

Wat houdt een ceremonieel koningschap in?

Een bespreking van de voorstellen van de PVV en de PvdA, alsmede van de Zweedse situatie

*mr. drs. S. de Lint*¹

De laatste maanden is de discussie over het koningschap opgelaaid. Verschillende politieke partijen kondigden voorstellen aan, er werden conferenties en lezingen georganiseerd en het kabinet werd uitgedaagd een standpunt in te nemen. Dit heeft geleid tot twee concrete voorstellen voor verandering van de rol van de Koning: een Commissie ad hoc “Actualisatie toekomst Koningshuis” kwam op 25 augustus met een advies aan de fractie van de Partij van de Arbeid (PvdA) en een week later presenteerde de Partij voor de Vrijheid (PVV) drie wetsvoorstellen strekkende tot modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel: een Rijkswetsvoorstel tot wijziging van het Statuut,² een Rijkswetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet³ en een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet.⁴ Aangezien sommige bepalingen in de Grondwet bij Rijkswet zijn vastgesteld, dienen deze ook bij Rijkswet gewijzigd te worden. Vandaar dat er twee voorstellen zijn ingediend tot wijziging van de Grondwet.

In dit artikel ga ik het voorstel van de PVV en de PvdA (hierna te noemen: de commissie van de PvdA) bespreken, alsmede een vergelijking maken met Zweden. Daarnaast zal ik op sommige punten de mening van enkele wetenschappers over deze voorstellen weergeven. Ik zal de voorstellen bespreken op de volgende punten:

Paragraaf 1: de Koning als lid van de regering;

Paragraaf 2: de rol van de Koning in de wetgevingsprocedure;

Paragraaf 3: de ministeriële verantwoordelijkheid;

Paragraaf 4: de Koning als voorzitter van de Raad van State;

1. De Koning als lid van de regering

¹ mr. drs. S. (Sanne) de Lint is wetgevingsjurist bij de afdeling Wetgeving Staatsinrichting en Grondrechten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 865.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 866.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 867.

Artikel 42, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. De Koning is in de eerste plaats staatshoofd, in welke hoedanigheid hij de staat vertegenwoordigt in het buiten- en binnenland. Daarnaast is hij onderdeel van de regering.⁵ Dat de Koning staatshoofd is, is min of meer vanzelfsprekend en behoeft geen grondwettelijke regeling. Bij de Grondwetsherziening van 1983 verwoordde toenmalig minister-president Van Agt het als volgt: "Te bepalen dat de Koning het staatshoofd is zou een tautologie zijn. De Koning is een specius van het genus staatshoofd, zoals een president, een keizer."⁶

Het is in Westerse monarchieën niet altijd gebruikelijk dat de Koning deel uitmaakt van de regering.⁷ In de meeste andere staten met een monarchie is de Koning wel staatshoofd, maar geen lid van de regering.⁸ Ook in Zweden maakt de Koning geen deel uit van de regering. In Zweden is in de Grondwet (artikel 5 van hoofdstuk 1) expliciet bepaald dat de Koning het staatshoofd is.

De commissie van de PvdA oordeelt dat artikel 42, eerste lid, van de Grondwet niet meer en niet minder zegt dan dat regeren in Nederland twee elementen bevat: enerzijds de "staatshoofdelijke" taak die elders door de president wordt uitgeoefend en anderzijds de vorming van het regeringsbeleid, die overal wordt uitgeoefend door de ministers. De ministers besluiten uiteindelijk en hebben het volste recht, gezien hun verantwoordelijkheid, van de adviezen van de Koning (sterk) af te wijken.⁹ Artikel 45, derde lid, van de Grondwet bepaalt immers dat de ministerraad beraadslaagt over het algemeen regeringsbeleid: niet de regering en dus ook niet de Koning. Daarom oordeelt de commissie van de PvdA dat er geen zwaarwichtige redenen zijn om een wijziging van artikel 42, eerste lid, te bepleiten.¹⁰

Toch acht de commissie misverstanden omtrent deze bepaling niet helemaal toevallig en pleidooien om "de Koning uit de regering te halen" niet onbegrijpelijk. Internationaal wordt de term regering geassocieerd met beleidsvorming en politieke beslissingen. Daarom adviseert de commissie dat de fracties van de Partij van de Arbeid in de Staten-Generaal zich expliciet uitspreken dat zij het koningschap zien als het ambt van het staatshoofd (zo men wil: een "presidentieel" ambt) en in geen enkel opzicht als dat van regeringsleider.¹¹

⁵ Bovend'Eert 2009, p. 71.

⁶ Handelingen II 1980/81, p.2618

⁷ Bovend'Eert 2009, p.71.

⁸ Vermeulen 2005, p. 28.

⁹ Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" 2011, p.8.

¹⁰ Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" 2011, p.8.

¹¹ Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis 2011. p. 8 en 9.

Elzinga meent dat deze redenering van de PvdA niet overtuigend is. Er zijn volgens Elzinga twee argumenten waarom de Koning in de regering gehouden moet worden. Ten eerste omdat dit de beste garantie is voor een politiek-neutraal koningschap. Een koning die onthecht is geraakt van de Haagse rituelen en procedures kan - vooral in toegespitste situaties - gemakkelijk een beroep doen op zijn grote maatschappelijke draagvlak en langs die route een machtsfactor van betekenis worden. Als tweede argument noemt Elzinga het economische voordeel. Representatief opererende staatshoofden maken in economisch opzicht bij staatsbezoeken volgens hem geen enkele indruk. De PvdA besteedt aan deze argumenten niet of nauwelijks aandacht vindt Elzinga.¹²

De PVV stelt, in tegenstelling tot de PvdA, een grondwetswijziging voor op dit punt. Artikel 42 van de Grondwet komt volgens het wetsvoorstel te luiden: De ministers vormen de regering. Zij zijn verantwoordelijk.¹³ De regering wordt derhalve voortaan gevormd door de ministers en besluiten van de regering zullen in de voorgestelde situatie besluiten zijn van één of meer ministers of staatssecretarissen.¹⁴ In dit verband wordt tevens artikel 45 van de Grondwet aangepast: het eerste lid (de ministers vormen te zamen de ministerraad) vervalt. Het handhaven van deze bepaling – in samenhang met het schrappen van de Koning uit artikel 42 – zou namelijk 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.¹⁵

De PVV stelt deze wijziging voor, omdat de stelling dat de Koning geen medebeslissende bevoegdheden heeft en zich in de praktijk beperkt tot de door Bagehot geformuleerde rechten (the right to be consulted, to encourage and to warn) volgens de PVV doorgaans niet kan worden geverifieerd. Volgens de PVV maakt het zogenoemde “Geheim van Noordeinde” dat onmogelijk.¹⁶ Bovendien leidt het lidmaatschap van de Koning van de regering tot een sterk vermoeden van intensieve koninklijke betrokkenheid bij het regeringsbeleid, die verder zou gaan dan wat bij een modern constitutioneel koningschap gerechtvaardigd is.¹⁷

De Koning blijft volgens de voorstellen van de PVV wel staatshoofd. Dit wordt, als het aan de PVV ligt, net als in Zweden expliciet opgenomen in de Grondwet. Aan artikel 24 van de Grondwet (Het Koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolger van Koning Willem I, Prins van Oranje-Nassau), wordt een lid toegevoegd, luidende: De Koning is het staatshoofd.

¹² Elzinga (a) 2011, 37, p.21.

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr. 2, p.1.

¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.23.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 32 866, nr.3, p. 25.

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p. 15.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p. 15.

Volgens de PVV geeft het koningschap op bijzondere wijze uitdrukking aan de eenheid van het Koninkrijk¹⁸ en dient er geen wijziging plaats te vinden in het takenpakket van de Koning als staatshoofd. Als taken van de Koning noemen de indieners van de wetsvoorstellen onder andere:

- Het ontvangen van staatshoofden en het afleggen van staatsbezoeken;
- Het uitspreken van de troonrede (artikel 65 Grondwet);
- Het afleggen van werkbezoeken;
- Het afnemen van de eed of verklaring en belofte van nieuwe ministers en staatssecretarissen (artikel 49 Grondwet). De Koning benoemt de bewindspersonen niet langer.

Volgens Kalberg is het niet legitiem door middel van een Grondwetswijziging de Koning uit de regering te schrappen, zoals de PVV voorstelt. Dat het staatshoofd deel uit maakt van de regering vloeit voort uit de soevereine positie van de koning(in) en steunt volgens hem niet op de Grondwet. Zijn redenering luidt als volgt. Artikel 1 van de Grondwet van 1814 luidde: „De soevereiniteit der Verenigde Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Koninklijke Hoogheid Willem Frederik, prins van Oranje-Nassau, om door Hem en Zijne wettige nakomelingen te worden bezeten, erfelijk, overeenkomstig de na te melden bepalingen.”

Volgens Kalberg is de strekking van deze grondwetsbepaling dat Nederland niet langs de weg van een grondwetsherziening op legitieme wijze kan worden omgezet in een republiek zolang er nog wettige opvolgers zijn van koning Willem Frederik. Deze bepaling heeft tot de grondwetsherziening van 1983 onafgebroken in onze Grondwet gestaan en is daaruit volgens hem ten onrechte geschrapt. Door artikel 42, eerste lid, van de Grondwet aan te passen, is de Koning volgens Kalberg nog niet uit de regering. Lid 1 komt pas sinds 1983 in de Grondwet voor, terwijl de Koning al vanaf het bestaan van de constitutionele monarchie als soeverein vorst aan het hoofd van de regering staat. Volgens Kalberg kan een grondwetsherziening niet plaatsvinden zonder uitdrukkelijke toestemming van het staatshoofd. Gebeurt het buiten zijn toestemming, dan is het een revolutie.¹⁹

2. Ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 42, tweede lid, van de Grondwet luidt: De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Sinds 1848 bepaalt de Grondwet dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is dit beginsel gehandhaafd, maar de constitutionele betekenis van de onschendbaarheid van de Koning is daarbij niet of nauwelijks aan de orde gesteld.

¹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr. 3. p. 13.

¹⁹ Kalberg 2011.

Het is gangbaar onder koninklijke onschendbaarheid te verstaan dat geen andere staatsinstelling dwingend gezag kan uitoefenen over de Koning: de Koning is geen verantwoording verschuldigd aan het parlement of aan een andere staatsinstelling.²⁰ De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 betoogd dat de Koning boven de partijen staat en ook buiten het parlement niet in de politieke discussie betrokken behoort te worden.²¹ Hier is niet iedereen het mee eens: niet valt in te zien waarom de koninklijke onschendbaarheid in het geding is, indien de Koning in het maatschappelijk leven in een (politieke) discussie wordt betrokken.²²

Daarnaast vloeit uit dit artikel rechtstreeks voort dat de Koning niet strafrechtelijk vervolgd kan worden, wat niet betekent dat hij boven de wet verheven is.²³

Uit het tweede lid van artikel 42 vloeit ook de ministeriële verantwoordelijkheid voort. Van oudsher werd de ministeriële verantwoordelijkheid vooral beschouwd als een uitvloeisel van de onschendbaarheid van de Koning. Tegenwoordig vormt de ministeriële verantwoordelijkheid vooral het staatsrechtelijke fundament voor de verwezenlijking van het beginsel van de democratische controle op het openbaar bestuur.²⁴ De minister is verantwoordelijk voor het handelen van de Koning binnen de regering en het optreden van de Koning als staatshoofd of in particuliere aangelegenheden.²⁵

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet van de PVV wordt voorgesteld artikel 42, tweede lid, te laten vervallen. De initiatiefnemers van de PVV zijn van mening dat de term koninklijke onschendbaarheid niet langer passend is, aangezien deze haar oorsprong vindt in de alleenheerschappij van klassieke monarchen en verwarring scheidt, vanwege de verschillende opvattingen over de reikwijdte hiervan.²⁶

De PVV wil dat de strafvorderlijke immuniteit van de Koning en de regent slechts bestaat indien en zolang als deze personen het koninklijk gezag uitoefenen. De Koning en de regent zijn vervolgbaar indien er 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 gezag heeft neergelegd (artikel 36 Grondwet)

²⁰ Bovend' Eert 2009, p.72.

²¹ Handelingen II 1980/81, p. 2618

²² Bovend' Eert 2009, p.73.

²³ Bovend' Eert 2009, p.72.

²⁴ Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nrs. 40 n 41, p.7

²⁵ De Raad van State heeft op 23 december 2010 voorlichting gegeven over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het koninklijk huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal.

²⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p. 17.

of in het geval een Koning nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt - ook in dat geval oefent hij immers nog niet het koninklijk gezag uit (artikel 33 Grondwet).²⁷

Daarnaast vervalt in het voorstel van de PVV de ministeriële verantwoordelijkheid. Aangezien de Koning enkel nog ceremoniële en representatieve taken zal vervullen, vindt de PVV het niet nodig en niet wenselijk om de ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven. De ministeriële verantwoordelijkheid is er volgens de PVV voornamelijk op gericht eenheid van de regering te waarborgen. Nu de Koning niet langer deel uitmaakt van de regering en geen rol meer vervult in besluitvormingsprocedures, is de ministeriële verantwoordelijkheid overbodig geworden.²⁸

Bovendien vindt de PVV de ministeriële verantwoordelijkheid onwenselijk, omdat dit een relatie tussen het koningschap en het overheidsbestuur suggereert die niet in overeenstemming is met het doel van de voorstellen: een ceremonieel koningschap.²⁹ Dit betekent dat de Koning zelf invulling geeft aan zijn functie en daarover tegenover niemand verantwoording hoeft af te leggen.³⁰ Ook de 'afgeleide verantwoordelijkheid' voor handelingen van andere leden van het koninklijk huis vervalt.³¹

Aangezien de PVV het niet wenselijk acht dat het optreden van de Koning op gespannen voet komt te staan met de vereiste neutraliteit en de waardigheid van zijn functie als symbool van de eenheid en continuïteit van het Koninkrijk,³² stelt de PVV voor artikel 32 van de Grondwet aan te vullen met de woorden "en een onpartijdige vervulling van zijn ambt", zodat deze bepaling komt te luiden: "Nadat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag heeft aangevangen, wordt hij zodra mogelijk beëdigd en ingehuldigd in de hoofdstad Amsterdam in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Hij zweert of belooft trouw aan de Grondwet en een getrouwe en onpartijdige vervulling van zijn ambt. "

Alleen de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning wordt afgeschaft, niet de verantwoordelijkheid van de minister voor ambtenaren of voor zelfstandige bestuursorganen. Eveneens blijft de ministeriële verantwoordelijkheid voor hoofdstuk I van de rijksbegroting bestaan.³³

In Zweden is er geen ministeriële verantwoordelijkheid. In artikel 7 van de Zweedse Grondwet staat dat de Koning en de regent niet vervolgd kunnen worden voor zijn handelingen. Het voorstel van de

²⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p. 17.

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p. 20.

²⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p. 20.

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.23.

³¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.24.

³² Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.24.

³³ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.24.

PVV is dus vergelijkbaar met de Zweedse situatie. Overigens is er wel discussie in Zweden over bepaalde handelingen en uitspraken van de Koning. De ministers zijn daar echter niet verantwoordelijk voor.

In het verleden heeft de Koning gezegd dat de Sultan van Brunei een open relatie had met zijn onderdanen, terwijl de regering had gezegd dat de rechten van de bevolking zeer werden beperkt door de Sultan. Naar aanleiding van deze uitspraken werden aan de ministers vragen gesteld. Ik heb helaas niet kunnen achterhalen wat de ministers daar op hebben geantwoord.

De commissie van de PvdA adviseert strikt vast te houden aan de combinatie van koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid voor het spreken en handelen door de Koning. Volgens de commissie waarborgt dit artikel dat de Koning enerzijds geen politieke macht uitoefent en dat anderzijds de ruimte voor zijn spreken en handelen door de ministers wordt bepaald. Derhalve is de commissie geen aanhangster van het “Zweeds model”.³⁴ Volgens Van den Braak is de redenering van de PvdA dat juist een Koning die wordt beschermd door de ministeriële verantwoordelijkheid een samenbindende (boven de partijen staande) rol kan vervullen, zeer valide.³⁵

3. De rol van de Koning in de wetgevingsprocedure

Uit een aantal bepalingen in de Grondwet blijkt dat de Koning een rol heeft in de wetgevingsprocedure. Zoals bij het indienen van wetsvoorstellen (artikel 82) en bij de bekrachtiging van voorstellen van wet (artikel 87) en ook de ondertekening van koninklijke besluiten.

De PVV heeft voorgesteld dat wetten en koninklijke besluiten niet langer door de Koning worden ondertekend, maar slechts door een of meer ministers of staatssecretarissen. Een wet wordt niet – bijvoorbeeld door de minister-president - gecontrasigneerd. De indiening en bekrachtiging vindt plaats voor de verantwoordelijke bewindspers(o)n(en).³⁶ In de bijdrage van Hedi Schouten in deze bundel wordt ingegaan op de ondertekening van wetten en koninklijke besluiten door de Koning. De term koninklijk besluit blijft overigens wel behouden.

Een bescheiden rol blijft voor de Koning behouden bij de indiening van een voorstel met betrekking tot de tijdelijke neerlegging van het koninklijk gezag. Artikel 36 van de Grondwet bepaalt daarover nu: De Koning kan de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk neerleggen en die uitoefening hervatten krachtens een wet, waarvan het voorstel door of vanwege hem wordt ingediend. De PVV

³⁴ Commissie ad hoc “Actualisatie toekomst Koningshuis” 2011, p. 5.

³⁵ Van den Braak 2011.

³⁶ Kamerstukken II 2010/2011, 32 867, nr.3, p. 25.

stelt voor dat de regering, waar de Koning geen deel uitmaakt dit voorstel indient, op verzoek van de Koning.

De commissie van de PvdA vindt het niet nodig een grondwetswijziging voor te stellen om de rol van de Koning in de wetgevingsprocedure te wijzigen. Volgens de commissie kan de Koning zijn handtekening onder een door kabinet en Staten-Generaal aanvaard wetsvoorstel niet weigeren. De vraag of hij het met de inhoud van het wetsvoorstel eens is of niet is daarvoor irrelevant.³⁷

In Zweden is het geen vereiste dat een wetsvoorstel wordt voorzien van een handtekening van de Koning, maar er is wel gepleit om de bekendmaking van wetten te laten ondertekenen door de Koning, om de symboolfunctie te versterken.³⁸

4. De Koning als voorzitter van de Raad van State

Artikel 74, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de Koning voorzitter is van de Raad van State en de vermoedelijke opvolger van de Koning vanaf 18 jaar zitting heeft in de Raad. Bij de Grondwetsherziening van 1983 meende de regering dat het voorzitterschap moet worden beschouwd als iets dat “in hoge mate symbolisch is”.³⁹ De Koning kan immers wel aan de beraadslagingen van de Raad deelnemen, maar dient zich van stemmen te onthouden (artikel 1 van de Wet op de Raad van State). Er bestond destijds echter ook de nodige weerstand tegen dit voorzitterschap: het zou uit de tijd zijn, zich niet verenigen met het feit dat de Koning ook deel uitmaakt van de regering (met name bij adviezen over initiatiefwetsvoorstellen). Bovendien is de rol van de Koning als lid van de regering en als voorzitter van een rechtsprekend orgaan niet goed te rijmen.⁴⁰

De PVV en de PvdA hebben ook nu nog weerstand tegen het voorzitterschap.

De commissie van de PvdA adviseert om, als zich daartoe de gelegenheid voordoet, een wijziging van de Grondwet te bevorderen waarin wordt geregeld dat de voorzitter van de Raad van State door de regering wordt benoemd, al dan niet op voordracht van de Tweede Kamer.⁴¹ De commissie vindt het een anomalie dat de Koning een orgaan voorziet dat wordt geacht de regering en dus mede de Koning te adviseren en dat in het bestuursrecht optreedt als hoogste rechter. Het is volgens de commissie des te vreemder dat de Koning blijft opereren als de (ceremoniële) voorzitter, aangezien de Raad zich

³⁷ Commissie ad hoc “Actualisatie toekomst Koningshuis” 2011, p. 8.

³⁸ Prakke en Nieuwenhuis 2000, p. 42.

³⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16 040, nr. 8, p. 13).

⁴⁰ Kamerstukken II 1979/80, 16 040, nr. 7, p. 6.

⁴¹ Commissie ad hoc “Actualisatie toekomst Koningshuis” 2011, p. 10.

ontwikkelt van een adviseur van de regering tot een adviseur van de wetgever, dus ook van de Staten-Generaal.⁴²

Volgens van den Braak slaat de PvdA de plank mis op dit punt. Sinds de Wet herstructurering Raad van State uit 2010 kan de Koning ook formeel geen rol meer spelen bij de advisering. Door die wet zijn de werkzaamheden van de Raad ondergebracht bij de afdelingen advisering en bestuursrechtspraak. Van geen van deze afdelingen maakt de Koning deel uit, ook niet als voorzitter. De commissie van de PvdA gaat geheel aan dit feit voorbij.⁴³

Ook de PVV is voorstander van een wijziging van de Grondwet, waarmee wordt geregeld dat de Koning niet langer voorzitter is van de Raad van State. Het voorstel van de PVV is de voorzitter te benoemen volgens een procedure die vergelijkbaar is met die van de Hoge Raad. Voor artikel 74 van de Grondwet wordt daarom een nieuw eerste lid voorgesteld waarin bepaald wordt dat de voorzitter van de Raad bij koninklijk besluit voor het leven benoemd wordt uit een voordracht van drie personen, opgemaakt voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De overige leden worden bij koninklijk besluit (feitelijk regeringsbesluit) benoemd.

Volgens de toelichting is het de bedoeling dat de Raad van State een aanbevelingslijst opstelt van zes personen. Op basis van deze lijst doet de Tweede Kamer een voordracht van drie personen.⁴⁴

Daarnaast zullen ook andere leden van het koninklijk huis geen zitting meer hebben in de Raad. De indieners van het wetsvoorstel betogen dat – alhoewel de voorzitter geen stemrecht heeft en het zou gaan om een puur symbolische functie - dit niet de plek is 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.⁴⁵ Het voorzitterschap van de Raad van State brengt volgens de indieners de schijn van politieke invloed met zich.⁴⁶

Uit de Zweedse Grondwet volgt dat in Zweden de Koning voorzitter van de adviesraad voor buitenlandse zaken is. Deze raad hoort bij het parlement en voeren met het kabinet overleg over het buitenlands beleid van Zweden. Deze raad lijkt meer op onze vaste commissies van de Eerste en Tweede Kamer dan op de Raad van State.

5. De kabinetsformatie

⁴² Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" 2011, p.9.

⁴³ Van den Braak 2011.

⁴⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.23.

⁴⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.22.

⁴⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr.3, p.22.

In de Grondwet, alsmede in andere wet- en regelgeving, is niets opgenomen over de kabinetsformatie. Artikel 48 van de Grondwet bepaalt dat de minister-president en de andere ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit worden benoemd. Dit is de enige formele betrokkenheid van de Koning in het proces voor de benoeming van bewindspersonen.

De Tweede Kamer kan dus besluiten het initiatief te nemen in het formatieproces. In het verleden zijn voorstellen gedaan omtrent de kabinetsformatie, maar deze hebben nog nooit geleid tot een resultaat waarbij de Kamer het initiatief neemt. Meer recent hebben de Tweede Kamerleden Schouw en Van der Ham een voorstel gedaan tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met de aanwijzing van kabinets(in)formateur(s). Hun voorstel luidt:

1. In de eerste vergadering na haar verkiezing formuleert de Kamer ten behoeve van de kabinetsformatie een informatieopdracht onderscheidenlijk formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.
2. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
3. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.
4. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.⁴⁷

In Zweden speelt de Koning geen rol bij de kabinetsformatie. Artikel 2 van de Zweedse Grondwet bepaalt dat de voorzitter van het parlement afgevaardigden van alle partijen uit het parlement hoort over de vraag wie de nieuwe minister-president zou moeten worden. Nadat de voorzitter overleg heeft gevoerd met de ondervoorzitters, doet hij een voorstel aan het parlement. Binnen 5 dagen moet het parlement stemmen over deze kandidaat-premier. Als meer dan de helft van het parlement tegen het voorstel stemt, is het verworpen, anders is het aangenomen.

Als het voorstel verworpen wordt, wordt de procedure vier keer herhaald. Als dat nog steeds niet heeft geleid tot de aanwijzing van een minister-president, dan vinden er opnieuw verkiezingen plaats voor het parlement, zo bepaalt artikel 3 van de Zweedse Grondwet.

⁴⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 759, nr. 2.

Artikel 4 bepaalt dat als het voorstel is aangenomen door het Zweedse parlement de nieuwe minister-president zo snel mogelijk het parlement informeert over de namen van de ministers die hij heeft benoemd. Daarna vindt een speciale kabinetsbijeenkomst plaats voor de regeringswisseling, waar de Koning en de voorzitter van het parlement bij aanwezig zijn. De voorzitter van het parlement tekent de benoemingsbesluiten namens het parlement.

De commissie van de PvdA doet een gedetailleerd voorstel om de rol van de Koning in de kabinetsformatie te beperken tot het benoemingsbesluit, bedoeld in artikel 43 van de Grondwet. De rol van de Tweede Kamer wordt de beslissende.⁴⁸ De commissie stelt op dit punt geen grondwetswijziging voor, maar een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikel 139a en 139b). Het voorstel lijkt op dat van D66. Kort samengevat is het voorstel van de commissie:

- 1) In de eerste week na de verkiezingen beslissen de fracties over de wenselijke periode en overleggen eventueel informeel met andere fracties.
- 2) Acht dagen na de verkiezingen, na de beëdiging van de nieuwe Kamerleden, volgt een plenair debat waarbij duidelijk moet worden wat volgens de meerderheid de gewenste coalitie is. De Kamer kiest bij motie een formateur en geeft hem een opdracht mee. Indien er geen overeenstemming is over de gewenste formateur benoemt de Kamer de voorzitter van de grootste fractie tot formateur.
- 3) De formateur, tevens kandidaat-premier, onderhandelt met de door hem (of haar) beoogde coalitiepartners, schrijft op basis daarvan het regeerakkoord en vormt het door de Tweede Kamer gewenste kabinet.
- 4) De formateur is ook tijdens het proces verantwoording verschuldigd aan de Kamer.⁴⁹

In het geval er een kabinetscrisis is, kan de Kamer diverse besluiten nemen:

- 1) als de crisis niet op te lossen is, wordt de premier verzocht Kamerontbinding te bevorderen;
- 2) de premier kan worden aangewezen als formateur van een alternatief kabinet, als de premier heeft aangegeven dat hij daartoe mogelijkheden ziet;
- 3) de Kamer kan in meerderheid zelf een formateur aanwijzen, dan wel de voorzitter van de grootste fractie aanwijzen als formateur.⁵⁰

⁴⁸ Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" 2011, p. 10.

⁴⁹ Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" 2011, p.10 en 11.

⁵⁰ Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" 2011, p. 12.

Elzinga meent dat het rapport van de commissie van de PvdA op het punt van de kabinetsformatie niet erg sterk is. Volgens Elzinga is het voorstel van de PvdA te rigoureuus. Het zou volgens hem goed zijn als de komende keren de Tweede Kamer het initiatief neemt bij de benoeming van een formateur of informateur, maar de formele benoeming tot (in)formateur nog door de Koning te laten doen. Indien de nieuwe procedure faalt, dan kan worden teruggevallen op de oude procedure.⁵¹

Het voorstel van de PVV kan zo uitgewerkt worden dat het in hoge mate overeenkomt met dat van D66 en de PvdA, maar er zijn twee verschillen. Ten eerste stelt de PVV voor de hoofdlijnen van de kabinetsformatie in de Grondwet vast te leggen. Ten tweede stelt de PVV voor in de Grondwet vast te leggen dat een koninklijk besluit voor benoeming van de minister-president wordt voorgedragen door de formateur, terwijl in de voorstellen van D66 en de PvdA de minister-president bij koninklijk besluit (ondertekend door de Koning en gecontrasigneerd door de minister-president) benoemd wordt.

Volgens de PVV past een rol voor de Koning in de kabinetsformatie niet bij de louter representatieve en ceremoniële rol die de indieners voorstaan en past het niet binnen een democratische rechtsstaat dat er geen (grond)wettelijke grondslag is voor het aanwijzen van een (in)formateur en dat deze taak door een niet-gekozen staatshoofd wordt uitgeoefend.⁵² De PVV stelt daarom voor in de Grondwet op te nemen dat een of meer (in)formateurs door de Tweede Kamer worden aangewezen. In het reglement van orde kan dan een nadere procedure worden opgenomen.⁵³ Aan artikel 43 worden daarom de volgende twee leden toegevoegd:

- De Tweede Kamer der Staten-Generaal formuleert ten behoeve van de vorming van een regering een informatieopdracht of formatieopdracht, en wijst voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs, onderscheidenlijk formateurs, aan.

Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande praktijk, met dien verstande dat de informateur de Tweede Kamer informeert over de mogelijkheden voor de vorming van een regering, en niet langer de Koning. Het ligt in de rede dat een (in)formateur aan wordt gewezen door de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling.

- Een koninklijk besluit tot benoeming van de minister-president wordt voorgedragen door een of meer formateurs, aangewezen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁵¹ Elzinga 2011, 37, p.21

⁵² Kamerstukken II 2010/2011, 32 867, nr.3, p. 21.

⁵³ Kamerstukken II 2010/2011, 32 867, nr.3, p. 21.

Hiermee wordt zeker gesteld dat niet een ieder zichzelf kan benoemen tot minister-president, maar dat er een voordracht moet zijn van de formateur die is aangewezen door de Tweede Kamer. In het voorstel van de PVV tekent immers de “nieuwe” minister-president, die door de formateur wordt voorgedragen (in veel gevallen zal de formateur ook de nieuwe minister-president zijn), zijn eigen benoemingsbesluit en het ontslagbesluit van de “vorige” minister-president. De benoemings- en ontslagbesluiten worden niet langer door de Koning ondertekend: er vindt geen contrasignering door wie dan ook plaats.⁵⁴

Uit de wetenschap klinkt geen eenduidige conclusie over de kabinetsformatie. Bootsma roept op tot een monsterverbond en hoopt dat de fracties van D66, PvdA en PVV de handen snel ineen weten te slaan en komen tot een herziening van het Reglement van Orde die in elk geval voor de Kamer alle vrijblijvendheid schrapt. Met hangende pootjes toch maar weer naar het paleis gaan moet voor niemand een optie zijn, anders staat de mislukking vooraf vast.⁵⁵

Volgens Kalberg is de kabinetsformatie niet een aangelegenheid van de volksvertegenwoordiging. Het is juist de taak van de koning(in) om ervoor zorg te dragen dat hij of zij, zodra het kabinet demissionair is geworden, weer omringd wordt door de nodige bewindspersonen die samen een volwaardig ministerie vormen. Die taak van de koning(in) vloeit voort uit het dualisme in ons staatsbestel, waarbij er een duidelijk onderscheid bestaat tussen de regering enerzijds en de volksvertegenwoordiging anderzijds. Het is ten slotte in strijd met het karakter van de Staten-Generaal om als controleur van de regering de kabinetsformatie naar zich toe te trekken.⁵⁶

6. Ten slotte

Ten slotte verdient vermelding dat de PVV eveneens een voorstel van Rijkswet tot wijziging van het Statuut heeft ingediend.⁵⁷ Ook als staathoofd van het Koninkrijk krijgt de Koning volgens dit voorstel slechts een representatieve en ceremoniële rol. De Koning is het hoofd van het Koninkrijk maar ook het hoofd van elk van de vier landen van het Koninkrijk. De rol van de Koning als hoofd van elke van de landen wordt nader geregeld in de Grondwet, respectievelijk de Staatsregelingen. Het Statuut bepaalt dat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten de Koning als hoofd van deze landen vertegenwoordigd wordt door de Gouverneur. In deze landen is de Gouverneur lid van de

⁵⁴ Kamerstukken II 2010/2011, 32 867, nr.3, p. 25.

⁵⁵ Bootsma 2011.

⁵⁶ Kalberg 2011.

⁵⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 32 865, nr.2.

landsregering, maar door het voorstel om artikel 2 van het Statuut te wijzigen wordt aan de landen de vrijheid gegeven om dat te wijzigen.⁵⁸

Elzinga is van mening dat het noodzakelijk is de rol van de gouverneurs in de kabinetsformatie in de Caribische delen van het Koninkrijk te herzien, indien de procedure hiervoor in Nederland wijzigt. In beginsel kan de rol van de gouverneurs in de kabinetsformatie blijven gehandhaafd, maar dit is volgens Elzinga merkwaardig, omdat diens positie direct is gerelateerd aan die van het Nederlandse staatshoofd. De gouverneurs hebben dan een rol die aan hun 'baas' - het Nederlandse staatshoofd - niet meer wordt toegestaan. Bovendien zou het volgens Elzinga hypocriet zijn de rol van de gouverneurs ongewijzigd te laten: waarom zou een rol voor het Staatshoofd (via de gouverneurs) in de kabinetsformatie wel van belang zijn voor de Caribische delen van het Koninkrijk en niet voor Nederland?⁵⁹

7. Conclusie

Het voorstel van de PvdA en de PVV verschillen op een aantal belangrijke punten. De PVV stelt een wijziging voor met betrekking tot de Koning als lid van de regering, de rol van de Koning in de wetgevingsprocedure en de ministeriële verantwoordelijkheid. De PVV volgt hiermee grotendeels de Zweedse Grondwet. De PvdA stelt geen wijzigingen voor op deze punten.

De voorstellen van de PVV en de PvdA komen echter wel overeen op het punt van het voorzitterschap van de Raad van State en het verleggen van de verantwoordelijkheid van de kabinetsformatie naar de Tweede Kamer. Op dit laatste punt stelt de PVV echter een Grondwetswijziging voor, terwijl de PvdA –net als D66- alleen een wijziging van het Reglement van Orde voorstelt. Het is opvallend dat geen van deze partijen op het punt van de kabinetsformatie de Zweedse Grondwet volgt, waar een belangrijke rol voor de voorzitter van het parlement is weggelegd.

Er van uitgaande dat het CDA, de VVD, de SGP en de ChristenUnie niets zullen willen veranderen aan het Koningschap in de huidige vorm en de PvdA het voorstel van de commissie zal volgen, zal er geen meerderheid komen voor de wetsvoorstellen van de PVV in deze vorm. Op de hierboven genoemde twee punten waarop de voorstellen van de PvdA en de PVV overeenkomen (voorzitterschap Raad van State en kabinetsformatie) zou zich echter wel een meerderheid kunnen vormen.

⁵⁸ Kamerstukken II 2010/2011, 32 865, nr. 3, p.23.

⁵⁹ Elzinga 2011, 39, p.17.

Volgens Elzinga zullen voorstellen met betrekking tot de monarchie waarvoor een Grondwets- en Statuutwijziging noodzakelijk is nooit het Staatsblad halen, aangezien een wijziging van het Statuut door (een van) de Caribische landen van een veto zal worden voorzien.⁶⁰

Literatuurlijst

- P. Bootsma, 'Oproep tot een monsterverbond aan D66, PvdA en PVV', Publiekrecht en Politiek 14 september 2011, www.publiekrechtropolitiek.nl (zoek op monsterverbond).
- P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en J.W.A. Fleuren, Grondwet Tekst & Commentaar, Deventer: Kluwer 2009.
- B. van den Braak, 'De PvdA en het koningschap: verstandig en misverstandig', De Nederlandse Grondwet augustus 2011, www.denederlandsegrondwet.nl (zoek Braak).
- Commissie ad hoc "Actualisatie toekomst Koningshuis" van de Partij van de Arbeid, Verbindend koningschap in de Republiek, Amsterdam: 24 augustus 2011.
- D.J. Elzinga, 'Monarchie raakt ook Caribische landen', Binnenlands Bestuur 2011, nr. 39, p. 17.
- D.J. Elzinga, 'Rapport monarchie is slappe thee', Binnenlands Bestuur 2011, nr. 37, p. 21.
- F.A.J. Th. Kalberg, 'Koning(in) schrappen uit de regering niet legitiem', Reformatorisch Dagblad 9 september 2011.
- B.P. Vermeulen, A.P. Krijnen & D.A. Roos, De Koning in het Nederlandse staatsrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.
- L. Prakke, A.J. Nieuwenhuis e.a (red), Publicaties van de staatsrechtkring: Monarchie en Republiek, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

⁶⁰ Elzinga 2011b, 39, p.17.