

Vergaderjaar 2010–2011

32 866 (R 1958)

Voorstel van rijkswet van de leden Elissen en Helder houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Aan het hoofd van het Koninkrijk der Nederlanden staat de Koning. Aan de Koning komen in twee hoedanigheden bevoegdheden toe. Ten eerste is de Koning staatshoofd en vertegenwoordigt als zodanig het Koninkrijk der Nederlanden in binnen- en buitenland. Als staatshoofd speelt de Koning ook een prominente rol bij de kabinetsformatie en is hij voorzitter van de Raad van State. Naast staatshoofd is de Koning lid van de regering.¹ De Koning is op basis van zijn lidmaatschap van de regering betrokken bij beslissingen van de meest gewichtige staatsaangelegenheden, zowel in de uitoefening van zijn regeringsfunctie als in de uitoefening van zijn wetgevingsfunctie. Zijn instemming is te allen tijde een constitutief vereiste voor de totstandkoming van wetten en koninklijke besluiten.² De twee afzonderlijke hoedanigheden van de Koning dienen goed te worden onderscheiden: «Zijn regeringsfunctie oefent hij niet als staatshoofd uit, maar als bestanddeel van het orgaan regering.³ Het lidmaatschap van de regering is geen vereiste in een constitutionele monarchie. In zoverre is de positie van de Nederlandse Koning bijzonder.

Naar het oordeel van initiatiefnemers is de huidige staatsrechtelijke positie met bijbehorende bevoegdheden van de Koning te sterk geënt op de rol die deze in het verre verleden had. Dit wetsvoorstel en de twee daarmee gepaard gaande voorstellen (hierna: de drie wetsvoorstellen) voorzien derhalve in een modernisering van de rol van de Koning in ons staatsbestel. Daarbij wordt beoogd de Koning een representatieve en ceremoniële rol als staatshoofd toe te kennen.

De Koning als staatshoofd staat namelijk voor de eenheid van het Koninkrijk. Niet alleen intern, maar ook in relatie tot andere staten. Representatieve en ceremoniële taken van het (politiek neutrale) staatshoofd behoeven continuïteit, en het koninklijk huis blijft een bindende factor voor de staat. Het is volgens initiatiefnemers ongewenst dat Nederland zal veranderen in een Republiek. Deze wetsvoorstellen beogen

¹ Joost Sillen, «De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel», in: *Openbaar bestuur* 17, 2007, p. 1.

² P.P.T. Bovend'Eert, «Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie», in: *Monarchie en Republiek*, publicaties van de Staatsrechtkring, Tjeenk Willink, Deventer, 2000, nr. 18, p. 4.

³ *Handelingen II*, Vergaderjaar 1980/81, p. 2618.

de monarchie in stand te houden, maar de (schijn van) politieke invloed van de Koning te minimaliseren.

De voorgestelde wijzigingen die verband houden met de wens om de rol van de Koning in het staatsbestel te veranderen hebben geleid tot drie voorstellen van wet:

- een voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut);
- een voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Grondwet;
- een voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet.

Om het lidmaatschap van de Koning van de regering van Nederland te beëindigen is een wijziging van het Statuut noodzakelijk. Initiatiefnemers willen bovendien niet alleen het lidmaatschap van de Koning van de regering van Nederland beëindigen, maar ook dat van de regering van het Koninkrijk, die op grond van het Statuut de regeringsmacht in de aangelegenheden van het Koninkrijk uitoefent. Het gaat daarbij om taken op het gebied van buitenlandse betrekkingen, defensie en het Nederlandschap. Ook daarvoor is een wijziging van het Statuut noodzakelijk. Op het moment van indienen van het onderhavige voorstel is de Grondwet nog niet in overeenstemming met de voorgestelde wijzigingen van het Statuut. De huidige Grondwet gaat er immers vanuit dat de Koning lid is van de Koninkrijksregering, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de bepalingen over de procedure van totstandkoming van formele wetten die ook van toepassing is op voorstellen van Rijkswet. Daarom wordt artikel 55, derde lid, van het Statuut van toepassing geacht. Dit betekent dat het onderhavige voorstel deels dezelfde procedure moet doorlopen als een wijziging van de Grondwet, met dien verstande dat de beide Kamers van de Staten-Generaal de voorgestelde verandering in tweede lezing bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

De artikelen die gewijzigd moeten worden in de Grondwet in verband met de modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel vallen deels onder het bereik van artikel 5, derde lid, van het Statuut en moeten daarom ook bij Rijkswet worden gewijzigd. Een aantal andere bepalingen valt niet onder de reikwijdte van artikel 5 Statuut en gelden niet op het niveau van het Koninkrijk. Deze bepalingen worden bij voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet gewijzigd.¹

Naast de aanpassingen in de Grondwet en het Statuut, zal veel wet- en regelgeving aanpassing behoeven indien de Koning niet langer deel uitmaakt van de Koninkrijksregering en de Nederlandse regering. Hier zal in aanpassings- en uitvoeringsregelgeving gevolg aan moeten worden gegeven.

Deze drie voorstellen van (Rijks)wet zijn zo nauw met elkaar verbonden, dat zij op hetzelfde moment in werking moeten treden. Het is daarom wenselijk dat deze voorstellen zoveel mogelijk gelijktijdig de wetgevingsprocedure doorlopen. Indien één van de voorstellen wordt op- of aangehouden, zal de wetgever daaraan conclusies moeten verbinden ten aanzien van de procedure met betrekking tot de andere voorstellen. Er is gekozen voor één algemene toelichting omdat dit de leesbaarheid en overzichtelijkheid ten goede komt. Onnodige herhaling wordt hiermee voorkomen. Wanneer een passage slechts op één of twee wetsvoorstellen is gericht, dan wordt dit aangegeven.

¹ «Bij de integrale herziening van 1983 overwoog de regering dat «bij rijkswet niet meer wordt geregeld dan nodig is.» *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1975/76, 13 871, nr. 1, blz. 2.

1.1 Leeswijzer

Om inzichtelijk te maken welke taken de Koning heeft en een beeld te schetsen van de (schijn van) politieke invloed, wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op de staatsrechtelijke historie.

In hoofdstuk 3, getiteld «democratie en volkssoevereiniteit» worden enkele aspecten behandeld van de Nederlandse democratie. In dit hoofdstuk wordt tevens de vergelijking met Zweden gemaakt.

In hoofdstuk 4 worden eerdere initiatieven tot modernisering van het koningschap besproken.

In hoofdstuk 5 komt de voorgestelde regelgeving aan de orde. De volgende onderwerpen worden hierbij behandeld:

- Koning als staatshoofd (paragraaf 5.2);
- De Koning als onderdeel van de regering (paragraaf 5.3);
- Onschendbaarheid (paragraaf 5.4);
- Ministeriële verantwoordelijkheid (paragraaf 5.5);
- Kabinetsformatie (paragraaf 5.6);
- Voorzitterschap Raad van State (paragraaf 5.7).

Hoofdstuk 6 behandelt de eventuele financiële gevolgen van de voorgestelde regelgeving.

2. Staatsrechtelijke historie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte uiteenzetting gegeven van onze staatsrechtelijke historie. Hierbij wordt ingegaan op het ontstaan van de monarchie na de val van de Bataafse Republiek (paragraaf 2.2), de rol van de Koning als onderdeel van de regering (paragraaf 2.3), de koninklijke onschendbaarheid (paragraaf 2.4), de ministeriële verantwoordelijkheid (paragraaf 2.5), de kabinetsformatie (paragraaf 2.6) en het voorzitterschap van de Raad van State (paragraaf 2.7).

Paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5 zijn niet van toepassing op het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Grondwet, behoudens de ondertekening van wetten en besluiten. Paragraaf 2.6 en 2.7 zijn niet van toepassing op het voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk en het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Grondwet.

2.2 Het ontstaan van de monarchie

In 1568 begon de opstand tegen Spanje (Tachtigjarige Oorlog). Filips II bestuurd Nederland en stelde zijn halfzuster Margaretha van Parma aan als landvoogdes over de Nederlanden. In 1581 vormden de Noordelijke Nederlanden al spoedig de Republiek der Verenigde Provinciën¹ en werd dat deel van het huidige Nederland onafhankelijk. Het Plakkaat van Verlatinghe dat in juli van dat jaar werd ondertekend, wordt gezien als de eerste aanzet van een aparte, eigen staat.²

Vanaf het verkrijgen van deze onafhankelijkheid tot aan 1795 was Nederland een republiek waarin de soevereiniteit bij de Provinciale Staten lag. Dit houdt in dat de afzonderlijke provincies soeverein waren. Hun gezamenlijke belangen werden gediend door een stadhouder, door hen zelf aangewezen.³ Voor die tijd lag de macht tot op grote hoogte bij de stadhouders zelf, met name de Oranjes. De stadhouder werd een dienaar van de soeverein geworden gewestelijke Staten.⁴ Verder bestond de

¹ Ook wel nader aangeduid als «Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden».

² http://www.historischnieuwsblad.nl/00/hn/nl/0/artikel/25114/Het_Plakkaat_van_Verlatinghe_.html, artikel uit 2008.

³ http://www.raadvanstate.nl/over_de_raad_van_state/geschiedenis/

⁴ Jan A.F. de Jongste, «De Republiek der Verenigde Nederlanden», in: *Leidschrift*.

Staten-Generaal uit een bijeenkomst van provinciale vertegenwoordigers. Het vorstelijk gezag was weggefallen en zij vormden de machtige Hollandse regentenelite. Ze onderhandelden op gelijke voet met de vorsten van Europa en benoemden de leden van de Provinciale Staten. De regenten kwamen zelf als erfgenaam aan hun functie.¹

De Franse troepen vielen in oktober 1794 Nederland binnen waarna snel bestuurlijke wisselingen plaatsvonden. De toenmalige regenten werden vervangen door «revolutionair» gezinde burgers, die zich verenigden in «comités révolutionnaires».² Van 1795 was er de Bataafse Republiek, van 1801 tot 1806 het Bataafs Gemenebest.³

In 1806 is deze Bataafse Republiek/Gemenebest opgehouden te bestaan. Napoleon ontbond de Republiek en maakte van Nederland een Koninkrijk, met zijn broer Lodewijk Napoleon op de troon. In 1810 moest Lodewijk afstand doen van de troon (omdat hij vaak inging tegen de Franse belangen) en werd Nederland ingelijfd bij Napoleons keizerrijk. Nederland bleef drie jaar lang Frans gebied.

In november 1813 verloor Napoleon de Volkerenslag bij Leipzig en trokken de Franse troepen zich uit Nederland terug. Op 2 december 1813 werd Willem van Oranje-Nassau uitgeroepen tot soeverein vorst.⁴ In 1814 werd deze rol vastgelegd in de Grondwet en sindsdien is het Koninkrijk der Nederlanden een feit. De Staten-Generaal en ministers zouden de eerste jaren nog een ondergeschikte rol spelen. De (door de Koning zelf benoemde) ministers hadden in deze tijd niet veel invloed, zij waren enkel uitvoerende adviseurs van de Koning en waren alleen verantwoording aan hem schuldig. Willem I werd dan ook gezien als een «verlicht despoot».⁵ De Grondwet kende Willem I het bestuur toe en plaatste hem in het centrum van de macht. Naast hem was weliswaar een volksvertegenwoordiging, hierin konden echter alleen notabelen worden gekozen. Van een echte volksinvloed was derhalve geen sprake.

Vanaf 1813 is er veel verzet geweest tegen deze «alleenheerschappij» van de Koning. Men wilde dat het parlement meer invloed zou krijgen. In 1848 kreeg dit verzet gestalte middels een ingrijpende grondwetsherziening onder invloed van Thorbecke. Van een «alleenheerschappij» is Nederland naar een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel gegaan. Dit is een stelsel waarin niet slechts de (erfelijke) monarch bevoegdheden bezit, maar naast hem diverse andere ambten eigen, hun door de Grondwet geattribueerde bevoegdheden bezitten.⁶ Dit systeem is anders dan de absolute monarchie, waarin alle bevoegdheden tot de monarch te herleiden zijn of bij hem berusten.⁷ Koninklijke kabinetten zijn verschoven naar parlementaire kabinetten. In plaats van alleen de Koning stonden sindsdien de Koning en de ministers (samen: de regering) centraal.

2.3 De koning als onderdeel van de regering

Onder het koningschap van Willem I voerde de Koning zelfstandig de regering met de ministers als zijn ondergeschikten. Onder Willem II (1840–1849) veranderde de situatie, doordat de Koning zich minder met de regering inliet, waardoor de ministers wat meer zelfstandigheid ontwikkelden.⁸ De invoering van de (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 heeft geleid tot de huidige situatie.

Voor 1983 werd het begrip Koning gebruikt, waarvan de betekenis niet in alle gevallen even helder was. In 1983 is in de Grondwet expliciet vastgelegd dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.⁹ In dat jaar zijn verschillende bepalingen inzake het koningschap gemoderniseerd en verduidelijkt.¹⁰ Een belangrijk doel van deze herziening was te verduidelijken wanneer sprake is van het functioneren van de Koning als deel van de regering en wanneer van het functioneren als privé-persoon. Uit de toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 blijkt dat het begrip «regering» op een duidelijke wijze de twee-eenheid van Koning en ministers tot uitdrukking brengt.¹¹ Men heeft de, voorheen

¹ Thimo de Nijs en Eelco Beukers *Geschiedenis van Holland: 1572 tot 1795*, Hilversum Verloren, 2002, p. 11.

² Deze «comités révolutionnaires» bestonden uit de zogenaamde patriotten. Hierin zaten Nederlandse bureaucraten en Franse legeraanvoerders. Zij keerden zich tegen het voormalig Stadhoudelijke bewind.

³ L. Legrand, Publicatie: *Geschiedenis der Bataafse Republiek*, 1895.

⁴ Soeverein vorst: er werden autocratische rechten aan de nieuw te installeren vorst en zijn erfopvolgers toegekend. Voorbeeld: hoewel de Koning ook in de voorbereidende fase van de totstandkoming van ontwerpkesten verplicht was «alle voorstellen door Hem aan de Staten-Generaal te doen» bij de Raad van State ter overweging in te dienen, waren de wettelijke machtsverhoudingen hier helder begrensd. Zoals het betreffende artikel 73 dan ook eindigt: «Le Roi decide seul» (De Koning beslist alleen).

⁵ A. Goslinga, *Koning Willem I als verlicht despoot*, 1918.

⁶ C.A.J.M. Kortmann *Constitutioneel Recht*, p. 47.

⁷ Kortmann, *Constitutioneel Recht*, p. 47.

⁸ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Kluwer, 2006, p. 481.

⁹ Artikel 42, eerste lid, van de Grondwet.

¹⁰ Voor 1983 werd het begrip «Koning» gebruikt, waarvan de betekenis niet in alle gevallen even helder was.

¹¹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1979/80*, 16 035, nr. 3 p. 5.

vaak onduidelijke, term «Kroon» achterwege gelaten. Deze werd voor 1983 gebruikt om de Koning en de ministers (samen: de regering) aan te duiden. Verder heeft men de term «Koning» getracht te reserveren voor de Koning persoonlijk.¹ De Grondwet houdt deze terminologie echter niet consequent vol.²

In het Statuut van het Koninkrijk is in 1954 vastgelegd dat de Koning de regering voert van het Koninkrijk en elk der landen. Hiermee is ook tot uitdrukking gebracht dat de Koning het hoofd der regering is van elk der landen.

2.4 Onschendbaarheid

De term «koninklijke onschendbaarheid» is te vinden in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet.³ Deze koninklijke onschendbaarheid is in 1848 vastgelegd via de eerdergenoemde grondwetsherziening van dat jaar. De rechtsfiguur «koninklijke onschendbaarheid» bestond echter al lang daarvoor. De onschendbaarheid van de Koning is reeds een zeer oud element in de constitutionele tradities van de West-Europese monarchieën. Deze juridische onschendbaarheid hield in dat het recht geen sancties aan de Koning kon opleggen omdat de Koning geen kwaad kon doen. In het Engelse staatsrecht werd deze onschendbaarheid geformuleerd als: «The king can do no wrong».⁴ Dit hield in dat de Koning als instituut «Koning» alleen maar rechtmatig en wetmatig kan handelen. De commissie die in de grondwetsvergadering van 1815 over het beginsel moest rapporteren, stelde dit ook al vast.⁵ Deze stelling wat betreft de onschendbaarheid is in de jaren erna, tot 1848, nooit meer aangevochten. De enkele historicus die blijk geeft de 19^e eeuwse uitspraken te hebben opgevangen omtrent deze onschendbaarheid, had geen gelegenheid ze uit te werken en volstond met de «buiten kijf gewaande onschendbaarheid».⁶ Thorbecke heeft tevens een historisch voorbeeld gegeven van deze werking van de koninklijke onschendbaarheid van voor 1848.⁷ Hieruit blijkt dus dat de herziening van 1848 is voor wat betreft de onschendbaarheid slechts een voortzetting geweest. Vanaf dit moment is de onschendbaarheid in de Grondwet gecodificeerd. De koninklijke onschendbaarheid is volgens initiatiefnemers iets dat past bij de alleenheerschappij van de klassieke monarchen; bij de klassieke «absolute Vorst» (van voor 1848).

Thorbecke schreef het volgende over koninklijke onschendbaarheid:⁸

De Vorst die de Grondwet verscheurt of niet erkent, verliest het regt, dat hij uit de Grondwet had. Zijne onschendbaarheid is niet bestemd om eene schuilplaats te zijn van wetverkrachting. Het beteekent niet, al wat de Koning doet, is regt; het beteekent, waar onregt is gehandeld, handelde de Koning niet; het koninklijke individu, dat onregt pleegde, houdt op Koning te zijn. Een persoon kan de hoogste magt slechts onder de voorwaarde bezitten, dat hij regt doe

Ondanks dat Thorbecke dit in 1848 in de Grondwet heeft gecodificeerd wekt deze koninklijke onschendbaarheid toch verwarring tegen de achtergrond van wat initiatiefnemers middels de drie wetsvoorstellen willen veranderen. De term schept namelijk al jaren onduidelijkheid, daar verschillende rechtsgeleerden vaak onvolledig, onduidelijk en niet eenduidig zijn in hun conclusies.⁹

¹ Zie bijv. art. 34 Gw, dat een regeling betreffende de voogdij voor een minderjarige Koning bevat.

² Zie bijv. art. 82 eerste lid Gw: «voorstellen van wet worden ingediend door of vanwege de Koning». Hiermee wordt de regering bedoeld.

³ De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.

⁴ William Blackstone, *Commentaries on the laws of England*, deel I (1765–1769), Chicago, 1979, p. 230 e.v.

⁵ Het grondbeginsel van de onschendbaarheid van 's Konings geheiligde persoon is noch in deze Vergadering, noch in deze commissie betwist geworden; men heeft in tegendeel gemeend dat het overtollig zoude zijn, eene waarheid die ieder gevoelt uit te drukken, en van een staatkundig axioma melding te maken.

⁶ Struycken 366; Van der Pot-Donner 386; Donner, in Tamse 215/216; Bornewasser 77, 85.

⁷ «Laat de onschendbaarheid van den Vorst in de constitutie der voorouders onder Philips² met zooveel woorden geschreven zijn. Lang streden zij, niet teegen den Landheer, maar tegen zijn gouvernement. Eerst toen alle uitzigt was verdwenen om door Philips immer op eene met de wezenlijke eischen des Lands strokende wijs te worden geregereerd, zwoeren zij zijn persoon af.

⁸ Thorbecke, *Rechtsgeleerd bijblad, behorende tot de Nederlandse Jaarboeken voor rechtsgeleerdheid en wetgeving*, 3^e deel (1841), p. 97–100, p. 131.

⁹ Bijv. Nederlandse politikoloog Hans Daalder over de herziening van 1848: It introduced the doctrine that the King can do no wrong, coupled with full ministerial responsibility en staatsrechtgeleerde Buys heeft verder nog in 1883 ontkend dat de Koning buiten de politiek zou staan.

2.5 Ministeriële verantwoordelijkheid

Van 1815 tot 1840 was er formeel geen ministeriële verantwoordelijkheid omdat de Grondwet Willem I uitdrukkelijk de macht toekende en de ministers ondergeschikte, uitvoerende adviseurs van de Koning waren. In 1840 werd de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings handelen ingevoerd. De ministers werden verantwoordelijk gesteld voor alle daden tot welker totstandkoming en uitvoering zij hebben meegewerkt en waardoor de Grondwet of andere wetten geschonden zouden zijn.¹ Als bewijs van die verantwoordelijkheid werden alle besluiten mede-ondertekend door een minister. Tegenwoordig is dit nog steeds te vinden in artikel 47 van de Grondwet (contraseign van een wet en een koninklijk besluit door een minister).

Door middel van de grondwetswijziging van 1848 is niet alleen de koninklijke onschendbaarheid vastgelegd, maar is daar ook volledige ministeriële verantwoordelijkheid aan gekoppeld. Het parlement kan vanaf dit moment (dat geldt nu nog steeds) de ministers ter verantwoording roepen voor het handelen van de Koning (zie artikel 42, tweede lid, van de huidige tekst van de Grondwet).

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid die sinds 1848 gekoppeld is aan deze onschendbaarheid, houdt in dat de ministers politiek verantwoordelijk zijn voor het optreden van de Koning.

De ministeriële verantwoordelijkheid vormt het staatsrechtelijke fundament voor de verwezenlijking van het beginsel van de democratische controle op het openbaar bestuur.² De achterliggende gedachte is dat geen macht mag worden uitgeoefend zonder adequate controle daarop.³

2.6 Kabinetsformatie

De grondslag van de methode van formatie is door koning Willem III gelegd.⁴ De directeur van zijn kabinet besliste toen over het formatieproces, zonder dat hierover advies werd ingewonnen bij politieke leiders. In de loop van de negentiende eeuw werd duidelijk dat de Koning een minister of een kabinet niet kon handhaven wanneer dat niet door het parlement werd aanvaard.

Koningin-Regentes Emma (1890–1898) heeft hierop voortgebouwd en de methode nog wat verfijnd. Het werd toen regel dat zij zich liet adviseren door de vice-president van de Raad van State en de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer. Ook liet zij zich door enkele fractieleiders adviseren. Zij gaf ook de opdracht aan de directeur en de secretaris van haar kabinet om zich zoveel mogelijk met politieke leiders in verbinding te stellen.⁵ Dit is ongeschreven gewoonterecht geworden dat eigenlijk nooit veranderd is. Sinds 1946 is het gebruikelijk geworden dat de Koning de voorzitters van alle Tweede Kamerfracties ontvangt. Deze adviezen waren in eerste instantie vertrouwelijk. Men wilde een formatie van een Kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten.⁶ In 1971 zijn deze adviezen naar aanleiding van de Commissie-Biesheuvel openbaar geworden. De Commissie-Biesheuvel pleitte voor meer openbaarheid en toelichting van het beleid.⁷

2.7 Voorzitterschap raad van state

De Raad van State vindt zijn oorsprong al in 1531. Keizer Karel V stelde de Raad van State voor de Nederlanden in als Conseil d'Etat en sloot daarbij aan bij de lang bestaande traditie dat een middeleeuwse vorst over de belangrijkste zaken van oorlog en vrede besliste. Hij deed dat na overleg met de hoogste edellieden van het land.⁸

In 1581 ontstond de Republiek der Verenigde Provinciën, waarin de afzonderlijke provincies soeverein waren. Hun gezamenlijke belangen

¹ A.D. Belinfante, J.L. de Reede, *Beginnelsen van het Nederlands staatsrecht*, p. 100.

² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1991/92, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 7.

³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1980/81, 16 035, nr. 8, p. 6 en Bovend'Eert, *Tekst en commentaar Grondwet*, tweede druk, Deventer 2004, p.63.

⁴ G.J. Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, 1952, Vermande-Zonen IJmuiden, p. 146.

⁵ Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, p. 146.

⁶ Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, p. 125.

⁷ B. Van Gent en J. Katus, *Voorlichting: Theorieën, Werkwijzen en Terreinen*, 1995, Bohn Stafleu van Loghum bv, p. 178.

⁸ http://www.raadvanstate.nl/over_de_raad_van_state/geschiedenis/.

zouden worden gediend door de stadhouder, die door de provinciale staten werd aangewezen. De stadhouder werd geassisteerd door de Raad van State en door de Raadpensionaris van Holland, met de Staten-Generaal als oppergezag. De Raad was toen dus een soort bestuurscollege.¹ Het was een permanent college van de generaliteit, dat met algemene functies (buitenlands beleid, opperbeheer in krijgskzaken, beheer van de geldmiddelen en van de Generaliteitslanden en een zekere mate van rechtspraak) werd belast.¹ Deze functie van de Raad van State ging dus aanzienlijk verder dan slechts een adviesfunctie, en er was dan ook vaak competentieconflict met de politiek machtiger Staten-Generaal.¹

In 1810 is de Raad van State afgeschaft bij de inlijving door Frankrijk; de Grondwet van 1814 heeft de Raad weer in ere hersteld.² De Raad van State veranderde van het oorspronkelijke bestuurscollege in een adviescollege. Willem I wenste namelijk meer met zijn ministers te werken en minder aan de tegenspraak van een college onderworpen te zijn.³

In 1848 is de volledige ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd, zodat de ministers vanaf toen niet slechts meer ondergeschikte adviseurs van de Koning waren. De regering bestond vanaf toen uit Koning en ministers en de Raad van State veranderde in een adviescollege van de regering.¹ Er gingen destijds stemmen op om het oude college maar af te schaffen, omdat het overbodig was. Artikel 73 van de Grondwet van 1815 bepaalde immers nog steeds dat de raad door de Koning moest worden gehoord over alle voorstellen van wet en alle maatregelen van bestuur.⁴ Uiteindelijk is het college niet afgeschaft, omdat de regering daar niet aan wilde⁵ en is in 1861 bij de Wet op de Raad van State bepaald dat de Koning de Raad niet langer kan raadplegen buiten de ministers om.¹ Toen ontstond het ceremoniële voorzitterschap van de Raad van State van de Koning.

Onze huidige Wet op de Raad van State van 1962 bracht geen ingrijpende veranderingen met zich mee. De historische achtergrond blijkt nog steeds, daar de Koning nog steeds van rechtswege voorzitter is van de Raad. De Raad is inmiddels uitgebreid met een Afdeling bestuursrechtspraak. De Raad van State functioneert tegenwoordig als hoogste bestuursrechter.⁶ In 1994 werd namelijk het zogenaamde Kroonberoep (beroep ingesteld door de Koning en de minister) afgeschaft en werd er een aparte Afdeling bestuursrechtspraak ingesteld. Dit viel samen met de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Doordat deze Afdeling een nieuwe Afdeling binnen de Raad van State is, is de Koning niet van rechtswege voorzitter van deze Afdeling. Daarnaast bestaat sinds 1 september 2010 de Afdeling advisering die zich richt op wetgevingsadvisering aan de regering en de Staten-Generaal. Hiermee is beoogd een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de beide Afdelingen.

3. Democratie en volkssoevereiniteit

3.1 Inleiding

De modernisering van de rol van de Koning binnen ons staatsbestel, zal de legitimiteit van de regering, die de initiatiefnemers middels dit wetsvoorstel voor ogen hebben, vergroten.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de volkssoevereiniteit, die volgens de initiatiefnemers de basis vormt van een democratie. Er zal tevens worden ingegaan op de verhouding tussen volkssoevereiniteit en koninklijke soevereiniteit, zoals deze op dit moment in Nederland wordt gehanteerd (§3.2).

Vervolgens zal de situatie in Zweden worden behandeld (§3.3), aangezien in Zweden in 1974 een Grondwetswijziging is doorgevoerd waarbij de rol

¹ Van Der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, p. 580.

² P.M.B. Schrijvers, H.C.M. Smeets, *Staats- en bestuursrecht*, Wolters-Noordhoff, tiende herziene druk, 2003, p. 104.

³ Van Der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, p. 581.

⁴ *Handelingen II*, vergaderjaar 1847/48, nr. 1, Buijs 1883, p. 307 e.v.

⁵ Van Der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, p. 581.

⁶ Artikel 26 Wet op de Raad van State.

van de Koning is gemoderniseerd op een wijze die in belangrijke mate overeenkomt met het beoogde doel van de initiatiefnemers. Zweden is namelijk het enige Koninkrijk in Europa dat een volledige volkssoevereiniteit kent en dit heeft vastgelegd in de Grondwet. Zweden wordt vaak het enige land genoemd waarbij het koningschap volledig ceremonieel is en waar de Koning geen (schijn van) politieke invloed heeft.

3.2 Democratie en volkssoevereiniteit

In westerse monarchieën berust het democratieprincipe naar gangbare opvattingen van oudsher op twee pijlers.¹ Ten eerste dient de vrijheid van de individuele burgers tegenover de overheid op een aantal terreinen te zijn gewaarborgd. Ten tweede dient in een democratie de volksinvloed op het openbaar bestuur verzekerd te zijn. In Nederland is op centraal niveau de Tweede Kamer der Staten-Generaal de enige instelling die een rechtstreekse democratische grondslag heeft.² De overige instellingen in het centrale overheidsverband vormen slechts een afgeleide van de democratische grondslag van het parlement. Het Nederlandse constitutionele recht kent – op centraal niveau – niet de figuur van de door het volk gekozen publieke bestuurder. Publieke bestuurders, zoals ministers en staatssecretarissen, ontlelen hun gezag in beginsel aan de benoeming door de Koning.³ De door de Koning benoemde ministers en staatssecretarissen behoeven het vertrouwen van de Kamers der Staten-Generaal. De vertrouwensregel brengt met zich dat ministers en staatssecretarissen niet aan kunnen blijven indien zij het vertrouwen van de Kamers der Staten-Generaal verliezen. Dit vertrouwen wordt verondersteld tot het tegendeel is bewezen.

Als men onder het begrip «democratie» verstaat dat het volk zichzelf regeert, dan is Nederland nog geen volwaardige democratie. In Nederland is er een compromis gevonden tussen de koninklijke soevereiniteit en volkssoevereiniteit. Immers, de op rijksniveau publieke bestuurders ontlelen hun gezag in beginsel aan de benoeming door de Koning, de controle op deze publieke bestuurders wordt echter uitgeoefend door de Kamers der Staten-Generaal.

De soevereiniteit⁴ in Nederland is verdeeld over verschillende staatsorganen met wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende macht.⁵ De uitoefening van de bestuurlijke macht is gebaseerd op hetgeen daaromtrent door de Grondwet is bepaald, daarin zijn de Koning en de door hem benoemde ministers de centrale figuren. Tijdens de grondwetsherziening van 1983 karakteriseerde de regering haar eigen staatkundige positie als «de motor van ons staatsbestel».⁶ Gelet op de uitvoerende en wetgevende bevoegdheden van de regering en gelet op de centrale positie van de regering in de staat, ligt het voor de hand dat de staatsorganen die de regeringsfunctie uitoefenen, een zo sterk mogelijke democratische legimitatie bezitten. Het erfelijk koningschap past in beginsel niet goed in een dergelijke benadering van het democratisch regeringsstelsel.⁷ Zoals hieronder uiteengezet zal worden dient Zweden hierbij als een goed voorbeeld.⁸ In Zweden is gestreefd naar een stelsel waarbij niet de macht van de Koning centraal staat, maar de macht van het volk.

De huidige Grondwet draagt nog steeds het stempel van de wijzigingen die in 1848 werden doorgevoerd.⁹ Het vertegenwoordigend systeem wat Thorbecke voorstond, namelijk een constitutionele en actieve vorst die ervoor kon zorgen dat het evenwicht in de politiek niet teveel naar de kiezers zou verschuiven, was in zijn ogen heel wat anders dan een moderne democratie.¹⁰ In het systeem van Thorbecke heeft de vorst in feite de functie van tegenwicht tegen de kiezers, zodat kabinet en Kamer na de verkiezingen onafhankelijk van de burgers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun politiek kunnen formuleren.¹⁰

De initiatiefnemers vinden dat een monarchie ook in deze tijd passend kan zijn, mits de rol van het staatshoofd puur ceremonieel en symbolisch

¹ Vgl. P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Van Raalte's Het Nederlandse parlement*, a.w., p. 2 e.v.

² Bovend'Eert, «Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie», in: *Monarchie en Republiek*, p. 13.

³ H.G. Warmelink, *Gekozen bestuur: democratie op haar smalst*, Staatsrechtconferentie 2003, p.1.

⁴ Soevereiniteit: toedeling van macht in de vorm van concrete bevoegdheden, dan wel de grondslag voor de uitoefening van de macht.

⁵ H.G. Warmelink, *Gekozen bestuur: democratie op haar smalst*, p.1.

⁶ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1979/80, 16 034 (R1138), nr. 3, p. 1.

⁷ Bovend'Eert, «Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie», in: *Monarchie en Republiek*, p. 13.

⁸ In meerdere Europese monarchieën maakt de Koning geen deel uit van de regering. In Noorwegen, Groot-Brittannië, Spanje en België is de Koning geen lid van de regering. In deze landen is de Koning echter wel onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk voor het handelen van de Koning. De Koning heeft in deze landen tevens een rol bij de kabinetsformatie. De rol die de Koning in deze landen heeft is niet louter ceremonieel en representatief, derhalve worden deze landen in onze wetsvoorstellen buiten beschouwing gelaten.

⁹ R. Meijer en H.J. Schoo, *DE MONARCHIE Staatsrecht, volksgunst en het Huis van Oranje*, 2002, p. 49.

¹⁰ R. Meijer en H.J. Schoo, *DE MONARCHIE Staatsrecht, volksgunst en het Huis van Oranje*, p. 6.

blijft. Deze wetsvoorstellen voorzien derhalve de monarchie met de Koning als staatshoofd te behouden, waarbij de koninklijke soevereiniteit wordt verlaten en een meer consequente uitwerking van het parlementaire stelsel wordt bereikt en meer volkssoevereiniteit ontstaat.

3.3 Zweden

In Zweden is bij de grondwetsherziening van 1974 gestreefd naar een meer consequente uitwerking van het parlementaire stelsel.¹ De volkssoevereiniteit is tot uitdrukking gebracht in artikel 1 van de Zweedse Grondwet.² Als essentieel element binnen parlementaire democratie en volkssoevereiniteit werd geacht dat een staatshoofd wiens positie door erfopvolging is bepaald, geen betrokkenheid behoorde te hebben bij politieke besluitvorming. De Koning vervult in Zweden dan ook geen rol bij de kabinetsformatie, benoemt en ontslaat geen ministers en ondertekent geen wetten en regeringsbesluiten. De rol blijft puur ceremonieel en symbolisch. De Koning maakt dus in het geheel geen deel uit van de politieke macht.³ In de Zweedse Grondwet staan Koning en Regering dan ook in afzonderlijke hoofdstukken beschreven (Hoofdstuk 5: «Het staatshoofd» en Hoofdstuk 6: «De regering»).

Voordat de herziening van de positie van de Koning in de Zweedse Grondwet plaatsvond, had de Koning aldaar een sterke positie. Alle regeringsbeslissingen werden genomen door de Koning in wekelijkse zittingen van de ministerraad. Tevens benoemde en ontsloeg de Koning de ministers en was hij hoogste rechter.

Tegenwoordig hebben de representatieve taken van de Koning in Zweden met name betrekking op de relatie met andere landen. Zo treedt hij op als voorzitter voor de Commissie van Buitenlandse Zaken. Ook legt de Koning buitenlandse staatsbezoeken af en ontvangt hij buitenlandse staatshoofden. Voor deze bezoeken voert de Koning vooraf overleg met de minister-president. Dit allemaal in het kader van zijn functie als symbool voor de eenheid van Zweden.

4. Eerdere initiatieven tot modernisering van het koningschap

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal initiatieven besproken die in het verleden zijn genomen om het koningschap te moderniseren. Hierbij is speciale aandacht besteed aan initiatieven gericht op de kabinetsformatie (paragraaf 4.3). Dit omdat vooral op dat gebied de (schijn van) politieke invloed groot wordt geacht en dit onderwerp al jaren tot discussie leidt. In paragraaf 4.2 worden alle ingediende initiatieven vanaf het jaar 2000 uiteengezet. Alhoewel er daarvoor ook initiatieven zijn geweest is ervoor gekozen niet verder terug te gaan in de tijd. De initiatieven die sinds 2000 zijn ingediend, doen wat de initiatiefnemers betreft tevens recht aan eerdere initiatieven en hiermee wordt eventuele herhaling voorkomen hetgeen de leesbaarheid van de toelichtingen ten goede komt.

4.2 Initiatieven modernisering koningschap

Eerdere initiatieven om het koningschap te moderniseren zijn talrijk. In 2000 werd op initiatief van het Tweede Kamerlid De Graaf (D66) een debat gevoerd over modernisering van het koningschap. Verschillende onderwerpen kwamen hier ter sprake, zoals de rol van de Koning bij de kabinetsformatie en het lidmaatschap van de Koning in de regering. Premier Kok kwam daarop met een notitie.⁴ Tevens zijn er meerdere moties ingediend, zoals de (verworpen) motie van de LPF waarin de

¹ Prof. Prakke en Prof. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, 2009, Kluwer, p. 971.

² All public power in Sweden proceeds from the people (Alle publieke macht in Zweden komt voort uit het volk).

³ Prakke en Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, p. 972.

⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1999/00, 27 409, nr. 1.

regering werd verzocht om een notitie over de toekomst van onze monarchie,¹ de (aangenomen) motie van de PvdA en de SP met het verzoek aan de minister-president om zijn visie op een modern koningschap te geven en daarbij ten minste in te gaan op de rol van de Koning binnen de regering en de ministeriele verantwoordelijkheid,² de (verworpen) motie³ van de PVV waarin de regering werd verzocht de Koning geen deel meer uit te laten maken van de regering en de (verworpen) motie⁴ van de SP waarin de regering werd verzocht een visiestuk op te stellen over de toekomst van de monarchie. Premier Rutte heeft naar aanleiding van de motie van de PvdA en de SP² een notitie over het modern koningschap naar de Kamer gestuurd.⁵

4.3 Eerdere initiatieven met betrekking tot modernisering kabinetsformatie

De discussie omtrent de democratische legitimatie van de kabinetsformatie is al jaren gaande.⁶ In 1939 was de Tweede Kamer ontevreden over de kabinetsformatie onder leiding van Colijn en stuurde het nieuwe kabinet naar huis. Naar aanleiding hiervan heeft de Tweede Kamer de motie-Deckers aanvaard.⁷ Hieruit is een aanvulling op de «vertrouwensregel» ontstaan: een formateur moet zich er altijd van vergewissen of het door hem te vormen kabinet niet direct door de Tweede Kamer naar huis zal worden gestuurd. Colijn heeft in deze periode tweemaal de opdracht gekregen een kabinet te vormen en dit is twee keer mislukt. Sommigen hebben in deze tijd Colijn verdedigd door te verwijzen naar de Koningin, daar zij over de opdracht tot kabinetsformatie heeft beslist.⁸ In 1956 vond fractievoorzitter Romme (Katholieke Volkspartij) dat het parlement juist tijdens de formatie haar invloed moet doen gelden. «Wanneer het Parlement zijn taak van hoeder van de volksovertuiging waar wil maken, kan het naar mijn mening daarom niet in lijdelijkheid afwachten hoe het programma en de samenstelling van het kabinet zullen zijn.»⁹ In 1967 leidde de maatschappelijke onvrede over de democratie na de verkiezingen tot het instellen van de staatscommissie Cals/Donner. Deze commissie sprak zich in meerderheid uit voor een gekozen kabinetsformateur. In 1970 stelden leden Ed van Thijn (PvdA) en Anneke Goudsmit (D66) in een initiatiefwetsvoorstel¹⁰ voor om de formateur door de kiesgerechtigde bevolking te laten kiezen. In 1971 nam de Tweede Kamer een motie¹¹ van het lid Kolfshoten (KVP) aan. Deze motie sprak de wens uit om een nieuwgekozen Tweede Kamer kort na de verkiezingen bijeen te laten komen om, als de Tweede Kamer dat zou wensen, in een openbaar debat te onderzoeken of een oordeel kon worden uitgesproken omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur. De toenmalig fractievoorzitter van D66, Van Mierlo, vond deze motie een «flauwekuloplossing». Volgens hem zou alleen een gekozen formateur (te kiezen door de Nederlandse bevolking) een echte vernieuwing zijn. De motie-Kolfshoten was volgens hem: «een doodgeboren afleidingsmanoeuvre om te maskeren dat men geen enkele staatsrechtelijke vernieuwing wil».¹² In 1984 adviseerde de staatscommissie-Biesheuvel over een nieuwe procedure voor de kabinetsformatie. De commissie stelde onder andere voor dat de Tweede Kamer binnen een week na de verkiezingen een formateur aan de Koning zou voordragen. Middels de motie Jurgens-Mateman,¹³ ingediend in 1993, is het mogelijk gemaakt een debat te voeren met de (in)formateur. Dergelijke debatten hebben sindsdien ook plaatsgevonden, zowel tijdens uitvoering als na afronding van de opdracht die de informateur door het staatshoofd was gegeven. In 2005 is er een voorstel ingediend tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer van de Leden Van der Ham (D66) en Duyvendak (GroenLinks)¹⁴ om de democratische legitimatie van de kabinetsformatie te vergroten en de Tweede Kamer een grotere invloed op het formatieproces te geven. Dit voorstel beoogde de Tweede Kamer de

¹ *Handelingen II*, Vergaderjaar 2003/04, 29 241, nr. 6.

² *Handelingen II*, Vergaderjaar 2010/11, 32 500, nr. 4.

³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 32 417, nr. 34.

⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2009/10, 32 123 I, nr. 6.

⁵ Visie op het Koningschap, 32 791 nr. 1, n.a.v. Motie-Heijnen/Van Raak (32500-I, nr. 4).

⁶ www.montesquieu-instituut.nl.

⁷ P.P.T. Bovend'Eert, R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Nijmegen/Utrecht, 2004, p. 372.

⁸ G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie*, vol. 2, Vrije Universiteit, 1969, p. 33.

⁹ Carla van Ballen, *Rituele dans in de Tweede Kamer, klagen over kabinetsformaties*, 1946–2002, p. 9.

¹⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1970/71, 10 993.

¹¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1970/71, 10 993 nr. 9.

¹² *Handelingen II*, Vergaderjaar 1970/1971, p. 23–25.

¹³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1993/94, 21 427, nr. 98.

¹⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 30 698, nr. 7.

bevoegdheid te gegeven tot voordracht van een formateur aan de Koning. Op 29 april 2011 is er tevens een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde ingediend. Het beoogde doel van het wetsvoorstel van de leden Schouw en Van der Ham is het scheppen van meer transparantie in het formatieproces. Dit doel dient, blijkens het voorstel, bereikt te worden door middel van het aanwijzen van een of meerdere (in)formateurs, nadat de uitslag van de verkiezingen bekend is. Deze aanwijzing zou dan tot stand moeten komen nadat de kamer heeft gedebatteerd over het formuleren van een (in)formatieopdracht en de aanwijzing van een of meer (in)formateurs.¹

De plaats die het koningschap in het Nederlandse staatsbestel inneemt en ook de wijze waarop de kabinetsformatie zou moeten plaatsvinden, zijn in de Tweede Kamer steeds onderwerp van debat geweest. In dit hoofdstuk zijn hiernaast ook de talrijke daadwerkelijk ingediende initiatieven tot modernisering behandeld. Aan de hand hiervan kan geconcludeerd worden dat er veel draagvlak is voor modernisering, maar dat er tot nog toe nog geen voorstel is geweest waarin een meerderheid zich kon vinden. Ook is uit eerdere debatten gebleken dat er, gezien de verschillende interpretaties die aan bepalingen in de Grondwet worden gegeven, onduidelijkheid bestaat over de werking daarvan.

Een rode draad in de eerder gedane verzoeken en voorstellen is de steeds terugkerende behoefte aan visiestukken en aan meer informatie.

Hiermee wordt tevens aangetoond dat de modernisering van het koningschap een gevoelig onderwerp is, dat zorgvuldig behandeld dient te worden en waarbij een gedegen onderbouwing een vereiste is.

Middels onze wetsvoorstellen wordt een voorstel gedaan voor modernisering van het koningschap, waarbij onduidelijkheid zo veel mogelijk wordt teruggebracht en waarbij het koningschap een nieuwe rol krijgt in het Nederlandse staatsbestel, die recht doet aan het democratische karakter daarvan omdat de (schijn van) politieke invloed zo veel mogelijk wordt geminimaliseerd. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de door de initiatiefnemers voorgestelde regelgeving.

5. De voorgestelde regelgeving

5.1 Inleiding

Om de rol van de Koning in het staatsbestel tot zijn functie als louter vertegenwoordigend staatshoofd te beperken maken de initiatiefnemers drie wetsvoorstellen aanhangig. Een eerste-lezingsvoorstel voor een Rijkswet ter aanpassing van de betrokken bepalingen in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, een eerste-lezingsvoorstel voor een Rijkswet ter aanpassing van de betrokken bepalingen met Koninkrijksrecht in de Grondwet en een eerste-lezingsvoorstel voor een wet ter aanpassing van de overige betrokken bepalingen in de Grondwet. In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van deze drie regelingen besproken.

Paragraaf 5.3, 5.4 en 5.5 zijn niet van toepassing op het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Grondwet, behoudens de ondertekening van wetten en besluiten. Paragraaf 5.6 en 5.7 zijn niet van toepassing op het voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Grondwet.

5.2 Koning als staatshoofd

De positie van de Koning als staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden is een unieke positie die derhalve ook gewaarborgd dient te worden. Het koningschap geeft op bijzondere wijze uitdrukking aan de eenheid van het Koninkrijk. Het staatshoofd heeft ook een bijzondere rol

¹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010/11, 32 759, nr. 2.*

bij internationale betrekkingen. Officiële bezoeken vanuit of aan andere landen zijn hier van hoge waarde in het bestendigen en verbeteren van de buitenlandse betrekkingen.¹ De unieke en bijzondere plaats die de Koning als staatshoofd inneemt, dient behouden te blijven.

De Koning wordt geacht zijn functie als staatshoofd neutraal en onpartijdig te vervullen ten behoeve van de eenheid en continuïteit van het Koninkrijk. De Koning dient te zweren of te beloven zijn functie neutraal en onpartijdig te vervullen in binnen- en buitenland. Het ligt dan ook in de rede dat de Koning via zijn uitlatingen en gedragingen in het openbaar geen partij kiest in politieke discussies. Dat de Koning zich onthoudt van het verkondigen van persoonlijke opvattingen volgt thans al uit de neutrale, boven de partijen staande positie, die de Koning geacht wordt in te nemen.² Ter verduidelijking wordt voorgesteld artikel 32 van de Grondwet aan te vullen: de Koning zweert of belooft een getrouwe en onpartijdige vervulling van zijn ambt.

Thans heeft de Koning, als staatshoofd, ook een rol bij de kabinetsformatie en is hij voorzitter van de Raad van State. Om de neutraliteit en onpartijdigheid van het staatshoofd zoveel mogelijk te waarborgen stellen initiatiefnemers voor de Koning louter een vertegenwoordigende rol als staatshoofd toe te kennen. In paragraaf 5.6 en 5.7 wordt hier nader op ingegaan.

5.3 De koning als onderdeel van de regering

De Koning treedt op als onderdeel van de regering en werkt als zodanig mee aan de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van wetten en besluiten. Uit artikel 47 van de Grondwet volgt dat de Koning mede beslissingsbevoegd is binnen de regering. De bepaling suggereert gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen Koning en ministers binnen de regering.³ Voor elk besluit van de regering is het seign van de Koning en het contraseign van de minister(s) een vereiste voor de geldige totstandkoming daarvan. De Koning kan niet handelen zonder de ministers, en de ministers hebben te allen tijde de medewerking van de Koning nodig.³ In 1983 is in artikel 45, derde lid, van de Grondwet opgenomen dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering ook dat in de normale praktijk de Koning zich zal beperken tot de door Bagehot voor de Engelse koning geformuleerde «rights to be consulted, to encourage (and) to warn».⁴ De regering heeft dit standpunt later nogmaals herhaald.⁵ Minister-president Kok formuleerde⁶: De Koning wordt voorafgaand aan de beraadslaging in hoofdzaak door de minister-president geraadpleegd over de verdiensten van een mogelijk raadsbesluit. Dit volgens het eerder genoemde motto: «the right to be consulted, to encourage and to warn». Als zulke raadpleging heeft plaatsgevonden, dan rest de Koning na het besluit van de ministerraad geen ander handelen dan zijn handtekening zetten. De stelling dat de Koning zich ook daadwerkelijk beperkt het de door Bagehot geformuleerde rechten⁷ kan echter doorgaans niet worden geverifieerd. De wekelijkse raadpleging van de Koning door de minister-president over het lopende regeringsbeleid, het zogenoemde «Geheim van Noordeinde», maakt dat onmogelijk.⁸ Voorts heeft de Koning twee keer per jaar een uitvoerig gesprek met elke minister en een keer per jaar met iedere staatsecretaris. Ook de inhoud van deze gesprekken gaat schuil achter het eerdergenoemde «Geheim van Noordeinde». Indien de minister-president mededelingen doet over zijn gesprekken met de Koning in de ministerraad dan worden deze niet eens genotuleerd.⁹ Een aantal oud-bewindslieden heeft verklaard dat het bezoek aan de Koning werd gezien als het afleggen van een examen. De ondervraagde

¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1999/00, 27 409, nr. 1.

² Oud 1967, p. 238; J.W.M. Engels en H.G. Warmelink, «Van de macht des Konings», in: *NJB 2000*, p. 1108.

³ Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, p. 281.

⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1980/81, 16 035, nr. 8, p. 2.

⁵ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1999/00, 27 409, nr. 1, p. 3.

⁶ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2000 /01, 27 400 III (Notitie Kok over koningschap); *Handelingen II*, Vergaderjaar 2000 /01, nr. 5 oktober 2000, i.h.b. 9579–9580 en bijbehorend advies Raad van State, *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2000/01, 27 400 III A.

⁷ *Handelingen II*, Vergaderjaar 1999/00, 27 409.

⁸ Sillen, «De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel», in: *Openbaar bestuur* 17, p. 3.

⁹ Lambert J. Giebels, *Nieuwe Koning, nieuwe tijden*, 2009, p. 9–13.

oud-bewindslieden betoogden dat zijzelf pogingen van de Koning om hun beleid te beïnvloeden altijd hadden weerstaan.¹ De claims dat de pogingen tot beïnvloeding altijd weerstaan zijn kunnen niet getoetst worden. Het «Geheim van Noordeinde» maakt dit praktisch gezien onmogelijk. De vertrouwelijkheid van het overleg binnen de regering komt op twee manieren tot stand.² Ministers zijn jegens leden van het parlement niet verplicht vragen te beantwoorden waardoor het belang van de staat geschaad kan worden (artikel 68 Grondwet). Daaronder moet mede verstaand worden het verstrekken van inlichtingen die de eenheid van de Kroon³ in gevaar kunnen brengen. Daarnaast bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur dat een verzoek tot inzicht in de verhoudingen binnen de Kroon, niet ingewilligd kan worden, indien dat de eenheid van de Kroon geweld aan zou doen (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, Wet openbaarheid van bestuur).

De hierboven beschreven beperkte taakstelling van de Koning in de regering⁴ laat onverlet dat de Koning rechtens geen beperkte bevoegdheid heeft. De Koning heeft ten aanzien van het te voeren regeringsbeleid het recht om te worden geraadpleegd, aan te moedigen en te waarschuwen. De geschiedenis biedt echter tal van voorbeelden waar de grens van deze rechten door de Koning wordt overschreden. Uit de beschouwingen van Van Raalte komt naar voren dat de Koning tot het midden van de twintigste eeuw een vooraanstaande positie in de regering innam in die zin dat de Koning volwaardig meebesliste in de regering over belangrijke onderwerpen.⁵ Ook hebben er incidenten plaatsgevonden met Koningin Beatrix die er op wijzen dat de Koning heden ten dage nog altijd een vooraanstaande rol speelt in de regering.⁶ Incidenten die in de literatuur worden beschreven, zoals bij de uitlatingen van dominee Jesse Jackson over de plaatsing van kruisraketten, de kwestie van de ambassade in Amman, de overplaatsing van de ambassadeur uit Zuid-Afrika, het «uitgelekte» gesprek met Kamerleden (pepper-spray incident), de kroonprins en het IOC, de skivakantie in Haider-Oostenrijk, en de verwikkelingen rondom Elco Brinkman tonen aan dat de Koning wel degelijk politieke invloed heeft.⁷

Deze publicaties scheppen een beeld van een praktijk waarbij de intensiteit van de bemoeienis van de Koning bij het regeringsbeleid groter is dan het eerder genoemde recht om te worden geraadpleegd, aan te moedigen en te waarschuwen. Het lidmaatschap van de Koning van de regering leidt tot een sterk vermoeden van intensieve koninklijke betrokkenheid bij het regeringsbeleid, die verder zou gaan dan wat bij een modern constitutioneel koningschap gerechtvaardigd is. Daarom wordt voorgesteld artikel 42, eerste lid, van de Grondwet te wijzigen. De regering zal worden gevormd door de ministers. Het seign van de Koning is, naast het contraseign van de minister momenteel een constitutioneel vereiste voor de totstandkoming van de betreffende wet. Nu de Koning middels deze wetsvoorstellen geen deel meer uitmaakt van de regering zal het seign van de Koning komen te vervallen. Alle wetten en koninklijke besluiten worden door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend (aanpassing artikel 47 Grondwet). Handhaving van de terminologie vanuit de traditie van het koninklijk besluit druist volgens initiatiefnemers niet in tegen de betekenis van dit besluit. Dit geldt overigens evenzeer voor de benaming «Commissaris van de Koningin». Deze termen zullen dus gehandhaafd blijven.

De noodzaak van de wekelijks raadpleging van de Koning door de minister-president over het regeringsbeleid zal ook komen te vervallen, nu het lidmaatschap van de Koning in de regering komt te vervallen. Beraad tussen de Koning en de minister-president over officiële bezoeken vanuit of aan andere landen door de Koning blijft gewenst, nu deze bezoeken voornamelijk in het teken staan van het bestendigen en verbeteren van buitenlandse betrekkingen. De minister-president heeft in dit beraad voornamelijk een adviserende functie. Initiatiefnemers zien geen

¹ Lambert J. Giebels, «Ceremonieel Koningschap beter voor Willem IV», *NRC Handelsblad* 28 april 2007, Reporter: De macht van de majesteit, uitzending: 22 maart 2009, http://reporter.kro.nl/uitzendingen/_2009/2203-beatrix/intro.aspx.

² Sillen, «De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel», in: *Openbaar bestuur* 17, p. 3.

³ De term «Kroon» wordt gebruikt om de regering aan te duiden.

⁴ «Rights to be consulted, to encourage (and) to warn».

⁵ Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 1971.

⁶ H. van Wijnen, *De macht van de Kroon*, Uitgeverij Balans 2000 en Redmar Kooistra, Stephan Koole, *Beatrix, Invloed en macht van een eigenzinnige vorstin*, Uitgeverij Bert Bakker 2000.

⁷ Bovend'Eert, «Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie» in: *Monarchie en Republiek*, publicaties van de Staatsrechtkring, p. 12.

aanleiding het beraad tussen de minister-president en de Koning te codificeren. De praktijk zal uitwijzen of een beraad gewenst is.

5.4 Onschendbaarheid

Zoals reeds eerder gesteld in het Hoofdstuk «Staatsrechtelijke Historie» is de koninklijke onschendbaarheid iets dat past bij de alleenheerschappij van de klassieke monarchen. De term gaat uiteindelijk terug op het beroemde adagium van de klassieke Romeinse jurist Ulpianus, *Princeps legibus solutus est* (De vorst is niet gebonden aan de wetten). Van dit adagium is het absolutisme afgeleid. «Niet gebonden aan de wetten» is onschendbaarheid. De betekenis van de onschendbaarheid is dan wel veranderd, een aantal achterliggende gedachten is overeind gebleven; althans voldoende om een traditie (vooral nog) voort te zetten.¹

De strekking van de onschendbaarheid is thans allereerst dat de Koning geen verantwoording schuldig is aan het parlement of een andere staatsinstelling. Daarnaast vloeit uit de koninklijke onschendbaarheid voort dat de Koning niet strafrechtelijk vervolgd kan worden.²

Volgens Thorbecke brengt de onschendbaarheid niet met zich dat de Koning boven de wet is verheven:

*«Het betekent niet, al wat de koning doet, is regt; het beteekent, waar onregt is gehandeld, handelde de Koning niet; het Koninklijke individu, dat onregt pleegde, houdt op Koning te zijn. Een persoon kan de hoogste magt slechts onder de voorwaarde bezitten, dat hij regt doe.»*³

De koninklijke onschendbaarheid is niet beperkt tot het handelen van de Koning in het kader van de regering. De Koning is als staatshoofd en in particuliere aangelegenheden onschendbaar.⁴ De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 betoogd dat de onschendbaarheid een bredere strekking heeft dan het ontbreken van een verantwoordingsplicht jegens het parlement in die zin, namelijk dat de Koning boven de partijen staat en zijn persoonlijke mening buiten beschouwing dient te blijven.⁵ In de rechtsliteratuur wordt echter wel beweerd dat deze opvatting te ver gaat, en dat niet valt in te zien waarom de koninklijke onschendbaarheid in het geding is, indien buiten de kring van de regering en het parlement in het maatschappelijk leven de Koning in een politieke discussie betrokken wordt.⁶

De term koninklijke onschendbaarheid wordt in het kader van onze voorstellen niet langer passend geacht, aangezien deze term haar oorsprong vindt in de alleenheerschappij van de klassieke monarchen. Tevens schept de term verwarring nu er verschillende opvattingen zijn omtrent de reikwijdte van de onschendbaarheid.

Ter verduidelijking willen initiatiefnemers opmerken dat de onschendbaarheid uit artikel 42 van de Grondwet onlosmakelijk verbonden is met het ambt «staatshoofd». Dit houdt in dat er nooit een zelfstandige afgeleide onschendbaarheid kan volgen voor de overige leden van het koninklijk huis.⁷ Wel geldt er voor hen een afgeleide van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ministeriële verantwoordelijkheid geldt enkel bij verlening van bijstand bij de uitoefening van de koninklijke functie en ziet dus terug op de onschendbaarheid van de Koning.⁸

De strafrechtelijke component van de onschendbaarheid dient (in principe) te worden gehandhaafd nu de positie van de Koning als staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden een unieke positie is die derhalve ook gewaarborgd dient te worden. Het wordt echter niet langer wenselijk geacht dat de Koning zich geheel onttrekt aan de werking van het strafrecht. Een onbeperkte strafvorderlijke immuniteit past niet bij een

¹ In dezelfde zin Charel B. Krol, *Als de koning dit eens wist...! Over gezag en kennis, onschendbaarheid en onfeilbaarheid, in hun onderlinge historie*, proefschrift RUL (Maastricht), (Metro, *lus commune* 6), (s.l.): Makru (etc.), 1994, op p. 78: ««absoluut» en «onschendbaar» zijn synoniem»; zie ook bijvoorbeeld p. 102.

² P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar Grondwet*, 2004, p. 62.

³ J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, 2de uitgave, Amsterdam, 1841, p. 110.

⁴ Bovend'Eert, *Tekst & Commentaar Grondwet*, p. 62.

⁵ *Handelingen II*, Vergaderjaar 1980/81, p. 2618.

⁶ Bovend'Eert, *Tekst & Commentaar Grondwet*, p. 62.

⁷ Artikel 39 Grondwet.

⁸ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28 223, nr. 3, p. 3.

hedendaagse visie op de eisen die worden gesteld aan personen die belangrijke overheidsfuncties vervullen. Het past ook niet bij de symboolfunctie van de Koning dat hij volledig straffeloos zou zijn. Omdat strafvervolgning zich niet goed verhoudt tot de uitoefening van het koninklijk gezag, wordt voorgesteld te regelen dat de strafvorderlijke immuniteit van de Koning en de regent slechts bestaat indien en zolang als deze personen het koninklijk gezag uitoefenen. De strafvorderlijke immuniteit impliceert niet dat de Koning boven de wet staat. De bedoelde strafvorderlijke immuniteit is slechts een procedurele immuniteit. De Koning (en de regent) is vervolgbaar indien sprake is van een strafbaar feit, maar alleen nadat hij buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen (artikel 35 Grondwet), tijdelijk het koninklijk gezag heeft neergelegd (artikel 36 Grondwet), of in het geval een Koning nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt – ook in dat geval oefent hij immers nog niet het koninklijk gezag uit (artikel 33 Grondwet). Dit past binnen het moderne koningschap dat initiatiefnemers voor ogen hebben.

5.5 Ministeriële verantwoordelijkheid

Het opnemen van de ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 in de Grondwet, tezamen met het invoeren van de contraseignbevoegdheid in 1840 markeerde een ingrijpende wijziging van de staatsrechtelijke verhoudingen in Nederland. Ministers waren niet meer ondergeschikten van de Koning, maar zelfstandige bewindslieden, die tezamen met de Koning de regering vormden, en verantwoordelijk werden gesteld voor het regeringsbeleid.

De verantwoordelijkheid van de ministers voor de Koning in de uitoefening van de koninklijke functie is volledig. De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven dat over het doen en laten van de Koning inlichtingen en voorlichting moet worden verschaft, maar ook dat «waar dit optreden voorzienbaar is, (...) actieve betrokkenheid vooraf van de minister-president voor de hand (ligt).»¹ De ministeriële verantwoordelijkheid voor het privédomein van de Koning is echter passief en leidt pas tot actie indien blijkt dat door het optreden van de Koning, anders dan voorzien, het openbaar belang wordt geraakt.¹ In de notitie² van de minister-president wordt bevestigd dat de ministers volledig verantwoordelijk zijn voor de Koning in de uitoefening van de koninklijke functie. Alle handelingen die de Koning verricht buiten de oefening van die functie zijn in beginsel privé, en beperken zich tot de persoonlijke levenssfeer. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning vindt haar grondslag in artikel 10 van de Grondwet, nader aangevuld door artikel 41 Grondwet.³ De Koning richt met inachtneming van het openbaar belang zijn huis in. Zolang het openbaar belang bij die inrichting in acht wordt genomen, zal de minister-president zich niet met de inrichting mogen bemoeien.³

De ministeriële verantwoordelijkheid is onder andere bedoeld om de eenheid van de Koning en de ministers binnen de regering te waarborgen. Voorgesteld wordt om de Koning geen deel meer te laten uitmaken van de regering. De Koning zal niet meer betrokken zijn bij besluitvormingprocedures binnen de regering en zal geen wetten of koninklijke besluiten meer ondertekenen.⁴ Hiermee vervalt de noodzaak van de ministeriële verantwoordelijkheid, voor zover deze ziet op het handelen van de Koning binnen de regering. Thans zijn ministers verantwoordelijk voor al het handelen van de Koning in de uitoefening van de koninklijke functie. De Koning wordt verwacht zijn functie als staatshoofd neutraal en onpartijdig te vervullen, waarbij het openbaar belang niet in het gedrang komt. De Koning zweert of belooft een getrouwe en onpartijdige vervulling van zijn ambt (nieuw artikel 32 Grondwet). Ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het staatshoofd is, volgens initiatiefnemers, onnodig

¹ Advies van de Raad van State, 13 september 2000, nr. W01.00 347/I, par.14.

² Visie op het Koningschap, 32 791 nr. 1, n.a.v. Motie-Heijnen/Van Raak (32 500-I, nr. 4).

³ Voorlichting van de Raad van State, 23 december 2010, nr. W01.10 0181/1, par. 3.

⁴ Zie paragraaf 5.3 «De koning als onderdeel van de regering».

aangezien de Koning niet meer betrokken zal zijn bij politieke aangelegenheden en als zelfstandig instituut boven de partijen staat. Tot slot strekt de ministeriële verantwoordelijkheid zich uit tot handelingen en gedragingen in het privédoorn van de Koning, indien blijkt dat de handeling of gedraging van de Koning het openbaar belang raakt. Het onderscheid tussen particuliere aangelegenheden en koninklijke aangelegenheden is echter diffuus. Zelfs in particuliere aangelegenheden dient de Koning het openbaar belang in acht te nemen, middels het nieuwe artikel 32 Grondwet. Handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid in particuliere aangelegenheden, waarbij het openbaar belang wordt geraakt, is volgens initiatiefnemers derhalve niet noodzakelijk.

Naast de borging van de eenheid van de Koning en de ministers binnen de regering wordt de ministeriële verantwoordelijkheid veelal gezien als een vangnet voor uitlatingen en gedragingen van de Koning. De (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de Koning houdt in dat handelen en nalaten van de Koning aan een minister worden toegerekend. De minister is verplicht zich te verantwoorden aan de Tweede kamer der Staten-Generaal ten aanzien van handelen of nalaten van de Koning die onder zijn verantwoording vallen. Hierboven is uiteengezet welke uitlatingen en gedragingen van de Koning onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De vertrouwensregel vervult een functie als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid. Het niet voldoen van de verantwoordingsplicht van de minister kan gesanctioneerd worden met het opheffen van het vertrouwen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In gevallen waar de Koning weigert mee te werken aan een voorgenomen besluit kan de ministeriële verantwoordelijkheid leiden tot het aftreden van één of meer ministers of tot het inwilligen van het verzoek van de Koning.¹ Het aftreden van één of meer ministers door een uitlating of gedraging van de Koning lijkt echter onwenselijk, nu de ministeriële verantwoordelijkheid niet leidt tot invloed op deze uitlatingen of gedragingen. Immers de ministeriële verantwoordelijkheid fungeert niet als dwangmiddel voor de Koning ten opzichte van zijn uitlatingen en gedragingen. Daarnaast kan de ministeriële verantwoordelijkheid leiden tot invloed van de Koning op het regeringsbeleid. Ministers kunnen zich gedwongen voelen een verzoek van de Koning uit te voeren, aangezien het vertrouwensbeginsel met zich kan brengen dat één of meer ministers dienen af te treden. Een dergelijk conflict tussen Koning en minister heeft zich in het verleden voorgedaan.²

Aangezien de andere leden van het koninklijk huis³ niet de dragers zijn van het koningschap geldt voor deze leden de koninklijke onschendbaarheid niet. Voor deze leden geldt echter wel een «afgeleide» van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze term werd in 1964 geïntroduceerd door de ministers van staat W. Drees en P.J. Oud in een door de regering gevraagd advies over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis. Algemeen werd in dit advies gesteld dat «hoe dichter bij de troon, hoe eerder het aanzien van het koningschap kan worden gediend of geschaad».⁴ Het criterium voor ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis is gebaseerd op de «beschikbaarheid voor verlening van bijstand bij de uitoefening van de koninklijke functie».⁵ Dat leidt tot een geleide schaal van verantwoordelijkheid.⁶ Voor de vermoedelijke troonopvolger, de echtgenoot van de Koning en de echtgenoot van de troonopvolger dragen ministers verantwoordelijkheid «in principe voor al hun handelen».⁷ Voor de andere leden van het koninklijk huis geldt slechts ministeriële verantwoordelijkheid «voor zover hun optreden het openbaar belang raakt, in het bijzonder indien het gaat om bijstand bij uitoefening van de koninklijke functie.»⁸ Voor de andere erfopvolgers in de koninklijke familie geldt in principe geen ministeriële verantwoordelijkheid, aangezien de

¹ H. Daalder, *Drees en Soestdijk*, Amsterdam, 2006, p. 38.

² Koningin Juliana weigerde de afwijzing van gratieverzoeken te tekenen. Deze gratieverzoeken werden ten slotte door een nieuw kabinet, als gevolg van aanhoudende druk van Koningin Juliana en de wens van het kabinet een crisis af te wenden, ingewilligd. Sillen, «De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel», in: *Openbaar bestuur* 17, p. 4.

³ Artikel 39 Grondwet.

⁴ W.E.J. Tjeenk Willink, onder redactie van A.K. Koekkoek, *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, derde druk, Deventer, 2000, p. 313.

⁵ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28 223, nr. 3, p. 3.

⁶ I. van den Driessche, *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, 2009, Kluwer, p. 76 en 77.

⁷ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1999/00, 27 409, nr. 1; *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28 223, nr. 3, p. 3.

praktijk uitwijst dat deze minder koninklijke functies uitoefenen en niet zo snel de waardigheid van de Koning kunnen aantasten.¹ Het gehanteerde criterium voor ministeriële verantwoordelijkheid en de inperking van het lidmaatschap van het koninklijk huis blijkt in de praktijk geen sluitende constructie te zijn. De Margarita-affaire toonde aan dat een lid van de koninklijke familie, dat geen lid is van het huis, toch uitspraken kan doen die het openbaar belang raken en de waardigheid van het Koningschap schaden.²

Onze drie wetsvoorstellen beogen een duidelijke scheiding aan te brengen tussen enerzijds het erfelijk en ceremonieel koningschap en anderzijds het democratisch overheidsbestuur. Aangezien de Koning enkel nog ceremoniële en representatieve taken zal vervullen, is het niet nodig en ook niet wenselijk om de ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven. Niet nodig, omdat de Koning geen rol meer zal vervullen in de besluitvormingsprocedures in de regering, en de ministeriële verantwoordelijkheid voornamelijk is gericht op waarborging van de eenheid van de regering. Niet wenselijk, omdat het afleggen van verantwoording aan het parlement over het handelen van de Koning een relatie tussen het koningschap en het overheidsbestuur suggereert die niet in overeenstemming is met het doel van de wetsvoorstellen. Daarbij achten initiatiefnemers het ook niet nodig en wenselijk om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de andere leden van het koninklijk huis te handhaven. Niet nodig, omdat is gebleken dat de gradaties in «afgeleide» ministeriële verantwoordelijkheid niet waterdicht zijn om het koningschap in zijn waarde te beschermen.³ Niet wenselijk, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de Koning⁴ ook door middel van onze voorstellen komt te vervallen.

5.6 Kabinetsformatie

Tijdens de kabinetsformatie wordt er onderhandeld over de vorming van het beleid en de samenstelling van een nieuw te vormen kabinet. Het doel van de kabinetsformatie is om tot een kabinet te komen dat het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer geniet. De procedure van de kabinetsformatie heeft geen wettelijke grondslag in de Grondwet of in de Kieswet. De procedure vindt haar grondslag in het ongeschreven staatsrecht van Nederland. Wel staat in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dat de Tweede kamer na haar verkiezing kan beraadslagen over de betekenis van de kabinetsformatie en staat in artikel 43 van de Grondwet dat ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen.

Zoals eerder aangegeven drukte de Koning vooral in de eerste jaren na de vestiging van het parlementaire stelsel (dat wil zeggen van 1848 tot 1887) in het algemeen nog een sterk persoonlijk stempel op de samenstelling van de kabinetten.

Thans benoemt de Koning eerst een informateur. Alhoewel de Koning advies vraagt van de voorzitter van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State, neemt hij dit besluit nog altijd zelfstandig en is er geen enkele minister die dit besluit mede ondertekent. Het op dat moment nog zittende (démisionair) kabinet heeft ook geen bevoegdheid om deze informateur middels medeondertekening te benoemen en dat zorgt voor een uitzonderlijke situatie. De ministers hebben geen bevoegdheid en in het verleden heeft de Koning als niet-gekozen staatshoofd deze taak op zich genomen, zonder een expliciet vastgelegde wettelijke bevoegdheid.

De informateur gaat na de verkiezingsuitslag na welke partijen met elkaar een nieuw kabinet kunnen en willen vormen (het verkennende werk). In een verslag adviseert hij de Koning welk kabinet een goede kans van

¹ Broeksteeg, *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, p. 77.

² Broeksteeg, *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, p. 77.

³ Broeksteeg, *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, p. 77.

⁴ De ministeriële verantwoordelijkheid voor de andere leden van het Koninklijk huis is een «afgeleide» van de ministeriële verantwoordelijkheid van de Koning.

slagen zal hebben. De hoofdlijnen van het beleid zullen worden vastgelegd in het regeerakkoord.

Vervolgens benoemt de Koning een formateur. Meestal zal deze rol vervuld worden door de beoogde minister-president. De formateur tracht nu een regeringsprogramma op te stellen dat door een meerderheid wordt gesteund. Dit doet hij in overleg met de fractievoorzitters van de desbetreffende partijen.

Nadat het regeerakkoord voorlopig gesloten is gaan de betreffende fractievoorzitters terug naar de toekomstige regeringsfracties teneinde hun instemming te krijgen betreffende het bereikte onderhandelingsresultaat. Als de fracties bereid zijn zich daaraan te binden (eventueel na aanpassing van het conceptakkoord) vindt overleg plaats met de formateur.

Na de instemming met dit regeerakkoord wordt gezocht naar een aanvaardbare verdeling van de ministersposten en eventueel van de staatssecretarissen tussen de regeringspartijen.

Vervolgens moeten voor de diverse zetels in het kabinet tevens geschikte kandidaten gezocht worden. Dit kan ook om de minister-president gaan, aangezien het niet altijd zo is dat de formateur ook de beoogde minister-president is.

Nadat de formateur over dit alles verslag heeft uitgebracht aan de Koning houden de aanstaande ministers onder leiding van de minister-president in spé een vergadering (het zogenaamd «constituerend beraad»). Het regeerakkoord wordt daarna definitief vastgesteld. De nieuwe bewindspersonen worden bij koninklijk besluit benoemd.

Traditioneel speelt de Koning dus een rol bij de kabinetsformatie. Deze rol hangt samen met het feit dat na deze periode een nieuw kabinet zal dienen aan te treden en de Koning in die periode derhalve de continuïteit van de regering belichaamt.¹ Initiatiefnemers beogen middels dit wetsvoorstel de taken van de Koning te beperken tot louter een representatieve en ceremoniële rol. De Koning belichaamt in dat geval ook niet meer de continuïteit van de regering maar symboliseert de eenheid en continuïteit van het staatsverband van het Koninkrijk der Nederlanden. Derhalve is een rol bij de kabinetsformatie niet meer op zijn plaats. De huidige formatieprocedure heeft naast het gebrek aan een wettelijke grondslag een gebrek aan transparantie. Een kabinet is het resultaat van de verkiezingsuitslag en een formateur zou daarom enkel verantwoording moeten afleggen aan de volksvertegenwoordiging en het ligt dan ook in deze lijn dat een (in)formateur door de Tweede Kamer, in nieuwe samenstelling, benoemd dient te worden.

Het ontbreken van een (grond)wettelijke grondslag voor het aanwijzen van een (in)formateur en het feit dat deze taak door een niet-gekozen staatshoofd wordt uitgeoefend passen volgens initiatiefnemers niet binnen onze democratische rechtsstaat. De «parlementarisering» van de kabinetsformatie is nu zo ver, dat er een overgang van initiatief en sturing naar de Tweede Kamer zou kunnen gaan.

De voorgestelde wijziging van de Grondwet heeft dan ook ten doel om een grondwettelijke grondslag te creëren voor het aanwijzen van een of meer (in)formateurs door de Tweede Kamer. In het Reglement van Orde kan een nadere procedure worden opgenomen. De Tweede Kamer der Staten-Generaal zal op grond van deze Grondwetswijziging het voortouw in de daaropvolgende kabinetsformaties dienen te nemen.

Initiatiefnemers wensen een waarborg in de Grondwet op te nemen voor het aanwijzen van een of meer (in)formateurs door de Tweede Kamer. Middels deze Grondwetswijziging wordt in artikel 43 vastgelegd dat een

¹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1999/00, 27 409, nr. 1.*

formateur, aangewezen door de Tweede Kamer, de voordracht doet voor een koninklijk besluit, waarin de minister-president wordt benoemd. Bovendien kan de Tweede Kamer een of meer informateurs benoemen en hen een opdracht geven. Nadere regels kunnen worden opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Op deze wijze wordt het formatieproces gestart door een democratisch gekozen informateur en wordt de invloed of de schijn van vooringenomenheid van een niet-gekozen staatshoofd voorkomen.

Eerder is al opgemerkt dat de Koning geen medewetgevende bevoegdheid meer dient te hebben. De Koning zal in dat kader geen wetten en koninklijke besluiten meer ondertekenen. De benoeming van de ministers middels koninklijk besluit¹ vormt het sluitstuk van de kabinetsformatie. Hoewel een koninklijk besluit, vanwege de traditie, ook binnen de voorstellen haar naam behoudt, zijn de betreffende besluiten in de praktijk regeringsbesluiten en regelen de voorstellen dat de Koning niet meer betrokken is bij de vaststelling van wetten en koninklijke besluiten. Daarnaast dient de Koning ook geen andere politieke invloed (meer) te hebben. Derhalve zal de Koning dan ook geen koninklijke besluiten tekenen die benoemingen betreffen. In formele zin betekent dit dat het koninklijk besluit een regeringsbesluit van één of meer ministers is.

5.7 Voorzitterschap Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State is de hoogste onafhankelijk adviseur van de regering (artikel 73 Grondwet) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State functioneert als hoogste bestuursrechter (artikel 26 Wet op de Raad van State). Daarnaast heeft de Raad van State onder andere een rol bij het waarnemen van het koningschap en adviseert zijn Afdeling advisering ook onder andere aan de Staten-Generaal over bijvoorbeeld wetsvoorstellen. De Koning is op dit moment de voorzitter van de Raad (artikel 74 Grondwet) en zijn beoogde eerste opvolger in lijn heeft tevens zitting in de Raad (artikel 2 van de Wet op de Raad van State). Buiten de Koning als voorzitter bestaat de Raad uit een Vicepresident en ten hoogste 28 staatsraden. De benoeming van de Vicepresident en van de leden van de staatsraden geschiedt middels koninklijk besluit. In de praktijk draagt de ministerraad de leden en staatsraden voor, waarbij de Raad zelf een aanbeveling doet. Voor de benoeming van de Vicepresident wordt de Raad geraadpleegd.

Het voorzitterschap van de Raad van State wordt vaak als een symbolische functie gezien, omdat de Koning als voorzitter geen stemrecht heeft. De Raad van State is een onlogische plek voor een dergelijke symbolische functie, aangezien het gaat om het voorzitterschap van een staatsorgaan waarvan de Afdeling advisering de regering en de Staten-Generaal adviseert over wetgeving en bestuur. Alhoewel de voorzitter geen stemrecht heeft, kan vanwege de positie van voorzitter toch de schijn van politieke beïnvloeding worden gewekt.

De voorzitter van de Raad van State komt in de huidige regelgeving enkel door erfopvolging in deze positie terecht. Gezien de aard van dit orgaan is het binnen het kader van dit wetsvoorstel ongewenst om daarvoor als voorzitter een staatshoofd te hebben dat niet democratisch gekozen is.

Behoudens Denemarken hebben de andere Koninkrijken binnen Europa² ook niet het staatshoofd als (al dan niet symbolisch genoemde) voorzitter van het belangrijkste adviesorgaan van de regering. De Koning benoemt in die landen wel de leden en de voorzitter van dergelijke organen, zij worden echter voorgedragen door de regering. Voor de Koning aldaar blijft dus daadwerkelijk louter een symbolische functie over. Het voorzit-

¹ Artikel 43 Grondwet.

² Luxemburg, Spanje, Verenigd Koninkrijk, België, Monaco, Zweden, Noorwegen.

terschap van de Raad van State zoals we dat in Nederland kennen brengt de schijn van politieke invloed met zich en dit staat haaks op het doel dat de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel voor ogen hebben.

Initiatiefnemers stellen voor om de voorzitter te benoemen volgens de manier waarop dit nu bij de Hoge Raad gebeurt. De Raad van State stelt een aanbevelingslijst samen van zes personen. Op basis van deze lijst doet de Tweede Kamer een voordracht van drie personen. De reden voor het hanteren van deze procedure is dat er nu indirect een democratisch gekozen voorzitter zal zijn, aangezien de leden van de Tweede Kamer democratisch gekozen zijn. Zo ontstaat er dus een democratische legitimatie voor het voorzitterschap en sluit deze procedure zoveel mogelijk aan bij de reeds bestaande procedure die wordt gehanteerd voor dergelijke Hoge Colleges van Staat. Tevens dienen andere leden van het koninklijk huis ook geen zitting meer te hebben in de Raad van State.

6. Financiële gevolgen

De voorgestelde regelgeving heeft niet tot doel om kosten te reduceren. Er is geen onderzoek gedaan naar eventuele financiële gevolgen. Initiatiefnemers realiseren zich dat de wetsvoorstellen financiële gevolgen kunnen hebben. Deze gevolgen zullen zichtbaar worden en kunnen aan de orde worden gesteld tijdens de begrotingsbehandeling van het koninklijk huis en bij de behandeling van de wetsvoorstellen die nodig zijn om de onderhavige wijzigingen van de Grondwet en het Statuut te implementeren.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

In artikel I wordt voorgesteld de Grondwet te wijzigen zoals voorgesteld in artikel II van de wet.

Artikel II

Onderdeel A (opschrift hoofdstuk 2)

Voorgesteld wordt de Koning niet langer deel uit te laten maken van de regering. De huidige titel van hoofdstuk 2: «Regering» dekt daarmee niet langer de lading van dit hoofdstuk, aangezien er zowel bepalingen over de Koning en het koningschap in zijn opgenomen als bepalingen over de regering. Daarom wordt voorgesteld het opschrift van hoofdstuk 2 te wijzigen in «Koning en regering».

Onderdeel B (artikel 24)

Omdat de Koning niet langer deel uit maakt van de regering, vinden indieners het wenselijk de positie van de Koning in het staatsbestel te verduidelijken. Daarom wordt voorgesteld in artikel 24 op te nemen dat de Koning het staatshoofd is, in aansluiting op de voorgestelde wijziging van artikel 2 van het Statuut.

Als staatshoofd heeft de Koning een representatieve en ceremoniële rol. Deze rol vervult hij niet alleen binnen het Koninkrijk, bijvoorbeeld via het uitspreken van de troonrede en het afleggen van werkbezoeken, maar ook in de internationale betrekkingen. Officiële bezoeken vanuit of aan andere landen zijn van hoge waarde in het bestendigen en verbeteren van de buitenlandse betrekkingen. Dit geldt ook voor de troonopvolger en de echtgenoot van de Koning.

De rol van de Koning als staatshoofd komt ook tot uitdrukking in het afnemen van de eed of verklaring en belofte van nieuwe ministers en staatssecretarissen (artikel 49). De Koning benoemt bewindspersonen niet, maar nadat de benoeming heeft plaatsgevonden, leggen zij een eed, of verklaring en belofte, van zuivering af ten overstaan van de Koning en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt. Hiermee wordt uitgedrukt dat bewindspersonen steeds het belang van de staat dienen. De staat wordt bij deze gelegenheid gepersonifieerd door de Koning als staatshoofd.

Volgens het verdragenrecht kan het staatshoofd bevoegd worden beschouwd tot het sluiten van verdragen.¹ Uit artikel 90 van de Grondwet vloeit echter voort dat bij ons de regering bevoegd is op dit terrein.

Onderdelen C en J (artikel 29 en verder) en onderdeel E (artikel 36)

Voorstellen van wet worden niet langer door of vanwege de Koning ingediend, maar worden door de regering ingediend. De Koning heeft bij de indiening geen taak meer. In dit onderdeel worden daarom de bepalingen waarin is opgenomen dat een voorstel door of vanwege de Koning wordt ingediend (of varianten daarop) aangepast.

Artikel 36 bevat een regeling van de neerlegging en hervatting van koninklijk gezag. Aan deze bepaling is toegevoegd dat de Koning een verzoek doet aan de regering om een voorstel in te dienen om het koninklijk gezag neer te leggen.

De term «koninklijk gezag» kan behouden blijven, maar zal wel een andere betekenis krijgen vanwege de gewijzigde rol van de Koning.

Onderdeel D (artikel 32)

Zoals is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting vervalt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning. Daarom is het wenselijk om in de Grondwet zelf meer richting te geven met betrekking tot de rol die het staatshoofd in ons bestel vervult. In dit verband wordt voorgesteld artikel 32 aan te vullen: de Koning zweert of belooft bij de eedaflegging niet alleen trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt, maar ook een onpartijdige vervulling van zijn ambt. Het ligt in de rede dat de Koning via zijn gedragingen en uitspraken in het openbaar geen partij kiest in politieke discussies, omdat hij anders de mogelijkheid zou verliezen om boven te staan en te functioneren als het symbool van de eenheid en continuïteit van het Koninkrijk.

Onderdeel F (opschrift paragraaf 2)

Aangezien wordt voorgesteld dat de regering niet langer wordt gevormd door de Koning en de ministers, maar slechts door de ministers, wordt voorgesteld het opschrift van paragraaf 2 «Koning en ministers» te wijzigen in «Regering».

Onderdeel G

Het eerste lid van artikel 45 kan vervallen. Het handhaven van deze bepaling zou – in samenhang met het schrappen van de Koning uit artikel 42 – tot het misverstand kunnen leiden dat de regering en de ministerraad dezelfde entiteit zijn, omdat de bepalingen over de samenstelling van deze organen vrijwel overeen zouden komen. Het is niet de bedoeling om de betekenis van deze begrippen aan te passen, met uitzondering van het beëindigen van het lidmaatschap van de Koning van de regering. De

¹ Artikel 7, tweede lid, sub a, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

voorgestelde nieuwe formulering van het eerste lid, maakt voldoende duidelijk wat de samenstelling en de taken van de ministerraad zijn.

Onderdeel H (artikel 47)

Wetten en koninklijke besluiten worden niet langer door de Koning ondertekend, maar slechts door een of meer ministers of staatssecretarissen. De term koninklijk besluit blijft behouden, zoals is toegelicht in het algemeen deel.

Onderdeel I (artikel 74)

Nu de Koning niet langer voorzitter is van de Raad van State, wordt voorgesteld dat de voorzitter in het vervolg bij koninklijk besluit voor het leven benoemd worden uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer. Deze benoemingsprocedure is vergelijkbaar met die van de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer. De overige leden van de Raad van State worden bij koninklijk besluit door de regering, zonder rol voor de Tweede Kamer, benoemd.

Onderdeel K (artikel 87)

Gezien het voorstel de Koning geen taak meer heeft in de wetgevingsprocedure wordt voorgesteld dat de regering in plaats van de Koning voorstellen van wet bekrachtigt. De bekrachtiging vindt plaats door de ondertekening van de wet door een of meer ministers of staatssecretarissen (zie artikel 47). Dit betekent dat een wet niet langer gecontrasigneerd wordt.

Onderdeel L (artikel 119)

In de juridische doctrine werd er tot dusver vanuit gegaan dat de Koning binnen het Koninkrijk niet strafrechtelijk vervolgd kan worden. Zoals is toegelicht in het algemeen deel (paragraaf 5.4) wordt het niet langer wenselijk geacht dat de Koning zich geheel onttrekt aan de werking van het strafrecht. Omdat strafvervolgning zich niet goed verhoudt tot de uitoefening van het koninklijk gezag, wordt voorgesteld om in het tweede lid van artikel 119 te bepalen dat de Koning en de regent in beginsel strafvorderlijke immuniteit genieten. Deze strafvorderlijke immuniteit bestaat slechts indien en zo lang als deze personen het koninklijk gezag uitoefenen. Daarom is zij ook van toepassing op de regent. De Koning en de regent zijn vervolgbaar indien sprake is van een strafbaar feit, maar alleen nadat zij buiten staat zijn verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen (artikel 35 Grondwet), tijdelijk het koninklijk gezag hebben neergelegd (artikel 36), of in het geval een Koning nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt – ook in dat geval oefent hij immers nog niet het koninklijk gezag uit (artikel 33).

Er is niet voor gekozen om vervolging alleen mogelijk te maken nadat de Koning of de regent is afgetreden, of eventueel zou zijn gedwongen tot aftreden via een daartoe in de Grondwet op te nemen procedure. De mogelijkheid moet bestaan dat de Koning of de regent, nadat zij niet langer vervolgd worden, het koninklijk gezag weer opnemen (als artikel 36 is toegepast) of weer in staat word en verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen (als artikel 35 is toegepast), of (ingeval van een minderjarige Koning) hij bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd het koninklijk gezag gaat uitoefenen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren als de vervolging leidt tot vrijspraak, of als de regering en de Staten-Generaal

van oordeel zijn dat de Koning of de regent ondanks een veroordeling in staat moet worden geacht (opnieuw) het koninklijk gezag uit te oefenen.

Elissen
Helder