

# De inrichting van de Nederlandse staat

## 1. Inleiding

Het heeft lang geduurd voor er sprake was van een Nederlandse staat. De eerste bewoners die als echte pioniers zich een weg baanden door de woeste wildernis van plassen, riet, bossen en heidevelden hadden nooit kunnen denken dat het gebied waarin ze hun bestaan vonden zou uitgroeien tot een democratische rechtsstaat. Toch is het ervan gekomen, maar niet zonder slag of stoot...

In deze inleiding willen we de ontwikkeling van de Nederlandse staat uiteenzetten vanaf de middeleeuwen tot nu. In grote lijnen zal het volgende behandeld worden: de Lage Landen als onderdeel van de keizerrijken, het ontstaan van decentrale gewesten, centralisatie in de Bourgondische en Habsburgse tijd, de Republiek der Verenigde Nederlanden, de Bataafse Omwenteling, het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwetten, de ontwikkeling van het parlementaire stelsel, het ontstaan van partijen en een beschrijving van de taken en functies van de verschillende organen van ons parlementaire stelsel.

## 2. De keizerrijken

In de praktijk was het waarschijnlijk niet te merken, maar al vóór de middeleeuwen was er een bestuurlijke eenheid in het gebied: de Lage Landen bij de zee maakten deel uit van het geweldige Romeinse keizerrijk. Dat wil zeggen: alleen het zuidelijke gedeelte. De Rijn (nu de Oude Rijn die bij Katwijk in zee stroomt) vormde de noordgrens van het Romeinse Rijk. Daarboven woonden de vrije Friezen en de Saksen, die met de Romeinen weinig van doen hadden.

Het Romeinse Rijk hield echter niet lang stand. In de 6<sup>e</sup> eeuw werd het vernietigd door oprukkende vreemde volksstammen. In de Lage Landen werd de regie overgenomen door de Franken, waarvan Karel de Grote in de 8<sup>e</sup> eeuw de bekendste keizer was. In dezelfde tijd was ook de Rooms-katholieke kerk in opkomst en zo ontstond het Heilige Roomse Rijk, waarin de keizer de wereldlijke en de paus de kerkelijke macht uitoefende.

In 843 spatte de bestuurlijke eenheid uit elkaar. Na het verdrag van Verdun werd het Frankische Rijk in drieën gesplitst. De macht van de keizer brokkelde af en door de verdere uitbouw van het leenstelsel kwam ze steeds meer te liggen bij de plaatselijke leenmannen die eenmaal door de keizer waren aangesteld over een gebied.

## 3. De middeleeuwen

Zo zijn we aangeland in de middeleeuwen. In de Lage Landen was in die tijd van een eenheid helemaal geen sprake meer. Het gebied was verdeeld in verschillende hertogdommen, graafschappen en een bisdom met aan het hoofd een leenman van de keizer die er bijna een absolute macht uitoefende. Op zijn beurt deelde hij als leenheer weer lenen uit aan zijn eigen dienaren zodat er dus allemaal kleine machtsgebiedjes ontstonden.

Het is interessant om de situatie in de middeleeuwen te vergelijken met de onze. Er is natuurlijk een wereld van verschil, maar toch zijn er wel parallellen aan te wijzen. Zo komen de graafschappen en hertogdommen overeen met onze provincies. Hieruit zijn ze in feite ook voortgekomen, hoewel de grenzen van de huidige provincies behoorlijk anders liggen dan die van de middeleeuwse graafschappen. Uit de lenen die graven en hertogen uitgaven, vormden zich in de latere middeleeuwen in Holland de zogenaamde ambachten of heerlijkheden. Uit deze ambachten zijn halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw onze gemeenten ontstaan.

Heerlijkheden waren er in verschillende soorten en maten. Je had de zogenaamde vrije, hoge of halsheerlijkheden. In deze heerlijkheden had de heer de meeste macht. Hij mocht, zoals de naam al aangeeft, ook halsmisdrijven vonnissen. Dat wil zeggen: hij mocht doodvonnissen uitvoeren. De heer van een gewone heerlijkheid mocht dit niet. Hij mocht alleen civiele en strafrechterlijke zaken tot op zekere hoogte berechten. Voor belangrijke rechtszaken moest hij de hulp inroepen van de baljuw. Een baljuw was rechter over een groot gebied van lagere heerlijkheden: het baljuwschap.

In de Bourgondische tijd vond er centralisatie van het bestuur plaats, die werd voltooid door de Habsburger Karel V, keizer van het Heilige Roomse Rijk. Pas in deze tijd is er sprake van 'de Nederlanden'. Keizer Karel liet het bestuur over de Nederlanden over aan een landvoogdes: eerst zijn zus Maria van Hongarije en later zijn meer bekende dochter Margaretha van Parma. Ze werd in haar werk-

zaamheden bijgestaan door drie raden: de Raad van State, de Geheime Raad en de Raad van Financiën. De Raad van State was een college van hoge Nederlandse adel, waarvan bekende edellieden als Egmond en Hoorn deel uitmaakten. Ook Willem van Oranje had als heer van Breda zitting in deze Raad. Het college adviseerde de landvoogdes over allerlei bestuurlijke zaken. Ook nu bestaat de Raad van State nog steeds. Hierop zullen we verderop in deze inleiding nog terug komen.

De Geheime Raad en de Raad van Financiën waren ambtelijke colleges die belast waren met de uitvoering van het regeringsbeleid. De rechtspraak was in handen van de Grote Raad.

Een ander belangrijk college – dat echter niet vaak bijeengeroepen werd – was de Staten-Generaal. Wij kennen dit nu nog in de vorm van de Eerste en Tweede Kamer. Deze Staten-Generaal is door hertog Philips de Goede van Bourgondië in 1464 in het leven geroepen en bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende gewesten. Het doel was om door de invoer van extra belastingen zogenaamde beden te verkrijgen als de hertog in geldnood zat.

#### **4. Van Unie tot Republiek**

De vergaande centralisatie van het bestuur was niet bepaald naar de zin van de verschillende gewesten in de Nederlanden. Zij dreigden hierdoor beroofd te worden van hun privileges, doordat ze deel gingen uitmaken van een groter geheel. Mede hierdoor kwam de adel onder leiding van Willem van Oranje in opstand tegen Philips II die inmiddels zijn vader had opgevolgd. Natuurlijk ging het niet enkel om de privileges. Het hele beleid van Philips, waaronder de belastinghervormingen (invoering van de verschillende ‘penningen’) en de rigoureuze godsdienstmaatregelen, wekte weerzin op bij zowel adel als bevolking.

Willem van Oranje probeerde in 1576 door middel van de Pacificatie van Gent godsdienstvrede te bewerkstelligen. De Spaanse troepen moesten de Nederlanden verlaten en iedereen zou die godsdienst mogen belijden die hem of haar goed dacht. In de praktijk mislukte deze pacificatie. De godsdienstkwestie werd niet opgelost; in de verschillende gewesten overheersten ofwel de calvinisten of de katholieken. Dit mislukken van de pacificatie leidde tot een breuk tussen de zuidelijke en noordelijke Nederlanden. Het zuidelijke deel sloot in 1579 de Unie van Atrecht en beloofde de landvoogdes en Philips trouw te blijven. De noordelijke gewesten sloten in hetzelfde jaar de Unie van Utrecht. Ze distancierden zich steeds verder van Brussel, wat in 1581 resulteerde in het tekenen van de ‘acte van verlatinche’, waarin ze Philips afzwoeren als wettige landsheer.

In de eerste jaren na de afzwering werd de soevereiniteit aangeboden aan de buurlanden Engeland en Frankrijk. Toen dit mislukte, aanvaardden de Staten hun eigen soevereiniteit. Pas in 1648, toen het einde van de Nederlandse Opstand daar was met de ondertekening van de Vrede van Munster, werd de Republiek der Verenigde Nederlanden officieel erkend.

Deze late erkenning had echter totaal geen invloed op de ontwikkeling van de Republiek. Na de sluiting van de Unie van Utrecht werd het rustiger in het gebied, zodat de Hollandse koopmansgeest de kans kreeg zich te ontwikkelen. De internationale handel op de Oostzee, het Middellandse Zeegebied en Oost en West-Indië bracht zoveel welvaart, dat de eerste helft van de 17<sup>e</sup> eeuw de geschiedenisboeken is ingegaan als de Gouden Eeuw.

Niet alleen de economie bevond zich in een hoogconjunctuur; ook het leger werd op topniveau gebracht. Na de dood van Willem van Oranje in 1584 werd zijn zoon Maurits stadhouder. In samenwerking met zijn neef Willem Lodewijk, de stadhouder van Friesland en Groningen, ontwikkelde deze het Staatse leger tot een leger van formaat. Stad na stad veroverden ze in het nog bezette gebied op de Spanjaarden en vergrootten zo de greep van de Staten-Generaal op de grenzen van het gebied.

Dat de Republiek zich politiek een plaats wist te veroveren naast grootmachten als Engeland en Frankrijk, is grotendeels te danken aan de raadspensionaris Johan van Oldenbarnevelt. De functie van raadspensionaris is in zijn tijd ontstaan en hield formeel in dat hij de raadsman was van de Staten van Holland en hen vertegenwoordigde in de Staten-Generaal. In de praktijk fungeerde hij echter vaak als de hoogste bestuurder van de gehele Republiek. Dit kwam bij Johan van Oldenbarnevelt al tot uiting, maar nog meer bij zijn latere opvolger Johan de Witt. Met hun grote diplomatieke bekwaamheden hebben ze veel betekend voor de Republiek.

Ondanks deze grote bloei kenmerkte de geschiedenis van de Republiek zich niet door interne rust. Al gauw gingen er in het kamp van de regenten stemmen op om de macht van de Oranjes wat in te perken. In 1650 leidde dit tot het eerste stadhouderloze tijdperk. De Republiek had geen behoefte meer aan stadhouders. De Oranjes waren hoogstens goed als kapitein-generaal van het leger. Het volk dacht

er echter anders over. In 1650 was er geen stadhouder, omdat na de dood van Willem II Willem III nog niet geboren was. Maar toen Willem III er was, liet de Oranjepartij van zich horen met het versje: *al is ons prinsje nog zo klein, toch zal hij stadhouder zijn*. Lange tijd wisten de aanhangers van de Ware Vrijheid, zoals de anti-stadhouderpartij genoemd werd, dit te voorkomen, maar toen in 1672 de Republiek door vier vijanden tegelijk werd aangevallen, was de maat van de Oranjepartij vol. Johan de Witt en zijn broer Cornelis werden vermoord en het stadhouderschap in ere hersteld.

Stadhouder of niet, de Republiek wist zich goed door de verschillende Engelse oorlogen in die periode heen te slaan. Ook ter zee ontwikkelde de Republiek zich tot een macht waarmee geducht rekening gehouden moest worden.

In 1702 volgde met het overlijden van Willem III het tweede stadhouderloze tijdperk, dat duurde tot 1747. Vanaf dat jaar was er weer een Oranje-Nassau stadhouder.

## **5. Van Bataafse Republiek tot Koninkrijk der Nederlanden**

In 1789 ontstond in Frankrijk de Revolutie. Allerlei oorzaken waren hier aanleiding toe. Zo was de staat bankroet en hadden de tegenstellingen tussen de verschillende klassen zich tot een onaanvaardbaar niveau verscherpt. Met de Revolutie werd de macht van de adel en de geestelijkheid teruggedrongen en het koningshuis afgeschaft. Er ontstond een Republiek met een democratische inslag.

Deze Franse ideeën vonden ook in onze Republiek een voedingsbodem. Ook hier was een groep mensen die af wilde van een regerende stadhouder en een democratisch regeringssysteem voorstond. Ze werden patriotten genoemd. Hun ideeën stonden lijnrecht tegenover die van de prinsgezinden, die juist de stadhouder meer macht wilden geven. Ze vormden exercitiegenootschappen en omdat de Staten van Holland niet tegen hen op wilden treden, wisten ze in verschillende steden de wet te verzetten en de stadhouder te verdrijven. Toch hadden hun ideeën niet de overhand gekregen zonder steun van Frankrijk. In 1794 trokken Franse troepen de grens over en werd de Bataafse Republiek uitgeroepen. De stadhouder vertrok naar Engeland.

Uit deze Bataafse tijd dateert de zogenaamde Trias Politica zoals wij die nu nog kennen. De staatsmacht werd in drieën verdeeld: de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht. Deze machten hebben ieder hun eigen bevoegdheid en zelfstandigheid, waarbij ze echter wel gecontroleerd worden. De uitvoerende macht is verantwoording schuldig aan de wetgevende macht, terwijl de wetgevende macht op haar beurt verantwoording moet afleggen aan de burgers. De rechterlijke macht controleert de uitvoering van wetten en regelgeving. Ook zij kan niet handelen naar willekeur. Ze kan gecontroleerd worden door middel van openbaarheid van zittingen en uitspraken.

In 1799 nam Napoleon Bonaparte het stokje over in Frankrijk. De oorlogen zette hij voort. De Bataafse Republiek werd een onderdeel van het grote Frankrijk. In 1806 veranderde Napoleon de Bataafse Republiek in een monarchie. Hij maakte zijn broer Lodewijk Napoleon koning over het nieuwe Koninkrijk Holland. Deze situatie duurde tot het einde van de Franse tijd. In 1815 ontstond het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, dat duurde tot 1830. Dit koninkrijk omvatte het huidige Nederland en België. Willem Frederik, de zoon van de laatste stadhouder Willem V, werd de nieuwe koning Willem I. Hij ontving de titel Soeverein Vorst der Nederlanden.

## **6. De Grondwetten van 1814 en 1815**

In de geschiedenisboeken wordt de kersverse Nederlandse monarchie vaak een constitutionele monarchie genoemd. Dit wil niets anders zeggen dan dat er een grondwet aan de monarchie ten grondslag ligt. Een grondwet is een document waarin de grondrechten en de werking van een politiek stelsel beschreven zijn.

De eerste grondwet kwam al tot stand in 1798 ten tijde van de Bataafse Republiek. Bij het onafhankelijk worden van de Nederlanden in 1813 konden er nieuwe fundamenten voor een politiek bestel worden gelegd. Onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp kwam in 1814 de nieuwe grondwet tot stand. Hierbij werd een centralistische monarchie ingevoerd. Dat wil zeggen dat de vorst veel en de Staten-Generaal weinig macht toebedeeld kreeg. Ook werden er vrijheden zoals de vrijheid van godsdienst in vastgelegd.

De Staten-Generaal bestond toentertijd uit één Kamer met 55 leden. Op basis van de nieuwe grondwet had ze weinig macht. Ze had het recht van initiatief (dat is het recht om wetsvoorstellen te doen) en mochten ook wetsvoorstellen goed- of afkeuren. Het recht om voorstellen te wijzigen en rechten

om de vorst te controleren had ze niet. De koning kon bovendien om hen heen door zaken bij Besluit af te doen.

In 1815 ontstond het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, waarbij België aan Nederland werd toegevoegd en dit maakte een grondwetswijziging noodzakelijk. De belangrijkste wijzigingen in deze grondwet waren:

- ? Een splitsing van de Staten-Generaal in twee Kamers. De Tweede Kamer telde 110 leden en de leden werden periodiek gekozen door de staten van de provincies. De leden van de Eerste Kamer (zo'n 40 tot 60) werden voor het leven benoemd door de koning.
- ? De wetgevende macht werd opgedragen aan de koning en de Staten-Generaal gezamenlijk.
- ? Openbaarheid van de vergaderingen van de Tweede Kamer.
- ? Opneming van verschillende grondrechten, zoals: vrijheid van drukpers, recht van petitie (dat is het recht om een verzoekschrift in te dienen), vrijheid van godsdienst, onschendbaarheid van de woning, vrijheid van persoon, gelijkheid van iedereen voor de wet, gelijke benoembaarheid tot landsbedieningen en bescherming tegen willekeurige rechtspraak.

### **7. De Grondwetswijziging van 1848**

Voor 1844 was bij de koning het centrum van de staatsmacht gelegen. Maar steeds meer komt de wens naar grotere invloed van het volk naar voren. In 1844 komen de zogeheten 'negen mannen', waaronder J. R. Thorbecke met een voorstel in de Tweede Kamer. Dit voorstel eist invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en de rechtstreekse verkiezing van de volksvertegenwoordiging. De kamer neemt deze voorstellen niet over omdat zij van mening is dat zulke vergaande voorstellen van de koning zelf moeten komen. Willem II voelt er echter niet veel voor. Pas toen hij zag dat overal in het buitenland de eisen voor een grotere volksinvloed leiden tot revoluties, ging hij om. In 1848 wordt een commissie gevormd die de grondwetswijziging gaat voorbereiden. De belangrijkste wijzigingen zijn :

- ? De rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden.
- ? De invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor ministers verantwoordelijk worden voor alle daden van het regeringsbeleid.
- ? De invoering van de onschendbaarheid van de koning, waardoor voor alle daden die koning verricht als koning, de ministers verantwoordelijk worden
- ? Het recht van de koning om de kamers te ontbinden.
- ? Het recht van amendement voor de Tweede Kamer.

### **8. De ontwikkeling van het parlementaire stelsel**

Tussen 1848 en 1868 ontwikkelde het parlementaire stelsel zich in ons land. Enkele belangrijke gebeurtenissen in de politiek van die tijd zijn erg van belang geweest voor de vorming van het parlementaire stelsel. In 1853 herstelde de paus de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland. Van protestantse zijde rees verzet en werd een verzoek tot de koning verricht met het doel de invoering der bisschoppelijke hiërarchie te voorkomen. Willem III gaf toen zijn persoonlijke standpunt door. Met dit standpunt kon het kabinet Thorbecke zich niet verenigen. Het kon de verantwoordelijkheid voor de uitspraken van de koning niet dragen en trad af. Dit had ontbinding van de Kamer tot gevolg. Staatsrechtelijk was het niet juist dat de koning antwoord gaf zonder voorkennis en instemming van zijn ministers. Maar in 1853 waren zowel de koning als de ministers nog niet zo vertrouwd met het nieuwe systeem.

Een ander voorbeeld van zo'n situatie is het conflict rondom de begroting van buitenlandse zaken in 1867. De regering had met gezamenlijk met andere landen de onafhankelijkheid van Luxemburg gegarandeerd. De Tweede Kamer echter meende dat ons land zich buiten deze kwestie had moeten houden. Ook dit conflict werd opgelost door een kamerontbinding.

Het was duidelijk dat regering en Tweede Kamer nog moesten wennen aan het nieuwe systeem. De regering moest erkennen dat de ministeriële verantwoordelijkheid aan de Kamer bestond voor het gehele terrein van wetgeving en bestuur. Het overwicht van wetgeving en bestuur was komen te berusten bij het parlement. Het parlementaire stelsel functioneert als volgt: De ministers bepalen het regeringsbeleid en zijn voor dit beleid verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Om te kunnen regeren moeten de ministers het vertrouwen hebben van de meerderheid van de Kamers. Bezitten zij dit vertrouwen niet of niet meer, dan moet het kabinet aftreden.

## 9. Partijvorming

Sinds 1848 waren er plaatselijke politieke organisaties en kiesverenigingen die leiding trachten te geven aan de verkiezingen in hun district en daarvoor kandidaten stelden. Ons land bestaat in die tijd uit districten die een kamerlid kiezen en afvaardigen naar Den Haag. Er was dus geen sprake van partijen, maar van afgevaardigden die hun eigen district vertegenwoordigden. Wel kunnen we bepaalde stromingen zoals liberalisme, conservatisme of antirevolutionair onderscheiden.

De eerste landelijke partijorganisatie kwam tot stand in 1878 als dr. A. Kuyper het Centraal Comité van Antirevolutionaire Kiesverenigingen opricht. Kuyper had het juist gezien. Eendracht maakt immers macht. Na de verkiezingen van 1884 hadden de antirevolutionairen en de rooms-katholieken de helft van de Tweede Kamer tegen over een overwegend liberale linkerzijde. Het districtenstelsel werd in 1917 afgeschaft en vervangen door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Bij dit stelsel werden alle op een partij uitgebrachte stemmen bij elkaar gesteld en werden de zetels in de Tweede Kamer verdeeld naar evenredigheid van het aantal stemmen dat de verschillende partijen bij de verkiezingen op zich verenigen.

Ons huidige systeem is geregeld in de Kieswet van 1951.

## 10. Schoolstrijd

Een typisch Nederlandse politieke strijd is de Schoolstrijd die duurde van 1830 tot 1917. Meer dan welk probleem ook heeft zij haar sporen nagelaten in geestelijk, cultureel, politiek en maatschappelijk Nederland. In de grondwet van 1848 was de vrijheid van onderwijs opgenomen. In 1857 kwam de schoolwet van Van der Bruggen tot stand. Deze wet handhaafde de openbare gemengde scholen, maar opende daarnaast de mogelijkheid om bijzondere scholen op te richten. Er ontbrandde een politieke strijd tussen grofweg gezegd de liberalen aan de ene kant en de katholieken en protestanten aan de andere kant. De samenwerking tussen de katholieken en protestanten had belangrijke gevolgen voor de Nederlandse samenleving. De verzuiling van de Nederlandse samenleving kwam in opmars. Aan de samenwerking tussen katholieken en protestanten kwam een eind in 1925, in de bekende nacht van Kersten.

## 11. Nederland na 1945

Tegen het einde van de bezetting en direct na de bevrijding leefde bij veel Nederlanders het ideaal van vernieuwing in de politiek. Er werden politieke partijen samengevoegd en zo ontstond bijvoorbeeld de PvdA en het CDA. Ook werden veel nieuwe partijen gesticht zoals D66, CPN, enz. Ook komt er een streven naar een algehele herziening van de grondwet. Na een aantal kleine herzieningen, was de 1976 voor een groot deel herzien. Als belangrijkste politieke problemen noemen we de kwestie rond Indonesië, de woningnood, sociale zekerheid, enz. Het werd steeds meer duidelijk dat de oplossing van veel politieke vraagstukken niet meer nationaal kan gebeuren. Buitenlandse politiek kreeg vorm in de VN, de NAVO en de EU. De laatste jaren worden gekenmerkt door het dualistische stelsel.

## 12. Functies en taken van de verschillende organen van ons parlementaire stelsel

In ons parlementaire stelsel fungeren heel wat organen. De meeste hiervan zijn historisch gegroeid en dus in het hiervoor gaande al aan de orde gekomen. In deze laatste paragraaf van onze inleiding nog even alles duidelijk op een rij.

### a. Parlement en regering

Het centrum van de staatsmacht ligt bij de **Eerste en Tweede Kamer**, ook wel Staten-Generaal of parlement genoemd. Om te beginnen de Tweede Kamer, het volksvertegenwoordigende orgaan. Deze heeft drie taken: controle op het regeringsbeleid, wetgeving en de al genoemde vertegenwoordiging van de bevolking. Op het gebied van de wetgeving heeft de Tweede Kamer het recht van initiatief (dus om wetsvoorstellen te doen) en het recht van amendement (dat wil zeggen de mogelijkheid om wetsontwerpen op onderdelen te wijzigen). Met het recht van interpellatie kunnen ze ministers ter verantwoording roepen. De Tweede Kamer bestaat uit 150 leden, verdeeld over een breed partijenspectrum en gekozen door de burgers. De partijen die qua beleid goed met elkaar overweg kunnen én een meerderheid hebben, vormen de coalitie. Zij leveren ook de ministers en staatssecretarissen. De andere partijen worden oppositiepartijen genoemd.

De Eerste Kamer heeft in vergelijking met de Tweede Kamer veel minder bevoegdheden. Ze is ook kleiner: met 75 leden precies de helft. De leden ervan worden senatoren genoemd. Zij worden niet door de burgers gekozen, maar aangewezen door de Provinciale Staten. Toch maakt ook de Eerste Kamer deel uit van de volksvertegenwoordiging. Eenmaal per week komen de leden bijeen om de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen te bespreken op technische aspecten, zoals duidelijkheid en samenhang met andere wetten. In feite mogen ze alleen ja of nee zeggen tegen een wetsontwerp. Wel mogen ze moties aannemen en gebruik maken van de parlementaire enquête.

Een tweede orgaan is het **Kabinet**, officieel regering of ook wel de Kroon genoemd. De Grondwet kent het begrip 'Kabinet' namelijk niet. De regering, zoals in de Grondwet beschreven, bestaat uit de vorst (de koningin) en de ministers met hun staatssecretarissen. In deze rolverdeling is de vorst onschendbaar en dragen de ministers de verantwoordelijkheid. Het Kabinet heet naar de eerste minister, ook wel minister-president of premier geheten, in het huidige geval dus Kabinet-Balkenende. Met elkaar vormen de ministers de ministerraad, die besluiten neemt over het algemene regeringsbeleid.

Het eerste Kabinet kwam in 1848 bijeen. Pas na het ontstaan van partijen kregen de kabinetten een duidelijke politieke kleur. De minister-president wordt bij Koninklijk Besluit benoemd en ontslagen, evenals de ministers en staatssecretarissen.

Een minister geeft leiding aan een **ministerie** of departement, wat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het overheidsbeleid op een bepaald beleidsterrein. Een staatssecretaris beheert een deel van de portefeuille van de minister en kan ook namens hem optreden. In Nederland zijn er de volgende ministeries: Algemene Zaken; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Buitenlandse Zaken; Defensie; Economische Zaken; Financiën; Justitie; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Verkeer en Waterstaat; Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Naast deze ministeries zijn er nog ministers voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, voor Ontwikkelingssamenwerking en voor Bestuurlijke Vernieuwing. Omdat hiervoor geen apart ministerie is, worden ze wel ministers zonder portefeuille genoemd. In totaal zijn er dertien ministeries.

#### **b. Hoge Colleges van Staat**

Naast het Kabinet zijn er nog de zogenaamde **Hoge Colleges van Staat**. Naast de Eerste en Tweede Kamer die hier ook toe behoren, zijn dat de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Kanselarij der Nederlandse Orden. Volgens de Grondwet zijn deze Hoge Colleges van Staat zelfstandig en onafhankelijk.

De **Raad van State** wordt benoemd door de Kroon en heeft als taken: het uitbrengen van adviezen over voorgestelde wetten. Ze kijkt hierbij naar kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetten en of de voorstellen wel in overeenstemming zijn met de Grondwet, andere wetten en verdragen. Verder spreekt de Raad recht in bestuursrechtelijke kwesties waarin burgers en particuliere organisaties het niet eens zijn met beslissingen van de overheid, zoals verleende vergunningen. De Raad van State dateert al van 1531, toen ze ingesteld is door Karel V.

De **Algemene Rekenkamer** is het orgaan dat de rechtmatigheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid controleert. Zo kijkt de Rekenkamer of het geld terecht is uitgegeven en of het ook goed besteed is. De eerste Rekenkamer bestond al in 1318 in Frankrijk. Philips de Stoute van Bourgondië stelde er in 1386 een in Rijsel in. Later werd de kamer in Brussel gevestigd. De hertogen van Bourgondië probeerden op deze manier greep te krijgen op de belastinginkomsten. De eerste Hollandse Rekenkamer dateert van 1447 en werd gevestigd in Den Haag.

De **Nationale Ombudsman** onderzoekt klachten van burgers over onbehoorlijk gedrag van organen en ambtenaren van de centrale overheid en de politie. De Nationale Ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer. Hij behandelt alleen zaken waarvoor geen beroep bij de rechter mogelijk is. Dit college dateert van 1982.

#### **c. Rechterlijke organen**

Naast regering, parlement en controlerende colleges van staat zijn er nog de colleges die belast zijn met de rechtspraak in Nederland. De rechtspraak is te splitsen in civiel recht en strafrecht. Om met het strafrecht te beginnen: hierin is het **Openbaar Ministerie (OM)** de bepalende factor. Als iemand een strafbaar feit gepleegd heeft, wordt hij aangeklaagd door een officier van justitie en via deze weg voor

de rechter gebracht. De basis om te beoordelen of iets een strafbaar feit is of niet, is het Wetboek van Strafrecht. Een andere naam voor het OM is het parket.

Aan het hoofd van de organisatie staat het college van procureurs-generaal, die het landelijke opsporingsbeleid bepalen. In elke plaats waar een rechtbank is, heeft het OM zijn eigen kantoor: het arrondissementsparket. Elk parket staat onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Verschillende arrondissementen (werkgebieden van een rechtbank) vormen samen een ressort. In elk ressort is een gerechtshof met hieraan gekoppeld een eigen parket. Hier worden zaken *in hoger beroep* behandeld. Ook is er een parket verbonden aan de Hoge Raad der Nederlanden, het hoogst rechtsprekende orgaan dat zaken *in cassatie* behandelt.

Naast deze arrondissement- en ressortparketten is er nog een Landelijk Parket. Dit is niet gekoppeld aan een rechtbank of een gerechtshof. Het Landelijk Parket houdt zich bezig met de bestrijding van internationaal georganiseerde misdaad en terrorisme.

Een orgaan wat onafhankelijk is van de Nederlandse rechtspraak is het sinds 2002 in Den Haag gevestigde *Internationale Strafhof*. Dit is een permanent hof dat personen vervolgd die verdacht worden van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Het Strafhof werkt nauw samen met de Verenigde Naties.

Het civiel recht heeft betrekking op zaken tussen burgers onderling over bijvoorbeeld grondkwesties en burenruzies. In feite alles wat in het Burgerlijk Wetboek aan de orde komt. De rechtsprekende organen hiervoor zijn in feite hetzelfde, met dit verschil dat het OM geen rol speelt. De hoogste rechtspreekende instantie is de Hoge Raad. Verder is Nederland verdeeld in vijf ressorten met daarin vijf gerechtshoven. Elk ressort bestaat weer uit verschillende arrondissementen met een rechtbank, in totaal 19. Vroeger was elk arrondissement nog verdeeld in sectoren, de zogenaamde kantons. In de praktijk functioneren deze niet meer als zodanig. Ze worden alleen nog gebruikt om vast te stellen in welke nevenvestiging van een rechtbank een zaak bij de sector kanton wordt behandeld.

Ook de **Raad van State** is een orgaan dat rechtspreekt. Hierbij gaat het echter, zoals gezegd, om bestuursrechtelijke kwesties, iets wat los staat van het civiel recht en strafrecht.

#### **d. De Trias Politica in Nederland**

De Trias Politica heeft in Nederland nooit gefunctioneerd zoals de bedenker ervan, de Fransman Charles Montesquieu, het bedoeld heeft. Letterlijk betekent het een scheiding der machten, waarbij de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht volstrekt gescheiden van elkaar zouden opereren.

In Nederland is de wetgevende en uitvoerende macht echter nauw met elkaar verbonden. Strikt genomen behoort de regering bij de uitvoerende macht, maar in Nederland maakt ze deel uit van de wetgevende macht. Ook de rechterlijke macht is niet helemaal onafhankelijk. Dit blijkt uit de taken van de Raad van State. Op basis van zijn functies is deze Raad bij zowel de wetgevende macht als de rechterlijke macht in te delen. Ook zijn functies bij verschillende machten in Nederland te verenigen in één persoon. Zo was Tweede Kamerlid Boris Dittrich ook rechter bij de rechtbank in Alkmaar. Maar zolang dit in de praktijk geen problemen geeft, moeten wij er ook maar geen probleem van maken.

## **De inrichting van de Nederlandse staat**

1. In welk jaar kwam de Staten-Generaal voor het eerst bijeen?
2. Zeg in eigen woorden wat de Trias Politica inhoudt.
3. Noem de belangrijkste wijziging in de Grondwet van 1848 en de hoofdrolspeler hierin.
4. Beschrijf in het kort de belangrijkste stadia die de Nederlandse staat doorlopen heeft tot aan het huidige parlementaire stelsel.
5. Aan welke staatsvorm geven jullie de voorkeur? Aristocratie (de rijken regeren), monarchie (de vorst regeert), democratie (het volk regeert)? En waarom? Noem van elke staatsvorm enkele voor- en nadelen.
6. De SGP streeft een theocratisch ideaal na. Kan dit wel in een democratie? Leg uit...
7. Stelling: Het staatshoofd heeft in het huidige parlementaire stelsel steeds minder macht en bevoegdheden (ministeriële verantwoordelijkheid). De monarchie (koningshuis) kan daarom op termijn wel afgeschaft worden. Eens of oneens? Motiveer je antwoord.