No.W03.16.0001/II/K 's-Gravenhage, 3 maart 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 januari 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet van het lid Van Veldhoven tot regeling van de formulieren van afkondiging van wetten en rijkswetten en van kennisgeving door de Koning aan de Staten-Generaal van zijn besluit omtrent enig voorstel van wet of rijkswet (Rijkswet afkondigings- en kennisgevingsformulieren), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel stelt regels over de inhoud van de formulieren van afkondiging van wetten en rijkswetten en van kennisgeving door de Koning aan de Staten-Generaal van zijn besluit omtrent enig voorstel van wet of rijkswet. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan additioneel artikel XIX van de Grondwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt een opmerking over de voorgestelde tekst van het afkondigingsformulier van wetten en over het belang van het afkondigingsformulier in zijn huidige vorm als een van de symbolen rond het Koningschap. Ook maakt de Afdeling een opmerking over het voornemen de considerans te schrappen uit het afkondigingsformulier. De motivering van dat voornemen behoeft versterking. Ten slotte merkt de Afdeling op dat beter gemotiveerd zou moeten worden waarom het wetsvoorstel geen regeling bevat van het afkondigingsformulier voor algemene maatregelen van bestuur en overige koninklijke besluiten.

1. Tekst afkondigingsformulier

Het voorstel strekt ertoe het afkondigingsformulier van wetten te beperken tot een mededeling van de Koning dat door regering en Staten Generaal gezamenlijk, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, zijn vastgesteld bepalingen zoals vervolgens zijn aangegeven. Daarmee worden de oude formuleringen zoals die sinds tenminste twee eeuwen worden gebruikt, teruggebracht tot één zin. De motivering daarvoor is hoofdzakelijk gelegen in de opvatting van de initiatiefneemster dat ‘archaïsche’ teksten niet enkel om reden van traditie behouden zouden moeten worden en dat zeker in het afkondigingsformulier de taal begrijpelijk zou kunnen en moeten zijn. Meer in het bijzonder meent de initiatiefneemster, zo blijkt uit de toelichting, dat de zinsnede “bij de gratie Gods” dient te vervallen, onder meer omdat “deze afbreuk doet aan de democratische grondslag van de rechtsstaat en een inbreuk oplevert op het beginsel van scheiding van kerk en staat”.

Het voorstel voert additioneel artikel XIX van de Grondwet uit. Zoals in de toelichting wordt gesteld lag aan de grondwetsherziening van 1983 mede de doelstelling ten grondslag om de Grondwet in tekstueel opzicht te moderniseren. In dat licht bezien is de wens om die doelstelling als uitvloeisel van additioneel artikel XIX ook van toepassing te laten zijn op de formulieren van afkondiging en van kennisgeving begrijpelijk. Het valt echter moeilijk in te zien dat het huidige afkondigingsformulier – gelet op zijn louter symbolische betekenis – de democratische grondslag van de rechtsstaat aantast en een inbreuk oplevert op de scheiding van kerk en staat.[[1]](#footnote-1) Bij het behouden van het afkondigingsformulier in de oude formulering gaat het bovendien om meer dan traditie. Vastgesteld moet worden dat die formulering onderdeel vormt van de symboliek rond het koningschap. De wijziging of afschaffing van die formuleringen moet dan ook mede beoordeeld worden vanuit de optiek op welke wijze dit aan die symboliek bijdraagt of afdoet.

Ter ondersteuning van het voorgestelde afkondigingsformulier verwijst de initiatiefneemster naar het standpunt van de (huidige) minister-president zoals verwoord in de nota ‘Visie op het Koningschap’ in 2011 “dat het Nederlandse Koningschap zich binnen de staatsrechtelijke regels steeds heeft weten te moderniseren en aan te passen aan de eisen van de tijd”.[[2]](#footnote-2) In diezelfde nota echter stelt de minister-president – in navolging van de Raad van State[[3]](#footnote-3) – ook dat het ambt van Koning in ons staatsbestel symbool staat voor de eenheid van de staat. Een staatkundig en maatschappelijk bestel kan niet bestaan zonder noties van eenheid, van eigen identiteit en van staatkundig verleden, noties die ook van belang zijn voor de continuïteit van de democratische rechtsstaat. Daarnaast is de koning ook symbool van de nationale gemeenschap, aldus de minister-president. Die gemeenschappelijkheid komt in het afkondigingsformulier tot uitdrukking in het “Wij Willem-Alexander” en de verwijzing naar het “gemeen overleg” der Staten-Generaal bij het tot stand brengen van wetgeving. Het “Wij” vindt weliswaar zijn oorsprong in de pluralis majestatis maar brengt als begin van het afkondigingsformulier tot uitdrukking dat de wetten uitgaan van de gemeenschap en niet van de persoon van de Koning of de instellingen regering en Staten-Generaal. Vanuit die optiek zijn de symbolen rond het Koningschap – waar het afkondigingsformulier in zijn huidige vorm deel van uitmaakt – van belang.

Gelet op het voorgaande blijft het aspect van deze symboliek en het belang daarvan voor het Koningschap in de toelichting onderbelicht. Daarbij merkt de Afdeling op dat het feit “dat slechts weinig Nederlanders de tekst van het afkondigingformulier volledig zullen begrijpen” – zoals de initiatiefneemster stelt – in de afweging niet doorslaggevend kan zijn. Die omstandigheid kan aan het belang van de symboliek in bovenbedoelde zin geen afbreuk doen. Eerder bieden in de historie gewortelde teksten zoals het afkondigingsformulier een aangrijpingspunt om in onderwijs en voorlichting de dragende elementen van ons staatsbestel en zijn staatkundig verleden onder de aandacht te brengen. Het belang daarvan mag in een pluriforme en toenemend verdeelde samenleving als de onze niet worden onderschat.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan.

2. Schrappen considerans

Het huidige afkondigingsformulier vermeldt dat de beweegredenen der wet uiteengezet moeten worden als onderdeel van dat formulier. Dit wordt de considerans genoemd. In het voorgestelde afkondigingsformulier is voor een considerans geen plaats ingeruimd. De toelichting stelt dat de considerans een archaïsch en overbodig element in het afkondigingsformulier is. De initiatiefneemster ziet voor de considerans geen toegevoegde waarde ten opzichte van de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel.[[4]](#footnote-4) Bovendien kunnen volgens de initiatiefneemster discrepanties ontstaan tussen de considerans en de inhoud van de wet. Dat kan tot verwarring leiden, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de toelichting weliswaar uitvoerig de historie van de considerans uiteenzet,[[5]](#footnote-5) maar zeer beknopt is in de motivering van de voorgenomen schrapping ervan.[[6]](#footnote-6) Dat de juridische betekenis van de considerans beperkt is, neemt niet weg dat aan die betekenis niet geheel voorbijgegaan kan worden. Zo kan de considerans gebruikt worden voor het bepalen van het motief van wetgeving, dat van belang is voor de afbakening van regelgevende bevoegdheid van lagere overheden.[[7]](#footnote-7) Ook kan de considerans uitkomst bieden om te bepalen of een amendement ontoelaatbaar is, omdat het een strekking heeft, tegengesteld aan die van het wetsvoorstel.[[8]](#footnote-8)

Een alternatieve benadering zou dan ook kunnen zijn om bij de gelegenheid van een wettelijke regeling van het afkondigingsformulier de considerans juist meer inhoud te geven in de vorm van een duidelijke doelomschrijving van de wet.[[9]](#footnote-9) Een duidelijke doelomschrijving heeft ten opzichte van de memorie van toelichting het voordeel dat beknopt en duidelijk zichtbaar wordt weergegeven waar het in het voorstel in de kern om gaat. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Afkondigingsformulieren voor koninklijke besluiten

Er bestaat op dit moment geen (grond)wettelijke regeling van de afkondigingsformulieren van algemene maatregelen van bestuur (amvb’s) en andere koninklijke besluiten. Het formulier heeft wel een plaats gekregen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.[[10]](#footnote-10) De toelichting vermeldt dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel het afkondigingsformulier van koninklijke besluiten in de praktijk zal worden aangepast aan het nieuwe afkondigingsformulier van (rijks)wetten. Daarvoor is volgens de toelichting geen wettelijke voorziening nodig.

De Afdeling merkt op dat de keuze om geen afkondigingsformulier voor amvb’s en andere koninklijke besluiten op te nemen in het wetsvoorstel onvoldoende gemotiveerd is. De overeenkomsten tussen wetten en amvb’s zijn dermate groot, zowel naar vorm als naar de bindende kracht, dat een uitbreiding van het wetsvoorstel op dit punt voor de hand ligt.[[11]](#footnote-11) Onvoldoende gemotiveerd is dat een regeling die duidelijkheid kan verschaffen over de vormgeving van amvb’s en andere koninklijke besluiten overgelaten zou moeten worden aan de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

1. De memorie van toelichting (paragraaf 3.4.2) vermeldt zelf dat de zinsnede “bij de gratie Gods” geen element is van ons staatsbestel. Indien deze zinsnede gehandhaafd wordt is niet aannemelijk dat, zoals de toelichting stelt, het alleen om die reden een element van ons staatsbestel zou worden. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 2. Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.3 (Traditie en modernisering). [↑](#footnote-ref-2)
3. Advies van de Raad van State van 13 september 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, nr. A. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zij verwijst daarbij naar de parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening 1983, toen de regering stelde in de considerans geen wezenlijke waarborg te zien. [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (Considerans). [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, paragraaf 3.6 (Considerans). [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie ook S.E. Zijlstra, T.C. Borman, S.A.J. Munneke, F.J. van Ommeren, A.E. Schilder & E. Steyger,Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012, paragraaf 10.2.3 . [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 97 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zoals verdedigd door C. Waaldijk, Motiveringsplichten van de wetgever, Lelystad: Vermande 1994, paragraaf 9.3.2.1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Aanwijzing 110 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie ook T.C. Borman, Van ‘Wij Beatrix’ naar ‘Wij Willem-Alexander’: enkele beschouwingen over het afkondigingsformulier, RegelMaat 2013 (28) 2, paragraaf 4. [↑](#footnote-ref-11)