

Ministeriële homogeniteit in een kabinet van staatssecretarissen?

Jan Willem van Rossem & Wytze van der Woude¹

Deze bijdrage onderzoekt of de huidige politieke praktijk rond staatssecretarissen nog wel valt in te passen in het toepasselijke staatsrechtelijke kader. Om deze vraag te beantwoorden, worden eerst de historische achtergrond en de ontwikkeling van het ambt bezien. Vervolgens wordt aan de hand van een kwantitatieve analyse geschetst wat het aandeel is van staatssecretarissen in de regering Rutte II. Tot slot wordt beoordeeld of de homogeniteit van het regeringsbeleid op dit moment gevaar loopt.

1. Inleiding

Onlangs werden bij Koninklijk Besluit twee staatssecretarissen benoemd.² Deze benoemingen werden noodzakelijk, nadat eerder Staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu (I&M), naar aanleiding van het enquêterapport over de Fyra, was opgestapt en Sharon Dijksma, op dat moment Staatssecretaris van Economische Zaken, de aangewezen persoon bleek om Mansveld op te volgen. Kort na het opstappen door Mansveld werd van verschillende kanten de vraag gesteld of haar opvolger wel precies dezelfde portefeuille zou moeten krijgen. Hadden de Fyra-affaire, en eerder problemen rond Pro-rail, niet aangetoond dat deze portefeuille voor een staatssecretaris te zwaar is? Minister-president Rutte liet desgevraagd weten dat de inhoud van de portefeuille van de Staatssecretaris van I&M zeker aan de orde zou komen rond de benoeming van een nieuwe bewindspersoon. Zonder resultaat, is inmiddels bekend. Of althans: Dijksma heeft precies dezelfde taken gekregen als haar voorgangster.

De omvang van de portefeuille van de Staatssecretaris van I&M, het opstappen van Mansveld en het debacle rond de Fyra roepen staatsrechtelijke vragen op, die bijna nooit meer worden gesteld. Het zijn vragen die uiteindelijk allemaal leiden langs twee bepalingen uit onze Grondwet, die gezusterlijk naast elkaar staan: artikel 45, over de ministerraad, en artikel 46, over de staatssecretaris. Deze grondwettelijke bepalingen veronderstellen dat over belangrijke regeringszaken wordt besloten door ministers, in de ministerraad. De andere spelers binnen de regering – de Koning en de staatssecretaris – staan in dit verband formeel aan de zijlijn. Met betrekking tot de staatssecretaris begint deze constructie steeds meer te knellen. Het

lijkt er af en toe op alsof in Den Haag een kabinet van staatssecretarissen zetelt. Op tal van gewichtige dossiers – niet alleen het spoor, maar bijvoorbeeld ook belastingen (Staatssecretaris van Financiën Wiebes), het persoonsgebonden budget (Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Van Rijn), de Participatiewet (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Klijnsma) en niet te vergeten asiel en immigratie (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (V&J) Dijkhoff) – zijn het staatssecretarissen die besluiten nemen en ten overstaan van de Staten-Generaal politieke verantwoording afleggen.

Dat zulks mogelijk is – krachtens artikel 47 en artikel 46 lid 2 Gw – is conceptueel gekoppeld aan de interne ondergeschiktheid van de staatssecretaris aan de minister – zie eveneens artikel 46 lid 2 Gw. Alleen vanwege deze koppeling is vol te houden dat ministers over het algemeen regeringsbeleid besluiten en de eenheid van dit beleid bevorderen, zoals artikel 45 lid 3 Gw, ter uitdrukking van het beginsel van ministeriële homogeniteit, voorschrijft. Anders dan de Grondwet doet vóórkomen, is de relatie tussen minister en staatssecretaris in de praktijk echter niet bijster hiërarchisch georganiseerd. Voor de

Auteurs

1. Mr. dr. J.W.C. van Rossem en mr. dr. W. van der Woude zijn beiden universitair docent staatsrecht aan de Universiteit Utrecht.

Noten

2. Respectievelijk KB van 3 november 2015 houdende de benoeming van S.A.M. Dijksma tot Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, nr. 2015001935; KB van 3 november 2015 houdende de benoeming van M.H.P. van Dam tot Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. 2015001936.

buitenwereld ogen minister en staatssecretaris regelmatig als min of meer gelijkwaardige bewindspersonen, die grotendeels langs elkaar heen leven. Mansveld stond er in de Kamer altijd alleen voor. Haar minister, Schultz van Haegen, was meestal in geen velden of wegen te bekennen. Bepalend voor hun onderlinge relatie leken niet regels van staatsrecht, maar de wetten van de politiek. Kunnen ministers in deze situatie echter nog wel de eenheid van het regeringsbeleid bevorderen? Wanneer de interne verantwoordingsrelatie vervaagt en feitelijk alleen de externe dimensie van het staatssecretariatschap overblijft, komt het bepaalde in artikel 45 Gw namelijk als gezegd op de tocht te staan.

Deze bijdrage onderzoekt of de huidige politieke praktijk rond staatssecretarissen nog wel valt in te passen in het toepasselijke staatsrechtelijke kader. Om deze vraag te beantwoorden, bezien we eerst de historische achtergrond en ontwikkeling van het ambt. Vervolgens schetsen we aan de hand van een kwantitatieve analyse wat het aandeel is van staatssecretarissen in de regering Rutte II. Hierna is de weg vrij om tot slot te beoordelen of de homogeniteit van het regeringsbeleid op dit moment gevaar loopt.

2. De staatssecretaris

Historische achtergrond

De figuur van staatssecretaris is in 1948,³ via een wijziging van de Grondwet, onderdeel geworden van het Nederlandse staatsrecht.⁴ De ironie wil dat dit gebeurde uit bezorgdheid over ministeriële homogeniteit.⁵ Als gevolg van een uitdijende overheidstaak raakten ministeries vanaf het einde van de negentiende eeuw in toenemende mate overbelast. Om deze overbelasting tegen te gaan, werden in eerste instantie ministeries gesplitst. Op een bepaald moment ontstonden echter zorgen of de eenheid van het regeringsbeleid op deze manier niet in het gedrang zou komen. Het staatssecretariaat moest in dit verband uitkomst bieden. Door de grondwettelijke mogelijkheid te scheppen aan een minister een staatssecretaris te koppelen, kon overbelasting worden tegengaan zonder het aantal departementen nog verder op te knippen.⁶

Een belangrijke voorwaarde voor de invoering van het instituut staatssecretaris was dat de staatssecretaris politieke verantwoordelijkheid kon dragen

Een belangrijke voorwaarde voor de invoering van het instituut staatssecretaris was dat de staatssecretaris politieke verantwoordelijkheid kon dragen. Bij grondwets-

herzieningen in 1887 en 1922 waren voorzieningen getroffen om ministers in staat te stellen zich tijdens vergaderingen van de Staten-Generaal te laten assisteren door speciale ambtenaren.⁷ Zonder politieke verantwoordelijkheid bleken deze voorzieningen echter de gewenste verlichting van de minister niet dichterbij te brengen. Maar werd een ambtsdrager die in de Kamers verantwoording kon afleggen niet gewoon het equivalent van een minister? Nee, was het antwoord van de regering onder leiding van minister-president Beel, die in april 1948 het betreffende wijzigingsvoorstel indiende. De staatssecretaris zou *extern*, in het verkeer met volksvertegenwoordiging en burgers, een minister zijn, maar *intern*, tegenover de minister, een onder-minister.⁸

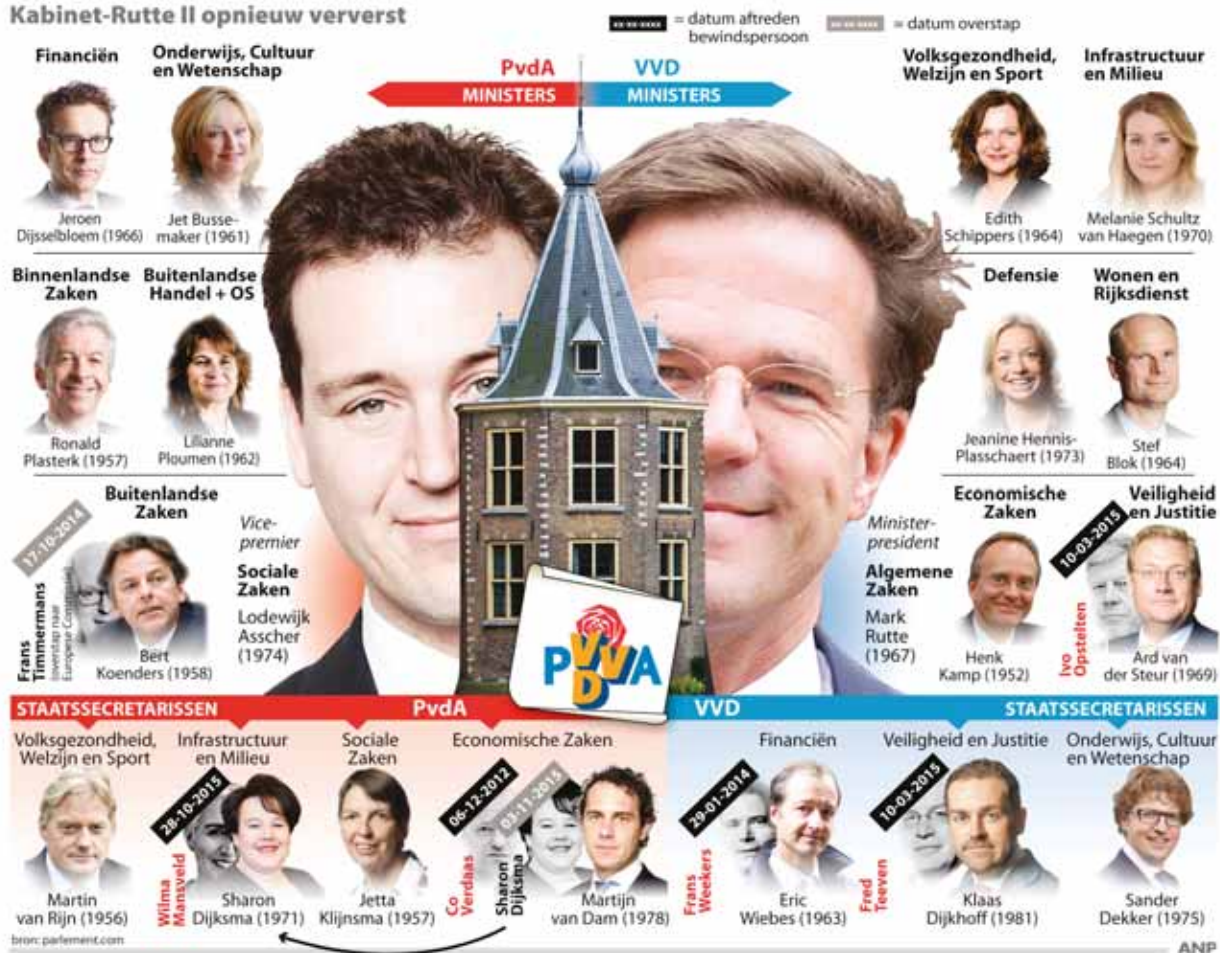
De formule waarmee deze tamelijk complexe gedachte-exercitie in de Grondwet werd verankerd, staat vandaag, in artikel 46 lid 2 Gw, nog steeds grotendeels overeind.⁹ Deze bepaling maakt duidelijk dat een staatssecretaris in de plaats van een minister als minister kan optreden, daar waar de minister dit nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen. Politieke verantwoordelijkheid verkrijgt een staatssecretaris 'uit dien hoofde' – lees: omdat hij in bovenstaande situatie als minister kan optreden – en 'onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister' – lees: zonder dat de minister hierdoor van verantwoordelijkheid wordt bevrijd. In 1948 rezen tegen deze constitutionele constructie verschillende bezwaren. Steen des aanstoots was onder meer dat de nieuwe figuur van staatssecretaris geen deel zou uitmaken van de ministerraad.¹⁰ Hoe kon hij op die manier namelijk invloed uitoefenen op de inhoud van zijn politieke verantwoordelijkheid?¹¹

Volgens minister-president Drees, die in de tweede lezing van het voorstel het stokje van Beel had overgenomen, vormde de afwezigheid van de staatssecretaris in de ministerraad geen onoverkomelijk bezwaar. Drees benadrukte dat een staatssecretaris, anders dan een minister, slechts verantwoordelijkheid draagt voor een begrensd gebied. Om die reden kon in specifieke, dit gebied betreffende gevallen worden volstaan met een uitnodiging aan de staatssecretaris om een vergadering van de ministerraad bij te wonen en zich te laten informeren.¹² Voor het overige was het belangrijk dat een minister en een staatssecretaris een goede verstandhouding ontwikkelden. Via de onverminderde verantwoordelijkheid van eerstgenoemde kon aldus worden bewerkstelligd dat laatstgenoemde niet in het duister zou tasten en schade zou toebrengen aan kabinetsbeleid. In dit verband verwachtte men dat een staatssecretaris normaal gesproken dezelfde politieke kleur als zijn minister zou dragen.

Ontwikkeling van het ambt

Sinds de invoering van het ambt in 1948 is de praktijk rond staatssecretarissen sterk gewijzigd. Begrensd is het takenpakket van de staatssecretaris vaak alleen nog formeel, in de zin dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld op welke beleidsterreinen hij zich mag begeven. De omvang van zijn takenpakket is al geruime tijd meestal fors – vergelijkbaar met het pakket van een minister, zoals hieronder met betrekking tot het kabinet Rutte II nog nader uiteen wordt gezet. Verder is de toevoeging van een staatssecretaris aan een minister ook al lang geen uit-

Kabinet-Rutte II opnieuw ververst



Kabinet Rutte II met positiewisselingen © ANP foto

zondering meer. Dit had minister-president Drees aanvankelijk nog voor ogen. Weliswaar is het aantal staatssecretarissen de afgelopen jaren wat teruggelopen, maar dit neemt niet weg dat zij vertrouwde figuren binnen ons politieke landschap zijn geworden.

Nog weer een vertrek ten opzichte van de uitgangssituatie in 1948 is dat deze vertrouwde figuren in de meerderheid van de gevallen geen partijgenoten meer zijn van de minister aan wie zij zijn gekoppeld. In het huidige kabinet geldt dit bijvoorbeeld alleen voor Dijkhoff en Klijnsma. De overige staatssecretarissen hebben allemaal een andere politieke kleur dan hun ministers. Deze politieke kleurvermenging is een betekenisvolle ontwikkeling geweest. Zij verklaart mede waarom de interne hiërarchie tussen minister en staatssecretaris die door de Grondwet wordt voorgeschreven, niet meer overeenkomt met de

staatsrechtelijke praktijk. De wortels van de ontwikkeling liggen in de jaren zestig. Waar de benoeming van een staatssecretaris eerst min of meer afhangt van de inschatting van de minister, wordt zij dan langzaam onderdeel van de kabinetsformatie. Ministers – pionnen in hetzelfde politieke spel van (in)formateurs waarbij staatssecretarissen nu betrokken raken – worden vanaf dit moment in toenemende mate voor een *fait accompli* gesteld. De interne hiërarchie uit de Grondwet komt zo feitelijk op losse schroeven te staan. Helemaal wanneer aan het eind van de jaren zeventig gebruikelijk wordt om een staatssecretaris van een coalitiepartner aan een minister te koppelen.

Het kabinet Rutte II bevestigt dit beeld. De staatssecretarissen van dit kabinet legden voorafgaand aan hun benoeming een bezoekje af aan de formateur, een op dat moment demissionaire premier Rutte, en werden op

3. Een eerdere poging om het instituut staatssecretaris in te voeren, strandde tijdens een tweede lezing in 1937 in de Tweede Kamer.
4. Er is maar weinig staatsrechtelijke literatuur over de staatssecretaris voorhanden. Wat betreft dit eerste deel van onze bijdrage is dankbaar gebruik gemaakt van de dissertatie van H.A. Groeneveld, 'De staats-

secretaris in Nederland 1948-1988', Deventer: Kluwer 1989. Zie beknopt: E.J. Janse de Jonge, 'Commentaar op artikel 46 van de grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
5. Zie Groeneveld, p. 5-6, 21.
6. Het kabinet-Beel (dat de eerste lezing

voorbereidde) telde vijftien ministers.

7. Zie Groeneveld, p. 3-5.
8. Bijlage *Handelingen II* 1947/1948, 775, 6, p. 12.
9. De oorspronkelijke bepaling die aan de staatssecretaris werd gewijd, art. 79 Gw, is in 1983 laatstelijk op enkele kleine punten gewijzigd. Zie C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer:

Kluwer 1983, p. 170-171.

10. Dit werd in 1950 formeel vastgelegd in het RvOMR en is in de huidige regeling terug te vinden in art. 2, 3 van het Reglement.
11. Groeneveld, p. 25; 29, die hier CPN-Tweede Kamerlid Hoogcarpel ten tonele voert.
12. *Ibid.*, p. 30.

Hoewel Rutte II geen kabinet van staatssecretarissen blijkt te zijn, is het wel een kabinet dat sterk leunt op staatssecretarissen

dezelfde dag als hun ministers bij koninklijk besluit benoemd.¹³ Het was ook premier Rutte die naar de Tweede Kamer werd geroepen om te debatteren over het aftreden van staatssecretaris Mansveld, niet minister Schultz. De relatie van de staatssecretaris tot de minister, alsmede de onverminderde verantwoordelijkheid van de laatste deed blijkbaar niet ter zake.¹⁴ Dit alles wil niet zeggen dat de interne hiërarchie in het verleden van elk belang gespeend is geweest. In 1975 trad Staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon af onder druk van zijn minister, Dries Van Agt, tegen de zin van minister-president Den Uyl. Een minister kon destijds de formele ondergeschiktheid van zijn staatssecretaris dus nog aangrijpen om ontslag van deze bewindspersoon af te dwingen.¹⁵ Ook toen al kwam echter naar voren dat de staatsrechtelijke schoen begon te wringen. Volgens de fractievoorzitter in de Tweede Kamer van de partij van Glastra van Loon, Jan Terlouw, bewees de kwestie dat de grondwettelijke regeling van de staatssecretaris 'negentiende eeuws' was.¹⁶

Een casus als die van Glastra van Loon heeft zich in de afgelopen veertig jaar niet meer voorgedaan.¹⁷ Het enige restant van de ondergeschiktheid van de staatssecretaris dat thans nog echt zichtbaar is, is de over het algemeen betrekkelijk rituele aanbieding van ontslag na het aftreden van diens minister. Van de laatste tien maal dat een individuele minister tussentijds aftrad vanuit een departement waar ook een of meer staatssecretarissen huisden,¹⁸ is het slechts eenmaal voorgekomen dat het door de staatssecretaris aangeboden ontslag ook daadwerkelijk werd geëffectueerd. Dit betrof, zeer recentelijk, staatssecretaris Teeven van V&J, die enigszins schoorvoetend zijn gevallen minister volgde.¹⁹ Deze zaak was echter in zoverre bijzonder, dat de minister aftrad vanwege een kwestie die speelde rondom de persoon van Teeven, in de tijd dat deze Officier van Justitie was.

Empirische blik

Naar aanleiding van het vertrek van staatssecretaris Mansveld, ontstond debat over de verdeling van taken tussen de Minister en Staatssecretaris van I&M. Gesuggerd werd dat het takenpakket van laatstgenoemde wel eens zwaarder zou kunnen zijn dan die van haar minister. Of dat zo is, vergt een waardeoordeel. Echter, niet kan worden ontkend dat een groot deel van de taken van de staatssecretaris van I&M behoort tot de politiek-bestuurlijke buiten categorie. Voor verschillende andere staatssecretarissen (bijvoorbeeld die van VWS, Financiën, SZW of V&J) geldt hetzelfde.

De suggestie verdient op zijn minst een empirische blik. Een moeilijkheid daarbij is te bepalen welke taken kunnen worden gerekend tot de kern van het regeringsbeleid en wat de belangrijkste indicatoren zijn om een taak als zwaar aan te merken. Subjectiviteit ligt hier op de loer. Daarom is ervoor gekozen die taken in onze empirische blik te betrekken die de regering zelf in het regeerakkoord en in de 'highlights' hiervan, de regeringsverklaring, het

vermelden waard heeft gevonden.²⁰ Onderzocht is welke van de concrete beleidsdoelstellingen die hierin zijn vervat, tot de primaire taakstelling van een of meer minister(s) en welke tot die van een of meer staatssecretaris(sen) kunnen worden gerekend.

Van de 302 min of meer concrete beleidsvoornemens die konden worden gedestilleerd uit het regeerakkoord,²¹ behoort de verwezenlijking van 207 ervan tot de taak van een minister en 113 ervan tot de taak van een staatssecretaris. (Sommige beleidsvoornemens kunnen tot het takenpakket van meerdere bewindspersonen worden gerekend, zodat beide getallen niet noodzakelijkerwijs optellen tot 302).²² Dit komt neer op 69% respectievelijk 37% van het totale regeerakkoord. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat ministers een aanzienlijk zwaarder deel van de uitvoering van het regeerakkoord voor hun rekening hebben te nemen dan staatssecretarissen. Daarbij moet echter worden bedacht dat het huidige kabinet bijna twee keer zoveel ministers telt als staatssecretarissen (dertien tegenover zeven). Wanneer bovenstaande uitkomsten worden gerelateerd aan deze aantallen, blijkt dat een staatssecretaris gemiddeld verantwoordelijk is voor de realisatie van een vrijwel gelijk aantal beleidsdoelstellingen uit het regeerakkoord als een minister. Het is zelfs iets meer: gemiddeld 16,1 voor een staatssecretaris en gemiddeld 15,9 voor een minister.²³

De regeringsverklaring, als het ware het antwoord van de regering zelf op de vraag welke de grootste uitdagingen zijn voor de huidige regeerperiode, bevat ongeveer 33 expliciete verwijzingen naar concrete doelstellingen uit het regeerakkoord. Daarvan komen 23 (op zijn minst mede) voor rekening van een minister en dertien (op zijn minst mede) voor rekening van een staatssecretaris. Dit levert vergelijkbare percentages op (70% tegenover 39%) en een vergelijkbaar beeld ten aanzien van het gemiddelde aantal taken per minister (1,8) respectievelijk staatssecretaris (1,9). Ten aanzien van deze laatste bevindingen moet overigens een slag om de arm gehouden worden. De regeringsverklaring is zodanig algemeen van toonzetting dat het lastig is te herleiden welke passages daaruit beogen te refereren aan specifieke beleidsdoelstellingen uit het regeerakkoord. Niettemin valt ons inziens staande te houden dat het algemene beeld dat uit de selectie van beleidsdoelstellingen in de regeringsverklaring opdoemt, niet noopt tot relativering van de zwaarte van het takenpakket van de staatssecretarissen.

Hoewel Rutte II geen kabinet van staatssecretarissen blijkt te zijn, volgt uit het bovenstaande dat het wel een kabinet is dat sterk leunt op staatssecretarissen. Op zich is dit niet zorgwekkend. Verlichting van de ministerstaak was destijds immers de voornaamste reden voor de introductie van het ambt staatssecretaris. Wat wel reden tot zorg kan zijn, is dat deze verlichting, als gevolg van de in de vorige paragraaf beschreven verwatering van interne hiërarchie, plaatsvindt in een klimaat waarin de minister de staatssecretaris nog nauwelijks aanstuurt. De staatsse-

cretaris is dan verantwoordelijk voor de uitvoering van grote en integrale delen van het als samenhangend pakket van maatregelen gepresenteerde regeerakkoord, zonder dat deze verantwoordelijkheid nog constitutioneel wordt afgedekt. Hiermee belanden we bij de tweede pijler van ons betoog: de homogeniteitsregel.

3. Eenheid van regeringsbeleid en de homogeniteitsregel

Achtergrond

In de kern houdt de homogeniteitsregel in dat de regering als een eenheid naar buiten behoort te treden. Hieruit volgt dat de 'buitenwacht' – Kamerleden, pers en publiek – ervan mag uitgaan dat wanneer zij ministers standpunten naar voren hoort brengen, deze corresponderen met de gezamenlijk gedragen opvatting van de regering. Omdat vergaderingen van de ministerraad besloten zijn, vormt collegiaal optreden *naar buiten toe* de enige wezenlijke graadmeter waarlangs kan worden beoordeeld of *interne* onderlinge afstemming van beleid tot stand is gekomen. Zou van deze collegialiteit niet blijken, dan is duidelijk dat het kabinet heeft gefaald in het bewerkstelligen van de vereiste afstemming. Hierdoor ontstaat het risico van grote (rechts)onzekerheid omtrent het (voorgenomen) regeringsbeleid. In de praktijk blijkt het dan ook altijd homomes te geven als een minister voor zijn beurt praat of als ministers elkaar publiekelijk tegenspreken.

De val van het laatste kabinet-Balkenende kan dit illustreren. Binnen de toenmalige coalitie werd verschillend gedacht over de wenselijkheid van hernieuwde uitzending van Nederlandse militairen naar Afghanistan. In de kennelijke overtuiging dat hieromtrent overeenstemming was bereikt, gaf Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen (CDA) aan dat hij de ministerraad (of in ieder geval viceminister-president Wouter Bos (PvdA)) op de hoogte had gesteld van een aankomend verzoek om assistentie vanuit de NAVO. Het PvdA-smaldeel binnen de coalitie ontkende dat omtrent dit verzoek (en de wenselijkheid daarvan) in de ministerraad was besloten.²⁴ Hierop ontspan zich een tamelijk surrealistisch Kamerdebat

waarin opeenvolgende ministers van verschillende politieke gezindten vergelijkbare vragen van diametraal tegenovergestelde antwoorden voorzagen. Toenmalig oppositieleider Rutte (VVD) gaf daarop – terecht – aan dat hij het gevoel had dat hij hiermee feitelijk van gedachten had gewisseld met twee verschillende kabinetten, die hem twee verschillende weergaven van de werkelijkheid hadden gegeven.²⁵ Nu eenduidige informatievoorziening aan de basis ligt van de verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement werd hierdoor niet alleen de positie van de regering verzwakt, maar ook die van de Staten-Generaal. Dat een dergelijke situatie niet kan voortduren bleek uit de val van het kabinet enige uren later.

In de eerste helft van de 19e eeuw speelde de kwestie van ministeriële homogeniteit nog niet in Nederland. Zeker tot aan de grondwetsherziening van 1848 was de positie van de ministers ten opzichte van de Koning nog zodanig ondergeschikt, dat zij in de letterlijke betekenis van het woord 'dienaren van de Kroon' waren. Dat betekende dat de eenheid van het regeringsbeleid werd gewaarborgd door de Koning zelf. De Koning zette de lijnen uit en de ministers zorgden voor de uitvoering. De invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 markeert (het begin van) het einde van deze ondergeschiktheid van de ministers. Omdat ministers verantwoording schuldig werden aan de Staten-Generaal (en via hen aan de burgers), konden zij langzaam maar zeker het Koninklijke juk van zich afwerpen.

Deze ministeriële vrijheid had echter een keerzijde. Waar de eenheid van het regeringsbeleid voorheen werd gegarandeerd door de Koning, moesten ministers daar nu zelf voor zorgen. Al tijdens het eerste ministerie-Thorbecke na de totstandkoming van de Grondwet van 1848 wierp de oppositie – vooral Groen van Prinsterer – de ministers deze consequentie van de emancipatie van de ministers in niet mis te verstane bewoordingen voor de voeten. Hoewel Thorbecke destijds in zijn antwoord op Groen nog wat ontwijkend reageerde, kan uit de praktijk na 1848 worden afgeleid dat het beginsel van deze eenheid en de noodzaak tot homogeniteit tussen ministers die daaraan verbonden is, niet of nauwelijks ter discussie staat.

13. Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33410,

24. Wel vindt de beëdiging door de Koning op verschillende momenten op de dag plaats.

14. Zie hierover ook Leonard Besselink, '(...) onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister', weblog publiekrecht en politiek, 2 november 2015.

15. Specifiek draaide de kwestie om enkele mediaoptredens van staatssecretaris Glastra van Loon, waarin deze kritiek uitte op de organisatiestructuur van het Ministerie van Justitie en op het beleid rond het gevangeniswezen. Aanvankelijk wist Den Uyl te bemiddelen tussen Glastra van Loon (D'66) en Van Agt (KVP). De laatste stelde zich uiteindelijk echter op het standpunt dat zijn staatssecretaris enkel kon aanblijven, indien deze zou accepteren dat strafrecht uit zijn

takenpakket werd gehaald. Zou deze eis niet aanvaard worden, dan stelde Van Agt in het vooruitzicht dat Glastra van Loon nog maar weinig te doen kreeg. Hierop diende Glastra van Loon zijn ontslag in.

16. Groeneveld, p. 296-304.

17. Interessant is wel de onenigheid die leek te bestaan tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Van der Hoeven en 'haar' staatssecretaris Nijs. Nadat Nijs in 2004 in een interview had aangegeven weinig vertrouwen te voelen van haar minister, nam de Tweede Kamer jgens haar een 'motie van treurnis' aan (*Kamerstukken II* 2003/04 29641 3). Nijs hield vervolgens de eer aan zichzelf. Naar buiten toe heeft minister Van der Hoeven echter altijd volgehouden dat Nijs wat haar betreft niet weg hoefde.

18. Hervormingen van kabinetten tot (al dan niet demissionaire) rompkabinetten niet meegerekend.

19. Pikant: volgens een bericht in *NRC Handelsblad* had Rutte Teeven aangeboden om aan te blijven als staatssecretaris. Maar Teeven wilde minister worden. In alle andere gevallen (Dekker in 2010, De Hoop Scheffer in 2003, Peper in 2000, De Vries in 2000, Apotheker in 1999, Van den Broek in 1993, Braks in 1990, Deetman in 1989 en Van Eekelen in 1988) bleven de respectievelijke staatssecretarissen aan.

20. Zie *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, Den Haag 29 oktober 2012, raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl/handelingen II 2012/13, 21.

21. Gekeken is vooral naar de afzonderlijke 'bullet points' die in het regeerakkoord

waren opgenomen.

22. Bij het bepalen van het antwoord op de vraag bij welke bewindspersoon(en) de verschillende taken zijn ondergebracht, is gekeken naar ondertekening van officiële stukken (zoals wetsvoorstellen of Nota's) en de taakomschrijvingen die voor sommige ministeries op hun website raadpleegbaar zijn.

23. Hierbij is overigens niet meegerekend dat de Staatssecretaris van Financiën thans een aantal stevige taken van zijn minister overneemt ten aanzien van het behartigen van de Nederlandse belangen van de Euro-groep, aangezien de minister daarvan het voorzitterschap bekleedt.

24. *Handelingen II* 2009/10, 57.

25. *Handelingen II* 2009/10, 57, p. 5195.

Eenheid van regeringsbeleid, homogeniteit en de ministerraad

Over de precieze plaatsbepaling ten opzichte van elkaar van de fenomenen eenheid van regeringsbeleid enerzijds en ministeriële homogeniteit anderzijds kan enige verwarring ontstaan. Vormen zij te onderscheiden begrippen of zijn zij synoniem aan elkaar? De twee meest gezagheb-

De ontwikkelingen rondom het ambt van staatssecretaris en het instituut ministerraad bieden geen enkele waarborg tegen onsamenhangend regeringsbeleid in de toekomst

bende handboeken staan op dit punt tegenover elkaar. Het *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* van Van der Pot ziet de homogeniteitsregel als een van de weinige voorbeelden van ongeschreven staatsrecht.²⁶ De eenheid van regeringsbeleid in artikel 45 lid 3 van de Grondwet en aanverwante bepalingen in het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvOMR) zijn hiervan concretisering. *Constitutioneel recht* van Kortmann gaat er daarentegen van uit dat de homogeniteitsregel is opgehouden ongeschreven te zijn, sinds deze regel verankering heeft gevonden in de zojuist genoemde normen.²⁷ Wat betreft het RvOMR denkt Kortmann dan vooral aan artikel 12 lid 2, waarin ministers wordt verboden te handelen tegen een besluit van de ministerraad, en aan artikel 26 RvOMR, waarin de geheimhoudingsplicht is geregeld ten aanzien van wat in de ministerraad wordt besproken.

Is de vraag welke van beide opvattingen juist is relevant? Zij is in die zin voor onze bijdrage relevant, dat bij omarming van de visie van Kortmann de vraag rijst of homogeniteit ook een regel is voor de staatssecretarissen. Drees was hierover in 1948 stellig: de homogeniteitsregel gold wel voor staatssecretarissen, maar veel minder dan voor ministers. Het is voldoende, aldus Drees, 'indien men mag aannemen, dat hij ten aanzien van dat stuk van het beleid, waarvoor hij zal staan, homogeen is én met de Minister, onder wie hij werkt, én met het Kabinet.'²⁸ Deze opvatting kan in de huidige politieke context moeilijk stand houden. Drees relativeert hier de rol van de staatssecretaris in het bewaken van de eenheid van het regeringsbeleid. Nu staatssecretarissen in de praktijk tamelijk onafhankelijk opereren van 'hun' ministers en zij structureel worden belast met omvangrijke takenpakketten, die bovendien tot het hart van het regeringsbeleid mogen worden gerekend, lijkt deze relativering niet meer op zijn plaats.

Dat norm en feit – dat wil zeggen staatsrechtelijk kader en politieke werkelijkheid – steeds verder van elkaar verwijderd zijn geraakt, lijkt ook de grondwetgever zich te hebben gerealiseerd. Om die reden beoogde zij, ter gele-

genheid van de grondwetsherziening van 1983, de mogelijkheid te openen van vervanging van ministers door staatssecretarissen als stemhebbend lid van de ministerraad. Tijdens deze herziening gaf de regering bovendien te kennen bezwaren te hebben tegen benoeming van staatssecretarissen van een andere politieke kleur dan de minister.²⁹ Van dit alles is echter weinig terechtgekomen.

Ter tegemoetkoming aan de geest van artikel 46 Gw zou het op zijn minst nodig zijn staatssecretarissen ruime toegang te bieden tot de ministerraad. Vanwege de geheimhouding rondom dit instituut is niet te achterhalen met welke exacte frequentie staatssecretarissen hierin op dit moment optreden. Duidelijk is wel dat ministers geen open uitnodigingsbeleid voeren. Hiermee is niet gezegd dat zich in de huidige praktijk onoverkomelijke problemen voordoen. Niettemin, de ontwikkelingen rondom het ambt van staatssecretaris en het instituut ministerraad bieden geen enkele waarborg tegen onsamenhangend regeringsbeleid in de toekomst. De tijd lijkt aangebroken om norm en feit nader tot elkaar te brengen.

4. Twee oplossingsrichtingen

Wat ons betreft dienen zich twee oplossingsrichtingen aan.

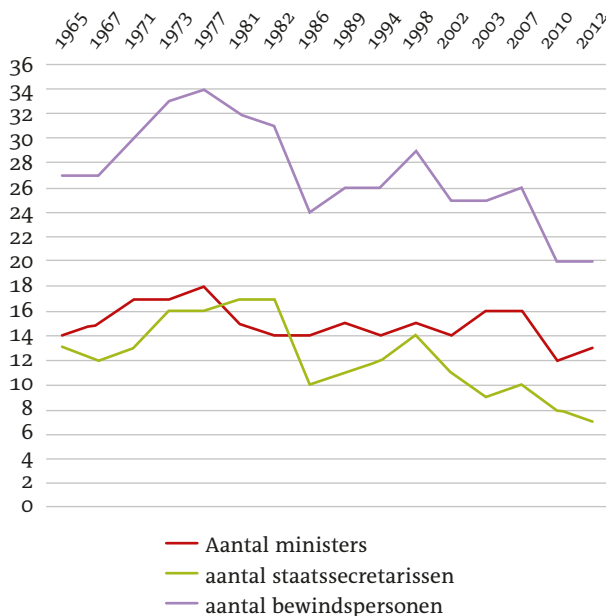
Allereerst zou de norm kunnen worden aangepast aan het feit. Wanneer we accepteren dat staatssecretarissen over volwaardige portefeuilles beschikken en hieromtrent nauwelijks sturing van ministers ervaren, kan het in betekenisvolle mate loslaten van de grondwettelijke hiërarchie tussen beiden worden gezien als een logische vervolgstap. In het uiterste geval zou de staatssecretaris dan kunnen worden opgewaardeerd tot minister zonder portefeuille. Hij kan in dat geval optreden als volwaardig lid van de ministerraad en eindverantwoordelijkheid dragen voor zijn takenpakket, zonder dat het noodzakelijk is het aantal departementen drastisch te verhogen. Als minder extreme variant hiervan zou ook kunnen worden geopteerd voor een soort onderministerschap, waarin de onderministers lid zijn van de regering in ruime zin en een kernkabinet waarvan alleen de 'volwaardige' ministers lid zijn.³⁰ Een zekere mate van departementale hiërarchie kan hierbij resteren. Bij de verdeling van portefeuilles aan ministers respectievelijk onderministers blijft het dan echter van belang dat scherp – scherper dan nu het geval lijkt te zijn – wordt geselecteerd op de mate waarin de te verdelen taken de kern van het kabinetsbeleid raken.

Het is eveneens denkbaar een poging te wagen de feiten in lijn te brengen met de vigerende normen. Herstel van ministeriële hiërarchie is hier de sleutel. Het is immers noodzakelijk dat een minister op zijn eigen departement de onbetwiste leider is, wil hij zijn departement in de volle breedte kunnen vertegenwoordigen in de ministerraad. Hij zal dus echt regie moeten kunnen voeren over het beleid van zijn eigen ministerie. Alleen dan kan de garantie van daadwerkelijke afstemming tussen de departementen worden bewerkstelligd. Het ligt in dat geval voor de hand de verdeling van staatssecretariaten en de invulling van de bijbehorende portefeuilles veel minder afhankelijk te laten zijn van de uitkomst van de kabinetsformatie. Veeleer zouden de noden die een nieuw-

of herbenoemde minister op zijn departement ervaart, leidend moeten zijn. Net als in het verleden kan dit betekenen dat staatssecretarissen pas gaandeweg een kabinetsperiode worden benoemd. Verder ligt het in de rede dat het inzetten van staatssecretarissen als partijpolitieke waakhond jegens een andersgezinde minister wordt vermeden. Dit zal normaal gesproken de sturing die een minister kan uitoefenen over zijn ministerie bemoeilijken. Een terugkeer naar de oorspronkelijke gedachte dat de minister staatssecretarissen selecteert die zijn eigen politieke denkbeelden delen, ligt meer voor de hand.

De keuze is uiteindelijk een politieke. Wat ons betreft, is het niettemin van belang dat een duidelijke keuze wordt gemaakt. Daarover kan in ieder geval worden opgemerkt dat sinds het einde van de jaren zeventig een dalende tendens zichtbaar is in het aantal ministers (met een kleine opleving begin 2000 en wederom een daling vanaf 2007).

aantal bewindspersonen in de afgelopen 50 jaar



Zeer recentelijk liet minister-president Rutte nogmaals weten sterk voorstander te zijn van een kabinetsploeg die beperkt in omvang is.³¹ Vanuit dat perspectief lijkt de tweede hierboven gepresenteerde oplossingsrichting de voorkeur te verdienen.

Een terugkeer naar de oorspronkelijke gedachte dat de minister staatssecretarissen selecteert die zijn eigen politieke denkbeelden delen, ligt meer voor de hand

Als Mark Rutte nog een keer aantreedt als formateur betekent dit kiezen of delen. Of hij laat het ambt van staatssecretaris opbloeien tot dat van (onder)minister en zal moeten accepteren dat de prijs voor eenheid van kabinetsbeleid moet worden betaald met een groter kabinet. Of hij krijgt een sterk, slagvaardig en klein kabinet, waarbij hij zal moeten accepteren dat zijn eigen (in de kabinetsformatie uit te oefenen) invloed over de benoeming van staatssecretarissen ernstig vermindert. •

26. D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van Der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 186.

27. P.P.T. Bovend'Eert e.a., *C.A.J.M. Kortmann. Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 25-26, 153.

28. *Handelingen I* 1948, p. 37-38.

29. *Handelingen II* 1980/81, p. 2633.

30. Vergelijk de situatie in het Verenigd

Koninkrijk en dan vooral het verschil tussen 'ministers' of 'ministers of state' enerzijds en 'cabinet ministers' (veelal 'secretaries of state' geheten) anderzijds.

31. Aldus minister-president Rutte na afloop van de vergadering van de ministerraad op 2 oktober 2015. <http://nos.nl/artikel/2060920-rutte-houdt-vast-aan-kleine-kabinetsploeg.html>.