



DE GRONDWET - ARTIKEL 65 - TROONREDE

Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 65 - TROONREDE - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis van de troonrede
2. Inhoud troonrede
3. Afwezigheid van de Koning bij de troonrede
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie augustus 2019

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS VAN DE TROONREDE

Het jaarlijks uitspreken van de troonrede door de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal is een traditie sinds 1814. Tot de herziening van de Grondwet in 1983 werd met het uitspreken van de troonrede tevens een nieuwe zitting van de Staten-Generaal geopend. Van Hogendorp stelde in zijn Schets van 1812 (artikel 33) dat het sluiten van de vergadering van de Staten-Generaal niet dan met onderling goedvinden van Soeverein Vorst en Staten-Generaal kon plaatsvinden. De Grondwet van 1814 is hierop gebaseerd maar sprak niet van een troonrede.^[1] Direct na de vaststelling van de Grondwet op 29 maart 1814 werd tijdens een vergadering van de kabinetsraad van 24 april 1814 als uitgangspunt geformuleerd dat er “een aanspraak tot de Opening” van de eerste zitting van de Staten-Generaal zou zijn.^[2] Sindsdien kan men van de gewoonte spreken dat het staatshoofd jaarlijks in eigen persoon de troonrede uitspreekt. Over de plaats van handeling zweeg de Grondwet van 1814, maar in de Staatsregeling van 1801 (artikel 54) werd gesproken van zittingen in de Residentie en dat is zo gebleven.



De Ridderzaal tijdens de Troonrede. Bron: koninklijkhuus.nl.

Tot 1874 was de sluiting van de zitting van de Staten-Generaal in zover van belang dat sluiting ook stuiting van alle werkzaamheden betekende. De Tweede Kamer heeft dit beginsel in haar reglement van orde gehuldigd, de Eerste Kamer echter heeft dit, vooral door Thorbecke verdedigde, principe op enkele uitzonderingen na nooit gehanteerd.^[3] Buijs was overigens van mening dat een sluiting van de zitting feitelijk niet mogelijk was zolang de begroting niet was aangenomen. Bovendien verdedigde Buijs de jaarlijkse sluiting en opening van een zittingsperiode met het argument dat een permanente vertegenwoordiging enkel past in een republiek, niet in een monarchie.^[4] Sinds 1814 was het gebruik dat de troonrede door de Staten-Generaal werd beantwoord met een adres van antwoord.^[5] Deze parlementaire reactie is in het verleden soms van grote politieke en staatsrechtelijke betekenis geweest. Zo bevatte het adres van antwoord in 1844 forse kritiek op Willem II nadat hij in “zijn” troonrede van dat jaar weigerde om ook maar de geringste toezegging aan de Staten-Generaal te doen betreffende een herziening van de Grondwet.^[6] De Tweede Kamer schafte het adres van antwoord af in 1906; de Eerste Kamer volgde dit voorbeeld in 1947.^[7] Het recht van de kamers der Staten-Generaal om zich afzonderlijk met een adres tot de Koning te wenden, kan men thans afleiden uit het recht van petitie zoals geformuleerd in artikel 5 Grondwet.^[8]

2. INHOUD TROONREDE

Bij de grondwets-herziening van 1983 stelde de regering dat de jaarlijkse aanwezigheid van het staatshoofd in de volksvertegenwoordiging als een waardevolle traditie dient te worden beschouwd.^[9] De regering achtte opnemings van de term ‘troonrede’ in de Grondwet echter niet noodzakelijk.^[10] De herziene grondwetsbepaling geeft de wezenlijke betekenis van Prinsjesdag weer. De naam Prinsjesdag, zoals wij die nu kennen, dateert uit het einde van de achttiende eeuw. In de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden vierde prins-stadhouder Willem V op 8 maart zijn verjaardag. Die viering werd in de

Patriottentijd een uiting van oranje- en prinsgezindheid en kreeg aldus de naam Prinsjesdag. Het artikel spreekt van het *door of namens de Koning* uitzetten van het door de regering te voeren beleid. Met deze formulering wilde de regering aangeven dat de Koning de eerst aangewezen is om die uitzetting uit te spreken.^[11] De Koning treedt daarbij op als woordvoerder van het staatsorgaan *regering*. Als het staatshoofd verhinderd is de troonrede persoonlijk uit te spreken, dient de uitzetting *namens de Koning* door een minister te worden uitgesproken. Zo werden in 1908 en in 1909 de openingsredes uitgesproken door de minister van Binnenlandse Zaken, mr. Theo Heemskerk. De reden was dat Koningin Wilhelmina in 1908 zwanger was en in 1909 Juliana was geboren. De leiding van de verenigde vergadering is in handen van de voorzitter van de Eerste Kamer.^[12]

De troonrede wordt in het algemeen als een politiek stuk omschreven^[13] waarin de regering de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid schetst. In die zin moet artikel 65 mede in verband met artikel 105, tweede lid, Grondwet worden gelezen. Direct na het uitspreken van de troonrede door de Koning dient de Minister van Financiën bij de Tweede Kamer de voorstellen voor de begroting van het volgende jaar in.^[14] De besluitvorming over de troonrede vindt in de ministerraad plaats tegelijk met de besluitvorming over de rijksbegroting. De ministers leveren ieder voor hun departement een bijdrage bij de minister-president in die vervolgens een concepttroonrede opstelt. Dit concept komt meestal in twee rondes in de ministerraad aan de orde. Daarna volgt de toezending aan het staatshoofd. De eindredactie van het stuk komt niet meer aan de orde in de ministerraad, maar wordt gedelegeerd aan de minister-president.^[15]

De troonrede wordt sinds de grondwetsherziening van 1983 niet meer afgesloten met een verklaring van het staatshoofd dat de zitting van de Staten-Generaal wordt geopend. De regering beschouwde de sluiting en de opening van de zitting van de Staten-Generaal als verouderd.^[16] Sinds 1983 is de Staten-Generaal daarom in permanente zitting bijeen (zie de ontbinding op termijn in artikel 64, derde lid, Grondwet).

Nieuw is ook dat het grondwetsartikel de mogelijkheid opent dat *bij wet* een eerder tijdstip voor het uitspreken van de troonrede wordt bepaald. De regering achtte een eventuele vervroeging van Prinsjesdag noodzakelijk gelet op de in Europees verband beoogde coördinatie van de begrotingsvoorbereiding.^[17] De troonrede wordt gepubliceerd in de *Staatscourant* en in de *Handelingen* van de beide kamers der Staten-Generaal.

3. AFWEZIGHEID VAN DE KONING BIJ DE TROONREDE

Het is sinds 1814 enkele malen voorgekomen dat het staatshoofd verhinderd was om de troonrede persoonlijk uit te spreken.^[18] In een dergelijke situatie dient de troonrede *namens de Koning* te worden uitgesproken door een minister. Zoals gezegd gebeurde dat in 1908 en 1909 door de minister van Binnenlandse Zaken. Een ander voorbeeld is 1888 én 1889 toen Koning Willen III ziek was en de

openingsrede werd uitgesproken door de minister van Binnenlandse Zaken, Mr. Aeneas baron Mackay.^[19]

Voor 1983 sprak de Grondwet van *een commissie van zijnentwege*. Aanvankelijk bestond de commissie uit enkele ministers, later vormden alle ministers de commissie. In de periode 1866-1922 sprak de tijdelijke voorzitter van de Raad van Ministers de rede uit. Vanaf 1933 placht de commissie te bestaan uit één persoon: de Minister van Binnenlandse Zaken. In deze gevallen sprak men overigens niet meer van een troonrede, maar van een openingsrede.^[20]

4. LITERATUUR

- R.J. Hoekstra, Ministerraad en vorming van regeringsbeleid, Zwolle 1988, p. 69-74
- J.R. Stellinga, De opening van de zitting der Staten-Generaal, NJB 1975, p. 854-857
- E. van Raalte, De geschiedenis van de opening der Staten-Generaal van 1814 tot 1952. Een staatsrechtelijk-geschiedkundige verhandeling, 's-Gravenhage 1952
- Redes van de Troon. Prinsjesdag onder Koningin Beatrix, Elsevier Amsterdam 2009
- J.R. Stellinga, De opening van de zitting der Staten-Generaal, NJB 1975, p. 854-857
- V.A. Six, De Troonrede, diss. RUL. Leiden 1914
- E. van Raalte, Staatshoofd en ministers, Zwolle 1971
- Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963, inleiding en annotaties van E. van Raalte, 's-Gravenhage 1964
- A. Vondeling, Prinsjesdag als openbare les, NJB 1975, p. 769-774

5. HISTORISCHE VERSIES

Art. 64, tweede volzin, Gw 1814: Hunne gewone vergadering wordt geopend op den eersten maandag in November.

Art. 97, tweede lid, Gw 1815: Hunne gewone vergadering wordt geopend op den derden maandag in October (art. 99, tweede lid, Gw 1840).

Art. 95 Gw 1848: Hunne gewone vergadering wordt geopend op den derden Maandag in September.

Art. 100, tweede lid, Gw 1887: Hunne gewone zitting wordt geopend op den derden Dingsdag in September (art. 101, tweede lid, Gw 1922; art. 103, tweede lid, Gw 1938; art. 110, tweede lid, Gw 1953).

NOTEN

1. Zie V.A. Six, De Troonrede, diss. RUL, Leiden 1914, p. 29- 38.
2. Zie E. van Raalte, Troonredes, Openingsredes, Inhuldigingsredes 1814- 1963, 's- Gravenhage 1964, p. 347, bijlage A.

3. Buijs I 1883, p. 568- 572.
4. Ibidem, p. 556, 563.
5. E. van Raalte, Staatshoofd en ministers, Zwolle 1971, p. 32.
6. Zie over de gebeurtenissen in 1844, 1845 Jeroen van Zanten, Koning Willem II 1792- 1849, Amsterdam 2014, p. 479- 480.
7. Oud I 1967, p. 613- 614.
8. Buijs I 1883, p. 622 en Kortmann 1987, p. 77- 78.
9. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 224, nr. 3, p. 3 (Nng, IIIa p. 238).
10. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 224, nr. 3, p. 3- 4 (Nng IIIa, p. 238- 239).
11. Kamerstukken II 1978- 1979, 14 224, nr. 6, p. 2 (Nng IIIa, p. 257). Zie de kritiek in Kortmann 1987, p. 222, noot 184.
12. Zie Artikel 61 Grondwet.
13. Kamerstukken II 1978- 1979, 14 224, nr. 6, p. 2 (Nng IIIa, p. 257) en Oud I 1967, p. 613.
14. Zie Artikel 105 Grondwet.
15. Zie R.J. Hoekstra, Ministerraad en vorming van regeringsbeleid, Zwolle 1988, p. 69- 74.
16. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 224, nr. 3, p. 3 (Nng IIIa, p. 238).
17. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 224, nr. 3, p. 5, en 1978/ 79, 14 224, nr. 6, p. 3 (Nng IIIa, p. 240 en 258).
18. Redes van de Troon, 2009, p. 261- 262.
19. Idem, p. 261.
20. De laatste maal dat namens de Koning een minister een openingsrede uitspraak, was op 27 juli 1948 toen Koningin Wilhelmina vanwege een aanval van bronchitis onvoldoende stemvermogen had om de troonrede zelf uit te spreken (redes van de Troon 2009, p. 262).

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 65 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).