

Modern Koningschap en het wetgevingsproces

mr. H.R. Schouten ML¹

1. Inleiding

In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre de huidige wetgeving ruimte laat om de rol van de Koning in het wetgevingsproces te veranderen. In de volgende paragraaf wordt kort geschetst welke rol de Koning heeft bij de totstandkoming van wetgeving en welke discussie er speelt rond het Koningschap. Vervolgens wordt elk onderdeel van de procedure waarbij de Koning direct betrokken is beschreven. Achtereenvolgens komt het aanhangig maken van een wetsvoorstel bij de Raad van State, indiening bij de Tweede Kamer, bekrachtiging en inwerkingtreding aan de orde. Hierbij wordt telkens bekeken in hoeverre er binnen de huidige regelgeving ruimte is voor wijziging van de rol van de Koning. De voor- en nadelen van een eventuele andere rol van de Koning in het wetgevingsproces zijn opgenomen in de conclusie.

2. Modern Koningschap

"The Sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights -- the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn. And a king of great sense and sagacity would want no others." - Walter Bagehot.²

Als staatshoofd heeft de Koning het recht te worden ingelicht, aan te moedigen en te waarschuwen.³ De Koning wordt op de hoogte gehouden van de beleidsvoornemens van de regering in zijn wekelijkse gesprek met de minister-president. Hiernaast zijn er periodiek gesprekken tussen de Koning en de andere ministers. In het wekelijkse overleg met de premier worden onder andere de beslissingen van de ministerraad besproken.⁴ Bovendien ontvangt de Koning de notulen van de ministerraad.⁵

¹ Hedi Schouten is werkzaam als wetgevingsjurist bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² W. Bagehot, *The English Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, p. 60.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 3. Zie ook C.A.J.M. Kortmann, P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 43 en H.A. van Wijnen, *Van de macht des Konings*, Amsterdam: Uitgeverij Contact 1975, p. 80.

⁴ H.A. van Wijnen, *De macht van de Kroon*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2000, p. 80.

⁵ Artikel 14, tweede lid, van het Reglement van orde van de ministerraad.

Dit betekent dat de Koning al in een vroegtijdig stadium van een wetsvoorstel op de hoogte is. Hierdoor kan hij de drie rechten van Bagehot die hij als staatshoofd heeft ten aanzien van elk wetsvoorstel uitoefenen. Ook na behandeling in de ministerraad blijft de Koning betrokken bij het wetgevingsproces. In het algemeen zijn er gedurende een wetgevingsproces vier onderdelen waar de Koning een handeling verricht. Voordat een nieuwe wet tot stand komt en in werking treedt, ondertekent de Koning achtereenvolgens de adviesaanvraag aan de Raad van State⁶, de Koninklijke boodschap bij indiening bij de Tweede Kamer, het wetsvoorstel nadat het is aangenomen door de Eerste Kamer⁷ en in de meeste gevallen het inwerkingtredingsbesluit.⁸ Op deze manier wordt procedureel gewaarborgd dat de Koning van het begin tot het einde op de hoogte blijft over een wetsvoorstel en desgewenst kan aanmoedigen of waarschuwen.

Niet alleen vanuit zijn rol als staatshoofd, ook vanuit zijn rol als lid van de regering is het logisch dat de Koning betrokken is bij het wetgevingsproces. Het is immers de regering die gezamenlijk met de Staten-Generaal wetten vaststelt.⁹ Deelname aan de regering brengt met zich mee dat de Koning goed geïnformeerd is.¹⁰ Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid zal de Koning zich ook in zijn rol als lid van de regering laten leiden door de rechten *“to be consulted, to encourage, to warn”*.¹¹

Met de troonsbestijging van Willem-Alexander in het vizier is er discussie ontstaan over modern koningschap. Deze discussie gaat onder andere over de rol van de Koning als lid van de regering, de taak van de Koning tijdens de formatie en de mogelijkheid van ceremonieel Koningschap.¹² Onlangs hebben de leden Elissen en Helder van de fractie van de Partij Voor de Vrijheid (PVV) een voorstel van wet bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel.¹³ Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de Koning een representatieve en ceremoniële rol als staatshoofd toe te kennen.¹⁴ Het wetsvoorstel houdt onder andere in dat de Koning geen deel meer zal uitmaken van de regering en geen rol meer zal spelen bij

⁶ Artikel 22 van de Wet op de Raad van State.

⁷ Artikel 87 van de Grondwet.

⁸ Conform aanwijzing 178, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is het gebruikelijk dat een wet bij koninklijk besluit in werking treedt.

⁹ Artikel 81 van de Grondwet.

¹⁰ Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 3.

¹¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 3.

¹² Zie bijvoorbeeld: W.J. Witteveen, 'Modern republikeins Koningschap', *NJB*, 2011, p. 1228, H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Wenken aan de Koning', *NJB*, 2010, p. 1209 en L.J. Giebels, 'Nieuwe Koning, nieuwe tijden?', *S&D*, 2009, nr. 3, p. 9-13.

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr. 2. Zie ook de bijdrage van S. de Lint in deze bundel.

¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 867, nr. 3, p. 1.

de wetgevingsprocedure. Bovendien wordt in het wetsvoorstel de ministeriële verantwoordelijkheid afgeschaft, aangezien de Koning enkel nog ceremoniële en representatieve taken zal vervullen. Ook de Partij van de Arbeid heeft recentelijk nagedacht over de toekomst van het Koningshuis, maar ziet deze toekomst heel anders voor zich dan de PVV. In het advies van de commissie ad hoc 'Actualisatie toekomst Koningshuis'¹⁵ wordt nadrukkelijk geadviseerd vast te houden aan de combinatie van koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid. Hiernaast ziet de commissie geen zwaarwichtige redenen om verandering te brengen in het koninklijk lidmaatschap van de regering. Wel stelt de commissie voor om de Koning geen rol meer te geven bij de formatie en niet langer voorzitter te laten zijn van de Raad van State.

In mei 2011 heeft het kabinet zijn visie op het koningschap aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁶ In deze visie staat onder het kopje "Modern Koningschap – Kamermotie" de volgende passage:

"Wie de geschiedenis overziet moet constateren dat het Nederlandse Koningschap zich binnen dezelfde staatrechtelijke regels steeds heeft weten te moderniseren en aan te passen aan de eisen van de tijd. De sinds 1848 bestaande staatrechtelijke regel dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn, laat ruimte om het Koningschap eigentijds in te vullen in relatie tot staatkundige en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvoor is een wijziging van de Grondwet niet nodig."¹⁷

Al met al lijkt het erop dat er nog onvoldoende draagvlak is voor een wijziging van de Grondwet die de positie van de Koning zou veranderen. Dit roept de vraag op welke ruimte er binnen de huidige Grondwet is om het Koningschap eigentijds in te vullen. Hierbij is van belang dat de huidige staatrechtelijke positie van de Koning als staatshoofd en lid van de regering betekent dat de Koning zijn rechten op informatie, aansporing en vermaning moet kunnen uitoefenen.

Het is niet altijd even duidelijk hoeveel ruimte de Koning binnen zijn huidige positie heeft. De rol van de Koning bij de formatie wordt door gebruiken bepaald,¹⁸ en deze rol kan dan ook veranderen

¹⁵ <http://nu.pvda.nl/berichten/2011/08/PvdA-wil-modern-koningschap.html>

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 2-3. Hiermee sluit het kabinet zich aan bij de Beschouwing over het Koningschap van het Kabinet Kok, zie Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 1.

¹⁸ P.T.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 470.

zonder enig staatsrechtelijk beletsel.¹⁹ Maar hoe zit dat eigenlijk met de rol van de Koning in het wetgevingsproces? In hoeverre is deze rol staatsrechtelijk vastgelegd en in hoeverre biedt de huidige wetgeving ruimte voor modernisering?

3. Aanhangig maken bij de Raad van State

De Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur.²⁰ Deze worden “hetzij door Ons, op voordracht van Onze Minister wie het aangaat, hetzij door Onze Minister krachtens koninklijke machtiging, ter overweging aanhangig gemaakt”, aldus artikel 22 van de Wet op de Raad van State. In de praktijk geschiedt de aanhangigmaking altijd door de Koning, op voordracht van de betrokken bewindspersoon.²¹ Uit de tekst van artikel 22 van de Wet op de Raad van State blijkt echter dat het ook mogelijk is dat een minister zelf, krachtens koninklijke machtiging, een wetsontwerp aanhangig maakt. De Wet op de Raad van State bepaalt niet in welke gevallen een voordracht en in welke gevallen een koninklijke machtiging de voorkeur heeft. Wettelijk zijn er ook geen beperkingen opgelegd aan een eventuele koninklijke machtiging. Puur op basis van de wetstekst kan geconcludeerd worden dat de Koning een algemene machtiging kan geven aan alle ministers om wetsontwerpen aanhangig te maken bij de Raad van State. Ministers zouden dan voortaan zelf wetsontwerpen voor advies aan de Raad van State kunnen aanbieden, althans tot op het moment dat de Koning zijn machtiging weer intrekt.

Strookt deze interpretatie wel met de bedoeling van de wetgever? In de verschillende memories van toelichting bij de totstandkoming en wijziging van artikel 22 wordt er niet gesproken over de twee procedures (voordracht of machtiging) voor de aanhangigmaking van een wetsontwerp bij de Raad van State.²² Ook verder in de parlementaire geschiedenis is er weinig over te vinden. In de handelingen van de plenaire behandeling van het ontwerp van Wet op de Raad van State in de Tweede Kamer in 1961 komt dit onderwerp wel aan de orde. Er was toen een korte discussie over artikel 20 van dit wetsvoorstel, dat luidde als volgt: “In alle gevallen, waarin de Raad wordt gehoord, wordt de aangelegenheid hetzij door Ons, op voordracht van Onze Minister, wie de zaak aangaat,

¹⁹ W.J. Witteveen, ‘Modern republikeins Koningschap’, *NJB*, 2011, p. 1228. Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 4, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, A, p. 2 en Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 4. *Anders*: H.G. Warmelink, ‘Formatie-Rutte: de klant is koning... maar wat is de Koning dan?’, *NJB*, 2010, p. 1934.

²⁰ Artikel 73 van de Grondwet.

²¹ Ministerie van Justitie, *Draaiboek voor de wetgeving*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 40.

²² Kamerstukken II 1958/59, 5378, nr. 3, Kamerstukken II 1986/87, 19 890, nr. 3, Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3 en Kamerstukken II 2005/06, 30 585, nr. 3.

hetzij door Onze Minister, krachtens door Ons te verlenen machtiging, ter overweging aanhangig gemaakt.”²³ Tijdens de plenaire behandeling maakt het kamerlid de heer Franssen de volgende opmerking ten aanzien van dit artikel:

“Gaarne zal ik in dit verband vernemen, of ik niet ten onrechte die modernisering heb bespeurd in artikel 20 van het wetsontwerp. Daarin vond ik nl. niet meer terug het in het corresponderende artikel van de huidige wet voorkomende woord “telkens”. Dit woord “telkens” was aanleiding tot de praktijk, dat telkens wanneer advies wordt gevraagd, bij kabinetsrescript een machtiging daartoe moet worden verleend. Ik zou de geachte bewindsman willen vragen: Laat de nieuwe redactie een, laat ik het noemen, algemene machtiging toe? Dit zou op zich zelf reeds een aanzienlijke tijdsbesparing, en vermindering van veel administratieve rompslomp kunnen betekenen.”²⁴

Minister Toxopeus reageert hier als volgt op:

“Artikel 20 – zo is gevraagd –, is dat werkelijk modernisering? Het woord “telkens” is daar, als ik het uit mijn hoofd goed zeg, weggefallen. Inderdaad is dat zo. Dat opent de mogelijkheid voor een algemene machtiging. De bedoeling is – maar dan alleen voor het voorleggen van geschillen – een dergelijke algemene machtiging te krijgen niet voor het voorleggen van wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur.”²⁵

De heer Franssen komt hier tijdens dezelfde plenaire zitting nog op terug:

“Omdat artikel 1 van de wet van 1855 op de ministeriële verantwoordelijkheid de uitvoering van wetten, voor zover die aan de Koning is opgedragen, in handen van de Minister legt, lijkt mij een kabinetsrescript van de Directeur van het Kabinet der Koning voor het vragen van advies niet noodzakelijk. Het lijkt mij, dat een wetsontwerp, c.q. een voorgenomen besluit tot vernietiging rechtstreeks door de Minister naar de Raad van State wordt gezonden.”²⁶

Maar dit vindt minister Toxopeus geen goed idee:

²³ Kamerstukken II 1958/59, 5378, nr. 2.

²⁴ Handelingen II 1961/62, p. 2074.

²⁵ Handelingen II 1961/62, p. 2086.

²⁶ Handelingen II 1961/62, p. 2088.

“Ik voel er meer voor om te handhaven, dat een wetsontwerp niet wordt ingediend buiten de regerende Vorst om. Ik kan daar verder niet over spreken, mijnheer de Voorzitter, want anders kom ik in, wat men noemt, het geheim van Soestdijk.²⁷”

Tijdens de hierboven aangehaalde parlementaire behandeling van de Wet op de Raad van State is geconcludeerd dat de voorgestelde wetstekst de mogelijkheid van een algemene machtiging opende. Het was destijds niet de bedoeling van minister Toxopeus dat een algemene machtiging zou worden verkregen voor het indienen van wetsontwerpen. Desalniettemin is het voorgestelde artikel 20 ongewijzigd in het Staatsblad beland.²⁸ Noch de regering, noch de Tweede Kamer vond het wenselijk om bij nota van wijziging of amendement het wetsvoorstel aan te passen in die zin dat een algemene machtiging voor het aanhangig maken van wetsontwerpen bij de Raad van State niet meer mogelijk zou zijn. Bij de totstandkoming van de Wet op de Raad van State heeft de wetgever dus bewust de mogelijkheid van een dergelijke machtiging opengelaten.

Wellicht voelt het vreemd om pas na 50 jaar van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het komt echter vaker voor dat wetsteksten na verloop van tijd anders uitgevoerd worden. Zo is in 2010 gebruik gemaakt van de sinds 1983 door de Grondwet geboden mogelijkheid tot het instellen van een aparte afdeling voor de wetgevingsadvisering binnen de Raad van State. Vóór 1 september 2010 werd over wetsvoorstellen altijd advies gevraagd aan de Raad van State. Tegenwoordig wordt over wetsvoorstellen advies gevraagd aan *een afdeling van de Raad van State*.²⁹ Deze verandering was mogelijk zonder grondwetswijziging, omdat in artikel 73 van de Grondwet staat “De Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet (....).”

Overigens is de huidige praktijk al dat de Raad van State zijn advies zonder tussenkomst van de Koning naar de betrokken minister of staatssecretaris stuurt. De Raad van State wordt hiervoor standaard gemachtigd door de Koning. Een machtiging van de Koning voor een bewindspersoon om voortaan zelf een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State aan te bieden, zou aansluiten bij de praktijk dat er ook geen tussenkomst is van de Koning bij het toezenden van het advies door de Raad van State naar een bewindspersoon.

4. Indiening bij de Tweede Kamer

²⁷ Handelingen II 1961/62, p. 2088.

²⁸ Staatsblad 1962, 88.

²⁹ Stb. 2010, 175.

Sinds 1983 staat in de Grondwet dat voorstellen van wet kunnen worden ingediend “door of vanwege de Koning”.³⁰ Hier is een uitgebreide parlementaire discussie aan voorafgegaan. In het in 1978 in eerste lezing ingediende wetsvoorstel is een artikel 5.1.2, eerste lid, opgenomen, dat luidt als volgt: “Voorstellen van wet kunnen worden ingediend vanwege de Koning en vanwege de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”³¹ In de memorie van toelichting is ten aanzien van dit artikel het volgende opgenomen:

“Ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen wordt de term <<vanwege de Koning>> voorgesteld. Terwijl de memories van toelichting van de wetsontwerpen door een of meer ministers worden ondertekend, zegt het huidige artikel 120 van de Grondwet dat de Koning zijn voorstellen aan de Tweede Kamer zendt bij een schriftelijke boodschap of door een commissie. Wij zijn van oordeel, dat een redactie die spreekt van indiening van voorstellen vanwege de Koning de werkelijkheid beter weergeeft. Daarbij kan de indiening bij een schriftelijke boodschap behouden blijven, doch de tekst laat toe om een regeringsvoorstel vanwege de Koning ook op andere wijze bij de Staten-Generaal in te dienen, zoals dit trouwens reeds thans geschiedt bij de aanbieding van de wetsvoorstellen inzake de rijksbegroting.”³²

Bij Nota van Wijzigingen³³ wordt de tekst veranderd in “door of vanwege de Koning”. Deze Nota van Wijzigingen heeft geen toelichting. In de Nota naar aanleiding van het eindverslag wordt in reactie op een opmerking van de CDA-fractie het volgende opgemerkt:

“Wij erkennen dat het aanvankelijk voorgestelde <<vanwege>> de (pluriforme) werkelijkheid reeds dekte. Evenzeer kan echter aan de constatering van de Raad van State, dat de omschrijving <<door of vanwege>> méér in overeenstemming met de werkelijkheid is, de juistheid niet worden ontzegd. Daardoor wordt immers daadwerkelijk tot uitdrukking gebracht, dat er in onze staatkundige praktijk twee mogelijkheden zijn, waarop een wetsontwerp bij de Staten-Generaal kan worden ingediend.

³⁰ Artikel 82 van de Grondwet. De historische ontwikkeling van dit artikel is terug te vinden op www.denederlandsegrondwet.nl.

³¹ Kamerstukken II 1977/78, 15 047 (R 1099), 2.

³² Kamerstukken II 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3. Het toenmalige artikel 120 van de Grondwet waaraan wordt gerefereerd luidde: “De Koning zendt Zijn voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie. Hij kan aan bijzondere door hem aangewezen commissarissen opdragen de ministers bij het behandelen van die voorstellen in de vergaderingen der Staten-Generaal bij te staan.”

³³ Kamerstukken II 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 9

Daarvan is de eerstgenoemde de meest gebruikelijke en wordt de tweede alleen gevolgd bij wetsontwerpen inzake de rijksbegroting.”³⁴

Vervolgens stelt het lid Korte-van Hemel c.s. in een amendement³⁵ voor om “door of vanwege de Koning” te vervangen door “door de Koning”. Dit amendement wordt als volgt toegelicht:

“De door de Regering voorgestelde tekst maakt de weg open voor een ongewenste deconstitutionalisering bij de indiening van wetsontwerpen door een kabinet. Zo wordt naar de woorden van de door de Regering voorgestelde bepaling het werken met een algemene machtiging aan een kabinet tot indiening van wetsontwerpen mogelijk. Het begrip <<door de Koning>> biedt de vereiste staatsrechtelijke ruimte om de huidige praktijk te continueren.”

Minister Wiegel is geen voorstander van dit amendement. Hij merkt tijdens de mondelinge behandeling op 11 juni 1980 het volgende op:

“Als naar de huidige Grondwet wordt gekeken, maakt die dan ook niet een dergelijke machtiging mogelijk? De bevoegdheid van de in artikel 120 van de Grondwet genoemde commissie behoeft niet beperkt te zijn tot de indiening van een enkel wetsontwerp of telkenjare voor bepaalde soort wetsontwerpen. Artikel 120 laat ook toe, dat aan zo’n commissie een algemene machtiging wordt verleend tot het indienen van wetsvoorstellen. Dat zulks niet gebeurt, acht ik terecht, maar constitutioneel is het nu naar mijn opvatting niet uitgesloten. Het is dan ook onjuist, te zeggen dat de door de Regering voorgestelde bepalingen die mogelijkheid ineens wel openen. Zoals gezegd, deel ik niet de mening van de fractie van het CDA, dat het begrip ‘door de Koning’ de vereiste staatsrechtelijke ruimte biedt om de bestaande praktijk te continueren.”³⁶

Mevrouw Korte-van Hemel is wel bereid om hierin mee te gaan en reageert als volgt:

“Op het ogenblik kan, op grond van de woorden ‘door een commissie’ die nu in de Grondwet staan, de Koning een bijzondere door hem aangewezen commissaris opdragen de Ministers bij te staan bij de behandeling van bepaalde wetsvoorstellen. Wanneer het de feitelijke staatkundige werkelijkheid

³⁴ Kamerstukken II 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 11, p. 3. Zie voor het advies van de Raad van State waaraan wordt gerefereerd Kamerstukken II 1979/80, 16 034 (R 1138), nr. 4.

³⁵ Kamerstukken II 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 15.

³⁶ Handelingen II 1979/80, p. 5311.

is dat dit beperkt is tot begrotingswetsontwerpen en wanneer dit ook de opvatting van het kabinet is, waarbij men ervan zou mogen uitgaan dat ook in de toekomst zo over deze termen wordt gedacht, dan wil mijn fractie in overweging nemen anders over ons amendement te denken.”³⁷

Hierop reageert minister Wiegel met de volgende opmerking:

“Ik kom bij de kanttekeningen die de geachte afgevaardigden in tweede termijn hebben gemaakt met betrekking tot de terminologie. (...) Mevrouw Korte is hierop ook teruggekomen. Het kabinet is van mening dat de bestaande praktijk moet worden gehandhaafd. Ik ben haar erkentelijk voor de wijze waarop zij op dit onderdeel van mijn betoog heeft gereageerd.”³⁸

Hierna wordt het amendement van het lid Korte-van Hemel c.s. ingetrokken.³⁹

Uit deze parlementaire geschiedenis blijkt dat het ten tijde van de totstandkoming van artikel 82 van de Grondwet de bedoeling was van het kabinet om alleen begrotingswetsvoorstellen vanwege de Koning in te dienen. Hiernaast komt uitdrukkelijk aan de orde dat de tekst “door of vanwege de Koning” het mogelijk maakt om ook andere wetsvoorstellen vanwege de Koning in te dienen. Er is destijds niet voor gekozen om deze tekst bij nota van wijziging of amendement aan te passen. Strikt genomen is het op grond van artikel 82 dus mogelijk om ook andere wetsvoorstellen dan begrotingswetsvoorstellen vanwege de Koning in te dienen.

Overigens leidt een wetssystematische interpretatie tot dezelfde conclusie. Dat de zinsnede “door of vanwege de Koning” zowel in artikel 105, tweede lid, van de Grondwet,⁴⁰ als in artikel 82 is opgenomen, wijst er op dat niet alleen begrotingswetsvoorstellen vanwege de Koning kunnen worden ingediend.

Om nog een stap verder te gaan: de tekst van de Grondwet en de bijbehorende parlementaire geschiedenis werpen geen belemmeringen op om voortaan alle wetsvoorstellen vanwege de Koning in te dienen. In artikel 82 van de Grondwet staat immers “door of vanwege de Koning”. Er wordt in de Grondwet geen voorkeur aangegeven voor het één of het ander. Volgens de tekst van de Grondwet is het indienen van alle wetsvoorstellen *vanwege* de Koning even goed mogelijk als het indienen van alle wetsvoorstellen *door* de Koning. Ook uit de parlementaire geschiedenis valt niet af

³⁷ Handelingen II 1979/80, p. 5346.

³⁸ Handelingen II 1979/80, p. 5358.

³⁹ Handelingen II 1979/80, p. 5395.

⁴⁰ Dit artikel betreft het indienen van voorstellen van algemene begrotingswetten.

te leiden dat in artikel 82 eigenlijk staat “in beginsel ‘door’ en bij uitzondering ‘vanwege’”. Dat dit tot nu toe de praktijk is geweest, wil niet zeggen dat dit niet zou kunnen veranderen. In 1978 was het kabinet van mening dat deze praktijk moest worden gehandhaafd. Tegelijkertijd erkende de regering in 1978 bij monde van minister Wiegel dat het constitutioneel niet is uitgesloten dat er een algemene machtiging wordt verleend tot het indienen van wetsvoorstellen. Na een debat in de Tweede Kamer waarin is geconcludeerd dat de woorden ‘door of vanwege’ een algemene machtiging tot het indienen van wetsvoorstellen mogelijk maken, heeft de grondwetgever deze woorden in de Grondwet opgenomen. Hieruit volgt dat een algemene machtiging mogelijk is. Overigens is de Koning te allen tijde bevoegd om een dergelijke machtiging in te trekken, waardoor wetsvoorstellen met onmiddellijke ingang weer door de Koning moeten worden ingediend.

Voor de volledigheid merk ik op dat het indienen van begrotingswetsvoorstellen vanwege de Koning nader is geregeld in artikel 12, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Ook voordat een dergelijke nadere regeling in een wet was opgenomen, werden begrotingswetsvoorstellen al vanwege de Koning ingediend.⁴¹ De bevoegdheid van de Koning om een minister te machtigen een voorstel van wet in te dienen is rechtstreeks op de Grondwet gebaseerd. Een nadere wettelijke regeling hiervoor is niet noodzakelijk. In 1992 is aan de Minister van Financiën een doorlopende Koninklijke machtiging verleend tot het indienen van begrotingswetsvoorstellen.⁴² Voordat deze algemene machtiging werd verleend, werd de minister per begrotingswetsvoorstel gemachtigd om dit in te dienen.

5. Bekrachtiging

Op grond van artikel 87 van de Grondwet wordt een voorstel wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. De wet wordt vervolgens op grond van artikel 47 van de Grondwet door de Koning ondertekend. De zinsnede “door de Koning” in plaats van “door of vanwege de Koning” in de artikelen 87 en 47 van de Grondwet maakt het verlenen van een koninklijke machtiging voor de bekrachtiging en ondertekening onmogelijk. Ook voor eventuele andere vormen van vereenvoudiging van de procedure zijn noch in de Grondwet zelf noch in de parlementaire geschiedenis⁴³ aanknopingspunten te vinden.

6. Inwerkingtreding

⁴¹ Kamerstukken II 1988/89, 20 994, nr. 3, p. 27 en kamerstukken II 1988/89, 20 994, nr. 6, p. 31-32.

⁴² Besluit van 6 maart 1992, nr. 92.002038. Dit besluit is niet gepubliceerd.

⁴³ Kamerstukken 15 047 (R 1099).

“Voor de inwerkingtredingsbepaling van een wet wordt het volgende model gebruikt: Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.” Aldus aanwijzing 178, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Waarom hiervoor een koninklijk besluit nodig is in plaats van een ministeriële regeling, wordt niet toegelicht. De Bekendmakingswet verplicht niet tot het vaststellen van een koninklijk besluit voor de inwerkingtreding van een wet. Op grond van artikel 6 van de Bekendmakingswet wordt een besluit tot vaststelling van het tijdstip waarop een wet in werking treedt, bekendgemaakt op dezelfde wijze als waarop de wet zelf is bekendgemaakt. Dit betekent dat een eventuele ministeriële regeling waarin de inwerkingtreding van een wet wordt geregeld in het Staatsblad zou moeten worden geplaatst. Dit is eenvoudig te regelen door in de inwerkingtredingsbepaling van een wet op te nemen “Deze wet treedt in werking op een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip. De ministeriële regeling wordt in het Staatsblad geplaatst.”

Het belangrijkste verschil tussen een koninklijk besluit en een ministeriële regeling is uiteraard dat een koninklijk besluit een besluit is van de regering⁴⁴ en een ministeriële regeling een besluit van een minister of staatssecretaris. Nergens in wetgeving of jurisprudentie is echter vastgelegd dat de regering besluit over de inwerkingtreding van een wet en ook in de wetenschappelijke literatuur zijn geen juridische belemmeringen te vinden voor inwerkingtreding bij ministeriële regeling.

Inwerkingtredingsbesluiten worden niet geagendeerd voor de ministerraad en, aangezien het ‘kleine’ koninklijke besluiten zijn, niet aan de Raad van State aangeboden. Het procedurele verschil met een ministeriële regeling is dus klein en betreft alleen de betrokkenheid van de Koning. Indien een besluit te onbelangrijk of te weinig inhoudelijk is om in de ministerraad te worden besproken of aan de Raad van State te worden voorgelegd, is het mijns inziens merkwaardig dat betrokkenheid van de Koning wel noodzakelijk wordt geacht.

Zeker als er tijdsdruk zit achter de inwerkingtreding van een wet kan het in de praktijk lastig zijn dat er een koninklijk besluit nodig is. Deze tijdsdruk kan ontstaan lopende het wetgevingsproces en zelfs nog na de publicatie van een wet. Ook is het mogelijk dat er van het begin af aan haast is, maar dat er toch wordt gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit om het tijdstip van inwerkingtreding goed in de hand te houden. Een ontwerp-koninklijk besluit wordt eerst voorgelegd aan de betrokken bewindspersoon. Deze ondertekent de voordracht aan de Koning. Vervolgens ondertekent de Koning, waarna contrasignering door de bewindspersoon nodig is. Hierna kan het inwerkingtredingsbesluit pas worden gepubliceerd. Deze procedure neemt in het algemeen enkele

⁴⁴ Artikel 47 van de Grondwet.

dagen in beslag, ervan uitgaande dat de Koning in Nederland is. Een ministeriële regeling die spoed heeft, kan binnen een dag worden vastgesteld.

7. Conclusie

Zoals premier Rutte en voor hem premier Kok hebben geschreven: onze Grondwet biedt de nodige ruimte en flexibiliteit voor de Koning.⁴⁵ Een van de onderdelen van het Koningschap waar die flexibiliteit bestaat, is bij de rol van de Koning in het wetgevingsproces. De Koning kan bewindspersonen machtigen om zelf wetsvoorstellen aanhangig te maken bij de Raad van State en om zelf wetsvoorstellen in te dienen bij de Tweede Kamer. Wetten kunnen voortaan bij ministeriële regeling in werking treden. Dit is mogelijk op grond van de huidige wet- en regelgeving en zou dus al op korte termijn kunnen worden ingevoerd.

Er zijn voor- en nadelen aan verbonden als bewindspersonen zelf advies kunnen vragen aan de Raad van State, wetsvoorstellen kunnen indienen en bij ministeriële regeling een wet in werking kunnen laten treden. Ik noem hieronder eerst een nadeel en bespreek vervolgens drie voordelen.

Het nadeel is dat het risico ontstaat dat de Koning minder goed op de hoogte blijft gedurende het wetgevingsproces, omdat een handeling van zijn kant minder vaak noodzakelijk zal zijn. Uitgaande van de huidige constitutionele positie van de Koning, is het van belang dat hij goed geïnformeerd is. Ik kan mij echter niet voorstellen dat de Koning niet meer geïnformeerd wordt door zijn ministers, alleen omdat hij niet meer noodzakelijk is om de volgende stap in de wetgevingsprocedure te zetten. Het is op dit moment al zo dat de Koning op de hoogte wordt gehouden van de besprekingen in de ministerraad en dat de Koning wekelijks een gesprek heeft met de Minister-President. Hiernaast zou de Koning kunnen aangeven van welke stukken hij wil dat ze standaard ter informatie aan hem worden aangeboden. Dit zou eventueel per wetsvoorstel kunnen verschillen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de Koning ten tijde van de behandeling van een wetsvoorstel in de ministerraad aangeeft hoe intensief hij in het vervolg van de wetgevingsprocedure betrokken wil blijven. Hoe dit allemaal vormgegeven wordt in de praktijk, kan de Koning zelf invullen in overleg met zijn ministers. Als de betrokkenheid van de Koning bij een wetgevingsprocedure flexibeler wordt, liggen er juist kansen om de Koning beter te informeren. En zo kom ik op het eerste voordeel dat ik wil noemen.

⁴⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1 en kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1.

De Koning zou voortaan kunnen aangeven welke stukken hij wil zien en waarover hij geïnformeerd wil worden. Op dit moment heeft de Koning daar minder keuze in, omdat veel stukken noodzakelijkerwijs door hem ondertekend moeten worden. Als de Koning minder vaak zijn handtekening hoeft te zetten, kan hij meer focus aanbrengen in zijn werkzaamheden. De Koning zou dan waarschijnlijk meer tijd kunnen besteden aan de wetgevingsproducten die hij van belang acht. Hierdoor zou hij zijn rechten om te worden ingelicht, te kunnen aansporen en te kunnen waarschuwen effectief kunnen inzetten.

De andere twee voordelen die ik wil noemen zijn procedureel van aard. Ten eerste wordt de wetgevingsprocedure korter en eenvoudiger. Ter vereenvoudiging van de procedure wordt op dit moment al gewerkt met een koninklijke machtiging voor de Afdeling advisering van de Raad van State om haar advies direct aan de betrokken minister te sturen. Zoals hierboven al is aangegeven, zouden op vergelijkbare manier meer onderdelen van de procedure vereenvoudigd kunnen worden. Met name bij wetgeving die met grote spoed tot stand moet komen, zijn korte en eenvoudige procedures van belang. Zo wordt de begroting elk jaar door de Minister van Financiën bij de Tweede Kamer ingediend. De mogelijkheid dat een minister wetsvoorstellen indient, is echter niet beperkt tot begrotingen. Er is meer wetgeving die haast heeft.

Een tweede procedureel voordeel is dat verblijf van de Koning in het buitenland minder vaak problematisch zal zijn. Hierbij speelt een rol dat de Koning (in tegenstelling tot alle ministers) geen plaatsvervanger heeft. Dit heeft tot gevolg dat menig wetgevingsjurist wel eens als een speer naar het Kabinet van de Koning is gefietst met stukken onder de arm die hoognodig nog vóór een staatsbezoek of vakantie van de Koning ondertekend moesten worden. Meestal is met enig kunst- en vliegwerk⁴⁶ vertraging in het wetgevingsproces door afwezigheid van de Koning wel te voorkomen. Maar in het huidige digitale tijdperk, waarin er legio mogelijkheden zijn om de Koning, waar hij ook is, eenvoudig en snel op de hoogte houden van een lopend wetgevingstraject, zou dergelijk kunst- en vliegwerk eigenlijk overbodig moeten zijn.

Af en toe is het goed om procedures eens tegen het licht te houden en te kijken of een wijziging van de procedure wenselijk is. De wetgevingsprocedure kan korter en eenvoudiger, zonder inbreuk te maken op de rechten van de Koning. De Koning kan zijn rechten juist goed uitoefenen, indien hij meer dan nu de keuze zou hebben welke stukken hij wil zien en welke niet. De juridische mogelijkheden zijn er. Als de Koning het wil, kan hij er gebruik van maken.

⁴⁶ Zo heeft Koningin Beatrix in 2006 een wet ondertekend te The Bottom op Saba, zie Stb. 2006, 564.