



## DE GRONDWET - HOOFDSTUK 4 - ADVIESORGANEN

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR HOOFDSTUK 4 - E.J. JANSE DE JONGE

*Dit is een inleiding op zowel hoofdstuk 2 (Regering),  
als ook hoofdstuk 3 (Staten-Generaal) en hoofdstuk 4 (Adviesorganen)*

EDITIE OKTOBER 2020

#### 1 INLEIDING

Hoofdstuk 2 van de Grondwet behandelt als eerste van de staatsinstellingen de regerende wetgevende macht en dan van de regering die de wetten uitvoert.<sup>[1]</sup> Allereerst zal worden behandeld de grondslag van de parlementaire democratie. Beide begrippen vormen de basis van de Nederlandse grondwet. De ongeschreven leerstukken die als een rode draad door beide hoofdstukken 2 en 3 worden de adviescolleges van staat kort besproken.

#### 2 GRONDSLAG VAN DE CONSTITUTIONELE MONARCHIE<sup>[2]</sup>

De Republiek van de Verenigde Nederlanden (1588-1795) was een confederatie, een samenwerkten op het terrein van defensie, buitenlands beleid en handel. Dat laatste werd door de West-Indische Compagnie (WIC) voerde handel op het westelijk halfrond. De Republiek was op haar hoogtepunt wereldmacht nummer 1, die in alle uithoeken van de wereld grond bezocht en handelde. De Republiek bestond uit Zeeland (de machtigsten), Utrecht, Gelderland, Overijssel, Drenthe, Friesland en Stad en Lande. Op 23 januari 1579 werd getekend door de afgevaardigden van de gewesten Holland en Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Drenthe, Friesland en Stad en Lande. Later volgden andere gewesten.

De soevereiniteit behoorde aan de (gewestelijke) staten toe. Het bestuur van de afgevaardigden van de gewesten (steden, ridderschappen, districten of een combinatie daarvan) werd door de Staten-Generaal. Het dagelijks bestuur van de gewesten lag in handen van het college van burgemeesters en schepenen. Het college van burgemeesters en schepenen leden van deze colleges werden gekozen uit en door de Statenleden.

Op 26 juli 1581 werd het **Plakkaat van Verlatinghe** (ook wel **Acte van Verlatinghe**) afgekondigd. Het maakte de Republiek onafhankelijk van de heerser in de Nederlanden. Een landheer werd dus niet meer erkend. Het dilemma van de Republiek was hoe de belangrijke functie diende te krijgen in de jonge Republiek, maar zonder de titel van landheer. De functie werd uiteindelijk tot stadhouder van de provincie Holland benoemd.

Besloten werd om de functie stadhouder weer in te voeren. Deze functionaris was voor hem een gewest bestuurde en gezag uitoefende. Het was met name de functie van stadhouder die uitgroeide tot een vooraanstaand bestuurder. Het ging vaak om een combinatie van

voor, had zitting in de Raad van State en wat bevoegd om gewestelijke staten bije werd, in ieder geval in Holland en Zeeland, niet meer gesproken over de 'stadhoude er toe dat stadhouders veel macht naar zich toetrokken.

De erfelijkheid van het stadhouderschap kwam al aan de orde toen Willem van Ora voor de latere invoering van het erfelijk koningschap in 1814-15. Pas vanaf 174 (Oranje-Nassau). In datzelfde jaar werd het stadhouderschap erfelijk verklaard, z ingenomen door een lid van de familie Oranje-Nassau. We herkennen hier de eer erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje-N

De constitutionele monarchie krijgt rond 1815 vorm door aan het hoofd van de staa het staatshoofd een zeer machtige functionaris. Dit verschilt echter per land. Zo President heeft in beide landen op basis van de Grondwet eigen, soms ook vergaar functies en is hij veel minder betrokken bij het staatsbestuur. Indien zoals in Neder is er – als eenmaal een parlementair stelsel is gevestigd – altijd sprake van beperkt hangt direct samen met het feit dat de Koning een niet-gekozen en dus ook niet eer niet door middel van verkiezingen door de bevolking of door een motie van wantr natuurlijk altijd (zie art. 27 en 28 GW). Bij de inrichting van een modern staatsbest en in Nederland in de negentiende eeuw, kwam de vraag aan de orde hoe men ene koningschap kon behouden. De enige mogelijkheid om een niet-gekozen en door er staat, was het onderwerpen van alle belangrijke taken en bevoegdheden van het kon de Koning in de regering.<sup>[4]</sup> De Koning zou voortaan vooral van symbolische bet geschiedde in ons land bij het ontwerp van een herziene Grondwet in 1848. Op deze

### 3 GRONDSLAG VAN DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE

De Grondwet vermeldt in hoofdstuk 2 allereerst 'de regering'. Voor de herziening in Deze drie hoofdstukken van de Grondwet hebben met elkaar gemeen dat zij voors komt in hoofdstuk 6 aan de orde). Men vindt er de grondslagen van de constitutie voorgaande paragraaf, kan de totstandkoming van de constitutionele monarchie verl 1814 gekozen heeft voor een – in de Grondwet geregelde – monarchie onder leidin logische keuze omdat ons land de staatsvorm Republiek kende tussen 1588 en 1795 eeuw, ook wel omschreven als de Gouden eeuw, uitgroeide tot het machtigste land t

De tweede hier gebezigde term, parlementaire democratie, heeft niet alleen te make maar ook met het democratisch functioneren van onze staatsinstel-lingen. Dit gelegitimeerd dienen te zijn. In de hoofdstukken 2 en 3 van de Grondwet vinden gaat het dan om vrije democratische verkiezingen, parlementaire rechten en bevo parlementaire democratie is dat bestuurders (ministers en staatssecretarissen) die ni land, heengezonden kunnen worden. Dit kan op twee manieren: via verkiezingen of (hoofdstuk 2) en parlement (hoofdstuk 3). Slechts op enkele plaatsen in de Gr omschrijven (bijvoorbeeld in artikelen 68, 69, 81 en 105, derde lid Grondwet). De ministeriële verantwoordelijkheid. Dit leerstuk wordt in een parlementair stelsel duidelijk van elkaar onderscheiden te worden.

### 4 MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID: ONTSTAAN EN BI

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is voor het eerst in Engeland

dat de verhoudingen tussen Koning en ministers waren gewijzigd. In vroeger tijden ontslagen naar welgevallen van de Koning. Ministers voerden besluiten van de Koning wijze buitenspel. Op de Koning kon geen controle worden uitgeoefend omdat hij bij Willem III in 1760 aan de macht kwam, veranderde deze situatie. Het kabinet kwam loss ministers aan de Koning naar een verantwoor-dingsplicht aan het parlement. De ministers zijn verantwoordelijkheid (de strafrechtelijke verantwoordelijkheid bestond al). Deze ontstaat (tot op heden) geen samenhangende, geschreven grondwet. Het Engelse voorbeeld is een vergelijkbare situatie als in Engeland honderd jaar eerder: de ministers werden verschuldigd. Dit maakte het mogelijk om als staatshoofd een stempel de druk te worden. Hij nam alle besluiten persoonlijk en ondertekende deze besluiten op een koninklijke besluitvorming strafrechtelijk gedekt door de Blanketwet van 1818. Het is strafbaar, voor zover dit op grond van een andere wetsbepaling nog niet het geval was.

Het eigenzinnige beleid van Willem I leidde echter tot steeds groter verzet vanuit de Koning) gelden uit de koloniën via een geheim fonds gebruikte om het leger op te bouwen. De tienjaarlijkse begroting en een koloniale leningswet in 1839 werden beide vooraf ongecontroleerd uitgaven verrichtte. Bijkomende factor bij deze oplopende spanningen was de afscheiding van de Noordelijke Nederlanden. In 1839 werd deze afscheiding in de Grondwet te herzien. Op aandringen van de Tweede Kamer werd een begin gemaakt met ministeriële verantwoordelijkheid en het contraseign (medeondertekening van besluiten). Het bleef plaats alle besluiten van de regering voortaan niet alleen door de Koning maar ook voortaan medeverantwoordelijk gemaakt voor alle besluiten en kon het parlement echter beperkt; het betrof alleen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers van Strafrecht. De bevoegdheid om ministers te vervolgen vanwege ambtsmisdrijven werd in de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid van 1855 en art. 483-485 Wetboek van Strafrecht nimmer toegepast. In 2016 leek het er even op dat de Tweede Kamer zou overgaan tot een commissie voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten. Na onderzoek door een commissie kwam de zaak met een sisser af.<sup>[7]</sup>

Na 1840 bleek al snel dat deze maatregel onvoldoende was om de positie van het parlement te verbeteren. De Tweede Kamer ('de Negenmannen') om de Grondwet van 1840 te herzien en ontving echter geen succes, omdat de Tweede Kamer van mening was dat voorstellen tot herziening voor een ingrijpende herziening van de Grondwet. Een staatscommissie onder leiding van de Koning waarin onder meer werd voorgesteld dat de Koning onschendbaar is en de ministers strafrechtelijke ook de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd.

Men spreekt in dit verband van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Wanneer de minister ook een bevoegdheid heeft. De minister is dus verantwoordelijk voor het handelen als lid van de ministerraad én als hoofd van het ministerie (en dus ook voor het handelen van de ministers).

De verantwoordelijkheid als hoofd van het ministerie en als lid van de ministerraad van ministers. Individueel zijn ministers aan het parlement verantwoording verschuldigd. Collectief zijn de ministers verantwoordelijk voor de voorstellen die worden vastgesteld.

De feitelijke toepassing van de regel 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk' geduurd alvorens het voorschrift in de parlementaire praktijk voluit toepassing vond. Het parlement gestalte te kunnen geven. In 1853 vond een intern conflict plaats tussen de Koning en de Tweede Kamer.

verhouding kerk-staat en de vrijheid van godsdienst (zogenaamde Aprilbewe-ging) publieke discussie te houden, stapte het kabinet op. In 1866 deed zich een conflic koloniën tot gouverneur-generaal in Nederlands-Indië. De Tweede Kamer keurde ministerraad dat deze benoeming behoorde tot het prerogatief (exclusief rec verantwoordelijkheid. Twee jaar later, in 1868, vond er wederom een conflict pla Tweede Kamer verwierp daarop de begroting van Buitenlandse Zaken. Hierop volg Kamer echter bij haar standpunt en verwierp opnieuw de begroting. Even dreigde d regering (lees: koning Willem III) bond in en het kabinet trad af. Twintig jaar na d alle besluiten en daden verantwoording verschuldigd is aan het parlement en dat Bovendien werd in 1868 duidelijk dat de Tweede Kamer niet voor dezelfde kwestie ontstaan van de vertrouwensregel.

## 5 DE VERTROUWENSREGEL

Naar aanleiding van de hierboven vermelde conflicten tussen regering en parlement Staten-Generaal de beslissende stem heeft. De regering is belast met de uitvoer medewetgever en oefenen controle uit op de regering. Voor alles wat een regering blijkt dat het parlement, althans een van beide kamers van de Staten-Generaal, onv hele kabinet uiteindelijk tot aftreden dwingen.

Met andere woorden, ministers en een kabinet kunnen slechts functioneren indien Vandaar dat in ons land altijd getracht zal worden na verkiezingen een kabinet te Kamer. Daar lijkt sinds de kabinetsformatie van 2012 de regel bij te komen dat ook te vroeg om van een staatsrechtelijk regel te spreken. Daarvoor is het huidige po voorjaar van 1999 nog eens bevestigd dat het zaak is geen uitgesproken wantrouw wijze van verkiezing van leden van de Eerste Kamer, namelijk door leden van prov rekenen op de steun van de Eerste Kamer.

### Positie Eerste Kamer

In 2020 stelde het kabinet voor om de leden van de Eerste Kamer een langere zitti gekozen door de Provinciale Staten. In dit wetsvoorstel wordt de zittingstermijn beurtelings 38 en 37 leden af. In feite wordt daarmee teruggegaan naar het stelsel z Grondwet bij aan een betere rolverdeling tussen de Eerste en de Tweede Kamer. I kwaliteit van de wetgeving, op enige afstand van het regeerakkoord en de actuele datum van de Provinciale Statenverkiezingen. Het kabinet heeft zich bij zijn voorst ‘Tussenstand’, wees de staatscommissie op de mogelijkheid om terug te keren r conceptueel niet past bij de verhouding tussen de Kamers dat de Eerste Kamer af wijze van verkiezing de Eerste Kamer meer in verband brengt met de mogelijkheid Kamerverkiezingen.<sup>[9]</sup> In haar eindrapport zag de Staatscommissie echter af van ee gevolgen en bezwaren van de huidige verkiezingswijze zwaarder dan de staatscom van verkiezing die tot 1983 werd gebruikt.<sup>[10]</sup>

### Vertrouwensregel

De hier beschreven vertrouwensrelatie tussen regering en parlement wordt omsch minister dient heen te gaan als een kamermeerderheid géén vertrouwen meer in h kamer heeft moet het opstappen, maar een kabinet kan ook door kamer-ontbindin

oorzaak van deze negatieve formulering is dat wij in ons stelsel geen motie van ver-  
van afkeuring dan wel een motie van ‘treurnis’ een staatsrechtelijk nog zwakkere v  
meerderheid van de kamer geen vertrouwen meer heeft in de bewindslieden. De v  
drie conflicten en wordt algemeen beschouwd als een van de belangrijkste grondt  
nergens in de Grondwet is vastgelegd, maar dat deze gebaseerd is op ongeschre  
constitutionele traditie: de belangrijkste beginselen zijn ongeschreven.

De betekenis van de vertrouwensregel als scharnierpunt van onze parlement  
staatssecretarissen individueel en collectief verantwoording verschuldigd aan het p  
tijde door het parlement naar huis worden gestuurd. Het kan daarbij gaan om politi  
dronken achter stuur’ of ‘minister verzweg inkomsten tegenover belastingdiens  
vertrouwensregel kan op elk moment geactiveerd worden. Opgemerkt dient te w  
aftreden van een minister. Niet uitgesloten moet worden dat een minister aftreedt n  
opgezegd. Weliswaar hoeft er dan geen sprake te zijn van een meerderheid die ge  
eigen fractie/partij brengt de minister in een politiek onmogelijke positie, waarna sle

De vertrouwensregel wordt ook wel beschouwd als de ultieme sanctie op de mir  
controlemechanismen zoals die gelden in de relatie tussen regering en parlement,  
kamers van de Staten-Generaal van mening is dat een minister niet langer kan aan  
geactiveerd. In die zin kan men de ministeriële verantwoordelijkheid los zien va  
Allereerst kunnen leden van de kamer vragen stellen aan de bewindspersoon. I  
mogelijkheid om een onderzoek (of zelfs een enquête) te doen naar het gevoerd  
bewindspersoon de kans krijgen om orde op zaken te stellen. Als dat niet lukt of mis

In deze laatste fase van de toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid is c  
begroting worden verworpen, dat is het meest vergaande middel van het parlem  
aannemen, ook dat is een heel helder signaal om op te stappen. Tevens kan de  
uitkomsten van een parlementaire enquête kan er ook aanleiding zijn om de verant  
dat bewindslieden uit ‘eigen beweging’ opstappen omdat hij/zij niet langer bestanc  
ontstaan in de uitvoering van het beleid door het departement waarvoor de mir  
verantwoordelijkheid op zich neemt van gemaakte fouten van zijn of haar voorgan  
van Justitie Opstelten en de staatssecretaris van Justitie Teeven traden in 2015 af o  
werd ingelicht. Begin 2014 trad staatssecretaris Weekers van Financiën af na aanl  
Menno Snel tussentijds af na aanhoudende kritiek op het functioneren van de on  
betreft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Mansveld, die eind 2015 aft  
bekend werden gemaakt. In een openbaar debat over de uitkomsten van deze enqu  
ambtenaren. Zij trad vervolgens direct hierna af nog voordat de Kamer een finaal d

Het is tegelijk zinvol goed in het oog te houden dat op de ministeriële verantwoorc  
aftreden van een minister. We hebben het dan over de reguliere correctiemechanis  
Deze rechten van de kamer vinden normaal toepassing in het gemeen overleg tusser

In dit verband dient nog opgemerkt te worden dat weliswaar het parlement bij een  
de mogelijkheid heeft aan te blijven en op basis van artikel 64 Grondwet Kamer  
gemaakt. De Kamerontbinding dient binnen drie maanden te leiden tot verkiezinge  
door het opzeggen van het vertrouwen en Kamerontbinding – dienen dus in onder  
and balances in de Nederlandse Grondwet.

## 6 ADVIESCOLLEGES VAN STAAT

Colleges als Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman heb deze instellingen als een ‘Hoog college van staat’. De grondwetsherziening van 19 zodoende duidelijk te maken dat deze colleges van belang zijn voor zowel de regeer Raad van State en kroonprinses Amalia heeft vanaf haar achttiende jaar van ree merkwaardig, omdat de Koning reeds onderdeel uitmaakt van de regering. Hij voorzitter van de Raad van State. De vice-president de Raad zit de afdeling Advise van Hirsch Ballin is hier sprake van een symbolische functie van de Koning en Bovend’Eert is van mening dat de argumenten om deze ceremoniële functie v voorzitterschap van de Raad van State niet te rijmen is met de onafhankelijkheid v Hierbij moet opgemerkt worden dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad geen sprake is van enige vorm van ondergeschiktheid van de Afdeling aan de Raad

Zowel de Raad van State, de Algemene Rekenkamer als de Nationale Ombudsman primair twee taken: advisering over wetgeving en geschillen en de Raad is belast met het onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de overheidsgedragingen. Alle overige adviescolleges worden regelmatig tegen het lic biedt voor de instelling van zowel vaste als tijdelijke adviescolleges en de uitoefeni waaruit blijkt dat aantal colleges, aantal leden en het aantal adviezen geleidelijk afn advies in zaken van wetgeving en bestuur bij of krachtens de wet kunnen worden worden ingesteld bij wet. De Staten-Generaal dienen zich dus telkens uit te spreker in dit hoofdstuk bedoelde colleges openbaar gemaakt (zie artikel 80 Grondwet).

## NOTEN

1. Zie The Constitution of the United States of America , het Grundgesetz für die de President voorop.
2. Zie met name Paul Bovend’Eert, De Koning en de monarchie. Toekomstbestee
3. Zie verder Ernst Hirsch Ballin, De Koning. Continuïteit en perspectief van het
4. Zie Bovend’Eert a.w., p. 83.
5. Het absolutistische beleid van de Koning leidde er in 1782 tot grote spanninge werd door de regering niet geaccepteerd. Hij bleef in functie, maar verloor sne Reform Bill van 1785.
6. Een indrukwekkend overzicht van de besluitenregering van Willem I is te vinc
7. Kamerstukken II, 2015/16, 34 340, nrs. 2. De conclusie van de commissie luid bekendgemaakt dat zij geen feiten of omstandigheden heeft aangetroffen die le opzettelijk schenden van de geheimhouding van de commissie voor de Inlichti



Tweede Kamer voor om vast te stellen dat genoegzame gronden voor vervolgi informatie uit de CIVD in de openbaarheid is gekomen”.

8. Kamerstukken II, 2019/20, 35 532, nrs 1-3, Wijziging van de Grondwet inzake
9. Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, staatscommi
10. Kamerstukken II, 2019/20, 35 532, nr. 3 (MvT), p. 2.
11. Zie de motie van treurnis tegen de minister van Landbouw en Visserij van 11 1
12. Zie recenet ook het ongeragade adevsi van de Raad van State over de mnisterie
13. In die zin ook de Raad van State in zijn advies bij de begroting van Binnenland 800 VII, A).
14. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/18/staatssecretaris-van-f>
15. <https://www.ad.nl/politiek/mansveld-openhartig-over-politiek-het-fyra-rapport>
16. Reeds Buijs was van oordeel dat de Koning ui de Raad van State verwijderd d deel Anrhem 1883, p. 317.
17. Hirsch Ballin a.w., p. 59-61.
18. Bovend' Eert a.w., p. 133.
19. Wet herziening adviesstelsel van 3 juli 1996, Stb. 377.
20. Kaderwet adviescolleges, Stb. 1996, 378. Zie voor een overzicht van deze adv
21. Brief Minister van Wonen en Rijksdienst, 15-1-2016, Kamerstukken II, 2015-:

### **CITEER SUGGESTIE**

E.J. Janse de Jonge, Hoofdstuk 4 - Adviesorganen. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. I (www.Nederlandrechtsstaat.nl).