

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)



Ernst Hirsch Ballin

*De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*

Boom Juridische uitgevers | 2012 | 52 pp. | € 9,90 | ISBN 9789089746344

## De Koning: representant van wat ons bindt en belichaming van de democratisch-rechtsstatelijke continuïteit

door *Arend Soeteman*

De auteur is emeritus hoogleraar Rechtsfilosofie aan de Vrije Universiteit.

De Koning staat ter discussie. Past een erfelijk Koningschap nog wel in een moderne democratie? Kan de Koning wel voorzitter zijn van de Raad van State? Moet zijn rol niet, zoals een recent initiatiefwetsvoorstel van de PvdV stelt, worden beperkt tot een representatieve en ceremoniële? Welke functie moet de Koning vervullen bij kabinetsformaties? Dergelijke vragen worden door Hirsch Ballin behandeld in het boekje *De Koning*, dat een bewerking vormt van een preadvies dat hij in 2011 verdedigde voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Opgemerkt moet daarbij worden dat de tekst

op Driekoningen 2012 is afgesloten: de gang van zaken rond de formatie van het kabinet-Rutte II heeft hij dus niet meer kunnen meenemen.

Hirsch Ballin plaatst zijn beschouwingen in een breed historisch en filosofisch kader. Dat draagt bij aan de diepgang en overtuigingskracht van zijn stellingen. Het Nederlands koningschap is gekleurd door de Nederlandse traditie. Deze traditie kende (na de afzwering van Philips II in 1581) geen absolute monarchie. Vóór de Franse tijd waren de Oranjes stadhouder, formeel in dienst van de Staten-Generaal. In 1813 proclameerde de latere Koning Willem I zich als soeverein vorst van de Verenigde Nederlanden. Gedurende enkele decennia (tot 1848) waren vervolgens de soevereiniteit en de uitvoerende macht sterk verbonden aan de persoon van de Koning. Maar hier was, meent Hirsch Ballin, sprake van een 'protodemocratische' monarchie. Willem I kondigde meteen al een constitutie aan. Deze geschiedenis van de

Nederlandse monarchie ‘heeft ertoe bijgedragen dat het koningschap zich relatief soepel met de negentiende-eeuwse democratisering en de twintigste-eeuwse vermaatschappelijking heeft kunnen associëren’ (p. 19). Het is daardoor behoed voor autocratische ontwikkelingen die veel andere continentale monarchieën fataal zijn geworden.

\* \* \*

Waar het Nederlandse koningschap niet afstamt van een absolute monarchie – maar een republikeinse oorsprong heeft – zijn er volgens Hirsch Ballin ook geen resten van

*Het Nederlandse koningschap stamt niet af van een absolute monarchie, maar heeft een republikeinse oorsprong*

absolute macht die niet meer passen binnen ons democratisch bestel (zoals bijvoorbeeld het zojuist aangehaalde pvv-wetsvoorstel veronderstelt). Het niet tot een ceremoniële rol beperkte koningschap kan in de huidige tijd een betekenisvolle rol vervullen, juist als het niet in politieke zin wordt begrepen (p. 11). Het primaat van de politiek is in onze samenleving onomstreden. Ministers moeten het vertrouwen hebben van de Staten-Generaal en voor een politieke rol van de Koning is dus geen ruimte.

Politiek is gericht op het welzijn van ons allen, of althans alle burgers. Politiek is strijd; strijd om vast te stellen hoe een rechtvaardige samenleving eruit moet zien, niet strijd om de tegenpartij de mond te snoeren of zelfs te vernietigen. Politieke besluiten moeten alle burgers recht doen en daarom in principe door alle burgers ondersteund kunnen worden, ook als de meningen verschillen over

wat ons aller welzijn het best dient. In een democratisch-rechtsstatelijke constitutie is de regering daarom niet een werktuig van de politieke meerderheid van het moment (p. 30). Ofwel: ‘theedrinken behoort tot het wezen van de politiek’, zoals de auteur met instemming Jan Prij citeert (p. 23).

De Koning is in ons staatsbestel, zo verdedigt Hirsch Ballin, geen participant in de politieke strijd, maar representeert wat ons bindt en belichaamt de democratisch-rechtsstatelijke continuïteit. Wisselende ministers zijn steeds constitutionele ambtsdragers (en in deze kwaliteit dus geen vooruitgeschoven post van hun eigen politieke partij). De Koning geeft legitimiteit aan het steeds veranderende politieke gezag. Zo is de Koning ook van betekenis om onbegrip dat de samenleving ontwricht en vijandbeeldvorming te compenseren in verbindende functies (p. 50). Daar wordt meteen aan toegevoegd dat de Koning niet de bewaker is van het constitutionele proces. Dat zou hem namelijk onder omstandigheden in conflict kunnen brengen met andere staatsinstellingen, iets waartoe een niet-politieke Koning niet is toegerust.

Deze laatste constatering lijkt mij terecht. Maar een aantal bladzijden eerder heeft Hirsch Ballin gesteld dat de (persoon van) de Koning soms meer mag doen dan het klassieke vragen, waarschuwen en aanmoedigen, namelijk wanneer het functioneren van het constitutioneel bestel in het geding is, bijvoorbeeld door een ongrondwettige machtsgreep van een minister (p. 33). Een voor de hand liggende vraag is hierbij hoe Hirsch Ballin deze twee uitspraken denkt te kunnen verenigen.

\* \* \*

De regering wordt volgens art. 42 Grondwet gevormd door Koning en ministers. Moet

dat zo blijven? De bepaling betekent niet dat de Koning een extra minister is, die meedoet aan de besluitvorming in de ministerraad. Het wegnemen van de politieke macht van de Koning door wijziging van dit artikel is zonder grond: die politieke macht heeft hij toch al niet. De functie van de Koning is dat door hem de politieke besluitvorming van de ministers constitutionele legitimiteit krijgt, in handelingen waarvoor omgekeerd de ministers weer verantwoordelijk zijn.

Uitvoerig wordt in het boekje stilgestaan bij de kabinetsformatie. De invloed van de persoon van de Koning op de samenstelling van een nieuw kabinet was in het verleden soms aanzienlijk. Jan de Bruijn heeft uitvoerig gedocumenteerd hoe koningin Wilhelmina tijdens de kabinetsformatie 1907-1908 Kuyper buiten het kabinet wist te houden.<sup>1</sup> Hirsch Ballin meent dat sinds de oorlog de leidende rol van de Koning teruggebracht is tot de bewaking van het formatieproces (p. 38). Mijns inziens is die beperking voor buitenstaanders slecht zichtbaar, maar wel is duidelijk dat het resultaat van het formatieproces altijd voor de politieke rekening van het nieuwe kabinet komt, dat daarover in de Kamer verantwoording af moet leggen. Pogingen sinds 1971 (motie-Kolfschoten) om het initiatief voor de kabinetsformatie bij de Tweede Kamer te leggen hadden tot op het moment dat Hirsch Ballin zijn tekst afsloot nog geen resultaat gehad. Hij wekt niet de indruk daar rouwig om te zijn. In geen van de recente voorstellen wordt, merkt hij op, de vraag gesteld hoe het komt dat de motie-Kolfschoten veertig jaar praktisch zonder gevolgen bleef. Hirsch Ballin zelf ziet het antwoord op die vraag in ons politieke systeem, waarin de kiezer geen meerderheid kiest, maar verschillende minderheden, die na de verkiezingen met elkaar moeten on-

derhandelen om een politieke meerderheid te gaan vormen.

Inmiddels is het kabinet-Rutte II tot stand gekomen, na een formatie waarbij de Tweede Kamer wel het initiatief had. Het is, denk ik, veel te vroeg om hier nu vergaande conclusies over het gelijk of ongelijk van Hirsch Ballin aan te verbinden. Vastgesteld kan worden dat de formatie deze keer relatief simpel was. De enige werkbare meerderheden bestonden uit een kabinet over links, aangevuld met CDA en D66, en een kabinet VVD/PvdA. Aangezien CDA en D66 al direct duidelijk maakten niet een links kabinet aan een meerderheid te willen helpen, bleef alleen de laatste mogelijkheid over. Dat begrepen de politieke leiders van VVD en PvdA ook en dus was de richting waarin de formatie zich zou moeten bewegen door de omstandigheden eenduidig bepaald. De vraag van Hirsch Ballin hoe we uit impasses kunnen komen wanneer het initiatief bij de Kamer ligt (p. 41) is nog open: die impasses deden zich nu niet voor.

\* \* \*

Ik licht nog één zaak uit het betoog van Hirsch Ballin: de kersttoespraken van de Koningin. Die toespraken, merkt hij op, 'worden gekenmerkt door empathie ten opzichte van kwetsbare burgers, door acceptatie van de culturele en religieuze verscheidenheid, en door Europese en internationale verbondenheid' (p. 48). Dit spoort, vervolgt hij, met de basisoriëntaties (die overigens continu in ontwikkeling zijn) in de geschiedenis van het huis van Oranje-Nassau en ook van de Nederlandse constitutie. Maar is dit dan geen politieke stellingname van de vorstin? Volgens de auteur ligt echter in 'de osmose van politiek en massacommunicatie' (p. 49) een zekere neiging om elke publieke handeling als zet in een politieke strijd te zien.

Ik deel de mening van Hirsch Ballin dat dit laatste een reductie van een gecompliceerdere werkelijkheid is. Maar juist de kersttoespraken laten wel iets zien van het spanningsveld waarin de persoon van de Koning zich moet bewegen. De functie die Hirsch Ballin hem geeft is vooral een symbolische. Dat deze symbolische functie door een erfelijk vorst wordt vervuld, en dan bovendien een erfelijk vorst uit het Huis dat zozeer verbonden is met de Nederlandse traditie, heeft belangrijke voordelen boven het laten vervullen van een dergelijke functie door een president (pp. 49-50). Maar de symbolische functie wordt belichaamd in een mens van vlees en bloed. Dat kan spanning geven en geeft soms ook spanning. In

*De symbolische functie van de Koning wordt belichaamd in een mens van vlees en bloed, en dat geeft soms spanning*

het niet al te verre verleden hebben we dat gezien in de Greet Hofmans-affaire en de Lockheed-affaire en (aanvankelijk) bij de hu-

welijken van Beatrix en Willem-Alexander. Het vraagt soms stuurmanskunst van alle betrokkenen om de klippen die hier liggen te vermijden.

Indien de Koning bij Hirsch Ballin meer is dan een ceremoniële lintenknipper, dan zit dat meerdere in ieder geval in het symbolische. Het verschil met het louter ceremoniële zit dan vooral in de lading die wij allen aan het koningschap geven. Is er buiten dat nog iets anders? Hirsch Ballin schrijft dat de Koning geen macht uitoefent die gelijksoortig is aan politieke macht (p. 23). Maar oefent hij dan wel andere macht uit, die daar niet gelijksoortig aan is? En wat houdt die macht dan in?

Hirsch Ballin heeft een mooi en overtuigend boekje geschreven. De Koning is een symbool, maar wel een symbool dat spreekt en handelt. Soms valt dat spreken en handelen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, soms valt het in de ruimte die de politiek de Koning en het koninklijk huis laat. Het is hier altijd een kwestie van balanceren.

#### *Noten*

- 1 Jan de Bruijn, *Wilhelmina formeert. De kabinetts-crisis van 1907-1908*. Amsterdam: Boom, 2011.