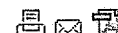


Sommige pagina's worden helaas niet goed afgedrukt. Indien u in het printvoorbeeld ziet dat tekst van het scherm 'afvalt', kies dan voor Download pdf. U kunt dan na het downloaden het document, of delen daarvan, afdrukken. Onze excuses voor het ongemak.

<< Vorige | Volgende >>



Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2006-2007

30 800 III

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2007

5. VERSTERKING VAN HET AMBT VAN MINISTER-PRESIDENT

5.1 Inleiding en afbakening

Het Hoofdlijnenakkoord van het 2e kabinet Balkenende bevat de opdracht om te komen tot «een grondig en gericht onderzoek ... naar de verschillende modaliteiten van de versterking van het ambt van minister-president, diens bevoegdheden en diens democratische legitimatie, waaronder de argumenten voor en tegen diens rechtstreekse verkiezing.»

Ter uitvoering van deze passage is een achttal onderzoeken resp. essays verschenen.¹ Dit tegen de achtergrond van eerdere rapporten ten aanzien van de positie van de minister-president wiens analyses nog steeds relevant blijven voor dit onderwerp.² De eindrapportage Departementale takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken, als onderdeel van het Programma Andere Overheid, is eveneens mede gebaseerd op de ontwikkelingen in de positie van het ambt van minister-president. Tot slot is in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen «Nederland in Europa – Europa in Nederland» van 23 mei 2006³ aandacht besteed aan een versterkt instrumentarium ten behoeve van de minister-president dat hem in staat stelt een meer regisserende en agenderende rol te spelen.

Deze actuele en eerdere onderzoeken bevestigen – zie ook paragraaf 5.2.4 – dat de positie van het ambt van Nederlands minister-president wezenlijk wordt bepaald door het vigerende kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en – daardoor – zogeheten coalitiekabinetten.

In de brief «Democratische Vernieuwingsagenda» van 8 juli 2005 heeft de vorige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer Pechtold, de Tweede Kamer geïnformeerd⁴ over het voornemen van het kabinet geen voorstellen te doen over aanpassing ten principale van het huidige kiesstelsel. Er is een zogenoemd Burgerforum ingesteld die het kabinet zal adviseren over het kiesstelsel.

In dezelfde brief is de instelling van een zogenoemde Nationale Conventie aangekondigd. De Nationale Conventie heeft als taak op basis van een grondige analyse het Nederlands constitutioneel bestel in zijn (onderlinge) samenhang te bezien.

In dit kader is het ambt van minister-president, zo is inmiddels gebleken uit openbare vergaderingen en openbare conceptstukken, èèn van de (vele) onderwerpen die ook genoemd zullen worden in deze samenhangende analyse.

De Nationale Conventie en het Burgerforum verwachten hun respectievelijke adviezen in oktober 2006 aan het kabinet te kunnen aanbieden.

Het behoeft geen betoog dat in ieder geval de eerstvolgende verkiezingen van de Tweede Kamer, op 22 november 2006, op basis van het vigerende kiesstelsel zullen worden gehouden. Tevens zullen de adviezen van Nationale Conventie en Burgerforum niet door dit kabinet nog van een standpunt worden voorzien doch materieel geadresseerd zijn aan de politieke partijen, de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling en de (in) formateur resp. het volgende kabinet.

Het kabinet heeft zich vervolgens beraden of en hoe het voornoemde onderzoek naar het ambt van minister-president af te ronden. Mede gelet op de conclusies die tijdens het debat met de Tweede Kamer over de ontwerp-begroting 2006 van het ministerie van Algemene Zaken zijn getrokken, neerkomend op het ontbreken

van draagvlak voor een principiële andere positie van het ambt als gevolg van respectievelijk in de vorm van een directe verkiezing¹, is voor een pragmatische en ingeperkte aanpak gekozen, resulterend in voorliggende beknopte beschouwing als onderdeel van de ontwerp-begroting 2007 van het ministerie van Algemene Zaken. Het kabinet heeft overwogen dat het wel wenselijk is deze ingeperkte beschouwing op te stellen. Het is toegezegd aan de Tweede Kamer. Bovendien heeft het kabinet u de eerder uitgebrachte onderzoeken zonder enig standpunt of duiding van het kabinet toegezonden en hebben de Kamers de opvatting van het kabinet gekregen over de rol van de minister-president in het Nederlands Europebeleid. Een afrondende beschouwing, hoe ingeperkt ook, is dan wel zo ordelijk.

Het pragmatische van de thans gekozen aanpak is er in gelegen om in deze beschouwing de eerder aan uw Kamer gezonden onderzoeken en essays, alsmede de Departementale Takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken, het kabinetstandpunt «Nederland in Europa, Europa in Nederland» en de bekende analyses uit vroegere jaren, niet «over te doen», doch daaraan kort samenvattend te refereren.

De inperking van onderhavige beschouwing is tweërlei van aard.

Ten eerste bevat onderhavige beschouwing geen brede, samenhangende constitutionele analyse. Dat zal, naar verwachting, door de Nationale Conventie geschieden. Aansluitend bij de eerder genoemde conclusies die min of meer zijn getrokken bij de behandeling van de ontwerp-begroting 2006 van het ministerie van Algemene Zaken, gaat deze beschouwing uit van de huidige positie van het ambt van minister-president. Ten tweede realiseert het kabinet zich dat de (een) minister-president verschillende rollen moet vervullen.² De minister-president is voorzitter van de ministerraad, (vak-) minister van Algemene Zaken, eerst verantwoordelijke voor de onschendbare Koning, lid van de Europese Raad, doorgaans lijsttrekker van een politieke partij, en eerst aanspreekbare van de grootste coalitiepartij in het kabinet, soms (tijdelijk) belast met speciale onderwerpen, in toenemende mate door de Tweede Kamer maar ook door maatschappelijke en bestuurlijke organisaties gezien als eerst aanspreekbare voor tal van onderwerpen, voorzitter van min of meer geïnstitutionaliseerde overleggen, etcetera.

In het vervolg van deze beschouwing staat de rol van voorzitter van de ministerraad centraal; op de overige rollen wordt niet ingegaan. Die keuze is gemaakt omdat «de zorg voor het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid» de centrale opgave is voor een minister-president. Debat over versterking van dat ambt ware immers niet te gaan over het vergroten van de positie van de functionaris maar moet ten dienste staan van het bevorderen van kwaliteit van het regeringsbeleid. Het bevorderen van samenhang en eenheid dient daartoe.

In paragraaf 5.2 wordt een kort historisch overzicht gegeven van het debat over het ambt van minister-president, en worden de belangrijkste bevindingen uit de eerder gedane onderzoeken en essays beknopt weergegeven. Paragraaf 5.3 staat stil bij de vigerende kerntaak van de minister-president, te weten de zorg voor het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid. Paragraaf 5.4 sluit af met een korte beschouwing. Centraal daarin staat de vraag welke (incrementele) verbeteringen binnen het huidige stelsel en op basis van de huidige positie van het ambt van minister-president bij kunnen dragen aan het bevorderen van samenhang en eenheid van het regeringsbeleid.

5.2 Debat over het ambt van de minister-president: historischoverzicht

5.2.1 Formele ontkenning van het ambt

Het bestaan van het ambt van de minister-president is – althans in formele zin – in ons land lange tijd ontkend.¹ Volgens sommigen houdt dit verband met de Nederlandse politieke cultuur en de daarmee samenhangende aarzeling om één persoon in het middelpunt te plaatsen.² De nadruk lag op de individuele verantwoordelijkheid van de ministers jegens het parlement en op een collegiale besluitvorming binnen de Ministerraad, zonder een dominante positie voor de voorzitter.

De formele ontkenning van het ambt van de minister-president heeft geduurd tot halverwege de vorige eeuw: afgezien van de regeringsperiode van Abraham Kuyper (1901–1905), kende de Ministerraad volgens zijn Reglement van Orde tot 1922 slechts een tijdelijk en technisch voorzitter. Tot die tijd moest de voorzitter van de Raad formeel om de zoveel tijd worden herkozen. Buiten kijf stond echter al heel vroeg dat deze formele regel niet spoorde met de werkelijkheid. Al vanaf het midden van de negentiende eeuw werd (vrijwel) steeds de formateur die minister werd gekozen tot «tijdelijk voorzitter».³ Nooit stond echt ter discussie wie aan het hoofd van het kabinet stond. Van de «tijdelijk voorzitter» werd ook al vroeg meer verwacht dan van de andere ministers. Zo kreeg de toenmalige minister-president in 1917 het verwijt van de Tweede Kamer een openlijk uitgevochten conflict tussen twee ministers niet te hebben voorkomen, terwijl dat van hem wel werd verwacht.⁴ Met andere woorden: de minister-president werd toen al – en overigens ook al voordien – geacht toe te zien op de afstemming van het regeringsbeleid. De formele erkenning van het ambt van de minister-president liet overigens nog tot 1945 op zich wachten: toen pas kreeg het ambt onder die benaming een plaats in het Reglement van Orde voor de Ministerraad. Vermelding van de minister-president (en de ministerraad) in de Grondwet volgde pas bij de algehele Grondwetsherziening van 1983.

5.2.2 Debat over de bevoegdheden van de minister-president

Tijdens de Grondwetsherziening van 1983 stond het debat over de minister-president in de sleutel van zijn bijzondere positie en de daarbij behorende taken. De regering bezag de minister-president «als de eerst verantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en voor de afstemming van dat beleid».⁵

De Tweede Kamer deelde die opvatting.

Deze beide verantwoordelijkheden kwamen opnieuw aan de orde in de rapporten van de commissie-De Koning en de commissie-Scheltema, begin jaren negentig. Beide commissies gingen in op de vraag of een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president wenselijk was. De commissie-Scheltema zag zowel voor- als nadelen van een dergelijke bevoegdheid. Een voordeel zag zij vooral in ruimere mogelijkheden ten behoeve van de afstemming van het regeringsbeleid. Als nadeel signaleerde de commissie-Scheltema dat de eenzijdige aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president zich «slecht» verdraagt met het bestaan van coalitiekabinetten: vanwege de risico's voor het voortbestaan van de coalitie zou de minister-president niet veel van die bevoegdheid gebruik kunnen maken. Wel voegde de commissie daar met verwijzing naar de situatie in Duitsland aan toe dat van het loutere bestaan van een aanwijzingsbevoegdheid wel al een zekere preventieve werking zou uitgaan, ook jegens de coalitiepartner.¹ Op haar beurt oordeelde de commissie-De Koning een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president «moeilijk verenigbaar» met het in ons land geldende stelsel van collegiale besluitvorming binnen de ministerraad en individuele verantwoordelijkheid van ministers. Een minderheid binnen de commissie deelde die opvatting in het geheel niet en zag in de aanwijzingsbevoegdheid juist een goede mogelijkheid patstellingen en «slepende controverses» te doorbreken.²

Hoe dan ook: van een aanwijzingsbevoegdheid is het niet gekomen. Gevolg van het rapport van de commissie-De Koning was wél een wijziging van het Reglement van Orde voor de Ministerraad waarmee de minister-president de bevoegdheid kreeg «een aangelegenheid» zelf bij de ministerraad in te dienen als de verantwoordelijke vakminister zelf daarvoor niet zorg draagt. Deze bevoegdheid stelt de minister-president in staat zelf de hoofdlijnen van bepaalde beleidsonderdelen aan de orde te stellen.³ Ook werd in artikel 16 van het Reglement van Orde uitdrukkelijk opgenomen de bepaling: «De minister-president ziet toe op de totstandkoming van een samenhangend regeringsbeleid.» Ten slotte kreeg de minister-president de bevoegdheid aan de ministerraad een voordracht voor te leggen voor benoeming en ontslag van bewindspersonen.

Bijzondere aandacht besteedde de commissie-De Koning aan de invloed van «Europa» op de rol van de minister-president. De commissie stelde vast dat het Europese beleid «langzamerhand» alle binnenlandse beleidssectoren raakt, waarbij veelal niet sprake is van een «exclusief buitenlands-politieke invalshoek». Dit type discussies heeft zich nadien van tijd tot tijd herhaald. Het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen is daar het meest recente resultaat van, zoals in paragraaf 5.3.3 verder zal worden weergegeven.

5.2.3 Debat over de wijze van aanstelling van de minister-president

Het debat over de bevoegdheden van de minister-president vormt een bevestiging van het feit dat de positie van de minister-president sinds de tweede helft van de twintigste eeuw steeds belangrijker is geworden. Die ontwikkeling vormde vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw aanleiding voor debat over de vraag of een zo belangrijk ambt zou moeten beschikken over een eigen democratische legitimatie. De aanzet daarvoor wordt wel gezien in een opstel van J.F. Glastra van Loon uit 1964.⁴ Helemaal nieuw was het onderwerp overigens ook niet: al voor de Tweede Wereldoorlog was debat gevoerd over de wijze waarop de minister-president zou moeten worden aangewezen, waarbij de nadruk toen lag op versterking van het uitvoerende gezag die van een rechtstreekse verkiezing van formateur of minister-president het gevolg zou zijn.⁵ Na de aanzet van Glastra van Loon zijn vele opties bestudeerd en voorstellen ontwikkeld, variërend van rechtstreekse verkiezing van de minister-president tot aanwijzing van de formateur door de nieuw gekozen Tweede Kamer.

Als bekend is het tot verkiezing van minister-president of formateur in ons land nooit gekomen. Zowel de Staatscommissie-Cals/Donner (1969) als de Staatscommissie-Biesheuvel (1984) en de commissie-De Koning (1993) kwamen tot een afwijzing van de gekozen minister-president. Grotere invloed van de kiezer op de keuze van de persoon van de minister-president vonden de commissies op zichzelf wenselijk. Volgens alle drie commissies zou een rechtstreekse verkiezing van de minister-president niet met het geldende parlementair stelsel te verenigen zijn, omdat in dat geval zowel de minister-president als het parlement beschikken over een eigen kiezersmandaat. De minister-president (en met hem de regering) ontleent zijn mandaat dan niet meer aan het parlement maar rechtstreeks aan de kiezer. De commissie-De Koning kwam overigens tot de conclusie dat de vertrouwensregel «niet in alle gevallen» behoeft te verdwijnen. Zij meende evenwel dat

«het feit dat diens benoeming is te danken aan het vertrouwen van de kiezers, niet toe[laat] dat hij in dezelfde mate het vertrouwen van het parlement nodig heeft als thans. In die zin is een teloorgaan van de vertrouwensregel zoals wij deze thans kennen, in elk geval onvermijdelijk.»¹

Voor een meerderheid van de commissie-De Koning was dit reden zich tegen de gekozen minister-president te keren. Een minderheid kwam tot een uitgewerkt voorstel waarbij de (essentie van de) vertrouwensregel werd gecombineerd met de gekozen minister-president.²

Over een verkiezing van de formateur liepen de meningen meer uiteen. De Staatscommissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning wezen de gekozen formateur af: de gekozen formateur zou «materieel» worden beschouwd als de beoogd minister-president, zodat dezelfde bezwaren aan de orde waren als bij de gekozen minister-president.³ Een nipte meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner was echter voorstander van directe verkiezing van de formateur, in die gevallen waarin hij een absolute meerderheid van de stemmen zou

halen.⁴ Het voorstel is evenals latere voorstellen met dezelfde strekking niet gerealiseerd.⁵

Behalve een rechtstreekse verkiezing van minister-president of formateur zijn nog andere pogingen ondernomen om te komen tot grotere kiezersinvloed van de kiezer en grotere transparantie bij de aanwijzing van een nieuwe minister-president. Zo heeft de Tweede Kamer in 1971 na de verkiezingen – zonder succes – getracht te komen tot een voordracht voor een formateur aan de Koning, een en ander op basis van een daartoe strekkende motie-Kolfschoten. Ruim tien jaar later stelde de Staatscommissie-Biesheuvel voor de Tweede Kamer wettelijk te *verplichten* een formateur bij de Koning voor te dragen – de motie-Kolfschoten dus, maar ontdaan van haar vrijblijvendheid. De commissie vond een dergelijke betrokkenheid van de (gehele) Kamer bij de start van het formatieproces wenselijk «uit een oogpunt van een goed functioneren van onze parlementaire democratie». ⁶ Weer tien jaar later kwam de commissie-De Koning tot hetzelfde voorstel. ⁷ Beide voorstellen sneuvelden. Discussies die zich van tijd tot tijd nadien voordeden, kozen vervolgens meestal een invalshoek meer aansluitend bij de huidige praktijk. ⁸ ⁹

5.2.4 Bevindingen onderzoeken en essays

In opdracht van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing zijn – zoals in paragraaf 5.1 toegelicht – vanaf begin 2004 diverse onderzoeken uitgevoerd. Die onderzoeken bestrijken een breed terrein: van een onderzoek naar de positie van de minister-president in andere landen tot een historisch onderzoek naar het optreden van de minister-president in crisissituaties. Hier volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen van die onderzoeken. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing heeft de diverse rapporten reeds in een eerder stadium aan de Tweede Kamer aangeboden.

Internationaal vergelijkend onderzoek

Onderzoekers van de Universiteit Maastricht hebben onderzoek gedaan naar de positie van de minister-president in zes andere Europese landen en Israël (J.L.W. Broeksteeg e.a., *De minister-president in vergelijkend perspectief*, Den Haag 2004. Zie ook het verslag van een symposium over dit onderzoek in J.L.W. Broeksteeg/L.F.M. Verhey (red.), *Een versterking van de minister-president?*, Deventer 2005). In alle onderzochte landen is de minister-president – net als in Nederland – niet tevens staatshoofd. Bovendien kennen alle onderzochte landen een praktijk van coalitiekabinetten. Niettemin bestaan grote verschillen tussen landen, zo blijkt uit het onderzoek.

Voor wat betreft de bevoegdheden van de minister-president is onder meer de situatie in Duitsland van bijzonder belang. De Duitse bondskanselier heeft een relatief sterke positie: benoeming en ontslag van andere ministers geschiedt materieel door de bondskanselier (evenzo in Denemarken en Ierland), de vertrouwensregel werkt slechts jegens hem en niet jegens individuele ministers en hij kan slechts worden weggezonden na een zogenaamde constructieve motie van wantrouwen; dat wil zeggen: slechts indien de Bondsdag in meerderheid een opvolger kan aanwijzen (evenzo in België). Een opvallende bevoegdheid van de Duitse bondskanselier is ten slotte zijn «Richtlinienkompetenz», waarmee hij individuele ministers bindende aanwijzingen kan geven. De uitoefening van die bevoegdheid wordt in de praktijk beperkt door onder meer bestaande coalitieverhoudingen. Dat maakt – zo stellen de onderzoekers vast – de bevoegdheid echter nog niet zonder betekenis, al was het maar omdat het bestaan ervan de bondskanselier ten minste een zekere onderhandelingspositie verschaft. Ook in Slovenië *ende facto* in Israël heeft de minister-president overigens aan aanwijzingsbevoegdheid. Wat betreft de benoeming van de minister-president is vooral Israël relevant. Dat land heeft – als enige ter wereld – in de periode van 1996 tot 2003 ervaring opgedaan met een systeem van een rechtstreeks gekozen minister-president. Die ervaring is niet positief geweest. Bij de verkiezingen bleek zich een fenomeen voor te doen dat wel wordt aangeduid als «ballot-splitting»: kiezers brachten hun stem voor de minister-president uit op één van de kansrijke geachte kandidaten, maar hun stem voor het parlement gaven zij aan een partij van hun voorkeur die niet zelden geen band had met de kandidaat-minister-president. Het gevolg was dat het aantal partijen in het parlement aanzienlijk toenam en de traditioneel grotere partijen veel zetels verloren. Aldus versnipperde de «natuurlijke achterban» van de gekozen minister-president, zodat de regering aan stabiliteit verloor. De ervaringen in Israël hebben onderzoekers gebracht tot afwijzing van het idee van een rechtstreekse verkiezing van de minister-president in Nederland, althans zonder aanvullende maatregelen die de negatieve effecten kunnen matigen. Voorstellen voor dergelijke maatregelen werden in Israël destijds door de Knesseth afgewezen ¹.

Rechtstreeks gekozen burgemeester en evenredige vertegenwoordiging in Duitsland

De negatieve teneur op grond van de Israëliëse ervaringen met de rechtstreeks gekozen minister-president wordt enigszins gerelativeerd door de uitkomsten van een aanvullend onderzoek naar het functioneren van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met een rechtstreeks gekozen burgemeester in enkele grote steden in Duitsland (J.L.W. Broeksteeg, *De werking van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en rechtstreeks gekozen ambtsdragers in Duitsland*, Maastricht 2005). In deze context is van belang dat van met Israël vergelijkbare problemen na de invoering van de gekozen burgemeester in die steden niet is gebleken, hoewel (net als in Israël) in de onderzochte steden «ballot-splitting» voorkwam en (net als in Israël) het aantal politieke partijen in de gemeenteraad is toegenomen. De vergelijking met de Nederlandse situatie op nationaal niveau heeft echter beperkte waarde, aangezien de lokale politiek in Duitsland in de regel minder gepolitiseerd is en tussen burgemeester en gemeenteraad geen directe vertrouwensrelatie bestaat.

Essays: drie invalshoeken

Drie essayisten hebben zich vanuit verschillende invalshoeken gebogen over verschillende aspecten van de positie van de minister-president (Bovend'Eert/Eppink/Hoekstra, *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen 2005).

Onder de titel «Regeringsleider zonder bevoegdheden?» laat staatsrechtgeleerde Bovend'Eert zich kritisch uit over de verschillende voorstellen die in het verleden de revue zijn gepasseerd. Met name meent hij dat in het huidige Nederlandse stelsel niets mis is met de democratische legitimatie van de minister-president, nu deze voor zijn functioneren volledig afhankelijk is van de (rechtstreeks gekozen) Tweede Kamer. Voorts bespreekt hij de mogelijkheden de positie van de minister-president te versterken zonder een rechtstreekse verkiezing. Die versterking zou tot uiting kunnen komen in bevoegdheden tot aanstelling en ontslag van andere ministers en in een aanwijzingsbevoegdheid, die – zo meent hij – goed is in te passen in een systeem van coalitiekabinetten.

Staatsraad Hoekstra gaat in zijn essay «De minister-president en de coalitie» in op de invloed van het coalitiesysteem op de positie van de minister-president. Hij belicht de rol die de vice-ministers-presidenten spelen binnen het kabinet naast de minister-president zelf. Hij signaleert een ontwikkeling sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw waarbij de vice-minister-president niet langer slechts vice-voorzitter is van de ministerraad maar steeds meer een «sleutelrol» krijgt in de voorbereiding van de besluitvorming over het algemeen regeringsbeleid. Hoekstra ziet die ontwikkeling «per saldo» als een erkenning van de versterkte positie van de minister-president zelf. Toch ziet Hoekstra het als een reële mogelijkheid dat de positie van de vice-minister-president niet veel sterker zal worden, namelijk indien de politiek leider van de desbetreffende coalitiepartner ervoor kiest in de Kamer en niet in het kabinet zitting te nemen. Verder pleit Hoekstra in zijn essay voor een sterkere rol van de (toekomstige) minister-president bij de formatie, een dominante bevoegdheid van de minister-president inzake de keuze van ministers en terugkeer naar de eigenlijke betekenis van een regeerakkoord: te weten een akkoord tussen bewindspersonen en niet – zoals feitelijk nu – een akkoord tussen fractievoorzitters.

Ten slotte schrijft oud-journalist en medewerker van de Europese Commissie Eppink onder de titel «Meer president, minder minister» over de (wenselijke) rol van de minister-president in Europa. Hij bepleit een krachtiger rol van de minister-president in Europese context.

De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief

De positie van de minister-president is ook door historici onder de loupe genomen. (Te Velde/Aerts/Visschers, *Omtrent de minister-president*, Den Haag 2005). In de bijdrage van Te Velde stelt de auteur vast dat de discussie over het ambt van de minister-president lange tijd is gedomineerd door het staatsrecht: aanstellingswijze en bevoegdheden. Lange tijd bestond het ambt van de minister-president formeel niet, en daarom vond ook de discussie erover slechts moeizaam plaats. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw staat de discussie vooral in het teken van de democratische legitimatie van het ambt, echter zonder dat op dat punt veranderingen zijn tot stand gekomen. Te Velde stelt ook vast dat de meest populaire premiers in Nederland diegenen waren die bestuurlijke kwaliteiten wisten te combineren met een bescheiden presentatie: hij noemt dit «de bestuurlijke premier». Tegelijkertijd echter is de premier ook in toenemende mate een publieke – en daarmee een politieke – figuur geworden. Met andere woorden: Nederland kent een traditie van de bestuurlijke en publieke minister-president.

In haar artikel «In afwachting van de première» staat Aerts stil bij de vraag waarom Nederland – anders overigens dan de Nederlandse Antillen – tot op heden nog nooit een vrouwelijke minister-president heeft gehad. Zij concludeert dat de aflossing «van de premier door de première» waarschijnlijk niet «terloops» zal plaatsvinden; daar is meer voor nodig.

De bijdrage van Visschers handelt over het optreden van Nederlandse ministers-presidenten tijdens naoorlogse crisissituaties, variërend van de Watersnoodramp tot de val van Srebrenica. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de minister-president zich in de regel – behalve tijdens crises rondom het Koningshuis, maar in dat geval treedt hij vooral op als vakminister – zeer terughoudend opstelde, de leiding overliet aan de verantwoordelijke vakminister en zich toeleedde op de coördinatie ten opzichte van de gehele ministerraad en (soms) de externe presentatie van het gevoerde regeringsbeleid. Met andere woorden: de minister-president kan niet worden gekenmerkt als «leider in nood», zo concludeert Visschers.

5.3 De zorg voor het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid

5.3.1 Algemeen

De ontwikkelingen die in paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 zijn beschreven hebben er toe geleid dat het ambt van minister-president sinds 1983 een plaats heeft gekregen in de Grondwet. Artikel 43 luidt: «De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. ¹ Artikel 45, 2e lid bepaalt: «De minister-president is voorzitter van de ministerraad».

Het Reglement van Orde voor de ministerraad (ROvMR) benoemt dit ambt en diens bevoegdheden nader. ² In de notitie over het koningschap is de term regeringsleider, die vooral in internationaal en Europees verband wordt gebruikt, uitgelegd als aanduiding voor de politiek verantwoordelijke die het eerst aanspreekbaar is op het algemeen regeringsbeleid. In Nederland is dat de minister-president.

5.3.2 De minister-president en eenheid van regeringsbeleid

De tijd ligt ver achter ons dat de verschillende vakministers zich ieder voor zich met hun eigen beleidsterrein konden bezighouden zonder zich rekenschap te hoeven geven van kwesties die op de terreinen van hun ambtsgenoten speelden. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande toename van overheidsbemoeienis op tal van terreinen heeft ertoe geleid dat de behoefte aan afstemming en eenheid van het regeringsbeleid steeds groter is geworden. Er is bijna geen maatregel denkbaar of deze heeft gevolgen voor het werkterrein van een andere bewindspersoon. Blijft in die situatie afstemming van het beleid achterwege, dan dreigt het risico dat het regeringsbeleid uiteen valt in initiatieven van «de veertien

onverenigde departementen»¹, met alle gevolgen van dien.

Zoals uit het historisch overzicht blijkt heeft de toenemende behoefte aan afstemming van het regeringsbeleid juist de positie van de minister-president niet onberoerd gelaten. De minister-president wordt (van oudsher) immers bij uitstek gezien als degene die dient zorg te dragen voor de noodzakelijke afstemming van het regeringsbeleid. Met de toenemende behoefte aan afstemming is zo gezien dus ook het belang van de rol van de minister-president toegenomen. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als de «Wet van Ringnald», genoemd naar een voormalig secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken:

«[N]aarmate de regering zich meer bemoeit met de samenleving, neemt de botsingskans tussen individuele ministers en hun departementen toe, komt er een zwaarder accent te liggen op de afstemming en zal de minister-president een sterkere positie innemen. De mate van staatsbemoeienis bepaalt dus de rol van de minister-president.»²

In vrijwel alle studies wordt dit belang benoemd als èèn van de belangrijkste factoren die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het ambt van de minister-president.³ Zowel bij de Grondwetsherziening van 1983 als in de jaren negentig is dat tot uitdrukking gekomen.

Niemand zal betogen dat afstemming van regeringsbeleid tegenwoordig aan belang heeft ingeboet. Het tegendeel is eerder waar. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen als ontzuiling, individualisering, europeanisering, globalisering en de met die ontwikkelingen gepaard gaande onzekerheid voeden in het algemeen de behoefte aan grotere samenhang, verbondenheid en toekomstperspectief voor de samenleving. Langs verschillende lijnen raken deze ontwikkelingen de positie van de minister-president, juist vanwege zijn coördinerende rol. In de eerste plaats kan gewezen worden op het toenemend belang van veiligheidsvraagstukken en het belang van goede afstemming van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in dat verband. Vooral sinds de aanslagen van 11 september 2001 speelt de minister-president op dat punt een belangrijke rol.

In de tweede plaats heeft de minister-president van oudsher een leidende rol ten aanzien van het sociaal- en financieel-economische deel van het kabinetsbeleid. Dat komt – behalve bij de kabinetsformatie – bijvoorbeeld tot uitdrukking in zijn rol in overleggen met werkgevers – en werknemersorganisaties.

In de derde plaats moet worden vastgesteld dat de minister-president door samenleving, media en parlement, maar bijvoorbeeld ook door andere Hoge Colleges van Staat, steeds meer wordt aangesproken op uiteenlopende onderdelen van het kabinetsbeleid en op de samenhang van dat beleid. Meer dan voorheen wordt de minister-president gezien als boegbeeld van dat kabinetsbeleid. Dat uit zich bijvoorbeeld in een groter aantal debatten in de Tweede Kamer, waarin de minister-president alleen of tezamen met de betrokken vakminister optreedt, maar ook in andere vormen van min of meer geïnstitutionaliseerd overleg, zoals het halfjaarlijkse Overhedenoverleg onder zijn leiding van een kabinetsdelegatie met delegaties van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg en niet geïnstitutionaliseerde regelmatige contacten met de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer.

In de vierde plaats heeft het feit dat de minister-president bijvoorbeeld voorzitter is van de Rijksministerraad of eerste ondertekenaar van Grondwetsvoorstellen de betekenis dat hij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, naast de eerst verantwoordelijke minister, voor Koninkrijksrelaties en voor constitutionele aangelegenheden. Ook uit de onderwerpen die volgens het Reglement van Orde van de Ministerraad aldaar besproken en besloten moeten worden – zoals instelling van en standpunt over (adviezen van) adviesorganen, voordrachten voor benoemingen en belangrijke onderwerpen van buitenlands beleid – vloeit voor de voorzitter een verantwoordelijkheid voort. Niet in de laatste plaats is in dit verband van belang de toenemende invloed van «Europa» op de positie van de minister-president.¹

Vast staat dus dat de behoefte aan afstemming van het kabinetsbeleid alleen maar toeneemt en dat daarmee ook de rol van de minister-president *vanuit dat perspectief* steeds meer centraal komt te staan. Daarmee is echter nog niet gezegd dat formele uitbreiding van bevoegdheden van de minister-president de enig denkbare conclusie is. Zo kan voor wat betreft het verleden uit historisch onderzoek ten aanzien van het optreden van de minister-president tijdens crisissituaties niet worden afgeleid dat de minister-president bij die gelegenheden onvoldoende coördinerende mogelijkheden had. Uit dat onderzoek volgt dat de minister-president zich in de regel juist terughoudend opstelde, de leiding overliet aan de verantwoordelijke vakminister en zich toelegde op de afstemming ten opzichte van de gehele Ministerraad en (soms) de externe presentatie van het gevolgde regeringsbeleid.²

Daar staat tegen over dat de Nederlandse verhoudingen waarin de individuele verantwoordelijkheid van ministers en de collegiale besluitvorming in de ministerraad nog steeds beginselen zijn, de minister-president in de relatie tot het parlement en in de relatie tot de burgers wordt gezien als degene die aanspreekbaar is op de algemene aspecten van het regeringsbeleid. Op dat punt wordt van de minister-president ook leiding en afstemming verwacht vanuit zijn rol als voorzitter van de ministerraad.

5.3.3 Europa

De minister-president heeft een aantal verantwoordelijkheden op het gebied van buitenlands beleid. Deze houden verband met zijn lidmaatschap van de Europese Raad en de contacten met zijn ambtgenoten. Voorts vertegenwoordigt de minister-president Nederland op diverse andere internationale bijeenkomsten, zoals topontmoetingen van de VN en de NAVO. Ook brengt hij, in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken, bezoeken aan landen en regio's indien het bredere Nederlands belang daarmee gediend is.

In 2007 zal naar verwachting ter uitwerking van het kabinetsstandpunt «Nederland in Europa, Europa in Nederland» nader gestalte worden gegeven aan de versterking van de politieke regie in het Europabeleid en de rol van de Minister-President en het ministerie van Algemene Zaken daarin. Deze rol houdt wordt niet alleen ingegeven door de eindverantwoordelijkheid van de Minister-President voor de afstemming en de eenheid van het regeringsbeleid, maar houdt ook verband met het feit dat Europees beleid en nationaal beleid steeds meer verweven raken.

Als lid van de Europese Raad is de minister-president voorts intensief betrokken bij de discussie over de toekomst van Europa, die naar verwachting medio 2007 in een nieuwe fase zal belanden. De Nederlandse inzet in deze discussie wordt in nauw overleg met de coördinerende bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en de ministerraad bepaald.

De versterkte rol van de Minister-President wordt beschreven in kabinetsstandpunten op onder andere het Rapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden», het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding en de motie-Herben c.s. over de rol van de Minister-President en zijn ministerie inzake het Nederlandse Europa-beleid. Om de hierin beschreven agenderende en regisserende rol van de Minister-President gestalte te geven, staat hem een versterkt instrumentarium ter beschikking. Het gaat daarbij onder andere om een eigenstandige agenderingsbevoegdheid in de ministerraad, het frequenter bijeenroepen van de REIA (zo nodig in combinatie met een andere onderraad) en de mogelijkheid een ministeriële sturgroep te convoceren om de politieke sturing en een goede behandeling van strategische onderwerpen in een onderraad dan wel direct in de ministerraad te bevorderen.

5.4 Beschouwing

De in paragraaf 5.2 beschreven debatten en in paragraaf 5.3 toegelichte ontwikkelingen geven aan dat de mate waarin de minister-president wordt aangesproken op algemeen regeringsbeleid en de eenheid daarvan de afgelopen decennia duidelijk is gegroeid, en daar lijkt geen eind aan te zijn gekomen. De verwachtingen over wat de minister-president vermag, stroken niet met diens feitelijke en formele positie.

Het kabinet kiest ervoor de essentie van het parlementaire stelsel tot uitgangspunt te blijven nemen. Het kabinet doelt hier op de verhouding van regering en parlement zoals ons land die al sinds 1848 kent: de ministers (en staatssecretarissen) zijn elk individueel verantwoording schuldig aan het parlement en hebben elk individueel het vertrouwen van het parlement nodig om te kunnen aanblijven.

Veranderingen ten aanzien van de positie van de minister-president die leiden tot afschaffing van die essentie van het parlementaire stelsel in het algemeen en van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid in het bijzonder zijn ongewenst. Al dat gene dat de positie van het ambt van minister-president in belangrijke mate verandert – zoals een directe verkiezing van minister-president of formateur dan wel een indirecte verkiezing doordat de Tweede Kamer de formateur kiest of zoals zodanige aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president jegens ministers dat daarmee de individuele ministeriële verantwoordelijkheid significant wordt beperkt – wordt in deze afrondende paragraaf derhalve verder buiten beschouwing gelaten.

De mogelijke voordelen van een ander stelsel rechtvaardigen naar het oordeel van het kabinet niet een dergelijke radicale breuk met de in Nederland gegroeide verhoudingen, temeer niet nu aan een ander stelsel ook wezenlijke nadelen kleven.^{1 2}

Met andere woorden, aan verwachtingen over het ambt van minister-president die niet sporen met ons parlementaire stelsel, ware niet toe te geven. De minister-president is geen «minister van alle zaken» die de bevoegdheden van ministers en staatssecretarissen overneemt en over doet; bewindspersonen zijn en blijven zelf verantwoordelijk.

De taak en functie van de minister-president is gelegen in het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid daarvan.

In voorgaande paragrafen is de toegenomen en toenemende behoefte daar aan beschreven. De vraag is gerechtvaardigd of uit dien hoofde het ambt van minister-president versterking behoeft.

Niet elke wens voor een versterkte rol behoeft te worden gezocht in formele bevoegdheden en meer instrumenten. Uit de in paragraaf 5.2.4 aangehaalde onderzoeken en essays blijkt dat de bestaande bevoegdheden en instrumenten de nodige ruimte geven aan de minister-president om al wat hem dienstig voorkomt «te bevorderen».

Voorts wil het kabinet wijzen op de rol en verantwoordelijkheid van de *ministerraad*. Dit aspect is in voornoemde onderzoeken en essays onderbelicht gebleven. Het is immers de ministerraad, aldus artikel 45 van de Grondwet, te beraadslagen en te besluiten over het algemeen regeringsbeleid en om de eenheid van dat beleid te bevorderen. Dit is zeker van belang omdat veel beleidsterreinen niet tot de competentie van èèn bewindspersoon beperkt blijven; in paragraaf 5.3.2 is gewezen op toegenomen complexiteit van het overheidsbeleid. Een zekere «collectieve verantwoordelijkheid» voor tal van terreinen krijgt in ministerraadsbesluiten zijn beslag. Op de minister-president rust als voorzitter een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de ministerraad, edoch elke afzonderlijke minister draagt als lid van de ministerraad eveneens verantwoordelijkheid daarvoor.

Het is een wezenlijke taak van de voorzitter van de ministerraad die de vergaderingen leidt om het juiste evenwicht en samenspel tussen het individuele en collectieve aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid te dienen en te bevorderen. Daartoe is het van belang dat de voorzitter beschikt over instrumenten die verzekeren dat zowel de tijdige, ordelijke en geïnformeerde besluitvorming in de vergadering als de inbreng

hierin van de afzonderlijke leden gelijkelijk in dit geheel optimaal tot hun recht kunnen komen.

Dat de minister-president leiding geeft aan (de vergaderingen van) zijn kabinet zou ook in de Grondwet kunnen worden geuit. Bij een opportune gelegenheid van wijziging van de Grondwet kan de minister-president daarin worden aangeduid als degene die de ministerraad niet alleen voorziet doch daar ook leiding aan geeft.¹

Andere Europese landen kennen een vergelijkbare aanduiding van de minister-president.² Een dergelijke aanduiding kan worden gezien als sluitstuk van een ontwikkeling die al lang geleden is begonnen en die zich in de afgelopen twintig jaar in toenemende mate heeft voortgezet.

Vervolgens vindt het kabinet het passend om te bevestigen dat de minister-president voordrachten voor Koninklijke besluiten die het functioneren van de regering of de rol van de regering in relatie tot de andere organen van de wetgevende macht raken mede ondertekent³.

De minister-president doet reeds de voordrachten voor benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen, hetgeen voortvloeit uit artikel 48 van de Grondwet waarin wordt bepaald dat hij de koninklijke besluiten medeondertekent.

Het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid kan een betere weerslag te krijgen in het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvOMR), hetgeen immers de basis vormt voor de werkzaamheden van de ministerraad en dienst voorzitter, de minister-president..

De minister-president beschikt sinds 1994 over een agenderingsbevoegdheid voor de ministerraad: hij kan zelfstandig onderwerpen op de agenda plaatsen indien de verantwoordelijke minister daarvoor niet zelf zorgdraagt. Volgens de huidige tekst van het desbetreffende artikel 7 RvOMR handelt de minister-president daarbij «in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad».¹ Die toevoeging sluit niet aan bij de praktijk en beknot in potentie de mogelijkheden die de minister-president heeft om langs deze weg zorg te dragen voor een slagvaardig bestuur. Om deze reden zal het kabinet deze toevoeging schrappen, zoals ook aangegeven in het eerder aangehaalde kabinetsstandpunt «Nederland in Europa, Europa in Nederland» op het Raad van State advies over de gevolgen van de Europese arrangementen.

Hier op aansluitend kan artikel 4 van het RvOMR («De raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid. Te dien einde beraadslagt en besluit de raad onder meer over: etc.») worden geactualiseerd resp. uitgebreid met de overige onderwerpen die in de praktijk al in de ministerraad worden besproken.

Naast bovengenoemde aanpassingen in regelgeving – hetzij Grondwet, hetzij Reglement van Orde van de Ministerraad – zijn ook er ook andere typen verbeteringen denkbaar.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft met de minister-president en de vice-minister-president afspraken gemaakt over goede afstemming van en betrokkenheid bij de topmanagementgroep en het personeelsbeleid. Eenheid van beleid voorts worden bevordert door meer eenheid in de bedrijfsvoering van de rijksdienst te stimuleren.²

Eveneens kan gewezen worden op de mogelijkheid van een z.g. beleidsprogramma. In het recente verleden heeft een nieuw kabinet na zijn aantreden het regeerakkoord uitgewerkt in een dergelijk programma. Dit instrument bevordert eveneens eenheid van beleid. Vanzelfsprekend is het aan elk aantredend nieuw kabinet om te beoordelen of hij een beleidsprogramma wenselijk acht.

Ten slotte: het kabinet realiseert zich dat de in deze paragraaf genoemde mogelijkheden om de positie van het ambt van minister-president te versterken van aard verschillen. Van allen is nochtans het doel het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid te bevorderen binnen de kaders van het huidige parlementaire stelsel.

De minister-president blijft «primus-inter-pares», doch wordt aldus beter geïnstrumenteerd in de uitoefening van zijn «primaire» taak.

¹ Zie ook paragraaf 2.4: «De minister-president in vergelijkend perspectief», J.L.W. Broeksteeg, E.C.T. Knippenberg en L.F.M. Verhey; «Leider in nood? De positie van de Nederlandse minister-president in naoorlogse crisissituaties», R. Visschers; «De minister-president in Nederland. De Bestuurlijke en politieke premier.», H. te Velde; «In afwachting van de première. Over sekse en het minister-presidentschap», M. Aerts; «De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?», P.P.T. Bovendeert; «De minister-president en de coalitie.», R.J. Hoekstra; «Minder minister en meer president», D.J. Eppink; «De werking van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en rechtstreeks gekozen ambtsdragers in Duitsland.», J.L.W. Broeksteeg,

² Tweede rapport Staatscommissie Cals/Donner (1969), Staatscommissie Biesheuvel (1984), Commissie-De Koning (1993), Commissie Scheltema (1993).

³ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en van de staatssecretaris voor Europese Zaken van 23 mei 2006 (kenmerk DIE-536/06) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ TK 2004–2005, 30 184, nr. 1.

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 11–636 e.v.

² Zie het Jaarverslag 2004 van de Raad van State en de beschouwing van vice-president mr. H.D. Tjeenk Willink over de noodzaak om aan de verschillende rollen die een minister-president moet vervullen aandacht te besteden. Voor een dergelijke, meer complete, benadering heeft de Nationale Conventie de ruimte. Onderhavige notitie kent, mede daarom, bewust een beperking.

¹ Aldus de terminologie van Henk te Velde, *De traditie van de minister-president. De bestuurlijke en politieke premier in Nederland*, 2005, p. 10.

² Te Velde 2005, p. 13, J.Th.J. van den Berg, *De Minister-President, aanjager van noodzakelijk beleid*, in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, Den Haag 1990, p. 121, G.J. Schutte, *Versterking van de positie van de minister-president*, *Bestuurswetenschappen* 2005, p. 244 en Syp Wynia, *De groeiende macht van de minister-president*, in: *Premier (Elsevier speciale editie)*, 2005, p. 6 en 7.

³ Zie bijvoorbeeld J.P. Rehwinkel, *De minister-president, eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*, diss. Groningen, Zwolle 1991, p. 94 e.v.. J.Th.J. van den Berg, *De opkomst van een ongewenst kind*, in: *Premier (Elsevier speciale editie)*, 2005, p. 35, legt de grens voorzichtig bij het derde kabinet-Thorbecke (1871-1872).

⁴ Het gaat hier om het zogenaamde «kaasconflict» over de verlening van een licentie tot uitvoer van kaas. Zie J.P. Rehwinkel 1991, p. 98.

⁵ Kamerstukken II 1979-1980, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 3 en 4.

¹ Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 41, p. 25-35.

² Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 37, p. 36. Zie voor fundamentele kritiek op het standpunt van de meerderheid: P.P.T. Bovend'Eert, *De richtlijnenbevoegdheid van de Duitse bondskanselier: iets voor de minister-president?*, in J.P. Rehwinkel e.a., *De positie van de minister-president*, Zwolle 1994, p. 23-44.

³ R.J. Hoekstra, *De minister-president en de coalitie*, in: Paul Bovend'Eert, Rein Jan Hoekstra en Derk Jan Eppink, *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen 2005, p. 35. Zie in dezelfde zin J.A. van Schagen, *De minister-president: van primus inter pares tot regeringsleider*, in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als bron van aanhoudende zorg (Burkens-bundel)*, Zwolle 1995, p. 249 en Stefaan Fiers and André Krouwel, *The Low Countries: From «Prime Minister» to President-Minister*, in: Thomas Poguntke and Paul Webb (ed.), *The Presidentialisation of Politics, A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005, p. 132. Bovend'Eert relateert overigens deze bevoegdheid door erop te wijzen dat de minister-president op dit punt gehouden is te handelen in overeenstemming met het gevoel van de Ministerraad: P.P.T. Bovend'Eert, *De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?*, in: Bovend'Eert/Hoekstra/Eppink 2005, p. 30. Zie over deze bevoegdheid ook het toenmalige kabinet in Kamerstukken II 1993-1994, 21 427, nr. 99, p. 3.

⁴ NJB 1964, p. 1133-1142 en 1161-1167.

⁵ Te Velde 2005, p. 20.

¹ Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 37, p. 44. Zie ook het Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie-Cals/Donner), Den Haag 1969, p. 170-176 en het rapport van Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel), Den Haag 1984, p. 89.

² Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 37, p. 83-85.

³ Staatscommissie-Biesheuvel t.a.p. en commissie-De Koning, Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 37, p. 51.

⁴ En overigens in samenhang met een wijziging van het kiesstelsel in meervoudige kiesdistricten; zie Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 189-191.

⁵ Zie het initiatief-Van Thijn c.s. (Kamerstukken II 1970-1971, 10 993) en overleg over Grondwetsherzieningsbeleid van het kabinet-Den Uyl (Kamerstukken II 1973-1974, 12 944).

⁶ Staatscommissie-Biesheuvel 1984, p. 94 en 95.

⁷ Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nr. 37, p. 48.

⁸ Bijvoorbeeld R.J. Hoekstra, *Staatscourant*, 29 juni 2005.

⁹ De rol van de Koning bij kabinetsformaties is weergegeven in de notitie Koningschap die in 2000 aan de Tweede Kamer is gezonden. TK 2000-2001, 27 409, nr. 1.

¹ Zie hierover ook Kamerstukken II 2004-2005, 29 800 VII, nr. 28, p. 9).

¹ «Inmiddels is het regel geworden dat bij besluiten aangaande ontslag en benoeming van een (deel van een) kabinet, het ambt van minister-president apart wordt benoemd in plaats van te worden geacht te zijn begrepen in de verzamelterm «ministers». Evenzeer van belang is de gegroeide regel dat het de minister-president is die voordrachten van koninklijke besluiten ondertekent voor benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen.

² Zie artikelen 1, 2, 5, 6 8, 9 10, 16, 18, 19, 25 en 27. In het bijzonder gaat het om het voorzitterschap van de ministerraad en van de onderraden, en om de bevoegdheden de agenda en overige werkzaamheden van de raad en onderraden te bepalen.

¹ Een term in 1979 geïntroduceerd door de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

² W. Breedveld, D.M. Ringnalda, secretaris-generaal AZ, 1972-1986, in: Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van 50 jaar Algemene Zaken, Den Haag 1987, p. 260.

³ Van Schagen noemt dit aspect zelfs «het hart» van de functie van de minister-president, waarvan alle andere factoren «direct of indirect» een afgeleide zijn. Zie J.A. van Schagen 1995, p. 240.

¹ Zie over dit alles ook de Takenanalyse van het Ministerie van Algemene Zaken, p. 3-5.

² R. Visschers, Leider in nood? Een historisch onderzoek naar de positie van de minister-president in naoorlogse crisissituaties, Nijmegen 2005, p. 56 en 57.

¹ Bovend'Eert 2005, p. 17, die o.a. verwijst naar de «endemic weakness» van het Amerikaanse presidentiële stelsel.

² Zie o.a. het Jaarverslag 2005 van de Raad van State en de beschouwing van vice-president mr. H.D. Tjeenk Willink over de noodzaak om de verschillende aspecten van het staatsbestel in samenhang en met kennis te bezien.

¹ Idem Hoekstra 2005, p. 56.

² Zoals Duitsland, Finland en Ierland; zie Broeksteeg/Knippenberg/Verhey 2004, p. 89 en 92.

³ Voorbeeld: voor koninklijke besluiten tot ontbinding van een of beide Kamers der Staten-Generaal.

¹ Bovend'Eert 2005, p. 30 benadrukt vanwege deze tussenzin het volgens hem beperkte belang van de agenderingsbevoegdheid.

² De ministers van Financiën resp. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn daar eerst verantwoordelijk voor. In de departementale Takenanalyse van het Ministerie van Algemene Zaken zijn mogelijkheden geschetst om bij te dragen aan meer samenwerking in bedrijfsvoering en in kwaliteit van de ambtelijke dienst, bijvoorbeeld door bedrijfsvoering tot èèn van de opdrachten van het SG-overleg te benoemen.

<< Vorige | Volgende >>