

Vergaderjaar 2010–2011

32 791

Visie op het koningschap

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2011

1. Modern koningschap – Kamermotie

De motie van de leden Heijnen en Van Raak (32 500 I, nr. 4) verzoekt mij om voor juli 2011 uw Kamer te informeren over de visie van het kabinet op het modern koningschap en daarbij tenminste in te gaan op de rol van de Koning binnen de regering, de ministeriële verantwoordelijkheid, de fiscale vrijstellingen van de Koning en de communicatie rondom de leden van het Koninklijk Huis.

Met deze brief voldoe ik aan deze motie en doe ik u tevens toekomen de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het Koninklijk Huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal (No. W01.10.0181/1 d.d. 23 december 2010; zie bijgaand). Deze brief vormt tevens de kabinetsreactie op deze voorlichting.

«Als symbool van eenheid en continuïteit van ons land, als staatshoofd van alle Nederlanders en als boegbeeld van Nederland in het buitenland», aldus de motie-Heijnen/Van Raak, «heeft de Koning een uitermate belangrijke functie.» Het kabinet is dat met uw Kamer eens. De Koning kan een belangrijke rol vervullen in de verbinding tussen staat en samenleving en in de wijze waarop Nederland als staat en als samenleving gemeenschappelijk naar buiten treedt. In artikel 42 van de Grondwet, eerste en tweede lid, komt die verbinding tot uiting. De motie Heijnen/van Raak nodigt het kabinet uit hier verder op in te gaan. In deze inleiding geeft het kabinet daar gevolg aan, alvorens in deze brief de overige elementen uit de motie te adresseren.

De Raad van State heeft (in zijn advies van 13 september 2000) de in de motie genoemde belangrijke symboolfunctie van de Koning als volgt weergegeven. «Een staatkundig en maatschappelijk bestel kan niet

bestaan zonder noties van eenheid, van eigen identiteit en van staatkundig verleden. Het Nederlandse Koningschap is in sterke mate de belichaming van die noties. Daarbij voegt zich de historische waarheid dat hedendaags Koningschap alleen maar daar goed kan functioneren waar het zich heeft verbonden met de gemeenschappelijke waarden van de moderne democratie.»

Het kabinet beaamt dit. Het sluit aan bij in de Nederlandse staatsrechtelijke literatuur gangbare noties over de constitutionele monarchie. Kort gezegd: democratie is meer dan staatkundige democratie; staatkundige democratie is meer dan het kiezen van volksvertegenwoordigers en het benoemen van ambtsdragers. De democratische rechtsstaat kenmerkt zich door evenwichtig tussen de macht van de overheid en de zeggenschap van burgers (de klassieke grondrechten zijn een garantie daarvoor), tussen wetgever, bestuur en onafhankelijke rechter (die voor een goed functioneren van elkaar afhankelijk zijn), tussen gekozen volksvertegenwoordigers en benoemde publieke ambtsdragers (waarin de ministeriële verantwoordelijkheid ex artikel 44 en de inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet een belangrijke rol spelen).

De Koning is niet gekozen, noch benoemd maar door geboorte aangewezen¹. Als symbool van continuïteit en eenheid heeft de Koning een bijzondere positie in ons staatsbestel. In de loop der geschiedenis is die positie hecht in de democratische rechtsstaat verankerd en is de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Koning nauwkeurig geregeld.

De inhoud van de functie die de Koning vervult is meerzijdig (zie ook bijgevoegde voorlichting Raad van State 23 december 2010). Allereerst representeert de Koning de eenheid van het staatsbestel waarin wetgever, bestuur en rechter de voornaamste machten vormen. Gezamenlijk staan wetgever, bestuur en rechter voor de continuïteit van de democratische rechtsstaat. Van die continuïteit is de Koning het symbool. Hij representeert niet alleen het bestuur, maar ook de wetgever en de rechter. Wetten worden in naam van de Koning afgekondigd; het portret van de Koning siert de rechtszalen en rechterlijke uitspraken worden in naam van de Koning geëxecuteerd. Dit alles gebeurt niet voor niets. Het herinnert volksvertegenwoordigers, bestuurders en rechters eraan dat ze niet voor zichzelf of voor een eigen «achterban» optreden maar in dienst van en met verantwoordelijkheid voor het algemeen belang. Daarnaast is de Koning het symbool van de nationale gemeenschap. Een democratie waarin overtuigingen, opvattingen en achtergronden uiteenlopen, kan niet zonder gemeenschap. De gemeenschap moet bij elkaar worden gehouden. Daarbij spelen symbolen een belangrijke rol. Zij vormen gemeenschappelijke oriëntatiepunten.

Het Nederlandse Koningschap is nauw met de geschiedenis van ons land verweven. Zijn plaats en functioneren en de verhouding tussen Koning en ministers zijn alleen in hun historische context te begrijpen. In ander landen met een andere geschiedenis is de verhouding tussen Koning en ministers anders dan in Nederland geregeld, waarbij elk land zijn eigen specifieke kenmerken heeft. Regelingen van elders zouden hier anders uitwerken en omgekeerd. Alvorens veranderingen in de bestaande regeling te overwegen dient te worden nagegaan wat de achtergronden van de bestaande regeling zijn, welk probleem met de verandering kan worden opgelost en welke nieuwe problemen mogelijk ontstaan.

Wie de geschiedenis overziet moet constateren dat het Nederlandse Koningschap zich binnen dezelfde staatsrechtelijke regels steeds heeft weten te moderniseren en aan te passen aan de eisen van de tijd. De sinds 1848 bestaande staatsrechtelijke regel dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn, laat ruimte om het Koningschap

¹ Artikel 24–29 Grondwet.

eigentijds in te vullen in relatie tot staatkundige en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvoor is een wijziging van de Grondwet niet nodig. Onder punt 2, Rol Koning binnen de regering, wordt dit verder geadstrueerd.

Elementen zoals die in deze brief worden besproken, zijn eerder verwoord in de nota «beschouwing over het koningschap» (TK 1999–2000, 27 409, nr. 1). Die nota bevat een nadere uitweiding over de constitutionele rol van de Koning en heeft de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen mede in gang gezet: wet (beperking) lidmaatschap Koninklijk Huis (2002), Koninklijk Besluit (ministeriële verantwoordelijkheid voor) Kabinet der Koningin (2003), actualisatie en transparantie Wet Financieel Statuut Koninklijk Huis (2008), nieuwe opzet en versobering begroting I De Koning (2010) en het doen verschijnen van een Jaaroverzicht Koninklijk Huis (2011).

Deze ontwikkelingen hebben met elkaar gemeen het beperken van het aantal leden van het Koninklijk huis dat daadwerkelijk bijstand verleent bij de uitoefening van de Koninklijke functie, en het inperken van de voorzieningen daartoe.

Onder punt 3, wordt nader ingegaan op het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid.

2. Rol Koning binnen de regering

Met de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 werd de macht van de Koning ingeperkt. De sinds 1983 in de Grondwet opgenomen formulering in artikel 42 dat de Koning samen met de ministers de regering vormt, was het sluitstuk van de ontwikkeling die in 1848 begon.

Voor de algehele herziening in 1983, bevatte de Grondwet nog afzonderlijke bepalingen over «de macht des Konings», zoals de bepaling «De uitvoerende macht berust bij de Koning».

Ook toen gold reeds de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van ministers voor de Koning tegenover het parlement. Echter, de Grondwet kende slechts het begrip «de Koning» en aan de hand van de concrete tekst moest die term worden begrepen als de «persoon van de Koning» dan wel als «de regering». Die laatste term kende de Grondwet voor 1983 niet.¹

In dat licht is de in 1983 in de Grondwet in artikel 42 opgenomen formulering dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers (eerste lid), gegeven de bepaling dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (tweede lid), onder het gelijktijdig afschaffen van de bepalingen omtrent «de macht des Konings» duidelijker: het benadrukt het constitutionele karakter van het koningschap in onze democratie, en het maakt in de Grondwet het onderscheid duidelijk tussen «de persoon» van de Koning en «de regering».

Het zou met andere woorden een misverstand zijn om te menen dat de term «regering» betrekking heeft op een «college» van Koning en ministers dat besluiten neemt. De besluitvorming berust bij de ministers, die samen de ministerraad vormen. Daar ligt ook de politieke verantwoordelijkheid. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht in artikel 45, derde lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat het de «ministerraad» – en niet «de regering» – is die beraadslaagt en *besluit* over het algemeen regeringsbeleid.

De Koning is geen lid van de ministerraad en is ook geen regeringsleider (dat is, zoals in de nota «beschouwing over het Koningschap» al beschreven, de minister-president). Als staatshoofd heeft de Koning het recht te worden «ingelicht, aan te moedigen en te waarschuwen». Het regelmatig overleg tussen de Koning en de minister-president, resp. de andere ministers, is hierop gericht. Het belang van goed overleg tussen

¹ Zo luidde voor 1983 artikel 55 «De Koning (bedoeld is de persoon van de Koning) is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk». Artikel 56 luidde: «De uitvoerende macht berust bij de Koning (bedoeld is de Koning als institutie).»

Alleen het Statuut van het Koninkrijk kent, sinds 1954, de term regering in de bepaling dat de Koning de regering voert van het Koninkrijk en van elk der landen.

staatshoofd en regeringsleider en het belang van een goed geïnformeerd staatshoofd zou niet minder zijn indien de Koning formeel geen deel zou uitmaken van de regering.

Het opnemen in de Grondwet van 1983 van artikel 42 eerste lid heeft dus geen wijziging in de staatsrechtelijke positie van de Koning gebracht. Integendeel, artikel 42, eerste lid is de bevestiging daarvan. De Koning is wel het symbool van de macht, maar bezit zelf géén eigen macht. Zonder eigen macht betekent evenwel niet zonder gezag.

Deze positie verschilt in de kern niet van die van staatshoofden in andere Europese landen met een parlementair stelsel waarin de minister-president regeringsleider is. Ook in deze landen is er bijvoorbeeld regulier overleg tussen de regeringsleider en het staatshoofd. Naast een aantal formele taken – het tekenen van wetten en besluiten, het bekrachtigen van internationale verdragen, het formele voorzitterschap van de Raad van State, het jaarlijks op de derde dinsdag van september uitzetten van het door de regering te voeren beleid – heeft de Koning als staatshoofd een samenbindende, vertegenwoordigende en aanmoedigende rol.

Om misverstanden te voorkomen is het goed om te benadrukken dat de rol van de Koning bij kabinetsformaties los staat van de formulering van artikel 42 eerste lid van de Grondwet. Ook voor de grondwetswijziging van 1983 vervulde de Koning een rol bij de kabinetsformatie. Die rol is gebaseerd op ongeschreven praktijk van kabinetsformaties tot nu toe. De minister-president (oud-formateur) legt daarover achteraf verantwoording af aan de Tweede Kamer.

Het kabinet constateert tegen deze achtergrond dat de rol van de Koning binnen de regering geen problemen oproept. Integendeel, door de formele koppeling van Koning en ministers in de regering, onder het beslag van de ministeriële verantwoordelijkheid, wordt het risico voorkomen dat de Koning door het gezag dat hij in de samenleving heeft een eigen politieke rol opgedrongen krijgt.

3. Ministeriële verantwoordelijkheid

De motie vraagt in algemene zin om in te gaan op «de» ministeriële verantwoordelijkheid. Het antwoord op deze vraag is tijdens het debat met uw Kamer over de begrotingen I («De Koning») en III («ministerie van Algemene Zaken») op 17 november jongstleden gegeven. Over de verantwoordelijkheid van ministers voor de Koning *in de uitoefening van de Koninklijke functie* bestaat geen misverstand; deze is volledig¹. Echter, voor elke drager van een functie geldt: hij of zij is aanspreekbaar op het handelen uit hoofde van die functie. Alles buiten de uitoefening van de functie is in beginsel privé, en beperkt zich tot de persoonlijke levenssfeer. De Koninklijke functie, het Koningschap, is neergelegd in de Grondwet. Bijzonder in vergelijking met andere functies is de aanspreekbaarheid van ministers daarvoor zoals neergelegd in artikel 42, tweede lid, Grondwet. Dat de Koning ook een privé domein heeft, is eveneens vastgelegd in de Grondwet, namelijk in artikel 41: «De Koning richt zijn Huis in», bijzonder is de bijkomende bepaling «met in achtneming van het openbaar belang».

Onder «inrichten van zijn Huis» dient mede te worden begrepen de eigen levenssfeer van de Koning in meer algemene zin. Die bepaling in artikel 41 van de Grondwet is van belang voor de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals neergelegd in artikel 42 van de Grondwet. Het roept de vraag op hoe de persoonlijke levenssfeer en het openbaar belang van elkaar onderscheiden kunnen worden. Om deze specifieke vraag nader uit te diepen en te beantwoorden had mijn ambtsvoorganger al voorlichting gevraagd aan de afdeling advisering van de Raad van State. Deze voorlichting treft u hierbij aan.

¹ Voor handelingen van de andere leden van het Koninklijk Huis bestaat slechts ministeriële verantwoordelijkheid voor zover zij beschikbaar zijn voor het verlenen van bijstand bij de uitoefening van de Koninklijke functie (Kamerstukken II 2001/02, 28 223, nr. 3). Het gaat hier om een «afgeleide» ministeriële verantwoordelijkheid die minder omvattend is dan de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning.

Het kabinet kan zich geheel vinden in de door de Raad van State geformuleerde eenentwintig conclusies en aanbevelingen.

De voorlichting van de afdeling Advisering van de Raad van State stelt dat de minister-president niet politiek verantwoordelijk is voor privé gedragingen, maar alleen aanspreekbaar is op de vraag of met die gedragingen het openbaar belang wordt geraakt. De Raad geeft daartoe, in lijn met het tijdens het genoemde debat met uw Kamer besprokene, nadere invulling aan het begrip «openbaar belang». Dit doet hij enerzijds door als ijkpunten bij de toetsing aan het openbaar belang te definiëren: «het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privébelangen, het voldoen aan (inter)nationale wet- en regelgeving, handhaving van de eenheid van de kroon en van het regeringsbeleid» (conclusie 16), en anderzijds door aan te geven dat «het louter openbaar zijn, of openbaar maken van gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken, niet automatisch tot gevolg (heeft) dat daardoor het openbaar belang in het geding is» en «de beveiliging van de Koning en de leden van het Koninklijk Huis op zichzelf niet bepalend (is) voor het onderscheid tussen persoonlijke levenssfeer en openbaar belang» (conclusie 19) en «dat het aanwenden van privévermogen door de Koning of door de leden van het Koninklijk Huis (in binnen- of buitenland) op zichzelf genomen behoort tot de persoonlijke levenssfeer» (conclusie 20).

Met de Raad concludeert het kabinet dat het openbaar belang, zoals bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, niet in het geding komt door het enkele feit dat privéhandelingen openbaar zijn of worden gemaakt. Ons constitutionele bestel is gebaat bij een terughoudende opstelling van de ministers en de Staten-Generaal ten aanzien van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis. In het kader van de inlichtingenplicht ingevolge artikel 68 van de Grondwet concludeert de Raad dat de verstrekking van inlichtingen aan de Kamer achterwege blijft indien het gaat om gedragingen die het openbaar belang niet raken.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Raad dat de vraag op welke wijze de minister-president aan zijn verantwoordelijkheid voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en van de leden van het Koninklijk Huis inhoud geeft, in de eerste plaats afhangt van het samenspel tussen de Koning, ook in zijn hoedanigheid van hoofd van het Koninklijk Huis, en de overige leden van dat huis. Niet alleen de leden van het Koninklijk Huis, aldus de Raad, maar ook degenen die hen direct ondersteunen, zullen in dezen alert moeten zijn.

In lijn met de ontwikkelingen sinds 2002, gericht op nadere afbakening van de Koninklijke functie, ligt het voor de hand dat het openbaar belang eerder aan de orde is naarmate er daadwerkelijk sprake is van (bijstand bij) de uitoefening van de Koninklijke functie.

Hierbij zij opgemerkt dat in beginsel alleen de vermoedelijke troonopvolger, en diens echtgeno(o)t(e), bijstand verlenen bij de uitoefening van de Koninklijke functie. Andere leden van het Koninklijk Huis verlenen uitsluitend incidenteel en op verzoek van de Koning bijstand. Voor die gevallen geldt voor hen onverkort de ministeriële verantwoordelijkheid. Het lidmaatschap van het Koninklijk Huis impliceert dus op zichzelf geen ministeriële verantwoordelijkheid.¹

¹ Met andere woorden, de Wet lidmaatschap Koninklijk Huis heeft louter betekenis voor de bepaling van de kring van leden en van titels en namen. Zie voor het onderscheid tussen verschillende leden van het Koninklijk Huis waar het de ministeriële verantwoordelijkheid betreft het advies van de Raad van State van 13 september 2000, par. 9–12 en 16).

De voorlichting van de Raad adresseert tevens het ook door uw Kamer aan de orde gestelde vraagstuk van communicatie (conclusie 21). Ook deze aanbeveling die de afdeling van de Raad van State doet, wordt door het kabinet onderschreven. Indien de persoonlijke levenssfeer van de Koning en van leden van het Koninklijk Huis in geding is in relatie tot het openbaar belang, is de minister-president verantwoordelijk en aanspreekbaar. Het kabinet onderschrijft dat het in de rede ligt dat bij

privégedragingen waardoor het openbaar belang niet wordt geraakt een reactie wordt gegeven namens het lid (de leden) van het Koninklijk Huis in kwestie, en niet namens de minister-president. Duidelijker dan thans zal onderscheid worden gemaakt tussen woordvoering door de Rijksvoorlichtingsdienst in het kader van het openbaar belang, en woordvoering door de Rijksvoorlichtingsdienst **namens** een lid van het Koninklijk Huis in een privé aangelegenheid.

4. Fiscale vrijstellingen

De motie van de leden Heijnen en Van Raak vraagt tot slot om in te gaan op de fiscale vrijstellingen. Op dit vraagstuk is uitgebreid ingegaan bij de vaststelling van de – geactualiseerde – Wet Financieel Statuut Koninklijk Huis in 2008.

De leden van het Koninklijk Huis hebben geen fiscale vrijstellingen behoudens uitzonderingen die functioneel van aard zijn.

Die vrijstellingen vloeien voort uit artikel 40 van de Grondwet dat bepaalt dat uitkeringen ten laste van het Rijk voor de desbetreffende leden van het Koninklijk Huis, alsmede vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, vrij zijn van persoonlijke belastingen en dat hetgeen de Koning of zijn vermoedelijke opvolger krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis vrij is van rechten van successie, overgang en schenking.¹

Over de vergoedingen op grond van de Wet Financieel Statuut Koninklijk Huis is geen loon- en inkomstenbelasting verschuldigd (door de Koning, vermoedelijke opvolger en afgetreden Koning alsmede evt. echtgenoten; de overige leden van het Koninklijk Huis ontvangen geen vergoeding). Hiervoor is om praktische redenen gekozen, ter voorkoming van omslachtige brutering (vestzak/broekzak discussie).

De vrijstelling voor rechten van successie geldt uitsluitend **voor** de Koning en diens vermoedelijk opvolger voor hetgeen krachtens erfrecht verkregen wordt van een lid van het Koninklijk Huis. Hiervoor is gekozen om redenen van behoud van vermogen dat, bijvoorbeeld bij roerende zaken, mede ten dienste staat van het Koninkschap en de financieel onafhankelijke positie van de Koning garandeert. Voor de andere leden van het Koninklijk Huis geldt dat niet.

De vrijstelling van schenken **door** leden van het Koninklijk Huis, is een bepaling ten gunste van burgers die de schenking ontvangen. Deze bepaling is begrensd tot schenkingen uit hoofde van functie en hoedanigheid.

Deze fiscale bepalingen zijn in de overwegingen betrokken bij de recente doorlichting en het verder transparant maken van de bekostiging van onze staatsvorm resp. ons staatshoofd, zoals dat geresulteerd heeft in de sinds 2010 geldende nieuwe opzet van begroting I («De Koning») en het doen verschijnen van een Jaaroverzicht Koninklijk Huis.

De minister-president,
De minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

¹ Zie het rapport van de commissie belastingvrijdom Koninklijk Huis (de z.g. commissie Simons) van 22 april 1967.

Bij brief van 3 mei 2010 heeft de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, op de voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State verzocht om voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het koninklijk huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal.¹

Volgens het verzoek om voorlichting gaat het in het bijzonder om de betekenis van de artikelen 10, 41, 42 en 68 van de Grondwet in hun onderlinge verhouding en samenloop, en om de omgang met de spanning die kan bestaan tussen de uitoefening van de onderscheiden verantwoordelijkheden van regering en parlement en de bescherming van het grondrecht van de persoonlijke levenssfeer van de leden van het koninklijk huis alsmede om de mogelijkheden die spanningen te redresseren.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting	7
2.	Het koningschap	9
3.	Ministeriële verantwoordelijkheid	10
	a. Ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning	10
	b. Ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis	11
4.	Inlichtingenplicht regering jegens de Staten-Generaal	12
	a. Inlichtingenplicht algemeen	12
	b. Inlichtingenplicht inzake gedragingen van de Koning en de leden van het koninklijk huis	14
5.	Positie minister-president	14
6.	Persoonlijke levenssfeer en openbaar belang	15
	a. Persoonlijke levenssfeer van de Koning en van de leden van het koninklijk huis in algemene zin	15
	b. De grens tussen persoonlijke levenssfeer van de Koning en van de leden van het koninklijk huis en het openbaar belang	17
	c. Woordvoering namens het koninklijk huis	19
7.	Conclusies en aanbevelingen	20

1. Inleiding en samenvatting

De aanleiding voor het verzoek om voorlichting is onduidelijkheid over het antwoord op de vraag welke gedragingen van de Koning en de leden van het koninklijk huis die tot de persoonlijke levenssfeer behoren het openbaar belang raken of kunnen raken. Het antwoord op die vraag is tevens van belang voor de bepaling van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en de leden van het koninklijk huis en de inlichtingenplicht tegenover de Staten-Generaal.

Gedragingen² van personen in de persoonlijke levenssfeer hebben een grote verscheidenheid. Te denken valt onder meer aan: de keuze van persoonlijke contacten (partner, vrienden, anderen), de opvoeding van kinderen (waaronder de keuze van scholen en opleidingen), de eigen geloofsovertuiging (waaronder de wijze waarop daaraan inhoud wordt gegeven), de besteding van de vrije tijd (waaronder het inzetten van middelen en het afwegen van risico's), de zorg voor de eigen gezondheid (waaronder de keuze van medische behandelingen), financiële transacties (waaronder de aanwending van eigen vermogen). De omstandigheid dat

¹ Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden verzoeken om voorlichting aan een afdeling van de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

² Onder «gedragingen» worden in deze voorlichting mede begrepen de ook wel gebruikte begrippen: handelingen, optreden, (privé)activiteiten, doen en laten, handelen en nalaten.

deze gedragingen openbaar (kunnen) worden of in de openbaarheid (kunnen) komen, ontnemt daaraan niet het privé-karakter.

Essentieel in een democratische rechtsstaat is het onderscheid tussen publiek ambt en persoonlijke levenssfeer van de drager van dat ambt. Publieke ambtsdragers moeten worden beoordeeld op de wijze waarop zij hun ambt uitoefenen, niet op hun privégedragingen, zolang althans bij die gedragingen functionele mogelijkheden en privé belangen niet met elkaar worden vermengd en die gedragingen in overeenstemming zijn met de nationale en internationale wet- en regelgeving. De toegenomen media-aandacht voor de persoon van de publieke ambtsdrager doet aan het essentiële onderscheid tussen publiek ambt en persoonlijke levenssfeer niet af.

Hetgeen geldt voor publieke ambtsdragers, geldt in beginsel ook voor de Koning. Het koningschap is echter geen «gewoon» publiek ambt. Anders dan voor andere publieke ambtsdragers geldt dat het koningschap de Koning krachtens geboorte toevalt en zijn hele leven bepaalt. Daardoor is het onderscheid tussen ambt en privé bij de Koning moeilijker scherp te markeren. In tegenstelling tot gekozen en benoemde ambtsdragers kan de Koning beslissingen over privégedragingen niet uitstellen tot na zijn ambtstermijn. Gedragingen in het kader van de vervulling van het koningschap worden ook aan de Koning als persoon toegerekend en gedragingen in de persoonlijke levenssfeer leiden al snel tot commentaar op het koningschap. De uiterlijke glans van het koningschap kleurt het beeld van het leven dat de Koning persoonlijk leidt. De leden van het koninklijk huis ondervinden hiervan de weerslag. Dit alles kan er niet aan afdoen dat ook de Koning en a fortiori de leden van het koninklijk huis recht hebben op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet¹ geldt ook voor hen. Ruimte voor een persoonlijk leven is ook essentieel om publieke taken lang en met inzet te kunnen vervullen.

Ingevolge artikel 42, tweede lid, van de Grondwet zijn de ministers politiek (door de Staten-Generaal) aanspreekbaar op elke gedraging van de Koning bij de vervulling van het koningschap. Op grond van deze bepaling moet onderscheid worden gemaakt tussen gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap en die van de Koning als privépersoon. De ministers zijn niet aanspreekbaar op privégedragingen, maar zijn op grond van hun verantwoordelijkheid ingevolge artikel 42, tweede lid, iuncto artikel 68 van de Grondwet, wel gehouden aan te geven waarom het naar hun oordeel om een privégedraging gaat.² Daarmee ligt in de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap de bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten. Op die verantwoordelijkheid is de minister-president in het parlement aanspreekbaar.

De aanspraak die de Koning en de leden van het koninklijk huis hebben op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer vindt haar grens daar waar hun privégedragingen een directe weerslag hebben op het koningschap en daarmee het openbaar belang raken. De precieze duiding van de grens is moeilijk en niet in abstracto aan te geven. Juist daarom is het van belang die grens tussen openbaar belang en persoonlijke levenssfeer voortdurend en nauwgezet te bewaken. Het is aan de Koning en de leden van het koninklijk huis zelf om te bepalen hoe zij hun persoonlijke levenssfeer willen inrichten. Zij moeten dan ook als eersten beoordelen of met die inrichting in concrete gevallen het openbaar belang kan worden geraakt. Als dat het geval is of daarover in redelijkheid twijfel mogelijk is, moet de minister-president worden geïnformeerd. Respect voor het onderscheid tussen het koningschap als ambt en de drager ervan als privépersoon is in het bijzonder ook relevant voor de ministeriële

¹ Artikel 10 Grondwet luidt als volgt:

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

² Zie ook paragraaf 4 Inlichtingenplicht regering jegens de Staten-Generaal.

inlichtingenplicht op grond van artikel 68 van de Grondwet. Die inlichtingenplicht kan nooit zover gaan dat daardoor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis in de kern wordt aangetast.

Door ontwikkelingen in de media wordt meer en sneller bekendheid gegeven aan hetgeen de Koning en de leden van het koninklijk huis doen of verondersteld worden te doen, ook privé. De belangstelling voor de persoon van de Koning en de vermoedelijke troonopvolger en diens echtgenoot is groot. Berichten over privégedragingen van leden van het koninklijk huis krijgen ook sneller dan vroeger een eigen dynamiek. Aanhoudende berichten in één medium worden door andere media niet genegeerd en dat kan weer leiden tot Kamervragen. De minister-president is echter niet politiek verantwoordelijk voor privégedragingen. Hij is alleen aanspreekbaar op de vraag of met die gedragingen het openbaar belang wordt geraakt. Met enige regelmaat komt de minister-president voor de vraag te staan op welke wijze hij aan zijn verantwoordelijkheid voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en van de leden van het koninklijk huis inhoud geeft, reagerend of anticiperend. Het antwoord op die vraag hangt in de eerste plaats af van het samenspel tussen de Koning, ook in zijn hoedanigheid van hoofd van het koninklijk huis, en de overige leden van dat Huis met de minister-president. Dat samenspel is essentieel om de grens tussen openbaar belang en persoonlijke levenssfeer te bewaken. Niet alleen de leden van het koninklijk huis, maar ook de leden van hofhouding die hen direct ondersteunen, zullen alert moeten zijn op die eigen dynamiek in de berichtgeving. Geruchtvorming kan door openheid over het waarom van concrete gedragingen worden tegengegaan. Feitelijk onjuiste berichtgeving moet namens de leden van het koninklijk huis tijdig en stelselmatig worden weersproken.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in deze voorlichting eerst een korte uiteenzetting over de vervulling van het koningschap. Daarna gaat zij in op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en de leden van het koninklijk huis.¹ Vervolgens komt de inlichtingenplicht van de ministers in relatie tot die ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde. Hierna volgt een beschrijving van de positie van de minister-president. Tot slot wordt een schets gegeven van de verhouding tussen het openbaar belang en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis en de grens daartussen.

¹ In de loop van de jaren heeft de Raad een aantal adviezen uitgebracht en voorlichting gegeven over de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de Koning en de leden van het koninklijk huis. Zo heeft de Raad in zijn advies van 15 september 1999 bij de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2000 de algemene aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid besproken (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VII, A). In het advies van 13 september 2000 bij het voorstel van wet tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2001 heeft de Raad een beschouwing gegeven over de inhoud en vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, A). In de hierna volgende beschouwing over (de omvang en reikwijdte van de) ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht is een aantal elementen uit die eerdere adviezen en voorlichting verweven.

2. Het koningschap

De vervulling van het in de Grondwet verankerde koningschap is een zaak van openbaar belang. Gedragingen die afbreuk doen aan een goede vervulling van het koningschap dienen derhalve te worden voorkomen. In relatie tot het koningschap heeft het begrip openbaar belang een bereik, waarvan de precieze grens steeds opnieuw moet worden getrokken en soms alleen achteraf kan worden bepaald.

De inhoud van het koningschap is meervoudig. Allereerst representeert de Koning de eenheid van het staatsbestel. Dat bestel wordt gekenmerkt door het onderscheid tussen drie functies: wetgeving, bestuur en rechtspraak. Die staan niet los van elkaar. Gezamenlijk staan wetgever, bestuur en rechter voor de taak inhoud te geven aan de democratische rechtsstaat. Daarvan is de Koning het symbool. Hij representeert niet alleen het bestuur, maar ook de wetgever en de rechter. Wetten worden in naam van de Koning afgekondigd; ministers worden door de Koning benoemd; het portret van de Koningin siert de rechtszalen en rechterlijke uitspraken worden in naam van de Koning (uitgesproken en) geëxecu-

teerd. Dat alles gebeurt niet voor niets. Het herinnert volksvertegenwoordigers, bestuurders en rechters eraan dat ze niet voor zichzelf of voor hun eigen «achterban» optreden, maar in dienst van en met verantwoordelijkheid voor het algemeen belang. Daarnaast vertegenwoordigt de Koning als staatshoofd het Koninkrijk in het buitenland.

Voorts is de Koning een bijzonder symbool van de nationale gemeenschap. Democratie kan niet zonder gemeenschap. Die gemeenschap moet bij elkaar worden gehouden. Daarin spelen symbolen een belangrijke rol. Een levende democratie wordt onder meer gekenmerkt door publieke betrokkenheid bij wat de gemeenschap raakt, door aandacht voor nieuwe ontwikkelingen, door het overstijgen van deelbelangen en door het erkennen van de menselijke maat. Als een symbool van de nationale gemeenschap levert de Koning een eigen bijdrage aan die kenmerken van een levende democratie. De beperkingen die voortvloeien uit artikel 42 van de Grondwet bieden hem daartoe de ruimte. Deze beschermen de Koning tegen al wat het leven van ministers tekent: de verbinding met één partij, de noodzaak verkiezingsbeloften waar te maken, de verantwoordelijkheid voor de resultaten van het coalitiebeleid. Het gezag van het koningschap wordt mede ontleend aan de wijze waarop die ruimte door de Koning wordt benut in het algemeen belang.

3. Ministeriële verantwoordelijkheid

Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en bij de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden. Dit uitgangspunt vormt de basis voor de politieke controle door de volksvertegenwoordiging op het functioneren van de regering. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ligt besloten in drie bepalingen in de Grondwet: de artikelen 42, 44, eerste lid, en 68.

Artikel 42 bepaalt dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Ingevolge artikel 44, eerste lid, staan de ministeries onder leiding van een minister.¹ Op grond van artikel 68, van de Grondwet verschaffen de ministers aan de Eerste en Tweede Kamer de verlangde inlichtingen waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat.

Hierna wordt eerst ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning respectievelijk voor de leden van het koninklijk huis. De inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal komt aan de orde in paragraaf 4.

a. Ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning

De ministeriële verantwoordelijkheid is het complement van de onschendbaarheid van de Koning. Deze onschendbaarheid houdt in dat de Koning geen politieke verantwoordelijkheid draagt, en aldus niet zelf politieke verantwoording schuldig is aan het parlement, en dat ministers voor alle gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap politieke verantwoording dienen af te leggen. Het voorgaande betekent overigens niet dat de Koning geen eigen verantwoordelijkheid draagt. Bij zijn beëdiging zweert (of belooft) de Koning steeds de Grondwet te zullen onderhouden en handhaven, de onafhankelijkheid en het grondgebied van de staat te zullen verdedigen en bewaren, de algemene en bijzondere vrijheid en de rechten van alle onderdanen te zullen beschermen en tot instandhouding en bevordering van de algemene en bijzondere welvaart

¹ Artikel 44, eerste lid, waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van ambtenaren besloten ligt, blijft hier verder buiten beschouwing.

alle middelen te zullen aanwenden die de wetten te zijner beschikking stellen, «zoals een goed Koning schuldig is te doen».

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid is in 1848 ingevoerd, niet alleen om de macht van de Koning in te perken, maar ook om de plaats van het erfelijk koningschap in het staatsbestel te waarborgen. Binnen de bestaande grondwettelijke regels is het sindsdien mogelijk gebleken om het ambt steeds opnieuw aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Er was (en is) binnen de grondwettelijke regels ruimte voor een eigen invulling van het koningschap.¹

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning vindt haar grondslag in artikel 10 van de Grondwet, nader aangevuld door artikel 41 van de Grondwet. Daarin wordt bepaald dat de Koning met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis zelf inricht. Op het openbaar belang is de minister-president aanspreekbaar. Zolang het openbaar belang bij die inrichting in acht wordt genomen, zal de minister-president zich niet met die inrichting mogen bemoeien.

b. Ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis

In de Grondwet is bepaald dat de wet regelt wie lid is van het koninklijk huis.² Volgens de Wet lidmaatschap koninklijk huis is de Koning hoofd van het koninklijk huis. Leden van het koninklijk huis zijn degenen die krachtens de Grondwet de Koning kunnen opvolgen en deze niet verder bestaan dan in de tweede graad van bloedverwantschap, de vermoedelijke opvolger van de Koning, de Koning die afstand van het koningschap heeft gedaan, alsmede de echtgenoten van hen die ingevolge het vorengenoemde het lidmaatschap van het koninklijk huis bezitten.³ Voor de leden van het koninklijk huis geldt de koninklijke onschendbaarheid niet. Zij zijn niet zelf de dragers van het koningschap. Toch hebben ook zij met de ministeriële verantwoordelijkheid te maken.

Bij de wijziging van de Wet lidmaatschap koninklijk huis in 2002 stelde de regering dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het koninklijk huis is gerelateerd aan de beschikbaarheid voor verlening van bijstand bij de vervulling van het koningschap.⁴ Wanneer de leden van het koninklijk huis deze bijstand verlenen, zijn de ministers daarvoor verantwoordelijk. De beschikbaarheid houdt tevens in dat de leden van het koninklijk huis zich dienen te onthouden van gedragingen waardoor het koningschap in het geding komt en (dus) het openbaar belang wordt geraakt. De Koning heeft als hoofd van het koninklijk huis een centrale rol bij de afstemming van de bijstand die leden van het koninklijk huis verlenen en bij de beoordeling van gedragingen waardoor het koningschap in het geding zou kunnen komen.

De leden van het koninklijk huis die in het bijzonder bij de vervulling van het koningschap zijn betrokken, zijn de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, eenmaal meerderjarig geworden, en diens echtgenoot.⁵ Gedragingen van deze personen «rondom de troon» zullen vaker het openbaar belang raken («ja tenzij ...») dan die van de andere leden van het koninklijk huis.⁶ Gelet op hun betrokkenheid bij de vervulling van het koningschap bestaat in de regel voor hun gedragingen ministeriële verantwoordelijkheid. Die ministeriële verantwoordelijkheid is niet gelijk aan, maar in de praktijk wel in belangrijke mate vergelijkbaar met die voor gedragingen van de Koning. Door die ministeriële verantwoordelijkheid wordt de persoonlijke levenssfeer van deze leden van het koninklijk huis niet onnodig beperkt. Integendeel, in de ministeriële verantwoordelijkheid voor hun betrokkenheid bij de vervulling van het koningschap ligt de verantwoordelijkheid voor de

¹ Zie ook Jaarverslag Raad van State 2002, blz. 9 en Handelingen I 2003/04, blz. 982.

² Artikel 39 van de Grondwet.

³ Artikelen 1 en 2 van de Wet lidmaatschap koninklijk huis.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 223, nr. 3, blz. 3.

⁵ Hun bijzondere positie blijkt ook uit de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis, aangezien zij met de Koning behoren tot de uitkeringsgerechtigde leden van het koninklijk huis (artikel 1 van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis).

⁶ Kamerstukken II 27 400 III, A, blz. 4 (punt 11).

bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten.

De overige leden van het koninklijk huis worden minder direct en regelmatig betrokken bij de vervulling van het koningschap. Als regel heeft de Afdeling hier dan ook geformuleerd dat er slechts dan ministeriële verantwoordelijkheid voor hun gedragingen geldt als het openbaar belang daardoor wordt geraakt («nee tenzij ...»¹).

Leden van de koninklijke familie die geen lid zijn van het koninklijk huis vallen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid.² Dat geldt niet alleen voor hun gedragingen in de persoonlijke levenssfeer, maar ook voor hun werk.

4. Inlichtingenplicht regering jegens de Staten-Generaal

a. Inlichtingenplicht algemeen

Ingevolge artikel 68 van de Grondwet geven de ministers de kamers mondeling of schriftelijk de door één of meer leden van de kamers verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. De in artikel 68 van de Grondwet neergelegde inlichtingenplicht vloeit voort uit en is daarmee een belangrijk onderdeel van de in artikel 42 van de Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid.³ Op grond van de inlichtingenplicht zijn de ministers – zowel gezamenlijk als afzonderlijk – aanspreekbaar op hun doen en laten als leden van de regering bij de behartiging van het algemeen belang.

In het verleden heeft de Raad van State er op gewezen dat alleen de (leden van de) kamers ministers kunnen aanspreken op de nakoming van de in artikel 68 van de Grondwet neergelegde inlichtingenplicht, en aldus de ministers ter verantwoording kunnen roepen.⁴ Zij zijn het ook die moeten beoordelen of de regering terecht een beroep doet op de grondwettelijke uitzonderingsgrond.⁵ Wanneer een minister persisteert bij zijn weigering om de verlangde inlichtingen te verschaffen en de Tweede (of de Eerste) Kamer het beroep van de minister op de uitzonderingsgrond niet honoreert, kan de Kamer het vertrouwen opzeggen.

¹ Advies van de Raad van State van 13 september 2000 over het voorstel van wet met memorie van toelichting en bijlagen tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2001 (Kamerstukken II 27 400 III, A, blz. 4 (punt 12)).

² Kamerstukken II 2001/02, 28 223, nr. 3, blz. 4.

³ Kamerstukken II 1976/77, 14 225 (R 1051), nr. 3, blz. 3.

⁴ Advies van 19 juli 2007 over de deelname van leden van het Europees Parlement aan debatten in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 202, nr. 4) en de voorlichting van afdeling II van 15 april 2009 over de manier waarop de Tweede Kamer invulling zou kunnen geven aan de controlerende functie, rekening houdende met de afwegingen en de besluiten van de regering die gemaakt zijn bij het besluit informatie over de vervanging van de F-16 niet openbaar te maken dan wel ook niet vertrouwelijk aan de Kamer te willen overleggen (Kamerstukken 2008/09, 26 488, nr. 169).

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 28 362, nr. 5, blz. 1.

⁶ Kamerstukken II 1985/86, 19 014 (R 1284), nr. 5, blz. 3.

⁷ Kamerstukken II 1976/77, 14 225 (R 1051), nr. 3, blz. 4.

Inherent aan het verstrekken van verlangde inlichtingen ex artikel 68 van de Grondwet is dat de inlichtingen openbaar worden verstrekt.⁶ Dit vloeit voort uit het parlementaire stelsel, waarin de controle door de kamers en het afleggen van verantwoording door bewindspersonen in openbaarheid plaatsvindt, in het parlement. Enkel indien openbare verstrekking niet verantwoord is met het oog op de bescherming van het belang van de staat, wordt in de praktijk soms naar een modaliteit gezocht die zoveel mogelijk recht doet aan de plicht het parlement te informeren. Daarbij valt te denken aan het vertrouwelijk verstrekken van stukken, dan wel vertrouwelijke mondelinge informatieverstrekking aan een Kamercommissie. Keerzijde van vertrouwelijke verstrekking van stukken of informatie is dat geen controle en verantwoording in openbaarheid plaatsvindt. Van een dergelijke modaliteit behoort dan ook slechts in uitzonderingsgevallen gebruik gemaakt te worden.

Volgens de memorie van toelichting bij de wetsvoorstellen in het kader van de grondwetsherziening van 1983 is de reikwijdte van de inlichtingenplicht niet in artikel 68 van de Grondwet afgebakend, maar wordt deze in de staatkundige praktijk bepaald.⁷ Dit geldt ook voor de uitzonderingsgrond in artikel 68 van de Grondwet, het belang van de staat.

Op grond van de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke praktijk kunnen zich de volgende aan het belang van de staat ontleende weigeringsgronden voordoen: «veiligheid van de staat», de «persoonlijke levenssfeer», de «eenheid van de kroon», «vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie», «persoonlijke beleidsopvattingen, inclusief opvattingen van bewindspersonen, in stukken voor intern beraad», «gegevens betreffende een strafrechtelijk onderzoek» en «gegevens die vallen onder een wettelijke geheimhoudingsplicht».¹

Een beroep op één van deze gronden heeft tot gevolg dat geen inlichtingen worden verstrekt aan de desbetreffende Kamer. De ministeriële verantwoordelijkheid richt zich in dat geval op verantwoording van de weigering. Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 68 van de Grondwet blijkt dat een beroep op de verschoningsgrond «het belang van de staat» uitzondering dient te zijn. «Vereist is dat het staatsbelang om de inlichtingen te weigeren zo zwaar weegt dat het eveneens zwaar wegende belang de Staten-Generaal te informeren daarvoor niettemin moet wijken. De betekenis van de clausule bestaat niet in de laatste plaats hierin dat de regering erdoor genoopt wordt daarop uitdrukkelijk een beroep te doen en voor dat beroep argumenten aan te voeren.»² Zoals hiervoor geschetst, berust het uiteindelijke oordeel over de vraag of terecht inlichtingen worden geweigerd bij de Kamer die het aangaat.

Een vraag die in dit verband rijst, is hoe het begrip «openbaar belang» – dat het ijkpunt is bij de afbakening van de persoonlijke levenssfeer van de Koning in artikel 41 van de Grondwet – zich verhoudt tot het begrip «belang van de staat» – dat de in artikel 68 van de Grondwet opgenomen inlichtingenplicht begrenst.

Bij dezelfde grondwetsherziening van 1983 is deze verhouding tussen de begrippen «openbaar belang» en «belang van de staat» aan de orde geweest. In het voorstel van de meerderheid van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie Cals/Donner) voor het huidige artikel 41 van de Grondwet werd gesproken over «het belang van de staat».³ De regering koos, in afwijking van het voorstel, voor de term «openbaar belang». Ter toelichting op deze afwijking werd verwezen naar de opmerking van één van de leden van de staatscommissie dat de betekenis van de term «belang van de staat» beperkt is, «in die zin, dat daarmee zeker niet alle belangen die de regering moet dienen, worden aangeduid, doch alleen die welke van bijzondere betekenis zijn. In dit verband dient ook nog te worden verwezen naar het artikel inzake het geven van inlichtingen door de ministers (...) [bedoeld is artikel 68 van de Grondwet] en de daarbij behorende toelichting (...). Wanneer in het artikel [bedoeld is artikel 41 van de Grondwet] de term «belang van de staat» zou worden gebruikt, dan zou ten onrechte de indruk gewekt kunnen worden, dat de Koning bij de inrichting van zijn Huis slechts met zulke belangen van bijzondere betekenis rekening zou moeten houden en niet met het regeringsbeleid als zodanig.»⁴

¹ In de parlementaire geschiedenis bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1983 is gerefereerd aan de in het artikel 4 van het ontwerp voor een Wet openbaarheid van bestuur opgesomde gronden (Kamerstukken II 1976/77, 14 225 (R 1051), nr. 3, bijlage II, blz. 10). Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, blz. 6–12.

² Kamerstukken II 1976/77, 14 225 (R 1051), nr. 3, blz. 6.

³ Het voorgestelde artikel 31 van de staatscommissie. Een minderheid van de staatscommissie was van mening dat een erkenning van de eigen levenssfeer van de Koning zo vanzelfsprekend was, dat dit niet uitdrukkelijk in de Grondwet behoefde te worden vastgelegd.

⁴ Kamerstukken II 1979/80, 16 034 (R 1138), nr. 3, blz. 18. De regering tekende hierbij nog aan dat ook de Ministers van Staat Drees en Oud in hun advies met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het koninklijk huis de term «openbaar belang» gebruikten.

Uit het voorgaande volgt dat de begrippen «openbaar belang» en «belang van de staat» niet kunnen worden gezien als begrippen die elkaar overlappen. Het zijn begrippen die duidelijk van elkaar dienen te worden onderscheiden. Dat wil zeggen: als het «openbaar belang», in de zin van artikel 41 van de Grondwet wordt geraakt, dan moeten inlichtingen worden verstrekt. Is dat niet het geval, dan blijft verstrekking van inlichtingen achterwege. Op grond van de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke praktijk moet het belang dat is gemoeid met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis worden gerekend tot het belang van de staat.

b. Inlichtingenplicht inzake gedragingen van de Koning en de leden van het koninklijk huis

De minister-president verschaft op eigen initiatief of desgevraagd aan de Staten-Generaal inlichtingen over de Koning, beantwoordt vragen en legt zo nodig over bepaalde concrete gedragingen nadere verantwoording af. Hij geeft desgevraagd of uit eigen beweging tekst en uitleg over de functie en het functioneren van het koningschap in Nederland, over het gebruik van de «rechten» die aan het koningschap verbonden zijn («the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn»¹) en over de invulling van de rol van de Koning, bijvoorbeeld bij kabinetsformaties.

Onderdeel van deze ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning is ook de beoordeling of al dan niet sprake is van gedragingen in de persoonlijke levenssfeer. De minister-president is gehouden aan te geven of, en in hoeverre, privégedragingen naar zijn mening het openbaar belang raken. Is hij van oordeel dat het openbaar belang in het geding is, dan is hij gehouden voor de desbetreffende gedraging politiek verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Indien de minister-president vaststelt dat er geen of onvoldoende raakvlak bestaat met het openbaar belang, verstrekt hij daarover geen inlichtingen. Desgevraagd of uit eigen beweging licht hij in dergelijke gevallen toe waarom het openbaar belang naar zijn oordeel niet in het geding is.² Om op een effectieve wijze, reagerend of anticiperend, invulling te kunnen geven aan de inlichtingenplicht, is het noodzakelijk dat de Koning en de minister-president in een vroegtijdig stadium informatie uitwisselen over privégedragingen die mogelijk het openbaar belang kunnen raken.

Voor de «personen rondom de troon» geldt in de praktijk vrijwel hetzelfde. Het verschil ligt hier in de ruimere persoonlijke levenssfeer dan die welke voor de Koning geldt. Ook hier is anticiperend beleid van de minister-president vereist waar en wanneer voorzienbaar is dat gedragingen van deze personen het openbaar belang kunnen raken. Waar nodig vindt afstemming plaats met de Koning, als hoofd van het koninklijk huis. Ook hier moet steeds vooraf worden afgewogen of een gedraging zonder meer in de persoonlijke levenssfeer ligt en zo ja, waarom dat het geval is. Is dat het geval, dan is er geen reden voor ministeriële betrokkenheid vooraf.

Het is denkbaar dat de minister-president niet tevoren van een gedraging op de hoogte was. Indien hij op de desbetreffende gedraging in het parlement wordt aangesproken, zal hij in dat geval (achteraf) aangeven waarom die gedraging tot de persoonlijke levenssfeer behoort. Mocht de minister-president van oordeel zijn dat door de (privé)gedraging toch het openbaar belang is geraakt, dan zal hij desgevraagd alsnog verantwoording moeten afleggen en ervoor moeten zorgen dat hij in het vervolg bij vergelijkbare gedragingen wel tijdig wordt geïnformeerd.

Voor de overige leden van het koninklijk huis kan in de regel anticiperend optreden van de minister-president achterwege blijven, omdat gedragingen van deze leden het openbaar belang in de regel niet raken. Als hun gedragingen, naar achteraf blijkt, het openbaar belang wel raken, verplicht de ministeriële verantwoordelijkheid tot alsnog reageren en het geven van inlichtingen.

5. Positie minister-president

Ingevolge artikel 42, tweede lid, van de Grondwet zijn de ministers (collectief) verantwoordelijk voor het doen en laten van de Koning. Deze verantwoordelijkheid is in de praktijk steeds meer bij de minister-

¹ Zoals omschreven door Walther Bagehot in *The English Constitution* (1867). Zie ook paragraaf 3, onder a, eerste alinea.

² Dit gebeurde voor het eerst expliciet bij de beantwoording op 4 maart 1981 van de op 12 februari 1981 in de Tweede Kamer gestelde vragen inzake het bijwonen van de begrafenis van de voormalige Koningin Frederika van Griekenland door Prinses Juliana (Handelingen II 1980/81, blz. 1397 (aanhangsel nr. 718)).

president geconcentreerd.¹ Die bijzondere positie van de minister-president blijkt onder meer uit de ondertekening van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis en van de jaarlijkse wetsvoorstellen tot vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (hoofdstuk I).

Van de algemene verantwoordelijkheid van de minister-president kan worden onderscheiden de bijzondere verantwoordelijkheid van de individuele ministers voor de werkzaamheden die de leden van het koninklijk huis uitoefenen op het terrein van hun ministerie (bijvoorbeeld water of veiligheid). Daarnaast is de vakminister, en niet de minister-president, als eerste verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de benoeming van een lid van het koninklijk huis in een adviescollege op het terrein van dat vakministerie. Door de verantwoordelijkheid voor die benoeming wordt de minister niet automatisch ook aanspreekbaar op hetgeen het benoemde lid van het koninklijk huis namens het college doet of zegt.

In het functioneren van het koningschap hangt veel af van het samenspel tussen Koning en ministers en meer in het bijzonder de minister-president.² De minister-president is als eerste aanspreekbaar op de ruimte die de Koning moet krijgen om zijn functie als staatshoofd goed uit te oefenen. Hij is bij de beoordeling of het openbaar belang in het geding is ook als eerste verantwoordelijk voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis. Deze verantwoordelijkheid is complex, juist omdat de persoonlijke levenssfeer in het geding kan zijn. Om hem in de gelegenheid te stellen de grens tussen privégedragingen en openbaar belang te trekken, verschaffen de leden van het koninklijk huis informatie aan de minister-president over voorgenomen gedragingen in de persoonlijke levenssfeer die het openbaar belang zouden kunnen raken.

Het complexe van de verantwoordelijkheid van de minister-president blijkt te meer als wordt bedacht dat hij meer dan één rol heeft te spelen. Zo is hij lid van de Europese Raad van regeringsleiders, heeft hij tot taak de coalitie bijeen te houden en wordt hij aangesproken op het leiderschap van zijn partij. De eisen die deze verschillende rollen stellen en de belangen die daarbij in het geding zijn, wijzen niet automatisch in één richting. De minister-president zal steeds in parlement en media ook aan zijn andere rollen worden herinnerd.

Overigens heeft niet alleen de minister-president een verantwoordelijkheid voor het koningschap. Dat geldt ook voor de leden van de Staten-Generaal, die na de beëdiging en de inhuldiging van de Koning in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal zweren of beloven «de onschendbaarheid van de Koning en de rechten van het koningschap te zullen handhaven en alles te zullen doen wat goede getrouwe Staten-Generaal schuldig zijn te doen.»³ Het betreft hier een tweezijdig verbond tussen Koning en volksvertegenwoordiging. Dat brengt mee dat de leden van de Staten-Generaal bij het activeren van de inlichtingenplicht ook oog moeten houden voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning (en de leden van het koninklijk huis).

6. Persoonlijke levenssfeer en openbaar belang

a. Persoonlijke levenssfeer van de Koning en van de leden van het koninklijk huis in algemene zin

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, omvat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning meer dan de verantwoordingsplicht voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap. In die

¹ Zie ook artikel 16 van het reglement van orde van de Ministerraad. In dit verband is interessant te signaleren dat terwijl de (collectieve) verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning en de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer steeds meer bij de minister-president geconcentreerd is, in de Tweede Kamer de fractievoorzitters bij discussies rond het koninklijk huis juist minder dan vroeger in beeld komen.

² H.D. Tjeenk Willink, «Enige waarnemingen over Nederland en koningschap», in: De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa, t.a.p., blz. 5.

³ Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning. Zie ook Handelingen I/II 1979/80, 30 april 1980, blz. 14 en 15.

verantwoordelijkheid ligt het beschermen van de ruimte voor een persoonlijke levenssfeer van de Koning (en de leden van het koninklijk huis) besloten. Hiervoor is reeds uiteengezet dat gedragingen in de persoonlijke levenssfeer een grote verscheidenheid kennen. De beoordeling of iets een privégedraging is, en of het openbaar belang door die gedraging wordt geraakt, is allereerst aan de Koning zelf. Een andere benadering zou afbreuk doen aan het bestaan van een persoonlijke levenssfeer en feitelijk neerkomen op een onder curatele stelling van de Koning voor alle privégedragingen. Dat geldt a fortiori voor de leden van het koninklijk huis, die een ruimere persoonlijke levenssfeer kennen dan de Koning zelf. Bij de inrichting van het Huis op grond van artikel 41 van de Grondwet is het van belang dat bij de leden van de hofhouding die de Koning en de leden van het koninklijk huis direct ondersteunen een gevoel aanwezig is voor de vaak moeilijke inschatting of een gedraging louter een privégedraging is of ook het openbaar belang kan raken.

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals dit is vastgelegd in mensenrechtenverdragen, het recht van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Grondwet, andere wetgeving en jurisprudentie, geldt ook voor de persoon van de Koning en de leden van het koninklijk huis.¹ Volgens geldend recht weegt bijvoorbeeld de uitingsvrijheid, waaronder de persvrijheid is begrepen, niet op voorhand zwaarder dan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Van geval tot geval moet worden beoordeeld of een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer juridisch gerechtvaardigd is. Hoewel publieke ambtsdragers meer inbreuken op hun persoonlijke levenssfeer hebben te dulden dan de doorsnee burger, gelden ook ten opzichte van hen grenzen. Zo hanteert de rechter bij de afweging van het recht op uitingsvrijheid tegen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van publieke ambtsdragers als regel dat het zonder toestemming publiceren van privéfoto's slechts gerechtvaardigd is wanneer dit «een bijdrage levert aan een publiek debat over een onderwerp van maatschappelijk belang». De mediacode inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leden van het koninklijk huis is gebaseerd op deze jurisprudentie.²

Daarbij dient te worden opgemerkt dat ook in juridische zin steeds onderscheid moet worden gemaakt tussen het koningschap en de persoon van de Koning. Grondrechten kunnen niet worden ingeroepen door ambten, aangezien grondrechten er primair op zijn gericht om individuen – en niet ambten – te beschermen.³ Personen die ambten bekleden, kunnen aanspraak maken op de hen toekomende bescherming van grondrechten.⁴ Het recht van de persoon van de Koning op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer vindt zijn begrenzing daar waar gedragingen in de persoonlijke levenssfeer hun weerslag hebben op het koningschap, en dus het openbaar belang raken.

Die gedachte ligt ook ten grondslag aan artikel 41 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat de Koning, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis inricht. Tot de grondwetswijziging van 1983 sprak de Grondwet nog over het inrichten «naar eigen goedvinden». Met de vervanging van deze clause door de woorden «met inachtneming van het openbaar belang» werd tot uitdrukking gebracht dat wanneer het openbaar belang bij de inrichting van het Huis in het geding is, de minister-president aanspreekbaar is.⁵

Vanuit historisch perspectief ziet de term «Huis» daarbij in de eerste plaats op de hofhouding van de Koning. In de loop van de tijd is ook de eigen (persoonlijke) levenssfeer van de Koning, in meer algemene zin, onder dit begrip gebracht.⁶ Bij de parlementaire behandeling van de huidige tekst

¹ Zie onder meer de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 24 juni 2004 in de zaak Von Hannover v. Germany (no. 59320/00): «The Court considers that anyone, even if they are known to the general public, must be able to enjoy a «legitimate expectation» of protection and respect for their private life» (r.o. 69).

² www.koninklijkhuis.nl/Organisatie/RVD/Mediacode.htm.

³ Zie B.P. Vermeulen, A.P. Krijnen, D.A. Roos, *De Koning in het Nederlands staatsrecht*, Nijmegen, 2005, blz. 38–41.

⁴ M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginnelen van de democratische rechtsstaat*, Deventer, 2006, blz. 124–127.

⁵ Kamerstukken II 1979/80, 16 034 (R 1138), nr. 3, blz. 17.

⁶ Kamerstukken I 1980/81, 16 034 (R 1138), nr. 89b, blz. 3.

van artikel 41 van de Grondwet merkte de regering het volgende op: «Juist omdat in beginsel ministeriële verantwoordelijkheid bestaat ten aanzien van gedragingen van de Koning moet de Grondwet ook erkennen, dat de Koning, behoudens de eis van openbaar belang, vrij is in zijn eigen levenssfeer».¹

Voor de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap, en hun echtgenoten zal in de praktijk vrijwel hetzelfde gelden als voor de Koning. Het beginsel van erkenning van de persoonlijke levenssfeer dat ten grondslag ligt aan artikel 41 van de Grondwet, geldt naar zijn aard, mutatis mutandis, ook voor deze «personen rondom de troon». Het verschil ligt hier in de ruimere persoonlijke levenssfeer dan die welke voor de Koning geldt.

De inrichting van het Huis van de Koning, alsmede het optreden van de Koning en de leden van het koninklijk huis, hebben ook een financiële component. De hoofdlijnen daarvan worden geregeld in artikel 40 van de Grondwet en de daarop gebaseerde Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH). De WFSKH voorziet in een uitkering alleen aan de Koning, de vermoedelijke opvolger, de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap en hun echtgenoten.² In de WFSKH is een onderscheid aangebracht tussen enerzijds de jaarlijkse geldelijke uitkeringen (de zogenoemde niet-declarabele kosten³ inclusief een inkomenscomponent⁴), waarbij het persoonlijke element domineert en over de aanwending waarvan de Koning zelf beslist, en anderzijds de overige uitgaven (de zogenoemde functioneel declarabele kosten), waarbij het functionele element op de voorgrond staat, en die rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen.⁵

Gelet op de nauwe verwevenheid tussen het koningschap, de eigen invulling daarvan en de persoonlijke levenssfeer van de Koning (en de hiervoor genoemde leden van het koninklijk huis) heeft de wetgever geen nader onderscheid aangebracht tussen het inkomensbestanddeel⁴ en de niet declarabele kosten die uit de uitkering bestreden moeten worden.⁶ Om de eigen verantwoordelijkheid voor een goede vervulling van het koningschap te kunnen dragen, moet de Koning binnen de grenzen van de WFSKH zelfstandig afwegingen kunnen maken ten aanzien van een veelheid van uitgaven van zeer uiteenlopende aard, zowel waar het personele als waar het materiële kosten betreft.⁷

b. De grens tussen persoonlijke levenssfeer van de Koning en van de leden van het koninklijk huis en het openbaar belang

Een algemene regel voor de afbakening van de grens tussen de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis en het openbaar belang is in abstracto niet te geven. IJkpunten bij die afbakening zijn, net als bij publieke ambtsdragers, het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privébelangen en het voldoen aan (inter)nationale wet- en regelgeving. Voor de Koning en de leden van het koninklijk huis komen daar nog bij: handhaving van de eenheid van de Kroon en van het regeringsbeleid.

Voor het bepalen en het bewaken van de grens tussen de persoonlijke levenssfeer en het openbaar belang is regelmatig overleg tussen alle direct betrokkenen van groot belang. Daaraan wordt thans invulling gegeven door wekelijks overleg van de Koning met de minister-president, wekelijks secretariaatsoverleg, waarbij een medewerker van de minister-president aanwezig is, regelmatig familieberaad, waarbij de minister-president aanwezig is, ad hoc bilaterale contacten tussen leden van de

¹ Kamerstukken II 1979/80, 16 034 (R 1138), nr. 3, blz. 17–18. Hoewel de regering onderstreepte «dat een recht op eigen levenssfeer ook van de Koning zo vanzelfsprekend is dat een uitdrukkelijke vermelding daarvan overbodig kan worden geacht» werd de grondwetsbepaling gehandhaafd om een duidelijke grens te trekken tussen de gelden die de Koning ter beschikking worden gesteld om zijn Huis naar eigen goeddunken in te richten en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de (overige) kosten van het koninklijk huis die rechtstreeks ten laste komen van de rijksbegroting.

² De andere leden van het koninklijk huis, ook zij die de Koning bijstaan bij de vervulling van het koningschap, ontvangen geen uitkering ingevolge de WFSKH.

³ De zogenoemde B-component.

⁴ De zogenoemde A-component.

⁵ In grondwettelijke zin behoort tot de grondwettelijke uitkeringen ook de ter beschikking stelling van paleizen en woon- en werkverblijven. Dit is eveneens vastgelegd in de WFSKH (artikel 4 van de WFSKH).

⁶ Wel wordt bij de aanpassing van de uitkeringen onderscheiden naar loon- en prijspeil.

⁷ Zie ook de memorie van toelichting bij de technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (Kamerstukken II 2007/08, 31 505, nr. 3, blz.3).

hofhouding en in het bijzonder het ministerie van Algemene Zaken. Voor een vruchtbaar overleg is het essentieel dat er een vertrouwensrelatie bestaat tussen de gesprekpartners. Daardoor is een ruime informatie-uitwisseling mogelijk en kan die informatie vertrouwelijk blijven, juist omdat het ook over privégedragingen kan gaan. Bij de informatie-uitwisseling moet bovendien sprake zijn van wederkerigheid: de leden van het koninklijk huis verschaffen aan de minister-president de informatie die hij nodig heeft voor de beoordeling van een bepaalde gedraging in het licht van het openbaar belang; de minister-president verschaft aan de leden van het koninklijk huis informatie over de overwegingen en belangen die naar zijn oordeel bij die beoordeling in acht moeten worden genomen. Deze wederkerigheid kan onnodige «ruis» voorkomen en daarmee bijdragen aan de zorgvuldigheid van de afweging aan beide kanten. Voor de overlegpartners moet duidelijk zijn dat de informatie die aan de in het overleg betrokken ambtenaren wordt gegeven, geldt als informatie aan de minister-president en voorts dat de informatie aan de minister-president geldt als informatie aan de medeverantwoordelijke ministers. Het is aan de minister-president en niet aan de leden van het koninklijk huis om, indien noodzakelijk, de medeverantwoordelijke ministers bij de hiervoor bedoelde beoordeling te betrekken. Van de leden van het koninklijk huis kan namelijk niet worden gevergd dat zij van geval tot geval een eigenstandige afweging maken welke andere ministers zouden moeten worden geïnformeerd. Omgekeerd kan het niet zo zijn dat elke minister (en daarmee elk departement) een eigenstandige afweging maakt of in een bepaald geval het openbaar belang wordt geraakt. Het moet duidelijk zijn: waar de persoonlijke levenssfeer in het geding is, is de minister-president als enige verantwoordelijk en aanspreekbaar. Waar nodig, zorgt hij ervoor dat andere ministers worden geïnformeerd en dat zij worden betrokken bij de afweging of een privégedraging het openbaar belang kan raken. Hij coördineert hun inbreng en informeert daarover de Koning of het lid van het koninklijk huis die het aangaat. Hij zorgt er bovendien voor dat bij de afweging tussen privégedraging en openbaar belang, tussen ruimte geven en risico's wegen, de proportionaliteit in acht wordt genomen.

Voor de afbakening van de grens tussen de persoonlijke levenssfeer en het openbaar belang in concrete gevallen is in ieder geval van belang dat het louter openbaar zijn, of het openbaar maken van gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken, niet bepalend is. Zaken die zowel bij de leden van het koninklijk huis als bij anderen deel uitmaken van de persoonlijke levenssfeer, verliezen immers niet dit karakter indien en zodra bepaalde gegevens daaromtrent openbaar zijn of door derden openbaar worden gemaakt.

Iets vergelijkbaars geldt voor de beveiliging van de Koning en de leden van het koninklijk huis. De persoon van de Koning en de vermoedelijke troonopvolger vergen altijd beveiliging, thuis en elders, in de persoonlijke levenssfeer en in functie. De noodzaak van beveiliging is op zichzelf niet bepalend voor het onderscheid tussen persoonlijke levenssfeer en openbaar belang. De vraag welke gedragingen uit veiligheidsoogpunt verantwoord zijn en de mate van beveiliging die nodig is, worden bepaald door de geobjectiveerde criteria voor persoonsbeveiliging, waarbij de proportionaliteit in acht dient te worden genomen. Datzelfde geldt overigens ook voor andere publieke personen die in hun functie en privé beveiligd moeten worden, zoals ministers en Kamerleden.

Het in deze paragraaf gestelde geldt voor alle vormen van gedragingen van de Koning en de leden van het koninklijk huis in de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de recente discussies wijst de Afdeling erop dat voor vermogensrechtelijke gedragingen als uitgangspunt moet worden genomen dat het aanwenden van het privévermogen door de Koning of

door de leden van het koninklijk huis, of het nu gaat om een spaarrekening, het beleggen in aandelen of het investeren in onroerend goed, op zichzelf genomen behoort tot de persoonlijke levenssfeer. Het feit dat aspecten van dergelijke investeringen openbaar zijn of kunnen worden, al dan niet op grond van wettelijke bepalingen, doet hieraan op zichzelf niet af. Ook het enkele feit dat het investeringen in het buitenland betreft, betekent op zichzelf nog niet dat het openbaar belang is of wordt geraakt. Ook hier zullen betrokkenen steeds, van geval tot geval, tijdig een afweging moeten maken, met inachtneming van de hiervoor geformuleerde ijkpunten. Zo kan worden voorkomen dat, achteraf, twijfel ontstaat of het openbaar belang in het geding is.

c. Woordvoering namens het koninklijk huis

Dat de minister-president over gedragingen die tot de privésfeer behoren tijdig is geïnformeerd en desgevraagd ook duidelijk heeft aangegeven dat het om een privégedraging gaat waardoor het openbaar belang niet worden geraakt, betekent niet dat de media aan die gedraging vervolgens geen aandacht (meer) besteden. Het is immers een ervaringsfeit dat berichten over het privéleven van bekende personen de oplagen doen stijgen. Datzelfde geldt voor berichten over privégedragingen van de leden van het koninklijk huis. Zij krijgen sneller dan vroeger een eigen dynamiek. Aanhoudende berichten in één medium worden door andere media niet genegeerd en dat leidt vaak tot Kamervragen. De minister-president is echter niet aanspreekbaar op privégedragingen van de Koning en van de leden van het koninklijk huis, alleen op de vraag of het openbaar belang al dan niet wordt geraakt. De vraag rijst wie dan wél antwoordt op vragen over privégedragingen van de Koning en de leden van het koninklijk huis. Voorts rijst de vraag wie zo nodig op feitelijke onjuistheden in de berichtgeving reageert.

Waar het gaat om privégedragingen waardoor het openbaar belang niet wordt geraakt, ligt het in de rede dat een reactie wordt gegeven namens de leden van het koninklijk huis en niet namens de minister-president.¹ Dit betekent dat ook naar buiten toe een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen woordvoering namens de minister-president, op grond van diens verantwoordelijkheid voor zowel het publieke optreden als voor de bewaking van de persoonlijke levenssfeer, en de woordvoering namens de leden van het koninklijk huis wanneer uitsluitend privégedragingen in het geding zijn.

Tegelijkertijd is het van belang de coördinatie van de woordvoering over het koninklijk huis in handen van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) te laten.² Die coördinatie wordt vergemakkelijkt als de uitvoering van beide woordvoerderschappen bij één instantie (de RVD) wordt ondergebracht. Daardoor kunnen de beide woordvoerderschappen in één persoon worden verenigd. De minister-president is waar het de woordvoering namens de leden van het koninklijk huis betreft uitsluitend verantwoordelijk voor de aanwijzing van de woordvoerder en niet voor de inhoud van die woordvoering. Door die uitvoering in één hand te houden, kan eerder worden onderkend wanneer het openbaar belang wordt geraakt. De woordvoerder kan de leden van het koninklijk huis en de minister-president daarover dan informeren. Daarmee zijn de eigen afweging van de leden van het koninklijk huis en de verantwoordelijkheid van de minister-president gediend. Dat vereist wel een directe band van deze woordvoerder niet alleen met de minister-president, de Koning en de leden van het koninklijk huis, maar ook met hun medewerkers. Deze dienen zich mede verantwoordelijk te weten voor het onderkennen van situaties waarin privégedragingen het openbaar belang zouden kunnen raken (leden van de hofhouding) en voor de bescherming van de

¹ Ook tegen vermeende schendingen van de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis wordt door een advocaat namens de desbetreffende leden van het Koninklijk Huis in rechte opgekomen.

² Zie in dit verband het besluit van 13 december 1965, houdende regeling van de berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis, waar de coördinatie van de berichtgeving over het Koninklijk Huis en de berichtgeving van de regering wordt geregeld. De RVD en haar Directeur krijgen hierin een belangrijke adviserende respectievelijk uitvoerende taak. In de Beschikking van 21 december 1965, houdende instructie voor de RVD inzake de berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis wordt de taak van de Directeur RVD verder uitgewerkt en wordt vastgelegd dat hij zijn taak uitoefent onder verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken.

persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis (medewerkers van de minister-president). Steeds moet duidelijk kenbaar worden gemaakt wanneer de woordvoerder het woord voert namens een lid of leden van het koninklijk huis bij louter privégedragingen en wanneer hij het woord voert namens de minister-president omdat het openbaar belang in het geding is.

7. Conclusies en aanbevelingen

Koningschap

1. De vervulling van het in de Grondwet verankerde koningschap is een zaak van openbaar belang.

Ministeriële verantwoordelijkheid

2. Ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid moet onderscheid worden gemaakt tussen de Koning en de andere leden van het koninklijk huis. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning heeft betrekking op alle gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap. De ministers zijn daarvoor tegenover de Staten-Generaal politiek verantwoordelijk en aanspreekbaar.
3. In de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap ligt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten.
4. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de andere leden van het koninklijk huis is gerelateerd aan de beschikbaarheid voor verlening van bijstand bij de vervulling van het koningschap. Deze beschikbaarheid impliceert dat de leden van het koninklijk huis zich dienen te onthouden van gedragingen waardoor het koningschap zelf in het geding komt en dus het openbaar belang wordt geraakt.
5. De leden die in het bijzonder bij de vervulling van het koningschap zijn betrokken, zijn de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning en diens echtgenoot. Gedragingen van deze personen zullen vaker het openbaar belang raken («ja tenzij ...») dan die van de andere leden van het koninklijk huis. Gelet op hun betrokkenheid bestaat in de regel voor hun gedragingen ministeriële verantwoordelijkheid. Deze is in de praktijk in belangrijke mate vergelijkbaar met die voor gedragingen van de Koning. Ook hier geldt dat in de ministeriële verantwoordelijkheid de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ligt besloten.
6. De overige leden van het koninklijk huis zijn minder direct betrokken bij de vervulling van het koningschap. Voor hun gedragingen geldt slechts ministeriële verantwoordelijkheid als door die gedragingen de vervulling van het koningschap en daarmee het openbaar belang wordt geraakt.
7. Leden van de koninklijke familie die geen lid zijn van het koninklijk huis, vallen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid.

Reikwijdte van de inlichtingenplicht ingevolge artikel 68 van de Grondwet

8. Ministers zijn verplicht de kamers de verlangde inlichtingen te geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Op grond van de wetsgeschiedenis en de staatkundige praktijk kunnen zich onder meer de volgende aan het belang van de staat ontleende weigeringsgronden voordoen: de «veiligheid van de staat», de «persoonlijke levenssfeer» en de «eenheid van de kroon». De grondwettelijke uitzonderingsgrond vindt zijn betekenis niet in

- de laatste plaats in de plicht van de ministers daarop uitdrukkelijk een beroep te doen en voor dat beroep argumenten aan te voeren.
9. De termen «belang van de staat» en «openbaar belang» moeten van elkaar worden onderscheiden. Openbaar belang is ruimer. Het begrip openbaar belang is gerelateerd aan de vervulling van het koningschap. Indien het openbaar belang wordt geraakt door een privégedraging van de Koning, worden door de minister-president zo nodig op eigen initiatief of desgevraagd inlichtingen aan de kamers verstrekt. Indien sprake is van een gedraging waardoor het openbaar belang niet wordt geraakt, blijft verstrekking van inlichtingen achterwege. De minister-president geeft desgevraagd aan waarom het naar zijn oordeel om een privégedraging gaat.
 10. Voor (privé)gedragingen van de echtgenoot van de Koning, de vermoedelijke troonopvolger en diens echtgenoot, de Koning die afstand van het koningschap heeft gedaan, en diens echtgenoot geldt in de praktijk vrijwel hetzelfde als voor (privé)gedragingen van de Koning met dien verstande dat hun persoonlijke levenssfeer ruimer is dan voor de Koning.
 11. Gedragingen van de overige leden van het koninklijk huis zullen normaliter het openbaar belang niet raken. Als zij betrokken worden bij de vervulling van het koningschap valt de gedraging onder ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee onder de inlichtingenplicht. De minister-president geeft zo nodig op eigen initiatief of desgevraagd inlichtingen aan de kamers.

Positie minister-president

12. De ministeriële verantwoordelijkheid voor privégedragingen van de Koning en de andere leden van het koninklijk huis is geconcentreerd bij de minister-president. Waar de persoonlijke levenssfeer van de Koning en de leden van het koninklijk huis in het geding is, is de minister-president als enige verantwoordelijk en aanspreekbaar.
13. Van deze (algemene) verantwoordelijkheid van de minister-president is te onderscheiden de bijzondere verantwoordelijkheid van de individuele minister voor de werkzaamheden die de leden van het koninklijk huis uitoefenen op het terrein van hun ministerie (bijvoorbeeld water of veiligheid). Hij is als eerste verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de benoeming van een lid van het koninklijk huis in een adviescollege. Daarmee wordt de minister overigens niet automatisch ook aanspreekbaar op hetgeen het benoemde lid van het koninklijk huis namens dat college zegt of doet.

Openbaar belang en persoonlijke levenssfeer

14. De beoordeling of iets een privégedraging is, is allereerst aan de Koning en de leden van het koninklijk huis zelf. Dit vloeit voort uit het in de Grondwet en de internationale verdragen verankerde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
15. Bij de inrichting van het Huis op grond van artikel 41 van de Grondwet is het van belang dat bij de leden van de hofhouding die de Koning en de leden van het koninklijk huis direct ondersteunen gevoel aanwezig is voor de vaak moeilijke afweging of een gedraging louter een privégedraging is of (ook) het openbaar belang kan raken.
16. IJkpunten bij de toetsing aan het openbaar belang zijn het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privébelangen, het voldoen aan (inter)nationale wet- en regelgeving, handhaving van de eenheid van de kroon en van het regeringsbeleid.
17. Voor het bepalen en bewaken van de grens tussen de persoonlijke levenssfeer en het openbaar belang is regelmatig overleg tussen

- alle direct betrokkenen van groot belang (waaronder het wekelijks overleg met de minister-president).
18. Bij de informatie-uitwisseling tussen de minister-president en de leden van het koninklijk huis zijn de volgende punten essentieel:
 - een vertrouwensrelatie tussen de gesprekpartners waardoor een ruime informatie-uitwisseling mogelijk is en die informatie vertrouwelijk kan blijven, juist omdat het ook over privégedragingen kan gaan;
 - wederkerigheid bij de informatie-uitwisseling: de leden van het koninklijk huis verschaffen aan de minister-president de informatie die hij nodig heeft voor de beoordeling van bepaalde gedragingen uit een oogpunt van het openbaar belang en de minister-president verschaft aan de leden van het koninklijk huis informatie over de overwegingen en belangen die bij die beoordeling in acht moeten worden genomen. Deze wederkerigheid kan onnodige «ruis» voorkomen en daarmee bijdragen aan de zorgvuldigheid van die beoordeling;
 - de informatie aan de in het overleg betrokken ambtenaren geldt als informatie aan de minister-president; de informatie aan de minister-president geldt als informatie aan de medeverantwoordelijke ministers; het is aan de minister-president en niet aan de leden van het koninklijk huis om, indien noodzakelijk, de medeverantwoordelijke ministers bij de hiervoor bedoelde beoordeling te betrekken.
 - de minister-president zorgt ervoor dat bij de afweging tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en openbaar belang, tussen ruimte geven en risico's wegen, de proportionaliteit in acht wordt genomen.
 19. Voor de afbakening van het openbaar belang ten opzichte van de persoonlijke levenssfeer geldt:
 - het louter openbaar zijn, of openbaar maken van gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken, heeft niet automatisch tot gevolg dat daardoor het openbaar belang in het geding is.
 - de beveiliging van de Koning en de leden van het koninklijk huis is op zichzelf niet bepalend voor het onderscheid tussen persoonlijke levenssfeer en openbaar belang.
 20. Ten aanzien van gedragingen in vermogensrechtelijke zin geldt als uitgangspunt dat het aanwenden van het privévermogen door de Koning of door de leden van het koninklijk huis (in binnen- of buitenland) op zichzelf genomen behoort tot de persoonlijke levenssfeer, ongeacht de vraag of aspecten van dergelijke investeringen openbaar zijn of kunnen worden. Betrokkenen zullen steeds van geval tot geval een afweging moeten maken, met inachtneming van de in punt 16 van deze conclusies en aanbevelingen geformuleerde ijkpunten.
 21. Het verdient aanbeveling een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds woordvoering namens de minister-president, op grond van diens verantwoordelijkheid voor zowel de wijze waarop het koningschap wordt vervuld als voor de bewaking van de persoonlijke levenssfeer, en anderzijds de woordvoering namens de leden van het koninklijk huis wanneer vragen rijzen over privégedragingen waardoor het openbaar belang niet wordt geraakt. Ten behoeve van de onderlinge coördinatie is het wel wenselijk dat de uitvoering van beide woordvoerderschappen in één hand ligt. Duidelijker dan thans moet kenbaar worden gemaakt namens wie het woord wordt gevoerd.

De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink