

De minister-president en de vorming van het regeringsbeleid

In de loop van de tijd is de taakopvatting van het ambt van minister-president aan ingrijpende veranderingen onderhevig geweest. Tussen het optreden van Drees en de huidige minister-president bestaan grote verschillen. Door de toegenomen betekenis van de ministerraad is de minister-president steeds meer de hoeder van de samenhang in het kabinetsbeleid geworden. In dit artikel gaat de auteur nader in op de ontwikkelingen die tot de huidige positie van de minister-president hebben geleid.

MR. R.J. HOEKSTRA*

Dr. W. Drees had, zo wordt althans gezegd en geschreven, een bescheiden opvatting van het ambt van minister-president: aan het ambt zijn geen bevoegdheden verbonden, behalve die van voorzitter van de ministerraad. De minister-president kan weinig of geen initiatieven nemen, aldus Drees; dit is aan de vakministers voorbehouden.

Ondanks deze bescheiden opvatting wordt Drees als een van de belangrijkste minister-presidenten van deze eeuw gezien. Hij wordt genoemd in de rij van Kuyper, Colijn, Drees, Den Uyl en Lubbers. Waarom worden juist zij als 'echte' minister-presidenten gezien? Waarom anderen, zoals Cort van der Linden, Ruys de Beerenbrouck, Beel, De Quay, De Jong, Biesheuvel en Van Agt niet? Is het geen partijpolitieke mythevorming, zijn niet veel minister-presidenten gehinderd door moeizame coalitieverhoudingen waardoor zij minder van zich hebben doen spreken?

Het is de vraag of de zogenaamde grote minister-presidenten meer bewerkstelligd hebben dan de anderen. Van Kuyper is bekend dat de resultaten van zijn kabinet tegenviele. Toch heeft zijn bijzondere persoonlijkheid er samen met zijn leiderschap van de ARP voor zorg gedragen, dat hij ook als minister-president als *primus* optrad; vooral in het begin van deze eeuw een feit van betekenis. Niet voor niets besloot het kabinet-De Meester, de opvolger van het kabinet-Kuyper, dat voortaan alle ministers tijdens de algemene politieke beschouwingen het woord zouden voeren en niet alleen de minister-president. Het voornaamste kenmerk van Kuyper als minister-president is geweest, dat hij de eerste is geweest die als leider van een politieke emancipatiebeweging het ambt van minister-president bereikte.

Bij Colijn spelen andere factoren een rol. Hij is in staat geweest minister-president te zijn in een tijd van grote crisis en een vooraanstaande rol te spelen dank zij de ervaring die hij op economisch en politiek terrein al had opgedaan. Kennelijk vormen beleidsresultaten ook hier geen maatstaf; het beleid van zijn kabinetten is door velen als negatief ervaren. Toch had hij bij velen het vertrouwen; een belangrijke factor voor de positie die de minister-president inneemt. Ook bij hem valt op, dat het minister-presidentschap samenvalt met het leiderschap van zijn politieke partij. In zijn periode als minister-president is de ARP, begon-

nen als emanciperende politieke beweging, tot politieke rijpheid gekomen. Staatkundig valt op, dat hij het nodig vond de voorzitter van de ministerraad te ontlasten van de leiding van een vakdepartement. Het Ministerie van Algemene Zaken wordt ingesteld.

Er is veel bewerkstelligd gedurende de periode dat Drees minister-president was. De KVP heeft de rechtse coalitiepolitiek van de vooroorlogse jaren – te zamen met de twee andere christelijke partijen regeren – verlaten (in 1939 treden twee ministers uit de SDAP toe tot het kabinet) en zocht meer dan de protestants-christelijke partijen politieke samenwerking met de sociaal-democraten. Dit leidde tot de totstandkoming van brede-basiskabinetten onder leiding van Drees, waaraan op den duur ook ARP en CHU deelnamen. De brede basis en de periode van wederopbouw schiepen de voorwaarden voor het treffen van vele belangrijke maatregelen. Het was een voortzetting van de crisispolitiek van de jaren dertig met andere, effectievere middelen. Drees' kracht lag in het bijeenhouden van de brede basis gedurende tien jaar. Hij was geen man die tot de verbeelding sprak. Een bestuurder met beginselen, maar zonder bevoegenheid. Zelfs bij zijn tegenstanders had hij vertrouwen omdat hij presteerde en degelijk was. Hij ging weg toen de wederopbouw was voltooid en er een einde kwam aan de brede-basiskabinetten.

Den Uyl was van een ander kaliber. Veel minder een bestuurder, veel meer een man van aanzetten. Hij was een partijleider, die zijn politieke beginselen liet prevaleren boven hetgeen bestuurlijk nodig was. Spreiding van macht, kennis en inkomen was het uitgangspunt; de verbeelding was aan de macht. Hij was een groot minister-president omdat hij de onrust in de samenleving wist te kanaliseren en de verbinding wist aan te brengen tussen politiek en cultuur, tussen politiek en maatschappij. In zijn periode bereikte de emancipatie van de arbeidersbeweging haar voltooiing. Hij kon geen oplossing bieden voor de maatschappelijke gevolgen van de zich uitbreidende collectieve sector. Daarvoor heeft zijn premierschap te kort geduurd. Zijn opvolgers werden geconfronteerd met de gevolgen.

* Secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken.

Lubbers heeft in zijn kabinetten vorm gegeven aan de nationaal groeiende consensus over de noodzaak van het voeren van een financieel-economische saneringspolitiek. In het voeren van die politiek heeft hij, zoals Drees in de wederopbouwpolitiek, zijn kracht gevonden. Colijn, Drees en Lubbers kun je op één lijn stellen, omdat ze ieder voor zich bezig zijn (geweest) met het beheersen en oplossen van crisisproblemen. Hun kracht wordt daaraan gemeten.

De macht van een minister-president

Kuyper heeft ervaren, hoe controversieel de positie van de voorzitter van de ministerraad was. Alleen al het feit dat hij van 1901 tot 1905 steeds als voorzitter optrad was een fenomeen, dat kritisch werd beschouwd. In het volgende kabinet werd na wijziging van het Reglement van Orde onmiddellijk het roulende voorzitterschap weer hersteld zoals dat voor 1901 bestond. Zoals gezegd, werd de voorzitter van de ministerraad ook het recht ontzegd om als enige namens het kabinet in de Tweede Kamer tijdens de algemene politieke beschouwingen het woord te voeren.

Aan de instelling van een apart departement voor de minister-president in 1937 is een langdurige discussie voorafgegaan. Ten slotte is het er gekomen, maar pas nadat de Raad van State over de instelling advies had uitgebracht. In de staatkundige ontwikkeling is het ontstaan van het Ministerie van Algemene Zaken een duidelijke erkenning van de bijzondere rol van de voorzitter van de ministerraad (over minister-president spreekt men nog niet of bij voorkeur niet). De voorzitter van de ministerraad is geen vakminister meer die belast is met de leiding van een vakdepartement. Hij wordt apart geplaatst en kan zijn tijd volledig besteden aan de voorbereidingen van een goede besluitvorming in de ministerraad. Over zijn bevoegdheden staat weinig vast. Slechts kan worden geconstateerd dat de bijzondere rol van de minister-president na de oorlogsjaren aan feitelijke betekenis wint. Weliswaar is in 1946 het besluit genomen het Ministerie van Algemene Zaken op te heffen, maar een jaar later was het er weer. De minister-president moet zijn handen vrij houden om onpartijdig, niet door departementale belangen gehinderd, te coördineren.

De groei van overheidsactiviteiten, reeds ingezet in de jaren dertig, betekent dat de ministerraad als afstemmings- en besluitvormingscollege een centrale rol gaat spelen. Het Reglement van Orde van 1956 legt deze ontwikkeling vast. Bepaald wordt dat de raad beraadslaagt en besluit over de aangelegenheden betreffende het algemene regeringsbeleid; de minister-president bevordert de eenheid van dat beleid. De besluitvorming van de raad was tot dan toe uitsluitend gericht op de verzekering van de eenheid van het regeringsbeleid. Erkend wordt dat er ook kwesties van algemeen regeringsbeleid in de raad besproken moeten worden, die met eenheid van beleid weinig of niets te maken hebben. De rol van de minister-president groeit dienovereenkomstig.

In de politieke en maatschappelijke discussie van de jaren zestig blijkt de toegenomen betekenis van de ministerraad. Werden ministers en ministerraad in de jaren vijftig nog primair gezien als bestuurders en bestuurderscollege in de zin van "hoe dichter bij de Kroon, hoe minder partijman", in de jaren zestig komt steeds meer de gedachte op, dat beide ook moeten worden gezien als exponent van politieke besluitvorming. In de mate dat ministerraden meer bestaan uit full time-politici (oud-kamerleden) en minder uit gekwalificeerde bestuurders, wordt de samenstelling van de ministerraad en het voorzitterschap ervan een aanlegenschap van openbare politieke discussie. De steun van de kiezer is niet meer alleen een stem voor de samenstelling van de Tweede Kamer, maar ook voor die van het

kabinet. D'66 lanceert het voorstel van de gekozen minister-president, daarmee hem legitimatie verschaffend als leider van het kabinet: het politieke boegbeeld. Hoewel dit voorstel het niet heeft gehaald, ook niet in de variant van de gekozen kabinetsformateur, hebben de ontwikkelingen van de jaren zestig de positie van de minister-president wel beïnvloed.

Openbaarheid

Biesheuvel, Den Uyl, Van Agt en Lubbers traden als lijsttrekker van hun partij op en maken het kabinet, waarvan zij voorzitter zijn, tot inzet van de verkiezingen: "Kies de minister-president" (Den Uyl in 1977), "Laat Lubbers zijn karwei afmaken" (1986). Het kabinet krijgt wel of geen directe democratische legitimatie; in het laatste geval komt het niet of in veranderde coalitiesamenstelling terug.

Naast het politieke draagvlak is de openbaarheid van het regeringsbeleid van belang. Naarmate deze toeneemt wordt de relatie tussen minister-president en vakministers beter zichtbaar. De minister-president treedt wekelijks op voor de televisie. Veel zaken die tot het interne beraad van de besluitvorming of de voorbereiding daarvan behoren komen naar buiten. Het belang van de eenheid van het regeringsbeleid is dienovereenkomstig toegenomen.

De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemene regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid, zo bepaalt de Grondwet sinds 1983. Het gaat hier om een aan de ministerraad opgedragen taak, maar de bewaking van de eenheid van beleid ligt uiteindelijk in handen van de voorzitter van de ministerraad. Het is één van zijn weliswaar procedurele, maar toch invloedrijke taken, aangezien het gaat om de afstemming tussen de beleidsvelden van de afzonderlijke ministers. Hoe meer openbaarheid er is, des te kwetsbaarder is de eenheid van regeringsbeleid. De kwetsbaarheid neemt toe, omdat belangengroeperingen munt slaan uit eenmaal publiek geworden voornemens tot het voeren van regeringsbeleid. Hun druk op ministers om beleidsvoornemens in voor hen gunstige zin bij te stellen groeit. De individuele minister maakt daarvan weer gebruik om de druk op de collega-ministers op te voeren. Een vraag die in dit verband regelmatig bij de minister-president op tafel komt is hoever een minister in het openbaar mag gaan met het ventileren van zijn opvattingen zonder deze te hebben afgestemd met zijn collega's. Nu is de eenheid van regeringsbeleid geen dogma in die zin, dat een minister zich zou moeten onthouden van het geven van alternatieven van beleid. De grens ligt daar waar hij beleidsopvattingen uitspreekt die afwijken van de besluitvorming in de ministerraad, of die hadden moeten worden afgestemd met de ministerraad of een collega.

Een voorbeeld is het geval van minister van Defensie Kruisinga (1978), die inzake de neutronenbom van mening verschilde met de minister van Buitenlandse Zaken en deze afwijkende opinie ook naar buiten bracht. De minister-president heeft toen de ministerraad bijeengeroepen om de publiek gebleken controverse te bespreken. Het leidde tot aftreden van de minister van Defensie. Zo'n gebeuren is uitzonderlijk. De bewaking van de eenheid van het regeringsbeleid is in de regel een interne zaak. Een zaak van overleg in ministerraad, onderraad, ministeriële commissie of een zaak van informeel overleg van de betrokken minister(s) onderling of met de minister-president. De laatste zal optreden indien hem signalen bereiken dat de betrokken ministers er onderling niet uitkomen.

Ik plaats de eenheid van het regeringsbeleid mede tegen de achtergrond van de toegenomen openbaarheid, omdat er bij de voorbereiding van beslissingen verschillende fasen van openbaarmaking van voorlopige beslissingen plagen te zijn. Conceptvoorstellen op bij voorbeeld het terrein van onderwijs, welzijn, ruimtelijke ordening en milieu gaan eerst voor inspraak naar betrokken maatschappelijke

groeperingen. De conceptvoorstellen zijn openbaar. Na de inspraak komt het voorstel terug in de ministerraad, wordt aangepast en gaat naar de Raad van State, als het een wetsvoorstel is. Van de voorgenomen toezending aan de Raad van State wordt mededeling gedaan na de ministerraad; in belangrijke gevallen wordt de globale inhoud medegedeeld aan de media. In dit stadium zijn er dus al twee besluitvormingsmomenten (toezending voor inspraak en besluitvorming in de ministerraad) geweest. Daarna volgt nog toezending aan de Tweede Kamer.

Tijdens deze drie momenten moet er telkens aandacht aan de *presentatie* worden besteed: hoe worden de media benaderd, hoe is de afstemming met collega-ministers? Dat is zelfs nodig als vanaf het moment van inspraak tot toezending aan de Tweede Kamer niets in het voorstel wordt gewijzigd. Telkens opnieuw wordt het besluitvormingsmoment als nieuw ervaren. De media hebben bij voorbeeld de wijziging van het sociale-zekerheidsstelsel op z'n minst vijf keer als voorpaginanieuws gepresenteerd:

- bij de besluitvorming in het kabinet;
- bij het advies van de SER;
- bij de indiening van de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer;
- bij het debat in de Tweede Kamer;
- bij het debat in de Eerste Kamer.

Collectieve verantwoordelijkheid

De vraag naar de samenhang van het regeringsbeleid doet zich voorts in toenemende mate voor in verband met het collegiale karakter van de besluitvorming. Ik noemde al de grondwettelijke bepaling, dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemene regeringsbeleid. Sinds 1983 merkt de Grondwet de ministerraad aan als een der besluitvormende colleges in ons staatsbestel, wel te onderscheiden van organen als de Staten-Generaal en de regering. Op de staatsrechtelijke betekenis van de vermelding van de ministerraad ga ik kort in. De vraag is aan de orde of aan de besluitvorming in de ministerraad al dan niet externe betekenis moet worden toegekend. Met andere woorden, of besluiten van de ministerraad als besluiten van dat collectief moeten worden gezien dan wel als besluit van een individuele minister, waarvoor hij bij de interne voorbereiding de steun van de ministerraad heeft verkregen.

Ik behoeft niet te zeggen dat de erkenning van de ministerraad als een administratief orgaan waarvan de besluiten externe werking hebben, een fundamentele pijler zou zijn onder de positie van de minister-president. Het accent van de ministeriële verantwoordelijkheid zou dan komen te liggen op de externe collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad als college. De positie van de minister-president, als exponent van die gemarkeerde ministeriële verantwoordelijkheid, zou dan die van *primus inter pares* ontstijgen en die van teamleider of regeringsleider worden. Zover is het echter niet. Daarvoor zijn vele redenen aan te voeren. Eén daarvan is, dat het coalitie karakter van Nederlandse kabinetten de individuele ministeriële verantwoordelijkheid als instrument nodig heeft om de identiteit van de coalitiepartners te waarborgen. De kleinste coalitiepartner, die de minister-president niet pleegt te leveren, zal uit welgemeend eigenbelang de minister-president als niet meer dan als de eerste onder zijns gelijken willen zien. De grootste coalitiepartner zal er rekening mee houden, dat een ontwikkeling van *zijn* minister-president naar regeringsleider een rol van ondergeschikte betekenis zal meebrengen in een coalitie waarin zij als kleinste participeert. De 'checks and balances' in politieke zin in ons land bevatten aldus een rem op een te sterke rol voor de minister-president.

Niettemin is er veel meer noodzaak tot collegiale besluitvorming en daarmee de accentuering van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De minister-president is

exponent van collegiaal bestuur geworden. Dat betekent dat hij kan worden aangesproken op de vraag, waarom bepaalde zaken van regeringsbeleid niet collegiaal zijn besproken en besloten. Ten opzichte van de periode-Drees is dit een vrij wezenlijke verandering. Was het toen zo dat het accent lag op besluitvorming door individuele ministers, nu ligt het accent bij de besluitvorming door de ministerraad.

Ik formuleer het wat absoluut ter wille van de duidelijkheid. Op de stelling is wel wat af te dingen. De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid is in feite primair geworden, ook al is de individuele ministeriële verantwoordelijkheid buiten het kabinet in formele zin intact gebleven. Daarvoor zijn vele oorzaken aan te geven. Deze kunnen het beste besproken worden aan de hand van twee voorbeelden:

- het regeerakkoord;
- de verhouding tussen de minister-president enerzijds en de minister van Financiën en andere individuele ministers anderzijds, en de verhouding tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken.

Het regeerakkoord

Het regeerakkoord is niet iets van de laatste jaren. Het fenomeen is al decennia ingeburgerd in de door gedwongen coalitievorming gekenmerkte parlementaire democratie. Het bestond onder een andere naam al voor de oorlog. Na 1945 is er tijdens de kabinetten onder Beel en Drees ook mee gewerkt. Het was toen een *intern* document, dat de grondslag legde voor het aantreden van het kabinet. Het had een minder uitgewerkte opzet dan de regeerakkoorden die in de jaren zeventig in zwang kwamen en het werd niet openbaar gemaakt. De regeringsverklaring pleegde bij uitstek het document te zijn, waarin het kabinet bij het eerste optreden in de Kamer het voorgenomen beleid uiteenzette. Openbaarheid van het regeerakkoord kwam pas in de participatiegolf van de jaren 1960-1980. De maatschappelijke betrokkenheid van die jaren bij de totstandkoming van het kabinet leidde tot openbaarheid en tot het vermelden van vele onderwerpen in het regeerakkoord. Het regeerakkoord, of het nu ging om *Keerpunt '72* met het zijlicht van de schets voor beleid, bij het optreden van het kabinet-Den Uyl, of het regeerakkoord van de kabinetten-Lubbers, fungeerde niet langer louter als startpunt en als legitimatie van het kabinet bij het eerste optreden in de Tweede Kamer; het kreeg nog een functie. Thans wordt een kabinet, meer dan in de jaren vijftig, gedurende de periode van zijn bestaan maatschappelijk en politiek getoetst aan de inhoud van het regeerakkoord. Daarin zijn, min of meer concreet, op vele terreinen van het regeringsbeleid beleidslijnen vastgelegd.

Vertrouwen in het kabinet wordt niet alleen maar zuiver staatsrechtelijk gemeten (heeft het kabinet nog het vertrouwen van de Staten-Generaal?). Van belang is ook of het electoraat zich nog kan herkennen in het beleid van het kabinet. De inhoud en de vervulling van het regeerakkoord zijn daarvoor ijkpunt geworden. Den Uyl hield zich intensief bezig met het behoud van het vertrouwen in zijn kabinet en in zijn politieke partij buiten het parlement. In de mate dat hij dat vertrouwen wist te bestendigen, liep hij wel op tegen de verminderde mate waarop de christen-democratische coalitiepartner het parlementaire vertrouwen in dat kabinet kon geven.

De minister-president heeft er aldus een taak bij gekregen. Niet langer is hij slechts de bewaker van parlementair vertrouwen, maar ook is hij hoeder van buiten-parlementair politiek en maatschappelijk vertrouwen geworden. Het kabinet vervult een functie in de onmiskenbaar opener en directer geworden democratie.

Is het karwei klaar als de doeleinden van het regeerakkoord zijn bereikt? Kan het kabinet dan nog aanblijven? Natuurlijk wel, conform de regels van het parlementaire stelsel; het kabinet kan ook los van het regeerakkoord op zijn daden beoordeeld blijven worden. Maar toch zal er een notie zijn, dat het vertrouwen dat bij de verkiezingen werd gegeven aan een herijking toe is.

Het risico van de in deze paragraaf beschreven ontwikkeling is dat de bestuurlijke rol van ministerraad en minister-president ondergeschikt wordt aan de politieke rol, die zij ook hebben te vervullen.

De minister-president en zijn ministers

In dit betoog over het regeerakkoord dringt zich de vraag op of het akkoord betekenis heeft voor de verhouding tussen individuele ministers. Het is bij uitstek het politieke beleidsstuk van het kabinet, tot stand gekomen onder leiding van de formateur – vaak de minister-president – in overleg met de betrokken fractievoorzitters.

De rol van de minister van Financiën

In de loop der jaren is een politieke driehoek ontstaan, waarin het regeringsbeleid wordt besproken tussen de minister-president en de fractievoorzitters van de coalitiepartners in de Tweede Kamer. De lijnen die daar worden uitgezet zijn mede bepalend voor de besluitvorming van individuele ministers; hun politieke marges zijn min of meer gegeven. Dit geldt voor de minister van Financiën evenzeer als voor de andere ministers. De minister van Financiën is overigens vanouds aangewezen op een goede relatie met de minister-president. Deze is de enige onpartijdige in het kabinet, wiens steun hij behoeft in zijn discussies met de andere ministers, die toch altijd meer uitgaven wensen dan de minister van Financiën verantwoord behoort te vinden.

Toch is er een verschil met de jaren vijftig of zestig. De minister van Financiën regelde de meeste zaken in goed overleg met de ministers. Resterende geschilpunten werden in de ministerraad opgelost. In de jaren zeventig is het financieel-economische beleid veel meer onder politieke en maatschappelijke druk komen te staan. Discussies over meevallers of tegenvallers, die intern pleegden te worden gehouden, worden nu ook extern gevoerd. Of ministers het willen of niet, zij spelen een rol in deze discussie. Op het moment dat dit gebeurt zal de minister-president ervoor moeten waken dat de eenheid van het regeringsbeleid c.q. de consistentie van het regeerakkoord niet in het geding komt. Hij bereidt zich voor op een bemiddelingsrol of vervult deze noodzakelijkerwijs al, voordat de minister van Financiën conclusies uit zijn gesprekken met individuele ministers heeft gepresenteerd aan de ministerraad.

De meer geprononceerde rol van de minister-president dateert niet van de laatste jaren. Ook Biesheuvel, Den Uyl en Van Agt waren al genooddaakt zich met financieel-economisch beleid te bemoeien. De een met meer gretigheid, de ander *volens nolens*. De minister-president bleek onmisbaar in de bestaande driehoek van de minister van Financiën, de minister van Economische Zaken en de minister van Sociale Zaken. Het werd een vierhoek, waarvan de minister-president automatisch de voorzitter werd. Dat bleef zo, toen de vierhoek vijfhoek werd door de uitbreiding met de minister van Binnenlandse Zaken. Uit het ontstaan van de vijfhoek blijkt de erkenning, dat financieel beleid niet meer alleen een kwestie is van de rijksbegroting in enge zin en dus niet meer alleen de primaire verantwoordelijkheid is van de minister van Financiën. Als het gaat om de collectieve uitgaven en de hoogte van de collectieve lastendruk is er naast de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de rijksbegroting in eigenlijke zin,

de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de sociale zekerheid en de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor het overheidsperoneelsbeleid. Sinds het verlaten van het trendbeleid en de automatische koppeling is de rol van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten opzichte van de minister van Financiën pregnanter geworden. De minister van Financiën ontkomt niet aan de erkenning van de grenzen van zijn verantwoordelijkheid. De groei van alleen al de hiergenoemde sectoren in de laatste dertig jaar heeft de minister van Financiën een relatief minder machtige rol bezorgd dan eertijds, toen hij met het openen of dichtdoen van de schatkist de andere ministers zijn wil kon opleggen; financieel beleid is financieel, sociaal-economisch beleid geworden.

De veranderde rol van de minister-president op dit terrein heeft niet afgedaan aan de noodzaak van een goede werkverhouding tussen hem en de minister van Financiën. Zij zijn op elkaar aangewezen. De minister van Financiën vervult een sleutelrol. Als hij heengaat om beleidsredenen behoort het gehele kabinet eigenlijk hetzelfde te doen. Dat is de orthodoxe regel. De regel gold ook toen Hofstra in 1958 in conflict raakte met de Tweede Kamer; het kabinet-Drees trad af. In 1972 lag het optreden van de minister van Financiën ten grondslag aan de crisis in het kabinet-Biesheuvel. In 1980 werd een inbreuk op deze regel gemaakt. Andriessen trad af als minister van Financiën. Had deze inbreuk een incidenteel karakter of is de minister van Financiën sindsdien meer een minister geworden zoals zijn collega's al waren? Dat laatste is misschien wel zo, maar nog steeds vormt de relatie van de minister-president met de minister van Financiën een zeer belangrijke as van het kabinet. Het vertrek van een minister van Financiën om beleidsmatige reden dreigt de grondslag aan het kabinet te doen ontvallen.

De rol van de minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken vervulde in de periode van neutraliteitspolitiek geen politieke maar een diplomatieke rol. Op Buitenlandse Zaken werd dan ook meestal een diplomaat, een politiek afstandelijk persoon tot minister benoemd. Tot en met Van Kleffens in 1939 en Van Royen, vlak na de oorlog, is dat het geval geweest. Na de aansluiting van Nederland bij de NAVO en door de ontwikkelingen op Europees niveau is de rol van de minister van Buitenlandse Zaken gepolitiseerd. Minister Stikker, 1948, was daarvan een voorbeeld. Luns paste nog wel in de diplomatieke traditie, maar NAVO-beleid, Europees beleid en de afwikkeling van de Nieuw-Guinea-kwestie politiseerden hem zijns ondanks.

Buitenlands beleid werd onderdeel van nationaal politiek beleid en kreeg steeds meer aandacht van de Tweede Kamer. Zolang er nog consensus was over buitenlands beleid kon Buitenlandse Zaken zich nog afstandelijk opstellen en technocratisch het buitenlandse beleid coördineren. Maar naarmate er meer controverses ontstonden – nucleaire bewapening, erkenning van de DDR, erkenning van de Chinese Volksrepubliek – ging de minister van Buitenlandse Zaken steeds meer de rol vervullen die elke andere vakminister al lang vervulde. Niet zozeer vanuit de budgettaire invalshoek, maar in de zin van het geven van een bijdrage aan de totstandkoming van algemeen regeringsbeleid. Buitenlands beleid werd een vast onderdeel van de agenda van de ministerraad. De Europese politiek bracht mee dat hij zijn verantwoordelijkheid voor buitenlands beleid moest gaan delen met de minister-president (Europese topontmoetingen) en met andere vakministers die deelnemen aan de ministerraden in Brussel.

Over de verhouding tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president werd in 1978 een brief

aan de Tweede Kamer gezonden waarin de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor het Europese beleid wordt erkend. Tegelijkertijd werd echter ook duidelijk gemaakt dat de minister-president verantwoordelijk is voor de *samenhang* van dit beleid. De conclusie moet ook hier luiden dat de collectieve verantwoordelijkheid de individuele ministeriële verantwoordelijkheid gaat overschaduwen. In de periodieke ontmoetingen van de Europese top worden, vanuit het idee van de collectieve verantwoordelijkheid, knopen doorgehakt die vakministers niet konden ontwarren en worden globale lijnen uitgezet voor toekomstig beleid.

De feitelijke positie van de minister-president is versterkt. Deels is dit te verklaren doordat de minister-president evenals op andere terreinen van algemeen regeringsbeleid exponent van collegiale besluitvorming op dit terrein is geworden. Deels is dit te verklaren doordat de minister-president in de vele andere landen waarmee gezamenlijke Europese politiek moet worden gevoerd, feitelijk en formeel regeringsleider is en uit dien hoofde buitenlandse politiek als een onderdeel van zijn werk beschouwt. De Nederlandse minister-president zal alleen al daarom naast de minister van Buitenlandse Zaken een rol op buitenlands politiek terrein hebben te vervullen.

Samenhang van beleid

De minister-president komt noodzakelijkerwijs op het terrein van andere ministers, als gebrek aan samenhang in te formuleren beleidsvoornemens dreigt te ontstaan. Hij kan op dat moment het voortouw nemen. Zo is op zijn initiatief de zogenaamde Paasbrief van 1988 tot stand gekomen, waarin met het oog op het begin van de jaren negentig de contouren van het financieel, sociaal-economisch beleid zijn geschetst. Een toekomstperspectief, waarin het regeerakkoord niet voorziet, omdat het uitsluitend betrekking heeft op de periode 1986 tot 1990. Geen herijking van het regeerakkoord, maar wel een activiteit die met het zicht op een gemeenschappelijke interne markt binnen Europa in 1992 noodzakelijk was. De voorbereiding daarvan moet immers al in deze periode beginnen, na de beslissing die de Europese top nam om in 1992 tot die interne markt te geraken.

Totstandkoming van samenhang van beleid ligt ook ten grondslag aan zijn activiteiten op het terrein van het media-beleid. Het gaat daarbij om afstemming van de Europese conventie van de Raad van Europa met de Europese richtlijn van de Europese Gemeenschap, en impliciet om de afstemming tussen de culturele en economische belangen die in het mediabeleid een rol spelen. Dezelfde noodzaak tot samenhang is er bij het formuleren van het nationaal milieubeleidsplan. Internationale en nationale motieven moeten daarbij worden gecoördineerd, beter gezegd, worden gekanaliseerd. Internationale concurrentiemotieven, nationale belangbehartiging, landbouw, economische zaken, milieubeheer, verkeer, financiën en ten slotte bestuur en justitie moeten tot een redelijk samenhangend geheel worden gemaakt in de vorm van beleidsvoorstellen. Een en ander is vormgeving van het eerdergenoemde collegiale bestuur.

De accentuering daarvan maakt het, zo wordt wel gezegd, moeilijker in de staatsrechtelijke verhouding tussen regering en Staten-Generaal om individuele ministers om beleidsmatige redenen heen te zenden. Een individuele ministerscrisis kan in deze redenering al snel een kabinetscrisis worden. Ik moet deze stelling relativeren. Gebrek aan vertrouwen in een individuele minister kan evenzeer beperkt blijven tot die minister. Het kabinet zal van geval tot geval moeten overwegen, welke implicaties een vertrouwensbreuk heeft voor de overige ministers. Zo zou naar mijn oordeel een aftreden van een minister wegens het paspoortbeleid geen consequenties behoeven te hebben voor de rest van het kabinet. Onderscheiden moet worden

tussen zaken die de grondslag van het kabinet direct raken en zaken, waaraan weliswaar besluitvorming in de ministerraad voorafgaat maar waarbij de grondslag niet in het geding is en waarvan de uitvoering de primaire verantwoordelijkheid is van de betrokken minister. In het laatste geval denk ik aan de wijze waarop een minister een ombuigings-taakstelling uitvoert. Een vertrouwensbreuk met de Kamer op dat punt kan beperkt blijven tot de minister die het aangaat.

Dat brengt mij op het punt of de minister-president een taak heeft het ontslag van individuele ministers onder omstandigheden te bevorderen. Hij heeft die taak mijns inziens slechts als een minister of staatssecretaris de grenzen van de eenheid van beleid overschrijft, bij voorbeeld omdat hij afwijkt van besluitvorming in de ministerraad. Tot de eenheid van beleid reken ik ook de eenheid van opvatting omtrent de staatsrechtelijke verhouding tussen minister en Staten-Generaal. Het gaat dan om de vraag wanneer de situatie bereikt is dat een minister geacht wordt niet meer het vertrouwen te hebben van de Tweede Kamer. Ook hier kan de minister-president het initiatief nemen door een minister, wiens vertrouwensrelatie met de Kamer in het geding dreigt te geraken, ertoe te bewegen de Kamer uitdrukkelijk de portefeuillekwestie te stellen, opdat in openheid duidelijkheid wordt verkregen over het al dan niet voortzetten van zijn functioneren.

Het is in ons stelsel niet de taak van de minister-president op eigen gezag het ontslag van ministers te bevorderen. Hem ontbreekt daarvoor de noodzakelijke kwaliteit van regeringsleider. Voorts zou een dergelijke taakopvatting onvoldoende acht slaan op het coalitie- en parlementaire karakter van kabinetten. Ontslag van ministers vergt betrokkenheid van de Tweede Kamer als zodanig, als het gaat om een vertrouwensbreuk. Buiten dit geval zijn in het bijzonder de parlementaire fracties waarop het kabinet steunt daarbij betrokken, omdat deze fracties immers bij de totstandkoming van het kabinet nauw betrokken zijn geweest. Zij zullen ook het heengaan van een minister moeten beoordelen in het licht van de mogelijke consequenties voor het voortbestaan van het gehele kabinet.

Samenvattend: de taak van de minister-president op dit punt is beperkt door:

- de individuele ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Kamer;
- het ontbreken van de hoedanigheid van regeringsleider;
- het coalitie- en parlementaire karakter van kabinetten.

Tot slot

De uitgebreide taak van de minister-president roept wel eens de vraag op of de ondersteunende staf van de minister-president geen uitbreiding behoeft. Mijns inziens niet. Van belang is dat de ondersteuning kwalitatief van goed gehalte is. De adviseurs zullen voor benodigde informatie terug moeten vallen op de betrokken departementen en maatschappelijke sectoren. Hun primaire rol is olie te gieten in de interdepartementale besluitvormingsmachine, waar deze dreigt te haperen; in bepaalde gevallen kan een projectmatige aanpak van een interdepartementaal probleem gewenst zijn. Op deze manier is het functioneren van de minister-president als onpartijdige bemiddelaar het best gediend. Het uitbreiden van zijn staf in substantiële vorm c.q. het toebedelen van specifieke verantwoordelijkheid op een aantal terreinen, zoals grote operaties, zou daaraan schade kunnen berokkenen. Specifieke verantwoordelijkheden horen thuis bij individuele vakministers. De minister-president moet zijn handen vrijhouden om in te kunnen springen waar dat nodig is.

R.J. Hoekstra