

Instituten van de staat

Redactie:

E.R. Muller
H.R.B.M. Kummeling
R. Nehmelman

 Wolters Kluwer

Deventer – 2020

Inhoud

Inleiding	Instituten van de staat	17
	<i>E.R. Muller</i>	
	<i>H.R.B.M. Kummeling</i>	
	<i>R. Nehmelman</i>	
DEEL I	INSTITUTEN VAN DE STAAT	21
1	Koninkrijk en Koning	23
	<i>H.R.B.M. Kummeling</i>	
	1.1 Geschiedenis Koninkrijk en koningschap	23
	1.2 Statuut, Koninkrijksorganen en besluitvorming	27
	1.3 Positie Koning	31
	1.4 Slotbeschouwing	34
2	De regering	39
	<i>P.P.T. Bovend'Eert</i>	
	2.1 Inleiding	39
	2.2 Historische ontwikkeling	41
	2.3 Ministers, ministeries en staatssecretarissen	46
	2.4 Ministerraad en minister-president	53
	2.5 Ontslag en benoeming van de ministers	63
	2.6 Balans en kritiek: De toekomst	65
3	Staten-Generaal	69
	<i>H.R.B.M. Kummeling</i>	
	3.1 Historische ontwikkeling	69
	3.2 Tweede Kamer	72
	3.3 Eerste Kamer	79
	3.4 Verenigde vergadering	82
	3.5 Toekomst parlementair stelsel	85
	3.6 Slotbeschouwing	90
4	Ministeries	97
	<i>R. Bekker</i>	
	4.1 Algemeen	97
	4.2 Wat zijn ministeries?	98
	4.2.1 Inleiding	98
	4.2.2 De grondwettelijke basis van de ministeries	100

INHOUD

4.2.3	<i>De geschiedenis van de ministeries</i>	102
4.2.4	<i>Overzicht van de huidige ministeries</i>	104
4.3	De politieke top	106
4.3.1	<i>Ministers belast met de leiding van een ministerie</i>	106
4.3.2	<i>Ministers zonder portefeuille</i>	106
4.3.3	<i>Staatssecretarissen</i>	108
4.3.4	<i>De minister-president</i>	110
4.3.5	<i>Ministers die geen minister zijn</i>	111
4.4	De ambtelijke top	112
4.5	De organisatie van een ministerie	115
4.5.1	<i>Wat zit er onder de top?</i>	115
4.5.2	<i>Politieke assistenten</i>	115
4.5.3	<i>De stafeenheden</i>	116
4.5.4	<i>Directoraten-generaal voor beleid</i>	116
4.5.5	<i>Directoraten-generaal voor de uitvoering</i>	117
4.5.6	<i>Overige uitvoeringsdiensten binnen een ministerie</i>	117
4.5.7	<i>Inspecties</i>	118
4.5.8	<i>Bijzondere onderdelen</i>	118
4.5.9	<i>Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)</i>	120
4.5.10	<i>Overige onafhankelijke organisaties op rijksniveau</i>	121
4.6	De organisatie van ministeries nader bekeken	121
4.6.1	<i>Algemene aspecten van de organisatie</i>	121
4.6.2	<i>Uiteenlopende beleidsonderwerpen</i>	124
4.6.3	<i>Verschillen in de omgeving van een ministerie</i>	126
4.6.4	<i>Verschillen in managementstijl: centraal versus decentraal</i>	129
4.6.5	<i>Ministeries zijn bureaucratieën</i>	133
4.7	Het rijk als geheel	137
4.8	De kracht van ministeries en ministers	139
4.8.1	<i>Sterke en zwakke ministeries</i>	140
4.8.2	<i>Sterke en zwakke ministers</i>	142
4.8.3	<i>Slotopmerking</i>	145
4.9	Ministeries in het buitenland	145
4.9.1	<i>Algemeen</i>	145
4.9.2	<i>Verschillende soorten systemen voor ministers/ministeries</i>	147
4.9.3	<i>Enkele bijzondere aspecten</i>	148
4.10	Slot	151
5	De provincie	155
	<i>S.A.J. Munneke</i>	
5.1	Inleiding	155
5.2	De ontstaansgeschiedenis van de provincies	156
5.3	De organisatorische vormgeving van de provincie	158
5.3.1	<i>Plaats en aard van de provincie</i>	158
5.3.2	<i>Het provinciebestuur; de organen van de provincie</i>	159

5.3.3	<i>Provinciale staten (PS)</i>	160
5.3.4	<i>Gedeputeerde staten (GS)</i>	163
5.4	De commissaris van de Koning	165
5.5	Andere organen	167
5.6	De taken en bevoegdheden van het provinciebestuur	169
5.7	Taken en bevoegdheden van provincie en provinciebestuur op grond van de Provinciewet	175
5.7.1	<i>Bevoegdheden algemeen</i>	175
5.7.2	<i>Provinciale staten</i>	176
5.7.3	<i>Gedeputeerde staten</i>	179
5.7.4	<i>De commissaris van de Koning</i>	180
5.8	Interbestuurlijk toezicht	182
5.9	Ontwikkelingen met betrekking tot de provincies: schaal, taak en toekomst.	184
6	Gemeenten	189
	<i>M.J. Cohen & J.Th.J. van den Berg</i>	
6.1	Het gemeentelijke bestel vóór 1851	189
6.2	Thorbeckes gemeentewet	190
6.3	Het takenpakket van de gemeente	191
6.4	De gemeenteraad	194
6.5	Het College van Burgemeester en Wethouders	197
6.6	De burgemeester	200
6.7	De gemeentesecretaris en de griffier	204
6.8	Te groot en te klein	207
6.9	Inspraak en burgerparticipatie	209
7	Regionale samenwerking	213
	<i>R. Nehmelman</i>	
7.1	Inleiding	213
7.2	De regio-problematiek	213
7.3	Publiekrechtelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen	216
7.3.1	<i>Inleiding</i>	216
7.3.2	<i>Het openbaar lichaam</i>	217
7.3.3	<i>Het gemeenschappelijk orgaan</i>	219
7.3.4	<i>De centrumconstructie</i>	219
7.3.5	<i>Bedrijfsvoeringsorganisatie</i>	220
7.3.6	<i>Gemeenschappelijke regeling zonder meer</i>	221
7.4	Verplichte dan wel vrijwillige publiekrechtelijke samenwerking	222
7.5	Privaatrechtelijke samenwerking	223
7.6	Publiekrechtelijke samenwerking in de huidige tijd	224

8	Het waterschap	227
	<i>R. Nehmelman</i>	
8.1	Inleiding	227
8.2	Historische ontwikkeling van het waterschap	228
8.3	Grondslag van het waterschap: de Grondwet	231
8.4	De taken van het waterschapsbestuur	233
8.5	De organisatiestructuur van het waterschap	235
8.5.1	<i>De samenstelling en inrichting van het waterschapsbestuur</i>	236
8.6	Bevoegdheden van het waterschapsbestuur	240
8.6.1	<i>Bevoegdheden van het algemeen bestuur</i>	240
8.6.2	<i>Bevoegdheden van het dagelijks bestuur</i>	241
8.6.3	<i>Bevoegdheden van de voorzitter</i>	241
8.7	De financieringsstructuur van de waterschapstaken	242
8.8	Het waterschap in de huidige tijd	243
9	Hoge Colleges van Staat en algemene onderzoeks- en toezichtinstituten	249
	<i>E.R. Muller</i>	
9.1	Inleiding	249
9.2	Beschrijvingen organisaties	250
9.2.1	<i>Raad van State</i>	250
9.2.2	<i>Algemene Rekenkamer</i>	253
9.2.3	<i>Nationale Ombudsman</i>	256
9.2.4	<i>Onderzoeksraad voor Veiligheid</i>	259
9.2.5	<i>College Rechten van de Mens</i>	262
9.3	Aandachtspunten	264
9.3.1	<i>Benoemingen en organisatie</i>	264
9.3.2	<i>Onafhankelijkheid</i>	265
9.3.3	<i>Bevoegdheden en doorwerking</i>	266
9.3.4	<i>Gezag en zichtbaarheid</i>	267
9.3.5	<i>Toekomst</i>	269
9.4	Afsluiting	270
10	Zelfstandige bestuursorganen: Een ongrijpbaar fenomeen?	273
	<i>J.A.M. de Kruijf & S. van Thiel</i>	
10.1	Inleiding	273
10.2	Het concept ZBO nader bekeken	274
10.3	Het ZBO-veld anno 2019	280
10.4	Taken en bekostiging	284
10.4.1	<i>Taken</i>	284
10.4.2	<i>Bekostiging</i>	285
10.4.3	<i>Taakuitvoering en bestuurlijke rollen</i>	288
10.5	Bestuurlijke verhoudingen en ministeriële verantwoordelijkheid	290
10.5.1	<i>Bevoegdheidsverdeling in een juridische context</i>	290

10.5.2	<i>Budgetrecht en informatievoorziening</i>	294
10.5.3	<i>Ministeriële interventie</i>	298
10.6	Omgeving van ZBO's en evaluaties	298
10.7	Reflectie	301
11	Toezichtsautoriteiten en inspecties	307
	<i>J.G. van Erp & H.B. Winter</i>	
11.1	Inleiding	307
11.2	Geschiedenis van inspecties en autoriteiten	308
11.3	Onderscheid tussen inspecties en autoriteiten	311
11.4	Decentrale overheden en Europa	312
11.5	Wettelijke grondslagen	313
11.6	Taak en positie van inspecties en autoriteiten in de rechtsstaat	314
	11.6.1 <i>Verschuiving van handhaving naar probleemoplossing</i>	314
	11.6.2 <i>Onafhankelijkheid van toezichthouders</i>	318
11.7	Toezicht, regulering en rechtspraak	322
11.8	Functioneren, maatschappelijke meerwaarde en de rol van de wetenschap	322
11.9	Toekomstperspectief	325
12	Rechterlijke macht: Balanceren in de dynamiek van politiek, samenleving en professie	331
	<i>E. Mak</i>	
12.1	Inleiding	331
12.2	Fundament en ontwikkeling: Twee waardenstelsels	333
	12.2.1 <i>Historische grondslagen en ontwikkeling</i>	333
	12.2.2 <i>Rechtsstatelijke waarden</i>	336
	12.2.3 <i>Invloed van het New Public Management</i>	338
	12.2.4 <i>Versterkende of botsende waarden?</i>	339
12.3	Juridisch kader: Regels voor input, throughput, output en outcome	340
	12.3.1 <i>Input: samenstelling, organisatie en normering van de rechterlijke macht</i>	340
	12.3.2 <i>Throughput, output en outcome: procedures en uitkomsten van de rechtspraak</i>	344
12.4	Dynamische ontwikkelingen: Functioneren, kritiek en verbetering	347
	12.4.1 <i>Afbakening van het rechterlijke domein</i>	347
	12.4.2 <i>Spanningen in de professionele organisatie</i>	352
	12.4.3 <i>Responsiviteit naar de samenleving</i>	355
12.5	Conclusie	357

13	Het openbaar ministerie	365
	<i>M.E. de Meijer</i>	
13.1	Algemeen	365
13.2	Een korte historische beschouwing	367
13.3	Een juridische analyse van de institutionele positie van het openbaar ministerie en diens rechterlijk ambtenaren	372
13.4	Taken, bevoegdheidsuitoefening en gedrag van (leden van) het openbaar ministerie	386
13.5	Kritische noties en wijziging van koers	394
13.6	Afsluiting	399
14	Politie als instituut van de staat	405
	<i>E.R. Muller</i>	
14.1	Inleiding	405
14.2	Politie in de democratische rechtsstaat	406
	14.2.1 <i>De rechtsstaat</i>	406
	14.2.2 <i>Politie in democratische rechtsstaat</i>	407
14.3	Politie in de sociale rechtsstaat	408
14.4	Het geweldsmonopolie van de staat: barsten en breuklijnen	411
	14.4.1 <i>Differentiatie en dynamiek</i>	411
	14.4.2 <i>Krijgsmacht en politie</i>	412
	14.4.3 <i>Reguliere politie en bijzondere politie</i>	412
	14.4.4 <i>Reguliere en particuliere politie</i>	412
	14.4.5 <i>Politie en eigenrichting</i>	413
	14.4.6 <i>Internationale politie- en veiligheidszorg</i>	414
14.5	Politiewet en politieorganisatie in Nederland	414
14.6	De politie in het bredere veiligheidsbestel	418
	14.6.1 <i>Het driehoeksoverleg</i>	418
	14.6.2 <i>De relatie tussen politie en OM in de strafrechtsketen</i>	421
	14.6.3 <i>De verhouding tussen politie en gemeente</i>	425
	14.6.4 <i>De verhouding tussen boa's en politie</i>	427
	14.6.5 <i>Veiligheidshuizen</i>	428
	14.6.6 <i>Veiligheidsregio's</i>	430
14.7	Slot	431
15	Inlichtingen- en veiligheidsdiensten	435
	<i>M. Hagens & E.R. Muller</i>	
15.1	Inleiding	435
15.2	De rol van inlichtingen- en veiligheidsdiensten	436
	15.2.1 <i>Taken</i>	436
	15.2.2 <i>Nationale veiligheid</i>	439
15.3	Het bijzondere karakter van inlichtingen- en veiligheidsdiensten	442
	15.3.1 <i>Het verwerken van gegevens</i>	442
	15.3.2 <i>Bevoegdheden</i>	443

15.4	Geheime diensten en de eisen van de democratische rechtsstaat	445
15.5	De rol van onafhankelijk en effectief toezicht op geheime diensten	451
15.5.1	<i>Mensenrechtelijk kader</i>	451
15.5.2	<i>Het Nederlandse stelsel van controle en toezicht</i>	455
15.6	Tot slot	456
16	De krijgsmacht	461
	<i>P.A.L. Ducheine</i>	
16.1	Inleiding	461
16.2	Opbouw	463
16.3	Grondwettelijk doelomschrijving	463
16.4	Hoofdtaken	464
16.5	Internationale rechtsorde en volkenrechtelijke mandaat	465
16.6	Besluitvorming expeditionaire inzet	467
16.6.1	<i>Hoofdrolspelers: regering en parlement</i>	467
16.6.2	<i>Artikel 100-procedure</i>	468
16.6.3	<i>Verdediging</i>	472
16.6.4	<i>Beschermen overige vitale belangen</i>	474
16.6.5	<i>Overlappende doelstellingen</i>	475
16.6.6	<i>Speciale Operaties</i>	475
16.7	Besluitvorming binnenlandse inzet	477
16.7.1	<i>Bescherming</i>	477
16.7.2	<i>Rechtshandhaving</i>	478
16.7.3	<i>Ondersteuning</i>	479
16.7.4	<i>Caribische gebied</i>	479
17	Planbureaus	483
	<i>W. Derksen</i>	
17.1	Inleiding	483
17.2	Formele positie	483
17.3	Aanwijzingen voor de Planbureaus	486
17.4	Wat is een planbureau	487
17.5	Wat doen de planbureaus	490
17.6	Onafhankelijk én relevant: theoretisch kader	493
17.7	Onafhankelijkheid en relevantie in de praktijk	494
17.7.1	<i>Werkprogramma's</i>	495
17.7.2	<i>Het doen van onderzoek</i>	497
17.7.3	<i>Advisering</i>	498
17.7.4	<i>Impact van onderzoek</i>	499
17.8	Toekomst	501

18 Adviesorganen	503
<i>M.N. Prinsen</i>	
18.1 Algemeen	503
18.1.1 <i>Inleiding</i>	503
18.1.2 <i>Terminologie</i>	503
18.1.3 <i>Advisering aan de verschillende bestuurslagen</i>	504
18.2 De ontwikkeling van adviesorganen in de twintigste eeuw	504
18.2.1 <i>Inleiding</i>	504
18.2.2 <i>Ontwikkeling twintigste eeuw</i>	506
18.3 De herziening van het adviesstelsel van de Rijksoverheid (1992-1997)	506
18.3.1 <i>De aanleiding voor de herziening van het adviesstelsel</i>	506
18.3.2 <i>De afschaffing van adviesverplichtingen</i>	507
18.3.3 <i>De “Woestijnwet”</i>	507
18.3.4 <i>De inrichting van een nieuw stelsel in 1997</i>	507
18.4 Het huidige stelsel van adviesorganen	508
18.4.1 <i>Inleiding</i>	508
18.4.2 <i>Adviescollege of adviescommissie</i>	508
18.4.3 <i>De vaste adviescolleges</i>	509
18.4.4 <i>Eenmalige en tijdelijke adviescolleges</i>	510
18.5 De regulering van adviescolleges	511
18.5.1 <i>Inleiding</i>	511
18.5.2 <i>De reikwijdte van de Kaderwet adviescolleges</i>	511
18.5.3 <i>Het instellen van adviescolleges door de rijksoverheid</i>	512
18.5.4 <i>De inrichting, bevoegdheid en werkwijze van adviescolleges</i>	513
18.5.5 <i>De organisatie rondom adviescolleges</i>	514
18.5.6 <i>De werkwijze van adviescolleges en de procedure na advisering</i>	514
18.5.7 <i>De “aansturing” van adviescolleges</i>	515
18.6 Enkele bijzondere adviescolleges	516
18.6.1 <i>Algemeen</i>	516
18.6.2 <i>De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)</i>	516
18.6.3 <i>De Sociaal-Economische Raad</i>	517
18.6.4 <i>Besturen en adviseren</i>	517
18.6.5 <i>De Autoriteit persoonsgegevens</i>	518
18.6.6 <i>Het College voor de rechten van de mens</i>	518
18.6.7 <i>De Kiesraad</i>	518
18.7 Andere soorten adviesorganen van het Rijk	519
18.7.1 <i>Uitvoeringsadvisering</i>	519
18.7.2 <i>Overlegorganen</i>	519
18.7.3 <i>Semipublieke en sui generis commissies</i>	520
18.7.4 <i>Interne commissies</i>	520

18.8	Het functioneren van het adviesstelsel	521
18.8.1	<i>Kritiek op het adviesstelsel</i>	521
18.8.2	<i>Kritiek op het aantal commissies</i>	521
18.8.3	<i>De robuustheid van het adviesstelsel</i>	522
DEEL II ANALYSE INSTITUTEN VAN DE STAAT		523
19	Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie	525
	<i>J.W.M. Engels</i>	
19.1	Inleiding	525
19.2	Grondslagen en begrippen van de bestuurlijke organisatie	526
19.3	De Europese dimensie van de bestuurlijke organisatie	528
19.4	Spanningsvelden in de bestuurlijke organisatie	529
19.5	Rolverschuivingen binnen het decentrale bestuur	530
19.6	De twee hoofdproblemen en mogelijke oplossingen	532
19.7	Belemmeringen voor een bestuurlijke reorganisatie	535
19.8	Slot	538
20	Geschiedenis der staatsinstellingen	543
	<i>M. Prak</i>	
20.1	Pre-Nederland (Middeleeuwen)	544
20.2	Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (17 ^e -18 ^e eeuw)	547
	20.2.1 <i>Lokaal bestuur</i>	547
	20.2.2 <i>Gewestelijk bestuur</i>	549
	20.2.3 <i>Nationaal bestuur</i>	551
20.3	Koninkrijk der Nederlanden (1815-2015)	554
	20.3.1 <i>Staten-Generaal</i>	555
	20.3.2 <i>Regering</i>	556
	20.3.3 <i>Provincies</i>	557
	20.3.4 <i>Lokaal bestuur</i>	558
	20.3.5 <i>De koloniale bestuursorganen</i>	559
	20.3.6 <i>Het corporatieve alternatief</i>	559
	20.3.7 <i>Europese integratie</i>	560
20.4	Conclusie	561
21	Organisatie van en samenwerking tussen instituten van de staat	565
	<i>R.J. Hoekstra</i>	
21.1	Inleiding	565
21.2	De Koning in relatie tot andere instituten van de staat	565
21.3	Internationale en Europese instituties in relatie tot de staat	571
21.4	De regering en de Staten-Generaal als instituten van de staat belicht tegen de achtergrond van het ontbindingsrecht, de <u>toetsing aan de Grondwet</u> , en de toetsing van en aan Europese regelgeving en de invoering van elementen van directe democratie.	573

INHOUD

21.4.1	<i>Ontbinding van de Tweede Kamer</i>	573
21.4.2	<i>De toetsing aan de Grondwet</i>	575
21.4.3	<i>Toetsing van en aan Europese regelgeving</i>	578
21.5	De ministerraad, de ministers en hun ministeries in hun onderlinge relatie	582
22	Wetgeving door de instituten van de staat	589
	<i>P.J.P.M. van Lochem</i>	
22.1	Inleiding	589
22.2	De aan de wetgever te stellen eisen	591
22.2.1	<i>Rijke historie</i>	591
22.2.2	<i>Eisen uit de wetgevingswetenschap</i>	592
22.2.3	<i>Eisen uit de wetgevingstechniek</i>	594
22.2.4	<i>Eisen uit het wetgevingsbeleid</i>	595
22.2.5	<i>De eisen samengevat</i>	597
22.3	Regering en wetgevingseisen	598
22.3.1	<i>Inleiding</i>	598
22.3.2	<i>Prudente wetgever</i>	599
22.3.3	<i>Democratische wetgever</i>	600
22.3.4	<i>Rechtsstatelijke wetgever</i>	602
22.4	Tweede Kamer en wetgevingseisen	602
22.4.1	<i>Inleiding</i>	602
22.4.2	<i>Prudente wetgever</i>	603
22.4.3	<i>Democratische wetgever</i>	605
22.4.4	<i>Rechtsstatelijke wetgever</i>	606
22.5	Eerste Kamer en wetgevingseisen	607
22.5.1	<i>Inleiding</i>	607
22.5.2	<i>Prudente wetgever</i>	608
22.5.3	<i>Democratische wetgever</i>	609
22.5.4	<i>Rechtsstatelijke wetgever</i>	610
22.6	De relatieve positie van de formele wetgever	612
22.6.1	<i>Adviseurs van de wetgever</i>	612
22.6.2	<i>Vele wetgevers</i>	616
22.7	Toekomst	619
22.8	Tot slot	621
23	De internationalisering van beleid: Nationale instituten van de staat en grensoverschrijdende overheidsnetwerken	635
	<i>A.K. Yesilkagit</i>	
23.1	Inleiding	635
23.2	Internationalisering en de staat	636
23.3	Internationalisering en de instituten van de Staat	640
23.3.1	<i>Ministeries</i>	640
23.3.2	<i>Agentschappen en zelfstandige bestuursorganen</i>	641
23.3.4	<i>Veiligheid- en justitiedomein</i>	643
23.3.5	<i>Decentrale overheden</i>	644
23.4	Conclusie	646

DEEL III TOEKOMST INSTITUTEN VAN DE STAAT	653
24 Nederland als ‘sterke staat’	655
<i>A.F.M. Brenninkmeijer</i>	
24.1 Introductie	655
24.2 De prestaties van de Nederlandse staat	656
24.3 De staat als complex systeem	658
24.4 Analyse van de werking van de systemen van de staat	660
24.5 Onderhoud aan het systeem van de democratische rechtsstaat	663
24.6 Conclusie	666
25 De toekomst van instituten: Gezag herwinnen door nieuwe verbinding en steviger bescherming	667
<i>J.M.M. Polman & M.J. Fraanje</i>	
25.1 Inleiding	667
25.2 Het belang van instituten	668
25.3 Instituten nu zelf onderwerp van debat	670
25.4 Hoe het zo ver heeft kunnen komen	672
25.5 Zoeken naar verbinding en bescherming	675
26 Toekomst instituten van de staat	679
<i>J.P.H. Donner</i>	
26.1 Inleiding	679
26.2 De toekomst van de staat	680
26.3 Een voortgaand proces	682
26.4 Nieuwe uitdagingen	684
26.4.1 <i>Digitalisering</i>	685
26.4.2 <i>Duurzaamheid</i>	686
26.4.3 <i>Structurele sociaaleconomische verschillen</i>	687
26.4.4 <i>Kosten van overheid</i>	688
26.5 Constanten in de staatsvorming	688
26.5.1 <i>Concentratie en spreiding van overheidsmacht</i>	689
26.5.2 <i>Draagvlak en legitimatie</i>	691
26.5.3 <i>Beheersing en controle van overheidsmacht</i>	693
26.5.4 <i>Handelingsvermogen: eenheid, gelijkheid en verscheidenheid</i>	695
26.6 ‘L’esprit des institutions’	698
26.6.1 <i>Ideeën en concepten</i>	698
26.6.2 <i>Dichtung und Wahrheit</i>	700
26.6.3 <i>Paradoxen</i>	701
26.7 De egel en de vos; het belang van een ‘goede regering’	703

INHOUD

27 Instituten van de staat in perspectief	707
<i>E.R. Muller</i>	
<i>H.R.B.M. Kummeling</i>	
<i>R. Nehmelman</i>	
27.1 Instituten van de staat zijn cruciaal voor de staat en de (open) samenleving	707
27.2 Instituten van de staat vervullen een bufferfunctie tussen continuïteit en verandering	708
27.3 Instituten van de staat passen zich geleidelijk aan de veranderingen in de samenleving	709
27.4 Instituten van de staat tussen recht en instrumentaliteit	710
27.5 Kennis over instituten van de staat verdient meer aandacht	711
Lijst auteurs	713
Trefwoordenregister	717

Deel I Instituten van de staat

I Koninkrijk en Koning

H.R.B.M. Kummeling

In een handboek waarin de instituten van de staat centraal staan, zal uiteraard ook meer helderheid moeten worden geboden over het begrip staat. De staat is een volkenrechtelijk rechtssubject, dat wil zeggen drager van rechten en verplichtingen in de verhoudingen tussen staten en internationale instellingen. Uit art. 91 Grondwet jo. art. 3, lid 1, onder a Statuut volgt dat het Koninkrijk der Nederlanden de staat is waar we het hier over hebben. Uit de aanduiding volgt vanzelfsprekend dat we hier te maken hebben met een monarchale regeringsvorm. In het (verre) verleden was met zo'n aanduiding ook meteen duidelijk waar het zwaartepunt van de politieke macht lag. In de huidige tijd is dat zeker niet meer zo. Sterker nog, binnen de westerse monarchieën is de politieke macht van het erfelijke staatshoofd eigenlijk alleen maar afgenomen.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de geschiedenis van het Koninkrijk en koningschap, waarna de hoofdstructuur van het Koninkrijk, de rol van Koninkrijksorganen en de besluitvorming inzake koninkrijksaangelegenheden beknopt zullen worden geschetst. Daarna zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de huidige positie van de Koning.

1.1 Geschiedenis Koninkrijk en koningschap

Formeel begint ons huidige Koninkrijk met de inwerkingtreding van de Grondwet van 1815, waarin, na de afloop van het Congres van Wenen in datzelfde jaar, de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke (nagenoeg het huidige België) Nederlanden een grondwettelijk feit werd. In het jaar daarvoor was na het terugtrekken van de Franse overheersers al een Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden van kracht geworden. Daarin werden alleen de Noordelijke Nederlanden verenigd. Van een officiële Koning was toen nog geen sprake. In de Grondwet werd gesproken van een 'Souvereine Vorst'. Wel werd deze in de Grondwet in art. 1 ook aangeduid met 'Zijne Koninklijke Hoogheid'.¹

Van het eerste Koninkrijk was overigens al sprake in 1806. Onder gezag van de Franse keizer werd toen het Koninkrijk Holland gevestigd, waarin diens broer Lodewijk Napoleon het koningschap bekleedde.²

¹ Over het ontstaan van het nieuwe koninkrijk De Haan, Den Hoed & te Velde 2013.

² Uitvoeriger over deze periode Schama 1989, p. 557 e.v.

De geschiedenis van de Nederlandse staat zoals wij die nu kennen gaat natuurlijk nog veel verder terug. Algemeen wordt aangenomen dat deze is begonnen in 1579 met de totstandkoming van de Unie van Utrecht. Onder aanvoering van Willem van Oranje ontstond een confederatie die zich verzette tegen de Spaanse overheersing. Bij een zeer vluchtige blik op de geschiedenis lijkt er vanaf dat moment een welhaast mythische lotsverbondenheid te bestaan tussen de Nederlandse staat en het Huis van Oranje-Nassau. Vaak wordt gedacht dat er een rechte lijn verloopt van het stadhouderschap uit die begintijd naar het koningschap. Niet vergeten mag echter worden dat de Oranjes niet voortdurend en aaneengesloten als stadhouders aan het bewind waren. Eveneens is van belang dat de wens tot uitbreiding van machtsuitoefening door de leden van deze dynastie niet onomstreden was. Met name de machtige Staten van Holland en hun aanvoerders, de grote raadpensionarissen Johan van Oldenbarnevelt en later Johan de Witt, hebben zich langdurig en succesvol verzet tegen de machtsuitbreiding van de Oranjes. Uiteindelijk delfden zij het onderspit. Van Oldenbarnevelt werd na een door Prins Maurits geïnstigeerd politiek proces geëxecuteerd (1619). De Witt werd uiteindelijk zelfs zonder proces slachtoffer van een politieke moord, gepleegd door Oranjeaanhangers (1667).³ De 18^e eeuw was een buitengewoon roerige eeuw, waarbij gezegd kan worden dat 1747 voor de Oranjes een bijzonder keerpunt vormden omdat toen voor het eerst alle gewesten/provincies dezelfde stadhouder benoemden.⁴ Daar werd door de vestiging van de Bataafse Republiek in 1795 dan wel weer een tijdelijk einde aan gemaakt, maar vanaf 1814 kennen we een onafgebroken periode waarin een lid van het Huis van Oranje-Nassau de troon van het Koninkrijk bezet.

De ‘Magt des Konings’, zoals het grondwettelijk werd aangeduid, was aanvankelijk groot, en welhaast persoonlijk onder Willem I. Men zou zelfs kunnen zeggen dat Willem I als een ‘verlicht despoot’ regeerde. Hij nam hoogstpersoonlijk de voornaamste bindende besluiten. De (mede)wetgevende bevoegdheden van het parlement werden niet erg serieus genomen.⁵ Dat gold ook voor de financiële controle op het bestuur, alsmede het begrotingsrecht van het parlement. Zo werd in die tijd het budget voor gewone uitgaven voor maar liefst tien jaar tegelijk goedgekeurd.⁶

3 Deze geschiedenissen zijn zeer helder en concies uit de doeken gedaan in en door Kennedy 2017, in het bijzonder p. 117-178.

4 Kennedy 2017, p. 207.

5 Vgl. Prak & Luiten van Zanden 2013, p. 191-197.

6 Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 429. Zie uitvoeriger over diens leven en bewind Koch 2013.

De staatsrechtelijke positie van zijn zoon, Koning Willem II (1840-1849) werd al wat minder toen in 1840 voor het rechtsgeldig kunnen nemen van een koninklijk besluit de medeondertekening (*contraseign*) door een minister werd vereist. De invoering van het verplichte *contraseign*, inclusief de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, had grote gevolgen voor de verhouding tussen Koning en ministers; de Koning kon niet langer zelfstandig besluiten nemen. De positie van de Koning werd nog verder verzwakt toen in 1848 de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd. Voortaan dienden de ministers zich voor hun (medewerking aan) regeringsdaden te verantwoorden aan de Kamers der Staten-Generaal, waardoor het zwaartepunt van de macht gaandeweg steeds meer verschoof naar ministers en het parlement.⁷

Tijdens het bewind van Koning Willem III (1849-1890) werd de meest substantiële staatsrechtelijke wijziging een feit: de definitieve vestiging van de vertrouwensregel in 1868. Vanaf dat moment is duidelijk dat afzonderlijke bewindslieden, maar ook het kabinet als geheel, niet meer in functie kunnen blijven als blijkt dat een meerderheid van de Tweede Kamer geen vertrouwen meer in hen heeft. Waren bewindslieden voorheen vooral afhankelijk van het vertrouwen van de Koning, sindsdien ligt de macht definitief bij het parlement.⁸

In de jaren daarna zijn er nog wel de nodige discussies geweest over de zogenaamde 'prerogatieven' van de Koning. Daarbij gaat het om situaties waar in grondwettelijke termen 'het opperbestuur' of 'oppergezag' in een bepaalde kwestie was of is gelegd in handen van de Koning. Dat laatste was nog te vinden in de voorloper van art. 98 lid 2 Grondwet met betrekking tot de krijgsmacht.⁹ Doelbewust gebruikt de Grondwet hier nu de term regering in plaats van Koning, omdat uit de oude bepaling ten onrechte wel werd afgeleid dat de Koning persoonlijk het opperbevel over de krijgsmacht zou voeren.¹⁰ Sinds de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn er echter geen terreinen van overheidsbemoeyenis meer die niet onder parlementaire controle staan. Dus alle claims vanuit de Koning in persoon of de regering die deze richting in gingen zijn gaandeweg ingeperkt.

Eén van de grote kwesties die in de afgelopen decennia resteerde betrof de rol van het staatshoofd bij de kabinetsformatie. Daarop wordt uitvoeriger ingegaan in paragraaf 1.3. Daar zal de huidige (staatsrechtelijke) positie van de Koning nader worden beschouwd.

7 Dölle 1994, in het bijzonder p. 15-23. Over leven en regeren van deze koning Van Zanten 2013.

8 Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 428 e.v. Zie verder Van der Meulen 2013, in het bijzonder p. 363-439.

9 Er is ook een heel gevecht geweest over het opperbestuur inzake buitenlandse betrekkingen. Zie hoofdstuk 3 van deze monografie.

10 Kortmann 1987, p. 283.

Kalfde de macht van de Koning de afgelopen twee eeuwen al aanmerkelijk af, dat geldt zeker ook voor de omvang van het Koninkrijk. Vanaf de Grondwet van 1815 was het lange tijd traditie om in het eerste artikel het territoir van het Koninkrijk te omschrijven. In dat jaar begonnen we (in twee talen) met een opsomming van alle provincies in de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden, alsmede het Groothertogdom Luxemburg. In grote stappen door de geschiedenis gaande valt op dat het verdriet van het verlies van België (1830) pas werd vastgelegd in de Grondwet van 1840. Van vermelding van Luxemburg was toen ook al geen sprake meer. Willem III had nog tot zijn overlijden (1890) het ambt van Groothertog van Luxemburg kunnen vervullen. Aan deze personele unie kwam een eind omdat de Koning geen mannelijke nakomelingen had en in Luxemburg opvolging in vrouwelijke lijn constitutioneelrechtelijk niet mogelijk was. De Luxemburgse troon ging daarop over naar de Walramse tak van de Nassaus.¹¹

In 1887 zien we weer een grondwettelijk uitbreiding van het Koninkrijk. Pontificaal staat dan in art. 1: “Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied in Europa, benevens de kolonien en bezittingen in andere werelddeelen.” In de Grondwet van 1922 volgt de eerste vermelding van Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao (de aanduiding van geheel van wat later aangeduid werd als de Nederlandse Antillen). In 1948 bestaat het Koninkrijk volgens de Grondwet uit Nederland, Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen. Na de onafhankelijkheid van Indonesië zien we in 1956 ‘Nederlands Nieuw-Guinea’ opduiken in de Grondwet, om daar vervolgens in 1963 weer uit te verdwijnen. Daarna gaat het snel. Suriname wordt in 1975 onafhankelijk, en in anticipatie daarop bevat de Grondwet van 1972 in art. 1 ook al niet meer de vermelding van Suriname als onderdeel van het Koninkrijk.

Bij de grondwetsherziening van 1983 krijgt het eens territoriaal gevulde vlaggenschip van de Grondwet een heel andere inhoud. Sinds dat jaar laten we ons niet meer voorstaan op (omvang van) het grondgebied, maar op gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden. ‘Nederland’ is echter sinds die tijd een steeds ingewikkelder concept geworden. Er is nog steeds een Koninkrijk der Nederlanden dat zich uitstrekt buiten Europa, maar de Nederlandse Antillen zijn inmiddels opgeheven, met als gevolg dat er binnen het Koninkrijk meer afzonderlijke staten met een grotere autonomie zijn ontstaan, terwijl er tegelijkertijd een aantal eilanden is dat juridisch gezien meer deel uit is gaan maken van de staatsrechtelijke structuur van het land in Europa. Dat klinkt ingewikkeld, en dat is het ook. In de volgende paragraaf wordt daar meer duidelijkheid over verschaft.

11 Tamse 2002, in het bijzonder p. 98-III.

1.2 Statuut, Koninkrijksorganen en besluitvorming¹²

Met het van kracht worden van het Statuut voor het Koninkrijk op 29 december 1954 hebben de landen van het Koninkrijk¹³ – destijds Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – blijkens de preambule ‘vrijwillig een nieuwe rechtsorde aanvaard, waarin zij de eigenbelangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen’. Aanvankelijk was ook Suriname onderdeel van het Koninkrijk. Sinds 25 november 1975 is de statutaire band echter verbroken, en sindsdien geldt Suriname als een zelfstandige staat. Met ingang van 1 januari 1986 heeft Aruba zich losgemaakt van de Nederlandse Antillen en heeft het de status van apart land binnen het Koninkrijk. Deze ‘status aparte’ was aanvankelijk bedoeld als een overgangssituatie tot 1996, waarna losmaking uit het Koninkrijk zou volgen. Deze gedachte is uiteindelijk verlaten en daarop werd het Statuut aangepast.

Per 2010 werd een ingrijpende herziening van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk doorgevoerd. De kern daarvan is dat naast Aruba ook Curaçao en Sint Maarten de status van (grotendeels autonoom) land binnen het Koninkrijk hebben, terwijl de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn opgenomen in het Nederlandse staatsbestel als openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet.¹⁴ Het land Nederlandse Antillen is met deze constellatie verdwenen.¹⁵

Het is lastig om de staatsvorm te kwalificeren die in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is neergelegd. Het Statuut vertoont enerzijds federatieve trekken, zoals de constitutioneel¹⁶ gewaarborgde afbakening van bevoegdheden van de landen en van het Koninkrijk (art. 3 en 41 Statuut). Anderzijds kent het Statuut ook bestuurlijk toezicht van het Koninkrijk op de landen (art. 50), en een regeling voor taakverwaarlozing (art. 51). Dit zijn constructies die weer meer thuishoren bij eenheidsstaten. Om de zaken nog verder te compliceren hebben de Caribische landen die deel uitmaken van het Koninkrijk het recht van secessie, een recht dat thuishoort bij de staatsvorm statenbond, zoals we die nog kennen uit de tijd van de Republiek.¹⁷

Het Statuut kent expliciet en impliciet een aantal Koninkrijksorganen, dat wil zeggen organen die taken verrichten op het niveau van het Koninkrijk. Het meest eenduidig is de positie van de Koning: die vervult de positie van staatshoofd en maakt ook deel uit van de Koninkrijksregering. Gelet op doel en strekking van dit

¹² Delen van deze paragraaf zijn ontleend aan Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 260-264.

¹³ Borman 2012, Rogier 2012, met name hoofdstuk 4.

¹⁴ Veel hierover is te vinden in Broekhuijse, Kummeling & Nehmelman 2011. Zie verder Rogier 2012, met name hoofdstukken 4-6; Broekhuijse 2012; Santos do Nascimento 2016; Bovend'Eert e.a. 2016.

¹⁵ De staatsrechtconferentie 2015 te Nijmegen was geheel aan deze veranderingen gewijd. Zie Bovend'Eert e.a. 2016.

¹⁶ Waarbij het Statuut moet worden gezien als de geschreven constitutie van het Koninkrijk.

¹⁷ Borman 2012, p. 23-25.

hoofdstuk voert het te ver om hier alle Koninkrijksorganen, hun samenstelling en bevoegdheden uitvoerig te bespreken.¹⁸ Om toch enig beeld te geven van de wijze waarop de voornaamste besluiten ter behartiging van Koninkrijksaangelegenheden worden genomen het volgende.

Art. 14 van het Statuut bepaalt dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk – behalve wanneer ze in de Grondwet of internationale verdragen zijn geregeld – worden vastgesteld bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur, met een mogelijkheid van delegatie. Welke zijn nu die Koninkrijksaangelegenheden waarvoor rijkswetgeving noodzakelijk is? Voor het overgrote deel zijn zij opgesomd in art. 3 en 5 Statuut. Het betreft onder andere defensie, buitenlandse betrekkingen en het Nederlanderschap.¹⁹

De belangrijkste elementen van de procedure die moet worden gevolgd bij een voorstel van rijkswet zijn neergelegd in art. 15-22 Statuut.²⁰ De procedure is in grote lijnen dezelfde als die bij de totstandkoming van gewone wetgeving, zij het dat nu de inbreng van de regeringen en parlementen van de andere rijksdelen gegarandeerd is. Dat begint al bij de behandeling in de ministerraad voor het Koninkrijk. Het betreft hier de ministerraad aangevuld met vertegenwoordigers van de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de zogenaamde Gevolmachtigde Ministers. Voor het geval dat de Gevolmachtigde Minister bezwaren uit tegen binding van zijn land aan het wetsvoorstel, is de procedure van het ‘voortgezet overleg’ gecreëerd. Dan wordt er *en petit comité* van ministers, inclusief de Gevolmachtigde Minister(s), naar oplossingen gezocht. Uiteindelijk beslist de ministerraad overeenkomstig de uitkomst van het voortgezet overleg (art. 12 Statuut). Over het ontwerp wordt de Raad van State van het Koninkrijk gehoord. Het gaat hier om de reguliere Nederlandse Raad, waarin op verzoek en met instemming van de regeringen van de beide landen een lid voor het betreffende land kan worden benoemd. Deze staatsraad of staatsraden nemen deel aan de behandeling van regels die in hun land zullen gelden, dus ook rijkswetten (art. 13 Statuut). Een voorstel van rijkswet wordt gelijktijdig met de indiening bij de Tweede Kamer gezonden aan de onderscheiden Staten van de beide andere landen. Bij een initiatiefvoorstel zorgt de Tweede Kamer voor verzending. Opvallend is, dat ook een Gevolmachtigde Minister bevoegd is aan de Tweede Kamer voor te stellen een voordracht tot een voorstel van rijkswet te doen (art. 15 Statuut). De vertegenwoordigende lichamen van de andere rijksdelen hebben de mogelijkheid een schriftelijk verslag uit te brengen. De Tweede Kamer pleegt met haar voorbereidend onderzoek te wachten totdat deze verslagen binnen zijn. Aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kan een termijn worden gesteld voor het indienen van de verslagen. Art. 16 Statuut laat in het midden wie

¹⁸ Borman 2012, p. 87-113.

¹⁹ Uitvoeriger Borman 2012, p. 73-86.

²⁰ Zie meer uitgebreid over de totstandkoming en werking van rijkswetgeving: Oud 1970, p. 150 e.v.; Bongenaar 1986; Van Helsdingen 1957; De Werd 1996.

bevoegd is tot het stellen van een dergelijke termijn. Art. 111 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gaat ervan uit dat ook de Tweede Kamer die bevoegdheid heeft. Ook neemt men aan dat de Koninkrijksregering deze bevoegdheid toekomt. In ieder geval maakt zij daarvan gebruik.

De Gevolmachtigde Ministers zijn bevoegd de behandeling in de beide Kamers bij te wonen. Dat geldt ook voor de bijzondere gedelegeerden die door de Staten zijn afgevaardigd. Zij allen mogen het woord voeren en hebben het recht om amendementen (in de Tweede Kamer) en moties in te dienen (art. 17 Statuut). In de praktijk zijn betrokkenen overigens slechts zelden aanwezig. Als zij het woord voeren, dan doen zij dat namens hun landsregering, niet namens de Koninkrijksregering.²¹ Indien de Gevolmachtigde Minister of de daartoe aangewezen bijzondere gedelegeerde zich tegen het voorstel verklaart, kan hij de Tweede Kamer verzoeken het voorstel aan te houden. Neemt de Kamer het voorstel aan met een geringere meerderheid dan drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen, dan wordt de behandeling geschorst en vindt nader overleg plaats in de rijksministerraad, die heeft te beslissen of het ontwerp wordt teruggenomen of de behandeling wordt voortgezet (art. 18 Statuut). Deelt de minister-president, namens de ministerraad, mee dat het voorstel wordt gehandhaafd, dan zendt de voorzitter van de Tweede Kamer het alsnog door aan de Eerste Kamer.²²

Het uit het voorgaande volgt dat de Nederlandse organen, inclusief het parlement, dominant zijn in het proces van rijkswetgeving. Het is duidelijk dat deze machtsverhouding niet door iedereen geapprecieerd wordt, zeker niet in het Caribische deel van het Koninkrijk. Croes heeft daarom, voor het eerst in 2006 een pleidooi gehouden voor het invoeren van een echt Koninkrijksparlement, met daarin ook leden gekozen door kiesgerechtigden in het Caribische deel van het Koninkrijk.²³ Een pleidooi dat in 2016, deels met andere argumenten, is her-nomen door Santos do Nascimento.²⁴

Voor wijziging van het Statuut, dat volgens art. 5 van deze regeling van hogere orde is dan de Nederlandse Grondwet, aangezien deze laatste volgens dat artikel de bepalingen van het Statuut in acht te nemen heeft, is een rijkswet nodig. Wijkt het voorstel tot wijziging van het Statuut, dat voor koninklijke bekrachtiging natuurlijk ook aanvaarding door Aruba, Curaçao en Sint Maarten (dit bij landsverordening) behoeft, van de Grondwet af, dan moet het behandeld worden op de wijze die voor grondwetsherziening geldt, echter met dien verstande, dat hiervoor in de na ontbinding nieuw gekozen Kamers geen tweederdemeerderheid is vereist, doch de volstreekte meerderheid voldoende is.

²¹ *Handelingen II* 1993/94, p. 4406.

²² Zie ook art. 113 RvO II.

²³ Zie Croes 2006. Zie ook Croes & Kummeling 2007, p. 61-72.

²⁴ Zie zijn proefschrift: Santos do Nascimento 2016, p. 289.

Art. 38 Statuut bevat ten slotte nog een bijzondere voorziening, die ook op rijks-wetgeving betrekking kan hebben. In het kader van ‘onderlinge bijstand, overleg en samenwerking’ kunnen de landen van het Koninkrijk onderling regelingen treffen. Art. 38 lid 2 geeft daarbij aan dat zo’n regeling in onderling overleg bij rijkswet kan worden vastgesteld. Dit artikel vormt formeel de grondslag voor de zogeheten ‘consensusrijkswetten’. Het biedt de mogelijkheid om op allerlei terreinen, die niet koninkrijksaangelegenheden betreffen, consensusrijkswetgeving tot stand te brengen. Het belangrijkste verschil met ‘gewone’ rijkswetgeving is dat niet de Nederlandse ambten het uiteindelijk voor het zeggen hebben, maar onderlinge overeenstemming tussen de landen vereist is.²⁵ Tot de herstructurering van het Koninkrijk kreeg de rechtsfiguur van de consensusrijkswet weinig aandacht. Op een beperkt aantal terreinen, zoals het fiscaal recht en octrooirecht, kwam in het verleden consensusrijkswetgeving tot stand.²⁶ De laatste jaren staat de consensusrijkswet echter sterk in de belangstelling. De verklaring hiervoor is dat deze rechtsfiguur een belangrijk wetgevingsinstrument geworden is bij het tot stand brengen van de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk. Een belangrijk deel van de overheidsorganisatie van de nieuwe landen van het Koninkrijk, Curaçao en Sint Maarten, berust op consensusrijkswetten. Het betreft met name de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en de politie, en het financiële toezicht. De constructie van consensusrijkswetgeving is om twee redenen opvallend. Ten eerste gaat het hierbij om belangrijke autonome aangelegenheden van de landen, waarvoor normaliter bij landsverordening een regeling zou gelden. Ten tweede is het opvallend dat voor deze belangrijkste onderwerpen de bijzondere rijkswetconstructie gekozen is, hoewel noch uit het Statuut, noch uit de Grondwet of de (rijks)wet valt af te leiden wat een consensusrijkswet inhoudt en hoe deze bijzondere rijkswet tot stand komt. In de doctrine wordt aangenomen dat er consensus tussen de betrokken landen van het Koninkrijk moet zijn over zowel de vorm²⁷ als de inhoud van de regeling.²⁸ Hoe inhoudelijk instemming van de landen moet worden bereikt, staat rechtens echter niet vast. Daarmee is de consensusrijkswet, hoe men het wendt of keert, een wankel basis om een regeling tussen landen van het Koninkrijk te treffen. Het zou beter zijn een deugdelijke grondslag voor de consensusrijkswet in het Statuut te verankeren. Er is reden temeer om dat te doen nu uit onderzoek blijkt dat dit wetgevingsinstrument niet tot een grotere betrokkenheid tussen de landen van het Koninkrijk heeft geleid, eerder het tegendeel.²⁹

25 Vgl. Borman 2009, p. 409 e.v.; Nap 2003, p. 100 e.v.; Van der Woude 2007, p. 175 e.v.; Bovend’Eert 2007, p. 183 e.v.; Schouten & Van Niel 2015.

26 Zie uitgebreid hierover Borman 2009.

27 Een rijkswet, of een gemeenschappelijke landsverordening.

28 Vgl. Borman 2009, p. 423-424.

29 Zie Van der Woude 2015, a.w., p. 95-110.

1.3 Positie Koning

Uit het voorgaande is gebleken dat de Koning bij uitstek een Koninkrijksorgaan is. Kan het ook eigenlijk anders? Het is ook het Koninkrijksorgaan dat in het Caribische deel van het Koninkrijk van alle Koninkrijksorganen het meest gewaardeerd wordt.³⁰ Overigens, blijft ook in het Europese deel van het Koninkrijk de waardering voor de monarchie onverminderd hoog.³¹ De monarchie wordt vaak afgedaan als een ondemocratisch instituut. Dat is ten onrechte. Democratie ziet toch vooral op legitimatie van overheidsgezag, op aanvaardbaarheid en aanvaarding. De formele democratische legitimatie van overheidsgezag is natuurlijk aanwezig via verankering in de Grondwet. De materiële legitimatie van het Nederlandse koningschap is nog veel sterker; als we opiniepeilingen en andere onderzoeken mogen geloven, dan is er sprake van buitengewoon veel legitimiteit, meer dan van ‘de politiek’, politici en vele andere politieke instellingen, zoals de Kamers.³²

De populariteit van de monarchie, en die van de Koning in persoon (inclusief zijn gezin) kan natuurlijk voor een deel verklaard worden uit het gebrek aan macht van het instituut. Wie geen macht heeft, maakt ook moeilijker ‘vijanden’. Nu is het ambt van Koning staatsrechtelijk gezien zeker niet betekenisloos. Hieronder wordt een beknopte schets gegeven van de positie van de Koning in het huidige constitutionele bestel, en daarna waar nodig van commentaar voorzien.³³

- art. 42 lid 1 Grondwet: de Koning is deel van de regering en deelt dus in alle regeringsbevoegdheden, zoals bijvoorbeeld het indienen van wetsvoorstellen en het sluiten van verdragen;
- art. 42 lid 2 Grondwet: de Koning is onschendbaar, hij kan niet rechte worden aangesproken. Deze bepaling betekent echter vooral dat de Koning politiek niet kan worden aangesproken. Immers, het zijn de ministers die verantwoordelijk zijn ten opzichte van de beide kamers der Staten-Generaal en de individuele Kamerleden;
- art. 47 Grondwet: regeringsbesluiten, ten onrechte ‘koninklijke besluiten’ genoemd, worden medeondertekend door ministers of staatssecretarissen. In theorie ligt hier een belangrijke bron van macht voor de Koning;
- binnen de regering ligt het politieke zwaartepunt bij ministers en minister-raad. Dit wordt ondubbelzinnig uitgedrukt door art. 45 lid 3 Grondwet;
- art. 65 Grondwet schrijft voor dat jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van

³⁰ Broere 2017; Van der Kaaij 2017. Zie verder ook Saleh 2014, p. 213-220.

³¹ Verhue, De Beer & G. Vos 2018.

³² Vgl. J. Kester, *Koningsdagonderzoek 2019* (tV Opiniepanelrapport) 26 april 2019 en Van Heck & Hearn 2019. Ter vergelijking Dekker, Muis Sieben & Van Houwelingen 2019, p. 12 e.v.

³³ Uitgebreider: Vermeulen, Krijnen & Rood (red.) 2005. Een deel van deze analyse is ook te vinden Kummeling 2005.

het door de regering te voeren beleid wordt gegeven. Kortom, ‘Prinsjesdag’ en ‘Troonrede’ in een mooie staatsrechtelijke volzin gevat. Uit dezelfde volzin blijkt overigens ook dat de Troonrede niet per se door het staatshoofd hoeft te worden gepresenteerd. In het verleden is het ook wel voorgekomen dat een Koningin verstek liet gaan, bijvoorbeeld vanwege zwangerschap, maar meestal werd Prinsjesdag opgeluisterd door de aanwezigheid van ‘de majesteit’;

- De Koning is voorzitter van de Raad van State. Dat doet wat merkwaardig aan.³⁴ Het gaat hier om het belangrijkste adviescollege ten behoeve van de regering en tevens hoogste rechtsprekende instantie in bestuursrechtelijke geschillen.³⁵ Daarbij past niet dat een lid van de regering deel uitmaakt van datzelfde college. Zoals zoveel ogenschijnlijke onbegrijpelijke zaken, valt deze constructie uit het verleden wel te verklaren,³⁶ maar dat maakt haar in het actuele tijdsgewricht niet minder merkwaardig. Daar staat tegenover dat het voorzitterschap van de Raad van State een grotendeels ceremoniële betekenis heeft. Zodra het op beslissen, in het bijzonder op stemmen, aankomt dienen de leden van het koninklijk huis³⁷ zich te onthouden, zo schrijft art. 2 van de Wet op de Raad van State voor;
- Voor het overige bestaat er een zeker drieledig gewoonterecht: het recht om geraadpleegd te worden, om te mogen aanmoedigen en te waarschuwen in het bijzonder naar leden van het kabinet. Dit alles vrij vertaald naar het beroemde woord van Walter Bagehot.³⁸

Er werd en wordt wel serieuze discussie gevoerd over de vraag of de Koning wel deel uit moet maken van de regering. Aldus zou hij een belangrijke politieke (hinder)macht kunnen uitoefenen, met name door het weigeren van het seign. Deels in lijn daarmee zijn ook wel eens geluiden te beluisteren dat door het uitspreken van de Troonrede door de Koning ten onrechte de indruk wordt gewekt dat hij de leider is van de regering, dat hij het beleid bepaalt, en dat alles terwijl de minister-president de regeringsleider is en de ministerraad gaat over het regeringsbeleid. Meer in het algemeen geldt dat er, zowel grondwettelijk als praktisch gezien, geen enkele twijfel over bestaat dat het zwaartepunt van de politieke besluitvorming berust bij ministers en ministerraad. Voorts is van belang dat de Koning leeft onder de druk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Via

34 Temeer nu de daadwerkelijke voorzitter niet de titel van vicevoorzitter draagt, maar die van ‘vicepresident’. Zie art. 1 Wet op de Raad van State.

35 Naast het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep.

36 Zie voor een kort overzicht van de geschiedenis van de Raad van State met uitvoerige historische bronvermeldingen Kummeling 1988, p. 14 e.v.

37 De vermoedelijke opvolger van de Koning heeft, nadat zijn achttiende jaar is vervuld, van rechtswege zitting in de Raad, aldus art. 2 van de Wet op de Raad van State.

38 Bagehot 1873, p. 85. Zie ook *Kamerstukken II 1980/81*, 16 035, nr. 8, p. 2 en *Kamerstukken II 1999/00*, 27 409, nr. 1, p. 3.