C o n c e p t

Kanzlerdemokratie in de polder?
De minister-president in historisch-constitutioneel perspectief

[in: Jasper Dekker, Alexander van Kessel & Afke Groen (red.), *De minister-president. Een ambt in ontwikkeling*, Amsterdam: Boom 2025, pp. 73-90]

Jerfi Uzman[§]

Inleiding

Juni 2024 brengt de Oostenrijkse milieuminister Gewessler een politiek bommetje tot ontploffing. Ogenschijnlijk gaat het slechts om een Europese natuurverordening. De Oostenrijkse regering heeft de Raad van Ministers van de EU laten weten het voorstel niet te kunnen steunen. De grootste coalitiepartij, de christen-democratische ÖVP heeft er moeite mee en ook de deelstaten hebben bezwaren.[1] Maar dan doet de Groene minister iets wat niemand verwacht. Ze kondigt aan dat Oostenrijk het voorstel toch zal steunen. Iets met haar geweten.

Aan de *Ballhausplatz*, waar het Oostenrijkse Bundeskanzleramt is gevestigd, verslikt bondskanselier Nehammer zich in zijn Wiener Melange. Had hij, samen met zijn partijgenoot van Landbouw, in de ministerraad niet duidelijk gemaakt dat het voorstel voor de ÖVP onaanvaardbaar is? Nu minister Gewessler wettelijk verplicht is om haar stemgedrag met andere betrokken ministers af te stemmen, meent Nehammer dat zij staatsrechtelijk buiten haar boekje gaat.[2] Nog diezelfde dag informeert hij het Belgische voorzitterschap van de Raad dat Gewessler onbevoegd is om voor het voorstel te stemmen. Wat volgt is een blamage voor de kanselier. Op de ene brief volgt een andere. De minister is weldegelijk bevoegd en de premier moet zijn plaats kennen: anders dan zijn Duitse collega beschikt de Oostenrijkse bondskanselier niet over de bevoegdheid om aanwijzingen te geven (de zogenaamde *Richtlinienkompetenz*). Werd getekend: minister Gewessler en vice-kanselier Kogler (*Die Grünen*). Knarsetandend moet Nehammer toezien hoe het Belgische voorzitterschap de stem van de minister als geldig aanmerkt.

Het Oostenrijkse voorbeeld illustreert hoe staatsrecht en perceptie van politiek leiderschap soms uiteenlopen. De afgelopen decennia is in de praktijk het zwaartepunt van democratische besluitvorming verschoven van het collectieve naar het persoonlijke. Het past bij wat in Duitsland *Kanzlerdemokratie* wordt genoemd: het gegeven dat de regeringsleider een stempel op het regeringsbeleid drukt, dat verder reikt dan zijn staatsrechtelijke bevoegdheden.[3] Ook in Nederland is het 'soortelijk gewicht' van de premier toegenomen.[4] Tegelijkertijd illustreert het Oostenrijkse voorbeeld dat die trend geenszins probleemloos is. Met name in landen waarin het democratisch bestel de premier traditioneel een bescheiden rol toedicht, roept de toegenomen behoefte aan coördinerend leiderschap indringende staatsrechtelijke vragen op. In zulke gevallen

---

♣ Prof.mr. J. (Jerfi) Uzman is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

[1] Volgens artikel 23d van het *Bundesverfassungsgesetz* is de bondsregering in beginsel gebonden aan een unaniem stemadvies van de *Länder*. In dit geval deed zich de vraag voor of (nog altijd) van een unaniem stemadvies sprake was. Zie 'Renaturierungsstreit: Nehammer sieht Verfassungsbruch durch Gewessler', *Kurier*, 17 juni 2024.

[2] Art. 5 *Bundesministerialgesetz*.

[3] Vgl. recent: J. Linnartz, *Kanzlerdemokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck 2023.

[4] J.Th.J. van den Berg, 'De Minister-President: Aanjager van Noodzakelijk Beleid', in: R.B. Andeweg (red.), *Minister en Ministerraad*, Den Haag: Sdu 1990, pp. 97-125, 111.

blijkt maar weer eens, dat het staatsrecht soms weliswaar achter de politieke praktijk aanhobbelt, maar dat het ook hardnekkig grenzen aan die praktijk kan stellen.

In deze bijdrage staat de vraag centraal in hoeverre het Nederlandse staatsrecht zich gaandeweg heeft aangepast teneinde een een vorm van *Kanzlerdemokratie* te accomoderen. In dat verband wordt ingegaan op de wijze waarop de belangrijkste beginselen die het premierschap inhoud geven, zich in hun onderlinge verhouding, in de loop der tijd hebben ontwikkeld. Rode draad daarbij is de relatie tussen de Grondwet als normerend document en de democratische cultuur waarbinnen die ontwikkeling vorm heeft gekregen.

De historische ontwikkeling van het premierschap in constitutioneel perspectief

De ontwikkeling van het premierschap in Nederland heeft niet langs staatsrechtelijke maar langs politieke weg vorm gekregen. Als Van Raalte in 1917 een proefschrift publiceert over de minister-president, dan is de boodschap vooral dat zich in de decennia daarvoor een regeringsleider heeft ontwikkeld in weerwil van de juridische fictie dat we in Nederland 'het ambt van de Minister-President niet kennen'.[5] Dat ambt ontbreekt dan nog in de Grondwet. Pas bij de herziening van 1983 wordt daarin vastgelegd dat de premier, net als zijn collega-ministers, bij koninklijk besluit wordt benoemd en ontslagen, dat hij de benoemingsbesluiten van hemzelf en zijn collegae contrasigneert, en dat hem het voorzitterschap van de ministerraad toekomt.[6] Voor een geschreven verwijzing naar het premierschap moet men voor die tijd te rade gaan bij het minder verheven Reglement van Orde voor de Ministerraad. Ook dat bevat de term 'minister-president' echter pas sinds 1945 expliciet.[7]

Voor de constitutionele ontwikkeling van het premierschap zijn drie tijdvakken met name interessant. Ten eerste, de periode rondom 1848. Die periode was vormend voor het staatsrecht vanwege het terugtreden van de Koning als de centrale machtsfactor binnen de regering en de introductie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien kwam de vraag naar de wenselijkheid van een sterke premier al direct in deze periode aan de orde. De tweede periode betreft de periode eind Eerste Wereldoorlog en Interbellum, wanneer de behoefte aan coördinatie van regeringsbeleid, tot openlijke erkenning van de rol van de premier noopt. In de derde (naoorlogse) periode staat de democratisering van het premierschap centraal.

1848' en de heerschappij van de ministerraad

Dat de minister-president pas laat in het geschreven recht wordt geïntroduceerd, betekent niet dat de vooroorlogse constitutionele praktijk geen premier kende. Aerts laat elders in deze bundel zien hoe het premierschap zich, van Schimmelpenninck tot Colijn, met *ups & downs* ontwikkelde. Net als met veel concepten in ons staatsrecht is de negentiende eeuw in dit verband vormend geweest, niet alleen voor de ontwikkeling van het instituut van de minister-president, maar ook voor de constitutionele normen die het premierschap invulling geven. Vooral in de periode van 1840-1850 ontstonden de contouren van ongeschreven normen die nog altijd de verhoudingen binnen de regering bepalen. Bekend zijn in dat verband het *ressortbeginsel*, het *collegialiteitsbeginsel* en het *leiderschapsbeginsel*. Zoals we verderop zullen zien, wordt vanaf het begin van de twintigse eeuw ook het *beginsel van de (partijen)democratie* in toenemende mate van belang.

De introductie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 markeerde de opkomst van wat het ressortbeginsel is gaan heten: ministers geven voor eigen rekening leiding

---

[5] E. Van Raalte, *De Minister-President* (diss. Leiden), Den Haag: Martinus Nijhoff 1917, p. 213.
[6] Vgl. artt. 42, 45 en 48 Gw.
[7] KB van 10 november 1945, *Stb.* 1945/270.

aan hun departementen.[8] Dat ressortbeginsel komt tot uitdrukking in twee normen die zich sindsdien hebben ontwikkeld: het contraseign (medeondertekenen door individuele bewindspersonen, van de besluiten van de Koning teneinde te markeren wie voor deze besluiten verantwoordelijk is), en het non-interventiebeginsel op basis waarvan ministers slechts deelnemen aan de beraadslagingen in de ministerraad wanneer de kwestie hun beleidsterrein raakt.

Tegelijkertijd bewerkstelligde de introductie van de ministeriële verantwoordelijkheid ook de terugtred van de Koning als het centrale ambt binnen de regering. Daarmee ontstond de behoefte aan coördinatie. Het vacuüm had gevuld kunnen worden door de introductie van een premier naar Brits model, die richting staatshoofd en parlement de woordvoerder van het kabinet was en daarbinnen de hoofdlijn van het regeringsbeleid bepaalde. Die kant had het op kunnen gaan maar dat is niet gebeurd. In plaats daarvan werd deze coördinerende rol overgenomen door een collectief: de ministerraad. Een instituut dat in 1823 formeel in het leven werd geroepen maar voordien al informeel bestond. Tussen 1840 en 1850, Koning, krijgt de ministerraad steeds meer een centrale en zelfstandige rol in ons staatsbestel. Concurrerende overlegcircuits, zoals de Raad van State, verdwijnen dan naar de achtergrond.[9]

Deze ontwikkeling markeert de opkomst van het collegialiteitsbeginsel. Dit beginsel hangt samen met een democratische cultuur waarin gemeenschappelijk overleg centraal staat.[10] Het komt tot uitdrukking in twee bepalingen die in 1850 bij koninklijk besluit in het Reglement van Orde van de Ministerraad worden opgenomen: het huidige artikel 11, dat het gelijke stemgewicht voor alle ministers regelt, en artikel 12-2, dat de homogeniteitsregel vastlegt: bewindspersonen mogen niet ingaan tegen de besluiten van de raad. Daarmee wordt de eenheid en de samenhang van het regeringsbeleid gewaarborgd. In 1969 noemt de Rotterdamse constitutionalist Van Maarseveen de ministerraad dan ook de spil in het Nederlandse staatsbestel.[11] Deze conclusie is inmiddels gemeengoed.[12] Het collegialiteitsbeginsel ligt deels in het verlengde van het ressortbeginsel: het onderstreept dat ministers op gelijkwaardige basis aan de besluitvorming bijdragen. Tegelijkertijd vormt het collegialiteitsbeginsel ook een belangrijke begrenzing van de autonomie van deze departementshoofden.

Opvallend is dat het derde beginsel, het leiderschapsprincipe, in deze periode nog niet echt tot ontwikkeling komt. Slagvaardig beleid vergt organisatie. Het leiderschapsbeginsel voorziet daarin.[13] In de negentiende eeuw is dit beginsel, tenminste in staatsrechtelijk perspectief, echter nog opvallend afwezig. Lange tijd stond het koningschap in de weg aan de ontwikkeling van een krachtige (tweede) kapitein op het schip van staat. Wanneer de architect van de eerste grondwetten, G.K. van Hogendorp, het vice-presidentschap van de Raad van State naar Brits model als een *quasi* regeringsleider probeert vorm te geven, maakt Willem I duidelijk dat hij van zulke Engelse fratsen niet gediend is.[14] Ook wanneer de ministers in 1848 zelfstandig verantwoordelijk worden, is het staatsbestel nog niet klaar voor een premier die het primaat overneemt. Dat ondervindt Gerrit graaf Schimmelpenninck wanneer hij in dat jaar van de Koning gedaan krijgt dat hij zelfstandig een 'homogeen en verantwoordelijk ministerie' kan formeren. Even heeft Nederland een minister-president die niet alleen verantwoordelijkheid neemt voor de kabinetsformatie, maar die ook als een Lubbers *avant la lèttre* 'met de collega's meedenkt'. Een

---

[8] Vgl. P.P.T. Bovend'Eert, 'De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?', in: Bovend'Eert e.a., *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 9-34, p. 21.
[9] H. Dooyeweerd, *De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht* (diss. VU), Amsterdam: Van Soest 1917, p. 129.
[10] Vgl. F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, pp. 86-87.
[11] H.Th.J.F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad* (oratie Rotterdam), Den Haag: Sdu 1969.
[12] R.B. Andeweg, 'Tweeërlei Ministerraad. Besluitvorming in Nederlandse kabinetten', in: Andeweg 1990, pp. 17-42. Kritisch: A.M. Donner, 'Beeldenstorm te Rotterdam', Anti-revolutionaire staatkunde 1969, pp. 137-147.
[13] Bovend'Eert 2005, p. 25; Van den Berg 2005, p. 52.
[14] Vgl. J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 2013, p. 206.

regeringsleider die de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid bewaakt, 'zich nu slechts tot de gewigtige bepalende', terwijl het aan de (overige) departementshoofden was om 'de mindere zaken buiten hem af te doen'.[15] Geheel in lijn daarmee bepleit de regering-Schimmelpenninck dan ook dat de nieuwe Grondwet de uitvoerende taak niet aan de 'hoofden der ministeriële departementen'[16] opdraagt (zoals uiteindelijk wel in artikel 73 Grondwet 1848 gebeurd is), maar aan het kabinet.[17]

Lang heeft het kabinet-Schimmelpenninck echter niet bestaan. Uiteindelijk is niet Schimmelpenninck maar Thorbecke als *great reformer* de geschiedenis ingegaan. Het Thorbeckiaanse model van ministeriële verantwoordelijkheid richtte zich eenduidiger op de ressortverantwoordelijkheid. In de voorstellen van de staatscommissie-Thorbecke was nog nadrukkelijk een rol voor de Koning aanwezig: deze belichaamde de eenheid van de regering, hij bleef zelf zijn ministers benoemen en zij dienden ook zijn volle vertrouwen te genieten.[18] Alleen de *persoon* van de Koning werd naar buiten toe afgeschermd door de ministers die voor zijn inbreng en optreden verantwoording aflegden. Een *prima donna* zoals Schimmelpenninck voor ogen had gehad, was daarmee voorlopig van de ban. Zij zou volgens Thorbecke en zijn medestanders ook niet passen bij de Nederlandse constitutionele verhoudingen. Het is een echo van een op consensuspolitiek gerichte cultuur.

Naar een verborgen premierschap

De periode 1840-1850 heeft het decor in de steigers gezet: regeren in Nederland wordt een zaak van individuele verantwoordelijkheid en collectief leiderschap. Het 'Samen voor ons eigen' van Van Kooten & De Bie vat dat aardig samen. Hoewel er in de negentiende eeuw geregeld wel ministers zijn die het kabinet als formateur kleuren, is een formele rol als kabinetsleider uitgesloten. Ministers beheren een vakdepartement en zij zitten de ministerraad roulerend voor.

In deze periode zien we echter ook hoe het staatsrecht al snel begint te vervreemden van de praktijk. Die vervreemding hangt deels samen met de opkomst van de partijendemocratie. Wordt politiek in de eerste decennia na '1848' nog begrepen als 'constitutionele politiek': het gegeven dat het politieke bedrijf voornamelijk draait om het uitvoering geven aan de Grondwet, rondom de eeuwwisseling democratiseert de politiek met de opkomst van politieke partijen.[19] Langzaam maar zeker wordt regeren een kwestie van het realiseren van een politiek programma. Bovendien zorgt de zich ontwikkelende vertrouwensregel ervoor dat de verhoudingen binnen het kabinet niet langer enkel door het collegialiteits- en het ressortbeginsel worden bepaald. Die regel vereist dat de ministers het vertrouwen van een meerderheid van de Tweede Kamer genieten, en dat parlementaire vertrouwen wordt in de loop der tijd steeds meer de inzet van partijpolitiek.

Het realiseren van partijprogrammatisch gearticuleerd beleid brengt de versmelting van politiek en bestuurlijk leiderschap dichterbij. In de tweede helft van de negentiende eeuw zien de ontwikkelingen met betrekking tot dat leiderschap nog vooral op het voorzitterschap van de ministerraad. Dat is na Schimmelpenninck (weer) een kwestie van roulatie geworden. Zo staat het ook in het reglement van orde van de verschillende kabinetten. Tegelijkertijd ontwikkelt zich in de decennia na 1848 een ongeschreven conventie volgens welke ministers die aan de beurt zijn van de voorzittershamer afzien ten gunste van een invloedrijke minister. Opvallenderwijs moet deze ontwikkeling, die buiten het geschreven constitutionele recht plaatsheeft, verhuld blijven. Wanneer F.A. van Hall in 1860 zijn vaste voorzitterschap formeel wil laten vastleggen, stuit dat

[15] *Ibid.*, pp. 320-322. Zie hierover de bijdrage van Aerts elders in deze bundel.
[16] Hiermee doelde de Grondwet (tot 1938) op de individuele minister als hoofd van het departement.
[17] *Ibid.*, p. 132. Dit voorstel heeft het, na het vertrek van Schimmelpenninck als premier, niet gehaald.
[18] R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, Amsterdam: Prometheus 2018, p. 380.
[19] H. te Velde, 'Constitutionele politiek', in: N.C.F. van Sas e.a. (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917*, Deventer: Kluwer 1998, pp. 146-181.

op weerstand bij de andere ministers.[20] En als Kuyper het in 1901 wel gedaan krijgt, doet hij zijn uiterste best om duidelijk te maken dat het daarbij allerminst om een *Président du Council* gaat.[21]

Het leiderschapsbeginsel steekt met het premierschap van Kuyper duidelijk de kop op, in samenhang met de zich ontwikkelende partijendemocratie. En hoewel het nog decennia zal duren tot het vaste voorzitterschap geformaliseerd wordt, doet zich al relatief snel een tweede ontwikkeling voor. Die vloeit voort uit de zich snel ontwikkelende overheidstaak in de twintigste eeuw, waarmee ook de behoefte aan coördinatie, niet alleen op politieke maar ook op bureaucratische gronden groeit. Als ministers het tijdens de Eerste Wereldoorlog openlijk met elkaar aan de stok krijgen over de uitvoer van kaas (kan het Hollandser?), wordt bewindspersonen in het vervolg de plicht opgelegd om met de voorzitter van de ministerraad in gesprek te gaan als hun aangelegenheden het algemeen regeringsbeleid raken.[22] Het uitgangspunt, dat nog altijd in artikel 5 RvOMR staat, geeft de premier een mandaat om de eenheid van het kabinetsbeleid te bewaken. Op het oog geen constitutionele aardverschuiving. De Grondwet vermeldt de nieuwe taak niet. Dat kan ook nog niet want van een minister-president of een raadsvoorzitter wordt daarin nog niet gesproken.

Toch is het wederom een belangrijke bouwsteen in de constructie van het premierschap en van het leiderschapsbeginsel. Voor het eerst erkent het geschreven recht dat het ressortbeginsel niet enkel door het collegialiteitsbeginsel wordt begrensd. Daaraan doet niet af dat het primaat uiteindelijk nog altijd bij de ministerraad als collectief ligt. Ook vandaag is dat nog het geval: wanneer minister en premier het niet eens worden, beslist de raad. De nieuwe taak voor de premier brengt wel twee kwesties aan het licht. De eerste is dat de minister-president, die zelf op dat moment nog een (zwaar) departement beheert, het te druk heeft om op dagelijkse basis 'mee te denken' met collega-bewindslieden. Dat geldt zeker wanneer de werklast voor ministers met de bloei van de overheidsbureaucratie toeneemt. Bovendien nemen ook de departementale belangen toe, hetgeen steeds vaker tot conflicten in de ministerraad leidt.[23] Het roept al in 1917 de vraag op of bij het zich ontwikkelende leiderschapsbeginsel niet past dat de premier het eigen 'vakdepartement' inruilt voor een bescheiden departement van Algemene Zaken. Het zal nog jaren duren voordat het zover is, maar inderdaad heeft deze stap de premier niet alleen meer tijd voor coördinatie, maar ook meer gezag opgeleverd. Juist diens relatieve departementale neutraliteit maakt zijn arbitrage aanvaardbaar.[24]

Naar een modern premierschap

Voor de Tweede Wereldoorlog is de term 'minister-president' al wel in zwang. Maar zelfs in de dertiger jaren houdt bijvoorbeeld premier Colijn zich nog aan het adagium dat daarmee op niet meer wordt gedoeld dan op het voorzitterschap van de ministerraad.[25] De eerste geschreven bepalingen erover verschijnen pas sinds 1945 in het Reglement van Orde van de Ministerraad.[26] Het is in de periode van de wederopbouw dat de functie wordt uitgebouwd. Vanaf deze periode klinkt ook regelmatig het pleidooi om het ambt in de Grondwet te regelen. Het zal nog tot 1983 duren voordat het zover is.

---

[20] Rehwinkel 1991, p. 96.
[21] *Ibid.*, pp. 96-97.
[22] Van den Berg 1990, pp. 105-106.
[23] Andeweg 1990, p. 25-33. Het constitutionele non-interventiebeginsel kan hierbij een verklarende rol spelen.
[24] *Ibid.*, p. 33.
[25] R.F.M. Lubbers, 'Epiloog', in: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*, Den Haag: WRR 1987, pp. 289-308.
[26] Zie RvOMR 1945, *Stb.* 1945/270. Daarover m.n. Rehwinkel 1991, p. 16.

In de tussentijd wordt het premierschap de inzet van staatkundige vernieuwing. De gekozen minister-president, waarover al in het interbellum[27] beperkt was nagedacht, bereikte in de zestiger jaren het publieke debat.[28] Felle meningsverschillen daarover maakten regeling daarvan in de Grondwet echter een precaire zaak. Nog afgezien van de traditionele splijtzwam of onze 'sobere' Grondwet überhaupt meer dan het hoogstnoodzakelijke moet bevatten, bestond over de vormgeving van zo'n gekozen premierschap zodanige discussie, dat de kwestie velen een brug te ver was.[29] Ook in 1983 zal men zich tot het noodzakelijke beperken en het verwondert dan ook niet dat al meteen een jaar later opnieuw een staatscommissie(-Biesheuvel) voorstellen tot innovatie doet: deze keer om de Tweede Kamer een rol te geven bij de voordracht van de formateur.[30] Deze aandacht voor het constitutionaliseren van het premierschap illustreert diens exponentieel gegroeide rol na de Tweede Wereldoorlog. In 1991 concludeert Rehwinkel dat de premier is uitgegroeid tot regeringsleider, ook al had de regering die term tijdens de grondwetsherziening van 1983 nog uitdrukkelijk als inconstitutioneel van de hand gewezen.[31] Ook de commissie-Scheltema spreekt in het rapport *Steekhoudend ministerschap* van 'een doorslaggevende invloed op de beleidskeuzen van het kabinet'.[32] Dat de premier zich in de context van de Europese samenwerking wél formeel regeringsleider noemt lijkt, vooral ingegeven door pragmatische overwegingen, nooit echt geproblematiseerd te zijn.[33]

Die gegroeide rol hangt samen met enkele ontwikkelingen. In de eerste plaats wordt het toegenomen belang van het leiderschapsbeginsel versterkt door het inmiddels tot wasdom gekomen democratiebeginsel, dat tegenwoordig voornamelijk wordt vormgegeven door de partijendemocratie.[34] Daaruit vloeit de ongeschreven praktijk voort dat de partij die bij de Tweede Kamerverkiezingen als grootste uit de bus komt, het voortouw krijgt bij de kabinetsformatie. Vanaf de formatie van het kabinet-Den Uyl in 1973 leverde de grootste regeringspartij bovendien de minister-president, al vormt het kabinet-Schoof daarop een, tegenwoordig, markante uitzondering.[35] In Nederland coalitieland betekent dit overigens ook dat de *andere* coalitiepartijen (elk) een vice-premier mogen leveren. Het is echter lastig om uit deze praktijk een ongeschreven constitutionele norm te destilleren. Niet alleen vanwege de huidige uitzondering, ook omdat de kabinetsformatie gechargeerd gezegd, eigenlijk maar één stelregel kent: 'er zij een kabinet, en wel zo spoedig mogelijk'.[36] Toch levert deze praktijk de premier doorgaans wél een bijzonder mandaat op in de ministerraad en borgt zij bovendien dat hij bij de selectie van zijn collega-bewindslieden betrokken is. Daarnaast is ook de Tweede Kamer nadrukkelijker gaan sturen op een meer zichtbare rol van de premier in het kabinetsbeleid. Dat werd relatief recent nog eens geïllustreerd

---

[27] Zo bijv. A.B. Cohen Stuart, 'Parlementarisme en fascisme', in: *De Gids* 1926, pp. 343-372; N.J.M.C. Kappeyne van de Coppello, 'De gekozen minister-president', in: *Staatsrechtelijke opstellen. Uitgegeven ter gelegenheid van het afscheid van prof. H. Krabbe*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1927, pp. 25-102.

[28] Vgl. bijv. J.F. Glastra van Loon, 'Kiezen of delen', *NJB* 1964, pp. 1133-1142; J.G. Steenbeek, 'De regering en de hoge colleges van staat in de Proeve', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1967, pp. 458-478. Zie ook het eindrapport van de Staatscommissie-Cals/Donner van 29 maart 1971, die in meerderheid een gekozen formateur aanbeval.

[29] C.W. van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in Nederland, 1883-1983* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom 2013, pp. 116-123.

[30] *Rapport Staatscommissie Relatie kiezer-beleidsvorming*, Den Haag: Sdu 1984, pp. 88-107. De voorstellen verdwenen in lades. Wel valt een parallel te trekken met de huidige regeling in de artikelen 11.1 en 11.2 RvOII.

[31] Rehwinkel 1991, p. 244; *Kamerstukken II*, 1980-1981, 16036 (R1139), nr.9, p. 5.

[32] *Kamerstukken II*, 1992-1993, 21427, nr. 41, p. 33.

[33] Vgl. de artikelen 10 en 15 VEU.

[34] Over de relatie tussen democratiebeginsel en partijendemocratie o.a.: P. Corduwener & N. Graaf, 'Interne partijdemocratie: een verplichting?', in: W. Borgman e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2024: Partij en parlement*, Den Haag: Boom 2024, p. 45-54, 45.

[35] De PVV zag, onder druk van de coalitiepartners, af van het premierschap. Minister-president Schoof werd door alle coalitiefracties gezamenlijk aangezocht, waarbij niet hij maar de externe staatsraad Van Zwol optrad als formateur. Zie: K. de Goede & J. Uzman, 'De formateur is meer dan een procesbegeleider', *NJB* 2024/1234.

[36] J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek* (oratie Leiden), Alphen a/d Rijn: Tjeenk Willink 1990, p. 15.

door het verkiezingsprogramma van Nieuw Sociaal Contract, dat bijvoorbeeld de Grondwet tot *Chefsache* verklaarde en voorstelde de minister-president voor de naleving ervan verantwoordelijk te maken.[37] Bovendien is de premier langzemerhand ook een rol gaan spelen in de vertrouwensrelatie tussen individuele ministers en het parlement. De vertrouwensband tussen bewindspersonen en parlement loopt dan weliswaar niet (zoals in Duitsland) via de minister-president, toch was de Kamer bijvoorbeeld uitgesproken kritisch op de afwezigheid van premier Lubbers in het zogenaamde IRT-debat, dat tot het aftreden van twee vakministers leidde.[38].

Van fundamenteel belang is, tot slot, dat het naoorlogse premierschap een supranationale dimensie heeft gekregen. Met name de Europeanisering van staatsrecht en politiek hebben in dat verband een grote *impact* gehad.[39] In de Europese context is onomstreden dat de Nederlandse minister-president als regeringsleider probleemloos naast de Duitse bondskanselier kan staan. In de woorden van twee bestuurskundigen: '*the contemporary PM has effectively become the national diplomat-in-chief on the international stage at the expense of the autonomy and influence of the Foreign Minister*'.[40] Daar komt bij dat het Europese toneel van de premier verwacht dat deze, ongehinderd door het ressortbeginsel, knopen kan doorhakken. Gesproken wordt wel van de '*presidentialization*' van het premierschap.[41]

Het proces van *'Kanzlerisierung'* van het Nederlandse premierschap is niet opgehouden na 1983, toen de grondwetgever de ontwikkelingen nog wilde afwachten en vooralsnog geen andere rol dan die van *primus inter pares* veronderstelde.[42] Dat open eindje leidde vooral rondom de millenniumwissel tot hernieuwde aandacht voor de positie van de minister-president. Zowel diens democratische legitimatie, als diens bevoegdheden stonden centraal.[43] Zo adviseerde de in 2006 ingestelde Nationale conventie om de premier een rol te geven die niet alleen in de praktijk maar ook in juridisch opzicht vergelijkbaar is met de Duitse bondskanselier. Daar past de bevoegdheid bij om collega-bewindspersonen aanwijzingen te geven over aspecten van algemeen overheidsbeleid en om hen op eigen kracht voor te dragen voor benoeming en ontslag.[44] Die voorstellen gingen regering en parlement te ver. Twaalf jaar later probeerde de staatscommissie-Remkes, die over de toekomst van het parlementaire stelsel adviseert, het nog met een minder vergaand voorstel. Anders dan voor een gekozen premier, die volgens de staatscommissie slecht past in het parlementaire stelsel, opteerde men voor een gekozen formateur, die beter zou passen bij de bestaande constitutionele verhoudingen.[45] Ondanks deze poging om de schijn van een stelselbreuk te vermijden zag het kabinet er niets in.[46] Als het om de premier gaat, dan codificeert de grondwetgever slechts, en zelfs dan alleen wanneer het echt niet anders kan. In het 'land van doen alsof', aldus Joop van den Berg, moet leiderschap vooral verborgen blijven.[47]

De grenzen van het staatsrecht

---

[37] *Tijd voor herstel*, Verkiezingsprogramma 2023 NSC, p. 10.
[38] *Handelingen II* 19941993/94, nr. 74, p. 5275.
[39] Vgl. R.J. Hoekstra, 'De minister-president en Europa', in: J.P. Rehwinkel e.a., *De positie van de minister-president*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, pp. 45-54.
[40] P. 't Hart & & D. Schelfhout, 'Assessing prime-ministerial performance in a multiparty democracy: The Dutch case', *Acta Politica* 2016, pp. 153-172, 158-159.
[41] M. Duchateau & M. Nap, 'De minister als nationale en Europese ambtsdrager', *TvCR* 2016, pp. 300-321, 313.
[42] *Kamerstukken* 1980-1981, 16036 (R1139), nr. 7, p. 3.
[43] Vgl. o.a. Rehwinkel e.a. 1994; J.L.W. Broeksteeg & L.F.M. Verhey (red.), *Een versterking van de minister-president?*, Deventer: Kluwer 2005.
[44] *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21ste eeuw* (2006), pp. 33-35. Over rechtstreekse verkiezing van de minister-president werd de conventie het niet eens.
[45] Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018, pp. 170-180.
[46] *Kamerstukken II*, 2018-2019, 34430, nr. 10, p. 25.
[47] Van den Berg 2005, p. 52.

Dit korte overzicht van de '*Werdegang*' van het Nederlandse premierschap weerspiegelt het beeld van een premierschap dat zich niet op basis van het staatsrecht heeft ontwikkeld. Eerder het omgekeerde; de minister-president heeft in toenemende mate een rol gekregen die de grondwetgever zo niet voor ogen heeft gestaan. Bovendien heeft het premierschap, hoewel formeel nog altijd *primus inter pares*, trekjes van *Kamzlerdemokratie* gekregen. Dat roept de vraag op of de staatsrechtelijke kaders het moderne premierschap nog normeren.

Zoals we hebben gezien hebben zich in de loop der tijd enkele beginselen uitgekristalliseerd, die gezamenlijk het constitutionele speelveld van de minister-president bepalen. Traditioneel werden de verhoudingen in de ministerraad sterk bepaald door het ressortbeginsel en het collegialiteitsbeginsel. Nog altijd zijn individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, departementalisme, non-interventie en homogeniteit kernbegrippen die het staatsrecht in de ministerraad in belangrijke mate bepalen. Maar tegelijkertijd heeft zich, onder druk van crises, de toegenomen overheidstaak en de Europese integratie, ook een leiderschapsprincipe ontwikkeld. Dat gebeurde echter wel in de specifieke context van het democratiebeginsel dat in ons staatsbestel vooral invulling krijgt via de partijendemocratie. Onder invloed van de gegroeide vertrouwensrelatie tussen regering en parlement is de ministerraad een politiek orgaan geworden dat aan die partijendemocratie legitimatie ontleent. Dat heeft het leiderschapsprincipe enerzijds versterkt, anderzijds een bijzondere invulling gegeven. Een aanzienlijk deel van zijn invloed ontleent de premier niet aan zijn staatsrechtelijke bevoegdheden, maar aan het gegeven dat hij (doorgaans) als leider van de grootste regeringsfractie de kabinetsformatie heeft geleid en, zij het in samenspraak met de coalitiepartners, een belangrijke hand heeft gehad in de selectie van individuele ministers Uiteindelijk is het immers de premier die verantwoordelijkheid neemt voor de benoemingsbesluiten van alle bewindspersonen. Dit alles maakt dat de premier weliswaar formeel-staatsrechtelijk geen zeggenschap heeft over de individuele beleidsterreinen van collega-ministers, maar dat individuele ministers het veelal wel uit hun hoofd zullen laten om diens suggesties naast zich neer te leggen, tenminste zolang premierschap en partijleiderschap samenvallen en de betrokken minister zonder rugdekking van de eigen vice-premier opereert. Het is dan ook op deze impliciete manier, dat de partijendemocratie het ressortbeginsel doorkruist.

Toch begrenst het staatsrecht de ontwikkeling van het leiderschapsbeginsel nog altijd. Dat zien we bijvoorbeeld aan de manier waarop de rol van de minister-president zich in het kader van de crisisbeheersing heeft ontwikkeld. Die rol is traditioneel beperkt. In de afgelopen jaren is de premier echter nadrukkelijker een speler van belang geworden. De coronacrisis maakte dat goed zichtbaar. Beeldbepalend was niet alleen verantwoordelijk minister De Jonge, , maar ook premier Rutte. Deze rol zien we weerspiegeld in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Daarin is vastgelegd dat de premier het voorzitterschap van de commissie overneemt wanneer het bij een crisis écht spannend wordt. Juist deze commissie speelt een belangrijke rol bij de beslissing om het crisismanagement van het regionale naar het nationale niveau te verplaatsen. Het is dan het besluit op voordracht van de premier dat maakt dat burgemeesters en voorzitters van veiligheidsregio's aangestuurd of opzijgezet kunnen worden.[48] Ook het staatsnoodrecht wijst de premier aan als degene die de verantwoordelijkheid neemt voor het afkondigen van de algehele of beperkte noodtoestand.[49] Nationale crisissituaties worden immers als een zaak van algemeen regeringsbeleid beschouwd.[50]

Toch illustreert juist het noodrecht dat het ressort- en het collegialiteitsbeginsel onverminderd relevant blijven. Zeker, de premier kan de ministeriële crisisbeheersingscommissie *voorzitten*, maar daaruit vloeien geen zelfstandige bevoegdheden voort. De besluitvorming vindt uiteindelijk nog altijd collectief plaats. En weliswaar worden de besluiten tot het uitroepen van

[48] Zie artt. 52-54 Wet op de veiligheidsregio's.
[49] Vgl. art. 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
[50] *Kamerstukken II* 1993/1994, 23790, nr. 3, p. 10.

een noodtoestand of het centraliseren van de crisisbeheersing op voordracht van de premier genomen, het gaat uiteindelijk om *regerings*besluiten. Bovendien is degene die, dankzij het besluit van de premier, uiteindelijk bevoegd wordt om de veiligheidsregio's aan te sturen, niet de premier zélf, maar de minister van Justitie & Veiligheid. Vliegt een gekaapt vliegtuig op de Ridderzaal af, dan komt de opdracht tot het neerschieten ervan formeel trouwens ook niet van de premier, maar van diezelfde minister van Justitie.[51]

Het crisisrecht illustreert dat de premier weliswaar een plaats in de *spotlights* heeft gekregen, maar dat het staatsrecht zelfs in zulke gevallen collegiaal bestuur en ressortverantwoordelijkheid centraal stelt. De premier zal doorgaans natuurlijk een cruciale rol spelen, maar die vloeit niet voort uit zijn formele bevoegdheden, maar uit zijn rol als politiek leider, als 'meedenker'. Dezelfde kloof tussen staatsrecht en beeldvorming zien we ook buiten het specifieke terrein van de crisisbeheersing. Bijvoorbeeld waar het de benoeming en het ontslag van bewindslieden betreft. Formeel gaat de premier op dit punt enkel over de voordracht. Besluiten doet de ministerraad.[52] Zoals Broeksteeg in deze bundel beschrijft, was dat in 2021 voor premier Rutte echter geen beletsel om staatssecretaris Keijzer, na overleg met de vice-premiers, te ontslaan. Pas een week na het ontslag, sprak de ministerraad erover.[53] Volgens de premier handelde hij 'materieel' in lijn met het reglement van orde: het overleg met de vice-premiers had gewaarborgd dat het besluit was genomen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.[54] De staatsrechtelijke regel wordt hier ingeruild voor de politieke realiteit dat de partijpolitieke leiding binnen het kabinet voor voldoende draagvlak in de ministerraad zorgt. Het illustreert de beperkte normerende kracht van het geschreven staatsrecht, en de kneedbaarheid ervan in de handen van een behendige premier.

Quo Vadis Primus Minister?

Onomstreden is dat de rol van de minister-president aanzienlijk gegroeid is de afgelopen decennia. Die groei heeft minder betrekking gehad op de formele bevoegdheden, die zijn nog steeds beperkt, maar vooral op de wijze waarop de premier gebruik kan maken van zogenaamde '*soft powers*' zoals agendasetting, het voorzitterschap van onderraden en de coördinerende taak. Anders dan de Duitse bondskanselier beschikt hij niet over de bevoegdheid om collega-bewindspersonen richtlijnen te geven. In die zin lijkt de positie van minister-president Schoof eerder op die van zijn Oostenrijkse collega Nehammer dan op diens Duitse evenknie. Wat de drie premiers met elkaar gemeen hebben, is dat hun formele staatsrechtelijke bevoegdheden vooral moeten worden uitgelegd in het licht van een democratische cultuur die wordt gedomineerd door partijen, collectieve besluitvorming, coalities en draagvlak. Kortom, het model dat in de politicologie bekend staat als de consensusdemocratie.[55]

Dat heeft gevolgen voor de constitutionele normen die de verhoudingen binnen de ministerraad normeren. Zoals we zagen is het leiderschapsbeginsel in Nederland traditioneel onderontwikkeld. Ministers worden staatsrechtelijk niet beschouwd als hiërarchisch ondergeschikt aan de minister-president en bevoegdheden die de coördinerende rol van de premier onderstrepen, worden vrijwel altijd beperkt door het collegialiteitsbeginsel. Tegelijkertijd zien we ook dat het geschreven staatsrecht de praktijk nog maar beperkt normeert. Onder invloed van de partijendemocratie is het leiderschapsbeginsel weldegelijk versterkt. Dat roept de vraag op of het staatsrecht dichterbij de politieke praktijk moet worden gebracht. Moeten we de positie van de premier ook in *formeel* opzicht versterken? Of moeten we, zoals Van den Berg ooit betoogde,

---

[51] Zie art. 5 Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme.
[52] Vgl. art. 4 lid 2 (sub k) RvOM.
[53] Vgl. *Kamerstukken II* 2021/2022, 34700, nrs. 86 en 88.
[54] Vgl. *Handelingen II* 2021/22, nr. 4, item 2.
[55] Hendriks 2006, p. 81.

berusten in het gegeven dat regeringsleiderschap in ons 'land van doen alsof' blijvend een verborgen kwestie is?

Deze vraag heeft drie dimensies. De eerste betreft de bredere vraag in hoeverre onze Grondwet normerende kracht heeft, en moet hebben.[56] Dat is een oude discussie die we hier niet op hoeven te rakelen. Duidelijk is dat de consensus de afgelopen jaren vooral tendeerde richting de wens om die normativiteit van de Grondwet te versterken.[57] Bij het vergroten van breuklijnen in de samenleving, past immers ook een grotere aandacht voor de constitutionele spelregels. Daarbij komt dat juist de leidinggevende rol van de premier zoals wij zagen in belangrijke mate afhangt van ongeschreven politieke conventies en van de wil van collega-ministers om het spel van de verborgen macht van de premier mee te spelen. In een tijd die zich kenmerkt door opkomend populisme, verharding en confrontatie, is het voortbestaan en de naleving van zulke informele normen echter allerminst vanzelfsprekend.[58] Wat dus, als bewindspersonen de eenheid van het kabinetsbeleid *flat out* doorkruisen en daarbij het gezag van de premier tarten? Dat dit geen denkbeeldige situatie is, zagen we bij het Oostenrijkse voorbeeld uit de inleiding. Gaan we ervan uit dat staatsrechtelijke spelregels in belangrijke mate (mede) de functie hebben om rechtsonzekerheid, een vacuüm en gezagsverlies te voorkomen, dan is er zeker aanleiding om de versterkte rol van de premier in het geschreven recht te codificeren.

De derde dimensie raakt aan de vraag hoe dit dan moet gebeuren. Dat is natuurlijk vooral een politieke vraag, maar het staatsrecht kan wel iets aan de beantwoording bijdragen. Daarvoor bieden, zoals collega Broeksteeg in zijn bijdrage uiteenzet, de drie beginselen van ressortverantwoordelijkheid, collegialiteit en leiderschap een helder afwegingskader. Als het voorgaande overzicht ons echter iets leert, dan is het dat dit kader een extra dimensie behoort te hebben in de partijendemocratie, als specifieke invulling van het democratiebeginsel. De drie klassieke beginselen gaan nog altijd uit van een autonome ministerraad als verzameling van departementshoofden. Het ressortbeginsel bewaakt in dat verband vooral de departementale belangen, terwijl het collegialiteits- en het leiderschapsbeginsel zien op het belang van deliberatie en afstemming. De partijendemocratie krijgt daarnaast echter ook vorm, en wel in het gezamenlijke overleg van de politieke top van het kabinet. Daarin speelt de premier een onmisbare rol, naast de vice-premiers en, afhankelijk van het type kabinet, ook de fractievoorzitters van de coalitiepartijen. Eenzijdige focus op het versterken van het premierschap loopt daarom al snel kans te verzanden in de realiteit van de coalitiepolitiek. Wie de rol van de premier duurzaam in het geschreven recht wil versterken, moet dan ook eigenlijk breder kijken naar de functie van leiderschap en coördinatie in de ministerraad. Daarbij past het om dan overigens niet alleen de gewijzigde rol van de premier onder de loep te nemen, maar om dat te doen ten aanzien van de rol van de vice-premier(s). De vraag of die ook een zelfstandige en meer geprononceerde rol toegedacht moeten worden, is een belangrijke. Zij verdient echter weer een geheel eigen verhaal.

---

[56] Daarover: J.J.J. Sillen, 'De relatieve betekenis van de Grondwet voor de wetgever. Een beschouwing over de Nederlandse juridische grondwetscultuur in de twintigste eeuw', *RegelMaat* 2020, p. 400-411.
[57] Daarover o.a. M. Julicher, *Nederlandse grondrechten: klaar voor de toekomst?* (diss. Utrecht), 2020, pp. 2-4.
[58] Zo bijv. B. Moffitt, *The Global Rise of Populism*, Stanford University Press 2016, p. 52.