

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 I

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2017

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
A	
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVORSTEL	2
B	
BEGROTINGSTOELICHTING	3
1	
Leeswijzer	3
2	
Niet-beleidsartikelen	4
Artikel 1: Grondwettelijke uitkering aan de leden van het Koninklijk Huis	4
Artikel 2: Functionele uitgaven van de Koning	6
Artikel 3: Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen	9
3.	
Bijlagen	11
• Moties en toezeggingen	11
• Extracomptabele bijlage	14
• Reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State	18
• Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State	21

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de onderhavige begrotingsstaat voor het jaar 2017 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor dat jaar. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld. De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

M. Rutte

B. DE BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

Deze memorie van toelichting betreft de begroting van de Koning voor het jaar 2017. De begroting bevat naast de grondwettelijke uitkering aan drie leden van het Koninklijk Huis (de Koning, Koningin Máxima en Prinses Beatrix) ook de uitgaven ten behoeve van de constitutionele Koning als staatshoofd. De wijze van uitputting van de begroting vindt plaats via de verstrekking van voorschotten aan de Dienst van het Koninklijk Huis en aan de desbetreffende ministeries. Voor artikel 1 vindt de afrekening nog in het lopende begrotingsjaar plaats; bij de artikelen 2 en 3 zal de afrekening niet eerder dan in het volgende jaar kunnen plaatsvinden. De raming van de ontvangsten bij de artikelen is op nihil gesteld en zal alleen betrekking hebben op ontvangsten uit hoofde van de afrekeningen van voorgaande jaren. In aansluiting op de bepaling zoals die in artikel 8 van de Comptabiliteitswet is opgenomen, hebben de begrotingsartikelen die worden opgenomen in deze begroting het karakter van een niet-beleidsartikel.

Groeiparagraaf

Er is een bijlage toegevoegd met de moties en toezeggingen die betrekking hebben op de begroting van de Koning. In voorgaande begrotingen werd deze bijlage in de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken (III) gepresenteerd. Ter bevordering van de inzichtelijkheid en integraliteit is deze bijlage met ingang van de begroting 2017 opgenomen bij de begroting van de Koning.

Incidenteel is dit jaar als bijlage toegevoegd de reactie op de gevraagde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de betekenis van artikel 41 van de Grondwet.

2. NIET-BELEIDSARTIKELN

Artikel 1: Grondwettelijke uitkering aan de leden van het Koninklijk Huis

Dit begrotingsartikel bevat de grondwettelijke uitkeringen krachtens de aangepaste Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. De technische aanpassing en actualisering van deze wet, die in 2008 door de Staten-Generaal is aanvaard (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 505) en gepubliceerd in het Staatsblad ([Stb. 2008, 535](#)), vormt de basis voor de ramingen van dit begrotingsartikel.

Opbouw verplichtingen/uitgaven (bedragen x € 1.000)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016		7.804	7.804	7.804	7.804	7.804	
Nieuwe mutaties:							
1. Extrapolatie							7.804
2. Nominale bijstelling			205	205	205	205	205
3. Extrapolatie grondwettelijke uitkering vermoedelijke opvolger van de Koning							101
Stand ontwerpbegroting 2017	7.741	7.804	8.009	8.009	8.009	8.009	8.110

Opbouw ontvangsten (bedragen x € 1.000)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016		0	0	0	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2017	0	0	0	0	0	0	0

De uitkeringen bestaan uit een A-component, die het inkomensbestanddeel vormt en een B-component, die betrekking heeft op personele en materiële uitgaven. De stijging in 2017 ten opzichte van 2016 volgt uit de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. Deze houdt enerzijds rekening met de indexering die van toepassing is op de uitkeringen in de A-component en de helft van de B-component, en anderzijds met de consumentenprijsindex die van toepassing is op de materiële uitgaven als onderdeel van de B-component van de uitkeringen.

Voor de A-component is als basis genomen het bedrag genoemd in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis, dat is aangepast in de verhouding waarin de bezoldiging van de vicepresident van de Raad van State in het jaar 2016 afwijkt van de bezoldiging in het jaar 2007 en vervolgens voor het jaar 2017 verhoogd met de verwachte loonontwikkeling op basis van de contractloonstijging van de sector Rijk. Hierbij is rekening gehouden met de door de Minister-President gedane bekendmaking in het debat over de begroting van de Koning 2016 op 14 oktober 2015 (Handelingen II, 2015–2016, nr. 14) dat de inkomensstijging ter compensatie van het beperken van de pensioenopbouw tot een inkomen van € 100.000 niet wordt meegenomen.

De personele uitgaven hebben betrekking op de personeelsleden, die hun instructie rechtstreeks van de Koning, de echtgenote van de Koning of de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap ontvangen en/of in

de onmiddellijke omgeving van hen verkeren en voor wie het dienstverband zich grotendeels in de familiesfeer voltrekt.

Als basis voor de B-component is genomen het bedrag genoemd in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. Dit bedrag is voor de helft aangepast in de verhouding waarin de bezoldiging van het burgerlijk rijkspersoneel in 2016 afwijkt van de bezoldiging in het jaar 2007 en vervolgens voor het jaar 2017 verhoogd met de verwachte loonontwikkeling op basis van de contractloonstijging van de sector Rijk. Voor de andere helft is het bedrag aangepast in de verhouding waarin het algemeen prijspeil van het gezinsverbruik blijkens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde consumentenprijsindex in de maand juni 2015 afwijkt van het prijspeil in de maand juni van het jaar 2007 en vervolgens voor de jaren 2016 en 2017 verhoogd met de verwachte ontwikkeling van de consumentenprijsindex zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan 2016.

Indien de uiteindelijke loon- en prijsontwikkeling afwijkt van de verwachting, dan zal ook de werkelijke uitkering afwijken van het in deze begroting genoemde bedrag. Deze afwijking is derhalve als PM aan te merken. De raming over 2017 is als volgt samengesteld:

Grondwettelijke uitkeringen in 2017 (bedragen x € 1.000)			
	A Inkomen	B Personele en materiële uitgaven	Totaal
De Koning	888	4.660	5.548
De echtgenote van de Koning	352	606	958
De Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap	502	1.001	1.503
Totaal	1.742	6.267	8.009

Extrapolatiejaar 2021

Op 7 december 2021 bereikt de Prinses van Oranje de leeftijd van achttien jaar. In overeenstemming met de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis ontvangt zij als vermoedelijke opvolger van de Koning vanaf dat moment een grondwettelijke uitkering. Op jaarbasis zou de uitkering voor de vermoedelijke opvolger van de Koning in 2021 totaal € 1.495.000 bedragen, waarvan € 263.000 de A-component en € 1.232.000 de B-component betreft. Naar rato vanaf de datum van 7 december 2021 betekent dit een grondwettelijke uitkering van € 101.000, waarvan € 18.000 de A-component en € 83.000 de B-component betreft. De raming voor 2021 is als volgt samengesteld:

Grondwettelijke uitkeringen in het extrapolatiejaar 2021 (bedragen x € 1.000)			
	A Inkomen	B Personele en materiële uitgaven	Totaal
De Koning	888	4.660	5.548
De echtgenote van de Koning	352	606	958
De Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap	502	1.001	1.503
De vermoedelijke opvolger van de Koning	18	83	101
Totaal	1.760	6.350	8.110

Artikel 2: Functionele uitgaven van de Koning

Begrotingsartikel 2 bevat de functionele uitgaven die te relateren zijn aan de uitoefening van het koningschap en die op declaratiebasis door de Dienst van het Koninklijk Huis (DKH) namens de Koning worden ingediend bij de Minister-President en ten laste van deze begroting worden betaald. Het begrotingsartikel bestaat uit een personele en een materiële component en overige specifieke uitgaven, betreffende de uitgaven voor de inzet van luchtvaartuigen en de uitgaven voor de reis- en verblijfkosten die samenhangen met bezoeken aan het Caribische deel van het Koninkrijk. De uitputting van dit begrotingsartikel vindt plaats via de verstrekking van voorschotten aan de Dienst van het Koninklijk Huis.

De primaire taak van de Dienst van het Koninklijk Huis is de ondersteuning van Koning Willem-Alexander, Koningin Máxima en Prinses Beatrix en overige leden van het Koninklijk Huis bij hun dagelijkse werkzaamheden. De Dienst van het Koninklijk Huis bestaat uit het Civiele Huis en het Militaire Huis. De diverse hofdepartementen van het Civiele Huis kennen ieder hun eigen discipline. Dit betreft onder meer administratie en financiën, huishoudelijke diensten, onderhoud en beheer van ter beschikking gestelde paleizen, vervoer en tevens beleidsinhoudelijke en praktische ondersteuning. Leden van het Militaire Huis ondersteunen de coördinatie en de uitvoering van evenementen en diverse veiligheidsaspecten rondom het Koninklijk Huis. Voor de Dienst van het Koninklijk Huis werken bijna 300 medewerkers (260 fte).

Opbouw verplichtingen/uitgaven (bedragen x € 1.000)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016		27.076	27.076	27.074	27.075	27.075	
Mutatie eerste suppletoire begroting 2016		668	608	608	608	608	608
Nieuwe mutaties: 1. Extrapolatie							27.075
Stand ontwerpbegroting 2017	27.554	27.744	27.684	27.682	27.683	27.683	27.683

Opbouw ontvangsten (bedragen x € 1.000)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016		0	0	0	0	0	0
Mutatie eerste suppletoire begroting 2016		24					
Stand ontwerpbegroting 2017	0	24	0	0	0	0	0

De personele en materiële uitgaven worden door de Dienst van het Koninklijk Huis verricht en vervolgens in rekening gebracht bij deze begroting. In onderstaande tabel wordt inzicht gegeven in de verschillende onderdelen binnen dit begrotingsartikel.

Raming over 2017 (bedragen x € 1.000)	
Personeel Dienst van het Koninklijk Huis	18.206
Materieel Dienst van het Koninklijk Huis	8.281
Materiële uitgaven faunabeheer	303
Uitgaven voor luchtvaartuigen	814
Bezoeken aan het Caribische deel van het Koninkrijk	80
Totaal	27.684

Personeel Dienst van het Koninklijk Huis

Deze personeelsuitgaven hebben betrekking op 260 fte; dit is exclusief 20 post-actieven. Tevens is dit exclusief de personeelsleden die worden betaald uit de B-component. De uitgaven voor actief personeel betreffen de personeelsinzet ten behoeve van o.a. het Departement van de Hofmaarschalk, het Koninklijk Huisarchief, het Koninklijk Staldepartement (chauffeurs/monteurs, koetsiers en onderhoudspersoneel) en de personeelsinzet voor de facilitaire functies voor de in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis aangewezen paleizen.

Materieel Dienst van het Koninklijk Huis

De materiële uitgaven hebben betrekking op uitgaven voor de instandhouding van het rijtuigenpark (auto's, paarden en rijtuigen) en voor de gebruikskosten voor de in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis aangewezen paleizen (inclusief de verwarming en verlichting). Daarnaast bevatten zij de uitgaven voor telecommunicatie, accountantscontrole, advisering, dotaties aan bestemmingsreserves voor langetermijn investeringen en de uitgaven van facilitaire aard zoals voor bureauvoorzieningen.

Binnen de materiële uitgaven worden ook de kosten verantwoord die betrekking hebben op het departement Faunabeheer. Naast de personeelsuitgaven voor zes faunabeheerders ter grootte van € 398.000, die een onderdeel vormen van de in de vorige alinea genoemde totale personeelsuitgaven, wordt een bedrag geraamd van € 195.000 voor het onderhoud van de wegen en de wildrasters, de zogenoemde infrastructurele kosten van het Kroondomein Het Loo. Daarnaast wordt een bedrag geraamd van € 92.000 voor de exploitatie van de terreinauto's en een bedrag van € 16.000 aan «materiële» personeelsuitgaven voor reiskosten, opleidingen, accountantskosten, etc.

Uitgaven voor luchtvaartuigen

De hier begrote uitgaven voor luchtvaartuigen (met uitzondering van staatsbezoeken en werkbezoeken aan het Caribische deel van het Koninkrijk) betreffen de uitgaven voor vlieggkosten van het Koninklijk Huis. Het betreft zowel de uitgaven voor de inzet van het regeringsvliegtuig alsmede civiele inhuur.

Op grond van het Besluit van de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Defensie, van 20 december 2013, nr. IENM/BSK-2013/304193, tot wijziging van het Besluit gebruik van het regeringsvliegtuig en luchtvaartuigen van de krijgsmacht in verband met de troonswisseling en de aanpassing van de franchise voor het Koninklijk Huis ([Staatscourant 2014, nr. 188](#)), kunnen de zogenaamde uitkeringsgerechtigde leden van het

Koninklijk Huis gebruikmaken van het regeringsvliegtuig.¹ Indien het regeringsvliegtuig niet beschikbaar is of niet aan de gebruikseisen voldoet, kan een beroep worden gedaan op luchtvaartuigen in beheer van het Ministerie van Defensie. Indien zowel het regeringsvliegtuig als de luchtvaartuigen van Defensie niet beschikbaar zijn, draagt de vluchtcoördinator zorg voor civiele inhuur.²

Raming 2017 (bedragen in euro's)			
Openbaar belang	Uren	Tarief	Bedrag
Inzet regeringsvliegtuig (PH-KBX)	75 ¹	5.240	393.000
Inhuur civiele helikopters		variabel	86.250
Inhuur civiele vliegtuigen		variabel	335.000
Totaal			814.250

¹ Indien de KBX per 1 juni 2017 uitfaseert, zal het restantbedrag worden ingezet voor inhuur.

Bezoeken aan het Caribische deel van het Koninkrijk

De uitgaven van € 80.000 die samenhangen met bezoeken aan het Caribische deel van het Koninkrijk in de vorm van reis- en verblijfkosten (inclusief de vlieggkosten) vormen ook een deel van de uitgaven die binnen dit begrotingsartikel worden geraamd. Indien er in een jaar geen werkbezoek plaatsvindt, zullen deze middelen vrijvallen en in een jaar dat er wel een werkbezoek zal worden afgelegd, zullen de uitgaven in dat jaar via een suppletoire begroting eventueel worden bijgesteld.

¹ Indien een lid van het Koninklijk Huis namens de Koning een (representatieve) verplichting uitvoert waartoe vervoerskosten moeten worden gemaakt, worden de kosten van dat vervoer gedragen door de Staat respectievelijk wordt door de Staat voor vervoer gezorgd.

² Dit betreft de inhuur van commerciële luchtvaartuigen.

Artikel 3: Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen

Op dit begrotingsartikel worden de uitgaven geraamd die niet via de Dienst van het Koninklijk Huis lopen, maar wel deel uitmaken van de uitgaven die functioneel samenhangen met het koningschap. Het gaat om de uitgaven in het kader van de voorlichting (Rijksvoorlichtingsdienst), het Militaire Huis als onderdeel van de Dienst van het Koninklijk Huis en de uitgaven van het Kabinet van de Koning. Deze uitgaven ontstaan (en worden betaald) onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende Minister. De uitgaven worden primair geraamd en verantwoord ten laste van desbetreffende begrotingen en zullen vervolgens door de Minister (rechtstreeks) worden doorbelast aan de begroting van de Koning, die daarvoor een raming bevat. Daartegenover ontstaat dan een ontvangstenraming op desbetreffende begroting.

Opbouw verplichtingen/uitgaven (bedragen x € 1.000)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016		5.704	5.687	5.670	5.671	5.673	
Mutatie eerste suppletoire begroting 2016		94	41	40	40	41	41
Nieuwe mutaties: 1. Extrapolatie							5.673
Stand ontwerpbegroting 2017	5.726	5.798	5.728	5.710	5.711	5.714	5.714

Opbouw ontvangsten (bedragen x € 1.000)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020
Stand ontwerpbegroting 2016		0	0	0	0	0	0
Mutatie eerste suppletoire begroting 2016		15					
Stand ontwerpbegroting 2017	58	15	0	0	0	0	0

In onderstaande tabel wordt inzicht gegeven in de verschillende onderdelen binnen begrotingsartikel 3 over 2017. Het begrotingsartikel bestaat uit een personele en een materiële component.

Raming over 2017 (bedragen x € 1.000)	
	2017
Doorbelaste personele uitgaven	4.283
Doorbelaste materiële uitgaven	1.445
Totaal	5.728
w.v. RVD	1.520
w.v. Militaire Huis	1.818
w.v. Kabinet van de Koning	2.390

Rijksvoorlichtingsdienst

De Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) verzorgt de communicatie over de Koning en de leden van het Koninklijk Huis. Het betreft jaarlijks de volgende activiteiten:

- a. mediabegeleiding van circa 250 publieke optredens in binnen- en buitenland, zoals evenementen en staatsbezoeken;
- b. woordvoering en beantwoording van mediavragen en afhandeling van interviewverzoeken;
- c. uitgeven van ruim 300 persberichten over de activiteiten en werkzaamheden;
- d. inhoudelijk beheer van de online communicatieactiviteiten zoals Facebook, Twitter, YouTube en de website.

Bij de uitvoering van deze activiteiten wordt zorg gedragen voor een goed evenwicht tussen tijdige en feitelijke voorlichting enerzijds en bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. De personele inzet voor de uitvoering van deze taken bedraagt 12,5 fte.

Militaire Huis

Het Militaire Huis is een integraal onderdeel van de Dienst van het Koninklijk Huis (DKH). De activiteiten van het Militaire Huis betreffen onder meer:

- a. het (mede-)organiseren van evenementen voor en begeleiding van de Koning en de leden van het Koninklijk Huis;
 - b. het coördineren van veiligheidsaspecten binnen de DKH en namens DKH met externe partners in de veiligheidsketen;
 - c. het onderhouden van de niet-politieke contacten tussen het Koninklijk Huis en het Ministerie van Defensie;
 - d. het verzorgen van het militaire ceremonieel aan het hof.
- De geraamde personele inzet voor 2017 betreft 15 fte.

Kabinet van de Koning

Het Kabinet van de Koning ondersteunt als kleine, eigenstandige overheidsorganisatie de Koning ten behoeve van de uitoefening van diens constitutionele taken en fungeert als schakel tussen de Koning en de overige leden van de regering en bestuurlijke autoriteiten. Het Kabinet van de Koning valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister-President. De taken van het Kabinet van de Koning omvatten met name:

- a. Informeren van de Koning ten behoeve van zijn gesprekken met binnenlandse en buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders, staats- en andere buitenlandse bezoeken, bezoeken aan andere landen van het koninkrijk en werkbezoeken. Voorbeelden van ontvangsten zijn het aanbieden van geloofsbrieven door ambassadeurs van andere landen en het beëdigen van hoge functionarissen waarvoor in de wet is vastgelegd dat dit geschiedt ten overstaan van de Koning. Bezoeken van de Koning omvatten, naast de genoemde buitenlandse bezoeken, onder meer werkbezoeken met ministers en staatssecretarissen en streekbezoeken.
- b. Tijdig en in correcte vorm aan de Koning ter tekening voorleggen van alle door de ministeries en de Staten-Generaal aangeboden stukken en het verzorgen van de daarbij behorende correspondentie.
- c. Opstellen en overbrengen van boodschappen aan andere staatshoofden en aan internationale autoriteiten.
- d. Behandelen en doorgeleiden van aan de Koning gerichte verzoekschriften. Deze brieven worden op het Kabinet aan de hand van een analyse van de onderhavige problematiek overgedragen aan de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein.
- e. Registreren, bewaren en aan het Nationaal Archief overdragen van wetten en koninklijke besluiten.

De personele inzet voor de uitvoering van deze taken bedraagt 25,5 fte.

3. BIJLAGE

Moties en toezeggingen

Omschrijving van de motie of toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
In aansluiting op het rapport-Kersten zal een onafhankelijke partij opnieuw kijken naar hoogte en intensiteit van het jaarlijkse onderhoud aan De Groene Draeck. Deze «second opinion» zal voorzien van een oordeel aan de Tweede Kamer worden gezonden (eerder dan bij de begroting 2017), inclusief een uiteenzetting over de gemaakte keuze het onderhoud onder te brengen bij Defensie.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	De second opinion is inclusief appreciatie op 2 juni 2016 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 X, nr. 110). Naar aanleiding van de second opinion is het onderhoudsbudget naar beneden bijgesteld.
Er wordt gezien of de Groene Draeck kan worden ondergebracht in een aparte stichting (i.p.v. de Stichting Kroongoe-deren).	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	De Groene Draeck is in het voorjaar van 2016 uit de Stichting Kroongoe-deren gehaald en is sindsdien in privé-eigendom van Prinses Beatrix.
Het kabinet zal kijken hoe het onderhoud van de Groene Draeck zichtbaar kan worden gemaakt in de begroting van de Koning.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	De Groene Draeck is opgenomen in de extracomptabele bijlage bij de begroting en het jaarverslag van de Koning.
De voorspelbaarheid van groot onderhoud aan paleizen kan worden vergroot door een meerjarenplanning op te stellen. Deze planning wordt opgenomen in de begroting Wonen en Rijksdienst en de bijlage bij de begroting van de Koning.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	In de begroting van Wonen en Rijksdienst is een meerjarenplanning opgenomen die inzicht geeft in de geplande onderzoeken naar en het meerjarig groot onderhoud/renovatie van de paleizen. Deze meerjarenplanning is eveneens opgenomen in de extracomptabele bijlage bij de begroting van de Koning.
Indien de motie van Raak c.s. (34 300-I, nr. 5) wordt aangenomen, zal het kabinet een brief aan de Tweede Kamer sturen met een technische uiteenzetting over het schrappen van belastingvrijstellingen voor de Koning (art. 40.2 Grondwet). Indien een initiatiefwetsvoorstel hierover wordt aangenomen, zal het kabinet dit van een contraseign voorzien.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	Deze toezegging is uitgewerkt in onderstaande toelichting bij dit overzicht.
In de begroting 2017 zal uitvoeriger worden ingegaan op de motivering van de belastingvrijstelling bij de erf- en successiebelasting van het staatshoofd naar de troonopvolger.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	Deze toezegging is uitgewerkt in onderstaande toelichting bij dit overzicht.
Het kabinet zal de Tweede Kamer – voor mei 2016 – een brief sturen met een nadere duiding bij de belastingvrijstelling over de vermogensbestanddelen die ten dienste staan aan de koninklijke functie.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	Deze toezegging is uitgewerkt in onderstaande toelichting bij dit overzicht.
Via de extracomptabele bijlage van de begroting zal een verwijzing worden gemaakt naar de website van het Koninklijk Huis en daarmee naar de stichtingen waarin vermogensbestanddelen zijn ondergebracht die functioneel zijn voor het uitoefenen van het koningschap.	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	De verwijzing is opgenomen in de extracomptabele bijlage bij de begroting en het jaarverslag van de Koning.

Omschrijving van de motie of toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Motie-Van Raak c.s. over hoe de belastingvrijstellingen van de Koning ongedaan kunnen worden gemaakt (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 I, nr. 5)	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	De uitvoering van de motie is uitgewerkt in onderstaande toelichting bij dit overzicht.
Motie-Van der Burg over een second opinion over de onderhoudskosten van De Groene Draeck (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 I, nr. 6)	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	De second opinion is inclusief appreciatie op 2 juni 2016 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 X, nr. 110). Naar aanleiding van de second opinion is het onderhoudsbudget naar beneden bijgesteld.
Motie-Recourt over openstellen van paleizen voor het publiek (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 I, nr. 7)	Begrotingsbehandeling 2016, 14 oktober 2015	In april 2016 is de openstelling van Paleis Noordeinde en de Koninklijke Stallen bekendgemaakt, die de afgelopen zomer reeds plaatsvond. Het Koninklijke Paleis op de Dam is al te bezichtigen. Verder is Paleis Huis ten Bosch in het najaar 2015 opengesteld geweest (voorafgaand aan de verbouwing). Over dit laatste is ook een brief naar de Kamer gegaan (Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 XVIII, nr. 22).

Fiscale vrijstellingen

Tijdens de behandeling van hoofdstuk I van de rijksbegroting in de Tweede Kamer op 14 oktober 2015 heb ik, naar aanleiding van de indiening van een motie-Van Raak c.s. over het ongedaan maken van de belastingvrijstelling van de Koning (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300 I, nr. 5](#)) toegezegd technische informatie te verschaffen over een wijziging van de Grondwet. In dit kader zal ik verder ingaan op de verschillende belastingvrijstellingen, waaronder die van belasting op de vermogensbestanddelen ten dienste van de koninklijke functie.

Met betrekking tot de belastingvrijstellingen is op 27 oktober 2015 de motie-Van Raak c.s. over het ongedaan maken van de belastingvrijstelling van de Koning (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300 I, nr. 5](#)) aangenomen en zijn de motie-Pechtold/Van Raak over het vaststellen van de koninklijke inkomens met inachtneming van de Wet normering topinkomens (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300 I, nr. 9](#)) en de motie-Bontes over een einde aan de fiscale voordelen van de leden van het koninklijk huis (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300 I, nr. 10](#)) verworpen.

De grondwettelijke regeling van belastingvrijdom is opgenomen in artikel 40 van de Grondwet. Het rapport «Evaluatie begroting van de Koning en onderzoek rationale van belastingvrijdom en hoogte grondwettelijke uitkeringen» dat u op 19 juni 2015 (Kamerstukken II, 2014–2015, [34 000 I, nr.11](#)) is toegezonden, bevat een overzicht van de belastingvrijstellingen, met inbegrip van een vrijstelling van douanerechten voor staatshoofden op basis van een Europese richtlijn.

De Koning en leden van het koninklijk huis zijn belastingplichtig en betalen belasting. Daarbij bestaan enkele bijzondere, grondwettelijk geregelde vrijstellingen die verband houden met het bijzondere karakter van het ambt van de Koning. Hoofdelementen van deze belastingvrijstellingen van de Koning en (enkele) leden van het koninklijk huis hebben betrekking op hun grondwettelijke uitkeringen zoals geregeld in de Grondwet en verder uitgewerkt in de Wet Financieel Statuut van het

Koninklijk Huis (WFSKH) en op erfenissen of schenkingen door leden van het koninklijk huis uit hoofde van hun functie.

De procedure van grondwetsherziening is geregeld in de artikelen 137 tot en met 142 van de Grondwet. Andere relevante bepalingen zijn de artikelen van de Grondwet over de procedure van wetgeving, de artikelen 73, 81 tot en met 88, omdat een wijziging van de Grondwet plaatsvindt door de indiening, behandeling en aanneming van een wetsvoorstel in eerste lezing en een wetsvoorstel in tweede lezing. Nadat een voorstel tot grondwetsherziening in eerste lezing in beide Kamers met tenminste een gewone meerderheid is aangenomen, ondertekend en bekendgemaakt, wordt op enig moment de Tweede Kamer ontbonden. Daarna wordt het voorstel in tweede lezing ingediend bij de Staten-Generaal en kunnen de beide Kamers het voorstel alleen aannemen met een meerderheid van tenminste twee derden. Een wetsvoorstel dat betrekking heeft op de Koning krijgt in de regel de vorm van een voorstel van rijkswet. Dit houdt in dat ook de relevante bepalingen voor de procedure van rijkswetgeving in het Statuut voor het Koninkrijk van toepassing zijn, met name de artikelen 15 tot en met 22. De gedane toezegging ten aanzien van een schets van de procedure heeft betrekking op een initiatiefvoorstel van rijkswet tot grondwetsherziening en omvat de mogelijkheid van ambtelijke bijstand hierbij door de drie betrokken ministeries. Een voorstel tot deconstitutionalisering van belastingvrijstellingen dat technisch van aard is en de actuele grondwettelijke uitkeringen netto continueert, gaat vergezeld van een overgangsregeling en een voorstel tot aanpassing van relevante wetgeving.

Extracomptabele bijlage bij de begroting van de Koning 2017

Binnen de Rijksbegroting worden ook op begrotingen van andere ministeries uitgaven geraamd die in verband met het koningschap kunnen worden beschouwd. Het gaat om de begrotingen van Veiligheid en Justitie en Defensie voor de beveiliging, Wonen en Rijksdienst voor het ter beschikking stellen van paleizen en Buitenlandse Zaken voor uitgaande staatsbezoeken, officiële bezoeken en werkbezoeken van het Koninklijk Huis en inkomende bezoeken van hoogwaardigheidsbekleders. De betreffende ministers zijn ervoor verantwoordelijk. De begroting van de Koning en deze andere begrotingen vormen het stelsel van te ramen en verantwoorde uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap.

In deze extracomptabele bijlage worden bovengenoemde uitgaven gepresenteerd. Door deze uitgaven op een integrale wijze bij de begroting van de Koning te presenteren, wordt de vindbaarheid van en het inzicht in deze uitgaven vergroot. De extracomptabele bijlage brengt geen verandering in de ministeriële verantwoordelijkheid voor de respectievelijke begrotingsposten.

Naast de uitgaven die in verband met het koningschap kunnen worden beschouwd, zijn ook andere onderwerpen opgenomen in paragraaf 2 «Overige onderwerpen». Dit betreft de uitgaven voor het onderhoud aan de Groene Draeck en een verwijzing naar de stichtingen die vermogensbestanddelen bevatten die functioneel zijn voor de uitoefening van het koningschap.

1. Geraamde uitgaven die in verband met het koningschap kunnen worden beschouwd

De voor 2017 geraamde uitgaven worden hieronder per begroting nader toegelicht.³

Buitenlandse Zaken (begroting V, artikel 4)

(x € 1.000)	Raming 2017
Buitenlandse Zaken	2.000

Voor uitgaven ten behoeve van uitgaande staatsbezoeken, officiële bezoeken en werkbezoeken van het Koninklijk Huis, inkomende bezoeken van hoogwaardigheidsbekleders, Corps Diplomatique en Internationale Organisaties wordt € 2 mln. geraamd.

Wonen en Rijksdienst (begroting XVIII, artikel 6)

(x € 1.000)	Raming 2017
Wonen en Rijksdienst	15.000

³ Naast de in de extracomptabele bijlage gepresenteerde uitgaven staat bij het Ministerie van Economische Zaken de subsidie voor Kroondomein Het Loo op de begroting. Deze subsidie hangt niet samen met de uitoefening van het koningschap. De subsidie is inzichtelijk gemaakt en toegelicht op artikel 8 van de begroting van Economische Zaken (XIII).

Krachtens de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (artikel 4) worden drie paleizen ter beschikking gesteld aan de Koning. Dit zijn paleis Huis ten Bosch, paleis Noordeinde en het Koninklijk Paleis te Amsterdam. De uitvoering hiervan vindt plaats via de begroting van Wonen en Rijksdienst.

Als bijdrage aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) voor huisvesting van het Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en het Ministerie van Algemene Zaken is in de begroting € 52 mln. opgenomen, waarvan € 15 mln. voor de paleizen.

De € 15 mln. voor de paleizen die aan het Rijksvastgoedbedrijf wordt betaald, is opgebouwd uit een aantal componenten.

- Ten eerste € 5 mln. rente en afschrijving voor investeringen die vanaf 2010 via de leenfaciliteit zijn gefinancierd en zijn geactiveerd op de balans van het RVB.
- Ten tweede € 6 mln. voor regulier dagelijks en planmatig onderhoud. Hiervoor worden de technische installaties onderhouden en – indien zij aan het einde van hun technische levensduur zijn – vervangen, worden storingen verholpen, en worden gebouwen geschilderd, onderhouden en hersteld. Evenzo worden terreinen onderhouden en hersteld. Voor het onderhoud aan de paleizen geldt, vanwege het veelal monumentale karakter van de objecten, een hogere norm dan voor kantoren.
- Het restant (€ 4 mln.) betreft betalingen van Wonen en Rijksdienst aan het RVB voor kleinere investeringen op basis van wet- en regelgeving (o.a. brandveiligheid), kosten voor kleinere aanpassingen, voor apparaatzet en voor heffingen.

Ook voor latere jaren zijn deze middelen nodig, omdat gebouwen structureel onderhouden moeten worden, er langdurig wordt afgeschreven en er rente wordt betaald op de leningen.

Door de investeringen voor paleis Huis ten Bosch loopt dit op met circa € 1,5 mln. per jaar vanaf 2018.

Conform een toezegging van de Minister-President gedaan bij de behandeling van de ontwerp-begroting 2016 van de Koning geeft onderstaande meerjarenplanning inzicht in geplande onderzoeken naar en het meerjarig groot onderhoud/renovatie van de paleizen. Over de wijze waarop zulke projecten gefinancierd worden is de Tweede Kamer geïnformeerd in de brief van 2 december 2015 (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300 XVIII, nr. 45](#)).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Onderzoek	–	Koninklijk Paleis Amsterdam	–	–	–	–
Renovatie/groot onderhoud:						
• Paleis Huis ten Bosch	lopend	lopend	lopend			
• Koninklijk Paleis Amsterdam	geen	geen	geen	geen	geen	geen
• Paleis Noordeinde	geen	geen	geen	geen	geen	geen

Op dit moment zijn geen nieuwe, toekomstige renovaties in de paleizen voorzien. Wel is één onderzoek voorzien naar een mogelijk toekomstige renovatie van de Burgerzaal in het Koninklijk Paleis te Amsterdam. Verder wordt regulier dagelijks en planmatig onderhoud in de paleizen uitgevoerd, zoals hierboven beschreven.

Paleis Huis ten Bosch

De totale investeringen voor de renovatie zijn begroot op € 59 mln. Via de begroting van Wonen en Rijksdienst wordt via de leenfaciliteit meerjarig in totaal € 15 mln. bijgedragen aan de renovatie. De overige € 44 mln. komt ten laste van de voor het paleis gecreëerde voorziening op de balans van het agentschap Rijksvastgoedbedrijf.

Paleis Noordeinde

In 2017 worden geen verbouwingen of renovaties uitgevoerd.

Koninklijk Paleis Amsterdam

Voor 2017 staan geen verbouwingen of renovaties op het programma. In 2017 start voor de Burgerzaal een bouwhistorisch onderzoek. Dit is nodig om een bouwkundig plan te kunnen maken voor een mogelijke renovatie van de zaal.

Veiligheid en Justitie (begroting VI, artikel 36)

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft op basis van de Politiewet 2012 de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis en is daarmee verantwoordelijk voor een adequate en proportionele uitvoering van de beveiliging rondom de leden van het Koninklijk Huis en woon- en werkverblijven. De Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie zorgen voor de uitvoering daarvan in personele zin. Deze ministers hebben middelen voor deze beveiligings-taken op hun begroting staan, ongeacht of deze uitgaven voor beveiliging betrekking hebben op leden van het kabinet, van de Kamers der Staten-Generaal of van het Koninklijk Huis. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zorgt voor een adequate uitvoering van fysieke beveiliging van woon- en werkverblijven. Vanwege veiligheidsrisico's worden deze uitgaven niet nader toegerekend, omdat daar informatie over de beveiliging aan zou kunnen worden ontleend naar de te beveiligen objecten en personen.

Defensie (begroting X, artikel 5), uitgaven bewaking koninklijke paleizen

De Minister van Defensie is beheersverantwoordelijk en verantwoordelijk voor de vaststelling van de omvang, samenstelling en de vereiste mate van gereedheid van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De uitvoering is opgedragen aan de KMar. Het gezag over de KMar berust bij meerdere ministeries. Afhankelijk van de betreffende taak zijn dat de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Defensie. In artikel 4 van de Politiewet (2012) wordt de KMar onder meer het bewaken en beveiligen van koninklijke paleizen opgedragen.

2. Overige onderwerpen

Defensie (begroting X, artikel 2, apparaatsuitgaven), uitgaven Groene Draeck

De Groene Draeck is in 1957 door de Nederlandse bevolking aan toenmalig kroonprinses Beatrix geschenken. De Staat gaf bij deze gelegenheid mede het onderhoud van de Groene Draeck als geschenk. De uitgaven voor het onderhoud aan de Groene Draeck betreffen met name personele uitgaven en worden daarom onder dit instrument begroot. Naar aanleiding van het second opinion onderzoek (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300 X, nr. 110](#)) en de motie Van der Burg (Kamerstukken II, 2015–2016, [34 300-I, nr. 6](#)) is besloten het jaarlijkse onderhoudsbudget bij

te stellen naar € 87.000 en de uitvoering van het onderhoud bij het Ministerie van Defensie te laten zolang Prinses Beatrix gebruik maakt van de Groene Draeck. Meerjarig wordt daarom een totaalbedrag van € 87.000 geraamd voor het onderhoud aan de Groene Draeck. Dit betreft het hieronder gepresenteerde begrote budget.

Artikel 2 Taakuitvoering Zeestrijdkrachten (bedragen x € 1.000)					
	2017	2018	2019	2020	2021
Onderhoud Groene Draeck	87	87	87	87	87

Stichtingen

Op de website van het Koninklijk Huis is een overzicht van stichtingen opgenomen, waarin vermogensbestanddelen zijn ondergebracht die functioneel zijn voor het uitoefenen van het koningschap. Te denken valt aan de stichting Kroongoederen van het Huis Oranje-Nassau, waarin bijvoorbeeld de Gouden Koets is ondergebracht, en de stichting Koninklijke Geschenken, die de geschenken beheert welke aan de Koning zijn aangeboden bij bijvoorbeeld staatsbezoeken. Voor meer informatie over de stichtingen wordt verwezen naar de rubriek «Financiën Koninklijk Huis» op www.koninklijkhuis.nl. In deze rubriek is informatie beschikbaar over diverse aan het Koninklijk Huis gerelateerde financiële onderwerpen, zoals de begroting van de Koning, maar ook over andere (financiële) onderwerpen die losstaan van de begrotingssystematiek.

Bijlage reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de betekenis van artikel 41 van de Grondwet

Op 16 februari 2016 heb ik in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer over de onderhoudskosten van de Gouden Koets verwezen naar de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 december 2010 die gepubliceerd is als bijlage bij mijn brief aan de Tweede Kamer van 24 mei 2011 (Kamerstukken II, 2010–2011, [32 791, nr. 1](#)). Deze voorlichting richtte zich, conform het gedane verzoek, met name op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leden van het Koninklijk Huis.

Naar aanleiding van reacties op de antwoorden van 16 februari 2016 en aanvullende vragen vanuit de Tweede Kamer van 17 en 18 februari 2016 heb ik bij brief van 8 maart 2016 op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State opnieuw om voorlichting gevraagd thans met het verzoek daarin een nadere beschouwing te geven over de betekenis van het in artikel 41 van de Grondwet bepaalde over de inrichting door de Koning van zijn Huis. Daarbij zou in het bijzonder ingegaan dienen te worden op de ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 42 en 68 van de Grondwet) voor begrote gelden die overeenkomstig de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH) worden besteed, gegeven de vrijheid van de Koning om op grond van artikel 41 van de Grondwet zijn Huis, met inachtneming van het openbaar belang, in te richten.

Bijgaand doe ik u toekomen de door mij gevraagde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (No. W01.16.0052/I/Vo, d.d. 4 juli 2016, zie bijgaand). Onderstaand treft u de kabinetsreactie aan op de voorlichting.

Het kabinet kan zich vinden in de door de Afdeling advisering van de Raad van State gegeven voorlichting, onderschrijft de verschillende uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen en deelt de conclusies. Deze luiden als volgt:

«[...] Artikel 41 Grondwet ziet zowel op de uitkeringen op grond van artikel 1 WFSKH (artikel 1 van begroting hoofdstuk I) als op de uitgaven op grond van artikel 3 WFSKH (artikel 2 van begroting hoofdstuk I). Het uitgangspunt van deze grondwetsbepaling is dat handelingen en uitgaven die hieronder vallen niet openbaar zijn, tenzij zij het openbaar belang raken. Dat betekent onder meer dat over de hoogte van de concrete uitgaven door de Minister-President in beginsel geen inlichtingen worden verstrekt aan het parlement, tenzij er sprake is van een situatie waarin door die specifieke uitgaven het openbaar belang wordt geraakt. Of hiervan sprake is zal per geval moeten worden afgewogen, omdat het niet mogelijk is om een generiek en concreet toepasbaar onderscheid te maken tussen uitgaven die het openbaar belang wel raken en die dat belang niet raken. Een eventueel onderscheid tussen privé-uitgaven en functionele uitgaven is daarbij niet relevant. Omdat artikel 41 Grondwet op beide soorten van uitgaven ziet, kunnen er privé-uitgaven zijn die het openbaar belang wel raken en functionele uitgaven die dat niet doen. Het voorgaande geldt niet voor uitgaven die samenhangen met het Koninkschap maar die via andere begrotingshoofdstukken worden gedaan. Voor die uitgaven, die volledigheidshalve in artikel 3 van de begroting, hoofdstuk I, dan wel in de extracomptabele bijlage daarbij worden

vermeld, geldt dat deze in principe openbaar zijn, tenzij er een bijzonder belang is dat zich tegen openbaarmaking verzet.»

Op basis van deze voorlichting gericht op de inrichting door de Koning van zijn Huis, stel ik het volgende vast.

Artikel 41 Grondwet waarborgt de ruimte die de Koning heeft voor de inrichting van zijn Huis. Deze waarborg is van wezenlijk belang voor de eigen invulling die de Koning aan het koningschap geeft. Hieraan is de voorwaarde verbonden van de inachtneming van het openbaar belang door de Koning. Voor het in acht nemen van die voorwaarde bestaat ministeriële verantwoordelijkheid.

Als ijkpunten bij het in acht nemen van het openbaar belang noemt de Afdeling advisering van de Raad van State met name het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privé belangen, het voldoen aan (inter)nationale wet- en regelgeving en handhaving van de eenheid van de Kroon en het regeringsbeleid. Deze ijkpunten zijn van belang voor de Koning bij de toepassing van artikel 41 Grondwet maar eveneens voor de Minister-President zowel bij de beoordeling of het openbaar belang in acht wordt genomen als bij het bewaken van de ruimte die de Koning heeft, immers twee zijden van dezelfde medaille. De Minister-President moet desgevraagd aangeven op welke gronden hij tot het oordeel is gekomen dat aan de voorwaarde van artikel 41 Grondwet – het in acht nemen van het open belang – is voldaan. In zijn oordeelsvorming baseert de Minister-President zich niet alleen op periodieke contacten met de Koning, maar ook op informatie van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer in het kader van de voorbereiding en verantwoording van de begrotingsuitgaven. De laatstgenoemde inlichtingen omvatten onder meer een beoordeling van de rechtmatigheid van uitgaven.

De specifieke regels voor de besteding van de begrote gelden zijn vastgelegd in de WFSKH waarvan de bepalingen, waaronder artikel 3, ook invulling geven aan artikel 41 van de Grondwet. In zijn voorlichting stelt de Afdeling vast dat het met artikel 3 van de WFSKH corresponderende artikel 2 van de begroting hoofdstuk I in zijn huidige uitwerking door het onderscheiden van bepaalde posten artikel 41 niet consequent toepast en dat het onwenselijk is dat een verdere uitsplitsing plaatsvindt. Alles afwegende acht ik het niet aangewezen de huidige uitwerking van artikel 2 aan te passen door een beperking of verruiming. Dat geldt ook voor de gedragslijn voor bestemmingsreserves («reserveringen») binnen artikel 2 voor langetermijninvesteringen.

De door de Afdeling advisering van de Raad van State beschreven staatsrechtelijke en begrotingstechnische constellatie leidt tot de conclusie dat er geen formele verplichting is om op grond van artikel 68 of in de toelichting op de begroting meer specifieke informatie te verstrekken over afzonderlijke uitgavenposten begrepen in de artikelen 1 en 2 van Begroting I. Dat geldt ook voor de Gouden Koets.

Dat laat overigens onverlet dat de Gouden Koets door zijn historie en gebruik bij bijzondere staatkundige gelegenheden behoort tot het culturele erfgoed en hierdoor op grote maatschappelijke belangstelling kan rekenen. Daarom heeft de Koning ervoor gekozen de restauratie van de Gouden Koets met bijzondere waarborgen te omkleden, waaronder een adviescommissie van deskundigen die adviseert over restauratie en conservering. Omdat naar verwachting de restauratie van de Gouden

Koets ook op ruimere, maatschappelijke belangstelling kan rekenen, worden op verzoek van de Koning door de Dienst van het Koninklijk Huis voorstellen ontwikkeld om het publiek over dit bijzondere project en de verschillende aspecten daarvan te informeren.

Bijlage voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State

N0.WOI.I6.OO52/I/V0 's-Gravenhage, 4 juli 2016

Bij brief van 8 maart 2016 heeft de Minister-President op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over de ministeriële verantwoordelijkheid voor begrote gelden die overeenkomstig de Wet financieel statuut van het koninklijk huis worden besteed, gegeven de vrijheid van de Koning om zijn Huis, met inachtneming van het openbaar belang, in te richten.

De Minister-President vraagt in het verzoek om voorlichting om een nadere beschouwing te geven over de betekenis van artikel 41 van de Grondwet, in het bijzonder in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 42 en 68 van de Grondwet) voor begrote gelden die overeenkomstig de Wet financieel statuut van het koninklijk huis worden besteed.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat eerst in op het grondwettelijk kader. Daarna bespreekt zij de wijze waarop in de Wet Financieel Statuut Koninklijk Huis (WFSKH) en de begrotingswet hoofdstuk 1 invulling is gegeven aan het grondwettelijk kader. Daarbij komt de Afdeling tot de conclusie dat artikel 41 Grondwet, dat ziet op de inrichting van het Huis door de Koning, van toepassing is op zowel de grondwettelijke uitkering aan de Koning als op de functionele kosten (respectievelijk de artikelen 1 en 2 van de begroting hoofdstuk I). Dit betekent dat voor uitgaven die op grond van deze artikelen worden gedaan geldt dat de Minister-President hierover geen inlichtingen aan het parlement verstrekt, tenzij deze uitgaven het openbaar belang raken. In dit verband merkt de Afdeling op dat een onderscheid tussen privé-uitgaven en functionele kosten, zo dat al gemaakt zou kunnen worden, in het licht van de grondwetsgeschiedenis niet relevant is. Ten slotte past de Afdeling het gegeven kader toe op de onderwerpen die in de recente Kamervragen daarover aan de orde zijn gesteld.

1. Aanleiding

De Minister-President heeft op 16 februari 2016 in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer verwezen naar de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 december 2010 (hierna: de voorlichting uit 2010).¹ Deze voorlichting richtte zich met name op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leden van het koninklijk huis. Naar aanleiding van reacties op de antwoorden van 16 februari 2016 en aanvullende vragen vanuit de Tweede Kamer van 17 en 18 februari 2016 is aan de Afdeling een nieuwe voorlichting gevraagd met het verzoek daarin een nadere beschouwing te geven over de betekenis van artikel 41 van de Grondwet. Daarbij zou in het bijzonder ingegaan dienen te worden op de ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 42 en 68 van de Grondwet) voor begrote gelden die overeenkomstig de Wet financieel statuut van het koninklijk huis worden besteed, gegeven de vrijheid van de Koning op grond van artikel 41 van de Grondwet om zijn Huis, met inachtneming van het openbaar belang, in te richten.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1.

2. Grondwettelijk kader

a. Artikel 41 Grondwet

Artikel 41 luidt:

De Koning richt, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in.

i. Het begrip «inrichting van zijn Huis» in artikel 41 Grondwet

Oorspronkelijk werd het begrip «inrichting van zijn Huis» vooral uitgelegd in de betekenis van de koninklijke hofhouding. Zo schreef De Savornin Lohman in 1901 dat de inrichting de benoeming van de officieren of andere personen in dienst van zijn Huis betrof, ook die van de echtgenote van de Koning en van de prinsen en prinsessen van zijn Huis.² Dit werd bevestigd bij de totstandkoming van de grondwetsherziening 1983, waarbij werd gesteld:

«Vanouds heeft het woord «Huis» in de bepaling «De Koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in» de betekenis van «hofhouding». Het gaat daarbij niet alleen om de eigen koninklijke huishouding, maar ook om die van de leden van het koninklijk huis.»³

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd gesteld dat onder dit begrip ook moet worden verstaan de eigen persoonlijke levenssfeer van de Koning in meer algemene zin.⁴ Tegenwoordig wordt dit begrip en daarmee artikel 41 Grondwet ook gezien als een waarborg van een zekere private sfeer voor de persoon van de Koning.⁵ Daarbij is van belang dat het ambt van Koning geen drager van grondrechten is, maar de persoon van de Koning wel.⁶ De Afdeling onderstreepte in haar eerdere voorlichting dat:

«de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning haar grondslag vindt 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.»⁷

ii. Openbaar belang

De clausule «met inachtneming van het openbaar belang» is in 1983 in artikel 41 van de Grondwet opgenomen. Hierover werd onder meer opgemerkt:

² A. F. De Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, Utrecht : Kemink & Zoon 1901, blz. 80.

³ Kamerstukken I 1980/81, 16 034, nr. 89b, blz. 3.

⁴ Kamerstukken I 1 980/81, 16 034, nr. 89b, blz. 3. De term «eigen levenssfeer» werd ook al genoemd in Kamerstukken II 1979/80, 16 034, nr. 3, blz. 18.

⁵ B.P. Vermeulen, A.P. Krijnen en D.A. Roos (red.), *De Koning in het Nederlandse staatsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, blz. 41.

⁶ B.P. Vermeulen, A.P. Krijnen en D.A. Roos (red.), *De Koning in het Nederlandse staatsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, blz. 39.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1.

«Het oordeel over de vraag of een handeling of gedraging van de Koning het openbaar belang raakt, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De Ministers leggen daarover zo nodig verantwoording af tegenover de Staten-Generaal.»⁸

Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt is in abstracte geen algemene regel te geven voor de afbakening van de grens tussen de persoonlijke levenssfeer van de Koning (en de leden van het koninklijk huis) enerzijds en het openbaar belang anderzijds. Ijkpunten bij die afbakening zijn het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privébelangen en het voldoen aan (inter)nationale wet- en regelgeving. Ook het handhaven van de eenheid van de Kroon en van het regeringsbeleid moet daarbij als ijkpunt worden aangemerkt.⁹ Deze ijkpunten maken het evenwel niet mogelijk om een verdere verduidelijking aan te brengen omdat vooraf niet voorzienbaar is welke handelingen of uitgaven het openbaar belang zullen raken. Het is goed mogelijk dat een handeling of uitgave die op het eerste gezicht of in abstracto valt binnen de persoonlijke levenssfeer op een later moment toch het openbaar belang lijkt te raken, bijvoorbeeld omdat de specifieke omstandigheden of de gewijzigde context waarbinnen deze handeling of uitgave plaatsvindt aanleiding geeft om te oordelen dat toch het openbaar belang geraakt wordt.

Het is in eerste instantie aan de Koning zelf om te bepalen hoe hij zijn persoonlijke levenssfeer wil inrichten. Hij moet dan ook als eerste beoordelen of bij 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. In 1964 stelde de Raad van State met betrekking tot de voorganger van het huidige artikel 41 van de Grondwet:

«Wat de in artikel 25 der Grondwet bedoelde inrichting van het Huis des Konings betreft, deelt de Raad het standpunt, dat het in beginsel niet een zaak is van de Regering, doch van de Koning persoonlijk. Hierop wijst zowel de inhoud als de plaats van deze grondwettelijke bepaling.»¹⁰

De Afdeling heeft deze lijn herbevestigd in de voorlichting van 2010.¹¹

Het is daarentegen aan de Ministers, in het bijzonder aan de Minister-President, te bepalen waar de grens ligt tussen handelingen/gedragingen van de Koning die particuliere aangelegenheden betreffen waar het openbaar belang niet geraakt wordt en dus ook geen ministeriële verantwoordelijkheid geldt, en die handelingen die het openbaar belang wel raken en de ministeriële verantwoordelijkheid wel geldt. Ten aanzien van de vraag of die grensbepaling juist heeft plaats gevonden geldt de ministeriële verantwoordelijkheid evenzeer. Zo werd reeds in het advies van de Ministers van Staat Drees en Oud uit 1964 met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis gesteld:

«Er valt hier te onderscheiden tussen het trekken van de grens en de verantwoordelijkheid voor de grensbepaling. De grens trekken is de zaak van de Ministers, die voor hun grensbepaling verantwoordelijk zijn aan de Staten-Generaal. De Kamers kunnen de Ministers niet verplichten de

⁸ Kamerstukken II 1979/80, [16 034, nr. 3](#), blz. 17–18.

⁹ Kamerstukken II 2010/11, [32 791, nr. 1](#), blz. 17.

¹⁰ Advies van de Raad van State van 28 oktober 1964, vertrouwelijk uitgebracht.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, [32 791, nr. 1](#).

grens anders te trekken dan zij juist achten, doch zij kunnen wel weigeren met de door hen getrokken grens genoeg te nemen.»¹²

b. Artikel 42 Grondwet

Artikel 42 bepaalt dat de regering wordt gevormd door de Koning en de Ministers. Dit artikel bepaalt voorts: De Koning is onschendbaar, de Ministers zijn verantwoordelijk. Deze onschendbaarheid houdt onder meer in dat de Koning geen politieke verantwoordelijkheid draagt en dus geen verantwoording schuldig is aan het parlement. In plaats daarvan dienen de Ministers voor alle gedragingen van de Koning bij de vervulling van zijn ambt ten overstaan van het parlement verantwoording af te leggen.

Deze ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de handelingen voor de Koning, in beginsel ook als het gaat om zijn handelingen in het kader van artikel 41 van de Grondwet. Zo stelde de regering bij de grondwetsherziening van 1983:

«Van belang is ook dat vele uitgaven voor de hofhouding rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen. Dat onderstreept nog eens dat in beginsel ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de gedragingen van de Koning, ook die welke betrekking hebben op de inrichting van de hofhouding, voor zover zij het openbaar belang raken.»¹³

Zoals de Raad eerder opmerkte is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het privé-domein van de Koning in de regel passief en wordt deze pas geactiveerd wanneer blijkt dat door het optreden van de Koning het openbaar belang wordt geraakt. Dit kan het geval zijn als een handeling (bijvoorbeeld een bepaalde uitgave) van de Koning die aanvankelijk als privé-handeling was aangemerkt, alsnog het openbaar belang raakt. Dit betekent dat steeds weer moet worden afgewogen of een handeling al dan niet in de privésfeer ligt en in beginsel het openbaar belang al dan niet raakt en waarom.¹⁴ Het uiteindelijke oordeel over de vraag of een handeling of gedraging van de Koning het openbaar belang raakt, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁵ De Ministers zijn daarmee in beginsel niet aanspreekbaar op privégedragingen, maar zijn wel gehouden aan te geven waarom het naar hun oordeel om privégedragingen gaat waarvoor geen verantwoording afgelegd hoeft en dient te worden. In de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap ligt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer derhalve besloten. Op die verantwoordelijkheid is de Minister-President in het parlement aanspreekbaar.¹⁶

Het openbaar belang kan worden geraakt wanneer gedragingen in de persoonlijke levenssfeer hun weerslag hebben op het koningschap.¹⁷ De Afdeling merkt op dat het enkele feit dat over een handeling of uitgave van de Koning Kamervragen worden gesteld er op zichzelf nog niet toe leidt dat deze handeling of uitgave daardoor geacht moet worden het openbaar belang te raken. Ditzelfde geldt voor het gegeven dat de uitgaven geschieden vanuit de publieke middelen. Een andere uitleg zou

¹² Kamerstukken II 1964/65, 7800 III, nr. 8, blz. 6.

¹³ Kamerstukken I 1980/81, 16 034, nr. 89b, blz. 3.

¹⁴ Advies van de Raad van State van 13 september 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 III, A.

¹⁵ R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Den Haag: Boom 2008, blz. 145.

¹⁶ Zie Handelingen I 9 maart 2004, 20–982 en Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/1 1, 32 791, nr. 1.

immers met zich brengen dat het niet langer de Ministers (en in het bijzonder de Minister-President) zijn die deze afweging hebben te maken. Daarnaast zou een dergelijke ruime uitleg van het «raken van het openbaar belang» afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning, die artikel 41 Grondwet mede beoogt te waarborgen. Dit laat onverlet dat de Minister-President vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid aanspreekbaar is over de wijze waarop hij invulling geeft aan het begrip «raken aan het openbaar belang». Het parlement kan wel weigeren met de door de Minister-President gekozen invulling genoeg te nemen. Het is in dat geval aan het parlement om te bepalen of en zo ja, welke politieke consequenties daaraan moeten worden verbonden.¹⁸

Voor een goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid is van belang dat de Koning en de Minister-President een vertrouwensrelatie hebben waarbinnen ruimhartige informatie-uitwisseling mogelijk is. Daarnaast moet sprake zijn van wederkerigheid bij de informatie-uitwisseling, waarbij de Minister-President voldoende informatie krijgt, maar ook aangeeft op grond van welke overwegingen en belangen het begrip «raken aan het openbaar belang» door hem beoordeeld wordt. Op die manier kan een zorgvuldige beoordeling van de vraag of het openbaar belang geraakt wordt plaatsvinden.¹⁹ In het geval de Koning en de Minister-President van mening verschillen over de vraag of een handeling raakt aan het openbaar belang, komt, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid, het uiteindelijke oordeel hierover aan de Minister-President toe.

c. Artikel 68 Grondwet

Ingevolge artikel 68 Grondwet geven de Ministers de kamers mondeling of schriftelijk de door een of meer leden van de kamers verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.²⁰ Deze inlichtingenplicht vloeit voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid van artikel 42 Grondwet. 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. Tegen een weigering om de gevraagde inlichtingen te verstrekken staan geen juridische voorzieningen open. Wel kunnen de kamers uiteraard het vertrouwen in de betreffende Minister opzeggen.²¹

Uit de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 blijkt dat de reikwijdte van de inlichtingenplicht niet in artikel 68 Grondwet zelf is afgebakend, maar dat deze door de staatkundige praktijk wordt bepaald. Dat geldt ook voor de uitzonderingsgrond «het belang van de staat».²² Een relevante vraag, waar de Afdeling in de eerdere voorlichting reeds op is ingegaan, betreft de verhouding tussen het begrip «openbaar belang» in artikel 41 Grondwet en het begrip «belang van de staat» in artikel 68 Grondwet. Deze verhouding is als volgt: indien het openbaar belang in de zin van artikel 41 Grondwet wordt geraakt, dan worden op grond van artikel 68 Grondwet desgevraagd inlichtingen verstrekt, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. Indien het openbaar belang niet wordt geraakt, dient verstrekking van inlichtingen omwille van de bescherming

¹⁸ Zie in dit verband ook Kamerstukken II 1964/65, 7800 III, nr. 8, blz. 6.

¹⁹ Kamerstukken II 2010/1 1, 32 791, nr. 1.

²⁰ Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 28 362, nr. 8.

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 12.

²² Kamerstukken II 1976/77, 14 225 (R1051), nr. 3, blz. 4.

van de persoonlijke levenssfeer van de Koning achterwege te blijven. Uit de grondwetsgeschiedenis en de staatkundige praktijk volgt dat het belang dat is gemoeid met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning (en de leden van het koninklijk huis) moet worden gerekend tot het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet.²³

3. Wet Financieel Statuut Koninklijk Huis en begroting hoofdstuk I

Aanvankelijk vermeldden de opeenvolgende grondwetten zelf de bedragen van het inkomen van de Koning. Dat inkomen heeft lange tijd bestaan uit een geldbedrag, waarbij belastingvrijdom gold, de beschikking over paleizen, en vanaf 1848 ook de inkomsten uit de Kroondomeinen.²⁴ Bij de grondwetsherziening 1972 zijn de geldelijke bedragen uit de Grondwet gehaald. Artikel 40, eerste lid, van de Grondwet (artikel 22 van de Grondwet 1972) bepaalt sindsdien dat de Koning jaarlijks uitkeringen ontvangt ten laste van het Rijk op grond van bij de wet te stellen regels. De verdere wettelijke regeling daarvan is opgenomen in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH). Hierdoor is het mogelijk geworden om met meer flexibiliteit een inkomen te waarborgen dat mee kan stijgen met de prijsontwikkeling en voldoende armslag biedt om de professionaliteit van de ondersteunende diensten te vergroten.²⁵

De aanleiding voor het uit de Grondwet halen van de bedragen was gelegen in het feit dat anders het in de Grondwet verankerde inkomen van de Koning substantieel had moeten worden verhoogd. De reden hiervoor was met name dat de rechtspositie van het Hofpersoneel was genormaliseerd en de personeelslasten daardoor aanzienlijk waren gestegen. Ook was het aantal staatsbezoeken toegenomen en voorzag de Grondwet niet in een automatische correctie voor inflatie. Om die reden achtte de regering het wenselijk om de uitkeringen in het vervolg bij wet te regelen, zodat makkelijker aanpassingen konden worden gedaan in verband met genoemde en soortgelijke ontwikkelingen.²⁶

Sinds 1973 wordt een onderverdeling gemaakt in de gelden die de Koning ontvangt. Functionele kosten die samenhangen met het Koningschap komen voortaan ten laste van de rijksbegroting. Daarnaast voorziet de WFSKH in uitkeringen, bestaande uit een inkomensbestanddeel en een bestanddeel voor personeel en materiële kosten. Voor deze uitkeringen geldt een automatische aanpassing aan de loon- en prijsontwikkeling.

Bij de totstandkoming van deze regeling benadrukte de regering dat er weliswaar een scheidslijn werd aangebracht tussen de onkosten die door de Koning(in) zelf worden betaald en de onkosten die rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen, maar dat hiermee het beginsel, neergelegd in (destijds) artikel 25 (nu artikel 41) Grondwet niet werd aangetast.²⁷ Dit betekent dat deze wijziging uitsluitend een begrotings-

²³ Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 14.

²⁴ Algemene Bestuursdienst, Begroting van de Koning. Evaluatie begroting van de Koning en onderzoek rationale van belastingvrijdom en hoogte grondwettelijke uitkeringen (hierna: Evaluatie begroting), juni 2015, blz. 20.

²⁵ J.Th.J. van den Berg, Een «royaal» inkomen, in: J.Th.J. van den Berg, Macht verloren, gezag versterkt. Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland, Amsterdam: Elsevier boeken 2016. Zie ook de Evaluatie begroting, blz. 24.

²⁶ Evaluatie begroting, juni 2015, blz. 24.

²⁷ Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, blz. 2.

technisch karakter had en niet beoogde om een splitsing aan te brengen tussen uitgaven die wel onder artikel 41 Grondwet vallen en uitgaven die daar niet onder vallen. Voor beide typen uitgaven bleef artikel 25, thans artikel 41 Grondwet derhalve van toepassing. Zo is de Dienst Koninklijk Huis, die veruit de grootste functionele kostenpost vormt, steeds aangemerkt als «het Hof», de hofhouding die altijd onder de «inrichting van zijn Huis» is begrepen.²⁸ Daarover merkte de regering bij de grondwetsherziening 1983 op dat de term «Huis» werd gehandhaafd, omdat het hier in de eerste plaats om de inrichting van de hofhouding gaat.²⁹

Bij de grondwetsherziening in 1983 is onderkend dat de wijzigingen van het stelsel effect konden hebben op de mate waarin er discussie zou kunnen ontstaan over deze financiële regeling. De regering merkte op dat vele uitgaven die voor de grondwetsherziening van 1972 en de in 1973 in werking getreden WFSKH uit de grondwettelijke inkomens werden betaald, nu rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen, en deze uitgaven veel eerder ter discussie kunnen komen bij de betreffende begrotingsposten dan vroeger het geval was.³⁰

In de bijgevoegde bijlage 1 wordt de verhouding tussen de WFSKH en de begroting hoofdstuk I (De Koning) schematische weergegeven. Een en ander wordt hier nader toegelicht. *Artikel 1 van de WFSKH* maakt in het eerste lid een onderscheid tussen (A) het inkomensbestanddeel en (B) de personele en materiële kosten. Het A-deel wordt aangepast in verhouding tot de aanpassing van de bezoldiging van de vice-president van de Raad van State. Het B-deel wordt voor de helft aangepast aan de hand van de wijziging van de salarissen van het burgerlijk rijkspersoneel en voor de helft aan de wijziging van de consumentenprijsindex. Daarbij gelden de genoemde bedragen in artikel 1, tweede lid, van de WFSKH als ijkpunt. Op de begroting hoofdstuk I (De Koning) worden het inkomensbestanddeel (A-deel) en de personele en materiële kosten (B-deel) als lumpsum opgenomen en aangeduid als de grondwettelijke uitkeringen aan de leden van het Koninklijk Huis (artikel 1 van de begroting hoofdstuk 1). Deze uitkeringen vinden hun grondslag in artikel 40 van de Grondwet.

Artikel 2 WFSKH blijft in deze voorlichting buiten beschouwing: dit artikel ziet op de toekenning van een bedrag aan de overlevende echtgenoot of echtgenote van de Koning, zolang deze lid is van het koninklijk huis, in geval van overlijden van de Koning, welk bedrag opgenomen is in het bedrag van artikel 1 begroting hoofdstuk I.

Artikel 3 van de WFSKH ziet op de personele en materiële kosten (de functionele declarabele kosten) die samenhangen met het koningschap en die worden bekostigd uit de Rijksbegroting, nadat deze vanwege de Koning door de Dienst van het Koninklijk Huis daartoe door tussenkomst van de Minister-President bij de Minister die het aangaat zijn gedeclareerd. Op de begroting hoofdstuk I worden deze aangeduid als functionele uitgaven van de Koning (artikel 2). Deze indeling van de begroting is ingevoerd naar aanleiding van het rapport van de Stuurgroep herziening kosten Koninklijk Huis.³¹ Doel van de stuurgroep was om te komen tot een nieuwe opzet van de begroting, waarbij een beter en meer integraal

²⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 505, nr. 4, blz. 3.

²⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16 034 (R1138), nr. 9, blz. 26.

³⁰ Kamerstukken II 1979/80, 16 034 (R1138), nr. 3, blz. 17–18.

³¹ Het rapport is beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/03/03/rapport-herziening-stelsel-kosten-koninklijk-huis.

overzicht kon worden verstrekt van de uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Om die reden worden thans op de begroting hoofdstuk I in artikel 3 de doorbelaste uitgaven van andere begrotingen opgenomen. Deze uitgaven worden primair geraamd en verantwoord ten laste van de desbetreffende begrotingen en vervolgens door de betreffende Minister doorbelast aan begroting hoofdstuk I. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uitgaven in het kader van de voorlichting en de uitgaven van het Kabinet der Koning.

Ten slotte kent de begroting hoofdstuk I 2016 voor het eerst een extracomptabele bijlage waarop niet doorbelaste uitgaven worden vermeld die op andere begrotingen worden geraamd maar wel in verband met de uitoefening van het koningschap kunnen worden gezien. Het gaat hier onder meer om de begrotingen van Veiligheid en Justitie en Defensie voor beveiliging en Wonen en Rijksdienst voor het ter beschikking stellen van paleizen. Het toevoegen van deze bijlage is gebeurd naar aanleiding van de evaluatie van de begroting van de Koning met als doel de vindbaarheid van en het inzicht in de uitgaven die op andere begrotingen zijn opgenomen te vergroten. De extracomptabele bijlage brengt geen verandering in de ministeriële verantwoordelijkheid voor de respectievelijke begrotingsposten.³²

De verantwoording over het beheer van de begroting en de controle daarop vindt op de gebruikelijke wijze plaats, wat inhoudt dat de uitgaven onderdeel zijn van de reguliere controle door de auditdienst en de Algemene Rekenkamer.³³ Bij de uitgaven op grond van artikel 2 van de begroting hoofdstuk I vindt daarvoor tevens controle plaats door de externe accountant van de Dienst Koninklijk Huis.³⁴

4. Onderscheid privé/functioneel

De vraag rijst of het mogelijk is om een helder onderscheid te maken tussen uitgaven die de Koning doet uit hoofde van zijn functie en uitgaven die hij doet als privépersoon. Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de persoonlijke (grondwettelijke) uitkeringen op grond van artikel 1 WFSKH (artikel 1 van de begroting hoofdstuk I) en de functionele declarabele kosten van de Koning waar artikel 3 WFSKH (artikel 2 van de begroting hoofdstuk I) op ziet, lijkt op het eerste gezicht een dergelijke splitsing te suggereren. Daarmee zou artikel 41 van de Grondwet voor zover het uitkeringen en kostenposten betreft alleen van toepassing zijn op de persoonlijke uitkeringen op grond van artikel 40 van de Grondwet, en niet zien op de functionele uitgaven. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt heeft de grondwetgever bij de herziening in 1972 evenwel expliciet aangegeven dat artikel 41 onverkort van toepassing is op beide categorieën van uitgaven/kostenposten.³⁵ In lijn daarmee stelde de regering bij de technische wijziging van de WFSKH dat onder meer met artikel 3 WFSKH (de functionele declarabele kosten) «invulling gegeven [wordt] aan artikel 41 van de Grondwet».³⁶ In diezelfde lijn merkte de Afdeling eerder op dat de Koning, om de eigen verantwoordelijkheid voor een goede vervulling van het koningschap te kunnen dragen, binnen de

³² Kamerstukken II 2015/16, 34 300 I, nr. 2, blz. 12.

³³ Zie bijvoorbeeld «Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 De Koning (1)» van de Algemene Rekenkamer, <http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015..>

³⁴ Het rapport is beschikbaar op ww.rijksoverheid.nl/documenten/Kamerstukken/2009/03/03/rapportherziening-stelsel-kosten-koninklijk-huis.

³⁵ Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, blz. 2.

³⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 505, nr. 3, blz. 3.

grenzen van de WFSKH zelfstandig afwegingen moet kunnen maken ten aanzien van een veelheid van uitgaven van zeer uiteenlopende aard, zowel waar het personele als waar het materiële kosten betreft.³⁷

Deze uitleg van artikel 41 van de Grondwet is in overeenstemming met de realiteit, dat de Koning als persoon en de Koning als drager van het ambt zo nauw verweven zijn, dat een scherpe scheiding tussen de persoonlijke uitgaven in de particuliere sfeer en de functionele kosten ten behoeve van het koningschap niet te maken is. De regering stelde dan ook:

*«Hierbij zij eraan herinnerd, dat het privéleven van de Koning, meer dan dat van ieder ander, met het staatsbelang ten nauwste is verweven en in het algemeen niet gescheiden kan worden gezien van de Koninklijke waardigheid. Dit betekent, dat voor een regerend Vorst en zijn Huis een volledige scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en uitgaven in de meer particuliere sfeer niet op verantwoorde wijze is te maken. Men kan zich zelfs met bijvoorbeeld Struycken en Oud afvragen, of een dergelijk onderscheid in het geheel wel op zijn plaats is, omdat bij het koningschap het functionele en het persoonlijke aspect onscheidbaar zijn.»*³⁸

Dit was eerder reeds opgemerkt door de commissie die de belastingvrijdom van de Koning onderzocht.³⁹ Artikel 41 Grondwet betreft derhalve niet alleen de Koning als persoon, maar ook als staatshoofd. Hiermee hangt samen dat een scheiding tussen het ambt en de persoon ook wringt met het Koningschap als instituut. De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat anders dan bij publieke ambtsdragers voor de Koning geldt dat het koningschap hem krachtens geboorte toevalt en zijn hele leven bepaalt. Daardoor, zo merkte de Afdeling op, 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 de vervulling van het koningschap.⁴⁰

De Afdeling wijst er daarnaast op dat het er niet alleen om gaat dat sommige uitgaven die onder artikel 2 van de begroting hoofdstuk 1 (artikel 3 WFSKH) een meer privékarakter zouden kunnen hebben – zoals bijvoorbeeld de kosten voor verwarming van de paleizen, waaronder de woonvertrekken – maar ook dat sommige uitgaven die gedaan worden vanuit artikel 1 van de begroting hoofdstuk I (artikel 1 WFSKH) een meer functioneel karakter kunnen hebben. De Raad merkte hierover eerder al op:

*«Niet alle met representatie verband houdende uitgaven van de Koning lenen zich voor het onderbrengen onder bovenbedoelde posten en derhalve zal dan ook nog een deel van het grondwettelijk inkomen aan zodanige uitgaven besteed moeten worden: de Raad denkt hierbij aan uitgaven, die tevens een min of meer persoonlijk karakter dragen.»*⁴¹

³⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 17.

³⁸ Kamerstukken II 1969/70, 10 683, nr. 3, blz. 6.

³⁹ Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1.

⁴⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 2.

⁴¹ Advies van de Raad van State van 15 februari 1967, onverplicht gevraagd advies inzake het inkomen van de Koning en de aan de uitoefening van zijn ambt verbonden kosten. Dit advies is op 11 juni 1968 zonder nader rapport ter vertrouwelijke kennisneming aan de Tweede Kamer aangeboden, Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 7.

De Afdeling merkt wel op dat aan de toepasselijkheid van artikel 41 Grondwet op artikel 2 van de begroting hoofdstuk I niet altijd consequent de hand wordt gehouden. Zo zijn bij enkele recente begrotingsbehandelingen moties aangenomen die ertoe geleid hebben dat de kosten van de vluchten van het Koninklijk Huis en de kosten van het faunabeheer apart worden vermeld in de toelichting bij de begroting, hoofdstuk I.⁴² Deze bij begrotingsartikel 2 (artikel 3 WFSKH) onderscheiden posten zijn een uitzondering op het hiervoor beschreven stelsel omdat bij deze posten niet per concreet geval is bezien en geconcludeerd of en zo ja sprake is van een handeling/uitgave die het openbaar belang raakt.

Verondersteld is daarentegen dat deze posten in alle (toekomstige) gevallen aan dit criterium voldoen. De Afdeling acht dit met name in verband met mogelijke precedentwerking onwenselijk omdat het verder uitsplitsen van de posten die vallen onder artikel 1 of 2 van de begroting hoofdstuk I (artikel 1 en 3 WFSKH) afbreuk doet aan de waarborg die artikel 41 Grondwet mede beoogt te bieden ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning. De grondwetsgeschiedenis en de systematiek van de WFSKH nopen ertoe dat per specifiek geval een afweging wordt gemaakt met betrekking tot de vraag of het openbaar belang wordt geraakt. Datzelfde zou mutatis mutandis gelden voor reserveringen die binnen artikel 2 van de begroting (artikel 3 WFSKH) worden gevormd om te komen tot een bestendige en consistente gedragslijn in de aanwending van het budget ter voorkoming van piekuitgaven.⁴³

Indien Minister(-President) en parlement gezamenlijk tot de conclusie komen dat een bepaalde handeling/uitgave in alle gevallen geacht wordt het openbaar belang te raken, zou in overweging moeten worden genomen om deze niet langer te financieren vanuit artikel 2 van de begroting, hoofdstuk I, maar vanuit artikel 3 van de begroting hoofdstuk I⁴⁴ dan wel buiten de begroting hoofdstuk I⁴⁵ te ramen en te verantwoorden op de begroting van de desbetreffende ministerie. In het laatste geval is artikel 41 Grondwet niet langer van toepassing en wordt over de hoogte van de betrokken post in principe informatie verschaft, tenzij er andere specifieke belangen zijn die zich daartegen verzetten.⁴⁶ Zo zou overwogen kunnen worden om de bezoeken aan de andere delen van het Koninkrijk op dezelfde wijze op de begroting op te nemen als de staatsbezoeken aan andere landen (dat wil zeggen in de extracomptabele bijlage bij de begroting) gelet op de consistentie van de indeling van de begroting.

5. Vaststelling omvang begrote gelden

De wetgever heeft op grond van het budgetrecht van artikel 105 van de Grondwet de bevoegdheid om de hoogte van de begrote gelden ten behoeve van de kosten van het koninklijk huis vast te stellen. Waar het de persoonlijke uitkering aan de Koning betreft kan dit door aanpassing van de systematiek en hoogte van de bedragen in artikel 1 van de WFSKH met daaruit voortvloeiende gevolgen voor artikel 1 van de begroting,

⁴² Evaluatie begroting, juni 2015.

⁴³ Zie «Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 De Koning (I)» van de Algemene Rekenkamer, blz. 8, <http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015>.

⁴⁴ Artikel 3 van begroting hoofdstuk I heeft betrekking op de personele en materiële uitgaven voor de Rijksvoorlichtingsdienst, het Militaire Huis en het Kabinet van de Koning.

⁴⁵ Zie voor een overzicht van deze kosten de extracomptabele bijlage bij begroting hoofdstuk I.

⁴⁶ Zoals het geval is bij de hoogte van de kosten van de beveiliging.

hoofdstuk I. Waar het betreft de functionele uitgaven (artikel 3 WFSKH) geschiedt dit door bepaling van de hoogte van het bedrag in artikel 2 van de begrotingswet, hoofdstuk I. Ten aanzien van de doorbelaste uitgaven van andere begrotingen als bedoeld in artikel 3 van de begroting, hoofdstuk I⁴⁷ (uitgaven die functioneel samenhangen met het koningschap maar niet via de Dienst van het Koninklijk Huis lopen) alsmede van andere uitgaven in verband met de uitoefening van het koningschap die niet op begroting, hoofdstuk I staan⁴⁸ vindt zulks plaats in het kader van de vaststelling de desbetreffende begrotingen. Dit betekent dat indien de wetgever tot de conclusie komt dat omvang van de kosten verbonden aan het koningschap aanpassing verdient, zij haar bevoegdheden daartoe kan uitoefenen.⁴⁹ Het is dan vervolgens aan de Koning om binnen de door de wetgever vastgestelde hoogte van de begrote gelden keuzes te maken over de wijze waarop deze het beste kunnen worden aangewend ter uitvoering van de koninklijke taak.

Bij een discussie over de hoogte van de uitkeringen en uitgaven dient overigens het volgende in ogenschouw te worden genomen. Zoals de Raad van State eerder heeft opgemerkt, moet de uitoefening van het Koninklijk ambt in overeenstemming zijn met de aan dit hoge ambt verbonden staat en waardigheid. Dit geldt in het bijzonder voor de aanzienlijke verplichtingen van representatieve aard. Het belang van de Staat brengt mede, dat deze verplichtingen naar behoren kunnen worden vervuld.⁵⁰ De regering heeft er daarnaast op gewezen dat er materiële kosten zijn die een indirect gevolg zijn van de Koninklijke functie. De regering merkte het volgende op:

«Zo moet de Koningin – mutatis mutandis geldt dit voor andere leden van het Koninklijk Huis – een grotere en kostbaarder opzet van haar huishouding hebben en een andere levensstandaard volgen dan zonder die verbinding met de Koninklijke functie het geval zou zijn. Deze extra kosten worden ook gemaakt voor het niveau van ontvangsten en diners, kleding, geschenken e.d.»⁵¹

6. Conclusies

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies. Artikel 41 Grondwet ziet zowel op de uitkeringen op grond van artikel 1 WFSKH (artikel 1 van begroting hoofdstuk I) als op de uitgaven op grond van artikel 3 WFSKH (artikel 2 van begroting hoofdstuk I). Het uitgangspunt van deze grondwetsbepaling is dat handelingen en uitgaven die hieronder vallen niet openbaar zijn, tenzij zij het openbaar belang raken. Dat betekent onder meer dat over de hoogte van de concrete uitgaven door de Minister-President in beginsel geen inlichtingen worden verstrekt aan het parlement, tenzij er sprake is van een situatie waarin door die specifieke uitgaven het openbaar belang wordt geraakt. Of hiervan sprake is zal per geval moeten worden afgewogen, omdat het niet mogelijk is om een generiek en concreet toepasbaar onderscheid te maken tussen uitgaven

⁴⁷ Evaluatie begroting, juni 2015.

⁴⁸ Betreffende de beveiliging (begrotingen Veiligheid en Justitie en Defensie; ter beschikking stellen van paleizen (begroting Wonen en Rijksdienst) en staatsbezoeken, officiële bezoeken en werkbezoeken en inkomende bezoeken van hoogwaardigheidsbekleders (begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken).

⁴⁹ Handelingen II 2015/16, nr. 14, item 9, 14 oktober 2015.

⁵⁰ Advies van de Raad van State van 15 februari 1967, onverplicht gevraagd advies inzake het inkomen van de Koning en de aan de uitoefening van zijn ambt verbonden kosten. Dit advies is op 11 juni 1968 zonder nader rapport ter vertrouwelijke kennisgeving aan de Tweede Kamer aangeboden. Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 7.

⁵¹ Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, blz. 4.

die het openbaar belang wel raken en die dat belang niet raken. Een eventueel onderscheid tussen privéuitgaven en functionele uitgaven is daarbij niet relevant. Omdat artikel 41 Grondwet op beide soorten van uitgaven ziet, kunnen er privéuitgaven zijn die het openbaar belang wel raken en functionele uitgaven die dat niet doen.⁵² Het voorgaande geldt niet voor uitgaven die samenhangen met het Koningschap maar die via andere begrotingshoofdstukken worden gedaan. Voor die uitgaven, die volledigheidshalve in artikel 3 van de begroting, hoofdstuk I, dan wel in de extracomptabele bijlage daarbij worden vermeld, geldt dat deze in principe openbaar zijn, tenzij er een bijzonder belang is dat zich tegen openbaarmaking verzet.

7. Lopende discussies

Toegepast op de onderwerpen die worden genoemd in de Kamervragen die aan het verzoek om voorlichting ten grondslag liggen, leidt dit tot het volgende.

Het onderhoud van de Gouden Koets wordt bekostigd uit artikel 2 van begroting hoofdstuk I (artikel 3 WFSKH). Indien de uitgaven voor het onderhoud het openbaar belang raken, dan kunnen zij openbaar worden gemaakt. Zolang de Minister-President van oordeel is dat het openbaar belang niet wordt geraakt, zal hij, op grond van artikel 41 Grondwet, openbaarmaking moeten weigeren, gelet op zijn verantwoordelijkheid om de persoonlijke levenssfeer van de Koning te beschermen. Hetzelfde geldt voor de kosten van het onderhoud van de Glazen Koets.

Wat de verbouwingskosten van de paleizen betreft geldt dat deze waar het gaat om de structureel onderhoud en renovatie van de paleizen die door de Koning worden gebruikt vallen onder de begroting van Wonen en Rijksdienst. Deze kosten worden derhalve openbaar gemaakt. Waar het gaat om de aankleding en inrichting van de paleizen worden de kosten in het algemeen betaald uit artikel 2 van de begroting hoofdstuk I (functionele uitgaven van de Koning, artikel 3 WFSKH). Deze vallen onder artikel 41 van de Grondwet en worden niet openbaar gemaakt tenzij zij het openbaar belang raken.

Met betrekking tot de Groene Draeck geldt, dat deze sinds de abdicatie niet langer aan het staatshoofd toebehoort. Om die reden wordt het onderhoud niet langer betaald vanuit artikel 2 van de begroting hoofdstuk I; er is immers geen sprake meer van functionele kosten die samenhangen met het koningschap (artikel 3 WFSKH). De betreffende kosten vallen dan ook niet meer onder artikel 41 Grondwet.

De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner

⁵² Zoals gezegd zou hetzelfde gelden voor reserveringen die binnen artikel 2 van de begroting (artikel 3 WFSKH) worden gevormd.

Bijlage I Schema

Schematisch kan de verhouding tussen artikel 41 Grondwet, de WFSKH en de begrotingswet als volgt worden weergegeven:

	WFSKH	Begroting I De Koning
Grondwettelijke/ constitutionele uitkering	Artikel 1: inkomen (A) en niet-declarabele kosten (personeel en materieel (B))	Begrotingsartikel 1
Functionele uitgaven	Artikel 2: inkomen weduwe/weduwnaar van de Koning Artikel 3: samenhangend met het koningschap niet zijnde uitkeringen op grond van de artikelen 1 en 2 en door tussenkomst van de Minister-President gedeclareerd door of vanwege de Koning	Begrotingsartikel 2: De functionele uitgaven die te relateren zijn aan de uitoefening van het koningschap en die op declaratiebasis door de DKH namens de Koning worden ingediend bij de Minister-President
Doorbelaste uitgaven andere begrotingen	n.v.t.	Begrotingsartikel 3: Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen die functioneel samenhangen met het koningschap (RVD; Militaire Huis; Kabinet van de Koning) Extracomptabele bijlage:
Niet doorbelaste uitgaven andere begrotingen	n.v.t.	Niet doorbelaste andere uitgaven ten laste van andere begrotingen (beveiliging; Veiligheid en Justitie en Defensie; groot onderhoud/renovatie paleizen (Wonen en Rijksdienst); staatsbezoeken etc. (Buitenlandse Zaken).