

# **Verbindend koningschap in de Republiek.**

**Advies van de commissie ad hoc 'Actualisatie toekomst Koningshuis' van de  
Partij van de Arbeid**

Amsterdam, 24 augustus 2011.

Samenstelling commissie: Joop van den Berg (voorzitter), Martin van Haften,  
Pierre Heijnen, Hayte de Jong (secretaris), Ton Langenhuyzen, Jaap van der  
Ploeg, Lilianne Ploumen, Peter Scheffer, Willem Witteveen.

## **[1] Aanleiding tot instelling commissie.**

Een aantal ontwikkelingen en gebeurtenissen heeft het de moeite waard gemaakt na te denken over de toekomst van het koningschap in Nederland en van het Koninklijk Huis in ruimere zin. In de eerste plaats is dat de herhaaldelijk gestelde vraag naar de verhouding tussen Koning en regering en de betekenis van de grondwettelijke formulering dat 'de regering bestaat uit Koning en ministers'. Die vraag is in 2000 voor het eerst gesteld door de toenmalige fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, De Graaf, en op zichzelf adequaat beantwoord door de toenmalige minister-president, Wim Kok. Nadien is zij in de politieke discussie niettemin enige malen teruggekomen. In 2010 is zij zelfs in verband gebracht met de kabinetsformatie en de rol die daarin door de Koning wordt vervuld. Sinds de grondwettelijke opname van de Koning in de regering in 1983 lijkt de interpretatie van dit grondwetsartikel te zijn verschoven.

Een tweede reden is gelegen in de geneigdheid minder terughoudend te discussiëren over het koningschap en zijn plaats in de Nederlandse samenleving. Voor een deel heeft dat te maken met een gedurende de laatste decennia veel onbekommerder geworden publiciteit inzake koningschap, Koninklijk Huis en koninklijke familie. Ook in de Tweede Kamer worden met aanzienlijk minder terughoudendheid dan weleer vragen rond het koningschap en Koninklijk Huis aan de orde gesteld. Omgekeerd zoekt het Koninklijk Huis ook gemakkelijker dan vroeger actief de publiciteit. Dit alles roept de vraag op naar het blijvende belang van een koningschap dat in staat is mensen en partijen in Nederland met elkaar te verbinden.

Onmiskkenbaar wordt het debat ook bevorderd door de in brede kring gedeelde aanname dat een troonswisseling nabij is. Indien er behoefte zou zijn aan verandering en modernisering van het koningschap en de plaats van koning en Koninklijk Huis in de Nederlandse samenleving, dan is het nu een geschikt moment om daarover politiek het gesprek te voeren.

Dit alles is reden geweest voor de Partij van de Arbeid een kleine commissie van deskundigen aan het werk te zetten om over de constitutionele plaats van het koningschap in de democratie, maar ook over de rol van het koningschap in de Nederlandse samenleving in bredere zin te adviseren. Is er behoefte aan verandering en vernieuwing en zo ja, waarin zou die moeten bestaan? Vraagt dat bij voorbeeld ook om herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake 'de Koning' en het 'Koninklijk Huis', of bestaat daartoe geen noodzaak? Is het ten slotte mogelijk om daarover een opvatting te vormen die kan rekenen op brede steun in politiek en samenleving? Als er immers één institutie is die zich niet leent voor politisering, omdat die het verbindende karakter ervan in de kern zou aantasten, dan is dit het koningschap.

De commissie heeft haar opdracht aanvaard in het besef dat alleen indien volstrekt onvermijdelijk, een pleidooi zou moeten worden gevoerd voor herziening van de Grondwet. Voorts heeft de commissie voor ogen gehouden dat zij haar werk niet is begonnen, omdat er rond koningschap en Koninklijk Huis ernstige problemen zouden bestaan. Als de Nederlandse democratie worstelt met een aantal problemen, dan zijn er voldoende voorbeelden te geven die de vragen rond het koningschap verre in de schaduw stellen. Dat hoeft de Partij van de Arbeid er echter niet van te weerhouden, een kwart eeuw na de laatste grondwetsherziening en wellicht kort vóór het aantreden van een nieuwe vorst, haar gedachten over het koningschap nog eens zorgvuldig te bepalen.

## **[2] Koningschap en democratie.**

De sociaal-democratie spreekt niet zonder ongemak over het koningschap en zijn plaats in de democratische rechtsstaat.

Het publieke ambt wordt in de democratie immers gelegitimeerd door zijn verkiezing of tenminste de verplichting zich te verantwoorden, zoal niet in een democratisch forum dan toch door de motiveringsplicht die met zijn optreden is verbonden. Met andere woorden, wij kennen niet alleen verkozen ambtsdragers, maar ook vele en diverse benoemde ambtsdragers, zoals ministers, burgemeesters en rechters. Daarnaast kennen wij particuliere instellingen met hun directeuren en toezichthouders die publieke taken uitoefenen. Steeds is er sprake van periodieke en openbare verantwoording. Dat kan gebeuren ten overstaan van een gekozen vergadering, zoals Tweede Kamer of gemeenteraad. Dat kan ook gebeuren, zoals bij de rechterlijke macht, door een plicht tot motivering, die door deskundigen en anderszins betrokkenen kan worden bekritiseerd. Ook als de praktijk gebreken vertoont, is het beginsel van controleerbaarheid en verantwoording vastgelegd.

Het koningschap past niet in deze rationele visie op het publieke ambt. Dat leidt ook tot de begrijpelijke aanname - in Nederland breed gedeeld, tot in de koninklijke familie zelf toe - dat als wij nu 'vanaf nul' een nieuwe constitutie zouden scheppen het koningschap daar niet in zou voorkomen. Het past immers, door zijn karakter van erfelijk over te dragen ambt, niet in de democratische rationaliteit.

Niettemin zijn een achttal van de meest stabiele en historisch meest effectieve democratieën<sup>1</sup> in Europa tegelijk een 'constitutionele monarchie', zoals het doorgaans wordt genoemd. Bovendien hechten de bewoners van die democratieën doorgaans in grote meerderheid aan het koningschap. Een verschijnsel waar sociaal-democraten, maar zij niet alleen, met een zeker ongemak naar kijken, omdat zij vanuit beginsel republikeins denken. Het gaat immers over zulke ongreepbare begrippen als 'traditie' en 'historische

---

<sup>1</sup> België, Denemarken, Groot-Brittannië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Spanje en Zweden.

verbondenheid', 'ritueel' en 'symboliek' en die passen weer niet erg in een democratisch denkpatroon dat het moet hebben van conflict, partij kiezen en zo nodig strijd om het algemeen belang en dat dus sterk hecht aan verantwoording, controle en liefst verkiezing.

Toch, zo meent de commissie, zijn die zo verschillende zienswijzen wel met elkaar te verzoenen. Een democratische samenleving bestaat immers niet alleen bij de gratie van geordende verdeeldheid en gecontroleerde macht in staatkundige instellingen, zij bestaat ook bij de gratie van verbondenheid, van moreel gezag en van het besef deel uit te maken van een gemeenschappelijke 'vaderlandse geschiedenis' zoals H.W. Wiardi Beckman de sociaal-democratie in ons land heeft geleerd. Kent ook de sociaal-democratie zelf niet haar rituelen en tradities?

Het gaat niet alleen om de staat, maar ook om de natie die wij, als deelnemers eraan, zichtbaar willen maken, zodat wij in staat zijn om bij alle onderlinge onenigheid ons ook met elkaar verbonden te weten. In een tijd van snelle mondialisering en Europese integratie is die behoefte misschien wel sterker dan ooit, omdat de natie bezig is haar vanzelfsprekendheid te verliezen. Deze verbondenheid met elkaar en met de geschiedenis vragen om hun eigen symbolen en rituelen, die niet toevallig een ouder karakter hebben dan de democratie. Die vragen ten slotte om een 'plek' waar natie en samenleving enerzijds en staat en democratie anderzijds samenkomen.

Hoewel het daar in oorsprong niet voor was bedoeld heeft het koningschap die plek in de loop van de negentiende en twintigste eeuw weten in te nemen en behouden. Daarmee voegde het zich in een oude liberale politieke conceptie, voor het eerst uitgesproken door Benjamin Constant, die het constitutionele koningschap zag als bij uitstek in staat maatschappelijk te verbinden en tegelijk, hoe paradoxaal ook, te dienen als wachter bij de constitutie. Die laatste rol zou de koning bij uitstek kunnen spelen in een constellatie waarin hij geen macht meer heeft maar wel gezag.

De Duitse socioloog Max Weber zag, aan het begin van de twintigste eeuw, nog een andere kwaliteit die het erfelijk koningschap kan verzoenen met de democratie. Hij erkende het belang maar ook het gevaar van charisma in de politiek, de democratie in het bijzonder. Door dat charisma, waarover koningen en koninklijke families traditioneel beschikken, 'op te sluiten' in het constitutionele koningschap en daardoor de staatsman als het ware te beletten charismatisch leiderschap voor zich op te eisen, leek hem de republiek bij uitstek gediend. Koningschap en democratie mogen van nature niet zonder meer bij elkaar horen, zij zijn wel met elkaar te verzoenen.

Dat kan overigens uitsluitend onder strikte voorwaarden. Die luiden dat de koning niet over enige politieke macht beschikt; dat al zijn doen en laten valt onder de verantwoordelijkheid van ministers; dat zijn politieke invloed, voor zover aanwezig, is gericht op naleving van de constitutie en dat hij in zijn uitingen – in woord en daad – zoekt naar wat mensen in de

samenleving verbindt en met elkaar verzoent. Politieke keuzes en bijbehorende uitoefening van macht dient hij aan verantwoordelijke ambtsdragers over te laten.

Geen macht, wel invloed, zoals die werd omschreven in het beroemde adagium van de negentiende-eeuwse journalist Walter Bagehot: *'The right to be consulted, to encourage and to warn.'*

Daarmee komt de 'taakomschrijving' van de moderne koning dicht bij die van een president in een parlementair stelsel, zoals in de Duitse of Italiaanse Republiek. Ook daar heeft de president niet of nauwelijks politieke macht en is zijn opdracht, als staatshoofd, om zich los te maken van partijkeuze en als bewaker op te treden van de constitutie. Voorts zal hij in woord en daad de verbondenheid van de natie koesteren en bevorderen. Daartoe worden hem (of haar natuurlijk) een aantal specifieke taken toevertrouwd. Zulk 'presidentieel' koningschap ziet de commissie als de beste omschrijving van de plaats en rol van de koning in ons staatskundig bestel.

De sociaaldemocratie is en blijft republikeinse politieke beweging; zij beseft echter het maatschappelijke en historische belang van het koningschap in de Nederlandse democratie, dat in staat is over grenzen van partij, klasse, godsdienstige en etnische herkomst heen mensen te verbinden en aldus de Nederlandse bevolking naar binnen en naar buiten te vertegenwoordigen.

De koning representeert de bevolking echter op een ander niveau dan de volksvertegenwoordiging zoals die door de Staten-Generaal wordt gevormd. De koning representeert het volk in symbolische zin, in dat wat het tot een eenheid maakt; de volksvertegenwoordiging representeert het volk in reële staatsrechtelijke zin. Daarom komt aan de laatste ook de macht toe en ontleent de koning zijn kracht aan zijn gezag.

### **[3] De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.**

Gegeven deze visie op het koningschap adviseert de commissie de politieke leiding van de Partij van de Arbeid strikt vast te houden aan de combinatie van koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid voor het spreken en handelen door de Koning<sup>2</sup>, zoals geregeld in art. 42 tweede lid van de Grondwet. Het is dit artikel dat waarborgt dat de Koning enerzijds geen politieke macht uitoefent en dat anderzijds de ruimte voor zijn spreken en handelen door de ministers wordt bepaald. Door tegelijk in de praktijk een adequate communicatie te onderhouden tussen ministers, de minister-president in het bijzonder, en de Koning, kan worden voorkomen dat de Koning, al dan niet

---

<sup>2</sup> In dit advies wordt consequent gesproken van 'Koning', omdat de grondwettelijke term zo luidt. Door deze term te gebruiken meent de commissie haar opvattingen te kunnen formuleren zonder daarin de persoon van de huidige koningin of andere leden van de koninklijke familie te betrekken. Dat deze grondwettelijke term een nogal 'masculiene' is, hoewel het koningschap al 121 jaar door een vrouw wordt uitgeoefend, ligt buiten haar macht.

opzettelijk, partijpolitiek uit te leggen uitspraken doet, maar kan hem tevens ruimte worden verschaft zijn rol van wachter bij de constitutie naar behoren uit te oefenen.

De commissie is derhalve geen aanhangster van het 'Zweedse model', zoals dat wel wordt gepropageerd, waarbij zij zich overigens afvraagt of de pleitbezorgers ervan een juist begrip hebben van dit 'Zweedse model'. Daarin is weliswaar de onschendbaarheid van de koning alsmede de ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn doen en laten inderdaad opgeheven. Wat overigens niet betekent dat hij geen politieke taken zou hebben, noch dat het geregelde contact tussen regering en koning zou zijn verbroken<sup>3</sup>.

Voor zover het gaat om internationale vergelijking neigt de commissie er eerder toe te sympathiseren met de Spaanse Grondwet (1978), die de 'staatshoofdelijke' taken van de Koning expliciet en limitatief opsomt. Tegelijkertijd is hij, zonder deel uit te maken van de regering, onschendbaar en de ministers zijn verantwoordelijk voor zijn handelen.

Daarnaast en in verband daarmee behoort de verantwoordelijkheid te blijven gehandhaafd voor het optreden van leden van het Koninklijk Huis, voor zover hun doen en laten het openbaar belang raakt. Dat houdt in dat voort wordt gegaan op de weg die oud-premier W. Drees en oud-partijleider P.J. Oud (VVD) in 1964 hebben gewezen. De Prins van Oranje en zijn eventuele echtgenoot zullen, hoewel niet onschendbaar, in veel opzichten zijn onderworpen aan ministeriële verantwoordelijkheid en toezicht, doordat zij dicht bij de troon staan en geacht mogen worden te zijner tijd de Koning op te volgen.

Andere leden van het Koninklijk Huis zullen in het algemeen vrij zijn in hun doen en laten, tenzij op de relatief spaarzame momenten dat ook hun handelen het openbaar belang raakt. Dat zal het geval zijn, indien zij worden betrokken in de 'koninklijke functie', dus meewerken aan de representatietaak van de Koning. In het belang van hun handelingsvrijheid is het wijs deze leden van het Huis zo beperkt mogelijk met koninklijke representatietaken en ministerieel toezicht te belasten.

Aldus zijn de leden van het Koninklijk Huis maar eerst en vooral de Koning, dankzij het bepaalde in art. 42.2 van de Grondwet, niet alleen verbonden met een instantie die verantwoording kan geven van hun handelen, maar beschikken zij ook over een klankbord dat het hen mogelijk maakt de verbindende rol te vervullen jegens alle groepen en segmenten van de Nederlandse bevolking; een opdracht van vitaal belang maar ook een gecompliceerde taak.

#### **[4] Koning, regering en Raad van State.**

---

<sup>3</sup> J.M. de Meij, Een koning zonder politieke macht. De positie van de monarchie in Zweden sinds de grondwetsherziening van 1974, in: L. Prakke en J.A. Nieuwenhuis (red.), 'Monarchie en republiek', Deventer: Kluwer, 2000, 23 – 42.

Krachtens art. 42, eerste lid van de Grondwet wordt de regering gevormd door de Koning en de ministers. Het is dit artikel dat opnieuw in recente jaren ter discussie is gekomen. Voorts is het door deze en gene, vooral in 2010, in verband gebracht met de vorming van het kabinet, alsof dit artikel aan de Koning een bijzondere staatsrechtelijke taak zou toekennen bij de kabinetsformatie.

Om met het laatste te beginnen, er is geen enkele staatsrechtelijke relatie tussen het koninklijke lidmaatschap van de regering en de rol die de Koning vervult bij de kabinetsformatie. Zijn rol bij de formatie is vrucht van de politieke traditie en heeft slechts een vage band met art. 43 van de Grondwet dat bepaalt : 'De minister-president en de ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen'. Tot 1983 stond er nog wat explicieter dat de Koning de ministers benoemde en hen 'naar welgevallen' kon ontslaan. Dat 'welgevallen' diende om duidelijk te maken dat ministers tegen hun ontslag geen verweer bij de rechter konden zoeken. In een ver negentiende-eeuws verleden koos de Koning ook daadwerkelijk zelf zijn ministers.

Het koninklijk benoemingsbesluit ex art. 43 houdt tegenwoordig in het geheel niet in dat daarom de formatie dient te worden geleid door de Koning. Hij benoemt formeel wel meer ambtsdragers zonder de personele keuze zelf te hebben gemaakt. Wie leiding geeft aan de kabinetsformatie laat de Grondwet dus geheel onbepaald. Daarop komen wij in het vijfde hoofdstukje terug.

Het koninklijk lidmaatschap van de regering is daarnaast weer ter discussie gekomen, omdat het misverstanden blijkt op te roepen. Voor sommige lezers van de grondwetstekst wekt het blijkbaar de suggestie dat de Koning daardoor een levendig aandeel heeft in de politieke besluitvorming. Alleen 'weten wij daar niets van', omdat dat aandeel door de ministeriële verantwoordelijkheid aan het zicht wordt onttrokken. Voorts wekt deze tekst blijkbaar de indruk dat de Koning de mogelijkheid, zoal niet de bevoegdheid heeft, om wetsvoorstellen niet te ondertekenen als die strijden met zijn overtuiging.

Beide interpretaties van art. 42.1 zijn onjuist. Het artikel beoogt niet meer en niet minder te zeggen 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. Dat laatste wordt nog eens met zoveel woorden bepaald in art. 45, derde lid, dat zegt dat 'de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid'. Niet de regering besluit daarover en dus ook niet de Koning, maar de ministerraad.

Weliswaar dient de Koning door de ministers te worden geconsulteerd, wanneer die daarvoor voldoende redenen aanwezig achten, en kan hij van zijn opvatting blijkgeven met vermaan en zelfs waarschuwing, maar het zijn de ministers die besluiten. Dat zij daarbij het

volste recht hebben, gegeven hun verantwoordelijkheid, van de adviezen van de Koning (sterk) af te wijken, is zowel aan de Koning als aan de ministers bekend.

Dat houdt dus ook in – dit betreft het tweede misverstand - dat de Koning zijn handtekening onder een door kabinet en Staten-Generaal aanvaard wetsvoorstel niet kan weigeren. De vraag of hij het met de inhoud van het wetsvoorstel eens is of niet is daarvoor irrelevant. De betekenis van koninklijk 'seign' (handtekening) en ministerieel 'contraseign' is dus volledig omgekeerd aan de situatie in de negentiende eeuw. Destijds was het de Koning die politiek handelde en stond het ministerieel contraseign voor de (grond)wettelijke correctheid van het besluit. Nu is het de minister, of het kabinet, dat politiek handelt en staat de handtekening van de Koning voor de correcte (grond)wettelijke totstandkoming van het besluit; niet meer en niet minder.

De commissie heeft dus geen zwaarwichtige redenen om wijziging van het artikel 42.1 te bepleiten. Het geeft de Koning immers geen recht om zich politiek te mengen in de besluitvorming van ministers en staatssecretarissen en daartoe enige vorm van instructie te geven, noch ontleent hij daaraan het recht om enig besluit, ook al heeft dit de vorm van een 'voordracht', van kabinet of minister niet te ondertekenen. Zijn opdracht is die van het staatshoofd dat daartoe een beperkt aantal taken uitoefent, zoals de formele benoeming van ministers en staatssecretarissen en van een aantal andere publieke ambtsdragers, alsmede de ambassadeurs die ons in het buitenland vertegenwoordigen. Daarnaast ondertekent hij de wetten en algemene maatregelen van bestuur en hij vertegenwoordigt het koninkrijk bij staats- en andere bezoeken aan het buitenland en bij soortgelijke bezoeken van buitenlandse staatshoofden en regeringsleiders aan Nederland.

Die taken alleen al vereisen dat hij concreet op de hoogte is van wat er in binnen- en buitenland politiek aan de hand is en daar met enig gezag over kan spreken. Mede daartoe dient het regelmatige gesprek van de premier met de Koning. Zulke, al dan niet wekelijkse contacten tussen premier en Koning zijn overigens internationaal gebruikelijk.

Toch acht de commissie misverstanden omtrent art. 42.1 niet helemaal toevallig en pleidooien om 'de Koning uit de regering te halen' niet onbegrijpelijk. Internationaal wordt de term 'regering' (of '*government*' en de varianten daarvan) geassocieerd met beleidsvorming en met politieke beslissingen. Het beroemde motto van de Franse negentiende-eeuwse staatsman Adolphe Thiers, '*Le roi règne mais il ne gouverne pas*' duidt daar al op. 'De koning heerst maar hij regeert niet', betekent het letterlijk. Als wij onze grondwetstekst terwille willen blijven, moeten wij die tekst echter als volgt vertalen: 'De Koning regeert, maar hij voert geen beleid'. Het is en blijft een ambt met politieke betekenis, niet in de beleidsvormende zin van het woord, maar door zijn constitutionele wachtersrol en in bredere zin door zijn verbindende opdracht.



De commissie adviseert, om de hiervoor al genoemde reden, niet tot een pleidooi voor grondwetsherziening. Wel is het van belang, zo meent de commissie, dat de fracties van de Partij van de Arbeid in de Staten-Generaal, indien de gelegenheid zich voordoet, expliciet uitspreken hoe zij de plaats van de Koning in de regering interpreteren, zodat ook op parlementair niveau duidelijk is dat de Partij van de Arbeid het koningschap ziet als het ambt van het staatshoofd (zo men wil: een 'presidentieel' ambt) en in geen enkel opzicht als dat van een regeringsleider.

Dan blijft overigens nog één inconsequentie over: de Koning die, zonder bemoeienis met de beleidsvorming, jaarlijks niettemin 'een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid' geeft, zoals de Troonrede in de Grondwet (art. 65) wordt genoemd. Op zichzelf zou het, zo meent de commissie, voor de hand liggen zulke uiteenzetting niet te doen geven door de Koning, maar namens het kabinet door de minister-president, in tegenwoordigheid van de Koning. Oud-voorzitter van de Tweede Kamer en partijgenoot, Anne Vondeling, heeft dit ooit voorgesteld, zonder enig succes overigens.

Hoe dan ook wordt daarmee gemorreld aan het vaste ritueel en de intussen tweehonderd jaar oude traditie van Prinsjesdag, die de Koning namens zijn ministers in de hoofdrol plaatst. Er is in Nederland voorts niemand te vinden, die niet weet dat de tekst van de Troonrede door de koningin slechts wordt voorgedragen, maar door de ministers is geschreven. Aan het bureaucratenproza van de meeste Troonredes is ook wel te horen dat het blijkbaar niet door de vorst zelf kan zijn bedacht. De commissie ziet geen reden om de tradities van Prinsjesdag te doorbreken; zij vraagt zich hooguit af of er geen middelen zijn te vinden om de Troonrede tot een wat dragelijker stuk proza te transformeren.

Ongemakkelijker voelt de commissie zich bij het voorzitterschap door de Koning van de Raad van State, krachtens art. 74 van de Grondwet. Zij beseft dat de Koning slechts in naam voorzitter is van de Raad en het feitelijk voorzitterschap wordt uitgeoefend door de vicepresident. Zij blijft het echter een anomalie vinden, hoezeer ook historisch verklaarbaar, dat de Koning een orgaan voorziet dat wordt geacht de regering en dus mede de Koning te adviseren en dat voorts in het bestuursrecht optreedt als hoogste rechter. Het ongemak wordt er niet minder op, als de commissie vaststelt dat krachtens datzelfde art. 74 de troonopvolger, zodra hij achttien jaar oud is, van rechtswege lid wordt van de Raad, zij het zonder stemrecht. Ook andere leden van het Koninklijk Huis kunnen volgens dit Grondwetsartikel als lid tot de Raad worden toegelaten.

Intussen ontwikkelt zich de Raad meer en meer van een adviseur van de regering tot een adviseur van de wetgever, dus ook van de Staten-Generaal. Het Grondwetsartikel 74 laat dit ook toe. Dat maakt het des te vreemder dat de Koning blijft opereren als de (ceremoniële) voorzitter.

Daarom adviseert de commissie om, als zich daartoe de gelegenheid voordoet, een wijziging van de Grondwet te bevorderen die het voorzitterschap van de Raad van State tot een zaak maakt van benoeming door de regering, zoals nu gebeurt bij de vicepresident, al dan niet op voordracht van de Tweede Kamer.

#### **[5] Koning en kabinetsformatie.**

Sinds 1971 heeft de Tweede Kamer met enige regelmaat gesproken over de gang van zaken tijdens kabinetsformaties in ons land en de rol daarbij van de verschillende spelers. Dit heeft in de afgelopen veertig jaar niet geleid tot wezenlijke veranderingen. De commissie adviseert de Partij van de Arbeid een nieuwe poging te wagen. De rol van de Koning dient te worden beperkt tot het benoemingsbesluit ex art. 43 van de Grondwet. De rol van de Tweede Kamer wordt de beslissende. In een parlementaire democratie behoort het kabinet zichtbaar het 'product' te zijn van het parlement, meer precies: van de Tweede Kamer.

De Tweede Kamer debatteert dus over de gewenste coalitie en kiest vervolgens een formateur. De Kamer houdt daarna de controle over het verloop van de formatie en de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd.

Tevens is de commissie van mening dat de procedure bij het begin van de formatie moet worden aangepast. Hierbij gaat zij er van uit dat kan worden volstaan met het wijzigen van het Reglement Orde van de Tweede Kamer (art 139a en 139b).

Doel is om het formatieproces transparanter en toegankelijker te maken en vlotter te laten verlopen. De kiezer krijgt hierdoor meer zicht op wat er met zijn stem gebeurt.

Vertaald in een stappenplan leidt dat, zo adviseert de commissie, tot het volgende resultaat:

1. Verkiezingen worden in ons land, als bekend, altijd gehouden op woensdag. De donderdag en vrijdag daaraanvolgend hebben de fracties intern beraad over de vertaling van de voorlopige verkiezingsuitslag. In het weekend raadplegen de fracties daartoe hun achterban. In de eerste dagen van de week daarna beslissen de fracties over de wenselijke coalitie. Uiteraard kan deze *korte* periode ook gebruikt worden voor informeel overleg met andere fracties.

2. Na de beëdiging van de nieuwe Kamerleden, acht dagen na de Kamerverkiezingen, volgt een plenair debat waarbij de fractievoorzitters hun vertaling geven van de verkiezingsuitslag en hun visie op de door hen gewenste coalitie. Tijdens dat debat moet duidelijk worden wat volgens de meerderheid de gewenste coalitie is. Vervolgens kiest de Kamer met behulp van een motie de formateur, met de daarbij behorende opdracht. Als de Kamer niet aanstands in meerderheid overeenstemming kan bereiken over de gewenste formateur benoemt zij 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. Tijdens het debat over de regeringsverklaring legt hij verantwoording af over de kabinetsformatie.

Indien de voorzitter van de grootste fractie formateur is geworden, omdat geen andere kandidaat heeft kunnen rekenen op een meerderheid, brengt deze fractievoorzitter-formateur verslag uit aan de Tweede Kamer van zijn bevindingen, waarna de Kamer besluit wat de gewenste coalitie moet worden en wie van dat kabinet de formateur dient te zijn.

4. De formateur overlegt met de Kamer zo vaak als de Kamer dat wenst. Reeds als formateur is hij haar verantwoording verschuldigd.

Door bovengeschetste gang van zaken ontstaat er een ander type kabinetsformatie. Partijen moeten eerder en publiekelijk kleur bekennen en het partijkader kan in een eerdere fase zijn voorkeur voor coalitievorming kenbaar maken. Door aanstonds een formateur te benoemen, komt er meer druk op de ketel en dat kan de duur van de formatie aanzienlijk bekorten. Een formateur gaat recht op zijn doel af op basis van het mandaat dat hij van de Kamermeerderheid heeft gekregen.

Mocht de formateur tijdens zijn werkzaamheden niettemin tot de conclusie komen dat hij de opdracht van de Kamer niet kan uitvoeren, dan moet hij terug naar de Kamer, die een nieuwe formateur dient aan te wijzen.

Een andere situatie ontstaat, zodra wegens een conflict met de Tweede Kamer dan wel door een intern conflict, de minister-president zich gedwongen ziet het ontslag van zijn kabinet aan te bieden. Mogelijk is ook dat hij ermee volstaat zijn portefeuille en die van een aantal collegae ter beschikking te stellen, nadat de ministers van één of meer partijen hun ontslag hebben ingediend. Dan is er nog de diffuse situatie dat weliswaar slechts één of twee ministers ontslag aanvragen, maar niettemin moet worden gesproken van een kabinetscrisis. In 1951 trad één minister (Stikker) af, maar viel daardoor de VVD uit het kabinet; in 1972 vertrokken twee ministers (Drees jr. en De Brauw) en ontviel daarmee DS'70 aan het kabinet. In het tweede geval trachtte de premier het voor te stellen als een ministerscrisis, terwijl van een kabinetscrisis sprake was. Het was toen koningin Juliana die de dienstdoende premier constitutioneel bij de les heeft gehouden. Bij crises is dus niet bij voorbaat aan iedereen duidelijk van welke aard die zijn.

Het hier gedane voorstel zou dus als volgt dienen te worden aangevuld.

Zodra er sprake is van ontslagaanvraag van een of meer ministers, wordt daarvan mededeling gedaan aan de Tweede Kamer en wordt de premier standaard naar de Kamer geroepen om daar een verklaring te leveren over de redenen voor de ontslagaanvraag. Vervolgens beslist de Tweede Kamer of er sprake is van een ministerscrisis dan wel van een

kabinetscrisis. In het eerste geval verzoekt zij de minister-president zorg te dragen voor zo spoedig mogelijke vervanging. In het tweede geval kan zij diverse besluiten nemen.

Zij kan besluiten dat de crisis niet op te lossen valt en de premier verzoeken Kamerontbinding te bevorderen. In de meeste gevallen zal de Kamer daartoe geneigd zijn te besluiten. Het past ook in de intussen gegroeide conventie, dat niet van coalitie wordt gewisseld zonder eerst verkiezingen te hebben gehouden.

Zij is staatsrechtelijk echter eveneens bevoegd de premier aan te wijzen als formateur van een alternatief kabinet, indien hij heeft aangegeven daartoe de mogelijkheden te zien. De Kamer kan ten slotte in meerderheid zelf een formateur aanwijzen, dan wel terugvallen op de constructie waarbij de voorzitter van de grootste fractie in de Kamer optreedt als formateur. Het RvOTK zou in elk geval ook voor zulke gevallen een regeling moeten geven, al was het maar omdat in de toekomst van de conventie inzake coalitiewisseling weer kan worden afgeweken. Conventies zijn immers geen ongeschreven recht.

Deze aanpak vergt van de politieke partijen dat zij zich eerder beraden over de vraag naar de gewenste coalitie na de verkiezingen en daartoe, zo nodig, in een eerder stadium politieke allianties aangaan om aldus hun kansen op regeringsdeelname na de verkiezingen te vergroten.

De Partij van de Arbeid moet, aldus de commissie, laten zien dat zij als gevestigde en tegelijk radicaal democratische partij op het punt van de kabinetsformatie in ons land wezenlijke vernieuwing nastreeft. Een formatie die 'de bal legt' waar die moet worden gelegd: bij de gekozen volksvertegenwoordiging.

#### **[6] Koninklijk Huis: lidmaatschap en bekostiging.**

De Wet lidmaatschap Koninklijk Huis is voor de laatste keer gewijzigd tijdens het optreden van het tweede kabinet-Kok (Stsbl. 2002.275). Daarbij is het aantal leden dusdanig geregeld, dat zodra de huidige Prins van Oranje koning wordt, het Huis bestaat uit de koning en zijn echtgenote, de voormalige koningin, de drie kinderen van de Koning en hun eventuele toekomstige echtgenoten, alsmede prins Constantijn en zijn echtgenote. Voorts blijven prinses Margriet en mr. P. van Vollenhoven lid, in hoofdzaak uit courtoisie.

Dit is en blijft aanzienlijk meer dan wat de Tweede Kamer, destijds op voorstel van het D66-lid L.J. Brinkhorst, in 1971 nastreefde, al is het minder dan was opgenomen in de wet van het eerste kabinet-Van Agt (1977 – 1981). Ironie van de geschiedenis: volgens de doctrine-Brinkhorst had zijn dochter nooit lid kunnen worden van het Koninklijk Huis, maar zij is het intussen wel en volgens de huidige wet blijft zij het ook.

De commissie is echter van mening dat het lidmaatschap van het Koninklijk Huis alsnog dient te worden beperkt tot diegenen die, na de inhuldiging van de huidige Prins van Oranje, van staatswege een uitkering ontvangen. Dat zullen zijn de Koning en zijn echtgenoot, de

afgetreden Koning en de vermoedelijke troonopvolger en diens eventuele (toekomstige) echtgenoot. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich tot het optreden van deze leden van het Koninklijk Huis, in zoverre als hun optreden het openbaar belang raakt. Alle andere leden van de koninklijke familie vallen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid, ontvangen geen uitkering van rijkswege en zijn dus vrij hun eigen maatschappelijke loopbaan te kiezen. Aldus vallen lidmaatschap, recht op uitkering van Rijkswege en ministeriële verantwoordelijkheid samen.

Gegeven hun verdiensten als langdurig lid van het Koninklijk Huis zou het onhoffelijk zijn aan prinses Margriet en haar echtgenoot het lidmaatschap alsnog te ontnemen. Zij blijven op persoonlijke titel lid.

De financiering van het Koninklijk Huis is nog betrekkelijk kort geleden (in 2009) aangepast bij een wijziging van de Wet financieel statuut Koninklijk Huis. De financiële consequenties daarvan zijn inzichtelijk bijeen gebracht in het 'Jaaroverzicht 2010' dat de Dienst Koninklijk Huis onlangs, voor het eerst, heeft uitgebracht. Dit laat zien dat op dit moment de koningin, prins Willem-Alexander en prinses Maxima een uitkering van rijkswege ontvangen, die ten dele kan worden gezien als een persoonlijke uitkering, waarover krachtens art. 40.2 van de Grondwet geen inkomstenbelasting is verschuldigd. Ten dele is zij daarnaast een vergoeding van de (personele en organisatorische) kosten die moeten worden gemaakt om de ondersteuning van de leden bij de uitoefening van hun functie te bekostigen.

De kosten van de paleizen (onderhoud), beveiliging en staatsbezoeken vallen daarbuiten, omdat die zijn ondergebracht bij departementale begrotingen. Voor zover de familie beschikt over grond dan wel huizen in eigendom, wordt daarover de normale OZB voor huiseigenaren betaald.

De commissie ziet geen reden voor wijziging van het beleid op dit punt. Dit te minder, nu een commissie onder voorzitterschap van oud-minister G. Zalm nog recent alle verspreide kosten van Koninklijk Huis en ondersteunende diensten in kaart heeft gebracht, gereorganiseerd en gesaneerd.

## **[7] Ten slotte: verbindend koningschap in de een en twintigste eeuw.**

Het koningschap zelf in Nederland heeft gedurende de jaren van de ambtsuitoefening van koningin Beatrix wel heel wat modernisering doorgemaakt, vooral als het gaat om de hoforganisatie, maar het ambt zelf heeft in grote lijnen zijn verbindende karakter weten te bewaren. Geen koningin heeft zo scrupuleus de constitutionele vereisten ervan nageleefd, misschien ook omdat zij er zoveel inzicht in had.

De maatschappij om koningin Beatrix heen is in de jaren sedert 1980 echter heel sterk veranderd: zij is enerzijds veel opener en openhartiger geworden in haar wijze van communiceren, anderzijds is zij minder geneigd consideratie te hebben met publieke ambtsdragers of hun gezag als vanzelfsprekend te aanvaarden. Dat heeft het koningschap onmiskenbaar kwetsbaarder gemaakt en het gedwongen ook zelf opener te zijn in zijn optreden. Kwetsbaarder helaas ook voor bedreiging van zijn veiligheid, terwijl het toegankelijk wil en moet blijven voor zijn burgers.

Het koningschap als symbool van nationale eenheid is voorts voortdurend onderworpen aan verschuivingen in de publieke opinie. Wil het zijn verbindende karakter en betekenis behouden, dan moet het tot op zekere hoogte meebuigen met de gevoelens in de bevolking om niet van een deel ervan, hoe onwillekeurig ook, te vervreemden.

Van het koningshuis wordt niet meer verdragen dat het 'Dynasty-achtige' trekken vertoont. Handelwijzen als die van prins Bernhard tot in de jaren zeventig, zowel op financieel terrein als in zijn liefdesleven, zouden vandaag niet meer worden geaccepteerd. De problemen met de bouw van een verblijf in Mozambique onder leiding van het kroonprinselijk paar laten zien, hoe gevoelig de zaken intussen liggen en hoe scherp er naar het gedrag van leden van het Koninklijk Huis wordt gekeken. Prudentie past dus ook het deskundig personeel van het Hof, bij voorbeeld bij het vermogensbeheer van de koninklijke familie. Dit moge behoren tot het privédomein van de familie; niettemin dient het te beantwoorden aan hoge maatstaven van maatschappelijke moraal. Dit alles vraagt temeer aandacht, omdat de kritiek daarop luid en duidelijk wordt uitgesproken, in en buiten de Tweede Kamer, in tegenstelling tot de situatie in de jaren zeventig.

Er is intussen geen reden om te geloven, zo meent de commissie, dat het koningschap in Nederland zijn langste tijd zou hebben gehad. Dat zou wel het geval zijn, als aan de Koning een louter ceremoniële taak werd toebedeeld, bestaande uit beleefdheidsbezoeken en 'linten knippen' her en der in het land. Het is een misverstand om te denken dat republikeinse aanvaarding van het koningschap zou vereisen dat daarvoor het koningschap wordt geminimaliseerd, daarbij schade toebrengend aan de taak die elk staatshoofd, of hij nu koning is of president, in een moderne staat dient uit te oefenen. Dat zou de bevolking niet lang aanvaarden; onderzoek suggereert dan ook dat de bevolking in zo'n 'ceremonieel' koningschap niets ziet. Terecht, want het zou erdoor worden gedenatureerd.

Republikeinse aanvaarding van het koningschap vraagt integendeel om een koningschap dat weliswaar geen politieke macht bekleedt, maar dat wel een rol vervult als wachter bij de constitutie en dat burgers en hun aspiraties met elkaar verbindt. Van de Koning vergt dat veel in termen van alertheid en aandacht voor wat er in de samenleving gebeurt; van de verantwoordelijke minister-president vereist het dat hij de Koning stimuleert tot maatschappelijke nieuwsgierigheid en tot de voortdurende zoektocht naar wat mensen verbindt voorbij alle legitieme tegenstellingen. Het vergt voorts van hem en zijn collega-

ministers dat zij het koningschap beschermen tegen ongerechtvaardigde kritiek en dat zij op beslissende momenten het ongeschonden voortbestaan van het koningschap belangrijker vinden dan hun eigen politieke leiderschap. Het charisma kunnen zij aan de Koning overlaten, als zij zichzelf maar kwijten van hun politieke plichten.

Ministeriële verantwoordelijkheid voor de onschendbare Koning betekent daarom niet alleen controle uitoefenen maar ook ruimte bieden. Onder die voorwaarde kon het koningschap nog wel eens een heel lang leven beschoren zijn.

Amsterdam, 24 augustus 2011.