

Vergaderjaar 1999–2000

27 409

Beschouwing over het koningschap

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 september 2000

Het koningschap

Inleiding

Een van de kenmerken van het Nederlandse constitutionele bestel is het vermogen om «zonder dramatische schokken» ingrijpende veranderingen in de maatschappij, tussen staat en maatschappij en in de staat zelf op te vangen (1). Dat geldt ook voor het koningschap.

Binnen dezelfde staatsrechtelijke regel van de koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid heeft het koningschap sinds 1848 steeds een andere invulling kunnen krijgen, aangepast aan staatkundige en maatschappelijke ontwikkelingen.

De vraag is dus niet óf de staatsrechtelijke regels ruimte voor aanpassing bieden, want die bieden ze, maar welke ruimte de Koning door politici en publiek wordt geboden en hoe die ruimte door de Koning wordt ingevuld. Daarbij moet rekening worden gehouden met de gevolgen van staatkundige en maatschappelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld: de maatschappelijke wens dat de Koning zichtbaar en hoorbaar is en de niet zelden gehoorde behoefte elk woord van de Koning tevoren op een goudschaaltje te wegen; de politieke en publieke wens de persoon van de Koning te kennen en de noodzaak het privé-leven te bewaken om de functie leefbaar te houden; de verwachting dat aan alle groeperingen en belangen in de samenleving recht wordt gedaan en de noodzaak prioriteiten te stellen; de behoefte de Koning te zien als symbool van continuïteit en de wens dat de Koning publieke aandacht geeft aan nieuwe ontwikkelingen.

Die vaak tegengestelde wensen en verwachtingen stellen nieuwe eisen aan de wijze waarop aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en overige leden van het koninklijk huis invulling wordt gegeven. Uitgangspunt voor de regering is daarbij dat de Koning in zijn maatschappelijk optreden van openheid en betrokkenheid blijf moet kunnen geven.

In deze beschouwing wordt achtereenvolgens ingegaan op enkele staatsrechtelijk aspecten van het koningschap, op het lidmaatschap van het koninklijk huis in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid en op de invulling van het koningschap in deze tijd. Hiermee geef ik tevens gevolg aan de in mijn brief van 12 mei 2000 gedane aankondiging, naar aanleiding van het ordedebat van 9 mei 2000, dat ik bij gelegenheid van de indiening van de begroting een beschouwing over het koningschap zou overleggen.

Het koningschap in het staatsrecht

De Grondwet bezigt het begrip «Koning» als staatsrechtelijke aanduiding van het ambt, ongeacht of dit wordt bekleed door een man of een vrouw. Dit begrip wordt in deze beschouwing gebruikt. Het constitutionele koningschap wordt sedert 1814 (1815), zoals artikel 24 van de Grondwet het uitdrukt, «vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje-Nassau». Sedert 1814 is de grondwettelijke regeling van het koningschap verschillende malen gewijzigd bij herzieningen van de Grondwet, onder meer met betrekking tot de erfopvolging. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 zijn de bepalingen inzake het koningschap versoberd, verduidelijkt en gemoderniseerd, doch in essentie gehandhaafd. In het kader van deze grondwetsherziening is door regering en Staten-Generaal nadrukkelijk stilgestaan bij de plaats van het koningschap binnen onze constitutie in zijn verschillende aspecten.

In het eerder genoemde ordedebat van de Tweede Kamer is een aantal opmerkingen gemaakt over de positie van de Koning. Daarbij ging het om drie onderwerpen: de deelname van de Koning aan de regering, het bekleden van het voorzitterschap van de Raad van State en de rol van de Koning bij kabinetsformaties.

Deze onderwerpen betreffen alle drie de betrokkenheid van de Koning bij staatsrechtelijke aangelegenheden. Sedert de grondwetsherziening van 1848 geldt daarvoor het constitutionele beginsel «De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk» (artikel 42, tweede lid, van de Grondwet). Dit houdt in dat voor het handelen van de Koning de ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Daarmee waarborgt de Grondwet een sluitend stelsel van verantwoording en parlementaire controle. In hun advies van 1964 (2) gingen de toenmalige ministers van staat Drees en Oud in op de regel dat de ministers het doen en laten van de Koning voor hun verantwoordelijkheid hebben te nemen en bevestigden dat daarmee een sluitend stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle wordt gewaarborgd. De essentie van dat advies staat nog onverkort overeind.

a. Deelname aan de regering

Tot de algehele grondwetsherziening van 1983 bevatte de Grondwet een reeks artikelen die op uiteenlopende en weinig eenvormige wijze taken en bevoegdheden regelden van de Koning (in de betekenis van: de constitutionele Koning handelend onder ministeriële verantwoordelijkheid), de Kroon en de regering en daarmee wellicht grond boden aan de veronderstelling als zou er sprake zijn van een niet geheel door de ministeriële verantwoordelijkheid gedekte positie van de Koning. Belangrijk doel van de herziening van 1983 was om beter aan te geven wanneer de Koning functioneert als deel van de regering en wanneer er sprake is van de persoon van de Koning, bijvoorbeeld ten aanzien van het huwelijk of de erfopvolging. In 1983 werd ook voor het eerst duidelijk aangegeven dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers (art. 42 eerste lid van de Grondwet). Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de eenheid

van Koning en ministers, waarmee de staatsrechtelijke zuiverheid waarbinnen de Koning functioneert, wordt gewaarborgd.

Artikel 42, tweede lid, van de Grondwet drukt in de formulering «De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk» kernachtig uit dat de Koning niet beschikt over zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden. In zijn staatsrechtelijke functie is hij de onschendbare component van de regering, voor wie de ministers verantwoordelijk zijn. De Koning zal zich bij de uitoefening van zijn functie bewust zijn van het gegeven dat de ministers verantwoordelijk zijn en daarnaar handelen. Binnen deze beperking zal de Koning zich laten leiden door de aan de Britse staatsrechtgeleerde Bagehot ontleende rechten «to be consulted, to encourage, to warn» (het recht om geraadpleegd te worden, aan te moedigen en te waarschuwen). Het recht van de Koning geraadpleegd te worden, omvat tevens het recht te worden ingelicht (3). Het regelmatig overleg tussen de Koning en de minister-president, resp. de andere ministers, is hierop gericht.

De Koning maakt deel uit van de regering, maar is geen lid van de ministerraad. In de ministerraad wordt beraadslaagd en besloten over het algemeen regeringsbeleid. Daar ligt ook de politieke verantwoordelijkheid. Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister verantwoording aflegt tegenover de Staten-Generaal over zijn beleid. Het verstrekken van informatie over de totstandkoming van een beleidsopvatting van de minister voor zover het gaat om de mogelijke bijdrage daaraan van de Koning, verdraagt zich niet met de ministeriële verantwoordelijkheid en de grondwettelijke onschendbaarheid van de Koning. Schending daarvan doet afbreuk aan de eenheid van de regering die wezenlijk is voor het functioneren van het constitutionele koningschap. De bescherming van deze belangen ligt ten grondslag aan de uitzonderingsgrond «eenheid van de Kroon» in de Wet openbaarheid van bestuur.

In dit kader moet ook de soms gebruikte term regeringsleider worden geplaatst. Deze term die vooral in internationaal en Europees verband wordt gebruikt is een aanduiding voor de politiek verantwoordelijke die het eerst aanspreekbaar is op het algemeen regeringsbeleid. In Nederland is dat de minister-president.

De Koning maakt deel uit van de regering. Daarmee wordt inhoud en betekenis gegeven aan de functie die het koningschap in ons maatschappelijk bestel vervult. Deze deelname aan de regering brengt met zich mee dat de Koning goed geïnformeerd is. Binnen het geschetste constitutionele kader van onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid kan de Koning bovendien, juist vanuit diens ongebonden en onpartijdige positie, met vragen en opmerkingen een waardevolle rol vervullen binnen de regering. Deze plaats en positie van de Koning binnen de regering heeft een duidelijke positieve waarde en betekenis voor bestuur en samenleving, die behouden dient te blijven.

b. Voorzitterschap van de Raad van State

Artikel 74, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de Koning voorzitter is van de Raad van State. Dit voorzitterschap heeft een geschiedenis die teruggaat tot de instelling van de Raad van State in 1531. Het is ceremonieel van aard en is voor de dagelijkse werkzaamheden, alsmede voor de besluitvorming van de Raad van State inzake de advisering over voorstellen van wet of ontwerp-algemene maatregelen van bestuur niet van inhoudelijke betekenis. Wel zit de Koning een aantal zittingen van de Raad van State van ceremoniële aard voor.

Het voorzitterschap wordt feitelijk vervuld door de vice-president van de Raad van State. Aanleiding om in deze door traditie bepaalde situatie wijziging te brengen is er niet.

Inhoudelijke betekenis heeft artikel 74, eerste lid, van de Grondwet waarin wordt bepaald dat de vermoedelijke opvolger van de Koning van rechtswege zitting heeft in de Raad. Deze bepaling biedt de vermoedelijke opvolger de mogelijkheid om aanwezig te zijn bij beraadslagingen in de Raad en zich zo voor te bereiden op het koningschap en zich ook langs deze weg te oriënteren omtrent vraagstukken die van belang zijn voor onze samenleving. In voorkomende gevallen is er ook voor andere leden van het koninklijk huis de mogelijkheid om bij de beraadslagingen van de Raad aanwezig te zijn en zo eveneens hun inzicht ten behoeve van hun betrokkenheid bij de uitoefening van de koninklijke functie te verdiepen. Hier valt vooral te denken aan de echtgenoot van de Koning en de echtgenoot van de vermoedelijke troonopvolger. In het verleden is van deze mogelijkheid meerdere malen gebruik gemaakt. De leden van het koninklijk huis die zitting hebben in de Raad onthouden zich van stemming (artikel 2, derde lid, van de Wet op de Raad van State).

c. Rol van de Koning bij kabinetsformaties

De Grondwet noch de wetgeving bevat een regeling voor de gang van zaken bij de vorming van een kabinet. Wel vindt de benoeming van ministers en staatssecretarissen plaats bij koninklijk besluit en worden nieuw aantredende bewindspersonen door de Koning beëdigd. Traditioneel speelt de Koning een rol bij de kabinetsformatie. Deze rol hangt samen met het feit dat in deze periode een nieuw kabinet zal aantreden en de Koning in die periode derhalve de continuïteit van de regering belichaamt. De nieuw gekozen Tweede Kamer staat echter in het proces van kabinetsformatie centraal. Tijdige en duidelijke uitspraken van de Kamer of adviezen die in één bepaalde richting wijzen, bepalen de rol van de Koning die immers optreedt binnen het kader van de uitgebrachte adviezen. Grondwettelijk is er geen beletsel voor de Tweede Kamer om het initiatief te nemen in de kabinetsformatie door een concreet voorstel of aanbeveling te doen. Het is ook mogelijk om een algemene procedure op te stellen voor het handelen van de Tweede Kamer in de periode na de verkiezingen, zoals destijds met de motie Kolfschoten werd beoogd (4). Het gaat hierbij in eerste instantie om een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer zelf.

Bij de kabinetsformatie spelen de voorzitters van de fracties in de nieuw-gekozen Tweede Kamer de hoofdrol. De Koning handelt tijdens een kabinetsformatie binnen de grenzen van de adviezen die worden uitgebracht. In de eerste fase van het formatieproces zijn dat de adviezen van de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer en de vaste adviseurs, te weten de voorzitters van de beide Kamers en de vice-president van de Raad van State. De adviezen van de fractievoorzitters worden direct openbaar gemaakt. In een latere fase van het formatieproces kunnen opnieuw adviezen worden gevraagd indien de situatie daartoe aanleiding geeft. De tijd dat de Koning in persoon actief een formerende rol speelde ligt ver achter ons. Al sinds de 19e eeuw wordt die functie vervuld door een (in)formateur. Op grond van de adviezen zoekt de Koning een informateur of een formateur aan. De optredende (in)formateur is zelfstandig verantwoordelijk voor de taak die hij op zich neemt. De Koning pleegt zich regelmatig van de voortgang van het formatieproces op de hoogte te stellen. De programmatische besprekingen worden gevoerd door de betrokken fractievoorzitters onder begeleiding van de (in)formateur die in ieder geval het proces en de voortgang bewaakt. De nieuw aantredende minister-president legt bij de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet verantwoording af voor het verloop van de formatie. De Tweede Kamer kan de (in)formateur(s) uitnodigen inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinets(in)formatie. In 1994 en 1998 heeft na afloop van een bepaalde fase in het formatieproces de

Tweede Kamer gedebatteerd over het verloop van de kabinetsformatie tot dan toe. Daarbij werden de informateurs uitgenodigd, maar belangrijker was dat de hoofdrolspelers zelf, n.l. de op dat moment bij het formatieproces betrokken fractievoorzitters, in een publiek debat konden worden aangesproken. In artikel 139a van het reglement van orde van de Tweede Kamer is hierover inmiddels een bepaling opgenomen.

De periode van kabinetsformatie is er een van bijzondere politieke en publieke aandacht. De rol van de Koning hierbij beperkt zich tot het proces en de voortgang van de kabinetsformatie met het oog op de totstandkoming van een nieuw kabinet dat bij zijn eerste optreden op voldoende steun van een meerderheid van de Tweede Kamer kan rekenen. De Tweede Kamer als geheel en de fracties afzonderlijk, vooral de fracties die in het bijzonder bij de formatie van een nieuw kabinet betrokken zijn, dragen een eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud en de voortgang in dit proces.

Het lidmaatschap van het koninklijk huis

De Koning is onschendbaar, de overige leden van het koninklijk huis zijn dat niet. Daarmee is in essentie het verschil in positie aangegeven ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de Koning is die volledig, voor de overige leden geldt deze voor zover hun optreden het openbaar belang raakt. Zij kunnen immers ook betrokken worden bij de uitoefening van de koninklijke functie. In het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid gaat het dan om het waarborgen van een goede uitoefening van de koninklijke functie en het verlenen van steun met het oog daarop aan het betrokken lid van het koninklijk huis. Het is duidelijk dat bij het optreden en handelen van de vermoedelijke opvolger het openbaar belang eerder zal worden geraakt en derhalve de ministeriële verantwoordelijkheid eerder aan de orde zal zijn. Datzelfde geldt – zij het niet in dezelfde mate – voor de echtgenoot van de Koning en de echtgenoot van de troonopvolger. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt daarom in principe voor al hun handelen. Dat wil zeggen dat het de zorg van de minister is om zo veel mogelijk te waarborgen dat hun handelen in overeenstemming is met het openbaar belang. Voor het handelen dat het openbaar belang niet raakt is de minister-president ook aanspreekbaar, maar hij, of de rijksvoorlichtingsdienst onder zijn verantwoordelijkheid, volstaat dan met een verklaring en uitleg waarom het openbaar belang niet in het geding is. Voor de overige leden van het koninklijk huis geldt in de regel slechts ministeriële verantwoordelijkheid voorzover door hun optreden het openbaar belang wordt geraakt. Hierbij moet vooral worden gedacht aan momenten waarop een van die overige leden betrokken wordt bij de uitoefening van de koninklijke functie. Goede afstemming met en tussen de leden van het koninklijk huis is hier uiteraard van belang. Daartoe vindt periodiek overleg plaats.

Er bestaat derhalve ministeriële verantwoordelijkheid voor de overige leden van het koninklijk huis, maar niet voor allen in dezelfde mate. Deze ministeriële verantwoordelijkheid geldt steeds waar het openbaar belang wordt geraakt. Daarbij is te onderscheiden tussen degenen die nauw betrokken zijn bij de uitoefening van de koninklijke functie en degenen die daar minder nauw bij zijn betrokken. Dit kan per persoon en ook in de tijd veranderen.

Per geval moet derhalve worden bekeken of een bepaald handelen of nalaten van een lid van het koninklijk huis het openbaar belang raakt of kan raken. Op basis van hieromtrent gemaakte afspraken kan in de praktijk goed invulling worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

De invulling van het koningschap

Het staatsrechtelijk kader van het koningschap is vastgelegd in een duidelijk stelsel waarin sprake is van verantwoording en controle. Het koningschap zelf wordt echter in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het ambt. De eisen die in de huidige tijd aan die invulling worden gesteld brengen met zich mee dat de drager van de kroon een zichtbare rol vervult in onze samenleving. Het koningschap geeft, binnen de veranderende maatschappelijke verhoudingen, op bijzondere wijze uitdrukking aan de eenheid van het land en symboliseert de samenhang van en in de samenleving. Daarmee neemt de Koning een eigen en unieke plaats in bij gebeurtenissen van nationale en koninkrijksbetekenis. Deze belangrijke functie van het koningschap wint nog aan gewicht door de voortschrijdende Europese integratie die gebaat is bij een nationaal gedragen besef van het belang van Europese samenwerking en de handhaving van onze identiteit daarbinnen. De invulling verandert met de tijd en reflecteert de veranderingen in de samenleving. Zo blijft de zo waardevolle brede maatschappelijke herkenning en identificatie behouden en wordt deze bestendigd.

In de samenleving en bij de betrokkenen bestaat een duidelijke behoefte aan persoonlijke aandacht bij bezoeken. De waarde van dergelijke ontmoetingen wordt mede bepaald door de daarbij aanwezige ruimte voor het delen in gedachtewisseling en gedachtevorming. Het bieden van deze ruimte komt de invulling van het koningschap wezenlijk ten goede. Begrip voor deze terechte wens maakt een eigentijdse en zichtbare invulling van het koningschap mogelijk zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de geldende ministeriële verantwoordelijkheid. Zo laat de aanwezigheid en betrokkenheid van de Koningin bij grootschalige rampen zoals in de Bijlmer in 1993 en recent in Enschede zien welke bijzondere rol zij op dergelijke momenten voor de bevolking vervult. Hetzelfde geldt op een vergelijkbare wijze voor de ruimte die de troonopvolger toekomt om invulling te geven aan zijn toekomstige rol in onze samenleving. Naast het grote gewicht dat wordt gehecht aan bezoeken en de voorbereiding ervan in overleg met de betrokken bewindspersonen, kan ook het belang van de internationale betrekkingen worden genoemd. Als staatshoofd heeft de Koning hier een bijzondere rol. Officiële bezoeken vanuit of aan andere landen zijn van hoge waarde in het bestendigen en verbeteren van de buitenlandse betrekkingen. Dit geldt ook voor de troonopvolger en de echtgenoot van de Koning.

Voorlichting en communicatie

Voorlichting en communicatie vormen essentiële elementen bij de invulling van het koningschap. Het algemene kader inzake de voorlichting betreffende het koninklijk huis is gegeven in het koninklijk besluit houdende regeling van de berichtgeving betreffende het koninklijk huis van 13 december 1965 en de instructie voor de Rijksvoorlichtingsdienst inzake berichtgeving betreffende het koninklijk huis van 21 december 1965 (5). Belangrijker is de wijze van omgaan met die voorlichting. Daarbij gaat het vooral om goede, feitelijke en tijdige voorlichting. De grotere en veranderende aandacht van de media voor gebeurtenissen die het koninklijk huis betreffen heeft gevolgen voor de betrokkenen en heeft er toe geleid dat in de loop der jaren het voorlichtingsbeleid actiever is geworden. Goede, feitelijke en tijdige voorlichting betekent, zeker waar deze de persoonlijke levenssfeer van leden van het koninklijk huis kan raken, niet vanzelfsprekend dat aan elke wens om informatie direct tegemoet kan worden gekomen. Ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leden van het koninklijk huis is immers een verantwoordelijkheid van de minister-president die daarover in de Staten-

Generaal verantwoording aflegt en ook publieke uitleg geeft. Bij dat laatste heeft ook de onder hem ressorterende rijksvoorlichtingsdienst een directe rol. Het is duidelijk dat deze situatie soms een spanningsveld kan opleveren. In een tijd waarin de snelheid van communicatie drastisch is toegenomen en berichtgeving elke afstand kan overbruggen, is de vraag naar nieuws ook veranderd. Daarom is het voorlichtingsbeleid erop gericht om vroegtijdig en alert te kunnen reageren op nieuwe situaties. In de loop der jaren is steeds gezocht naar een goed evenwicht tussen openbare aangelegenheden en de persoonlijke levenssfeer. Het vinden van een goede balans is niet altijd eenvoudig. Enerzijds moet niet onnodig terughoudend worden opgetreden. Tegelijkertijd moet gewaakt worden tegen een ongewenste aantasting van de persoonlijke levenssfeer van leden van het koninklijk huis.

Slot

Het constitutionele koningschap en de wijze waarop Koningin Beatrix invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden mogen zich verheugen in brede instemming van de bevolking. Met een goede uitoefening van het koningschap is onlosmakelijk verbonden dat steeds zorgvuldig een analyse plaatsvindt van nieuwe ontwikkelingen, waarmee dan tijdig rekening kan worden gehouden. Uitgangspunt is het eigentijds en duurzaam functioneren van het constitutionele koningschap in onze democratische samenleving: een samenleving die zich kenmerkt door openheid, haar sociaal en cultureel veelvormige karakter en internationale betrokkenheid. Het grondwettelijk kader van het koningschap is daarbij van directe betekenis, maar geeft naar zijn aard ook ruimte voor de praktische invulling en ontwikkeling ervan. Heden en verleden hebben laten zien dat het koningschap zich tijdig kan vernieuwen en aanpassen aan de veranderende samenleving. Het is een opdracht om hieraan ook in de toekomst aandacht en invulling te blijven geven.

1. Kossmann, E.H. De betekenis van het koningschap voor Nederland. 1890–1992.
Toespraak ter gelegenheid van het 12½-jarig Regeringsjubileum van Hare Majesteit de Koningin.
2. Kamerstukken II 1964/65, 7800, nr. 8.
3. Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 8, 2–3.
4. Handelingen II 1970/71, 3058. Zie ook de rapporten van de staatscommissie Biesheuvel (1984) en van de commissie De Koning (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr.37).
5. Stb 1965, 554, resp. Stcrt. 21-12-1965.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok