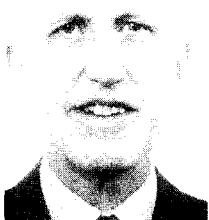


# De wijze republikeinse traditie van het Nederlandse Koningschap

MR. R.J. HOEKSTRA



MR. R. J. HOEKSTRA

In de afgelopen jaren is er een discussie ontstaan over nut en noodzaak van modernisering van het Nederlandse koningschap. Daarbij kwamen vragen aan de orde als: heeft de Koning(in) achter de schermen niet teveel oncontroleerbare politieke invloed? En hoever moet de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koninklijk Huis eigenlijk gaan? Een kleine minderheid vindt zelfs dat de monarchie niet meer van deze tijd is. Mr. R.J. Hoekstra, lid van de Raad van State, roept in zijn bijdrage aan deze discussie de typisch Nederlandse republikeinse traditie van het Koningschap in herinnering. De constitutionele inkadering van het koningschap van vandaag gaat uiteindelijk terug op het Plakkaat van Verlatinge van 1581. Voortbordurend op de Apologie van Willem van Oranje werd daarin grondig afgerekend met de absolutistische opvatting van het koningschap. Deze later in de Nederlandse Grondwet verankerde republikeinse traditie van het koningschap biedt – ook na de Grondwetsherziening van 1983 – nog steeds voldoende aankopingspunten; onder andere voor een sterke betrokkenheid van Koning en ministers op elkaar en voor een niet “angsthazeringe” invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom is een inperking van de huidige constitutionele basis onnodig en onwenselijk.

Nederland is een tegendraads land. Een buitenbeentje, al in de 16e, 17e en 18e eeuw, toen veel landen in Europa en daarbuiten een Koning of Keizer kenden. Nederland zwoer in 1581 in het Plakkaat van Verlatinge z'n wettige vorst af. Een complete revolutie in die tijd. Het plakkaat werd het geboortedocument van de Nederlandse Staat, van de Republiek. Toen heel Europa bezig was in de 19e eeuw de republiek als modern te omarmen, werd Nederland een Koninkrijk, bewust en overtuigd, maar dan een Koninkrijk met een Koningschap onder de waarborging van een wijze constitutie. Een constitutie, waarvan de inhoudelijke contouren zich al aftekenden in het Plakkaat van Verlatinge van 1581.

Het is eigenlijk de preambule van onze Grondwet, die wij nooit een formele plaats hebben gegeven in onze Grondwet, sober als we zijn. Terecht denk ik, maar tegelijkertijd jammer omdat het Plakkaat in onze geschiedenis en vooral in de moderne vertaling van de geschiedenis vrijwel geen plaats meer

heeft. Eenzelfde lot is de Grondwet trouwens beschoren geraakt. In Nederland verblijvende vluchtelingen, zoals Allyiz uit Iran, brengen ons na de elfde september de wijsheid en het bijzondere van onze Grondwet weer onder de aandacht; zij vragen ons de waarde ervan voluit te onderkennen en de inhoud als de kern van onze identiteit te erkennen. Het gaat ook in hun ogen om een eeuwenoud erfgoed, waarvan de waarde onschatbaar is. Ik voeg eraan toe, dat onze oer-Grondwet, het Plakkaat van Verlatinge, niet voor niets grondslag is geweest van de 'Declaration of Independence' van de Verenigde Staten in 1776. Het Plakkaat borduurt voort op de Apologie van Willem van Oranje in 1579: zijn verdediging tegen de banvloek door Philips II. Een vorst moet zijn land rechtvaardig regeren. "Het is algemeen bekend dat een vorst door God tot hoofd van zijn onderdanen is aangesteld om deze te beschermen en te bewaren voor alle onrechtvaardigheid, schade en geweld, zoals een herder zijn schapen moet beschermen; de onderdanen zijn door God niet geschapen ten behoeve van de vorst... Integendeel, de vorst is er ter wille van de onderdanen, zonder welke hij geen vorst is, om hen rechtvaardig en verstandig te regeren en te verdedigen, en hen lief te hebben zoals een vader zijn kinderen en een herder zijn schapen; hij zet zijn lichaam en leven op het spel om hen te beschermen."

Dan, na deze plechtige woorden, komt de revolutionaire taal: "Wanneer hij dat niet doet, maar in plaats van zijn onderdanen te beschermen, probeert hen te onderdrukken, overmatig te belasten, te beroven van hun oude vrijheid, privileges en oude gewoonterechten, en hen als slaven te bevelen en te gebruiken, moet hij dus niet als een vorst, maar als een tiran worden beschouwd. Dan staat het zeker zijn onderdanen vrij hem niet meer als vorst te erkennen, maar hem te verlaten en in zijn plaats een ander tot soeverein te kiezen om hen te beschermen."

Dan volgt een opsomming van de tirannieke handelingen van de Koning, gevolgd door de conclusie, "dat al deze zaken ons meer dan genoeg wettige redenen hebben gegeven de Koning van Spanje te verlaten."

Ondanks alle eer die de Koning altijd heeft verkregen, heeft hij zich niet laten vermurwen af te zien van zijn tirannie. Derhalve heeft hij te gaan. Het absolute Koningschap behoort niet te bestaan. In de laatste decennia van de 16e eeuw was dit verlossende taal, een verlossende boodschap. Is het toevallig dat Stadhouder Willem III een eeuw later leider werd van de 'Glorious Revolution' in Engeland en zo de macht gaf aan wie het hoorde, namelijk het parlement als vertegenwoordiger van het volk. Zoals ook de Staten-Generaal het volk in 1581 vertegenwoordigde in de afzwering van de Koning. De aanstichter daarvan, Willem van Oranje, zou je kunnen verdenken van dynastieke ambitie, zelf Koning te willen worden. Hij werd het niet, had toen ook niet

de ambitie. Het buitenissige van deze situatie was, dat deze exponent van een Europese dynastie de grondslag legde voor een republiek. Zijn opvolgers versterkten als stadhouders, dat wil zeggen als dienaren van de Staten-Generaal, de republiek. Opvallend daarbij is dat de Oranjes, ook reeds in de republikeinse periode, gesteund werden door de zogenaamde lagere en middenklassen in de samenleving. Klassen die niet behoorden tot de kleine regentelite, met wie de Oranjes steeds strijd leverden. De steun van het volk is altijd onontbeerlijk geweest voor de Oranjes. Daarop richtten zij zich. Dat bleek ook weer het geval te zijn in 1813 en volgende jaren, toen de waarborging van hun Koningschap het best kon plaatsvinden in een Grondwet. Het document van 1581 dat het volk beschermde tegen het absolutisme, maar geen formele status had, werd Grondwet, ter bescherming van de rechten van het volk, maar ook om eigen absolutistische neigingen tegen te gaan. Zonder constitutie wilde de opvolger van Willem van Oranje geen Koning zijn! Hij wist welke risico's zijn verbonden aan het Koningschap.

In de Nederlandse geschiedenis en de traditie van het stadhouderschap en het Koningschap, is het karakter van onze staat steeds meer republikeins dan monarchaal gebleven. Het is weliswaar een erfelijk Koningschap, maar niettemin een Koningschap dat zich weet gebonden aan de grondwettelijke oogmerken en grenzen. De eed die de Koning aflegt bij zijn of haar inhuldiging, brengt een en ander tot uitdrukking. Hij zweert de onafhankelijkheid en het grondgebied te verdedigen en te bewaren, de algemene en bijzondere 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. De Staten-Generaal verklaren van hun kant tijdens de inhuldiging de Koning te ontvangen en te huldigen in naam van het Nederlandse volk en krachtens de Grondwet, de onschendbaarheid van de Koning en zijn rechten te zullen handhaven. De tweezijdigheid van de inhuldiging: de Koning is pas echt Koning, indien de Staten-Generaal hem in hun midden ontvangen en huldigen, past goed in de republikeinse traditie van het Koningschap. Jammer overigens, dat de formulieren van de inhuldiging alle uit de Grondwet zijn verdwenen bij de grondwetsherziening van 1983. De drang tot versoering heeft het toen gewonnen van de wens de essentie van de traditie in de Grondwet te blijven verankeren.

### **Onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid**

De onschendbaarheid van de Koning is sinds 1848 in de Grondwet opgenomen. Zij is opgenomen samen met de ministeriële verantwoordelijkheid. In het betreffende artikel 42, tweede lid, zijn de begrippen onlosmakelijk ver-

bonden. De Koning ontvangt en geeft informatie van en aan de Ministers. Deze zijn van hun kant verantwoordelijk voor al het handelen en niet-handelen van de Koning. Op zichzelf kan in het begrip onschendbaarheid veel meer worden gelezen. In een traditionele monarchie wordt daarmee vaak bedoeld de goddelijke roeping van het Koningsambt: hetgeen de Koning doet, is welgedaan en dus niet voor kritiek vatbaar. Hoewel in de Nederlandse traditie de trits God, Nederland en Oranje wel is en wordt gebruikt, is daarmee niet beoogd Nederland en Oranje buiten kritiek te plaatsen. De trits is riskant, omdat het misverstand van het tegendeel snel rijst en is gerezen. Neen, de Nederlandse Koning, juist als het een Oranje is, staat niet buiten kritiek, maar de kritiek richt zich tot de Minister om zodoende het Koningschap te vrijwaren voor controversiële discussie. De grondwetgever heeft op deze wijze het Koningschap tot een permanente factor gemaakt in het staatsbestel. Ook tot symbool van eenheid van een op zichzelf verdeelde samenleving en maatschappij. En ook tot symbool van de rechtsstaat zoals die in Grondwet en Statuut van het Koninkrijk is vorm gegeven. Deze symboliek van het Koningschap legt op dit ambt tezelfdertijd een zware verantwoordelijkheid. Wetgeving, bestuur en rechtspraak krijgen bij ons een Koninklijk stempel. Politici, bestuurders en rechters worden er zo aan herinnerd dat zij niet voor zichzelf, hun politieke cliënten of politieke meesters optreden maar in dienst en voor verantwoordelijkheid van het geheel; en dat geheel wordt door de Koning vertegenwoordigd. In het *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* van Van der Pot en Donner (12e druk, bewerkt door Prof. Mr. L. Prakke, Zwolle 1989) wordt in dit verband gezegd: "Hoe paradoxaal het op het eerste gezicht ook moge schijnen, dat heeft tot gevolg dat het in een monarchie republiek-einser toe pleegt te gaan dan in menige republiek. Doordat de behoefte aan uitdrukking van de eenheid zich op de Koning en zijn Huis concentreert, is het onder zijn regering makkelijker om ministers de dubbelrol te doen spelen van dienaar van het geheel en voorman van de meerderheid, zonder dat aan een oppositie het stempel hoeft te worden opgedrukt van de eenheid te schaden, zo niet erger." "Kras gezegd", zo stelt Van der Pot-Donner: "het Koningschap is bij ons de bliksemafleider die helpt voorkomen dat politieke ambtsdragers, door de behoefte aan eenheid op zichzelf en hun politieke boodschap te concentreren, het nationale onderdak in brand zetten." (blz. 375-376).

• 'Neen, de Nederlandse Koning, juist als het een Oranje is, staat niet buiten kritiek, maar de kritiek richt zich tot de Minister om zodoende het Koningschap te vrijwaren voor controversiële discussie.'

De functie van het Koningschap doet de politicus, bestuurder en rechter, elk in hun eigen verantwoordelijkheid, weten dat zijn beslissing een bijdrage moet zijn aan de behartiging van het algemeen belang, niet van deelbelang. De Koninklijke functie vormt zo de verbindende schakel tussen de drie pijlers van de *trias politica*; wetgeving, bestuur en rechtspraak dienen deelbelangen

te overstijgen. Elk dient ook het belang van zijn eigen pijler te overstijgen. De wetgever behoort bij zijn taak oog te hebben voor goede bestuurlijke uitvoering van de wet, de bestuurder behoort de wet goed uit te voeren en heeft ervoor zorg te dragen dat de rechter zich tot echte geschillenbeslechting tussen burger en overheid dan wel tussen burgers onderling kan beperken; met andere woorden tot helper in 'last resort', waar wetgever en bestuurder geen taak meer hebben.

De rechter op zijn beurt behoort de rol van wetgever en bestuurder te respecteren, dus de grens naar die van wetgeving en bestuur niet te overschrijden. De ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire democratie hebben de functie van de Koning buiten de dagelijkse politiek geplaatst. Ministerraad en ministers hebben de politieke leiding overgenomen, samen met de Staten-Generaal. "De macht des Konings" is, als voor misverstand vatbaar begrip, geschrapt bij de grondwetsherziening van 1983.

Is de positie van de Koning daardoor verzwakt? Mijn antwoord is neen. De Koninklijke functie is veel sterker geconcentreerd geraakt op de zorg voor eenheid en samenhang in de samenleving. Je zou kunnen zeggen, dat deze taak meer vergt van de Koning dan ooit. De samenstelling van de bevolking verandert, de Europese Unie is een feit, evenals inmiddels de Euro. Soms werd gedacht dat hiermee het Nederlandse Koningschap zou eroderen. Het tegendeel is het geval. De behoefte aan eenheid en samenhang, aan identiteit en zelfbewustzijn is toegenomen en recht evenredig versterkt zich de betekenis van het Koningschap. Maar in deze constatering wordt wel een zware wissel getrokken op Koningschap en ministeriële verantwoordelijkheid. Dan is het onbelangrijk, zelfs onvruchtbaar een discussie te voeren over de rol van de Koning binnen de regering; de ministeriële verantwoordelijkheid vergt in de huidige ontwikkeling juist een sterke betrokkenheid van Koning en ministers op elkaar. Het behoren tot één orgaan is daarvoor een waarborg. Het geeft bovendien een geordend kader voor de uitoefening van de rechten van de Koning – naar Bagehot – de ministers te adviseren, aan te sporen en te vermanen. De Koning is in ons staatsbestel wellicht de enige, die niet door dagelijkse politieke beslommeringen wordt bezig gehouden. Vanuit een heel andere invalshoek dan die van de politiek kan de Koning een zinvolle inbreng hebben. De historische rol die de Oranjes in de vervulling van het stadhouder-schap en daarna het Koningschap, hebben verworven, is daarbij natuurlijk een factor van betekenis. Die situatie vergt ministers die hun verantwoordelijkheid nemen. Het gaat dan om een ronduit ja of neen met betrekking tot Koninklijk handelen. Het Koningschap van de Oranjes moet niet worden gebruikt om eigen zwakheid af te schermen, door bijvoorbeeld de veronderstelde wens van de Koningin in de publieke discussie in te brengen. De minis-

• **'De ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning en voor de leden van het Koninklijk Huis vergt een niet "angsthazerige" invulling'.**

teriele verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning en voor de leden van het Koninklijk Huis vergt een niet “angsthazerige” invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wil het Koningschap, waarbij in de representatieve sfeer ook andere leden van het Koninklijk Huis betrokken zijn, goed functioneren, dan zal de ministeriële verantwoordelijkheid vooral een positieve strekking moeten hebben. Teveel wordt de uitoefening van deze verantwoordelijkheid nog een negatieve betekenis toegekend, namelijk als een correctie op het handelen van de leden van het Koninklijk Huis, als een beperking op hun handelen. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft ten principale die strekking niet. Ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal impliceert primair, dat het handelen van de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis, voor rekening komt van de minister-president of een andere minister. Dit spreekt voor zich, als het gaat om de Koning. Immers, als de minister-president publiek de Koning corrigeert, is de Koninklijke onschendbaarheid geschonden en is er een constitutionele crisis: de minister-president of de Koning treedt af. Deze situatie is vrijwel ondenkbaar. Maar voor andere leden van het Koninklijk Huis, zoals de Prins van Oranje en echtgenote, is gelet op hun publieke positie in materiële zin een overeenkomstige redenering te volgen. Het handelen van de Prins komt voor rekening van de minister-president, tenzij zich een bijzonder geval voordoet.

Staatsrechtelijk kan het dan echter niet zo zijn, dat correctie van de Prins een constitutionele crisis impliceert; daarin verschilt zijn positie ten principale van die van de Koningin. Maar het gaat in zijn geval om de praktische invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er moeten goede interne afspraken worden gemaakt tussen de minister-president en de betrokken leden van het Koninklijk Huis, welk handelen op voorhand aan hem wordt gemeld, opdat hij deze voor z'n verantwoording kan nemen. Belangrijk is voorts dat de Staten-Generaal tijdig worden geïnformeerd over de effectivering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De positie van dit college wordt onrecht aangedaan indien het via de media wordt geïnformeerd over eventueel gerezen problemen rond leden van het Koninklijk Huis. In ons parlementair bestel behoort de minister-president daarover de Tweede Kamer primair te informeren en zal de Kamer de minister-president naar de vergaderzaal moeten roepen, als hij niet uit eigen beweging tekst en uitleg geeft. Afleidende acties van leden van het parlement via de media lijken op dit terrein meer schade te veroorzaken dan tegen te gaan. Kortom, goede tweezijdige afspraken tussen regering en Staten-Generaal over de verantwoording voor het handelen van leden van het Koninklijk Huis zijn zinvol. Afspraken die ook betrekking hebben op de ruimte, die leden van het Koninklijk Huis behoren te hebben voor hun functioneren in de maatschappij. Die afspraken kun-

nen ten dele hun inhoud krijgen door het aantal leden te beperken, daarmee aangevend dat zij die geen lid zijn, maar wel lid van de familie, in principe vrij zijn te gaan en te staan waar zij willen, ook al zijn zij nog – ver verwijderd – erfopvolger.

### **Ministeriële verantwoordelijkheid en omvang van het Koninklijk Huis**

Zoals bekend is de ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het Koninklijk Huis sinds de jaren '60 een actueel probleem geworden, samenhangend met de omvang van de Koninklijke familie. Die omvang was sinds Koningin Wilhelmina en de geboorte van Prinses Juliana zeer klein. De geboorte van de vier prinsessen tussen 1938 en 1947 actualiseerde het probleem ook niet. Dat gebeurde pas toen de prinsessen hun huwelijk aangingen. Alle vier waren ze erfopvolger; dit betekende dat hun huwelijk ingevolge de Grondwet goedkeuring behoeft. Zonder die goedkeuring vervalt het recht op opvolging. Voor Prinses Irene en Prinses Christina werd afgezien van wettelijke goedkeuring. Het verval van het recht van opvolging riep de vraag op of de betrokken prinsessen nog lid van het Koninklijk Huis waren. Het begrip "lid van het Koninklijk Huis" werd en wordt gehanteerd in de Grondwet, in het Wetboek van Strafrecht en in andere wettelijke regelingen. Financiële regelingen voor het Koninklijk Huis zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de vraag of betrokkene tot het Koninklijk Huis behoort. Het begrip moet worden onderscheiden van de Koninklijke familie; dat laatste is een familierechtelijk begrip, dat voor elke familie in Nederland geldt. De rechtsonzekerheid over de definitie van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis bracht ook onzekerheid mee over de rol van de minister-president met betrekking tot de familieleden van de Koningin. Na veel debat in de Staten-Generaal en daarbuiten is uiteindelijk een wettelijke regeling getroffen, waarbij het lidmaatschap van het Koninklijk Huis is gekoppeld aan het zijn van erfopvolger. De mogelijkheid van erfopvolging is beperkt tot nakomelingen van de – overleden – Koning tot in de derde graad van bloedverwantschap.

Dit impliceert bijvoorbeeld dat de kinderen van Prinses Margriet bij troonopvolging door Prins Willem-Alexander, niet meer voor opvolging in aanmerking komen. Zij verliezen dan ook het lidmaatschap van het Koninklijk Huis. Uitgangspunt van de wettelijke regeling die in 1985 tot stand kwam, is dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich beperkt tot de leden van het Koninklijk Huis, maar wel gradueel verschilt al naar gelang de positie van het lid in de rij van opvolging. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de Prins van Oranje is praktisch altijd aan de orde, voor bijvoorbeeld de kinderen van Prinses Margriet niet.

Het huidige Kabinet heeft het voornemen geformuleerd te komen tot een actualisering van het lidmaatschap. Daarbij hanteert het – terecht – als randvoorwaarde, dat de grondwettelijke regeling van de erfopvolging ongewijzigd blijft. Dus binnen die kring wordt gezocht naar mogelijkheden van beperking van het aantal leden. Het niet meer laten aansluiten van het lidmaatschap aan het criterium van de erfopvolging brengt op zich spanning mee. Want een potentiële opvolger, ook al is hij of zij “slechts” derde graads, kan in onvoorziene situaties toch worden geroepen tot het Koningschap. Op afstand heeft deze potentiële opvolger toch betrokkenheid bij de uitoefening van de Koninklijke functie. Dus de ministeriële verantwoordelijkheid kan in potentie weer gaan werken. Maar een praktische keuze tot beperking van het aantal is niettemin gerechtvaardigd om duidelijk te maken, dat sommige erfopvolgers meer betrokken (kunnen) zijn bij de uitoefening van de Koninklijke functie en andere niet; beperking weerspiegelt de werkelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid. Mocht het zo zijn, dat een opvolger in de laatste categorie toch reëel rekening moet gaan houden met opvolging in het Koningschap, dan ligt het in de rede hem alsnog te benoemen tot lid van het Koninklijk Huis.

Het zou onjuist zijn om ter wille van de beperking van het lidmaatschap te kiezen voor beperking van de kring van erfopvolgers. De in de Grondwet gekozen neergelegde regeling is reeds gebaseerd op enerzijds een verantwoorde beperking van het aantal erfopvolgers en anderzijds op het uitgangspunt van continuïteit van het Koningschap. In 1922 is de huidige beperkte regeling tot stand gekomen; deze is in 1983 bij de toenmalige Grondwetsherziening bevestigd. Sleutelen aan de Grondwet op het punt van erfopvolging dient naar mijn mening achterwege te blijven en mag zeker niet rechtvaardiging vinden in de – toevallig – grotere omvang van de Koninklijke familie dan in 1922. Wijziging van de regels van erfopvolging kan slechts rechtvaardiging vinden in het systeem van erfopvolging zelf. Die rechtvaardiging is er evenmin.

### Conclusie

Het Koningschap van de Oranjes heeft bij de Grondwetsherziening van 1983 een nadere bevestiging gekregen, in de regels van erfopvolging, in de regels omtrent het orgaan regering, in de regeling van het Voorzitterschap van en het zitting hebben van leden van het Koninklijk Huis in de Raad van State. De Grondwet bevat sindsdien het hoogst noodzakelijke over het Koningschap. Het hoogst noodzakelijke en ook het minimaal wenselijke om aan het

• **‘De Grondwet bevat sinds de herziening in 1983 het hoogst noodzakelijke en ook het minimaal wenselijke om aan het Koningschap in z’n verschillende facetten een constitutionele basis te geven in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba’.**



Koningschap in z'n verschillende facetten een constitutionele basis te geven in het Koninkrijk en in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Voor de Prins van Oranje en zijn echtgenote is zo'n vaste basis onontbeerlijk in hun verdere voorbereiding op en de uitoefening van het Koningschap.

*Mr. R.J. Hoekstra is lid van de Raad van State en voorzitter van het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.*