

Bijlage 6 | Collegiale ministeriële verantwoordelijkheid niet strijdig met Grondwet

Staat de Grondwet (met name artikel 42 lid 2) in de weg aan het invoeren/breder van toepassing verklaren van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid?

Max Vetzo⁸⁵ en Remco Nehmelman⁸⁶

Om op bovenstaande vraag antwoord te kunnen geven, zal in deze notitie achtereenvolgens aandacht besteed worden aan: (paragraaf 1) het huidige karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid, (paragraaf 2) collectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het huidige Nederlandse staatsrecht en (paragraaf 3) het antwoord op de centrale vraag in het licht van de grondwetsgeschiedenis. Deels los van het antwoord op de kernvraag staat paragraaf 4 waarin kort mogelijke oplossingen worden weergegeven voor het probleem van een op sommige punten gebrekkig functionerende individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Deze oplossingen zijn gebaseerd op een paragraaf uit het rapport van de commissie-Scheltema. Tot slot volgt een conclusie met daarin het antwoord op de hoofdvraag.

1. Het huidige karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid

Sinds 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid vastgelegd in de Grondwet. De tekst van, toen nog, artikel 53 luidde als volgt: ‘De koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk’. Deze bewoordingen zijn onveranderd gebleven en liggen nu vervat in artikel 42 lid 2 van de Grondwet. Op hoofdlijnen houdt de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in dat het parlement een minister ter verantwoording kan roepen voor ieder, onder zijn zeggenschap plaatsvindend, bestuurshandelen.⁸⁷ In de voorgaande definitie ligt de nadruk op het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is de individuele minister die bevoegdheden heeft, de verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van deze bevoegdheden, om inlichtingen kan worden gevraagd met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden (art. 68 GW) en – als ultieme consequentie – op individuele basis zijn post moet verlaten als een van de kamers van de Staten-Generaal blijkt geeft van het ontbreken van vertrouwen in de betreffende minister.

85 Max Vetzo is student rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht.

86 Prof. mr. dr. Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer, aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast is hij onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

87 Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema), *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nrs. 40-41, p. 16.

De ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook primair een individuele verantwoordelijkheid.⁸⁸ De centrale vraag is echter in hoeverre het op basis van de huidige Grondwet (en met name artikel 42 lid 2 Grondwet) mogelijk is om een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid 'in te voeren' waarin de verantwoordelijkheid (in sommige gevallen) niet ligt bij een individuele minister, maar bij de ministersploeg als geheel. Hierbij zou bovendien de vertrouwensregel gelden ten opzichte van het gehele kabinet, hetgeen betekent dat alle ministers (en staatssecretarissen) hun ontslag in moeten dienen wanneer de Staten-Generaal (in ieder geval de Tweede Kamer) haar vertrouwen opzegt. Hierbij kan een parallel worden getrokken met het functioneren van de politieke verantwoordelijkheid op decentraal niveau. In de gemeente en provincie is sprake van bevoegdheidstoedeling aan respectievelijk Gedeputeerde Staten en het College van Burgemeester en Wethouders als geheel. Deze 'collectieve bevoegdheid' gaat gepaard met een collectieve verantwoordingsplicht waarbij het ambt als geheel en iedere gedeputeerde/wethouder afzonderlijk verantwoordelijk is voor het door het ambt gevoerde beleid.⁸⁹ Echter, hierbij moet wel worden opgemerkt dat steeds vaker een portefeuilleverdeling plaatsvindt tussen de gedeputeerden respectievelijk wethouders onderling en dat ook van de bevoegdheid tot machtiging van individuele leden gebruikt wordt gemaakt.⁹⁰ Hierdoor raakt het collegiale bestuur gebaseerd op collectieve bevoegdheden *de facto* op de achtergrond.⁹¹ Bovendien kan de vertrouwensregel op decentraal niveau niet onverkort gelden voor de Commissaris van de Koning en de burgemeester, nu beide nog steeds door de Kroon (regering) worden benoemd en dus tevens ontslagen.

2. Collectieve bevoegdheden in het huidige Nederlandse staatsrecht en de consequenties hiervan voor het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid

Slechts voor zover een ambt bevoegdheden heeft, moet voor de uitoefening daarvan verantwoording afgelegd worden. Het adagium 'zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid' speelt een centrale rol in het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit adagium is herbevestigd in het rapport *Steehouwend ministerschap* van de Commissie Scheltema. De ministerraad bestaat uit de ministers tezamen.⁹² Wanneer de ministerraad een bevoegdheid toebedeeld heeft gekregen, betekent dit dan ook dat de ministerraad als zodanig de verantwoordelijkheid voor de uitoefening hiervan draagt? De vragen die in deze paragraaf centraal staan zijn:

- In hoeverre heeft de ministerraad bevoegdheden toebedeeld gekregen?
- In welke mate leidt het bestaan van collectieve bevoegdheden tot een daadwerkelijke collectieve verantwoordelijkheid?

88 J.W.M. Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle, 1994, p. 51.

89 Zie respectievelijk art. 167 Provinciewet en art. 169 Gemeentewet.

90 Zie respectievelijk art. 166 Provinciewet en art. 168 Gemeentewet.

91 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer, 2008, p. 547 en 548.

92 Artikel 45 lid 1 Grondwet luidt: 'De ministers vormen tezamen de ministerraad'.

Hieronder worden twee bepalingen onderscheiden die dienaangaande van belang zijn. Per artikel worden bovenstaande vragen gezamenlijk behandeld. Met name het deel over artikel 45 lid 3 Grondwet zal relevant blijken.

2.1 Artikel 45 lid 3 Grondwet

Dit artikel van de Grondwet bepaalt: ‘de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid’. Hiermee wordt het ambt ministerraad duidelijk een bevoegdheid toebedeeld.⁹³ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het niet gaat om een exclusieve bevoegdheid, maar om een bevoegdheid die gedeeld wordt met (in ieder geval) beide Kamers der Staten-Generaal.⁹⁴ De vraag is of hiermee ook een collectieve (politieke) verantwoordelijkheid voor de uitoefening van deze bevoegdheid wordt gevestigd. Dat hieromtrent discussie kan bestaan blijkt wel uit het volgende deel van de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke grondwetswijzigingsvoorstel:

*‘Een dergelijke omschrijving (de omschrijving van het oorspronkelijke voorstel van art. 45 lid 3 Grondwet toevoeging door auteurs) zou, zo meent zij (de Staatscommissie) ook in het debat tussen regering en Staten-Generaal, aanleiding kunnen geven tot allerlei discussies omtrent de grenzen van het algemeen regeringsbeleid en de onderscheiding tussen de verantwoordelijkheid van de minister en die van de ministerraad’.*⁹⁵

Sterker nog, de Memorie van Toelichting lijkt zelfs expliciet te wijzen in de richting van het bestaan van een collectieve verantwoordelijkheid:

*‘Tot uitdrukking dient te komen, dat de ministerraad een zelfstandig orgaan is dat naar buiten collectief verantwoordelijk is en dat een eigen competentie heeft tegenover de individuele ministers’.*⁹⁶

Doch moet voorop gesteld worden dat de ministerraad een orgaan is met een beperkte externe betekenis. Dit in die zin dat de ministerraad ten opzichte van de beide Kamers, burgers of andere staatsmachten geen tot nauwelijks bevoegdheden bezit.⁹⁷ Met de term collectieve verantwoordelijkheid in voorgaand citaat wordt bedoeld op het feit dat iedere minister verantwoordelijk is voor een besluit van de ministerraad. Deze collectieve verantwoordelijkheid

93 Onder verwijzing naar de staatscommissie wordt in de Memorie van Toelichting het volgende gesteld: ‘Door een dergelijk voorschrift wordt volgens deze meerderheid vastgelegd, dat het bepalen van het algemene regeringsbeleid een zaak is, die de ministerraad als geheel toekomt en die niet tot de bevoegdheid behoort van afzonderlijke ministers of van de minister-president.’ Zie Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 12.

94 Zie Kummeling en Bovend’Eert, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, 2004, p. 243.

95 Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 12.

96 Kamerstukken II 1979/80, 16 036 (R 1139), nr. 3, p. 11.

97 C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Zwolle, 1987, p. 179.

voor de in de ministerraad genomen besluiten wordt in bijna alle gevallen herleid tot de individuele ministeriële verantwoordelijkheid van een minister. Iedere minister is namelijk verantwoordelijk voor het besluit, omdat hij van zijn bevoegdheid om ontslag aan te bieden geen gebruik heeft gemaakt.⁹⁸ Dit zal door de Kamer(s) veelal gekoppeld worden aan de verantwoordelijkheid van de minister die leiding geeft aan het ministerie op wiens beleidsterrein het besluit betrekking heeft (artikel 44 Grondwet). Het is vervolgens aan de ministerraad om te bepalen in hoeverre hieraan als collectief gevolgen worden verbonden.⁹⁹ Dit is voornamelijk een kwestie van politieke aard.¹⁰⁰ Al met al is het zo dat de ogenschijnlijk collectieve verantwoordelijkheid die voortvloeit uit artikel 45 lid 3 Grondwet feitelijk een individuele verantwoordelijkheid is; een individuele verantwoordelijkheid van iedere minister die samenhangt met zijn verantwoordelijkheid voor het eigen handelen (het eigen optreden in de ministerraad).¹⁰¹

Echter, hierbij moet in acht worden genomen dat sommige zaken niet onder het werkterrein van een bepaalde minister ressorteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regeringsverklaring van een nieuw kabinet, de jaarlijkse algemene beschouwingen of het stellen van de kabinetskwestie.¹⁰² Het gaat hierbij om besluiten van de ministerraad die leiden tot een daadwerkelijke collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Kummeling en Bovend'Eert stellen dienaangaande dat het hier geen verantwoordelijkheid van de ministerraad betreft (vanwege de louter interne betekenis van dit orgaan), maar een verantwoordelijkheid van alle ministers gezamenlijk die uiteindelijk bij monde van de minister-president verantwoording afleggen in het parlement.¹⁰³ De voorgaande situatie - waarin een besluit van de ministerraad leidt tot collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers - maakt dat Kummeling en Bovend'Eert de volgende stelling poneren: *'De collectieve verantwoordelijkheid berust dan ook – anders dan de Grondwetgever van 1983 betoogde – niet op artikel 45 GW, maar op artikel 42 GW'*.¹⁰⁴

98 Steekhoudend ministerschap, p.10.

99 Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 59.

100 D.J. Elzinga, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid', in: Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 40.

101 Engels, 'De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid', in: Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 60.

102 Zelf denken wij dat ook de bevoegdheid van de ministerraad op grond van artikel 35 Grondwet (de buiten staat verklaring van de Koning) in dit rijtje kan worden bijgevoegd. Dit artikel wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

103 Kummeling en Bovend'Eert, *Het Nederlandse parlement*, p. 245

104 Kummeling en Bovend'Eert, *Het Nederlandse parlement*, p. 245 en 246. Met het zinsdeel 'anders dan de Grondwetgever van 1983 betoogde' wordt bedoeld op het in voetnoot 92 aangehaalde deel van de Memorie van Toelichting.

Deze stelling is van groot belang voor de uiteindelijke vraag van deze notitie. Immers, dit betekent dat artikel 42 Grondwet geen belemmering vormt voor het aannemen van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, maar daar – in sommige gevallen – juist een grondslag voor biedt.

Ten aanzien van de collectieve verantwoordelijkheid die voortvloeit uit artikel 45 Grondwet geldt aldus het volgende:

- De collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad waar de Grondwetgever van sprak, is in wezen een individuele verantwoordelijkheid van de minister tot wiens beleidsterrein een besluit is ter herleiden.
- Artikel 45 (lid 3) vormt aldus geen grondslag voor het aannemen van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid voor besluiten van de ministerraad.
- Wel zijn sommige acties/besluiten van de ministerraad niet te herleiden tot het beleidsterrein van een specifieke minister, hetgeen het aannemen van een individuele verantwoordelijkheid in dergelijke gevallen onmogelijk maakt.
- De grondslag voor de collectieve verantwoordelijkheid voor dergelijke besluiten wordt volgens Kummeling en Bovend'Eert gevonden in artikel 42 lid 2 Grondwet. De collectieve verantwoordelijkheid rust dan op alle ministers gezamenlijk.

2.2 *Artikel 2a Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, oud)*

Dit artikel gaf de ministerraad de bevoegdheid tot het vaststellen van planologische kernbeslissingen en is per 1 juli 2008 vervallen met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Er wordt in de literatuur op gewezen dat deze bepaling een uitzondering vormde op het gegeven dat de ministerraad in de verhouding tot burgers geen bevoegdheden bezit.¹⁰⁵ In de wetsgeschiedenis wordt ten aanzien van de toebedeling van deze bevoegdheid aan de ministerraad niets opgemerkt over de mogelijke consequenties hiervan voor het individuele karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁰⁶ Ook in de Memorie van Toelichting bij de nieuwe Wro wordt niet expliciet ingegaan op het verdwijnen van deze bevoegdheid van de Ministerraad. Het ogenschijnlijk uitzonderlijke karakter van deze bepaling is eveneens ingedamd doordat in de jurisprudentie is aangenomen dat de vast te stellen planologische kernbeslissingen van de ministerraad niet hebben te gelden als besluiten in de zin van art. 1:3 Awb.¹⁰⁷ Ook Kummeling en Bovend'Eert besteden in het deel van hun handboek over de planologische kernbeslissing geen aandacht aan de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁰⁸ Dit alles bij elkaar opgeteld denken wij dat artikel 2a WRO (oud) niet van invloed is geweest op de ontwikkeling van het begrip collectieve

105 Bovend'Eert et al., *De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Tekst & commentaar*, Deventer, 2004, p. 68.

106 Zie wel Kamerstukken I, 1984-1985, 14 889, nr. 22a, p. 10-12 waarin met name wordt ingegaan op de mogelijkheid voor ministers om een besluit van de ministerraad te wijzigen.

107 Bovend'Eert e.a., *De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden : Tekst & commentaar*, p. 68 onder verwijzing naar Pres. CBB 14 juli 1955, AA 1996, p.47-53 en ARRvS 3 januari 1980, AB 1980, 353.

108 Zie Kummeling en Bovend'Eert, *Het Nederlandse parlement*, p. 305-307.

ministeriële verantwoordelijkheid en dat deze verantwoordelijkheid uiteindelijk is herleid tot een individuele verantwoordelijkheid van de minister van (nu) Infrastructuur en Milieu.

3. Het voorgaande beschouwd in het licht van de grondwetsgeschiedenis

Daar waar in de paragraaf hiervoor is gekeken naar het *de facto* bestaan van daadwerkelijke collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, zal in deze paragraaf de focus liggen op de vraag wat de grondwetsgeschiedenis zegt over de mogelijkheid van een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. In zijn proefschrift¹⁰⁹ gaat Slijkerman in op de voorgaande vraag. Het navolgende deel van deze notitie zal dan ook (grotendeels) een weergave vormen van zijn bevindingen met betrekking tot het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Deze bevindingen zullen het een en ander verduidelijken met betrekking tot de huidige situatie omtrent de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid.

Slijkerman constateert dat al vanaf het begin van het ontstaan van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheid wordt gemaakt tussen de individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid:

*‘Allereerst is vanaf het ontstaan van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheid gemaakt tussen individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Collectieve verantwoordelijkheid betekent dat ministers deze samen dragen en ook daaruit gezamenlijk consequenties trekken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een kabinetskwestie: het kabinet is solidair met een minister en meent dat een probleem een gezamenlijke verantwoordelijkheid betreft.’*¹¹⁰

Eveneens stelt Slijkerman dat de Grondwetgever in de Grondwet van 1848 heeft willen voorzien in een basis voor een collectieve verantwoordelijkheid. Het volgende citaat vormt dan ook de opmaat naar het uiteindelijke antwoord op de hoofdvraag van deze notitie.

*‘Opmerkelijk is dat de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid op zichzelf helemaal niet ter discussie stond. Dat gold zowel voor de collectieve – die van het kabinet als geheel – als de individuele ministeriële verantwoordelijkheid’.*¹¹¹

Van belang is dat het bestaan van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid wordt gekoppeld aan de homogeniteit van de ministers onderling. Het waarborgen hiervan is de verantwoordelijkheid van alle ministers tezamen:

109 Diederick Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam, 2011. Op pagina 18 kondigt Slijkerman aan in te gaan op de vraag: ‘In hoeverre heeft ministeriële verantwoordelijkheid ook voor het kabinet als collectief gegolden?’

110 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 33.

111 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 89.

'Zoals al in eerdere hoofdstukken aan de orde is gekomen, was men het in de Tweede Kamer en in de pers erover eens dat ministers en het kabinet als geheel eensgezind dienden op te treden. Deze homogeniteit van de ministers onderling – de verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel – stond al bij het begin van de grondwetsherziening in de schijnwerpers. De invoering van individuele én collectieve ministeriële verantwoordelijkheid was vanzelfsprekend. Wel speelde steeds de vraag naar de afbakening van dit beginsel'.¹¹²

Echter, voorgaande berustte niet op een duidelijke/expliciete keuze van de Grondwetgever. Maar was meer een gevolg van verscheidene interpretaties van het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid en homogeniteit. Zie de hieronder weergegeven citaten voor enkele voorbeelden van de meningen van politici en de media:

- *Tussen de regels door sprak Keuchenius in feite uit dat alleen een homogeen kabinet het vertrouwen van het parlement kon genieten. Kennelijk betekende ministeriële verantwoordelijkheid op dat moment al dat het kabinet als collectief het vertrouwen van het parlement diende te bezitten en dat dit vertrouwen niet kon worden gegeven als kabinetsleden niet op één lijn zaten.¹¹³*
- *In de visie van het Dagblad ging het bij ministeriële verantwoordelijkheid om het navolgen van en het trouw blijven aan bepaalde beleidsuitgangspunten en waren de ministers niet individueel, maar als geheel daarvoor verantwoordelijk.¹¹⁴*
- *Mijer had in het parlement namens de regering gesproken en niet alleen als minister van Koloniën. Kemper benadrukte dus de homogeniteitgedachte van het kabinet. (...) Kortom, De Bosch Kemper wist het standpunt van de conservatieven goed te onderbouwen.¹¹⁵*

Een citaat dat duidelijk maakt dat de afbakening van de reikwijdte van de individuele respectievelijk collectieve ministeriële verantwoordelijkheid niet berust op een expliciete keuze/uniforme interpretatie blijkt uit het volgende citaat. Hierin wordt duidelijk dat de interpretatie van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid diffuus was en verschilde tussen politieke stromingen

'De conservatieven vonden dat het kabinet als geheel voor beleidsuitgangspunten en politieke richting verantwoordelijk was. De liberalen hadden in het verleden meestal individuele, in plaats van collectieve verantwoordelijkheid toegepast'.¹¹⁶

112 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 211.

113 Idem.

114 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 212.

115 Idem

116 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 234.

Dat het begrip homogeniteit en – daaraan gekoppeld – het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid vooral een kwestie van interpretatie is, blijkt wel uit pagina's 285-291 van het proefschrift van Slijkerman. Hierin worden naar aanleiding van de Luxemburgse kwestie verschillende interpretaties van het begrip collectieve verantwoordelijkheid genoemd.

Kern van al het voorgaande is dat de Grondwet vanaf 1848 voorziet in zowel een collectieve als een individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Nergens is door de Grondwetgever een duidelijke keuze gemaakt ten aanzien van de invulling van het begrip collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De relatie tussen homogeniteit en collectieve verantwoordelijkheid en de invulling van het begrip homogeniteit zijn vooral afhankelijk van interpretatie en gegroeide staatsrechtelijke praktijk. Deze beiden kunnen echter veranderen. De Grondwet sluit ruimere toepassing van de collectieve verantwoordelijkheid dus allerminst uit, of zoals Slijkerman het zelf stelt:

'Wij ervaren ministeriële verantwoordelijkheid, evenals ermee samenhangende noties als homogeniteit van het kabinet en koninklijke onschendbaarheid, vandaag de dag als een vaststaande regel. Deze regel lijkt zo vanzelfsprekend dat wij vergeten dat die slechts een bepaalde interpretatie betreft: een interpretatie die ook weer kan wijzigen zodat de regel anders gaat luiden'.¹¹⁷

4. Door de Commissie Scheltema aangedragen oplossingen voor het geconstateerde probleem

Het probleem van een op sommige punten gebrekkig functionerende individuele ministeriële verantwoordelijkheid wordt ook al expliciet behandeld in hoofdstuk 5 van het rapport van de commissie Scheltema getiteld "Steekhoudend ministerschap". In dit rapport wordt namelijk het volgende gesteld:

'De omstandigheid dat de taakverdeling tussen miniseries vaak niet overeenkomt met de samenhang in de vraagstukken op de politieke agenda leidt in het perspectief van het parlement tot een probleem met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het parlement is niet duidelijk wie het verantwoordelijk kan houden voor al die aangelegenheden die de grenzen van de ministeries overschrijden. Het beleid komt tot stand in diffuse processen van onderhandeling en ruil. Individuele ministers zijn vaal slechts bevoegd voor aspecten van zo'n vraagstuk. Het valt Kamerleden daardoor moeilijk om de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk als geheel bij een bepaalde minister te leggen en om er zo greep op te krijgen'.¹¹⁸

Hieronder zal alleen ingegaan worden op de mogelijkheden die de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid biedt volgens de commissie.¹¹⁹ Dit zal kort worden gedaan aangezien anders enkel een letterlijke weergave van passages van het rapport zullen volgen. Voor de uitgebreide uitwerking van de oplossingen alsmede precieze duiding van de problematiek kan hier worden

117 Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 9.

118 *Steekhoudend ministerschap*, p. 25.

119 Weergegeven in paragraaf 5.6. *Steekhoudend ministerschap*, p. 32.

verwezen naar hoofdstuk 5 (p. 25-35) van het rapport *Steekhoudend ministerschap*.

Een mogelijke oplossing voor het geconstateerde probleem is de volgende: bij een verschil van mening tussen de coördinerend minister¹²⁰ en de betrokken individuele ministers wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij het kabinet als collectiviteit.¹²¹ Het uiteindelijk genomen besluit heeft dan te gelden als een besluit van de ministerraad als geheel. Een dergelijke oplossing wijzigt volgens de commissie niets aan de bestaande staatsrechtelijke situatie. Het is namelijk aan de Kamers om te bepalen wie zij verantwoordelijk stelt. De commissie acht het bijvoorbeeld denkbaar dat bij een naar buiten gekomen conflict tussen ministers, in plaats van de eerstverantwoordelijke(n), de ministerraad als collectief in de persoon van de Minister-President ter verantwoording wordt geroepen. Mede hierdoor is dit geen wenselijke ‘oplossing’.

Conclusie

De Grondwet (meer specifiek artikel 42 lid 2 Grondwet) biedt basis voor individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De individuele verantwoordelijkheid is dominant binnen het Nederlandse staatsrecht. De collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers tezamen, geldt slechts in twee gevallen:

- 1) In specifieke gevallen waarin een bepaald besluit niet te herleiden is tot een specifiek(e) beleidsterrein/ministerie/minister (zie met name paragraaf 2).
- 2) In zogeheten homogeniteitskwesities waarin het kabinet (door onderlinge verdeeldheid) niet als eenheid optreedt (zie met name paragraaf 3).

Echter, nergens is een expliciete keuze gemaakt voor de gevallen waarin sprake is van collectieve verantwoordelijkheid. De huidige situatie lijken ons meer een gevolg van verschillende interpretaties en gegroeide staatsrechtelijke praktijk. Dit leidt tot de volgende conclusie:

Het is naar ons oordeel- zeer wel mogelijk om zonder grondwetswijziging de collectieve verantwoordelijkheid breder van toepassing te verklaren. De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid zou dan ook voor specifieke gevallen kunnen gelden. De geschiedenis van artikel 42 lid 2 Grondwet staat hieraan volgens ons niet in de weg. De Grondwet hoeft hiervoor dan ook niet gewijzigd te worden.

120 Artikel 18 lid 2 RvOMR

121 Bedoeld wordt waarschijnlijk: alle ministers gezamenlijk. Het kabinet als zodanig heeft geen externe betekenis.