

University of Groningen

De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?

Rehwinkel, Johan Peter

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1991

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Rehwinkel, J. P. (1991). *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*. W.E.J. Tjeenk Willink.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

University of Groningen

De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?

Rehwinkel, Johan Peter

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1991

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Rehwinkel, J. P. (1991). *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*. W.E.J. Tjeenk Willink.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

* * *

Samenvatting

Dit boek behandelt de staatsrechtelijke positie van de Nederlandse minister-president. Het doel is om een ontwikkelingsgang van het premierschap te schetsen, die wordt waargenomen. In de eerste plaats is nagegaan welke regels van geschreven recht op de Nederlandse minister-president van toepassing zijn. Daarnaast komt een groot aantal ongeschreven regels aan de orde, die traditioneel het premierschap in veel belangrijkere mate structureren.

In 1983 werd aan het Nederlandse minister-presidentschap een grondwettelijke basis verschaft. Nadat grondwettelijke vermelding van de minister-president in de jaren vijftig en zestig veelvuldig was bepleit, nam pas in de jaren zeventig de grondwetgever het initiatief hiertoe. Met name werd beoogd om de rechtstreeks gekozen premier of kabinetsformateur in te voeren. Verschillende pogingen hadden geen succes; de drie grondwetsartikelen van 1983 weerspiegelden vooral de bestaande praktijk van het minister-presidentschap.

De minister-president (voor 1945: de (tijdelijke) voorzitter van de ministerraad) komt in het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers al veel langer voor. Eveneens zijn in het reglement met betrekking tot het premierschap vrijwel uitsluitend regels opgenomen, die zich feitelijk hadden uitgekristalliseerd. Het in 1979 geïntroduceerde artikel, over de rol van de minister-president bij de oplossing van competentieconflicten, is er voorbeeld van.

Behalve in de Grondwet en het Reglement van Orde wordt de minister-president vermeld in de Europese Akte en in een groot aantal Nederlandse (formele) wetten en koninklijke besluiten. In veel gevallen is sprake van toekenning van bevoegdheden op het terrein van het noodrecht en ambtenaren-aangelegenheden. Ook het 'overige geschreven recht' zoekt in hoofdzaak aansluiting bij de taakopvatting van de premier, zoals die in de praktijk is ontstaan.

Grote aandacht gaat in het boek derhalve uit naar het feitelijke aspect van het Nederlandse minister-presidentschap. Verschillende relaties van de premier tot hem omringende politieke actoren worden belicht. Hieraan voorafgaand staat het begin en einde van het minister-presidentschap centraal.

Het accent wat betreft de selectie van de minister-president is verschoven van de formatie-onderhandelingen naar interne partijbesluitvorming. Wisselend komen voor het premierschap slechts de politieke leiders van twee partijen in aanmerking. Waar Tweede Kamer-verkiezingen inmiddels sterk in het teken staan van de strijd om het premierschap, is van groot belang welke personen CDA en PvdA als lijsttrekker aanwijzen. Na verkiezingen wordt de politieke leider van de grootste regeringspartij bijna vanzelfsprekend minister-president.

De vervulling van het politieke leiderschap door de minister-president brengt met zich mee dat premiers over het algemeen langer dan voorheen in functie zijn. Er is ook een verband tussen de continuering van het minister-presidentschap en de oorzaken van kabinetscrises: een conflict met een andere dan de eigen regeringsfractie heeft nooit tot het vertrek van de premier geleid. Coalitiewisseling en verkiezingsuitslagen oefenen op zijn carrière slechts (nog) een beperkte invloed uit. Ook daardoor is het minister-presidentschap geworden tot een stabiele factor in de Nederlandse politiek.

De verhouding tussen de minister-president en het staatshoofd heeft aan – in de eerste helft van deze eeuw bestaande – gelijkwaardigheid verloren. De bemoeienis van de koninginnen Juliana en Beatrix met het algemeen regeringsbeleid is veel minder groot dan ten tijde van hun voorouders. De premier neemt tegenwoordig het politiek belangrijke overleg met het staatshoofd voor z'n rekening. Hij draagt in feitelijke zin een bijna exclusieve verantwoordelijkheid.

Ook de herhaalde opschudding rond het Koninklijk Huis is voor de ontwikkeling van het minister-presidentschap van belang geweest. De Greet Hofmans-zaak, de Irene-kwestie, de verloving en het huwelijk van prinses Beatrix alsook de Lockheed-affaire hebben het inzicht verschaft, dat één minister in het bijzonder contact met het Koninklijk Huis moet onderhouden. Uiteraard komt deze taak aan de premier toe.

De minister-president is ook degene, die verantwoording aflegt voor aanlegenheden van het Huis. Het parlement betoont zich de laatste jaren duidelijk minder terughoudend om de premier in dit opzicht ter verantwoording te roepen. Hierdoor is de specifieke verantwoordelijkheid van de minister-president bloot komen te liggen.

Tenslotte speelt de minister-president een pregnante rol in de gestructureerde verhouding die inmiddels tussen staatshoofd en ministers bestaat. Van de zijde van het kabinet neemt de premier als enige deel aan verschillende vormen van regelmatig overleg; bovendien draagt hij verantwoordelijkheid voor de goed-georganiseerde berichtgeving rond het Koninklijk Huis. Al met al is de minister-president ten aanzien van het Huis in een bijna vaderlijke positie terechtgekomen.

Voor de relatie tussen de minister-president en de andere ministers hebben individuele pogingen tot versterking van de machtspositie maar zelden blijvend gevolg gehad. Een toenemende behoefte aan coördinatie was op deze relatie van veel grotere invloed.

Na 1947 namen premiers steeds de leiding van het ministerie van Algemene Zaken op zich. Zij beschikten daarmee geenszins over een 'superdepartement', maar wel over een ministerie dat zich volledig voor de ondersteuning van de minister-president kon vrijmaken.

Groot is het belang van de vele vormen van structureel overleg, die recentelijk zijn ontstaan. Of het gaat om formele (ministerraad, onderraden en commissies) dan wel informele vormen van structureel overleg (Vijfhoek, broodjeslunch, enz.), de premier vervult vrijwel altijd het voorzitterschap. Taken op het vlak van de coördinatie vloeien hieruit voort.

Het reglement van orde biedt de minister-president ook de mogelijkheid tot coördinatie buiten het structurele overleg om. Het premierschap van Den Uyl, Van Agt en Lubbers toont aan, dat vooral van de minister-president afhankelijk is in hoeverre van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. De bewindslieden hebben bijna zonder uitzondering behoefte aan contact met de premier.

De (nieuwe) minister-president is op basis van de Grondwet van 1983 politiek verantwoordelijk voor het aantreden van het gehele kabinet. Voor 1983 ondertekende de premier de benoemings- en ontslagbesluiten van de ministers en staatssecretarissen feitelijk al. Alleen bij premierwisseling plaatste niet de nieuwe minister-president, maar een overgaande minister het contra-seign onder het benoemings- en ontslagbesluit van de premier.

Het 'coördinatievereiste' heeft tenslotte tot gevolg gehad, dat de minister-president een steeds belangrijker rol in de publiciteit is gaan vervullen. De wekelijkse persconferentie en de 'vrijdagse' radio- en televisiegesprekken met de premier zijn tot een instituut geworden. Ook dit is vanzelfsprekend op de relatie van de minister-president tot de andere ministers van grote invloed.

Tussen de minister-president en zijn politieke partij bestaat al sinds tientallen jaren een wederzijdse afhankelijkheid. Door de permanente samenval van premierschap en politiek leiderschap (vanaf 1971) is desalniettemin de positie van de minister-president ten opzichte van de politieke partij versterkt.

Het accent in de relatie is eveneens verschoven door het electorale belang van het premierschap. Vooral de moderne media hebben de minister-president tot een welhaast onmisbare stemmentrekker gemaakt. Toch zijn er ook nadelen aan de premier in de rol van lijsttrekker: hij is sterk het gezicht van bepaalde coalitiesamenwerking.

De verhouding tussen de minister-president en de bestuurlijke organen van zijn partij is erg afhankelijk van politieke cultuur. De PvdA-ers Drees en Den Uyl stonden in een geheel andere relatie tot het partij- en dagelijks bestuur, het congres en de partijraad dan de confessionele premiers. De verdere ontwikkeling van het CDA is in deze van belang.

Wat betreft de minister-president en het parlement lijken we – in politiek opzicht – het dualisme voorbij. Reeds voor de oorlog was van een structureel contact sprake. Sindsdien is de relatie alleen maar intensiever geworden; par-

lementariërs zijn van de minister-president zelfs afhankelijk geraakt. De premier oefent namelijk in achtereenvolgende functies invloed op hun carrière uit.

Naast de ministeriële verantwoordelijkheid die op de ministers gezamenlijk rust, draagt de minister-president voor bepaalde aangelegenheden ook als enige politieke verantwoordelijkheid. Het betreft de uitoefening van zijn taak als voorzitter van de ministerraad, op het vlak van de coördinatie van beleid en op terreinen als het noodrecht. Bovendien is de premier 'enkel' verantwoordelijk voor allen die onder hem werkzaam zijn. Hij legt derhalve in het parlement niet slechts mede namens anderen verantwoording af.

De minister-president verschijnt op steeds meer vaste momenten in de beide kamers. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de algemene politieke en financiële beschouwingen, die jaarlijks worden gehouden. Ook is er een uitbreiding van het incidentele contact. De laatste jaren valt met name het intensieve gebruik van het interpellatie- en mondelinge vragenrecht op.

Intensiteit kenmerkt eveneens de relatie die de premier tot de regeringsfracties onderhoudt. Binnen deze fracties zijn elites ontstaan, die bij de besluitvorming in het kabinet worden betrokken. Soms is er ook met de oppositie vertrouwelijk contact. Het is niet waarschijnlijk dat de huidige monistische verhouding tussen premier en parlement in de toekomst plaats zal maken voor een volstrekt dualistische. De opkomst van de moderne media speelt opnieuw een belangrijke rol.

Als laatste relatie wordt in het boek die tussen de minister-president en het buitenland beschreven. Andermaal blijkt aan de feitelijk-politieke gang van zaken een overwegende betekenis toe te komen.

De houding van premiers ten opzichte van de Europese integratie is in de naoorlogse periode sterk veranderd. Beschikte met name Drees over grote reserves inzake economische, politieke en andere samenwerking binnen Europa; vanaf Biesheuvel zijn premiers juist groot voorstander van dergelijke samenwerking.

Gelijk vele andere vormen van structureel overleg waaraan de minister-president deelneemt, is ook de Europese Raad in de (politieke) praktijk ontstaan. Dat het staatshoofd en de regeringsleiders van de lidstaten der Europese Gemeenschap met bepaalde regelmaat bijeenkomen, werd pas in 1986 juridisch vastgelegd. De Europese Raad heeft zich binnen de Gemeenschap ontwikkeld tot een belangrijk, zo niet het belangrijkste orgaan. De positie van de Nederlandse premier ten opzichte van de vakministers is hierdoor onmiskenbaar verstevigd.

Ook overigens raakte de minister-president betrokken bij de belangrijkste contacten van Nederland in internationaal verband. Dit blijkt uit zijn rol bij inkomende (staats)bezoeken; premiers gaan daarnaast zelf steeds meer de grenzen over. Door het ontstaan van een orgaan binnen de NAVO, dat met de Europese Raad vergelijkbaar is, kan de Nederlandse minister-president eveneens als 'gelijke onder eersten' worden gezien.

In het slothoofdstuk staat opnieuw de staatsrechtelijke positie van de Nederlandse minister-president centraal. Wanneer dit onderwerp in beschouwing wordt genomen, moet de aandacht uitgaan naar ongeschreven regels die op het minister-presidentschap van toepassing zijn. Zij structureren het premierschap in hoge mate en kunnen bovendien als 'recht in wording' worden beschouwd. Men mag aannemen dat ook in de toekomst het geschreven recht bij totstandkoming de werkelijkheid zal weerspiegelen.

De regels van geschreven recht alsook de ongeschreven regels die ten aanzien van de minister-president bestaan, zijn uit bepaalde feitelijke noodzaak tot stand gekomen. Er is de laatste jaren van een verminderde coalitienoodzaak sprake, hetgeen wil zeggen dat bij de vervulling van het premierschap minder dan voorheen rekening hoeft te worden gehouden met grenzen die door de permanente aanwezigheid van coalities in ons land worden gesteld. Een legitimatienoodzaak bestaat onverminderd: de minister-president moet voor aantreden en ambtsvervulling over een eigen legitimatie beschikken, die in overeenstemming met de zwaarte van zijn functie is. De primusnoodzaak is inmiddels allesbeheersend: de premier vervult in een aantal opzichten een overwegende of doorslaggevende rol. Uit de primusnoodzaak vloeien de nood- en veiligheidsnormen, de collectiviteitsnormen en de politieke leiderschapsnormen voort.

Ook ten aanzien van buitenlandse premiers bestaat een coalitie-, een legitimatie- en een primusnoodzaak. De mate waarin deze soorten van noodzaak zich voordoen, verschilt. Aan de hand van de positie van buitenlandse eerste ministers kan een typologie van de toekomstige minister-president in Nederland worden gegeven.

Het is niet waarschijnlijk dat de premier of kabinetsformateur ooit rechtstreeks zullen worden verkozen. De stevig gefundeerde positie van politieke partijen en daarbinnen gevormde elites zijn hiervan de belangrijkste oorzaak. Wel kan worden verwacht dat de aan parlementsverkiezingen ontleende legitimatie van de minister-president zich verder zal versterken. Een 'democratisering' van het politieke leiderschap is bijvoorbeeld goed mogelijk.

Een werkelijk ontslagrecht van de premier ten aanzien van de andere bewindslieden maakt ook weinig kans op invoering. In veel landen is in het geschreven recht met betrekking tot benoeming en ontslag wel een recht van voordracht opgenomen. Dit zou in Nederland eveneens kunnen gebeuren: feitelijk draagt de minister-president echter al voor benoeming en ontslag bij het staatshoofd voor. De betekenis van een officieel recht van voordracht dient bovendien niet te worden overschat: de premier kan hier gezien de coalitiesamenwerking maar in beperkte zin gebruik van maken.

Op één punt ware het geschreven recht in ieder geval met de werkelijkheid in overeenstemming te brengen. De minister-president zou ook formeel regeringsleider moeten zijn. Dit kan door – als in zovele landen – het staatshoofd buiten de regering te plaatsen en de regering te laten bestaan uit de minister-president, de andere ministers en eventueel de staatssecretarissen. Aldus wordt ook juridisch erkend, dat de Nederlandse minister-president 'gelijke onder eersten' is.