

| | |
|-------------------|------------------------|
| Kenmerk | W01.11.0360/I/K |
| Datum aanhangig | 1 september 2011 |
| Datum vastgesteld | 4 januari 2012 |
| Datum advies | 11 januari 2012 |
| Datum publicatie | 16 juni 2022 |
| Vindplaats | Website Raad van State |

Volledige tekst

Bij brieven van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 september 2011 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk en bij de Afdeling advisering van de Raad van State drie initiatiefwetsvoorstellen van de leden Elissen en Helder ter overweging aanhangig gemaakt strekkende tot de modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel. Het gaat om een rijkswetsvoorstel tot wijziging van het Statuut, (zie noot 1) een rijkswetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet (zie noot 2) en een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet, (zie noot 3) met één memorie van toelichting.

De drie initiatiefwetsvoorstellen strekken ertoe de rol van de Koning in het staatsbestel aan te passen, aangezien de huidige staatsrechtelijke positie met de bijbehorende bevoegdheden van de Koning naar het oordeel van de initiatiefnemers te sterk geënt is op de rol die de Koning in het (verre) verleden had. Met de initiatiefwetsvoorstellen wordt beoogd de Koning als staatshoofd uitsluitend nog een representatieve en ceremoniële rol toe te kennen.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor drie wetsvoorstellen. Dit hangt samen met het feit dat zij een einde willen maken aan de situatie dat de Koning deel uitmaakt van de regering van Nederland. Daarvoor is een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. De initiatiefnemers willen tevens de deelname van de Koning aan de regering van het Koninkrijk beëindigen, waarvoor een wijziging van het Statuut moet worden doorgevoerd. De artikelen die gewijzigd worden in de Grondwet in verband met de aanpassing 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 bij rijkswet worden gewijzigd. Een aantal andere bepalingen valt niet onder de reikwijdte van artikel 5 van het Statuut en geldt niet op het niveau van het Koninkrijk. Deze bepalingen worden gewijzigd door middel van een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet.

De belangrijkste punten uit de voorstellen zijn:

1. de Koning maakt niet langer deel uit van de regering;
2. de Koning heeft geen rol meer bij de ondertekening van wetten en koninklijke besluiten;
3. de ministeriële verantwoordelijkheid voor en de onschendbaarheid van de Koning

vervallen;

4. de strafvorderlijke immuniteit van de Koning wordt beperkt;

5. de Koning is niet langer voorzitter van de Raad van State;

6. de Koning heeft geen rol meer in de kabinetsformatie; in plaats daarvan formuleert de Tweede Kamer ten behoeve van de vorming van een regering een (in)formatieopdracht en wijst voor de uitvoering daarvan een of meer (in)formateurs aan.

Gelet op het feit dat twee van de drie initiatiefwetsvoorstellen het karakter hebben van een voorstel van rijkswet en de drie initiatiefwetsvoorstellen één gezamenlijke toelichting hebben, is dit advies zowel behandeld en besproken in de Afdeling advisering van de Raad van State als in de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

Hierna zal eerst de rol van de Koning in het hedendaagse Nederlandse staatsbestel worden geschetst. Daarna zal worden ingegaan op de ontwikkeling van het koningschap sinds 1815. Vervolgens zullen de afzonderlijke onderdelen van de wijzigingsvoorstellen worden besproken, waarna aan het slot de eindconclusie volgt.

1. De Koning in het hedendaagse Nederlandse staatsbestel

Elke staat heeft een staatshoofd, die de eenheid van die staat symboliseert en die binnen het eigen staatsbestel en in de buitenlandse betrekkingen de hoogste vertegenwoordiger is van de staat. Afhankelijk van het in een staat vigerende stelsel (monarchie of republiek) wordt de persoon die het ambt van staatshoofd bekleedt, gekozen dan wel bepaald via erfelijke troonopvolging. Indien het een erfelijk koningschap betreft, moet dit worden ingepast in het democratisch bestel. Een publiek ambt waaraan beslissingsbevoegdheden zijn toegekend, kan in een democratisch bestel slechts worden vervuld na (in)directe verkiezing of na een op kwalitatieve maatstaven berustende benoeming. Verder is het van belang dat de wijze waarop bevoegdheden worden uitgeoefend openbaar is of uiteindelijk kan worden en dat publieke ambtsdragers verantwoording afleggen voor de wijze waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen.

Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten dient de ontwikkeling van het erfelijk koningschap in Nederland te worden begrepen. Die ontwikkeling is niet los te zien van de ontwikkeling van ons staatsbestel als geheel. Nederland kent sinds 1815 een erfelijk koningschap. (zie noot 4) De huidige positie van het koningschap is het resultaat van bijna twee eeuwen interactie tussen Koning, ministers en volksvertegenwoordiging. In die periode is de Koning geleidelijk ingebed geraakt in het democratisch bestel. In samenhang hiermee zijn de bevoegdheden van de Koning aanzienlijk ingeperkt en is de uitoefening van deze bevoegdheden onder ministeriële verantwoordelijkheid geplaatst. De inperking van de macht van de Koning heeft geresulteerd in een situatie dat de Koning staatshoofd is, zijn ambt vervult op basis van het beginsel dat hij onschendbaar is en dat de ministers over de wijze waarop de Koning zijn ambt vervult, aan het parlement verantwoording verschuldigd zijn. (zie noot 5) Die (individuele) ministeriële verantwoordelijkheid krijgt vervolgens haar (collectieve) uitdrukking in de regering waarvan de Koning deel uitmaakt. In deze constructie is de eenheid tussen Koning en ministers (eenheid van de Kroon) cruciaal. Bij de grondwetsherziening van 1983 is deze eenheid dan ook aangeduid als een belangrijk staatsrechtelijk beginsel, dat is vastgelegd in artikel 42 van de Grondwet.

Hoewel de Koning deel uitmaakt van de regering, kent de huidige Grondwet hem in die hoedanigheid geen zelfstandige beslissingsbevoegdheden toe. De Koning functioneert via de regering onder de (collectieve) ministeriële verantwoordelijkheid. Het deel uitmaken van de regering houdt niet in dat de Koning 'lid' is van een 'college' van Koning en ministers dat

besluiten neemt, in die zin dat de Koning op gelijke voet met de ministers beleidsmatige overwegingen inbrengt. (zie noot 6) Het is de ministerraad, waarvan de Koning geen deel uitmaakt, (zie noot 7) die op grond van artikel 45, derde lid, van de Grondwet beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. (zie noot 8)

Naar het oordeel van de Afdeling is het allereerst van belang om vast te stellen dat er, ongeacht bestaande verschillen van opvatting over de invulling van de rol van de Koning, in de samenleving brede overeenstemming bestaat over het feit dat het ambt van Koning in ons staatsbestel symbool staat voor de eenheid van de staat, en dat de persoon van de Koning deze eenheid belichaamt, bevestigt en uitdraagt. Tegen die achtergrond beogen ook de voorliggende voorstellen het koningschap te behouden, zij het dat de initiatiefnemers de invulling wensen aan te passen.

Naar het oordeel van de Afdeling ligt het in de rede dat de positie van de Koning en de verhouding tussen de Koning en andere staatsorganen van tijd tot tijd tegen het licht worden gehouden. Bij een dergelijke herijking kan de vraag aan de orde komen of de invulling van het erfelijk koningschap, zoals dat via de bestaande grondwettelijke bepalingen in het democratisch bestel is ingepast, nog voldoet in veranderde en veranderende staatkundige omstandigheden. Allereerst kan dan worden gekeken naar de invulling van het koningschap binnen de bestaande grondwettelijke regels en de mogelijkheden om die invulling te wijzigen. Feit is immers dat het koningschap sinds 1848 steeds opnieuw een eigentijdse invulling heeft gekregen en zich heeft aangepast aan veranderende omstandigheden. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat dat in de toekomst anders zal zijn. De huidige grondwettelijke bepalingen laten daarvoor ook ruimte.

De initiatiefnemers kiezen voor een benadering die verder gaat: zij stellen zich op het standpunt dat de grondwettelijke regels zelf wijziging behoeven. Zij beogen daarmee de rol van de Koning te beperken tot een louter ceremoniële en symbolische functie. (zie noot 9)

Naar het oordeel van de Afdeling blijft onduidelijk wat de initiatiefnemers beogen met een louter ceremonieel en symbolisch koningschap. Om die reden adviseert de Afdeling in de memorie van toelichting nader uit te werken wat beoogd wordt met de 'de ceremoniële en symbolische functie' en wat dat voor de invulling van het koningschap, in vergelijking met de huidige situatie, praktisch betekent.

2. Ontwikkeling van het koningschap sinds 1815

In de staatkundige geschiedenis is sinds de invoering van het koningschap in 1815 sprake van een voortgaande verschuiving van de macht van de Koning naar de ministers. In het begin van de 19e eeuw had de Koning een ruime 'uitvoerende macht'. In de Grondwet was dan ook een aparte afdeling opgenomen met als titel "van de macht des Konings". (zie noot 10) Verder oefende hij feitelijk alle bevoegdheden uit die niet door de Grondwet aan een ander orgaan waren opgedragen. De invloed van de Staten-Generaal op het door de Koning gevoerde beleid was beperkt.

In de loop van die eeuw heeft het parlementaire stelsel zich ontwikkeld. In 1840 werd de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd, waardoor de ministers strafrechtelijk aansprakelijk werden voor al het handelen van de Koning. In verband daarmee geldt sinds 1840 dat besluiten van de Koning dienen te worden voorzien van het ministerieel contraseign. (zie noot 11) Bij de grondwetsherziening van 1848 is de macht van het parlement verder uitgebreid door de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Sindsdien bepaalt de Grondwet dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn. Als gevolg van deze bepaling zijn ministers niet langer

'ondergeschikte dienaren' van de Koning, die slechts aan hem verantwoording schuldig zijn. In plaats daarvan zijn zij zelfstandige ambtsdragers geworden, die samen met de Koning de regering vormen.

Tegelijk met de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid is een verschuiving aangebracht in de bevoegdheidsverdeling tussen Koning, ministers en Staten-Generaal. Dat hing ook samen met de in die periode ingevoerde rechtstreekse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Hoewel de 'uitvoerende macht' bij de Koning bleef berusten, moest over alle gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap, (zie noot 12) ook over die welke berusten op uitdrukkelijk grondwettelijke bevoegdheden, verantwoording worden afgelegd aan de Staten-Generaal. Daarmee werden alle gedragingen van de Koning ter vervulling van het koningschap ingebed in het democratische bestel.

In die tijd ontwikkelde zich tevens de vertrouwensregel, die inhoudt dat het optreden van de minister-president en de andere ministers moet berusten op het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer. In de periode van 1866-1868 ontstond in dat verband de ongeschreven regel dat bij een conflict tussen de regering en het parlement de regering slechts eenmaal terzake van hetzelfde conflict kan overgaan tot ontbinding van de Tweede Kamer. Daarmee stond vast dat de regering zich uiteindelijk heeft neer te leggen bij het oordeel van de parlementaire meerderheid. In die periode kwam ook vast te staan dat een minister die, of een kabinet dat het vertrouwen van de parlementaire meerderheid heeft verloren, dient af te treden. De vertrouwensregel kreeg ten slotte in 1939 - toen het laatste kabinet-Colijn bij zijn eerste optreden in de Tweede Kamer werd heengezonden - een nadere duiding voor de uitkomst van de kabinetsformatie. De Kamer kreeg definitief het laatste woord over het aantreden en de samenstelling van een kabinet.

De hiervoor beschreven staatkundige ontwikkeling is afgerond met de grondwetsherziening van 1983. Bij die herziening is de formule dat de uitvoerende macht berust bij de Koning vervangen door de bepaling dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Ook is in 1983 het nieuwe artikel 45 inzake de samenstelling en de beslissingsbevoegdheid van de ministerraad in de Grondwet opgenomen. (zie noot 13) Tegelijkertijd is bij de grondwetsherziening van 1983 bevestigd dat de Koning, door de ministeriële verantwoordelijkheid, direct aan de politieke macht is gebonden, waardoor hij geen zelfstandige machtsfactor is en kan worden.

In de periode dat de macht van de Koning verschoof naar de politiek verantwoordelijke ministers, bleef tegelijkertijd behoefte bestaan aan een, in persoon te duiden, hoofd van de natie. Dat hing onder meer samen met de ontwikkelingen in de tweede helft van de 19e eeuw, "toen de georganiseerde politieke partijen opkwamen, het kiesrecht werd uitgebreid, het aantal kranten en krantenlezers toenam, de industrialisatie eindelijk vaart kreeg, kortom het land werd geconfronteerd met een moderniteit die, hoe welkom ook, negatieve effecten kon hebben, namelijk versplintering, verdeeldheid, onthechting". (zie noot 14) Vanaf het einde van de 19e eeuw wordt het koningschap door veel politieke en religieuze groepen gezien als een instelling die de saamhorigheid en onderlinge verbondenheid in de samenleving symboliseert en bevordert. (zie noot 15) In een pluriforme samenleving, waarin de samenhang afneemt en de verdeeldheid toeneemt, groeit de behoefte aan gemeenschappelijkheid. Het gezag dat de Koning als symbool van die gemeenschappelijkheid verwerft, moet geen zelfstandige machtsfactor worden. Ook daarom is de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals neergelegd in artikel 42 van de Grondwet, van belang.

Tegen de achtergrond van de hier geschetste ontwikkelingen zal de Afdeling de afzonderlijke

onderdelen van de genoemde initiatiefwetsvoorstellen beoordelen.

3. Koning en regering

a. regeling van de positie van de Koning in de Grondwet en het Statuut

Bij de voorbereiding en totstandkoming van de Grondwet van 1983 is het koningschap ten principale in samenhang met de overige instituties van het Nederlandse staatsbestel heroverwogen. Een belangrijke vraag was op welke wijze het koningschap in de Grondwet verankerd zou moeten worden. Overwogen werd dat het zo vanzelfsprekend is dat de Koning staatshoofd is, dat hiervoor, behoudens het creëren van een grondslag voor het erfelijk koningschap, geen uitdrukkelijke grondwettelijke regeling behoefde te worden getroffen. (zie noot 16) Die vanzelfsprekendheid gold echter niet voor de onderlinge verhouding tussen de onschendbare Koning en de politiek verantwoordelijke ministers, verenigd in de ministerraad. Daarvoor is wel een grondwettelijke regeling getroffen die zijn weerslag vindt in het huidige artikel 42 van de Grondwet. (zie noot 17)

Van de gelegenheid van de grondwetsherziening is gebruik gemaakt om de structuur van de Grondwet, die tot dan in wezen dezelfde was als die van 1815 en de grondwettelijke terminologie met betrekking tot de Koning, die sindsdien eveneens nauwelijks was gewijzigd, aan te passen aan de inmiddels gegroeide staatsrechtelijke verhoudingen. (zie noot 18) Daarmee is het grondwettelijk stamien aangepast aan de in de loop van de tijd in het (on)geschreven staatsrecht substantieel gewijzigde verhouding tussen de Koning en de ministers. (zie noot 19) In dit verband dient in het bijzonder ook te worden gewezen op het hiervoor reeds genoemde onderscheid dat in de Grondwet van 1983 wordt gemaakt tussen de regering, waarvan de Koning deel uitmaakt, en de ministerraad, waarvan de Koning geen lid is en waarin de Koning ook anderszins niet participeert.

In de jaren na 1983 is het koningschap regelmatig aan de orde gekomen in het overleg tussen regering en Staten-Generaal. De door de nieuwe Grondwet noodzakelijk gemaakte wetgeving, zoals de regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis, vormde de directe aanleiding. Ook los daarvan is het koningschap aan de orde gekomen, zoals in de Beschouwing over het koningschap van het kabinet Kok II. (zie noot 20) Daarnaast is het financieel statuut koninklijk huis gewijzigd. (zie noot 21) Voorts is de ministeriële verantwoordelijkheid, in het bijzonder die van de minister-president, voor het koningschap en het koninklijk huis gepreciseerd. (zie noot 22) Daarbij is opnieuw onderstreept dat de ministeriële verantwoordelijkheid, vooral, proactief tot gelding moet worden gebracht. Tot slot heeft de Tweede Kamer haar positie met betrekking tot de kabinetsformatie, ook in relatie tot de Koning, een en andermaal besproken en naar aanleiding daarvan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer aangepast.

Wat de regeling van het koningschap in het Statuut betreft, is nog van belang dat de Koning op grond van artikel 2 van het Statuut de regering voert van het Koninkrijk en van elk der landen. Ingevolge het tweede lid van dat artikel wordt de Koning in Aruba, Curaçao en Sint Maarten vertegenwoordigd door de Gouverneur. Dit betekent dat de taken die de Koning in Nederland in persoon vervult, in de andere landen worden verricht door zijn vertegenwoordiger, de Gouverneur. Wel bestaan er principiële verschillen tussen de positie van de Gouverneur en die van de Koning. Het gouverneurschap is geen erfelijk ambt en de koninklijke onschendbaarheid geldt niet voor de Gouverneur. (zie noot 23) Wel is de Gouverneur strafrechtelijk onschendbaar. (zie noot 24) Daarnaast kan hij niet politiek worden aangesproken op zijn daden als ambtsdrager en berust de regeringsverantwoordelijkheid geheel bij de ministers. De ministers leggen dan ook politieke verantwoording voor het handelen van de Gouverneur af aan de Staten.

Aangezien de positie van de Gouverneur een afgeleide is van het ambt van de Koning, heeft de voorgestelde beperking van het koningschap tot een ceremoniële en representatieve rol ook gevolgen voor de positie van de Gouverneur. Op die gevolgen, onder meer voor de rol van de Gouverneur als relevante stabiele factor in een soms sterk gepolitiseerde omgeving, (zie noot 25) wordt noch in de wetsvoorstellen, noch in de toelichting ingegaan.

b. regeling van de bevoegdheden van de Koning inzake wetgeving en besluiten

Het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet strekt ertoe dat wetten en koninklijke besluiten niet langer door de Koning worden ondertekend, maar uitsluitend door een of meer ministers of staatssecretarissen. Wel blijft de term koninklijk besluit behouden. De regering (in plaats van de Koning) dient voorstellen van wet in en bekrachtigt deze. De bekrachtiging vindt volgens het voorstel plaats door de ondertekening van de wet door een of meer ministers of staatssecretarissen.

Voorstellen van wet, afkomstig van de regering, worden in de huidige situatie op grond van artikel 82 van de Grondwet door of vanwege de Koning ingediend. Ingevolge artikel 47 van de Grondwet is voor de rechtsgeldigheid van wetten en koninklijke besluiten altijd ondertekening door de Koning en medeondertekening door één of meer ministers of staatssecretarissen vereist. Op verschillende plaatsen in de Grondwet wordt voor het nemen van bepaalde besluiten een koninklijk besluit voorgeschreven. Dit betreft in de eerste plaats benoemingen van publieke ambtsdragers, leden van de Hoge Colleges van Staat en van de rechterlijke macht. (zie noot 26) Daarnaast is een koninklijk besluit voorgeschreven bij een aantal wet- en regelgevende bevoegdheden. (zie noot 27) Verder vindt de instelling van ministeries plaats bij koninklijk besluit, (zie noot 28) alsmede de ontbinding van de kamers der Staten-Generaal. (zie noot 29) Naast deze categorie koninklijke besluiten is in een beperkt aantal gevallen sprake van besluiten van de Koning die geen koninklijke besluiten in de zin van artikel 47 van de Grondwet zijn en niet worden mede ondertekend door een minister of staatssecretaris. De benoeming van een (in)formateur is daarvan een voorbeeld. Daarom is het noodzakelijk dat de nieuwe minister-president bij het aantreden van een nieuw kabinet verantwoording aflegt voor het gehele proces van kabinetsformatie dat uiteindelijk tot het aantreden van dat kabinet heeft geleid. (zie noot 30) Voorts is er nog het vormvrije besluit tot het doen van afstand van het koningschap, dat evenmin het contraseign van een minister behoeft. (zie noot 31)

Wat de voorstellen van wet en de koninklijke besluiten betreft, merkt de Afdeling op dat de Koning feitelijk niet meer doet dan het door de ministerraad genomen besluit met zijn handtekening bekrachtigen. De rol van de Koning is daarbij niet van politiek-inhoudelijke aard. "De tussenkomst van de Koning bij de meest gewichtige ambtshandelingen van de overheid en de vorm van het koninklijk besluit betekent dat de Koning als staatshoofd de geldigheid van de handeling tot uitdrukking brengt." (zie noot 32) Een bevoegdheid van de Koning om meer te doen dan de uitoefening van de aan het koningschap verbonden 'rechten' ("the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn") (zie noot 33) zou alleen aan de orde kunnen komen als sprake is van een zodanige buitengewone situatie dat het constitutioneel bestel niet meer op de normale wijze functioneert. (zie noot 34) Een eventuele weigering om een besluit te ondertekenen, vloeit dan rechtstreeks voort uit de eed die de Koning bij zijn inhuldiging aflegt. (zie noot 35) De Koning kan zijn handtekening onder wet- en regelgeving dan ook alleen weigeren in die zeer bijzondere gevallen waarin hij deze moet weigeren. Afgezien van die zeer bijzondere situaties bestaat er voor de Koning geen andere mogelijkheid dan een door de ministerraad genomen besluit met zijn handtekening te bekrachtigen. (zie noot 36)

Bij de grondwetsherziening van 1983 is uitgebreid ingegaan op de verhouding tussen de bevoegdheden van de Koning terzake van koninklijke besluiten en het dragen van verantwoordelijkheid voor die besluiten. De regering heeft er in dat verband op gewezen dat "de Koning zich uiteraard voortdurend bewust zal zijn van het gegeven, dat uitsluitend de ministers verantwoordelijk zijn, en daarnaar ook zal handelen. (...) Hoe dan, binnen de ruimte die dit uitgangspunt geeft, concreet de verdeling van de invloed tussen de samenstellende delen van de regering is en zich ontwikkelt, kan uiteraard niet worden aangegeven; dat verdraagt zich ook niet met de onschendbaarheid van de Koning." (zie noot 37) In de praktijk betekent dit dat de Koning, ten behoeve van een goede vervulling van zijn rol van staatshoofd, in de periodieke gesprekken met de minister-president, ministers en staatssecretarissen de nodige informatie ontvangt over de voorbereiding van het regeringsbeleid en de daarvoor noodzakelijke wetgeving. Aan de hand daarvan kan de Koning wijzen op bepaalde aspecten die naar zijn oordeel van belang zijn. Door de Koning gemaakte opmerkingen kunnen desgewenst door de betrokken bewindslieden worden betrokken bij de verdere voorbereiding van het beleid. De uiteindelijke beslissing komt derhalve uitsluitend en alleen voor rekening en verantwoording van de desbetreffende minister(s).

c. ministeriële verantwoordelijkheid en onschendbaarheid

In de voorstellen vervalt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning. Naast een wijziging van artikel 42 van de Grondwet wordt voorgesteld in dit verband artikel 32 van de Grondwet aan te vullen: bij de eed zweert of belooft de Koning niet alleen trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt, maar ook een onpartijdige vervulling van zijn ambt. Hiermee wordt beoogd te verduidelijken dat de Koning zich dient te onthouden van politieke uitspraken.

Het wordt door de initiatiefnemers voorts 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 artikel 119, tweede lid, van de Grondwet te bepalen dat de Koning en de Regent strafvorderlijke immuniteit genieten. Deze strafvorderlijke immuniteit bestaat slechts indien en zo lang deze personen het koninklijk gezag uitoefenen. De term 'onschendbaar' in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet vervalt.

In de toelichting wordt ter motivering van het voorstel op het punt van de koninklijke onschendbaarheid gesteld dat die slechts past bij de alleenheerschappij van de klassieke monarchen. De Afdeling merkt echter op dat juist ook in de huidige tijd de onschendbaarheid een belangrijke functie vervult. Deze geeft uitdrukking aan het principe dat de Koning alleen een symbool van eenheid kan zijn als hij geen onderdeel is van partijpolitieke strijd en in samenhang daarmee niet door andere staatsorganen ter verantwoording kan worden geroepen. (zie noot 38) De koninklijke onschendbaarheid heeft een ruimere strekking dan de strafvorderlijke immuniteit. Zij omvat mede de onmogelijkheid om in het parlement ter verantwoording te worden geroepen. Om te voorkomen dat over de daden van de Koning geen verantwoording kan worden afgelegd, worden deze niet toegeschreven aan de Koning zelf, maar aan de ministers. De ministeriële verantwoordelijkheid is in deze zin, zoals ook in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet tot uiting komt, nauw met de koninklijke onschendbaarheid verbonden.

Met het schrappen van de koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning beogen de initiatiefnemers de macht van de Koning te beperken. Uit het voorgaande blijkt dat de historische ontwikkeling een omgekeerde is geweest. Door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid werd het handelen van

de Koning juist gebonden en democratisch ingekaderd. De toelichting op de voorstellen gaat daaraan voorbij. De toelichting stelt dat de ministeriële verantwoordelijkheid onder andere is bedoeld om de eenheid van de Koning en de ministers binnen de regering te waarborgen. Indien de Koning geen deel meer uitmaakt van deze regering, zou de verantwoordelijkheidsregel daarom niet meer nodig zijn. (zie noot 39) Echter, ook in de door de initiatiefnemers beoogde situatie kan het feitelijk handelen of nalaten van de Koning onderwerp van politieke discussie worden en dient er in dat geval een mogelijkheid te zijn om daarover politiek verantwoording af te leggen. (zie noot 40)

Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat de consequenties zijn als het optreden van de Koning politiek wordt geduid. Het kan niet de bedoeling zijn dat de Koning zelf aan de beide kamers der Staten-Generaal hierover verantwoording aflegt. Dat strookt immers niet met zijn positie als boven de partijen staand, niet-politiek ambt. Anderzijds kan de minister-president bij ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid in staatsrechtelijke zin niet meer worden aangesproken op gedragingen van de Koning. Hiermee ontstaat een vacuüm in de democratische verantwoording. Deze situatie zou kunnen leiden tot meer vrijheid voor de Koning om persoonlijke opvattingen in zijn spreken en handelen tot uitdrukking te brengen en daarmee mogelijk tot meer feitelijke macht. In dat licht bezien zou het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid eerder leiden tot een vergroting van de macht van de Koning dan tot een door de initiatiefnemers beoogde verkleining daarvan. (zie noot 41)

In de praktijk zal de voorgestelde wijziging van artikel 42, tweede lid, van de Grondwet vooral tot gevolg hebben dat de kwetsbaarheid van de Koning toeneemt. Door het wegvallen van diens onschendbaarheid en van de ministeriële verantwoordelijkheid kan de Koning eerder voorwerp worden van kritiek, terwijl de minister-president hem daartegen niet meer of althans minder gemakkelijk zal kunnen beschermen. De voorgestelde strafvorderlijke immuniteit zal dat probleem niet kunnen oplossen. Ook buiten het strafrecht verricht de Koning handelingen die voorwerp kunnen worden van kritiek en waarover via de ministeriële verantwoordelijkheid verantwoording moet kunnen worden afgelegd. Ook het opnemen in de inhuldigingseed dat de Koning zijn ambt onpartijdig zal vervullen, biedt in het licht van het bovenstaande geen soelaas. Het begrip 'onpartijdigheid' is een begrip, waarvan de invulling uiteindelijk niet door de Koning, maar door de politiek wordt bepaald.

Het afschaffen van zowel de onschendbaarheid als de ministeriële verantwoordelijkheid draagt daarom naar het oordeel van de Afdeling niet bij aan beperking van de macht van de Koning. Ook indien de Koning niet langer deel zou uitmaken van de regering, vervult hij als staatshoofd nog steeds belangrijke functies in het staatkundige bestel. Om een goede uitoefening van deze functies te waarborgen blijven ook dan de ministeriële verantwoordelijkheid en de koninklijke onschendbaarheid noodzakelijk en onmisbaar.

d.conclusies

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de voorstellen tot wijziging van de rol van de Koning voorbij gaan aan het feit dat het koningschap in de afgelopen bijna 200 jaar in Nederland voor een belangrijk deel weliswaar zijn historische vorm heeft behouden, maar tegelijkertijd een wezenlijk andere inhoud en betekenis heeft gekregen. De ontwikkeling van het democratische bestel heeft geleid tot een situatie waarin de Koning als deel van de regering van elke politieke macht is ontdaan. Tegelijkertijd is de Koning direct aan de politieke macht gebonden, waardoor hij geen zelfstandige politieke machtsfactor is en kan worden. Tegen die achtergrond leiden de voorstellen tot het 'ontkoppelen' van de Koning en de regering en in het bijzonder het laten vervallen van de koninklijke onschendbaarheid en van de ministeriële verantwoordelijkheid niet tot een betere inpassing van het koningschap in het democratische bestel. Naar het oordeel van de Afdeling is het tegendeel het geval.

Daar komt bij dat de voorliggende initiatiefwetsvoorstellen de staatsrechtelijke positie van de Koning substantieel wijzigen, zonder daarbij te beargumenteren of en hoe de positie van de daarmee samenhangende instituties aanpassing behoeft. De Afdeling is van oordeel dat een voorstel tot wijziging van de Grondwet met betrekking tot de positie van de Koning niet kan worden gescheiden van de positie van de ministerraad, van de ministers en van de Staten-Generaal. Hetzelfde geldt voor de verhoudingen binnen de andere landen van het Koninkrijk. In koninkrijksverband kan een voorstel tot wijziging van het Statuut met betrekking tot de positie van de Koning niet los worden gemaakt van de positie van de Gouverneur en van de andere instituties in de verschillende landen overzee.

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat het betreffende onderdeel van de voorgestelde grondwetsherziening niet overtuigend is.

4. Voorzitterschap Raad van State

Voorgesteld wordt de Koning niet langer voorzitter te laten zijn van de Raad van State. In plaats daarvan zou de voorzitter bij koninklijk besluit voor het leven moeten worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer. De overige leden van de Raad van State worden bij koninklijk besluit door de regering benoemd.

De Afdeling merkt op dat de bepaling dat de Koning voorzitter is van de Raad van State is opgenomen in de Grondwet van 1815. Die bepaling is, in de woorden van Buijs "niet veel meer dan een historisch monument, bestemd om het verband te handhaven tusschen den ouden Raad van State en de moderne instelling". (zie noot 42)

In het verleden heeft een afdeling van de Raad van State in haar advies over de Proeve van een nieuwe Grondwet opgemerkt dat gevoel voor traditie en voor het historisch gegroeide pleit voor handhaving van de Koning als voorzitter van de Raad. Voor wijziging van het bestaande stelsel was dan ook naar de mening van de afdeling niet voldoende aanleiding. (zie noot 43) De regering stemde in met deze argumentatie en wees erop dat het voorzitterschap van de Koning van bijzondere aard is "in die voege dat hij weliswaar de vergadering van de Raad voorziet als hij in bijzondere gevallen aanwezig is, maar in feite niet deelneemt aan de werkzaamheden van het college". De regering zag dan ook geen reden om hierin verandering aan te brengen en stelde dat "voor het wijzigen van de Grondwet op dit punt onvoldoende aanleiding bestaat". (zie noot 44) In de visie van de regering liet "een in hoge mate symbolisch voorzitterschap van de Koning, dat dus geen voorzitterschap is in de gebruikelijke zin des woords, zich zeer wel verenigen met de moderne bepalingen omtrent de Raad van State. (zie noot 45) Het voorzitterschap van de Koning is dan ook historisch bepaald en louter symbolisch en brengt tot uitdrukking dat de Raad van State als hoog college van staat niet aan één van de staatsmachten, maar aan het staatshoofd is gelieerd. (zie noot 46) Het is bestendige praktijk dat de Koning, als voorzitter van de Raad, uitsluitend bij ceremoniële gelegenheden aanwezig is bij vergaderingen van de Raad van State als zodanig. Overigens wordt in de toelichting op de voorstellen niet vermeld dat op grond van de recent herziene Wet op de Raad van State, de Koning geen deel uitmaakt van de Afdeling advisering. Daarmee is nog eens bevestigd dat de Koning niet deelneemt aan de uitvoering van de adviserende taak. (zie noot 47)

Gelet op het voorgaande zal ook de afschaffing van de Koning als voorzitter van de Raad van State geen betekenis hebben voor het doel van het wetsvoorstel, namelijk het terugdringen van de rol van de Koning tot een uitsluitend ceremoniële. (zie noot 48)

5. Rol van de Koning bij de kabinetsformatie

Voorgesteld wordt in de Grondwet te bepalen dat de Koning geen rol meer speelt bij de totstandkoming van een nieuw kabinet en dat de Tweede Kamer het initiatief neemt bij het daarop gerichte proces. Deze procedure kan nader worden geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tevens wordt voorgesteld te bepalen dat een of meer formateurs, aangewezen door de Tweede Kamer, de voordracht doen voor een koninklijk besluit waarmee de minister-president wordt benoemd.

De Afdeling wijst erop dat de huidige Grondwet geen belemmering voor de Tweede Kamer bevat om zelf het initiatief te nemen bij een kabinetsformatie. De Raad van State heeft er in het verleden dan ook reeds op gewezen dat het bij kabinetsformaties primair de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is desgewenst een regeling te treffen of anderszins haar rol daarbij nader te bepalen. (zie noot 49) Daarbij is van belang dat het formatieproces in de loop van de twintigste eeuw steeds verder is 'geparlementariseerd'. In de Nederlandse parlementaire geschiedenis zijn enkele belangrijke momenten aan te wijzen waarop de invloed van het parlement op de kabinetsformatie is toegenomen.

- In 1939, na de formatie van het kabinet Colijn V, nam de Tweede Kamer een motie van afkeuring aan vanwege het verloop van die formatie. Sinds het aanvaarden van deze motie-Deckers is het onbestaanbaar dat er een kabinet tot stand wordt gebracht zonder dat tijdens de formatie zeker is gesteld dat het kabinet voldoende steun vindt in de Tweede Kamer.
- In 1946, bij de formatie van het tweede naoorlogse kabinet, nodigde koningin Wilhelmina voor het eerst de voorzitters van alle fracties van de Tweede Kamer uit. Vanaf dat moment is het standaard dat alle in de Kamer vertegenwoordigde partijen bij het begin van de formatie hun advies aan de Koning kunnen uitbrengen, ongeacht hun omvang. (zie noot 50)
- In 1963 was het tijdens de formatie niet de formateur die min of meer zelfstandig het regeerakkoord formuleerde, maar zaten de fractievoorzitters van de partijen die plaats zouden gaan nemen in het kabinet ook aan tafel. Sindsdien is deze procedure gebruikelijk geworden.
- In 1971 nam de Tweede Kamer de motie-Kolfschoten aan. In deze motie werd gesteld dat het wenselijk zou zijn dat de nieuw gekozen Kamer snel bijeen zou komen om in een openbare beraadslaging te onderzoeken of zij het eens kon worden over een formateur die dan vervolgens door de Koning zou moeten worden aangewezen. Na de verkiezingen op 28 april 1971 volgde dit debat op 12 mei van dat jaar. Het lukte de Tweede Kamer echter uiteindelijk niet om het eens te worden. Vervolgens werd de tot dan toe gevolgde procedure toegepast, inclusief de rol van de Koning in het proces.
- In 1994 werd bewust afgezien van de kort daarvoor in de Vraagpuntennota voorgestelde mogelijkheid om zo spoedig mogelijk na de verkiezingen in de Tweede Kamer een debat te voeren over de aan de verkiezingsuitslag te verbinden gevolgen voor de kabinetsformatie en de benoeming van een informateur. Wel werd uitvoering gegeven aan de motie-Jurgens-Mateman, door in dat jaar voor het eerst een openbaar, plenair kamerdebat te voeren met een informateur. Sindsdien heeft dat soort debatten vaker plaatsgevonden.
- In 2010 werd vervolgens in het Reglement van Orde de mogelijkheid gecreëerd om in de eerste vergadering van een nieuwe Kamer te beraadslagen om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie. Van deze mogelijkheid heeft de Tweede Kamer echter na de verkiezingen van 2010 geen gebruik gemaakt.

Naast deze stappen die de Tweede Kamer heeft gezet om een grotere rol in de kabinetsformatie te verkrijgen, zijn er andere mechanismes in het formatieproces die de ruimte die de Koning heeft om keuzes te maken in de praktijk inperken. Naast de vaste

adviseurs van de Koning, te weten de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State worden, zoals eerder vermeld, alle voorzitters van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde fracties gehoord. De adviezen van de laatstgenoemden worden tevens openbaar gemaakt. De in de memorie van toelichting bij het voorstel gewekte indruk dat de Koning bij het benoemen van een informateur uitsluitend wordt geadviseerd door de vaste adviseurs is daarmee niet in overeenstemming met de feitelijke gang van zaken. Buiten beschouwing wordt immers gelaten dat door het horen van alle fractievoorzitters en door de publicatie van hun adviezen de eigen ruimte voor de Koning bij de benoeming van een informateur en bij de bepaling van diens opdracht, sterk is ingeperkt. Vóór 1951 was het de vaste praktijk dat de Koning een formateur aanwees die geacht werd de leiding op zich te nemen van het nieuwe kabinet. Het gebruik sindsdien om eerst een informateur of informateurs aan te stellen, betekent dat de Koning, daartoe geadviseerd door onder meer de fractievoorzitters, niet alleen geen zelfstandige keuze maakt over wie met de informatie wordt belast, maar ook aan de informateur overlaat zorgvuldig te onderzoeken welke coalitiemogelijkheden kans maken op steun van een parlementaire meerderheid en welke van die mogelijkheden het eerst moet worden onderzocht. (zie noot 51) Door de verslaglegging van de informateur, aanvankelijk alleen aan de Koning, maar later ook publiekelijk, is sprake van een grote mate van transparantie. Voor iedereen moet zichtbaar en kenbaar zijn hoe de verschillende mogelijkheden worden verkend en om welke redenen een bepaalde optie afvalt. Die procedures waarborgen dat de rol van de Koning sterk is ingekaderd, omdat elke beslissing die hij neemt, moet zijn terug te voeren hetzij op de resultaten van het werk van een informateur, hetzij op de adviezen van de fractievoorzitters. Als het advies van een informateur onvoldoende eenduidig is, zal de Koning op een andere manier duidelijkheid moeten verkrijgen, bijvoorbeeld door nieuwe consultaties of door de aanwijzing van een nieuwe informateur. Als de adviezen van de fractievoorzitters niet in één richting wijzen, zal de Koning moeten proberen de grootst gemene deler uit die adviezen te vinden en daarop de keuze van een informateur en diens opdracht baseren. Door de publicatie van de adviezen is te controleren of de Koning in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen. (zie noot 52)

De voorgestelde bepaling in het voorstel van de initiatiefnemers gaat uit van de veronderstelling dat kort na de verkiezingen in de Tweede Kamer een meerderheid te vinden zal zijn voor een besluit tot aanwijzing van een formateur. Gezien de hiervoor genoemde ervaringen betwijfelt de Afdeling of deze veronderstelling terecht is. In de toelichting op het voorstel wordt ook niet ingegaan op de vraag waarom eerdere pogingen van de Tweede Kamer om het initiatief te nemen in de kabinetsformatie mislukt zijn. Een mogelijke verklaring daarvoor is gelegen in de aard van het Nederlandse democratische bestel, waaronder in het bijzonder het kiesstelsel. Vóór de verkiezingen profileren in ons land met zijn veel-partijenstelsel de politieke partijen zich scherp door zich tegen elkaar af te zetten. Zodra de uitslag bekend is, moeten partijen bij elkaar worden gebracht om een kabinet te vormen. Omdat voor de verkiezingen door partijen verschillende coalitiemogelijkheden worden opengelaten en de verkiezingsuitslag meestal voor meerdere uitleg vatbaar is, is voor die omslag tijd nodig. Partijen willen zich met het oog op hun onderhandelingspositie direct na de verkiezingen niet in de kaart laten kijken.

In het voorstel is niet geregeld hoe in een situatie dat de Tweede Kamer niet kan komen tot de aanwijzing van een formateur het formatieproces verder moet verlopen. Het ligt in de rede dat dan (opnieuw) de behoefte kan rijzen aan een onpartijdige 'procesbegeleider' die het proces van kabinetsformatie in goede banen kan leiden. De Afdeling wijst er in dat verband op dat de vraag of de Koning als begeleider van het formatieproces lid is van de regering

irrelevant is. Ook zonder deel uit te maken van de regering, kunnen het initiatief en de zorg voor constitutionele zorgvuldigheid tijdens de kabinetsformatie bij de Koning berusten. De Afdeling wijst in dit verband op de situatie in België, Noorwegen en Spanje. (zie noot 53) Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat de rol van de Tweede Kamer in het proces van kabinetsformatie nog onvoldoende uitgekristalliseerd is om thans in de Grondwet te worden geregeld. Daar komt bij dat in dit verband tevens de vraag onder ogen moet worden gezien of een grondwetswijziging het aangewezen middel is om te komen tot een reële wijziging van de procedure van kabinetsformatie. In dat kader dient te worden bedacht dat de huidige procedure, inclusief de rol van de Koning daarbij, het resultaat is van een langjarige ontwikkeling. Ook daarom ligt het voor de hand om de praktijk de nodige ruimte te laten om al naar gelang de politieke situatie naar bevind van zaken te handelen. De huidige Grondwet biedt die ruimte. Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling tot het oordeel dat het voorstel tot grondwetswijziging op dit punt op zijn minst prematuur is.

6. Eindconclusie

De initiatiefnemers beogen met hun voorstellen tot wijziging van de Grondwet en van het Statuut de rol van de Koning te beperken tot een louter ceremoniële en symbolische functie. Naar het oordeel van de Afdeling is onduidelijk wat met een louter ceremonieel en symbolisch koningschap precies bedoeld wordt en wat dat, in vergelijking met de huidige situatie, praktisch betekent voor de invulling van het koningschap.

Daar komt bij dat de voorstellen tot wijziging van de rol van de Koning voorbijgaan aan het feit dat het koningschap in Nederland sinds 1815 voor een belangrijk deel weliswaar zijn historische vorm heeft behouden, maar tegelijkertijd in samenhang met de ontwikkeling van het parlementair stelsel een wezenlijk andere inhoud en betekenis heeft gekregen. Gegeven de breed gedragen wens tot behoud van het koningschap, welke wens ook door de initiatiefnemers wordt onderschreven, is de Afdeling van oordeel dat de voorgestelde 'ontkoppeling' van Koning en regering en het laten vervallen van de koninklijke onschendbaarheid en van de ministeriële verantwoordelijkheid, niet leiden tot een betere inpassing van het koningschap in het democratische bestel. Naar het oordeel van de Afdeling is het tegendeel het geval.

Verder wordt in de voorliggende initiatiefwetsvoorstellen niet beargumenteerd of en op welke wijze de voorgestelde wijziging van de staatsrechtelijke positie van de Koning moet leiden tot aanpassing van positie van de met de Koning samenhangende instituties, zoals de ministerraad, de ministers en van de Staten-Generaal. Hetzelfde geldt in verband met de voorgestelde wijziging van het Statuut voor de positie van de Gouverneur en van de andere instituties in de verschillende landen van het Koninkrijk.

Ook wordt het doel van het wetsvoorstel, namelijk het terugdringen van de rol van de Koning tot een uitsluitend ceremoniële, niet bereikt door de afschaffing van het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State. Die rol is historisch bepaald en is tevens louter symbolisch. Ten slotte is in het proces van kabinetsformatie de rol van de Tweede Kamer nog onvoldoende uitgekristalliseerd om thans in de Grondwet te worden geregeld. Dit onderdeel van de voorstellen acht de Afdeling op zijn minst prematuur.

Gelet op het voorgaande zijn de voorstellen tot wijziging van de Grondwet en van het Statuut naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend. Zij adviseert de voorstellen te heroverwegen.

De vice-president van de Raad van State en van de Raad van State van het Koninkrijk

Voetnoten

- (1) Kamerstukken II 2010/11, 32 865 (R 1957).
- (2) Kamerstukken II 2010/11, 32 866 (R 1958).
- (3) Kamerstukken II 2010/11, 32 867.
- (4) Dit wordt nader uitgewerkt in punt 2.
- (5) Kamerstukken II 1979/80, 16 034 (R 1138), nr. 9, blz. 3.
- (6) Zie de nota "Visie op het koningschap" (Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 3) en E.M.H. Hirsch Ballin, "Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap", in: Preadviezen 2011 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag, 2011, blz. 122.
- (7) De Koning zit de ministerraad ook nooit voor, zoals bijvoorbeeld de Zweedse koning wel doet.
- (8) Terzake van artikel 45 van de Grondwet heeft de staatscommissie Cals-Donner de formulering eertijds voorgesteld dat de ministerraad het regeringsbeleid bepaalt. Uiteindelijk is voor de huidige formulering gekozen. Tijdens de parlementaire behandeling is daarbij gesteld dat het derde lid van artikel 45 van de Grondwet niets zegt over de relatie van de ministerraad tot de andere staatsorganen, maar slechts intern de taak van de ministerraad betreft (Handelingen II 1980/81, blz. 2440-2441 en 2644). Zie ook C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer, 1987, blz. 180-181. Niettemin kan de opname van artikel 45, derde lid, van de Grondwet worden gezien als een erkenning van het feit dat in de praktijk de ministerraad een beslissende functie vervult bij de totstandkoming van het algemene regeringsbeleid.
- (9) Memorie van toelichting, paragraaf 3.2, laatste alinea.
- (10) Met artikelen over onder meer het opperbestuur van de Koloniën, het verklaren van de oorlog en het sluiten van vrede, het bestuur van de buitenlandse betrekkingen, het opperbestuur van de geldmiddelen.
- (11) Artikel 76 van de Grondwet van 1840.
- (12) Onder 'gedragingen' worden hier mede begrepen de ook wel gebruikte begrippen: handelingen, optreden, (privé)activiteiten, doen en laten, handelen en nalaten. In de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap ligt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten (zie ook de voorlichting van de Afdeling 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 (Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1)).
- (13) Kamerstukken I 1980/81, 16 036 (R 1139), nr. 91b, blz. 1.
- (14) E.H. Kossman, *De betekenis van het koningschap voor Nederland. 1890-1992*. Toespraak ter gelegenheid van het 12½-jarig Regeringsjubileum van Hare Majesteit de Koningin.
- (15) Deze symboolfunctie van de Koning is in een eerder advies van de Raad als volgt beschreven: "Een staatkundig en maatschappelijk bestel kan niet bestaan zonder noties van eenheid, van eigen identiteit en van staatkundig verleden. Het Nederlandse Koningschap is in sterke mate de belichaming van die noties. Daarbij voegt zich de historische waarheid dat hedendaags Koningschap alleen maar daar goed kan functioneren waar het zich heeft verbonden met de gemeenschappelijke waarden van de moderne democratie." (Advies van de Raad van 13 september 2000 over het wetsvoorstel tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar

- 2001; Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, nr. A).
- (16) Zie paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van de Grondwet en in het bijzonder artikel 32 van de Grondwet dat betrekking heeft op de beëdiging en inhuldiging van de Koning in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal.
- (17) Paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Grondwet.
- (18) Kamerstukken II 1980/81, 16 034 (R1138), nr. 9, blz. 2.
- (19) Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 11, blz. 3.
- (20) Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1.
- (21) Kamerstukken 31 505.
- (22) Verzoek om voorlichting 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 (Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1).
- (23) Zie A.B. van Rijn, Staatsrecht van de Nederlandse Antillen, Deventer, 1999, blz. 230.
- (24) Artikel 9 van de Reglementen voor de verschillende Gouverneurs.
- (25) E.M.H. Hirsch Ballin, "Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap", t.a.p., blz. 125.
- (26) Ministers en staatssecretarissen (artikelen 43 en 46 van de Grondwet), leden van de Raad van State (artikel 74 van de Grondwet), leden van de Algemene Rekenkamer (artikel 77 van de Grondwet), leden van de rechterlijke macht (artikel 117 van de Grondwet) en Commissarissen van de Koning en burgemeesters (artikel 131 van de Grondwet).
- (27) Zo worden wetsvoorstellen ingediend, ingetrokken en bekrachtigd bij besluiten van de Koning (artikelen 82, 86 en 87 van de Grondwet) en worden algemene maatregelen van bestuur en andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften bij koninklijk besluit vastgesteld (artikel 89 van de Grondwet).
- (28) Artikel 44 van de Grondwet.
- (29) Artikel 64 van de Grondwet.
- (30) Zie hierna in punt 5.
- (31) Artikel 27 van de Grondwet.
- (32) E.M.H. Hirsch Ballin, "Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap", t.a.p., blz. 123-124.
- (33) Zoals omschreven door Walter Bagehot in *The English Constitution* (1867).
- (34) Daarbij zou, volgens Van der Hoeven kunnen worden gedacht aan "een ongrondwettige machtsgreep" van een kabinet of "oorzaken van buitenaf" (J. van der Hoeven, "Modern koningschap", in: *Staatsrecht en bestuursrecht*, Opstellen van Mr. J. van der Hoeven, Zwolle, 1984, blz. 104).
- (35) Daarbij zweert hij het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet steeds te onderhouden en te handhaven, de onafhankelijkheid en het grondgebied van het Koninkrijk te verdedigen en te bewaren, de vrijheid en de rechten van alle onderdanen te beschermen en alle middelen te zullen aanwenden tot instandhouding en bevordering van de algemene en bijzondere welvaart.
- (36) Minister-president Kok wees er bij de behandeling van de nota 'Beschouwing over het koningschap' in de Tweede Kamer op dat "in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid en de in 1939 vastgelegde regels en de zich sindsdien ontwikkelende praktijk (...) de Koning zich zeer bewust [is] van de onmogelijkheid om van de bevoegdheid tot weigering gebruik te maken. Dat is dus een materieel feit" (Handelingen II 2000/01, blz. 580). In dit verband kan erop worden gewezen dat de route van het tijdelijk neerleggen van het koningschap zoals destijds gevolgd door de Belgische koning Boudewijn ook in het Belgische staatsbestel niet snel zal worden nagevolgd. Zie hierover J. Velaers, "Het

- koningschap in België in de eenentwintigste eeuw", in: Preadviezen 2011 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, a.w., blz. 73-76.
- (37) Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 8, blz. 2.
- (38) P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, Zwolle 1967, blz. 226 e.v.
- (39) Memorie van toelichting, paragraaf 5.5 Ministeriële verantwoordelijkheid.
- (40) Zo is in Zweden ophef ontstaan toen koning Carl Gustaf de omstreden sultan van Brunei Hassanal Bolkiah prees om zijn openheid. Volgens het officiële Zweedse standpunt is Brunei een dictatuur. In Zweden bestaat geen ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning en is de Koning geen lid van de regering.
- (41) Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.
- (42) Buijs vervolgt: "Zolang de Raad regeering was lag het in den aard der zaak, dat het hoofd van de regeering ook als zijn voorzitter optrad. Werkelijk pleegde de Vorst toen alle daden van het souverain gezag in den Raad van State. Sedert echter het regeeringsbeleid overging op den Koning en zijne ministers en voor den Raad slechts de taak overbleef om deze van advies te dienen, kan de Vorst moeilijk geacht worden een integrerend deel uit te maken van de vergadering, welke te zijnen behoeve ingesteld, ook buiten hem moet bestaan (J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek, Arnhem, 1883, blz. 316, 317).
- (43) Advies van de vierde Afdeling van de Raad van State, uitgebracht december 1967, gepubliceerd in de Stcr. 1968, nr. 31 en in "Naar een nieuwe Grondwet?", deel 2, nr. 10, blz. 83, 84. Zie ook Kamerstukken II 1979/80, nr. 3, blz. 9.
- (44) Kamerstukken II 1979/80 (R 1141), nr. 3, blz. 9.
- (45) Kamerstukken II 1979/80 (R 1141), nr. 8, blz. 13.
- (46) Zie Beschouwing over koningschap (Kamerstukken 1999/2000, 27 409, nr. 1, blz. 3) en E.M.H. Hirsch Ballin, "Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap", t.a.p., blz. 134.
- (47) Artikelen 1 en 16a van de Wet op de Raad van State.
- (48) Overigens wijzen de initiatiefnemers er in de memorie van toelichting op dat het voorzitterschap van de Raad van State sinds 1861 een ceremoniële functie is (memorie van toelichting, paragraaf 2.7, voorlaatste alinea). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de door de voorstellen beoogde doelstelling van een ceremonieel en symbolisch koningschap op dit punt ook naar het oordeel van de initiatiefnemers reeds thans is bereikt.
- (49) Advies over het wetsvoorstel tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2001 met de daarbij gevoegde beschouwing over het Koningschap (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, A). De Raad heeft in dat verband ook verwezen naar de motie-Kolfschoten (Handelingen II 1970/71, 3058).
- (50) De hierna volgende beschrijving van de parlementarisering van de kabinetsformatie is voor een belangrijk deel ontleend aan C. van Baalen, "De kabinetsformatie en de instituties: 1. De Tweede Kamer", Preadvies voor de Parlementaire Conferentie over de kabinetsformatie en de instituties, Den Haag, 20 april 2011.
- (51) J.Th.J. van den Berg, "De kabinetsformatie en de instituties: 3. De Koning" Preadvies voor de Parlementaire Conferentie over de kabinetsformatie en de instituties, Den Haag, 20 april 2011.
- (52) Jaarverslag 2010 van de Raad van State, blz. 37.
- (53) J.Th.J. van den Berg, 'De kabinetsformatie en de instituties: 3. De Koning', Preadvies voor de Parlementaire Conferentie over de kabinetsfor

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting