

# Nieuwe koning, nieuwe tijden?

In de niet al te verre toekomst zal koningin Beatrix aftreden. Haar opvolger wordt staatshoofd, net als zij. Maar wordt hij ook regeringshoofd?

De Grondwet laat hem in die keuze vrij. Uit democratisch oogpunt verdient een ceremonieel koningschap naar Zweeds model de voorkeur, vindt Lambert Giebels. Voor Willem-Alexander zelf betekent invoering daarvan ‘een wezenlijke verlichting van doelloze taken die aan de functie van regeringshoofd vastzitten’.

LAMBERT J. GIEBELS

De Nederlandse monarchie is geen populair onderwerp van politieke discussie — ook binnen de Partij van de Arbeid pleegt men er angstvallig aan voorbij te gaan. Het is lang geleden dat ‘Tien over Rood’ de stelling poneerde: ‘Het is wenselijk dat Nederland een republiek wordt zodra de regering van koningin Juliana eindigt.’ Pogingen van Nieuw Links om dit vermete standpunt te laten doorklinken in het befaamde verkiezingsprogramma Keerpunt ’72 faalden. De republikeinse gezindheid van Nieuw Links werd weldra op sterk water gezet.

Dat was verstandig, want de republiek op de politieke agenda plaatsen werkt electoraal uitermate contraproductief. De doorsnee-Nederlander is niet zozeer monarchistisch, als wel orangistisch. In dit licht is het niet verwonderlijk dat Jan Marijnissen, leider van de van oudsher

republikeinse SP, in 2002 de anti-orangistische angel uit het verkiezingsprogramma haalde. In het partijblad *De Tribune* liet hij noteren: ‘We zijn nog steeds republikeins. Dat is democratischer en je loopt minder risico. Maar van de Nederlanders is 80 tot 90% ontzettend blij met Oranje... dus waar praten we over.’ Het is duidelijk: in Nederland stuit een republiek af op het Oranjegevoel.

Men kan evenwel het Oranjegevoel koesteren en niettemin het koningschap ter discussie stellen. Deze discussie wordt, ook voor de PvdA, onvermijdelijk zodra de troonswisseling wordt aangekondigd. Dat moment kan niet ver weg meer zijn. Dan zal de vraag opkomen hoe kroonprins Willem-Alexander het koningschap gaat invullen. Zal hij in de voetsporen van zijn moeder treden?

GRONDWETTELIJKE DUBBELZINNIGHEID

In onze Grondwet schuilt een paradox: enerzijds zijn ‘alle Nederlanders op gelijke voet in

**Over de auteur** Lambert J. Giebels is historicus en oud-lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

**Noot** zie pagina 13

openbare dienst benoembaar', anderzijds is het koningschap voorbehouden aan de Oranjes. De contradictie markeert de twee sporen in ons staatsbestel, dat van de parlementaire democratie en dat van de constitutionele monarchie. Om de staatstrein niet te laten ontsporen heeft Thorbecke bij de grondwetsherziening van 1848 een wissel ingebouwd: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.' De wissel werkt echter alleen zolang de koning zich niet met de politiek bemoeit.

De dubbelzinnigheid van onze Grondwet roept de vraag op of het koningschap 'een openbare dienst' is. In de staatsrechtelijke literatuur wordt deze vraag niet opgeworpen, laat staan beantwoord. Er is wel enige reden om het Nederlandse koningschap als een openbare functie te betitelen. De koning is naast staatshoofd regeringshoofd. De Grondwet zegt: 'De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers' – de koning staat voorop. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is nog explicieter: 'De Koning voert de regering van het Koninkrijk.'

## *De doorsnee-Nederlander is niet zozeer monarchistisch, als wel orangistisch*

10 De website van het Koninklijk Huis vermeldde tot voor twee jaar nog de twee functies van koningin Beatrix, die van staatshoofd en die van regeringshoofd, met de taken die daaruit voortvloeien. De gewijzigde website heeft ervan gemaakt: 'Als lid van de regering is de koningin nauw betrokken bij de politiek.' De verklaring van de koningin dat ze nauw betrokken is bij de politiek klinkt in een parlementaire democratie wat verontrustend. Op grond van Thorbeckes onschendbaarheidsregel moeten we aannemen dat de *regeringsleider*, de minister-president, de verantwoordelijkheid draagt voor de politieke betrokkenheid van het *regeringshoofd*. Maar de

premier mag dan al die verantwoordelijkheid met zich meetorsen, er in het openbaar verantwoording over afleggen kan hij niet. Of de koningin haar politieke betrokkenheid vertaalt in politieke invloed gaat immers schuil achter het geheim van paleis Noordeinde, respectievelijk Huis ten Bosch.

De politieke marges van de koning worden steevast afgeleid van de prerogatieven die de Britse staatsrechtkenner Bagehot daarvoor heeft bedacht. Premier Kok heeft ze in 2000 nog eens in stelling gebracht in een 'Beschouwing over het koningschap', die hij voor de Tweede Kamer heeft ontvouwd. Walter Bagehot vatte in zijn boek *The English Constitution* van 1867 de rechten van de koning aldus samen: 'the right to be consulted, the right to warn, the right to encourage'. Het is op zich al een merkwaardige veronderstelling dat een receptuur voor de Britse monarchie uit de negentiende eeuw bruikbaar zou zijn voor de Nederlandse monarchie in de eenentwintigste eeuw. Bagehot schreef zijn boek tijdens het bewind van koningin Victoria, toen bewindslieden als Gladstone en Disraeli moesten blijven staan als Hare Majesteit het woord tot hen richtte. De richtlijnen van Bagehot waren in zijn tijd als beperkingen van de koninklijke macht bedoeld. Vandaag lijken zij een doublure van het primaire recht van het parlement om, zoals Kok Bagehots koninklijke prerogatieven vertaalde, 'te vragen, te informeren en te adviseren'.

### DE POLITIEKE ROL VAN BEATRIX

De constitutionele bevoegdheden van de Nederlandse koning zijn met Bagehots prerogatieven in de ogen van de koningin geenszins uitgeput. Op haar website zet zij puntsgewijs uiteen langs welke wegen zij haar politieke betrokkenheid tot uitdrukking brengt. Zo 'overlegt [zij] met de minister-president en spreekt regelmatig met de ministers en staatsecretarissen'. Bedoeld wordt het wekelijkse beraad van de koningin met de minister-president over het lopende regeringsbeleid. Voorts heeft zij twee keer per jaar

een uitvoerig gesprek met elke minister en een keer per jaar met iedere staatssecretaris. Onnodig te zeggen dat de inhoud van deze gesprekingen en gesprekken schuilgaat achter het geheim van het paleis — mocht de minister-president in de ministerraad mededelingen doen over zijn gesprekken met de koningin dan worden deze niet eens genotuleerd. Er zijn wel eens oud-bewindslieden die uit de school klappen over hun contacten met de koningin. De indruk die zij

## *De verklaring op de website van de koningin dat zij nauw betrokken is bij de politiek klinkt wat verontrustend*

geven van gesprekken met Beatrix, die daarbij steeds een notitieblok gereedhoudt, is zoets als examen doen — compleet met wat Van Agt heeft genoemd ‘peentjes zweten’.

De website noemt als tweede politieke betrokkenheid: ‘ondertekent wetten en koninklijke besluiten’. Een kenner van het koninklijk bedrijf, Remco Meijer, heeft in zijn boek uit 1999 *Aan het hof* berekend dat de koningin jaarlijks zo’n tienduizend stukken te tekenen heeft — veertig per werkdag! Omdat de perfectionistische Beatrix wil weten wat ze zoal ondertekent, is het Kabinet der Koningin een flink deel van zijn tijd doende stukken voor de koningin samen te vatten. De website zegt dat naast het Kabinet der Koningin (en de Rijksvoorlichtingsdienst en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging) ‘de Dienst van het Koninklijk Huis de koningin helpt bij haar dagelijkse werkzaamheden’. Deze dienst omvat volgens de website ‘ongeveer 350 medewerkers’. Daarnaast is er nog een hofhouding ‘van ongeveer 40 leden’.

De derde invalshoek van de politieke betrokkenheid van de koningin omschrijft de website als: ‘benoemt (in)formateurs van nieuwe

kabinetten’. Inderdaad vormt koningin Beatrix de spil in de politiek gevoelige kabinetsformaties. Bij verschillende gelegenheden is erop aangedrongen de verantwoordelijkheid voor de kabinetsformatie te leggen waar zij thuishoort: bij de Tweede Kamer, die immers de vertrouwensbasis moet verschaffen voor het te vormen kabinet. De Tweede Kamer zelf heeft dit al in het voorjaar van 1970 uitgesproken in de motie-Kolfschoten. In 1982 heeft de commissie-Biesheuvel voorstellen gedaan om de spilfunctie te verleggen van het Noordeinde naar het Binnenhof. Laatstelijk heeft zelfs de Raad van State zich bij dit koor gevoegd. In zijn advies over Koks Beschouwing schreef de Raad over de kabinetsformatie dat het aan de Tweede Kamer is ‘haar rol daarbij te bepalen’.

Op haar website rekent de koningin kennelijk ook het presidentschap van de Raad van State tot haar politieke betrokkenheid. Zij noemt de Raad ‘het belangrijkste adviesorgaan van de regering’ — met de curieuze consequentie dat de koningin zichzelf adviseert. Het koninklijk voorzitterschap van de Raad van State is overigens nogal virtueel. De koningin zit alleen voor bij bijzondere zittingen. Bij alle overige plenaire zittingen van het hoge college blijft de stoel van de koningin, die het formaat heeft van een kleine troon, leeg. De staatsraden scharen zich naar anciënniteit eerbiedig aan een grote ovale tafel rond de lege stoel — kende Amerika de Elektrische Stoel, heet het Vaticaan de Heilige Stoel, Den Haag heeft de Lege Stoel.

Een uitspraak van Bagehot is nog: ‘royalty is not essential’. In ons land zijn de Oranjes onontbeerlijk als staatshoofd dat de natie in binnen- en buitenland representeert. Want zij zijn de dragers van het Oranjegevoel, dat teruggaat tot in de zeventiende eeuw. Zoals bij internationale sportevenementen steeds weer blijkt, vertolkt dit Oranjegevoel in hoge mate onze nationale identiteit — wat prinses Máxima, die met haar innemende persoonlijkheid aan dit gevoel een stevige injectie heeft gegeven, merkwaardigerwijs over het hoofd zag toen haar werd gevraagd naar de Nederlandse identiteit.

Heeft een Oranje als staatshoofd dus een toegevoegde waarde, een koninklijk regeringshoofd vormt in een parlementaire democratie een contradictie: ofwel het regeringshoofd oefent politieke invloed uit, maar dan ontbreekt daarvoor de in een parlementaire democratie vereiste openbare verantwoording, ofwel er is geen sprake van politieke invloed, maar dan vormt het regeringshoofd met zijn ruime bestaffing een dood gewicht, dat procedures onnodig belast en dat ook nogal kostbaar is — hoe kostbaar zal binnenkort de commissie-Zalm onthullen.<sup>1</sup>

#### WILLEM-ALEXANDER: CEREMONIEEL KONINGSCHAP?

Kroonprins Willem-Alexander doet er goed aan, zowel ter wille van de zuiverheid van onze parlementaire democratie als tot behoud van de monarchie, om niet te treden in de voetsporen van zijn moeder als regeringshoofd, doch alleen als representatief staatshoofd en symbool van het Oranjegevoel. Hij heeft die keuze omdat de Grondwet hem geenszins verplicht als regeringshoofd op te treden.

Er is geen enkele verplichting voor de koning om wekelijks met de minister-president overleg te plegen over het regeringsbeleid, waarop hij in onze parlementaire democratie niet eens invloed mag willen uitoefenen. Nog minder is hij verplicht periodiek de bewindslieden te examineren.

12 Het is de vraag of Willem-Alexander veel lust heeft om, zoals zijn moeder doet, zich dagelijks door talloze stukken te worstelen die een koninklijke handtekening vereisen, wetende dat hij de inhoud ervan toch niet mag wijzigen. Hij hoeft het niet te doen. Hij zou een fraai koninklijk stempel kunnen laten ontwerpen, waarmee hij zijn secretariaat de stukken laat afstempelen. Daarmee zou hij meteen een staatsrechtelijke discussie beslechten over de vraag of de koninklijke handtekening louter een formaliteit is, zoals de opvatting is van de meeste staatsrechtsgeleerden, dan wel con-

stitutief deel van wetten en KB's, zoals enkele royalisten nog menen. Hij hoeft ook niet naast de hofhouding de ruime staf in stand te houden die zijn moeder in het leven heeft geroepen, en die de suggestie wekt dat de koningin tegenover het kabinet behoefte heeft aan contra-expertise van het regeringsbeleid.

Om elke indruk te vermijden dat hij persoonlijk invloed wil uitoefenen op een kabinetsformatie zou de nieuwe koning zodra een kabinet zijn ontslag aanbiedt de leiding van de kabinetsformatie kunnen overdragen aan de voorzitter van de Tweede Kamer — zoals in Zweden de voorzitter van de Rikstag de leiding heeft van kabinetsformaties.

Er zijn nog enkele taken van het regeringshoofd die op de koninklijke website onvermeld zijn gebleven. De koning heeft het recht gratie te verlenen — een overblijfsel van de mythe van 'de goede vorst'. Gratieverlening kan worden overgelaten aan het kabinet, dat daarover ook nu in feite de beslissing neemt. Het regeringshoofd spreekt voorts de troonrede uit op Prins-

*Een Oranje als staatshoofd heeft een toegevoegde waarde; een koninklijk regeringshoofd vormt in een parlementaire democratie een contradictie*

jesdag, die als hoogtijdag van het Oranjegevoel natuurlijk behouden moet blijven. Er verandert niets wanneer koning Willem-Alexander niet als regeringshoofd maar als staatshoofd op verzoek van het kabinet de troonrede uitspreekt — maar dan zonder zich met de inhoud ervan te bemoeien, iets waarvan naar het schijnt zijn moeder een handje heeft.

Wanneer koning Willem-Alexander — of zal hij zich koning Willem IV noemen? — zich langs geschetste lijnen ontdoet van de functie

van regeringshoofd dan kiest hij in feite voor een ceremonieel koningschap zoals dat in Zweden in 1974 is ingevoerd, toen de koning uit de regering werd gehaald. Het initiatief zal van hem moeten uitgaan. Streven naar invoering van een ceremonieel koningschap via grondwetswijziging is op dit moment uitzichtloos. Het is zeer de vraag of vanuit het politieke veld op dit gevoelige terrein een initiatief zal worden genomen, gezien de electorale effecten daarvan.

## *De koning zou een fraai stempel kunnen laten ontwerpen, waarmee hij zijn secretariaat de stukken laat afstempelen*

Mocht dat initiatief wel worden genomen dan zullen zich in de grondwetsherzieningprocedure drie stromingen aftekenen: die van behoud van het huidige koningschap, die van een ceremonieel koningschap en die van republikeinen. De republiek noch het ceremonieel koningschap zal de voor grondwetsherziening vereiste tweederde meerderheid behalen, zodat alles bij het oude blijft.

Koning Willem-Alexander zelf heeft baat bij een ceremonieel koningschap. Het betekent een wezenlijke verlichting van doelloze taken die aan de functie van regeringshoofd vastzitten. Bovendien kan hij als ceremonieel koning prestigieuze internationale functies vervullen, zoals het adviseurschap voor watermanagement bij de VN, die hij als fungerend regeringshoofd zal moeten prijsgeven. Hetzelfde geldt voor prinses Máxima, die na de troonsbestijging van haar geëmaal waarschijnlijk koningin Máxima zal gaan heten. Zij zal het ongetwijfeld betreuren als zij als koningin de internationale goede werken moet opgeven die zij vervult op het terrein van de microkredieten. Als zich eenmaal de praktijk van het ceremoniële koningschap heeft gevestigd zal het niet moeilijk meer zijn dit nieuwe

koningschap grondwettelijk te verankeren.

Prins Willem-Alexander kan natuurlijk niet aankondigen dat hij niet van plan is in de voetsporen van zijn moeder te treden; hij zou daarmee de aftredende koningin desavoueren. Maar hij kan direct na de troonsbestijging wel laten blijken hoe hij het koningschap opvat.

Zodra Willem-Alexander de nieuwe koning is, zal de aanhef van de wetten en koninklijke besluiten gewijzigd moeten worden. Deze luidt thans: 'Wij Beatrix bij de gratie Gods koningin der Nederlanden.' De aanhef geeft aanstoot aan niet-christenen, onder wie de circa één miljoen islamitische medelanders die niet in de christelijke God, maar in Allah geloven. Al bij de grondwetsherziening van 1983 is overwogen om in plaats van de middeleeuwse formule, die bovendien op gespannen voet staat met de scheiding van kerk en staat, een wat meer eigentijdse formulering te kiezen. In het Additioneel Artikel XIX werd bepaald dat de formule van kracht zou blijven 'tot daarvoor een regeling is getroffen'. De regeling is er nog steeds niet. Naar verluidt zou koningin Beatrix geen afstand willen doen van de gratie Gods. Aangenomen mag worden dat over een nieuwe formulering van de aanhef met Willem-Alexander overleg zal worden gepleegd. Men kan zich nauwelijks voorstellen dat een man van deze tijd zich de formule laat aanleunen: 'Wij Willem-Alexander bij de gratie Gods koning der Nederlanden.' Door ervan af te zien geeft hij het signaal dat zijn opvatting van het koningschap afwijkt van die van zijn moeder.

### *Noot*

- 1 De commissie-Zalm werd ingesteld in 2008. Zij heeft tot taak om, tegen de achtergrond van een nieuwe wet getiteld 'Technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis', een notitie op te stellen over een nieuwe begrotingssystematiek die in 2010 moet ingaan en die inzichtelijk maakt welke kosten van het Koninklijk Huis op welke begrotingsposten drukken.