



DE GRONDWET - ARTIKEL 24 - KONINGSCHAP

Het koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje-Nassau.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 24 - KONINGSCHAP - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Koning, koningschap en regering
3. Erfopvolging
4. Relevante verdragsbepalingen: discriminatie?
5. Literatuur
6. Historische versies

Editie juli 2015^[1]

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Artikel 24 legt vast dat het Koninkrijk der Nederlanden een constitutionele monarchie is, met aan het hoofd het Huis van Oranje-Nassau. Deze bepaling behoort tot de Grondwetsbepalingen waarnaar het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in artikel 5, eerste lid, verwijst; de daar genoemde bepalingen gelden voor het gehele Koninkrijk. De Grondwet heeft daardoor een dubbelrol als constitutie van het land Nederland en partiële constitutie van het Koninkrijk.

Op deze wijze legt de Grondwet ondubbelzinnig de grondslag voor het koningschap. De Koning is het staatshoofd van het gehele Koninkrijk der Nederlanden, en staat daarmee symbool voor de onderlinge verbondenheid van de landen binnen het koninkrijk.^[2] Die verbondenheid komt nog sterker tot uitdrukking in de bewoordingen van artikel 1a van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: ‘De Kroon van het Koninkrijk wordt erfelijk gedragen door Hare Majesteit Juliana, Prinses van Oranje-Nassau en bij opvolging door Hare wettige opvolgers.’^[3]

Volgens artikel 24 vindt de Nederlandse monarchie zijn oorsprong in de eerste Koning der Nederlanden, Willem I. Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau, was de zoon van de laatste stadhouder van de Republiek der Verenigde Nederlanden, Willem V. Na de Bataafse Omwenteling, in 1795, hadden de Oranjes

in ballingschap geleefd, maar in november 1813, na de nederlaag van Napoleon bij Leipzig, werd Willem Frederik door het voorlopig bewind van de Nederlanden gevraagd de soevereiniteit te aanvaarden over de gebieden die hadden behoord tot de Republiek. Hij aanvaardde de soevereiniteit 'onder waarborging eener wijze constitutie'. Vier maanden later, in maart 1814, werd de grondwet aangenomen waarin werd verklaard dat aan Willem Frederik de soevereiniteit was en bleef opgedragen. De monarchie ging dus vooraf aan de Grondwet van 1814, maar desondanks is het wel steeds de bedoeling geweest dat de vorst aan de Grondwet gebonden zou zijn: een constitutionele monarchie, met andere woorden.^[4] Overigens gebruikte de Grondwet van 1814, op enkele titels van afdelingen na, nog niet de term Koning, maar de aanduiding 'Souvereine Vorst'. In 1815 aanvaardde Willem I de koninklijke waardigheid, hetgeen in de Grondwet van 1815 werd vastgelegd.



Willem I was niettemin een werkelijk regerende vorst. In feite vormde hij zelf de regering: de ministers waren zijn adviseurs en de uitvoerders van zijn besluiten; zij droegen niet de politieke verantwoordelijkheid voor regeringsbesluiten. Willem I regeerde bij koninklijk besluit en werd daarbij nauwelijks gebonden door grondwettelijke of andere beperkingen. In de loop van de negentiende eeuw werd, in een aantal stappen, de politieke rol van de Koning in ons staatsbestel teruggedrongen ten gunste van ministers en de Staten-Generaal. Met de Grondwet van 1848 werd de Koning onschendbaar en werden ministers politiek

verantwoordelijk voor het handelen van de regering tegenover de Staten-Generaal. Tot 2012 had de Koning nog een initiërende en begeleidende rol bij de totstandkoming van nieuwe kabinetten, maar sinds dat jaar neemt de Tweede Kamer zelf de regie in dat proces. De Koning heeft tegenwoordig een beperkte rol in het staatsbestuur: de opvattingen van de ministers zijn doorslaggevend voor de standpunten en beslissingen van de regering. Zijn grondwettelijke taken betreffen hoofdzakelijk het ondertekenen van wetten en koninklijke besluiten en het jaarlijks, op de derde dinsdag van september, openen van het parlementaire jaar.

2. KONING, KONINGSCHAP EN REGERING

Artikel 1 van de Grondwet van 1814 stelde vast dat de ‘Souvereiniteit der Vereenigde Nederlanden’ was en bleef opgedragen aan Willem Frederik Prins van Oranje-Nassau en legde het principe van de erfopvolging vast. De Grondwet van 1815 sprak niet meer van soevereiniteit, maar gebruikte in verband met het koningschap de term ‘Kroon’. Die bepaling uit 1815 is vervolgens in nauwelijks gewijzigde vorm blijven bestaan tot aan de grondwetsherziening van 1983. Bij die gelegenheid werden de bepalingen over het staatshoofd en diens erfopvolging gestroomlijnd en werd gepoogd een duidelijkere en consistentere terminologie in te voeren.^[5] In artikel 24 werd het oude begrip ‘Kroon,’ waarmee soms de regering, soms het staatshoofd werd aangeduid, vervangen door de term ‘koningschap’. Het begrip ‘koningschap’ duidde voortaan het ambt aan dat wordt vervuld door de Koning.^[6] De Grondwet regelt ook andere aspecten van het zijn van Koning, zoals het ouderlijk gezag en de voogdij over de minderjarige Koning (artikel 34) en de privésfeer van de Koning, de hofhouding (artikel 41).

De term ‘koninklijk besluit’, zoals die wordt gebruikt in meerdere bepalingen in de Grondwet, waaronder artikel 89, maar bijvoorbeeld ook de artikelen 43 en daaropvolgende, en in uiteenlopende wetten, zou in het licht van het voorgaande enige verwarring kunnen wekken. Met dat begrip wordt namelijk een besluit van de regering bedoeld, niet van de Koning zelf. De Koning neemt zelfstandig vrijwel geen besluiten die rechtsgevolgen hebben. Het besluit waarmee de Koning een onderscheiding van een van de zogenoemde huisorden toekent, is een voorbeeld van een besluit dat de Koning zelfstandig neemt, zonder betrokkenheid van ministers (zie het commentaar bij artikel 111 Grondwet). Ook beslissingen betreffende de inrichting van zijn ‘Huis’ (artikel 41 Grondwet) neemt de Koning in beginsel zelfstandig.

De Grondwet gebruikt alleen de term Koning, in de mannelijke vorm. Wanneer een vrouw het koningschap vervult – zoals tussen 1890 en 2013 het geval was – is zij in de grondwettelijke terminologie dus Koning. Dat klinkt echter nogal eigenaardig en daarom is in 1891 bij wet geregeld dat in zo’n situatie in alle wettelijk vastgestelde formulieren, ambtstitels en andere officiële benamingen het woord ‘Koningin’ wordt gebruikt, en dat de nodige taalkundige veranderingen daarbij in acht worden genomen.^[7]

3. ERFOPVOLGING

Niet alleen het koningschap als zodanig, maar ook het principe van de erfopvolging wordt vastgelegd in artikel 24. Hoewel koningschap en erfopvolging in het algemeen als vanzelfsprekend met elkaar worden verbonden, is dat in de geschiedenis niet altijd zo geweest.^[8] In de vroege Middeleeuwen bijvoorbeeld werd de koning niet opgevolgd volgens regels van erfrecht, maar werd hij gekozen, hetzij door het volk, hetzij door zijn vazallen of speciaal daartoe aangewezen keurvorsten. Ook bestond de mogelijkheid dat hij werd benoemd door zijn voorganger. Bij de keuze van een opvolger van de koning waren de kiesmannen gehouden zich veelal te beperken tot één of enkele families waaruit zij iemand moesten benoemen, maar hierbij was er geen vaste volgorde waaraan zij zich moesten houden. Hét criterium voor de keuze was de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt en niet de volgorde van geboorte.^[9] Wel gold al vroeg de oudste zoon van de overleden koning als eerste kandidaat.

Dat er zich op den duur een erfelijk stelsel voor de troonopvolging heeft ontwikkeld is niet voornamelijk te danken aan de wens van de vorst om de macht aan zijn kinderen over te dragen. De reden lag eerder besloten in de noodzaak het machtsvacuüm dat bij het overlijden van de koning zou ontstaan, zo snel en zo efficiënt mogelijk op te vullen. Immers, nu de koning in toenemende mate een centrale figuur werd in het staats- en rechtsbestel, werd zijn overlijden steeds meer ervaren als een kritiek punt in het voortbestaan van dat stelsel. Door het ontbreken van een vaste orde in de troonopvolging dreigde het koningschap een speelbal te worden van wedijverende families.^[10] Terwille van de rust binnen en eenheid van de staat werd gekozen voor de erfopvolging.

Overigens bleek in de loop van de geschiedenis het beginsel van erfopvolging evenmin een garantie te zijn voor vreedzame opvolging van een overleden vorst. Zeker in de Middeleeuwen leidde de opvolging van een vorst regelmatig tot twisten onder rivaliserende erfgenamen, door de complexe familierelaties binnen en tussen vorstenhuizen, het soms ontbreken van nakomelingen van een regerende Koning, of juist het bestaan van buitenechtelijke nakomelingen. Zo was in de vijftiende eeuw in Engeland de opvolging van Koning Henry V de aanleiding voor hoog oplopende conflicten tussen twee takken van het Engelse vorstenhuis Plantagenet, de Tudors en de Lancasters (de ‘Wars of the Roses’).^[11]

Het koningschap vererft volgens regels die afwijken van het gewone, civiele erfrecht. Vroeger, in het feodale Europa, was het koningschap niet alleen een publiek ambt, maar ook een privaat eigendom, dat volgens de regels van (wat we nu zouden noemen) privaatrecht vererfde en kon worden vervreemd. Tegenwoordig is het koningschap een publiek ambt, waarvan de continue vervulling en ondeelbaarheid de voornaamste kenmerken zijn. Het is niet langer een persoonlijk bezit van de vorst. Om die veranderde betekenis te waarborgen zijn

daarop toegesneden regels van erfrecht nodig, die zijn opgenomen in de Grondwet zelf. Daarvan kan niet bij testament of overeenkomst worden afgeweken.^[12] Zo is het nu onmogelijk om het koningschap, en daarmee het territorium van het koninkrijk, na overlijden van de vorst te verdelen onder diens nakomelingen, zoals bijvoorbeeld met het rijk van Karel de Grote gebeurde, en met vele feodale vorstendommen in de Middeleeuwen in Europa.

Het Nederlandse koningschap wordt vervuld door de wettige opvolgers van koning Willem I.^[13] Wie dat zijn wordt bepaald in artikel 25 en volgende van de Grondwet.^[14] De opvolging van de Koning kan op twee manieren geschieden: krachtens erfopvolging of door benoeming. Wanneer de Koning overlijdt of troonsafstand doet, wordt hij in beginsel opgevolgd door zijn wettige nakomelingen (artikelen 25 en 27 Grondwet); nakomelingen dus uit een wettig huwelijk.^[15] In het geval er geen wettige nakomeling voorhanden is die op grond van artikel 25 aanspraak kan maken op de troon, kan een opvolger worden benoemd (artikel 30). Een eenmaal benoemde troonopvolger wordt vervolgens ook weer opgevolgd krachtens erfopvolging: artikel 31, eerste lid, Grondwet.

Door de veranderde rol en positie van een koning in een moderne constitutionele monarchie dient het beginsel van de erfopvolging tegenwoordig niet meer om de continuïteit van het staatsbestuur te verzekeren. Die continuïteit hangt immers niet langer af van het staatshoofd zelf. Veel moderne staten hebben niet langer een Koning die door erfopvolging zijn ambt verkrijgt, maar een – direct dan wel indirect – democratisch gekozen president. Een staatshoofd dat door erfopvolging zijn ambt verkrijgt wordt in het licht daarvan soms gezien als een vreemd historisch fenomeen. Het koningschap heeft, zoals gezegd, nu vooral nog een symbolische betekenis.

4. RELEVANTE VERDRAGSBEPALINGEN: DISCRIMINATIE?

De artikelen 2 en 25, onderdeel c, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP) bepalen in onderlinge samenhang dat elke burger in een staat die partij is bij dat verdrag, op algemene voet van gelijkheid dient te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land, zonder onderscheid naar geboorte. Aangezien Nederland partij is bij dat verdrag, de genoemde artikelen zich lenen voor rechtstreekse toepassing en krachtens artikel 94 Grondwet voorrang hebben boven de bepalingen van de Grondwet, zou men kunnen beweren dat artikel 24 Grondwet – en alle overige bepalingen over de erfopvolging – buiten toepassing zouden moeten blijven bij overlijden of troonsafstand van de Koning.^[16] Elke Nederlandse burger zou dan immers de kans moeten krijgen naar benoeming te streven. Wanneer het koningschap zou worden opgevat als een ‘overheidsdienst’ waarop artikel 25 IVBP doelt, zou een beperking van de mogelijke opvolgers in eerste instantie tot de nakomelingen van Willem I inderdaad discriminatie in de zin van die bepaling opleveren. Dat de term ‘overheidsdienst’ in het verdrag ook het koningschap zou omvatten, is echter

hoogst onaannemelijk, juist gezien het erfelijke karakter van dat koningschap.

In de loop van de tijd is wel het onderscheid tussen mannelijke en vrouwelijke troonopvolgers afgeschaft. Tot 1963 hadden vrouwelijke nakomelingen van de Koning slechts recht op de troon wanneer er geen mannelijke troonopvolgers meer voorhanden waren. Vanaf 1963 moesten vrouwelijke troonopvolgers alleen nog voorrang verlenen aan mannelijke troonopvolgers die even nauw verwant waren aan de Koning als zijzelf. Pas bij de grondwetsherziening van 1983 verkregen mannelijke en vrouwelijke nakomelingen gelijke aanspraken op de troon (zie het commentaar bij artikel 25 Grondwet).

5. LITERATUUR

- J.Th.J. van den Berg en J Vis, De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946, Uitg. Bert Bakker, Amsterdam, 2013
- C. Fasseur, De gekroonde republiek, Balans, Amsterdam 2011.
- E.M.H. Hirsch Ballin, De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap, 2de druk, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2013
- F.A.J.Th. Kalberg, De staatsrechtelijke positie van de Oranje-Monarchie in de Herziene Grondwet (I), in: Groen Katern, Ons burgerschap, 1986, p. 33 e.v.
- J Koch, Koning Willem I, 1772-1843, Boom, Amsterdam, 2013
- C.A. Tamse (red.), De Monarchie in Nederland, Amsterdam 1980
- G.F.M. van der Tang, Soevereiniteit, in: Th. Holterman, e.a. (red.), Algemene begrippen staatsrecht, Zwolle 1991
- E.J. Thomassen à Thuessink van der Hoop, De orde van erfopvolging tot den kroon in Nederland, diss. VU, Amsterdam 1911.

6. HISTORISCHE VERSIES

Art. 1 Gw 1814: De Souvereiniteit der Vereenigde Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Koninklijke Hoogheid WILLEM FREDERIK, Prins van Oranje-Nassau, om door Hem en Zijne wettige nakomelingen te worden bezeten erfelijk, overeenkomstig de na te melden bepalingen.

Art. 12 Gw 1815: De kroon der Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Majesteit Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau, om door Hem en Zijne wettige nakomelingen te worden bezeten erfelijk, overeenkomstig de navolgende bepalingen (art. 11 Gw 1840; art. 10 Gw 1887).

Art. 13 Gw 1815: De wettige nakomelingen van den regerenden Koning, zijn de kinderen reeds geboren, of die nog mogten geboren worden, uit Zijn tegenwoordig huwelijk met Hare Majesteit Frederika Louisa Wilhelmina, Prinses van Pruisen; en voorts in het algemeen alle afstammelingen, welke geboren zullen worden uit een huwelijk door den Koning, met gemeen overleg der Staten Generaal aangegaan, of toegestemd (art. 12 Gw 1840).

Art. 10 Gw 1963: De Kroon der Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Majesteit WILLEM FREDERIK, Prins van Oranje-Nassau, om door Hem en Zijn wettige nakomelingen te worden bezeten.

NOTEN

1. Bij het schrijven van dit commentaar is gebruik gemaakt van de tekst van de derde druk van het commentaar op artikel 24, van de hand van dezelfde auteur, in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Tjeenk Willink, Zwolle, 2000. De eerste twee alinea's van paragraaf 3 zijn, op twee zinnen na, overgenomen uit de tweede druk van: *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, onder redactie van P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek (Tjeenk Willink: Zwolle, 1992); het commentaar op artikel 24 was van de hand van L.T.A. Rutgers.
2. M.H. Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, 2de druk, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2013.
3. Tot 2010 was dat artikel 1; vernummerd bij rijkswet van 7 september 2010, Stb. 333.
4. N. Cramer, *De Kroon op het werk van 1813*, in: C.A. Tamse (red.), *De monarchie in Nederland*, Amsterdam 1980, p. 19; R. Kranenburg, *Het Nederlandse staatsrecht*, Haarlem 1958, p. 38; F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem 1925, p. 12 13; P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, dl. I, Zwolle 1967, p. 110.
5. Kamerstukken II 1979 1980, 16 034 (R 1138), nr. 3, p. 3 (Nng, II, p. 9).
6. De Grondwet kent traditioneel slechts de mannelijke vorm 'Koning', maar sluit daarmee in het geheel niet uit dat een vrouw de troon kan bestijgen; zie ook het commentaar bij art. 25 Gw.
7. Artikel 1 van de Wet van 22 juni 1891 betreffende de wettelijk vastgestelde formulieren, ambtstitels en officiële benamingen in verband met het overgaan van de Kroon op een Koningin, Stb. 1891, 125.
8. A.M. Donner, *Erfelijk en onschendbaar*, in: C.A. Tamse (red.), *De monarchie in Nederland*, Amsterdam 1980, p. 212; F.A.J.Th. Kalberg, *De staatsrechtelijke positie van de Oranje- Monarchie in de Herziene Grondwet*, deel I, Groen Katern, Ons Burgerschap, 1986, p. 36.
9. Donner, a.w. 1980, p. 213; zie tevens hierover P. Gerbenzon, N.E. Algra, *Voortgangh des reches*, Alphen aan den Rijn 1987, p. 53.
10. E.J. Thomassen à Thuessink van der Hoop, *De orde van erfopvolging tot den troon in Nederland*, diss. VU, Amsterdam 1911, p. 3 e.v.
11. Zie hierover: C. Carpenter, *The Wars of the Roses: Politics and the*

- Constitution in England, C.1437- 1509, Cambridge: CUP, 1997.
12. Donner, a.w. 1980, p. 214; A.D. Belinfante, J.L. de Reede, bew. door L. Dragstra, N.S. Efthymiou, A.W. Hins, R. de Lange, Beginselen van het Nederlandse staatsrecht, 17e druk, Kluwer, Deventer, 2012, p. 56; E.J. Thomassen à Thuessink van der Hoop, a.w. 1911, p. 8.
 13. Het Statuut voor het Koninkrijk verwijst naar de erfopvolgers van Juliana, omdat zij het koningschap uitoefende toen het Statuut werd vastgesteld, in 1954.
 14. Ook wanneer de huidige Grondwet niet het Huis van Oranje- Nassau als het Nederlandse koningshuis zou aanwijzen, zouden de in hoofdstuk 2 opgenomen regels over de erfopvolging verzekeren dat anderen dan telgen uit dat geslacht pas in aanmerking komen voor de troonopvolging als het zou zijn uitgestorven. Artikel 24 zou, technisch gezien, daarom in feite kunnen worden geschrapt. In het verleden is die suggestie wel gedaan, maar vooral om ‘historische redenen’ is bij opeenvolgende herzieningen van de Grondwet steeds besloten deze bepaling, waarvan een eerste variant al in de Grondwet van 1814 was opgenomen, toch te handhaven. Zie Oud, a.w. 1967, p. 116; Huart, a.w. 1925, p. 16- 17.
 15. Dit betekent dat eventuele buitenechtelijke escapades van het staatshoofd niet kunnen leiden tot onverwachte aanspraken op de troon.
 16. In die zin P. Ingelse, Koninklijke sollicitatie, NJB 1997, p. 586.

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 24 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).