor het nationale parlement?

Het handelen en besluiten van de EU is gebaseerd op een juridische grondslag, de verdragsrechtelijke en Europees-rechtelijke regelingen. Daarmee is er sprake van legaliteit. Het debat over het zogenoemde democratische deficit gaat in feite over het publieke draagvlak voor de EU. Daarbij is een rol voor de nationale parlementen goed op zijn plaats vanwege de verwevenheid die er is tussen de nationale en Europese bestuurslagen. De EU richt zich vooral op regelgeving en beleid, terwijl veel handhaving gebeurt door nationale organen. Ook om een andere reden is betrokkenheid van het nationale parlement van belang. Na besluitvorming in de EU moet vaak een vorm van implementatie plaatsvinden in de nationale wet- of regelgeving. Vroegtijdige betrokkenheid van het nationale parlement en daardoor 'deelgenoot' van het proces dat tot het uiteindelijke besluit heeft geleid, vergemakkelijkt de discussie over de daaropvolgende implementatie.

Dat de parlementen van de lidstaten ten opzichte van de eigen nationale leden in de Raad van Ministers een eigen rol hebben, is een voor de hand liggende conclusie. Dit principe is ook in een protocol bij het Verdrag van Amsterdam vastgelegd.[23] Dit kreeg een vervolg in verklaring 23 bij het Verdrag van Nice en in de Verklaring van Laken in 2001 waarbij de Conventie voor de toekomst van Europa werd ingesteld. Ook in het Verdrag van Lissabon is dit opgenomen. Wat kan de rol van een nationaal parlement zijn in de Europese context?

Een nationale minister wegzenden is geen oplossing

Bij unanimiteitsbeslissingen is het effect van het wegzenden van een minister op het niveau van de lidstaat in de praktijk beperkt. De verantwoording en vertrouwensvraag kan op nationaal niveau worden gesteld, maar het effect van die vraag is anders dan bij nationale aangelegenheden. Het orgaan dat de beslissing heeft genomen, de Raad van Ministers, kan immers niet worden weggestuurd. Hooguit kan een nationaal lid van de Raad worden weggestuurd. Op het nationale niveau betekent het wegzenden van een minister dat de beleidsbepalende persoon op een

[23] Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

bepaald terrein moet verdwijnen. Daarmee wordt de politieke boodschap gegeven dat het parlement het niet eens is met een bepaald beleid of een uitvoeringssituatie. In de Europese Unie is de Raad van Ministers een collectief orgaan dat in gezamenlijkheid een beleidsterrein bepaalt, zoals het mededingingsbeleid of het landbouwbeleid. Het wegsturen, respectievelijk vervangen van één lid van een orgaan met – nu – 27 leden, heeft dan een andersoortig effect. Dat wegzenden verandert op zichzelf immers niet direct de algemene politieke lijn van dat orgaan.

Lidmaatschap brengt ook verplichtingen met zich mee

Ministers zijn in de Europese ministerraad vertegenwoordigers van hun lidstaat, maar zij vervullen die functie wel binnen een bepaald kader, namelijk dat van de Europese Unie als gezamenlijk project. Gezamenlijk vormt de Raad van Ministers een orgaan van de EU met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden om te handelen vanuit de beginselen en de doelstellingen van de Europese Unie. Daar*binnen* hebben de ministers als vertegenwoordigers van de lidstaten de rol om de positie van de lidstaat en diens belangen in te brengen in het afwegingsproces dat tot Europees beleid en regelgeving leidt. Hiermee is ook de relatie met de Nederlandse nationale ministeriële verantwoordelijkheid gegeven. De relatie minister-Kamer is door een extra kader omgeven. Daarbinnen kan men spreken, overleggen en afspraken maken waarover de minister later ook weer verantwoording moet afleggen.[24]

Dat bijzondere kader brengt ook met zich dat de minister het algemene Europese belang voor ogen moet houden. Hij kan in het geval van een unanimiteitsbeslissing wel de besluitvorming in het concrete geval blokkeren door tegen te stemmen, maar hij kan niet een opstelling kiezen die uitsluitend lijnrecht ingaat tegen de belangen van de Europese Unie zelf. Dit betekent ook dat het overleg met de Kamer nooit zover kan gaan dat van de minister zo'n houding wordt gevraagd. In diezelfde zin kan evenmin een volledig gebonden mandaat worden geëist indien dat geen ruimte biedt om als lid van de Raad van Ministers te functioneren.

Het gaat om een per geval te beoordelen situatie. Daarbij weegt mee dat er door Nederland de institutionele keuze is gemaakt om als land deel uit te maken van een groter samenwerkingsverband. Daartoe zijn bevoegdheden overgedragen en is het eigen beleid en daarmee de eigen speelruimte bewust ingeperkt. Het is goed bij dit alles ook voor ogen te houden dat in de sociaaleconomische en geopolitieke werkelijkheid waarin ons land zich bevindt het bovendien onmogelijk is om de ultieme consequentie aan een volledig afwijkende opstelling te verbinden, namelijk het beëindigen van het EU-lidmaatschap. Bovendien: 'De EU is (…) geen bedreiging

[24] Kiiver stelt dat een minister die in EU-verband optreedt naast de verantwoordelijkheid voor zijn stemgedrag. ook verantwoordelijkheid is voor zijn 'onderhandelingsgedrag': Ph. Kiiver, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-besluitvorming' in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 58-61.

van de nationale staat, maar een samenwerkingsverband dat het optreden van nationale staten in een open wereld beschermt en versterkt.'[25]

Tot slot geldt hier een algemeen *caveat*. Bij de discussie over een rol voor het nationale parlement moet voor ogen worden gehouden dat nationale parlementen nooit een afdoende controle op de Europese bestuurslaag kunnen uitoefenen. De ervaringen met het stelsel van 'last en ruggespraak' in de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden leren dat controle door vertegenwoordigers van een lagere bestuurslaag niet een te verkiezen stelsel is en ook niet een effectief controlesysteem oplevert.[26] Een nationaal parlement kan nooit meer zijn dan een aanvulling op de parlementaire controle op Europees niveau en kan nooit daarvoor in de plaats treden. De rol van een nationaal parlement is in die context immers eo ipso beperkt. Het Nederlandse parlement kan zich alleen richten op de opstelling van de 'eigen' Nederlandse ministers in de Raad van Ministers. Een nationaal parlement kan slechts één lid van de raad in politieke zin 'gijzelen', maar daarmee heeft het nog geen directe invloed op de andere leden van de Raad. Zeker wanneer het gaat om meerderheidsbeslissingen kan een nationaal parlement daarom maar een beperkt effect sorteren.[27]

De praktijk

Tegen deze achtergrond heeft het Nederlandse parlement zijn controletaak over de Europese aangelegenheden ingevuld. Communautaire aangelegenheden worden regelmatig met de betrokken minister besproken voordat deze in de Raad van Ministers aan de orde komen en na afloop ervan. Bij onderwerpen uit de derde pijler geldt een instemmingsrecht van de Kamer zolang het Europese Parlement nog niet het recht van codecisie heeft.[28] Jaarlijks houdt de Tweede Kamer een debat over de Staat van de Europese Unie. De Eerste Kamer heeft een apart Europees bureau.

In lijn met het voorgaande verviel per 1 mei 2004 ook het parlementaire instemmingsrecht voor een groot deel van de bepalingen inzake migratie toen deze conform de overgangsbepaling van het Verdrag van Amsterdam overgingen van de derde naar de eerste, communautaire pijler. Tegelijkertijd kreeg het Europese Parlement op die terreinen de volledige codecisie. De Nederlandse praktijk is dat de beide Kamers der Staten-Generaal voorafgaand aan vergaderingen van de Raad van Ministers de agenda's met een toelichting – de geannoteerde agenda's – ontvangen en soms naar aanleiding daarvan een debat voeren waarbij het instem-

[25] Kamerstukken II 2005-2006, 29 993, nr. 22 (Advies van de Raad van State, 15 september 2005).

[26] Zie bijvoorbeeld: R. Fruin, *Geschiedenis der Staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*. Uitgegeven door H.T. Colenbrander, 2e druk, 's-Gravenhage, 1922, 1980 (herdruk, ingeleid door I. Schöffer), blz. 181-188.

[27] In feite wordt het dan alleen een soort 'schone handen'-situatie. Het draagvlak voor de Europese Unie is daarmee zeker niet gebaat.

[28] Art. 3 Goedkeuringswet Verdrag Europese Unie 1992. Bij het Verdrag van Lissabon wordt, zoals gezegd codecisie ingevoerd voor onderwerpen die nu in de derde pijler zitten.

mingsrecht aan de orde kan komen. Voorts wordt na afloop van een vergadering van de Raad van Ministers door de betrokken bewindspersoon een verslag aan de Kamers gestuurd dat eveneens aanleiding tot een debat kan vormen.

Waaruit kan de parlementaire controle in het geval van Europese beleidsvorming en besluitvorming bestaan? Hier gelden de normale regels van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. Dat betekent dat de Kamer informatie kan vragen, alsmede verantwoording voor het optreden van de minister (en voor dat van zijn ambtenaren) in het hele EU-beleidsproces. Wel gelden hier enkele bijzonderheden die samenhangen met het EU-kader. De EU kent eigen regels voor het besluitvormingsproces, alsook voor de vertrouwelijkheid van informatie. Nederland is daaraan gebonden. Dat geldt dus ook in het verkeer tussen Kamer en minister. Dat is de consequentie van het juridische EU-kader. Door gebruik te maken van de mogelijkheid van vertrouwelijke inzage die in de praktijk van de toepassing van art. 68 Grondwet is aanvaard, kan aan deze situatie het hoofd worden geboden.

Hetzelfde geldt voor de algemene beginselen van de EU zoals het beginsel dat een lidstaat zich onthoudt van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-verdrag in gevaar kunnen brengen (art. 10 VEG). Deze punten staan het afleggen van verantwoording niet in de weg. Het betekent wel een beperking voor wat er met zo'n debat kan worden bereikt. Die beperking is inherent aan de structuur van de Europese Unie waarin de lidstaat Nederland slechts één van de lidstaten is en slechts zelden alleen een besluit kan forceren, of een ontwikkeling stelselmatig kan tegenhouden. Hierop is eerder in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan. De rol van de Kamer wordt mede hierdoor bepaald.

Tijdige betrokkenheid

Er is de brede wens van de beide Kamers om ook bij het proces van beleidsontwikkeling betrokken te zijn. Deze wens hangt samen met de ambitie om onderwerpen mee te willen vormgeven die ook de Nederlandse burger rechtsreeks kunnen raken. Door 'aan de voorkant' van het beleidsproces met de betrokken minister de discussie over de inhoud te voeren, kan de Kamer haar invloed versterken. Ook hier kan de Kamer een eigen rol spelen, maar die rol is uiteindelijk beperkt door het hiervoor geschetste kader. Jurgens heeft hiervoor verschillende mogelijkheden aangereikt.[29]

[29] E.C.M. Jurgens, *Een onparlementair stelsel*. Deventer, 1993 (oratie Rijksuniversiteit Limburg) en E.C.M. Jurgens, *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!* Amsterdam, 2005 (VDE-Europalezing 2004).

CASUS

Het instemmingsrecht

De achtergrond van het instemmingsrecht van de beide Kamers bij onderwerpen van de derde pijler is interessant om te vermelden. Eén van de vaders van het idee van parlementaire instemming bij niet-communautair geregelde onderwerpen, is het toenmalige Kamerlid De Hoop Scheffer.[30] Hij gaf aan dat de regeling tot doel heeft het wegwerken van 'het grote zwarte gat tussen het Europese Parlement en de nationale parlementen, waarin heel veel verdwijnt.' Hij voegde daaraan toe dat dat overigens niet gebeurt 'door de Brusselse regelneven, maar voornamelijk door de Haagse.' 'Europa wordt eerder verstikt door Haagse ambtenaren die met hun Europese collega's zitting hebben in allerlei clubjes, dan door Brusselse.' Het ging De Hoop Scheffer om het controleren van het te grote intergouvernementele aspect van het besluitvormingsproces. 'Ik wil van die intergouvernementele ambtelijke regelneverij af en daar ligt een schone taak voor de nationale parlementen.'[31] Crum signaleert met andere woorden hetzelfde: 'De lidstaten zijn (…) door het hele EU-beleidsproces heen gevlochten.'[32] Het gevolg daarvan is dat in het EU-beleidsproces 'de politieke verantwoordelijkheid door en door gefragmenteerd' is. Achtergrond van het instemmingsrecht is de onvolledige parlementaire controle op het niveau van de Europese bestuurslaag. Deze wordt door het instemmingsrecht wel gedeeltelijk opgevangen, maar het blijft een onvolkomen oplossing.

18.8 Nationale uitvoering en handhaving van Europese regelgeving

De relatie tussen de minister en het nationale parlement speelt nog bij een ander aspect van de Europese Unie een rol. De uitvoering en handhaving van Europese regelgeving is in de regel[33] opgedragen aan de lidstaten. Het gaat daarbij niet alleen om de implementatie van EU-regelgeving, maar vooral om de naleving en de feitelijke uitvoering en handhaving van Europese regelgeving.[34] Hier is de verticale verhouding, de verhouding tussen bestuurslagen, van belang. Dat is met een stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid op Europees niveau niet eenvoudig te controleren. De Europese Commissie heeft de algemene taak om lidstaten aan te spreken op inbreuken op het gemeenschapsrecht en zonodig een inbreukprocedure

[30] De instemmingsbepaling is gebaseerd op een overeenkomstige bepaling in de goedkeuringswet van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst die daar is opgenomen bij amendement De Hoop Scheffer/Van Traa.

[31] J.G. de Hoop Scheffer, 'Haagse ambtenaren verstikken Europa'. *Europa in Beweging*, december 1992, nr. 8, blz. 5.

[32] B. Crum, 'EU-Grondwet en doeltreffend beleid'. *Internationale Spectator*, september 2004 – LVIII – nr. 9, blz. 425-426.

[33] Behalve op een aantal terreinen waar de Europese Commissie eigen uitvoeringstaken heeft.

[34] Zie over dit vraagstuk bijvoorbeeld het rapport van het Europa Instituut van de Universiteit van Utrecht: B. Hessel en S.E. Neven (red.), *Europeesrechtelijk toezicht op Nederland en de doorwerking naar decentrale overheden*. mei 2000.

te starten. Het Europese Hof van Justitie kan zich uitspreken over verkeerde implementatie of verkeerde interpretatie door een lidstaat. De directe verantwoordelijkheid voor uitvoering en handhaving ligt echter op het nationale niveau en valt daarmee onder de nationale parlementaire controletaak. De nationale parlementaire praktijk laat evenwel zien dat de uitvoering van Europese regelgeving niet hoog op de agenda staat.

18.9 Een democratisch deficit?

Zoals gezegd is de Europese Unie een eigen bestuurslaag met alle staatkundig relevante organen om als een eigen bestuurslaag te functioneren. Spreken over een democratisch deficit is strikt genomen onjuist.[35] Toch wordt er regelmatig over een democratisch tekort gesproken. De achterliggende onvrede moet worden gezocht in een gevoel van onbehagen over de vraag of de eigen belangen zoals die op het niveau van de nationale volksvertegenwoordiging worden gevoeld, wel adequaat worden behartigd. Voermans spreekt in dit verband treffend over de 'ervaringskant van het democratisch deficit'.[36] Deze onvrede heeft de vraag doen rijzen naar meer controle op nationaal niveau.

Kritiek op de besluitvorming mag overigens niet worden verward met het niet krijgen van het eigen gelijk. Ook besluitvorming op Europees niveau is een kwestie van compromissen sluiten en is daarmee niet wezenlijk anders dan op nationaal niveau.

18.10 Een eigen rol voor de nationale parlementen

Een eigen rol voor het nationale parlement is ook om een andere reden van belang. De samenwerking in het verband van de Europese Unie is een bewuste keuze van de deelnemende staten. Een keuze die voortkomt uit de analyse dat de lidstaten beter af zijn met vergaande samenwerking en integratie dan zonder die samenwerking. Dat geldt voor de samenwerking binnen Europa, maar ook daarbuiten. Het is ook een erkenning dat de nationale staat op velerlei terreinen niet meer bij machte is om zelfstandig de problemen op te lossen. Een 'Alleingang', dat wil zeggen geen Europese samenwerking, is noch economisch noch politiek realistisch. De tijd van een keuze voor of tegen Europa is allang voorbij.[37] Het gaat om de

[35] A. Pijpers, *De mythe van het democratisch tekort. Een discussiebijdrage over de Europese politiek*. Den Haag, 1999 (Clingendael publicaties).

[36] W.J.M. Voermans, 'Hoe verder met de Europese wetgever na het Nederlandse 'nee'?', in: H.M.Th.D. ten Napel en W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*. Deventer, 2005, blz. 26.

[37] Zie over het belang van Nederland als deel van de Europese Unie bijvoorbeeld het advies van de Raad van State van 15 september 2005 over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, blz. 3-4, waarin verdere verwijzingen staan (Kamerstukken II 2005-2006, 29 993, nr. 22).

wijze waarop Europa wordt vormgegeven. Dat is een politieke keuze zoals de Raad van State terecht aangeeft. Belangrijk hierbij is dat de Europese staten zo dicht met elkaar zijn verweven, dat de klassieke samenwerkingsvormen ten enenmale onvoldoende zijn om deze samenwerking in goede banen te leiden en te houden. Voor deze samenwerking is een permanent publiek draagvlak noodzakelijk. Daarbij is het inzicht van belang dat er niet een abstract 'Brussel' is dat zich met het leven in de lidstaten en hun burgers wil bemoeien en dat kan dienen als zondebok voor onwelgevallige beslissingen. 'Brussel' bestaat uit de lidstaten die gezamenlijk iets willen. Het organiseren van dat publieke en politieke draagvlak kan alleen succesvol gebeuren indien dat niet alleen op het niveau van de Europese Unie als geheel gebeurt, maar indien dat ook op het niveau van de samenstellende delen, de lidstaten, actief wordt beleefd en uitgedragen. Ook dit pleit voor een actieve en betrokken opstelling van de nationale parlementen. Of zoals de Raad van State het formuleert: 'Niet alleen moet Nederland integreren in Europa. Ook Europa dient geïntegreerd te worden in Nederland.'[38]

18.11 Conclusie: De Europese dimensie, meer mogelijkheden

De Nederlandse rechtsorde is onderdeel van de Europese rechtsorde en de Europese rechtsorde werkt rechtstreeks binnen de Nederlandse rechtsorde. Hierdoor bestaan er verschillende horizontale – Europese – en verticale – nationale – verantwoordelijkheden die staatsrechtelijk van belang zijn.

Enerzijds is de Europese Unie een eigen bestuurslaag met eigen parlementaire controle. Anderzijds is de doorwerking van de Europese besluitvorming in de nationale rechtssfeer zodanig dat uitdrukkelijke betrokkenheid van het nationale niveau noodzakelijk is.

De ministeriële verantwoordelijkheid van Nederlandse ministers voor handelen in het kader van de Europese Unie kan niet los worden gezien van de staatkundige structuur van de Europese Unie zelf. De betrokkenheid van het nationale parlement wordt immers voor een deel gemotiveerd vanuit een onvolkomen democratie op het Europese niveau.

De Europese bestuurslaag vertoont vergaande overeenkomsten met de bestuursstructuur in de Europese landen. Tussen de Europese Commissie en het Europese Parlement bestaat een duidelijke structuur van verantwoordingsplicht en parlementaire controle. Voor communautaire aangelegenheden – de eerste pijler – bestaat er daarmee een verantwoordingsstelsel dat ook in de praktijk functioneert. Door de uitbreiding van het stelsel van codecisie en de ontwikkeling van Europees ongeschreven staatsrecht heeft de publieke verantwoording ook op Europees niveau een eigen dynamiek gekregen.

[38] Advies Raad van State van 15 september 2005 over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, blz. 1 (Kamerstukken II 2005-2006, 29 993, nr. 22).

Voor de tweede en derde pijler ligt de situatie anders. Daar wordt de centrale rol gespeeld door de Raad van Ministers. Daarmee heeft het proces meer kenmerken van een intergouvernementele onderhandelingssituatie. Toch is dat proces niet gelijk te stellen met het proces van internationale onderhandelingen. Besluitvorming geschiedt hier binnen de context van een veel breder overlegkader waar over verschillende punten wordt gesproken en waar de besluiten met elkaar in verband staan, of op vorige besluiten voortbouwen. Besluitvorming wordt niet meer nationaal goedgekeurd, maar leidt direct tot juridisch bindende besluiten. Met het Verdrag van Lissabon verdwijnt de derde pijler en wordt de codecisieprocedure de algemene wetgevingsprocedure.

Waar horizontale en verticale verantwoordelijkheden nadrukkelijker beide aan de orde zijn, rijst de vraag naar de rol van de nationale parlementen. Bij die rol is sprake van een aantal natuurlijke beperkingen. Directe, effectieve controle kan alleen plaatsvinden op hetzelfde niveau waarop de beslissingen worden genomen. Op het nationale niveau kan Europese besluitvorming niet worden teruggedraaid. Het heenzenden van een minister op het nationale niveau heeft veel minder invloed op de Europese besluitvorming. Bij meerderheidsbeslissingen is de blokkerende rol van één minister per definitie beperkt.

Het nationale parlement is een aanvulling op de parlementaire controle op Europees niveau en tevens een belangrijke schakel in het publieke draagvlak voor de Europese besluitvorming en ontwikkeling. Het kan zich zodanig opstellen dat het de Europese besluitvorming mede kan beïnvloeden. Die opstelling is het meest effectief wanneer het debat zo vroeg mogelijk wordt gevoerd. Dan is het proces van zoeken naar de best mogelijke gezamenlijke richting nog in een stadium dat bijsturing kan plaatsvinden. Op deze wijze wordt de nationale ministeriële verantwoordelijkheid niet uitgehold, maar krijgt zij nieuwe dynamiek met nieuwe kansen.

DEEL III

Ministeriële verantwoordelijkheid: fictie zonder toekomst of noodzakelijk hulpmiddel?

HOOFDSTUK 19

Samenvatting en conclusies

Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen. Twee kernbegrippen in ons parlementair democratisch bestel. Twee hoekstenen die het goed functioneren van dat parlementaire stelsel moeten garanderen. Een concept waarmee de publieke macht wordt begrensd en binnen de grenzen wordt gehouden. De publieke controle op de publieke macht is georganiseerd en vormgegeven in het stelsel van verantwoordelijkheid, verantwoording en vertrouwen.

Het doel van deze studie is het geven van een staatsrechtelijke analyse en beoordeling van de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel op elkaar inwerken, alsmede het geven van een beeld van de relevante rechtsontwikkeling. Daartoe zijn drie deelvragen van belang:

- Wat is de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid?
- Wat is parlementaire verantwoording?
- Wat is parlementair vertrouwen?

19.1 De inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid gaat over het handelen en nalaten van de minister in functie. De taak van de minister is de behartiging van het algemeen belang. Voor de uitoefening van die taak beschikt de minister over uiteenlopende instrumenten en bevoegdheden. De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister is vanuit de Nederlandse staatsrechtelijke gezichtshoek bezien zeer ruim. Er bestaat altijd een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij de (grond)wetgever deze expliciet heeft uitgesloten. Deze ruime ministeriële verantwoordelijkheid maakt het proces van verantwoording van bijzonder belang. Bij de verantwoording wordt getoetst of de publieke taak op de juiste wijze is uitgevoerd en of er veranderingen of verbeteringen nodig zijn in het overheidsbestuur.

De ministeriële verantwoordelijkheid kan in verschillende aspecten worden ontleed. Op grond daarvan kunnen verschillende soorten van handelen worden onderscheiden waarover de verantwoording moet worden afgelegd:

1. Persoonlijk handelen. Het is duidelijk dat een minister altijd verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen als minister. Verschillende elementen zijn hierbij te onderkennen:
   a. Alles dat door de minister in persoon of geschrift wordt meegedeeld aan de Tweede of Eerste Kamer. Omdat het hier gaat om het persoonlijk handelen van de minister is er altijd veel aandacht voor de vraag of de Kamer tijdig, voldoende en juist is geïnformeerd.
   b. Het overige eigen handelen van de minister. Dit betreft wijzigingen in beleid of uitvoering die de minister zelf heeft aangebracht, persoonlijke opdrachten en aanwijzingen, alsmede al het andere handelen van de minister persoonlijk.
   c. Een bijzondere categorie betreft het handelen van de Koning. Dat handelen komt volledig voor de verantwoordelijkheid van de minister. Dit is meestal de minister-president. De minister treedt hier qua verantwoordelijkheid in de plaats van de Koning als ware het zijn eigen handelen.[1]
   d. Ook het eigen handelen van een minister ten aanzien van de overige leden van het koninklijk huis, valt veelal in deze categorie. Het is de verantwoordelijkheid van een minister om al het nodige te doen ten behoeve van de overige leden van het koninklijk huis om – zoveel mogelijk – te voorkomen dat zij handelen in strijd met het algemeen belang. Dat betekent in de praktijk vaak directe bemoeienis of betrokkenheid van de minister.

2. Handelen dat wordt toegerekend aan de minister. Dit betreft het handelen van ambtenaren in functie. De minister is altijd aanspreekbaar op dit handelen in de zin dat hij uitleg moet geven over het gebeurde. De vraag of het handelen hem moet worden aangerekend, wordt in principe positief beantwoord, maar kan in uitzonderlijke situaties anders uitvallen. Het adagium is hier: verantwoordelijk, tenzij. De ambtelijke organisatie moet zo zijn ingericht dat de minister optimaal in staat is zijn verantwoordelijkheid te nemen voor alles dat in zijn naam gebeurt. Ambtelijk handelen betreft zowel het handelen van de ambtenaar zelf als het aan derden uitbestede handelen. Bij dat laatste gelden dan de algemene regels van verantwoordelijkheidsverdeling zoals die ook in het algemeen maatschappelijk verkeer gelden. Dat betekent verantwoordelijkheid voor het resultaat en in redelijkheid verantwoordelijkheid voor de wijze waarop dit tot stand is gebracht.

3. Overige gebeurtenissen op het beleidsterrein van de minister. Er gebeurt iets waarop een overheidsreactie gewenst wordt gevonden, maar waarop geen of onvoldoende mogelijkheden tot ministerieel handelen aanwezig zijn. Het handelen kan dan betekenen dat de wet moet worden aangepast of dat er afspraken moeten worden gemaakt met een andere overheid of dat anderszins

[1] Hier is dus sprake van een echte staatsrechtelijke fictie.

handelend moet worden opgetreden op terreinen die buiten de directe invloedssfeer van de minister liggen.

Verantwoordelijkheid en bevoegdheid

Ministeriële verantwoordelijkheid is bij dit alles, anders dan in veel literatuur wordt gesteld, niet uitsluitend afhankelijk van de juridische bevoegdheden die een minister heeft. Naast formele bevoegdheden beschikt een minister ook over andere mogelijkheden om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Een minister kan ook door feitelijk handelen invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid. Zowel in het buitenlands beleid als in het binnenlands beleid wordt van een minister verwacht dat hij zich ook inzet om iets te bereiken door overleggen, overtuigen, bezoeken of activeren. Dit zijn activiteiten die losstaan van formele bevoegdheden, maar die essentieel kunnen zijn voor de goede uitoefening van het ministerschap en waarover ook verantwoording kan worden gevraagd. Onderscheidend criterium is hier: de beïnvloedingsmogelijkheid die een minister op zijn beleidsterrein heeft.

19.2 Parlementaire verantwoording

Over de ministeriële verantwoordelijkheid wordt publieke verantwoording afgelegd in de volksvertegenwoordiging. Daarbij kunnen verschillende fasen worden onderscheiden.

Eerst de feiten

In een verantwoordingsstelsel is het cruciaal dat de controleur over de informatie beschikt die nodig is om de afgelegde verantwoording op zijn intrinsieke waarde te beoordelen. Zonder goede informatie is geen echte beoordeling mogelijk. Zonder een echte beoordeling van een situatie is er geen echte beoordeling van het handelen of nalaten van een minister mogelijk. Daarom is het zorgvuldig vaststellen en bespreken van het feitencomplex van essentieel belang. Dat openbaar bespreken moet erop gericht zijn om een wederzijds gedeeld beeld te krijgen van wat er is gebeurd. Over de feiten moet zo veel mogelijk eensgezindheid bestaan, althans zo min mogelijk verschil van mening. Dat bevordert de zuivere oordeelsvorming en beoordeling.

Dat eerst de feiten moeten worden vastgesteld is niet alleen een kwestie van intrinsieke logica die voor elke verantwoorde beoordeling geldt. Bij de ministeriële verantwoordelijkheid zijn hiervoor nog aanvullende redenen. Een echte beoordeling in een gecompliceerde werkelijkheid vraagt om zorgvuldige vaststelling van het feitencomplex. De ingrijpende gevolgen die de beoordeling op grond van het feitencomplex kunnen hebben, maken dit ook tot een eis van zorgvuldigheid.

Het verschaffen van goed inzicht in de feitelijke situatie is dan ook de allereerste verantwoordelijkheid van een minister die verantwoording aflegt. Het is een essentieel onderdeel van zijn staatsrechtelijke plicht om verantwoording af te leggen.

In de praktijk wordt deze feitenfase soms als aparte fase te weinig onderscheiden. Te vaak loopt deze fase door de fase van oordeelvorming en beoordeling heen. De wens om snel een politiek oordeel te geven is sterk ontwikkeld.[2] Dat miskent echter de kern van de controlefunctie. Die kern is het toezien op het functioneren van de overheid en het waar nodig bijsturen. Het feitencomplex vormt het fundament van het verantwoordings- en vertrouwensstelsel. Dat fundament moet gedegen zijn om het gebouw daarop te kunnen schragen.[3] Wordt daaraan niet de hand gehouden dan kan dat leiden tot onzorgvuldige beoordeling en aantasting van de geloofwaardigheid van het stelsel.

Daarna de verantwoording

De echte verantwoording is allereerst een terugblik. Verantwoording is het geven van een zo nauwkeurig mogelijk antwoord op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Dat inzicht moet het voor de Kamer mogelijk maken om tot een goed oordeel te komen. Verantwoording heeft daarom ook veelal het karakter van vraag en antwoord. Alleen door dialoog kan een wederzijds gedeeld beeld over het overheidshandelen en de gemaakte afwegingen ontstaan. Verantwoording moet een realistisch beeld scheppen. Dat betekent dat alle relevante feiten en omstandigheden op tafel moeten komen. Tegelijkertijd moeten die feiten en omstandigheden ook in de juiste context worden geplaatst. Wat was bekend? Wat had bekend moeten zijn? Maar ook: wat was niet bekend en kon ook in redelijkheid niet bekend zijn?

De praktijk van vele jaren laat zien dat het niet altijd gemakkelijk is om hiermee om te gaan. Met de wetenschap achteraf ziet de wereld er soms anders uit en het is moeilijk die wetenschap geheel buiten beschouwing te laten. Soms lijkt daarin ook een vorm van collectief zelfverwijt te zitten: waarom hebben wij dit niet eerder onderkend?

Dan de lessen

Verantwoording is ook een vooruitblik. Verantwoording is immers niet een doel op zichzelf. Verantwoording is ook een instrument in het belang van goed over-

[2] Van den Berg gaat hierbij tot het uiterste met zijn pleidooi om de vertrouwensvraag voorop te stellen en pas later naar de feiten te kijken: J.Th.J. van den Berg, '…En ontslaat hen naar welgevallen, verantwoordelijkheid en vertrouwen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 23-33.

[3] Dit blijkt ook uit de verschillende parlementaire onderzoeken en enquêtes die vaak het vaststellen van een feitencomplex tot doel hebben. De praktijk laat ook daar zien hoe moeilijk dat is en tevens hoe groot kennelijk de verleiding is om (te) snel tot conclusies over te gaan.

heidsbestuur. Het verantwoordingsproces moet daarom gericht zijn op herstel of verbetering. Goed overheidsbestuur betekent doen wat er in het algemeen belang moet worden gedaan. Ook het leren van fouten behoort daartoe. De aard van de fouten of de ernst van het gebeurde kan daarbij zodanig zijn dat de betrokken minister het veld moet ruimen. Wanneer dat het geval is, is in abstracto niet aan te geven. De politieke beoordeling van het moment bepaalt dit in sterke mate.

Schematische weergave

Schematisch weergegeven kent het gehele verantwoordingsproces verschillende elementen:

1. De informatiefase met daarin:
   a. inzicht geven in het feitencomplex
   b. analyse en beoordeling van de feiten
2. De verantwoordingsfase met daarin:
   a. de verantwoording over het overheidshandelen en nalaten in het licht van de feiten.
   b. de verantwoording over inmiddels genomen maatregelen, dan wel het geven van inzicht in voorgenomen maatregelen om in de toekomst de kwetsbaar gebleken situatie te voorkomen.

Het moge duidelijk zijn dat deze schematische weergave niet meer dan een hulpmiddel kan zijn. In de praktijk laten de verschillende elementen zich niet altijd onderscheiden en lopen de fasen ook door elkaar.

19.3 Parlementair vertrouwen

Hoe verhouden verantwoording enerzijds en controle en beoordeling anderzijds zich tot elkaar? Wat is de verhouding tussen de regering en de volksvertegenwoordiging?

Er is hier sprake van twee gescheiden organen, de controleur en de gecontroleerde, maar zij functioneren gezamenlijk binnen een stelsel van gematigd dualisme. Een stelsel waarbinnen beide organen hun eigen rol hebben, maar een wederzijdse afhankelijkheid kennen. Een stelsel ook waarin de beide Kamers van de Staten-Generaal hun eigen controlerende rol veelal verschillend invullen, maar uiteindelijk wel beiden politieke controle uitoefenen.

Verantwoord oordelen

Verantwoording vraagt van beide partijen, van controleur en gecontroleerde, een bijzondere inspanning. Het geven van inzicht in het feitencomplex en in de

gemaakte afwegingen maakt immers kwetsbaar. Zou de houding van de controleur uitsluitend zijn gericht op veroordelen en op het uitdelen van sancties, dan zou het verantwoordingsstelsel niet werken en zou er sprake zijn van Ankersmits 'staat van latente oorlog'.[4] Dat is niet de Nederlandse praktijk. Deze praktijk laat zien dat er over het algemeen wel degelijk een inhoudelijke beoordeling plaatsvindt, alvorens er een eindoordeel wordt gegeven. Het stelsel van parlementaire kabinetten en van negatief parlementair vertrouwen helpt daarbij door nuances van vertrouwen te accepteren.

Rechtsplicht tegenover politiek oordeel

Bij het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke vertrouwensregel staan twee ongelijksoortige situaties tegenover elkaar. Aan de ene kant staat de staatsrechtelijke plicht van de minister, een rechtsplicht, om verantwoording af te leggen over zijn handelen en nalaten. Aan de andere kant staat het algehele politieke oordeel van de volksvertegenwoordiging over het functioneren van de minister.[5] Het ambt legt verantwoording af. Het politieke oordeel, het vertrouwen gaat over de ambtsdrager, de persoon die het ambt draagt. Het beoordelingskader van de volksvertegenwoordiging is dus veel breder dan de concrete gebeurtenis waarover verantwoording wordt afgelegd. Voor de volksvertegenwoordiging staat steeds de vraag centraal of zij voldoende vertrouwen heeft in de betrokken minister om hem in die taak te handhaven. Een rechtsplicht staat hier tegenover een politiek oordeel. Deze ongelijksoortige situatie geeft het stelsel een eigen dynamiek.

Daarbij ware steeds het volgende voor ogen te houden. De vertrouwensregel *kan* worden ingezet als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording, maar is op zichzelf breder. De vertrouwensregel staat los van de ministeriële verantwoordelijkheid en kan ook buiten de ministeriële verantwoordelijkheid worden ingezet.

Verschillende fasen

Ook de beoordeling van het parlementaire vertrouwen in de minister kan schematisch in een aantal fasen worden onderscheiden:

1. De beoordeling van het feitencomplex. Bestaat er een gedeeld beeld over de feiten? Dit is van groot belang. Een gedeeld beeld over de feiten en van de ernst van de situatie is de beste basis voor een verantwoorde beoordeling van

[4] F.R. Ankersmit, 'Het staatsrecht versus de politieke partij. Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1999*. Groningen, 2000, blz. 140.

[5] C.R. Niessen. *Ambtenaar in de overheidsorganisatie.* Deventer, 2003, blz. 10.

het gebeurde en vervolgens voor een oordeel over het handelen of nalaten van de minister.
2. De beoordeling van het handelen en nalaten van de minister in het licht van zijn verantwoordelijkheid in het concrete geval. Heeft de minister gedaan wat hij had moeten doen?
3. De beoordeling van de inmiddels genomen maatregelen of de voorgenomen maatregelen indien daarvan sprake is.
4. Het oordeel of de minister nog voldoende vertrouwen heeft om als minister te kunnen blijven functioneren.

Ook hier geldt dat dit schema een hulpmiddel is en dat in de praktijk de verschillende fasen niet altijd zijn te onderscheiden en soms door elkaar lopen.

Het politieke oordeel

De parlementaire beoordeling van de echte vertrouwensvraag (het laatstgenoemde punt) is een volledig politiek oordeel. Dit oordeel kan worden beïnvloed door verschillende elementen:

- De mate waarin de minister persoonlijk betrokken was.
- De mate waarin het beleid betreft dat deze minister zelf tot stand heeft gebracht.
- De mate waarin het gaat om een centraal punt uit het beleidsterrein van de minister.
- De geloofwaardigheid van de inmiddels genomen of aangekondigde maatregelen.
- De mate waarin de betrokken minister persoonlijk politiek krediet heeft, dus de persoonlijke geloofwaardigheid. Gaat het om een incidentele verkeerde inschatting van de minister of is er sprake van de spreekwoordelijke druppel die de emmer doet overlopen.
- Het mogelijk effect op de stabiliteit van de coalitie en het risico van een kabinetscrisis. Een kabinet dat stevig in het zadel zit, kan meer discussie aan dan een kabinet dat het politiek toch al moeilijk heeft. De mate waarin het kabinet een meerderheid heeft kan hierbij een rol spelen.

Drie invalshoeken

Systematisch bezien kan het bij de vertrouwensvraag dus gaan om drie invalshoeken:

1. Beoordeling op grond van de verantwoording zelf. Dit is de verantwoording van de minister in zijn hoedanigheid van minister, dus als functionaris. Dit is de basis van de beoordeling van de vertrouwensvraag.

2. Beoordeling van persoonlijk handelen. Een persoonlijke gebeurtenis bepaalt de vertrouwensvraag. Dit kan ook een situatie betreffen die geen relatie heeft met de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister.
3. Beoordeling op grond van politieke opportuniteit. Een beoordeling van de politieke situatie en de politieke mogelijkheden die deze lijkt te bieden, kan het oordeel over de vertrouwensvraag mede bepalen. Een situatie waarin uitsluitend de politieke kansen van het moment bepalend zijn voor de beoordeling van de vertrouwensrelatie, komt in ons stelsel van coalitiekabinetten waarin elke partij op enig moment de andere weer nodig heeft, relatief weinig voor.[6]

19.4 Algemene conclusies

Centraal in deze studie staat de politieke controle op het landsbestuur: het bestuurlijk vermogen van de uitvoerende macht en de controle op die macht. Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen is daarop gericht.

Het onderzoek laat een verschuiving zien binnen het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen. Een verschuiving van verantwoording over beleid naar verantwoording over uitvoering en een verschuiving van politieke discussie naar inhoudelijke en gedetailleerde behandeling. Het onderzoek leert dat controle als zodanig meer op de voorgrond is komen te staan. Er is voorts een duidelijke ontwikkeling van een parlement dat verantwoording aan een minister *vraagt*, naar een minister die actief verantwoording *aflegt*. Deze ontwikkeling is een teken van het grotere accent dat is komen te liggen op verantwoording in het rijksbestuur.[7] Er wordt een actieve invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid verlangd. Dat betekent dat – ook ongevraagd – informatie moet worden gegeven. De volksvertegenwoordiging moet als controleur actief in staat worden gesteld om haar rol te spelen. De aandacht voor het 'niet volledig en niet tijdig' informeren is daarvan een uitdrukking. Op zichzelf is een actieve invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid een teken van kracht in een parlementaire democratie. Het is echter de vraag of het inhoudelijke verantwoordingsproces soms niet teveel een doel in zichzelf dreigt te worden.

In het verantwoordingsproces worden de fasen van verantwoording en controle soms door elkaar gehaald. Te vaak en te snel wordt overgegaan tot het politieke oordeel en de politieke conclusie, de vertrouwensvraag. Vanuit de invalshoek van

[6] Uiteraard zullen partijen die op dat moment in de oppositie zitten meer vanuit die rol hun beoordeling laten bepalen.

[7] Zie voor een recente beoordeling van het leerstuk van de politieke verantwoording: L. Verhey, H. Broeksteeeg en I van der Driessche (red.), *Political accountability in Europe; Which way forward?* Groningen, 2008.

parlementaire controle is het beter om eerst ruimte te nemen voor de echte verantwoording. Een 'afrekencultuur' dient geen publiek belang.

De verantwoordelijkheid van het landsbestuur is zeer ruim, maar niet onbegrensd. Zij kan worden ingeperkt door de Grondwet en de wet: daar waar de formele wetgever de bevoegdheid aan een ander orgaan heeft gegeven, is er geen ministeriële verantwoordelijkheid. Voorts houdt de aard van de verantwoordelijkheid een 'natuurlijke' beperking in: tot het onmogelijke is niemand gehouden. In de politieke praktijk wordt soms slordig omgegaan met de verschillende beperkingen waardoor een diffuse verantwoordelijkheidsdiscussie kan ontstaan.

19.5 Nieuwe ontwikkelingen en nieuwe staatsrechtelijke normen

Het leerstuk van de publieke verantwoording is voortdurend in beweging. De maatschappelijke vragen rond publieke macht en de publieke controle op die macht zijn van alle tijden. Met de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel is een stelsel ontwikkeld dat daarop een antwoord geeft. Tegelijkertijd is dat stelsel zelf ook in ontwikkeling en vraagt het aanpassing aan de eisen van de tijd. In de loop van de tijd is een verschuiving van politieke aandacht te constateren. Daarmee is ook de functie van de publieke verantwoording veranderd.

De Koning

In de eerste helft van de negentiende eeuw richtte de verantwoordingsvraag zich op het handelen van de Koning als de drager van het rijksbestuur. Toen de ministers deze verantwoordelijkheid van de Koning in feite overnamen en daarop aanspreekbaar werden, werden zij het focuspunt. De Koning als het vaste gezicht van het overheidsbestuur raakte uit beeld. De ministers kwamen centraal te staan. De Kamer werd de plaats voor het debat over de publieke verantwoording.

De aandacht voor de Koning is daarmee overigens niet volledig weg. De Koning blijft als staatshoofd en als lid van de regering in de staatsrechtelijke belangstelling staan. Daarmee hangt samen de belangstelling voor degenen die rond de Koning staan en in de toekomst Koning kunnen worden. Zowel ten aanzien van de Koning als ten aanzien van de overige leden van het koninklijk huis is inmiddels op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid een heldere lijn ontwikkeld. Daarin staat het openbaar belang centraal. Het handelen van de Koning wordt geheel toegerekend aan de minister; dat is meestal de minister-president. De overige leden van het koninklijk huis zijn zelf voor hun handelen verantwoordelijk. Voor hen geldt wel een bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is de zorgplicht voor de minister om de overige leden bij te staan bij hun handelen dat het openbaar belang kan raken.

De ministers

Nadat de verantwoordelijkheid van de ministers centraal werd geplaatst, volgde een verruiming en verdieping van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verruiming hangt mede samen met de uitbreiding van de overheidstaak tot vrijwel elk onderdeel van het maatschappelijk bestel en van de samenleving. In de huidige situatie is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zeer ruim. In het publieke debat moet immers alles bespreekbaar en beoordeelbaar kunnen zijn. Het parlementaire stelsel brengt met zich dat de regering daar de centrale verantwoordelijkheid draagt en daarop kan worden aangesproken. Op het eerste gezicht lijkt dat een te ongerichte benadering. Bedacht moet evenwel worden dat het hier gaat over de verantwoording van het *handelen of nalaten* van de overheid. De overheid heeft een ruime verantwoordelijkheid. De centrale vraag is of zij deze verantwoordelijkheid naar behoren heeft gebruikt. Het gaat dus om het geven van inzicht in de reactie van de overheid op een gebeurtenis. Het gaat niet over de gebeurtenis zelf. Het gaat om het hoe en om het waarom van het handelen of het nalaten van de overheid in een bepaald geval. Het gaat dus om het antwoord op de vraag *of* de overheid had moeten optreden en om de vraag of de overheid dat op een *zorgvuldige* wijze heeft gedaan. Dit zijn essentiële vragen in het kader van goede controle. Dat is ook de reden dat de ministeriële verantwoordelijkheid ruim moet worden getrokken. Over de wijze waarop een minister is omgegaan met die ministeriële verantwoordelijkheid moet hij volledig verantwoording afleggen.

Collectieve ministeriële verantwoordelijkheid

Naast verdieping van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid, is er ook een tendens waar te nemen naar een sterkere collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De steeds grotere samenhang tussen onderwerpen brengt dat met zich mee. In een tijd waarin incidenten snel groot kunnen worden, is de 'houvast' van de ministerraad tevens een middel om in coalitieverband bij elkaar te blijven. Overigens blijft die gegroeide collectieve ministeriële verantwoordelijkheid vaak op de achtergrond. Het zijn de individuele ministers die in de Kamer verantwoording afleggen.

Beoordeling en vertrouwen

Na de verantwoording door de minister of los van verantwoording, vindt de politieke beoordeling plaats door de volksvertegenwoordiging. Deze beoordeling is een politieke weging van de minister. Centraal staat daarbij de vraag of de minister in voldoende mate invulling heeft gegeven aan zijn verantwoordelijkheid en, of er bij de Kamer nog voldoende vertrouwen bestaat om hem als minister te handhaven. Hierbij wordt de minister verantwoordelijk gehouden voor alles wat onder zijn gezag is gebeurd. Dit om het risico van 'onverantwoord' overheidshandelen

te vermijden. Elementen die bij de beoordeling een rol kunnen spelen zijn de ernst van de fouten, de mate van eigen betrokkenheid bij het bekritiseerde handelen, het uitzicht op verbeteringen, maar ook het oordeel over het functioneren van de minister in het algemeen en het belang van de coalitie als zodanig korter: de politieke opportuniteit.

Het is van essentieel belang in een parlementaire democratie dat er iemand publiek verantwoordelijk is voor het handelen van de overheid en daarover publieke verantwoording aflegt. De ratio achter het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid is de wens tot goed overheidsbestuur, gemeten naar de parlementaire meerderheidsopvatting van dat moment. Dat afwegingskader moet bij de beoordeling van het handelen of nalaten leidend zijn. De ruime verantwoordelijkheid van de minister moet er niet toe leiden dat elk fout overheidshandelen altijd persoonlijke consequenties voor de minister heeft. De beoordeling moet gebaseerd zijn op een weging van het gebeurde en een inschatting van de meest doeltreffende reactie daarop. Die verantwoordelijkheid vraagt een gedifferentieerde beoordeling al naargelang de bevoegdheden en mogelijkheden die de minister ten dienste staan. De vraag naar misstanden in een ander land, brengt een andere verantwoordelijkheid en daarmee verantwoording met zich dan de vraag naar ingrijpende beleidswijzigingen of productieproblemen met het paspoort. Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel maakt daarbij een toegesneden reactie mogelijk.

Toegenomen aandacht voor het feitencomplex

In de staatsrechtelijke praktijk is een ontwikkeling waar te nemen naar meer aandacht voor het feitencomplex. De mogelijke gevolgen van publieke verantwoording leiden tot een zekere verschuiving van de verantwoordingsfase zelf naar de informatiefase. Waar voorheen vooral het resultaat van het overheidshandelen de beoordeling bepaalde, wordt de vraag naar de precieze toedracht, soms tot in groot detail, prominenter om zo het handelen van de overheid en van de minister beter te kunnen plaatsen. Daarbij wordt de juistheid van de feiten steeds meer vooropgesteld. Voordeel is dat hierdoor één van de belangrijke dilemma's van het overheidshandelen beter voor het voetlicht kan komen, namelijk de vraag welke informatie de overheid nodig heeft voordat kan worden gehandeld. Hierbij moeten vaak tegengestelde belangen worden afgewogen, bijvoorbeeld: de noodzakelijke snelheid van handelen tegenover voorafgaand breed overleg; zorgvuldig onderzoek tegenover snelle openbaarheid, enzovoorts. Door deze ontwikkeling komt er meer nadruk te liggen op het verschaffen van informatie en op de kwaliteit van die informatie. Wat zijn de feiten, welke feiten zijn echt relevant en wat is de feitelijke gang van zaken geweest. Deze vragen centraal stellen, brengt wel een risico met zich mee: het kan ertoe leiden dat de feiten zelf zozeer het beeld gaan bepalen, dat uit het oog wordt verloren wat de kenbare feiten waren op het moment dat de verantwoordelijke zijn beslissing moest nemen. Het risico van een onzuivere meetlat ligt dan op de loer.

Van bestuur naar besturen

In de loop van de afgelopen decennia is ook een andere verschuiving te zien in de benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De nadruk op de verantwoordelijkheid voor bestuur en beleid is geleidelijk verschoven naar de verantwoordelijkheid voor besturen en uitvoeren; van goed bestuur naar goed besturen; van goed beleid naar uitgevoerd beleid.

Beperking van ministeriële verantwoordelijkheid

Vanwege de ruime ministeriële verantwoordelijkheid worden soms juridische constructies gebruikt om die verantwoordelijkheid te beperken. Dit betreft in het bijzonder de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Op zichzelf is het fenomeen van zelfstandige bestuursorganen een staatsrechtelijk nuttig instrument.[8] Indien het instrument echter uitsluitend als middel tot beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingezet, wordt een verkeerde weg ingeslagen. Dan wordt de relatie tussen regering en parlement vertroebeld en kan het publieke vertrouwen in de overheid worden geschaad. Het zelfstandig bestuursorgaan is in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid dan ook een instrument dat terughoudend moet worden ingezet.

Ongeschreven staatsrecht

In de inleiding is ingegaan op het ongeschreven staatsrecht en op de moeilijkheid om dit vast te stellen. Met Dölle kan worden gesteld dat niet te snel ongeschreven staatsrecht moet worden aangenomen.[9] Kortmann is echter wel heel terughoudend door het ongeschreven staatsrecht te beperken tot twee regels: de vertrouwensregel en de regel dat een Kamer niet tweemaal om dezelfde reden mag worden ontbonden.[10] Ongeschreven staatsrecht is meer dan een vast gebruik. Overtreding van het ongeschreven staatsrecht levert onrechtmatigheid op.[11] In ieder geval is overtreding in strijd met de algemene rechtsopvatting. Echter ook met deze stringente eisen kunnen nog andere regels tot het ongeschreven staatsrecht worden gerekend. Dat geldt in het bijzonder voor een aantal regels rond de kabinetsformatie. Allereerst is er de sinds 1922 bestaande regel dat een kabinet aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag aanbiedt. Daardoor kan de verkiezingsuitslag niet

[8] Neem bijvoorbeeld de instelling van de Informatie Beheer Groep (IBG) waarmee een einde kwam aan het politiseren van de techniek van de studiefinanciering door middel van vele Kamervragen. Doordat er sprake was van een goede rechtsgang kon deze zaak buiten de politieke discussie worden gebracht zonder schade voor de individuele belanghebbenden.

[9] A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht.* Groningen, 1988.

[10] C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht.* 5e druk, Deventer, 2003, blz. 31-32.

[11] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk. Deventer, 2006, blz. 193.

zonder een formatieproces worden geïnterpreteerd. Hetzelfde geldt voor de eis dat de adviezen van de fractievoorzitters aan de Koningin openbaar worden gemaakt. Evenzo geldt het gebruik dat de eindverslagen van de (in)formateur openbaar worden gemaakt. Deze punten zijn een essentieel openbaarheidvereiste voor een kabinetsformatie waaraan niet kan worden voorbijgegaan. Zij maken zeker deel uit van de algemene rechtsopvatting over wat in het kader van de openbaarheid vereist is. Tot 1994 was omstreden of de Tweede Kamer de (in)formateurs naar de Kamer kon laten komen om inlichtingen te geven. Het gevestigde gebruik is inmiddels zodanig dat een weigering om aan zo'n verzoek te voldoen waarschijnlijk als strijdig met de algemene rechtsopvatting zal worden gezien. Het ongevraagd verschaffen van informatie als essentieel onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid, moet ook tot het ongeschreven staatsrecht worden gerekend. Ook meer in het algemeen kan worden gesteld dat het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig deel uitmaakt van het ongeschreven staatsrecht. Met Van der Hoeven kan worden gezegd dat het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid niet volledig kan worden afgeleid van een enkel artikel in de Grondwet.[12] Voor de feitelijke invulling en reikwijdte is dus het ongeschreven staatsrecht onontbeerlijk. Daarbij zij herhaald dat het staatsrecht 'levend' recht is waarbij de feitelijke omstandigheden mede bepalend zijn voor de invulling ervan.

19.6 Een gemengd aansprakelijkheidsmodel

Bovens stelt over verantwoording: 'Het afleggen van verantwoording is één van de beste middelen waarmee we kunnen trachten om de broze publieke sfeer in stand te houden en ervoor te zorgen dat de inrichting van de samenleving ons niet op cruciale punten door de vingers glipt.'[13] Tevens signaleert hij bij de verantwoording 'het probleem van de vele handen': velen dragen bij aan het resultaat dat niet individueel is toe te rekenen in een complexe organisatie. Bovens constateert dat dit nooit door één model van aansprakelijkheid is op te lossen, maar dat er een combinatie moet worden gevonden.

Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid heeft dit vraagstuk beantwoord door het hiërarchisch model waarbij de minister verantwoordelijk is voor het ambtelijk apparaat te combineren met andere modellen.

Door het hiërarchisch model tussen minister en ambtelijke apparaat kan de relatie tussen minister en volksvertegenwoordiging goed functioneren. De top is aansprakelijk voor het geheel. Maar er is meer nodig om de overheid als complexe organisatie te sturen en te controleren. In die relatie is ook het model van de collectieve aansprakelijkheid, de collectieve verantwoordelijkheid nodig. De over-

[12] J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht.* Zwolle, 1988 (aangevulde heruitgave), blz. 168.

[13] M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990, blz. 48.

heid is een eenheid en moet dan ook als eenheid kunnen worden aangesproken. Daarvoor kunnen twee redenen zijn.

Ofwel een zaak betreft verschillende portefeuilles en ministers. Dan kan zich het probleem van de vele handen voordoen, zie de parlementaire enquête vliegramp Bijlmermeer en het onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede. Ofwel het betreft een zodanig hoofdpunt van het regeringsbeleid dat het gehele kabinet aansprakelijk is. Dan is de collectieve verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid aan de orde en dus ook de vertrouwensbasis van het kabinet.

Binnen het ministerie, in de relatie minister en ambtelijk apparaat wordt het model van de individuele aansprakelijkheid gehanteerd. Alle eisen van hiërarchische sturing, informatievoorziening en alle sanctiemogelijkheden zijn hier van toepassing.

Door het gebruik van deze verschillende modellen ontstaat een gemengd model. Daarbij komt nog de extra dimensie van de vertrouwensregel die een ruim en algemeen politiek beoordelingskader verschaft.

De externe controleur, de volksvertegenwoordiging oefent zijn controle uit via één loket, namelijk door één minister aan te spreken. De minister moet vervolgens daarnaar handelen, dat naar het ambtelijk apparaat vertalen en ook daarover weer verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Hierdoor beïnvloedt de externe controle ook de interne sturing. Omdat de externe controleur een breed beoordelingskader heeft, namelijk het algemene politieke oordeel over de minister in plaats alleen een oordeel over het professionele optreden in het concrete geval, heeft de controleur een sterke positie ten opzichte van de minister. Daarmee is een flexibel en genuanceerd stelsel tot stand gebracht.

19.7 Ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel

De kracht van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid is dat twee staatsrechtelijke instrumenten op elkaar inwerken en daarmee elkaar versterken. Een verantwoordingsplicht staat tegenover een politieke beoordeling. Een functionaris legt verantwoording af over zijn functioneren als minister. De minister wordt vervolgens door de volksvertegenwoordiging beoordeeld op grond van een ruimer kader, namelijk het algemene politiek oordeel over zijn totale functioneren. Soms zelfs vindt die beoordeling plaats op grond van het algemene politieke oordeel over de actuele politieke situatie. Dat de beoordeling een politiek oordeel is, volgt uit het karakter van het parlementair democratische stelsel. Het ruimere, politieke beoordelingskader geeft de Kamer, als externe controleur een zwaarder instrument dan controleurs van complexe organisaties over het algemeen hebben.

Dat politieke beoordelingskader brengt ook een ander element in het verantwoordingsproces. Waar verantwoording voor het functioneren van een organisatie in grote mate een technisch proces kan zijn, voegt het element van politieke beoordeling een extra dimensie toe. Dit is van invloed op het totale proces.

Epiloog

'In dienst van het algemeen belang', het dragen van publieke verantwoordelijkheid, wat betekent dat vanuit een staatsrechtelijke invalshoek? De ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel vormen de hoekstenen van de parlementaire democratie. Het algemeen belang is daarbij de focus. Een begrip dat zich nauwelijks laat definiëren, maar dat in ieder geval over de samenleving als politiek geheel gaat.

Ministeriële verantwoordelijkheid is publieke verantwoording van publieke macht. Ministeriële verantwoordelijkheid gaat daarom tevens over het verbinden van twee werkelijkheden. De politieke werkelijkheid van Den Haag én de werkelijkheid van de burger als deelnemer aan de samenleving.

Wat opvalt is de soms negatieve benadering. Vrees voor onbegrip als gevolg van de afstand tussen deze twee werkelijkheden. Vrees dat een reëel debat over verantwoordelijkheid niet meer mogelijk is. Vrees dat verantwoordelijkheid via verantwoording onvermijdelijk leidt tot een debat over schuld. Vrees dat de ministeriële verantwoordelijkheid onbegrensd en daarmee ondragelijk wordt.

Het antwoord wordt te vaak en ten onrechte gezocht in een beperking van de *reikwijdte* van de ministeriële verantwoordelijkheid: in zelfstandige bestuursorganen, in het onderscheid tussen inlichtingenplicht en verantwoordingsplicht, in een beperking tot formele bevoegdheden of in het kwalificeren van de verantwoordelijkheid als fictie.

Kortom: het beperken van verantwoordelijkheid om zo de verantwoording van overheidsoptreden te verminderen of te ontlopen. Het zoeken in beperking van de reikwijdte heeft verschillende risico's. Het grootste risico is dat de Haagse werkelijkheid te veraf komt te staan van de dagelijkse belevingswereld van de burger.

Deze antwoorden gaan er tevens aan voorbij dat de overheid ook verantwoording moet afleggen over niet-optreden. Geen verantwoordelijkheid hebben, is ook een keuze. Als het debat daarover in concrete gevallen niet mag worden gevoerd, ontstaat het beeld van een overheid die onverantwoordelijk is. Dat leidt tot aantasting van de legitimiteit van de overheid. Indien er bewust voor is gekozen om de verantwoordelijkheid niet bij een minister te leggen, moet ook dat worden uitgelegd. Dat vraagt van de minister een rechte rug, maar dat geeft ook duidelijkheid waar deze er kennelijk onvoldoende was. Het publieke en politieke

geheugen is soms kort. Daarin kan een minister in de relatie tot de Kamer een positieve rol spelen.

Voor alle duidelijkheid: ook de Haagse werkelijkheid is een reële werkelijkheid. Er zijn afspraken, procedures en regels nodig om het staatsbestel te kunnen laten functioneren. Dat stelsel is niet altijd eenvoudig en lijkt daarom voor een buitenstaander soms meer op een spel of op onnodige 'moeilijkdoenerij'.
Toch is het een noodzakelijke werkelijkheid.

Er moet echter wel aansluiting blijven bij de werkelijkheid van de samenleving. Simpel gezegd: de Haagse werkelijkheid is misschien niet altijd zo eenvoudig, maar zij moet uiteindelijk wel te volgen zijn, begrijpelijk zijn. De overheid door middel van constructies minder aanspreekbaar en verantwoordelijk maken, verbetert dat begrip niet.

Zoeken in inhoud en nuance doet dat wel. Inhoudelijk het debat aangaan en uitleggen, is niet een blind idealistisch streven, maar de essentie van elk democratisch stelsel.

De rol van de media is daarbij een kritische, die vaak mede wordt gedreven door de economische druk van kijk- en oplagecijfers op de korte termijn. Maar: het zijn niet primair de media. Het zijn vooral de hoofdrolspelers zelf. Eerlijk en open zijn, nee zeggen en uitleggen. Democratie is niet voor bange mensen. Dat is nog steeds een terechte uitspraak. Laten zien dat verantwoordelijk *zijn*, betekent verantwoordelijkheid *nemen* en ervoor staan. Dat betekent: *inhoudelijk* verantwoording afleggen, laten zien wat er is gebeurd, hoe het heeft kunnen gebeuren en wat eraan wordt gedaan. Het vertrouwensoordeel kent een genuanceerd palet aan mogelijkheden.

Het gaat ook om minder digitaal denken en reageren: weg van de reactie dat wanneer iets niet lelieblank is, het dus gitzwart is. De werkelijkheid bestaat grotendeels uit grijstinten. Het is de kunst om daarmee zo om te gaan dat de functie van de parlementaire democratie, het behoud van het publieke draagvlak voor het overheidsoptreden, zo goed mogelijk wordt gediend.

Het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel biedt de ambtsdrager een rechtstatelijk kader waarbinnen hij kan functioneren. Tevens biedt het de ruimte die een dynamische samenleving nodig heeft. Het vraagt daarbij om deelnemers die bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen en af te leggen. Zo kan de overheid zijn dienende functie zo goed mogelijk waarmaken.

Het is zoals Craig en Tomkins concluderen[1]: er moet publieke macht zijn, maar er is niet een ultiem recept hoe daarbij moet worden omgegaan met de publieke controle op die macht. Het is een permanente zoektocht naar het goede evenwicht tussen publieke macht die ruimte moet hebben om goed te kunnen functioneren en de publieke controle die deze macht binnen de grenzen van goed bestuur moet

[1] P. Craig en A. Tomkins *The executive and public law: power and accountability in comparative perspective*. Oxford, 2006, blz. 14.

houden. Het stelsel van publieke verantwoording en publiek vertrouwen is daarop een antwoord. Daarbinnen blijft het zoeken naar de goede balans.

Pascal formuleerde het aldus:

Het is juist dat we het recht volgen; het is onvermijdelijk dat we de macht volgen. Recht zonder kracht is onmachtig; macht zonder recht is tiranniek. Recht zonder macht wordt altijd tegengesproken, omdat er slechte mensen zijn. Macht zonder recht komt in opspraak. Daarom moeten we recht en macht combineren en daartoe wat rechtvaardig is machtig maken of wat machtig is, rechtvaardig.[2]

Zoals in de inleiding is aangegeven, bestaat een democratisch bestel uit een evenwichtssituatie. Aan de top van het staatsgebouw is dat een delicaat evenwicht. Er is immers geen staatsmacht die daar corrigerend kan optreden zonder daarmee het machtsevenwicht te ondermijnen. Democratisch bestuur vraagt daarom om verantwoordelijk gedrag, zeker aan de top van de staatsmachten. Dat is de kracht en de zwakte van een democratisch bestel. Publieke, zichtbare verantwoordelijkheid en publieke, zichtbare verantwoording zijn daarbij een essentieel hulpmiddel. De ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel verschaffen dat hulpmiddel en kunnen zo een bijdrage leveren aan het publiek vertrouwen.

[2] Geciteerd door J.P.H. Donner, 'Grondwet en constitutie in de toekomst', in: *Gelet op de Grondwet. 150 jaar Grondwet*. Deventer, 1998, blz. 11.

Summary

At public service
Ministerial responsibility and parliamentary confidence

Ministerial responsibility and parliamentary confidence are the cornerstones of Dutch parliamentary democracy. Public responsibility implies public accountability. Effective accountability is a requirement of democracy and the basis of parliamentary confidence in a cabinet. This system of responsibility, accountability and parliamentary confidence allows for effective parliamentary control.

The aim of this study is to provide a constitutional analysis and appreciation of the way in which ministerial responsibility and parliamentary confidence interact and to give an overview of relevant, current developments.
To that end the study starts with a historical overview of developments in this area. It then moves on to analyze the current situation on the basis of examples of parliamentary history over the last quarter century.

Three sub questions are central to this study. They are treated from different angles:
- What is the content of ministerial responsibility?
- What is parliamentary accountability?
- What is parliamentary confidence?

The content of ministerial responsibility

Ministerial responsibility covers the action, or lack of action, of a minister.

Different aspects may be distinguished:

1. Personal acts:
   a. Everything that a minister communicates in person or in writing to parliament;
   b. Any other personal actions of a minister;

   c. A special category here, are the actions of the Monarch, which are fully attributed to the responsible minister, usually the prime-minister;
   d. Any action of a minister in support of other members of the royal family.
2. Any action of others that are attributed to the minister (e.g. actions of a civil servant in the line of duty).
3. Any ministerial action, reacting to an event falling within his general sphere of responsibility and where action is desired, but where there are no or insufficient prior ministerial competences available. Actions here might include the proposal of a new law, a change of an existing law or arrangements with other authorities, or any other acting on a domain that is outside the direct sphere of influence of the minister.

The range of ministerial responsibility is very broad. There is always some sort of ministerial responsibility unless this has been explicitly excluded by constitution or law. Apart from that ministerial responsibility is only restricted by the competence of other public or private actors. In contrast to what is often suggested in the literature, ministerial responsibility is not limited to the formal competences of a minister. Apart from his formal competences, a minister also possesses other possibilities to realize his responsibility, e.g. through consultations or diplomacy.

Parliamentary accountability

A minister is publicly accountable to parliament. Different phases can be distinguished in this process.

Providing a clear overview of what happened is the first parliamentary duty of a minister. It is an essential part of a minister's constitutional duty to be accountable and without reliable facts and information there can be no solid assessment. However in day to day politics this phase of fact-gathering is not always treated as being a distinct step.

Accountability is initially retrospective. Accountability entails answering as accurately as possible the question of why the government acted as it did.

However real accountability must also be forward looking. Accountability is not a goal in itself but also an instrument for good governance. The process of accountability must therefore also be directed at restoration or renewal of a situation.

Parliamentary confidence

Within the doctrine concerning ministerial responsibility and parliamentary confidence two unequal situations confront each other. On the one hand, there is

the constitutional duty of a minister to account for his acts. On the other is parliament's general political judgement of the performance of a minister. It is the office that answers and accounts to parliament, but the political judgement, the confidence, on the other hand concerns the official himself, the person in office. Thus, the context of the parliamentary judgement is much broader than the subject of accountability. It can even be based on purely political motives that have nothing to do with the actual case. The central question for parliament always is: do we have enough confidence in this person or cabinet to do the job? What is important here is that the Dutch parliamentary system accepts a negative confidence, i.e. confidence is considered to be enough as long as no lack of confidence is manifest. In this context different nuances of confidence are possible. This also facilitates the existence of coalition government.

Parliamentary confidence systematically concerns three angles of incidence:
- Judgement based on the account itself;
- Judgement based on the personal behaviour of the minister, where a personal incident is central to the confidence question. This may have no relationship to the ministerial responsibility of the minister;
- Judgement based on political expediency.

The rule of parliamentary confidence concerns both chambers of parliament, because, although political primacy belongs to the Second Chamber, the Senate, the so called First Chamber, is also a political body. The constitutional relationship between the two chambers influences the use of the rule of confidence in the Senate.

Conclusions

The study shows a shift within the system of ministerial responsibility and parliamentary confidence. A shift from accountability for policies to accountability for execution as well as a shift from political discussion to detailed discussion about content. The study also signals that accountability itself has become more focused in parliament. There is a clear tendency that parliament more actively asks for accountability and that ministers more actively account to parliament on their own initiative. Accountability is actively addressed. That implies that ministers have to provide information to parliament, even when not specifically requested.

During the process of accountability different phases are sometimes intermingled. Too often the political judgement is set in an early stage. From the perspective of accountability it is preferable to first concentrate on the process of accountability itself. A political culture that focuses only on the "beheading" of ministers is not in the public interest.

Ministerial responsibility is broad but not unlimited. Constitution and law set borders for the responsibility of a minister, as do the formal competences of other actors. Natural borders also exist: no one can be held responsible for the impossible.

Alongside the deepening of individual ministerial responsibility there is a tendency towards a more collective ministerial responsibility. The greater interdependence of all sorts of subjects leads to this effect. There is also another effect. At a time when incidents can pop-up very quickly and rapidly become very large, the desire to have the political backing of the Council of Ministers is increasing. This is sometimes essential for keeping the coalition together. Nevertheless this collective responsibility always remains in the background, as individual ministers remain accountable to parliament.

Constitutional practice shows that increasing attention is being paid to the facts and figures of what has happened. Detailed discussions can be the result. The possible political and personal effects of the accountability process are responsible for this shift of attention to the information phase.

Over the last decades there has been an observable shift from an emphasis on responsibility for governing and policy development to an emphasis on responsibility for management and execution.

In general there is some hesitancy in accepting to easily the concept of 'unwritten constitutional laws'. Nevertheless developments that are essential for the durability of the state and for the legitimacy of government certainly can be considered as unwritten constitutional law. In this respect a number of developments in the process of the formation of a new Cabinet as well as conventions about transparency and the provision of information can be singled out.

A special aspect of ministerial responsibility is the responsibility for the Head of State and the members of the royal family. The Monarch is inviolable. A minister, usually the prime minister, is responsible for every act of the King or Queen. Other members of the royal family may be responsible for their own actions, but also for these members of the royal family a specific ministerial responsibility is in place. The minister concerned has the constitutional duty to support them when their actions can influence the public interest.

Literatuur

Abeling, J. *Interviews uit Nederland.* Amsterdam, 1994.

Algra, N.E. en Gokkel, H.R.W. *Verwijzend en verklarend juridisch woordenboek*. Voorheen: Fockema Andreae's Juridisch Woordenboek. 10e druk, Alphen aan de Rijn, 1997.

Amersfoort, H. *Koning en Kanton. De Nederlandse staat en het einde van de Zwitserse krijgsdienst hier te lande 1814-1829*. 's-Gravenhage, 1988, (Sectie Militaire Geschiedenis Landmachtstaf).

Ankersmit, F.R. 'Het staatsrecht versus de politieke partij. Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid.', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1999*. Groningen, 2000, blz. 125-155.

Apeldoorn, C.G.L. *Sprekend verleden. Krantenlectuur 1795-1961*. 2e druk, Den Haag, 1963.

Audenaeri, K. 'Een overzicht van 170 jaar strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers'. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2000, nr. 5, blz. 357-373.

Baalen, C. van, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002.* Den Haag, 2003 (oratie, Katholieke Universiteit Nijmegen).

Baalen, C. van, *e.a.* (red). *Koningin Beatrix aan het woord. 25 jaar troonredes, officiële redevoeringen en kersttoespraken.* Den Haag, 2005.

Barents, R. 'Het constitutionele karakter van de Europese Grondwet', in: H.M.Th.D. ten Napel en W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*. Deventer, 2005, blz. 1-7.

Belinfante, A.D. *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*. 7e druk, Alphen aan de Rijn, 1976.

Berg, J.Th.J. van den, 'Ministeriële verantwoordelijkheid: De zweepslag voor de ambtelijke dienst'. *Socialisme en democratie*, 1989, nr. 4, blz. 119-131.

Berg, J.Th.J. van den, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*. Alphen aan de Rijn, 1990 (oratie Rijksuniversiteit Leiden).

Berg, J.Th.J. van den, *Verantwoorden of vertrekken*. Den Haag, 1999.

Berg, J.Th.J. van den, 'Le Roi règne mais il ne gouverne pas', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2001*. Den Haag, 2001, blz. 58-61.

Berg, J.Th.J. van den, *Een kwestie van vertrouwen*. Den Haag, 2002.

Berg, J.Th.J. van den, '…En ontslaat hen naar welgevallen, verantwoordelijkheid en vertrouwen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.). *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 23-33.

Berg, W.A. van den, *De staatssecretaris*. Alphen aan den Rijn, 1961.

Berg, W.A. van den, 'De staatssecretaris', in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 3, blz. 192-197.

Besselink, L.F.M. *Een samengestelde Europese constitutie*. Utrecht, 2007 (oratie, Universiteit Utrecht).

Boogman, J.C. *Rondom 1848, De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1848.* Bussum, 1978.

Bootsma, P. en Breedveld, W. *De verbeelding aan de macht. Het kabinet Den Uyl; 1973-1977*. Den Haag, 1999.

Bornewasser, J.A. 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975.

Bornewasser, J.A. 'Koning Willem I' in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse Geschiedenis.* Alphen aan de Rijn, 1979.
Bornewasser, J.A. 'Koning Willem II' in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse Geschiedenis.* Alphen aan de Rijn, 1979.
Bovend'Eert, P.P.T. *Regeerakkoorden en regeringsprograms*. Nijmegen, 1988.
Bovend'Eert, P.P.T. 'Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie', in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuizen, *Monarchie en Republiek*. Deventer, 2000.
Bovend'Eert, P.P.T. en Kummeling, H.R.B.M. *Het Nederlandse parlement*. Deventer, 2004, 10e druk.
Bovens, M.A.P. *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid.* Zwolle, 1990.
Bovens, M.A.P. *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht, 2000 (oratie Universiteit Utrecht).
Breedveld, W. (red.). *Het Staatshoofd Spreekt. Een keuze uit de toespraken van Koningin Beatrix en Prins Claus*. 's-Gravenhage, 1992.
Broeksteeg, J.L.W., Sikkema, E. en Warmelink, H.G. 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers'. *Nederlands Juristenblad*, 2000, nr. 19, blz. 965-971.
Broeksteeg, J.L.W. *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer, 2004.
Broeksteeg, J.L.W. 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 87-96.
Broeksteeg J.L.W. en Verhey L.F.M. *Een versterking van de minister-president?* Deventer, 2005.
Brokx, G. *Naschrift van een getuige*. Amsterdam, 1988.
Burkens, M.C. *Staatsrecht en empirische wetenschap.* Deventer, 1972 (oratie Nederlandse Economische Hogeschool Rotterdam).

Carrington, P. *Reflect on things past.* Glasgow, 1989.
Cliteur, P.B. 'Indien verantwoordelijk dan bevoegd?', in: *Gelet op de Grondwet. 150 jaar Grondwet*. Deventer, 1998.
Couwenberg, S.W. 'Natiestaat en buitenlandse politiek', in: *Liberaal Reveil*, nr. 3, 1995.
Craig, P. en Tomkins, A. *The executive and public law: power and accountability in comparative perspective*. Oxford, 2006.
Crince le Roy, R. *De vierde macht*. 's-Gravenhage, 1969 (oratie Universiteit van Utrecht).
Crince le Roy, R. *De vierde macht*. Baarn, 1971.
Crum, B. 'EU-Grondwet en doeltreffend beleid', in: *Internationale Spectator*, september 2004 -LVIII- nr. 9.
Curtin D.M. en Wessels R.A. (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on concepts, institutions and substance.* Antwerpen/Oxford/New York, 2004.

Daalder, E.J. *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*. Den Haag, 2005.
Daalder, H. *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek.* Assen, 1964 (oratie Rijksuniversiteit Leiden).
Daalder, H. *Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. Amsterdam, 1990.
Daalder, H. *Drees en Soestdijk. De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958.* Amersfoort, 2006.
Dölle, A.H.M. *Over ongeschreven staatsrecht*. Groningen, 1988.
Dölle, A.H.M. 'Ministeriële verantwoordelijkheid en staatsrecht', in: *Openbaar Bestuur*, februari 2007, blz. 30-35.
Donner, A.M. 'De opkomst van het ambt van minister-president', in: *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*. (Samengesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). 's-Gravenhage, 1987.

Donner, J.P.H. 'Grondwet en constitutie in de toekomst', in: *Gelet op de Grondwet. 150 jaar Grondwet*. Deventer, 1998.
Donner, J.P.H., *Staat in Beweging*. Den Haag, 1998 (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, voorstudies en achtergronden, v 100).
Dooyeweerd Hzn. H. *De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht*. Amsterdam, 1917.
Drees, W. sr. *Het Nederlandse Parlement vroeger en nu*. Naarden, 1975.
Drentje, J. *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*. Amsterdam, 2004.
Driessche, I.A. van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*. Deventer, 2005.
Driessche, I.A. van den, ' Ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning, het Koninklijk Huis en de Koninklijke Familie', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 71-80.
Dunk, H.W. von der, *De verdwijnende hemel. Over de cultuur van Europa in de twintigste eeuw*. Amsterdam, 2000 (2 delen).
Duynstee, F.J.F.M. *De kabinetsformaties 1946-1965*. Deventer, 1966.

Elzinga, D.J. *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*. Zwolle, 1990.
Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle, 1994.
Elzinga, D.J. 'Het lidmaatschap van het Koninklijk huis en de afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren, H.R.B.M. Kummeling, *Grensverleggend staatsrecht, Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*. Deventer, 2001.

Fasseur, C. *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas.* Amersfoort, 2001.
Fruin, R. *Geschiedenis der Staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*. Uitgegeven door H.T. Colenbrander, 1922, 's-Gravenhage; 1980 (herdruk, ingeleid door I. Schöffer).

Giebels, L. J. *Beel, van vazal tot onderkoning*. Den Haag, 1996.
Graaf, Th.C de en Versteeg, A.J.H.W.M. 'De staatssecretaris in theorie en praktijk', in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, nr. 1, blz. 30-51.
Graaf, Th.C. de, *Bekroonde democratie. Beschouwing over monarchie en democratie*. Johan de Wittlezing, 5 oktober 2000 te Dordrecht.
Grinten, W.C.L. van der, 'Wenselijkheid en functie van het regeerakkoord', in: J.N.J. van der Broek, K. Groenveld en J.A de Hoog, *Democratie; scheiding der machten*. 's-Gravenhage 1987, blz. 99-105.
Groeneveld, H.A. *De staatssecretaris in Nederland, 1948-1988*. Deventer, 1989.

Hart, P. 't, Wille, A. e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, 2002.
Hazeu, C. en Kronjee, G. (red.), *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2002.
Hirsch Ballin, E.M.H. *Publiekrecht en beleid. Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleit*. Alphen aan de Rijn, 1979.
Hirsch Ballin, E.M.H. 'Formatieseizoen', in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1989, blz. 319-322.
Hirsch Ballin, E.M.H. 'Ministeriële verantwoordelijkheid, verzelfstandiging en sturing', in: *Het managen van verandering door verzelfstandiging*. Den Haag, 1993, blz. 45-71.
Hirsch Ballin, E.M.H. 'Vervlochten constituties. Nederland in de Europese rechtsorde.', in: *Bijdragen aan een Europese grondwet.* Staatsrechtconferentie 2000, A.K. Koekkoek (red.). Deventer, 2000.
Hoekstra, R.J. *De ministerraad in Nederland* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1983.
Hoekstra, R.J. *Ministerraad en vorming van regeringsbeleid*. Zwolle, 1988.
Hoekstra, R.J. 'De ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Gegeven de Grondwet*. CZW-bundel, Deventer 1988.
Hoekstra, R.J. 'De secretaris-generaal, functie en verantwoordelijkheid', in: *Bestuur*, nr. 2, 1989, blz. 34-37.

Hoekstra, R.J. 'Ministeriële verantwoordelijkheid is plicht en niet alleen bevoegdheid', in: *Staatscourant*, 9 november 2000.
Hoekstra, R.J. 'Prins Claus en de ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Staatscourant*, 24 oktober 2002.
Hoeven, J. van der, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*. Zwolle, 1988 (aangevulde heruitgave).
Hol, A.M. 'De staat van de rechtsvinding'. *Trema*, 1998, nr. 1, blz. 1-4.
Hoop Scheffer, J.G. de, 'Haagse ambtenaren verstikken Europa', in: *Europa in Beweging*, december 1992, nr. 8,

Japikse, N. *Staatkundige geschiedenis van Nederland van 1887-1917*. Leiden, 1918.
Jong, L. de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog.* 's-'Gravenhage, 1969-1991 (14 delen).
Jurgens, E.C.M. *Een onparlementair stelsel*. Deventer, 1993 (oratie Rijksuniversiteit Limburg).
Jurgens, E.C.M. *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!* Amsterdam, 2005 (VDE-Europalezing 2004).

Kapteyn, P.J.G., Geelhoed, L.A., Mortelmans, K.J.M. en Timmermans, C.W.A. *Het recht van de Europese Unie en van de Europese gemeenschappen*. 6e druk, Deventer, 2003.
Kiiver, Ph. 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-besluitvorming', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 57-66.
Knippenberg, E.T.C. *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*. Den Haag, 2002.
Koopmans, T. *Vergelijkend publiekrecht*. 2e druk, Deventer, 1986.
Kortmann, C.A.J.M. 'Ministeriële verantwoordelijkheid en responsabilité du gouvernement', in: J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buuren, H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg.* (Burkensbundel). Zwolle, 1995.
Kortmann, C.A.J.M. 'De Franse Republiek', in: L. Prakke en C.A.J. M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. 6e druk, Deventer, 2004, blz. 245-316.
Kortmann, C.A.J.M. 'Afsluitende beschouwingen', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 107-111.
Kortmann, C.A.J.M. *Constitutioneel recht*. 6e druk, Deventer, 2008.
Kossmann, E.H. *De Lage Landen 1780-1940*. Amsterdam/Brussel, 1976.
Kossmann, E.H. *Politieke theorie en geschiedenis*. Amsterdam, 1987.
Kossmann, E.H. en Tjeenk Willink, H.D. *Toespraken ter gelegenheid van het 12 ½ -jarig Regeringsjubileum van Hare Majesteit de Koningin, op 30 oktober 1992 in de Grote of St. Jacobskerk te 's-Gravenhage.* 's-Gravenhage, 1993.
Kummeling, H.R.B.M. *Relatieve geheimhoudingsplichten.* Deventer 1997 (oratie Universiteit Utrecht).
Kummeling, H.R.B.M., Duikersloot, A.P.W., Minderman, G.D., Schagen, J.A. van en Zijlstra, S.E. *Verkenningen van verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*. Deventer, 1999.
Kummeling, H.R.B.M. 'Het primaat van de politiek en bestuur', in: W.J. Witteveen, H.R.B.M. Kummeling en F.A.M. Stroink, *Het primaat van de politiek*. Deventer 2000 (staatsrechtconferentie 1999), blz. 25-41.

Lee, P.P. van der, *Legitimiteit en onpartijdigheid bij vervolging. Een vergelijking van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de minister van Justitie in Frankrijk, Italië en Nederland*. Den Haag, 2003.
Lubbers, R.F.M. 'Over C.J.M. Ruijs de Beerenbrouck', in: *Erflaters van de twintigste eeuw*. Amsterdam, 1991.

Maas, P.F. *Kabinetsformaties 1959-1973*. 's-Gravenhage, 1982.
Minderman, G.D., *Tweede Kamer en rijksfinanciën*. Den Haag, 2000.
Muller, E.R. *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland.* Arnhem, 1994.
Muller, E.R. en Coenen, N.J.P. *Parlementair onderzoek in Nederland*. Den Haag, 2002.
Munneke, S.A.J. *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*. Groningen, 2006.

Niessen, C.R. 'Het (individuele) vragenrecht van de leden van de Staten-Generaal.', in: J.B.J.M. ten Berge, P.J.J. van Buuren, H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg.* (Burkensbundel). Zwolle, 1995.
Niessen, C.R. *Vluchten kan niet meer.* Den Haag, 2001 (oratie Universiteit van Amsterdam).
Niessen, C.R. *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer, 2003.
Nijpels, E.H.T.M. 'Over monisme als strategie', in: J.N.J. van der Broek, K. Groenveld en J.A de Hoog, *Democratie scheiding der machten*. 's-Gravenhage, 1987 (eerder gepubliceerd in: *Liberaal Reveil*, XXV, 1984, nr. 4, blz. 4-7).

Osta, J. van. *De Europese monarchie in de negentiende eeuw. Het Britse en Duitse model*. Alphen aan de Rijn, 1982.
Osta, J. van. *Het theater van de staat.* Amsterdam, 1999.
Oud, P.J. *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans. 7e druk, Assen, 1979.
Oud, P.J. *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. 2e druk (2 delen), Zwolle, 1967.
Oud, P.J. *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland*. Assen, 1968 (6 delen).
Ouderaa, E.A.G. van der (red.) *Schurende Machten* (symposium d.d. 11 maart 1999). Ars Aequi Libri, Prinsengrachtreeks 1999/1.

Patijn, C.L. *Op de grens van recht en politiek.* 's-Gravenhage, 1961 (oratie Rijksuniversiteit Utrecht).
Peper, B. 'Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving', in: *Socialisme en Democratie*, 1999, blz. 388-401.
Pijpers, A. *De mythe van het democratisch tekort. Een discussiebijdrage over de Europese politiek*. Den Haag, 1999 (Clingendael publicaties).
Plug, P. en Bovens, M.A.P. 'Ambtelijke zelfstandigheid en politieke verantwoordelijkheid', in: *Openbaar bestuur* 1999, 6/7, blz. 7-12.
Polak, C.H.F. *De ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording* (praeadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Bestuurswetenschappen, 1979 nr. 1, blz. 1-20.
Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door A.M. Donner. 11e druk, Zwolle, 1983.
Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15e druk, Deventer, 2006.
Prakke, L. *Pluralisme en Staatsrecht.* Deventer, 1974 (oratie Universiteit van Amsterdam).
Prakke, L. en Craenen, G. *De positie van een demissionair kabinet in Nederland en België*. (preadviezen van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Zwolle, 1975, blz. 43-45.
Prakke, L. *Pluralisme van Staatsrecht.* Deventer, 2003 (afscheidsrede Universiteit van Amsterdam).
Prakke, L. en Kortmann, C.A.J. M. (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. 6e druk, Deventer, 2004.
Puchinger, G. *Ontmoetingen met Nederlandse politici*. Zutphen, 1981.

Raalte, E. van, *De minister-president*. 's-Gravenhage, 1917.
Raalte, E. van, *Staatshoofd en ministers.* Zwolle, 1971.

Rijswijk, J.P. van, *Repeterende breuken. De machtsstrijd tussen PVDA en CDA*. Amsterdam, 1992.
Rehwinkel, J.P. *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Zwolle, 1991.
Rehwinkel, J.P., Bovend'Eert, P.P.T. en Hoekstra R.J. *De positie van de minister-president*. Zwolle, 1994.
Rogier, L.J. 'Uit verdeeldheid tot eenheid', in: *Vaderlands verleden in veelvoud*. Den Haag, 1975.
Roobol, W.H. 'De avondschemer van de Europese monarchie', in: *Monarchie en Republiek*. Publicaties van de staatsrechtkring, Deventer, 2000.
Rosenthal, U. 'Verantwoordelijkheid en verantwoording: het probleem van anderen', in: A.C. Zijderveld (red.), *Feiten boven tafel. Verantwoording en verantwoordelijkheid binnen het openbaar bestuur*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 1994, blz. 15-22.
Rosenthal, U. *Politiek-ambtelijke verhoudingen: een doeltreffend arrangement*. Congres Macht of Gezag, 25 november 1998, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Rosenthal, U. 'De politiek-ambtelijke rechtsstaat. Over tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen', in: *Liberaal Reveil*, 1999, nr. 4, blz. 146-151.
Ru, H.J. de en Hofman, J.A. (red.), *Nieuw Europees Constitutioneel Recht.* (staatsrechtconferentie 1991), Nijmegen, 1992.

Schagen, J.A. van, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*. Zwolle, 1994.
Scheltema, M. *Zelfstandige bestuursorganen* (oratie RU Groningen, 1974).
Scheltema, M. 'Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?' *Nederlands Juristenblad*, 2000, nr. 38, blz. 1861-1867 (met reactie A.W. Heringa en naschrift op blz. 2129-2131.).
Scheltema, M. 'Ontwikkelingen sinds het verschijnen van Steekhoudend ministerschap', in: 'J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 1-8.
Schmid, J.J. von, *Het denken over staat en recht in de negentiende eeuw.* 2e herziene druk, Haarlem, 1948.
Scholten, G.H. 'De fictie van verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur', in: *Acta Politica*, jaargang V, 1969-1970, blz. 237-253.
Schrijver, N.J. *Begrensde soevereiniteit-350 jaar na de vrede van Munster.* Amsterdam, 1998 (oratie Vrije Universiteit Amsterdam).
Simons, D. 'Ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële verantwoording'. *Liberaal Reveil*, 1979, nr. 3, blz. 37-39.
Stevens, R.J.J., Giebels, L.J. en Maas, P.F. (red.), *De formatiedagboeken van Beel, 1945-1973*. Nijmegen, 1994.

Theeuwes, J.J.M. 'Het ongrijpbare publiek belang', in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met beleid. (*Liber amicorum M. Scheltema). Den Haag, 2004, blz. 163-173.
Thijn, E. van, *Retour Den Haag. Dagboek van een minister.* Amsterdam, 1994.
Thijn, E. van, *Politiek en bureaucratie. Baas boven baas*. Amsterdam, 1997 (oratie Universiteit van Amsterdam).
Thijn, E. van, Alink, F., Dijk, P. van, e.a., *De Sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Amsterdam, 1998.
Thorbecke, J.R., *Staatsinrigting en Staatsbestuur* (bewerkt door J.P. Duyverman). Arnhem, 1968.
Thorbecke, J.R. *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*. Deel V; 1845-1853. Uitgegeven door G.J. Hooykaas en F.J.P. Santegoets. Den Haag, 1995.
Thorbecke, J.R. *Historische schetsen.* 2e druk 's-Gravenhage, 1872.
[Thorbecke, J.R.] *Over het bestuur van het onderwijs in betrekking tot eene aanstaande wetgeving.* Zutphen, 1829. (Reprint 's-Gravenhage, 1979).
Tjeenk Willink, H.D. *Den Haag en de buitenwereld.* 's-Gravenhage, 1985 (berichten regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst).

Tombeur, H. 'Federalisme, federaties en de Europese Unie'. *Internationale Spectator*, september 2004 -LVIII- nr. 9.

Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963. Inleiding en annotaties E. van Raalte. 's-Gravenhage, 1964.

Tuurenhout, M.E. *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Leiden, 1992.

Veld, R.J. In 't, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*. 's-Gravenhage, 1997 (oratie Universiteit Utrecht).

Velzen, P.L.G. van, 'Thorbecke en de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland', in: *De ministeriële verantwoordelijkheid, la responsabilité ministérielle.* Antwerpen, 1991, blz. 193-244.

Velzen, P.L.G. van. *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk: 1813-1840*. Nijmegen, 2005.

Verburg, M.E. *De minister de baas. Minister van Justitie en openbaar ministerie.* Den Haag, 2004.

Verhey, L.F.M. *De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle.* Deventer, 2001 (oratie Universiteit Maastricht).

Verhey, L. 'Good Governance: Lessons from Constitutional Law', in: D.M. Curtin en R.A.Wessels (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on concepts, institutions and substance.* Antwerpen/Oxford/New York, 2004.

Verhey, L., Broeksteeeg, H. en Driessche, I. Van den (red.). *Political accountability in Europe; Which way forward?* Groningen, 2008.

Vis, J.J. *Kabinetsformatie 1973. De slag om het Catshuis*. Utrecht, 1973.

Vis, J.J. *De ontbinding van het parlement*. Nederlands parlementsrecht, monografie 4. Groningen, 1987.

Vis, J.J. 'Ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetsformatie', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle, 1994.

Visser, A. *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis 1949-1958*. Amsterdam, 1986.

Visser, R.K. 'De kabinetsformatie: een besloten proces in de volle openbaarheid.' *Openbaar Bestuur*, 1998, nr. 5, blz. 8-9.

Visser, R.K. 'Ministeriële verantwoordelijkheid na Maastricht'. *Nederlands Juristenblad* ,1994, nr. 37, 1271-1273.

Visser, R.K. 'Het geheim van de Trêveszaal', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003*. Den Haag, 2003.

Visser, R.K. 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren', in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan de Rijn, 2006.

Voermans, W.J.M. *Toedeling van bevoegdheid*. Den Haag, 2004 (oratie Rijksuniversiteit Leiden).

Voermans, W.J.M. 'Hoe verder met de Europese wetgever na het Nederlandse 'nee'?', in: H.M.Th.D. ten Napel en W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*, Deventer, 2005, blz. 21-37.

Voermans, W.J.M. 'Geen enkele 'echte' staatsrechtelijke regel geschonden'. *Staatscourant*, 17 januari 2007.

Vonhoff, H.J.L. *Bewegend verleden. Een biografische visie op prof.mr. P.J. Oud.* Alphen aan den Rijn, 1969.

Vonhoff, H.J.L. *Duiken of stenen vangen. Aspecten van bestuurlijke verantwoordelijkheid.* Den Haag, 2000 (afscheidscollege Erasmus Universiteit Rotterdam).

Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken. Samengesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 's-Gravenhage, 1987.

Vries, C.W. de, *Het grondwettig Koningschap onder Koning Willem III, 1849-1870*. 's-Gravenhage, 1946.

Waard, B.W.N. de, *Samenwerkende machten. Wetgeving en rechtspraak in dienst van het recht*. Zwolle, 1994 (oratie Katholieke Universiteit Brabant).
Warmelink, H.G. 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*. Zwolle, 1994.
Wiarda, G.J. *Drie typen van rechtsvinding*. Zwolle, 1972.
Weitzel, A.W.P. *Maar Majesteit! Koning Willem III en zijn tijd. De geheime dagboeken van minister A.W.P. Weitzel*. Bewerkt en ingeleid door P. van 't Veer. Amsterdam, 1980.
Wijkerslooth, J.L. de en Simonis, J. 'De vervolgbaarheid van ministers en staatssecretarissen'. *Nederlands Juristenblad*, 2004, blz. 672-678.
Wijnen, H.A. van. *De Pers en het Geheim van het Noordeinde*. Amersfoort, 1997 (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam).
Wijnen, H.A. van. *De macht van de Kroon.* Amsterdam, 2000.
Witteveen, W.J. *Evenwicht van machten*. Zwolle, 1991 (oratie Katholieke Universiteit Brabant).
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de Regering nr. 56. Den Haag, 2000.

Zwaan, J.W. de, *Het recht als fundament van de Europese Unie. Schets van belangrijke beginselen en recente vernieuwingen.* Rotterdam, Deventer, 1998 (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam).
Zwaan, J.W. de, 'De toekomst van de Europese Unie. Een aantal constitutionele kanttekeningen'. *Ars Aequi*, mei 2000, blz. 301-315.
Zijlstra, J. *Per slot van rekening*. Amsterdam, 1992.
Zijlstra, S.E. *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Rotterdam, 1997.
Zijlstra, S.E. en Wilkeshuis, K. 'Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak', in: 'J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*. Alphen aan den Rijn, 2006, blz. 9-21.

Rapporten, nota's en adviezen

Rapport *Bijzondere commissie vraagpunten* ('Commissie Deetman'). Kamerstukken II, 1990-1991, 21 427, nr. 3 (herdruk); 16 november 1990.
Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer ('Commissie Scheltema') 1 juni 1993.
Het bestel bijgesteld. Rapport van de tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing ('Commissie De Koning'). Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 36, 27 april 1993.
Nota '*Vertrouwen in verantwoordelijkheid*' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 21 september 1999.
Kamerstukken II 1999-2000 26 800 VII A (advies Raad van State, begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 september 1999).
Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie Biesheuvel). 's-Gravenhage, 1984, blz. 107. Kamerstukken II 1984-1985, 18 100 VII, nr. 42, 6 maart 1984.
In dienst van de democratie, Eindrapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, ('Commissie Wallage'). Den Haag, 2000.
Beschouwing over het koningschap. Kamerstukken II, 1999-2000, 27 409, nr. 1. (brief van de minister-president, 15 september 2000).
Advies van de Raad van State over de notitie inzake het Koningschap. Kamerstukken II, 2000-2001, 27 4000 III, A.
Koninklijk besluit van 13 december 1965, houdende de regeling van de berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis, Stb. 553-554, 21 december 1965, blz. 1571.

Beschikking van de minister-president van 21 december 1965 houdende instructie voor de Rijksvoorlichtingsdienst inzake berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis. Nederlandse Staatscourant, 21 december 1965.

Advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof. Mr. P.J. Oud met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis, d.d. 24 juli 1964. Kamerstukken II 1964-1965, 7800, III nr. 8.

Nader advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof. Mr. P.J. Oud van 3 november 1965 over de vraag of het begrip Koninklijk Huis niet duidelijk moet worden omschreven. Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 5.

Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985. 's-Gravenhage, 1986 (voorstudies en achtergronden/ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid V54, 1986).

Rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*', Algemene Rekenkamer, verslag 1994. Kamerstukken II. 1994-1995, 24 130 nr. 3.

Rapport *Verantwoord verzelfstandigen* ('Commissie Sint'). Den Haag, 1995.

Rapport *Zicht op Toezicht* (Werkgroep Visser), MDW werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen. Den Haag, 1997.

Rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (Commissie Holtslag). Den Haag, 1998.

Rapport *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht ('Commissie Borghouts'). Den Haag, 2001.

Rapport *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Den Haag, 2004 ('Commissie Kohnstamm').

'Reflecties over de positie van de Eerste Kamer'. Kamerstukken II 1999-2000, 26 976, nr. 1 (18 januari 2000).

Aanwijzingen extern optreden rijksambtenaren, 19 mei 1998, Stcr. 104.Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren. Kamerstukken 2006-2007, 29 283, nr. 46 (brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, 23 januari 2007).

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie. 's-Gravenhage, 22 december 1999, advies nummer 21.

Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw, september 2006.

De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag. Rapport van de Europese Beweging in Nederland, augustus 1991.

Europeesrechtelijk toezicht op Nederland en de doorwerking naar decentrale overheden, B. Hessel en S.E. Neven, Europa Instituut, Universiteit Utrecht, 2000.

Register van personen

Aantjes, W. 217
Aardenne, G.M.V. van 184, 194, 253
Agt, A.A.M. van 58, 114
Algra, H. 202
Andriessen, J.E. 135
Ankersmit, F.R. 228, 290
Apotheker, H.H. 135
Asscher, B.J. 222

Bagehot, W. 141
Balkenende, J.P. 35-36, 243
Barents, R. 267
Barroso, J.M.D. 271-272
Beatrix, Koningin 148-152, 157, 166, 250
Beckers-de Bruijn, M.B.C. 108
Beek, A.L. ter 108
Beel, L.J.M. 153
Beelaerts van Blokland, jhr. G. 42
Berg, W.A. van den 200
Bergh, S.J. van den 186
Bernhard, Prins 168-172
Biesheuvel, B.W. 169, 253
Bijlhout, R.R.Ph. 186-187
Bolkestein, F. 135
Bornewasser, J.A. 43, 45
Bos, W.J. 243
Bosch, E.B. van den 42
Bovens, M.A.P. 16, 226, 237, 297
Braks, G.J.M. 63-64, 132, 185
Broek, H. van den 75, 129-130, 206, 209
Broeksteeg, J.L.W. 16-17
Brokx, G.Ph. 7, 82, 130

Cals, J.M.L.Th. 241
Carlos Hugo de Bourbon de Parme, Prins 177
Carrington, L. 135-136
Claus, Prins 148
Cohen, M.J. 188
Colijn, H. 47, 51, 53, 66, 76
Constantijn, Prins 162
Craig, P. 302
Crince Le Roy, R. 211
Crum, B. 279

Deckers, L.N. 47
Deetman, W.J. 65, 185, 244, 252
Dijkstal, H.F. 188, 242
Dijsselbloem, J.R.V.A. 243
Dittrich, B.O. 61-62
Dölle, A.H.M. 296
Donker, L.A. 48
Donner, A.M. 122
Donner, J.P.H. 263
Dooyeweerd, H. Hzn. 52
Drees, W. 34, 48, 153-156, 164-166, 256

Eekelen, W.F. van 63, 66, 75, 83-84, 132, 194
Evenhuis, A.J. 186

Friso, Prins 177

Geer, D.J. de 53
Gerbrandy, P.S. 153
Gou, L. de 201-202
Graaf, Th.C. de 188
Grinten, W.C.L. van der 79

Haider, J. 157
Hall, baron van F.A. 51-52
Hart, P. 't 226
Heemskerk, J. 53
Heijne Makkreel, H. 64-65
Hillen, J.S.J. 103
Hisch Ballin, E.M.H. 64, 242, 267
Hoekstra, R.J. 7, 11, 93, 164
Hoeven, J. van der 15, 297

Hofmans, G. 48, 153
Holdijk, G. 65
Hoop Scheffer, J.G. de 187, 279

Irene, Prinses 48, 154-155, 161, 164, 177, 223

Jackson, J.L. 152
Jong, L. de 47, 218
Jorritsma, A. 194
Juliana, Koningin 48, 150-151, 153-155, 172, 252
Jurgens, E.C.M. 235, 253, 278

Kaland, A.J. 70, 74-75
Kant, A.C. 103-104
Karnebeek, jhr. H.A. van 75
Keuchenius, L.W.Ch. 46
Kohnstamm, J. 130, 234
Kok, W. 35, 65, 72-73, 78, 103, 117, 119-120, 122-123, 135, 142, 144, 146, 152, 157-158, 172-174, 187-188, 207, 229, 249-250, 262
Kolfschoten, H.A.M.T. 252
Koning, J. de 241, 252, 254
Korthals, A.H. 61-62, 103, 262
Kortmann, C.A.J.M. 296
Kossmann, E.H. 246
Krabbe, H. 224-225
Kranenburg, F.J. 75, 185, 201-203
Kuyper, A. 53
Kwaadsteniet, W. de 255

Lages, W.P.F. 48
Lee, P.P. van der 221
Lek, B. van der 158-159
Linden, P.R.H.M. van der 75, 82, 192, 206
Linschoten, R.L.O. 76-77
Lubbers, R.F.M. 34, 64-66, 69-71, 73-75, 79, 82, 108-109, 118-119, 129-130, 148-150, 192-193, 201, 204-206, 216, 241, 267
Luns, J.M.A.H. 223

Mabel, Prinses 177
Magriet, Prinses 166
Marchant, H.P. 186
Margarita, Prinses 175-176, 262
Marijnen, V.G.M. 154, 177
Mateman, W.A. 253
Máxima, Prinses 103
Meester, Th.H. de 72
Middelkoop, E. van 104, 123
Mierlo, H.A.F.M.O. van 64, 84
Mijer, P. 45

Netelenbos, T. 194
Niessen, C.R. 97
Nijpels, E.H.T.M. 29

Oort, C.J. 73
Oud, P.J. 82, 153, 155-156, 164-166, 186, 200-203, 205, 261

Pascal, B. 303
Patijn, C.L. 12
Peper, A. 186
Plug, P. 237
Polak, C.H.F. 102
Prins van Oranje *zie* Willem Alexander, Prins
Prodi, R. 272
Pronk, J.P. 119-120

Randwijck, jhr. R.J.C. van 61-62, 76, 224
Rehwinkel, J.P. 104
Riel, H. van 202
Ritzen, J.M.M. 83
Rosenmöller, P. 104, 157, 188
Rosenthal, U. 226
Roy van Zuydewijn, E.K.W. de 175, 262
Ruding, H.O.Ch.R. 188
Ruys de Beerenbrouck, Ch.J.M. 53-54, 77

Santer, J. 271
Sassen, E.M.J.A. 82
Scheltema, M. 91-92, 219, 228, 234
Scheltema-de Nie, O. 104
Schmelzer, W.K.N. 241
Scholten, W. 187
Schouten, J. 78
Schrijver, N.J. 267
Schutte, G.J. 205, 254
Schuurman, E. 68, 70-71, 80
Schwietert, Ch. 186
Simons, D. 67, 213
Smallenbroek, J. 186
Sorgdrager, W. 61-62, 76
Staal, H.P. 72
Staf, C. 202-203, 209
Stemerdink, A. 58
Stikker, D.U. 82, 150

Thatcher, M.H. 136

Thijn, E. van 242
Thorbecke, J.R. 30, 43, 45, 50-51, 246
Tjarda van Starkenborgh Stachouwer, jhr. A.W.L. 153
Tjeenk Willink, H.D. 73, 248-249
Tomkins, A. 302

Uyl, J.M. den 58, 159, 170-171, 216

Veerman, C.P. 132-133
Veld, E. ter 82
Veld, R.J. in't 83, 186
Veldhuis, A.J. te 103-104
Verdonk, M.C.F. 243
Vis, J.J. 74, 253
Voermans, W.J.M. 274, 280
Voorhoeve, J.J.C. 84
Vries, B. de 82, 253
Vries, C.W. de 134
Vries, K.G. de 253, 262
Vrolik, A. 50

Wallage, J. 61-62
Walsem, J. van 104
Weegen, M. van 129
Weisglas, F.W. 130
Weitzel, A.W.Ph. 53
Wiegel, H. 72, 176, 208
Wijers, G.J. 183
Wilhelmina, Koningin 47-48
Willem I, Koning 41-42, 52
Willem II, Koning 43-44
Willem III, Koning 45-46
Willem-Alexander, Prins 103, 144, 162, 172-174
Wisse Smit, M.M. *zie* Mabel, Prinses
Wöltgens, M.A.M. 64, 82-83

Zijlstra, J. 78
Zijlstra, S.E. 236
Zorreguieta, J.H. 103, 174
Zorreguieta, M. *zie* Maxima, Prinses
Zwaan, J.W. de 267-268

Trefwoordenregister

aansprakelijkheid 16, 297-298
  – civielrechtelijke 263
  – strafrechtelijke 260-261
Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren 229-230
aanwijzingsbevoegdheid 97, 123-124, 198-199, 221
abdicatie 142
agentschappen 219-220
algemeen belang 25-26, 33
algemeen regeringsbeleid 26, 55, 113-125, 143, 148, 207-209
Algemeen Rijksambtenarenreglement 224, 230
Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) 73
Algemene Rekenkamer 16, 22, 97
Algemene wet bestuursrecht 224, 235
ambtenaar 16, 211-231, 286
Ambtenarenwet 230
ambtsmisdrijven 217, 259-263
ambtsovertredingen 259-263
Aprilbeweging 45

belang van de staat 31, 105-108, 111, 184
Bijlmervliegramp 105, 123, 185, 194, 298
Blanketwet 41
bouwnijverheid 102
bouwsubsidies 82, 204-205
buitenstaatprocedure 256

Carrington-doctrine 130, 135-136
civielrechtelijke aansprakelijkheid 263
codecisie 268, 270, 273-274, 277, 281-282
commune delicten 263
Comptabiliteitswet 16
continuïteit van bestuur 65, 97, 158-159, 191-195, 246
contraseign 32, 43-44, 200, 255, 260
controlerende macht 21, 33, 102, 277-278
controversieelverklaring 241-242
Conventie voor de toekomst van Europa 275
Costa-enel-arrest 266

demissionair kabinet 21-22, 239-244, 256
democratiebeginsel 236
dualisme 30-31, 34-37, 289

eenheid van beleid 26, 52-55, 114-115, 117-125, 142, 199
eenheid van de Kroon 144, 154
erfopvolger 162-163, 168, 176-178
Europese Commissie 268, 270-274, 279, 281
Europese Raad 123, 269, 272
Europese Unie 265-282

F-16 squadron 129-130
Falklandoorlog 135-136
Fokker 183
formatie *zie* kabinetsformatie
forum privilegiatum 262-263

Golfcrisis 129
gratie 47-48, 147
Gratiewet 147
Grondwet *passim*
  – artikel 68 14, 31, 44, 95, 100, 105-107, 181, 278

Helmenaffaire 75, 185, 201-203, 205
Huis van de Koning 48, 152-158
huurwaardeforfait 74-75

IB-groep 233
informatieplicht 95, 100-109, 181-185, 236-237, 287-288

inlichtingenplicht 31, 44, 98-109
instemmingsrecht 273, 277, 279
interim-kabinet 240
Internationaal Olympisch Comité (IOC) 144, 172-174
interpellatiedebat 70-71
Interregionaal Recherche Team *zie* IRT-affaire
investituur 57
IRT-affaire 242

kabinetscrisis 72-73, 240, 243-244
kabinetsformatie 47, 245-257, 296-297
Kadaster 233-234
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 233-235, 238
Kamerontbinding 15, 31, 44, 46, 51, 69
kerstrede 151
Kiesraad 233
Koning, positie van de 39-49, 139-160, 245-251, 286, 293
Koninklijk Huis 48-49, 153-157, 161-179, 286, 293
zie ook Koning, positie van de
kroonprins 172-174
kruisvluchtwapens 58, 152
kwaliteitskamer 228

Lockheed-zaak 158-159, 169-172
Luxemburgse kwestie 46

machtswoord 73-75
minderheidskabinet 249
minister zonder portefeuille 110-111
minister-president 26-27, 54, 116-117, 121-125, 255
ministerraad 26-27, 51-55, 113-125, 135, 199, 207-208, 256
monisme 29, 36, 251
motie van afkeuring 61-63, 271-272
motie van vertrouwen 66, 76
motie van wantrouwen 60-63, 132, 189, 241
muntrecht 147

Nationale Ombudsman 97, 233
NAVO-dubbelbesluit 58
Negenmannen 44
O en I-diensten *zie* Opsporings- en Inlichtingendiensten
onaanvaardbaar 68-69, 76, 125, 184, 256
onschendbaarheid 41-42, 44-45, 139-144, 146, 158-159, 163, 166-167, 214, 222, 246-247
ontslag 46, 76, 135, 239, 241, 296
openbaar belang 25, 47-48, 145, 152-157, 163-168, 293
openbaar ministerie 102, 220-222, 260-263
Opsporings- en Inlichtingendiensten (O en I-diensten) 108

pardonregeling asielzoekers 243
parlementair onderzoek 193
parlementaire enquête 102, 193
zie ook Bijlmervliegramp, bouwnijverheid, bouwsubsidies, paspoortaffaire, RSV-zaak
partijprogramma 77
paspoortaffaire 75, 82-84, 105, 185, 192-193, 195, 206, 223
persoonlijk feit 60, 134-135, 185-189
politiek primaat 65, 67, 80, 247
prerogatief 46, 147
publiek belang 24-25

Raad van Ministers 266, 268-278, 282
Raad van State 52, 71, 87, 94-95, 144-145, 157-158, 165, 213, 246, 250, 281
rechtsbronnen 14-15
rechtsplicht 20, 189, 244, 290
referendum 72, 80
regeerakkoord 32, 34-35, 54, 70, 77-81, 110
regeringsprogramma 53-54
regeringsverklaring 34-36, 47, 59, 65-68, 128, 251, 254-257
reglement van orde voor de ministerraad (RvO) 26-27, 43, 52-53, 55, 115-117, 121, 123, 135
reglement van orde van de Tweede Kamer 60, 254
restverantwoordelijkheid 97-98, 237-238, 256
Rijksvoorlichtingsdienst 48, 155, 177
rompkabinet 240
RSV-zaak 66, 184, 194

Soestdijk-kwestie 48, 153-154
soevereiniteit 147, 266-267
Srebrenica, val van 119-120
staatsbezoek 48, 121, 150
Staatsbosbeheer 234
staatshoofd 140, 158-159, 173
staatsrecht 13-15, 26-27

– ongeschreven 13-15, 30-32, 101, 156, 271-272, 296-297
staatssecretaris 26, 110-111, 197-209
strafrechtelijke aansprakelijkheid 260-261
strafrechtelijke verantwoordelijkheid 42-44, 259-264
studiefinanciering 185
toestemmingswet 162-163, 176-178

Troonrede 149-150, 245
Twentestad 80

uitvoerende macht 19, 21-22, 236

verantwoordingsplicht 19, 50, 99-100, 221-222, 298
Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) 269, 278
Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG) 271-274, 278
Verdrag van Amsterdam 268, 275, 277
Verdrag van Lissabon 271, 274-275, 282
Verdrag van Maastricht 268
Verdrag van Nice 275
verenigde vergadering 149
verkiezingsuitslag 246-248, 256-257, 296
Verklaring van Laken 275
verwaarlozingregeling 237
vierde macht 211
visquoteringsregelingen 64, 185, 216
Vreemdelingenwet 64, 243
vrijheid van meningsuiting 143, 147-152, 159, 167, 229-230
vuurwerkramp in Enschede 298

Walrusaffaire 66
Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis 49
Wet houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris 198, 203-204
Wet lidmaatschap koninklijk huis 49, 162-164, 167, 179
Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid 259, 261
Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) 221, 261-262
Wet openbaarheid van bestuur (WOB) 108, 144, 216
Wetboek van Strafrecht (Sr) 230, 260
Wetboek van Strafvordering (Sv) 221, 259, 261
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 17, 219, 228, 234
wetgevende macht 21-22, 98, 236

zakenkabinet 81
zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) 92-93, 97, 233-238, 296, 301

Curriculum Vitae

Robert Klaas Visser werd op 11 november 1954 geboren te Franeker. Na het behalen van zijn gymnasiumdiploma, studeerde hij gelijktijdig rechtsgeleerdheid en geschiedenis aan de Rijksuniversiteit te Groningen. In 1980 respectievelijk 1981 behaalde hij het doctoraalexamen. In 1981 volgde hij met goed gevolg de opleiding buitenlandse dienst, het zogenaamde klasje. Als diplomaat was hij van 1982 tot 1983 werkzaam op HM ambassade te Madrid. Van 1983 tot 1986 was hij gedetacheerd bij het ministerie van Algemene Zaken als adjunct-secretaris van de ministerraad. Daarna was hij van 1986 tot 2003 werkzaam als raadadviseur bij het kabinet van de minister-president. In deze hoedanigheid was hij juridisch en constitutioneel adviseur, alsmede adviseur op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. In diezelfde periode stond hij verschillende kabinets(in)formateurs bij. Sinds 1997 was hij tevens plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken. In 2003 maakte hij de overstap naar het ministerie van Justitie waar hij als directeur-generaal belast is met wetgeving, internationale aangelegenheden en vreemdelingenzaken.