

Hoofdstuk 4. De regering

4.2 De regering, een samengesteld orgaan

Uit artikel 42 lid 1 van de Grondwet volgt dat de **regering** bestaat uit de Koning en de ministers. De partijen moeten dus samenwerken en gezamenlijk optreden. Als de Grondwet een bepaalde taak aan de regering geeft en er bij de uitoefening van die taak geen daad van de Koning persoonlijk vereist is, wordt de term 'regering' gebruikt. Als de Grondwet of wet echter eist dat de regering een bepaalde beslissing moet nemen, wordt die beslissing genomen bij '**koninklijk besluit**'. Een besluit van de regering moet dus wel worden ondertekend door de Koning. De betrokken minister of staatssecretaris moet het besluit ook ondertekenen, aldus artikel 47 van de Grondwet. Dit heet het contraseign.

4.3 De Koning

De **Koning** is het staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden. Ook is hij lid van de regering. Hij heeft echter weinig macht in het bestuur. De Koning neemt wel een **grote constitutionele** positie in. Hij wordt immers in veel grondwetsartikelen genoemd.

4.4 De troonopvolging

Het publieke erfrecht is geregeld in art. 24 van de Grondwet tot en met art. 31 van de Grondwet. In deze artikelen staan regels over de **troonopvolging**. De troonopvolgers zijn de kinderen van de laatst overleden Koning, waarbij de oudste voorrang heeft op de jongere kinderen. Pas wanneer de laatst overleden Koning geen kinderen (meer) heeft, komen zijn broers en zussen met hun nakomelingen in aanmerking voor de troonopvolging. Als de laatst overleden Koning ook geen broers en zussen met kinderen heeft, komen zijn ooms en tantes in aanmerking voor de troonopvolging.

Wanneer er geen troonopvolger **krachtens de regeling** van de Grondwet aanwezig is, kan er een opvolger bij de wet benoemd worden. De Staten-Generaal komen dan bijeen en nemen een besluit omtrent de benoeming van een Koning, aldus art. 30 lid 1 van de Grondwet. Wanneer er bij afstand van het koningschap of bij het overlijden van de Koning geen troonopvolger is, zullen de Staten-Generaal bijeenkomen om een besluit te nemen met betrekking tot de benoeming van een Koning, aldus art. 30 lid 2 van de Grondwet. Wanneer zij geen keuze kunnen maken, is het besluit om geen Koning te kiezen niet ongrondwettig.

Uit art. 40 van de Grondwet volgt dat de Koning ieder jaar een **uitkering** ontvangt van het Rijk. Een aantal andere leden van het koninklijk huis krijgen ook ieder jaar een uitkering. Ten opzichte van andere leden van het koninklijk huis van de Koning, is de ministeriële verantwoordelijkheid in mindere mate aanwezig. Deze verantwoordelijkheid is redelijk groot ten aanzien van de echtgenoot van de Koning, de opvolger van de Koning en diens echtgenoot. De ministers zijn pas verantwoordelijk voor de overige leden van het koninklijk huis, wanneer bij het optreden van deze leden het openbaar belang wordt geraakt. Leden van het koninklijk huis hebben een publieke functie. In de Wet lidmaatschap koninklijk huis wordt bepaald wie lid is van het koninklijk huis.

Het ambtelijk apparaat dat de koning ondersteunt heet het **Kabinet van de Koning**. Dit Kabinet maakt geen deel uit van een ministerie, maar er bestaat wel volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet van de Koning. Uit artikel 19 lid 4 van de Comptabiliteitswet volgt dat de Minister-President verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van het Kabinet van de Koning.

4.5 Regentschap en voogdij

Als de troonopvolger jonger is dan achttien jaar, kan hij bij overlijden van de koning gewoon de nieuwe koning worden. Hij kan echter het koninklijk gezag pas uitoefenen als hij achttien wordt, aldus art. 33 Grondwet. Het koninklijk gezag wordt in de tussentijd uitgeoefend door een **regent**. De regent treedt op in naam van de Koning als waarnemer van het koninklijk gezag. Wanneer de regerende Koning niet in staat is om het koninklijk gezag uit te oefenen of wanneer de regerende Koning het koninklijk gezag tijdelijk heeft neergelegd, wordt het koninklijk gezag ook uitgeoefend door een regent. Ook treedt een regent op als de Koning is afgetreden of als hij overlijdt en er geen opvolger is.

Uit art. 34 Gw volgt dat de wet het ouderlijk gezag en de voogdij over de minderjarige Koning regelt. Hier wordt geen algemene wet mee bedoeld, maar deze wordt tot stand gebracht wanneer de regerende Koning minderjarige kinderen heeft.

4.6 De inhuldiging en de Raad van State als waarnemer van het koninklijk gezag

De **inhuldiging** van de Koning moet in een openbare en verenigde vergadering van de Staten- Generaal in Amsterdam plaatsvinden, aldus art. 32 van de Grondwet. Voor de inhuldiging kan de Koning wel ambtshandelingen verrichten. Ook het afleggen van een eed door de Koning is geen vereiste voor het verrichten van ambtshandelingen. Wanneer de Koning overlijdt of als hij aftreedt, volgt de troonopvolger hem namelijk op het moment van overlijden of van de troonafstand van zijn voorganger **van rechtswege** op. Wanneer er geen troonopvolger is en er geen regent is benoemd, neemt de Raad van State het koninklijk gezag waar. Dit volgt uit art. 38 van de Grondwet.

4.7 Ministers

Het ministerambt was vroeger een soort secretariaat van de Koning. De minister voerde de bevelen van de Koning uit. In de negentiende eeuw heeft het **ministerschap** zich echter ontwikkeld tot een zelfstandig staatsorgaan. De ministers worden bij **koninklijk besluit** benoemd en ontslagen. Zo'n besluit moet worden getekend door de Koning en door een minister. De Minister-President tekent uit hoofde van art. 48 van de Grondwet zijn eigen benoemingsbesluit. De Minister-President is verantwoordelijk voor zijn eigen benoeming en voor de benoeming van de overige ministers. Wanneer het parlement zijn **vertrouwen** opzegt in de ministers, moeten de ministers ontslag nemen.

De meeste ministers hebben de leiding over een **ministerie**, ook wel departement genoemd. Deze worden bij koninklijk besluit ingesteld en afgeschaft. Er worden soms ook ministers benoemd die niet de leiding hebben over een ministerie. Deze ministers worden benoemd om een bepaald beleidsterrein van een ministerie extra aandacht te geven binnen de ministerraad. Zo'n minister wordt een **minister zonder portefeuille** genoemd. Hij kan wel verantwoordelijkheid nemen wanneer er een wetsvoorstel wordt ingediend, koninklijke besluiten ondertekenen en met de Koning wetsvoorstellen bekrachtigen. Ook is hij lid van de ministerraad en kan hij daar zijn stem uitbrengen. Een minister zonder portefeuille valt te herkennen aan dat hij niet minister van een departement is maar minister voor een bepaald departement.

4.8 De ministerraad

De Minister-President, de ministers en de staatssecretarissen samen vormen het **kabinet**. Alle ministers tezamen vormen de **ministerraad**, aldus art. 45 van de Grondwet. De voorzitter van de raad is de Minister-President.

In het koninklijk besluit van 2 maart 1994 is een reglement van orde opgesteld. Artikel 4 van dat besluit geeft inzicht in de taken van de raad. De belangrijkste taak van de leden van de ministerraad houdt in dat zij overleggen en besluiten nemen over het algemeen regeringsbeleid en ervoor zorgen dat de eenheid over het algemene regeringsbeleid wordt bevorderd. Onderwerpen die een grote betekenis hebben in de maatschappij worden dan ook in de ministerraad behandeld. In het tweede lid van artikel 4 staan onderwerpen die in de ministerraad behandeld moeten worden. De ministerraad overlegt en beslist over ontwerpen van wetten en van algemene maatregelen van bestuur. Wanneer ministers een plan voor een toekomstig beleid in een nota aan de Staten-Generaal voorleggen of wanneer bewindslieden mededelingen over hun toekomstige beleid doen en deze van ingrijpende aard zijn, moeten zij eerst in de ministerraad worden behandeld. De regering wordt geadviseerd door adviescolleges. De instelling van de belangrijkste colleges en de publicatie van hun adviezen is een taak van de raad. Ook overlegt de raad over onderwerpen over het buitenlandse beleid. Verder zijn voor veel **benoemingen** de instemming van de ministerraad vereist.

Wanneer ministers een geschil hebben over de **competentie**, beslist de Minister-President daarover. Als er geschillen ontstaan tussen ministers onderling, dan moet de ministerraad die geschillen oplossen. In het geval van tegengestelde belangen kunnen standpunten ontstaan die niet in overeenstemming zijn met elkaar en dus is er in zo'n situatie ook geen competentietwist aan de orde.

De ministerraad kan **onderraden** instellen die bepaalde delen van het algemeen regeringsbeleid voorbereiden of daarover beslissen. Beslissingen van een onderraad kunnen worden onderworpen aan het eindoordeel van de ministerraad. In de praktijk bereiden de onderraden alleen de besluitvorming van de ministerraad voor. Daarnaast kan de raad permanente of tijdelijke **commissies** instellen die bepaalde delen van het regeringsbeleid moeten voorbereiden of daarover beslissen, die niet tot het algemeen regeringsbeleid hoeven te horen.

Een groot aantal beslissingen worden door of namens individuele ministers genomen, waarbij de ministerraad niet aan de orde komt. Het is echter ook mogelijk dat ministeriële besluiten zijn ontstaan door besluiten van de ministerraad. Alle ministers zijn gebonden aan de besluitvorming van de ministerraad. Ministers mogen dan ook niet in strijd met een besluit van de raad handelen. Wanneer hij vindt dat het besluit in strijd is met zijn verantwoordelijkheid, dan moet hij dit aangeven bij de raad. Wanneer het niet lukt om een compromis te sluiten en de minister bij zijn standpunt blijft, dan moet hij ontslag nemen. Een minister mag ook niet aan buitenstaanders laten blijken dat hij het niet eens is met het besluit. Er wordt gesproken over ‘**homogeniteit**’ van het kabinet. Ook bestaat er een geheimhoudingsplicht over hetgeen in de vergadering in de ministerraad wordt besproken.

Alle ministers dragen **medeverantwoordelijkheid** over zaken die in de ministerraad aan de orde zijn geweest. Wanneer het parlement het standpunt van het kabinet niet steunt, hoeft dit echter niet te betekenen dat het kabinet in zijn geheel wordt opgeheven. Wel kan het parlement het gehele kabinet met een **motie van wantrouwen** raken.

4.9 De Minister-President

De voorzitter van de ministerraad wordt vanaf 1945 benoemd tot **Minister-President** door de Koning. Hij zorgt ervoor dat de organisatie en de coördinatie van de raad goed verloopt. Ook representeert hij het kabinet als het kabinetsbeleid in het geding is. Verder treedt hij soms op bij belangrijke **internationale conferenties** als hoofd en vertegenwoordiger van het kabinet namens de regering. De Minister-President is ook lid van de Europese Raad en hij vertegenwoordigt het kabinet tegenover de Koning.

De Minister-President coördineert de werkzaamheden van het kabinet. Hij heeft echter maar één stem in de ministerraad. De andere ministers zijn dus niet ondergeschikt aan de Minister-President. Hij wordt ‘de eerste onder zijns gelijken’ genoemd. De Minister-President krijgt echter een steeds belangrijker rol en hij wordt dan ook wel ‘regeringsleider’ genoemd. Ook is de Minister-President tegelijkertijd **Minister van Algemene Zaken**.

4.10 Staatssecretarissen

Sinds 1948 is het mogelijk om één of meer **staatssecretarissen** te benoemen bij koninklijk besluit, die een minister ondersteunen. De secretariaten worden in de formatieperiode van een kabinet verdeeld. De staatssecretarissen voeren taken uit die van de minister zijn afgeleid en is daarbij ondergeschikt aan de minister. De minister stelt de taak van zijn staatssecretaris vast aan de hand van een ministeriële beschikking. De staatssecretaris neemt bij het vervullen van die taak de plaats van de minister in. Hij mag verantwoordelijkheid nemen voor de indiening van wetsvoorstellen, wetten en besluiten contrasigneren en kan met raadgevende stem aan de beraadslagingen in de ministerraad deelnemen. Hij heeft echter nooit stemrecht in de ministerraad.

Als een minister aftreedt, biedt de staatssecretaris zijn ontslag aan. Hij laat anderen dan beslissen over zijn toekomst als secretaris. Meestal wordt er besloten dat hij werkzaam mag blijven als staatssecretaris voor de opvolger van de minister. De staatssecretaris is verantwoordelijk voor zijn handelingen en moet aftreden als hij niet meer het **vertrouwen** van de volksvertegenwoordiging heeft. Uit art. 46 lid 2 van de Grondwet volgt dat de betrokken minister ook verantwoordelijk is. De kamer beslist echter of een gebrek aan vertrouwen jegens een staatssecretaris ook kan worden toegerekend aan de betrokken minister.

Wanneer een minister tijdelijk afwezig is, wordt hij door zijn staatssecretaris vervangen. Als de afwezige minister echter niet meer in staat is om de staatssecretaris aanwijzingen te geven, wordt hij vervangen door een andere minister, die '**minister ad interim**' wordt genoemd.