

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 I

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2023

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

1. Inleiding

Op 26 oktober 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 13, item 18) is de motie van de leden Leijten Wassenberg (Kamerstuk 35 925 I, nr. 7) aangenomen door de Tweede Kamer met steun van 86 leden uit de fracties van SP, GroenLinks, BIJ1, Volt, Denk, PvdA, PvdD, D66, Lid Omtzigt, PVV en FVD. De motie verzoekt om een algehele herziening van de wet financieel statuut koninklijk huis (wfskh).

Na de indiening van de motie in het debat van 14 oktober 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 12, item 13) heb ik deze ontraden. De aangenomen motie bevat geen concrete aanwijzing voor de inhoud van de beoogde herziening en is niet gesteund door tenminste twee derden van de leden van de Tweede Kamer, een grondwettelijke voorwaarde voor het aannemen van een voorstel tot herziening.

Tegen deze achtergrond, met inbegrip van het debat dat vooraf ging aan de indiening van de motie, een debat waarin ook de zienswijze van de Algemene Rekenkamer en mijn brief van 5 oktober 2021 (Kamerstuk 35 925 I, nr. 5) over de B-component naar aanleiding van de motie-Sneller en Kuiken (Kamerstuk 35 470 I, nr. 8) aan de orde kwamen, heb ik in algemene zin heroverwogen of er redenen kunnen zijn om te komen tot aanpassingen ten aanzien van het financieel statuut die, met inachtneming van de artikelen 40 en 41 van de Grondwet en de beginselen waarop zij rusten, passend zijn in ons bestel en op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Hierbij heb ik onder meer de constitutionele geschiedenis van de totstandkoming van de wfskh, de uitvoering van de wfskh vanaf de inwerkingtreding in 2009 en de behandelingen van begrotingshoofdstuk I in de Tweede Kamer sinds 2009, nader bezien.

2. Totstandkoming stelsel 1966–1972 (2009)

De Grondwet kende voor de wijziging van 1972 een regeling van de bekostiging door de staat van de Koning en leden van het koninklijk huis die bestond uit verschillende elementen.

In hoofdzaak bepaalde de Grondwet sinds 1814, in het voetspoor van vergelijkbare staatsdocumenten uit 1805 en 1806, dat de Koning naast een inkomen uit domeinen en het gebruik van ter beschikking gestelde paleizen ook een jaarlijks inkomen van de staat belastingvrij ontving. Het grondwettelijk begrip jaarlijks inkomen had betrekking op een bedrag dat in hoofdzaak diende ter bekostiging van personele en materiële uitgaven. De hoogte van dit jaarlijks inkomen was van 1814 tot en met 1848 in de Grondwet opgenomen. Daarna bepaalde de Grondwet tot 1938 dat de wetgever de hoogte hiervan na een troonswisseling vaststelde voor de duur van de ambtstermijn, met dien verstande dat het jaarlijks inkomen van Koningin Wilhelmina in 1922 in de Grondwet was opgenomen. Bij de wijziging van de Grondwet in 1938 bleef de hoogte van het jaarlijks inkomen onderdeel van de Grondwet maar werd de voorheen geldende regeling tot vaststelling hiervan door de wetgever bij een troonswisseling voor de duur van de ambtsperiode, vervangen door een algemene bevoegdheid van de wetgever om dit inkomen te wijzigen met een meerderheid van twee derden van alle leden van beide Kamers, een regeling die ook gold voor de vaststelling van de schadeloosstelling van leden van de Staten-Generaal.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de wetgever tot 1972 enkele malen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot aanpassing van het jaarlijks inkomen van de Koning en van de bedragen voor andere, in de Grondwet omschreven leden van het koninklijk huis.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is, naar aanleiding van geldontwaarding, oplopende kosten voor personeel en materieel en een toenemend beslag hiervan op de particuliere middelen van Koningin Juliana voor de aan het koningschap verbonden publieke uitgaven, een wijziging van het stelsel van de koninklijke financiën voorbereid en gerealiseerd (Kamerstuk 34 775 I, nr. 6, bijlage (rapport commissie-van Baalen)).

Deze stelselwijziging omvatte onder meer een deconstitutionalisering van de grondwettelijke regelingen inzake het inkomen uit domeinen, de verblijven en de bedragen voor bepaalde leden van het koninklijk huis alsmede de mogelijkheid tot declaratie van functionele kosten op departementale begrotingen en een nieuwe wettelijke regeling van grondwettelijke uitkeringen aan de Koning en andere leden van het koninklijk huis, waaronder een indexatie van de hiervoor bepaalde bedragen ten behoeve van het inkomen en aan het ambt verbonden personele en materiële uitgaven.

In juli 1966 werd een wetsvoorstel tot verhoging van het jaarlijks inkomen van Koningin Juliana en het jaarlijkse bedrag voor haar echtgenoot bij de Tweede Kamer ingediend omdat Koningin Juliana toen inteerde op haar privévermogen voor de aan het koningschap verbonden uitgaven. In de toelichting hierbij werd geopperd dat flexibilisering van (geobjectiverde) aanpassingen van deze bedragen aan de economische ontwikkeling weliswaar wenselijk was maar grondwetsherziening vergde en mede daarom toen niet aan de orde was¹. In juni 1968 stelde het kabinet bij nota van wijziging de voorgestelde verhoging van het jaarlijks inkomen van Koningin Juliana neerwaarts bij². Het aldus aangepaste wetsvoorstel werd vervolgens door beide Kamers aangenomen.

Bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel kondigde het kabinet in 1968 tegelijkertijd een wijziging aan van het stelsel van de

¹ Kamerstuk 8 683, nr. 3, p. 2.

² Kamerstuk 8 363, nr. 6.

koninklijke financiën, met inbegrip van een grondwetsherziening. Hierbij baseerde het kabinet zich op verschillende uitgangspunten waaronder, met inachtneming van art. 25 van de toenmalige Grondwet (nu art. 41), de overheveling van functioneel declarabele uitgaven, zoals die voor personeel en overige (materiële) kosten, naar de departementale begrotingen, een vereenvoudigde aanpassing van bedragen door middel van indexering en de mogelijkheid het personeel van de Koning in rijksdienst te nemen, in afwachting van advies hierover van de hoofdcommissie van overleg voor het personeel van de hofhouding (commissie-Ruppert)³.

Na deze aankondiging van het kabinet gingen achtereenvolgens de commissie-Simons, de staatscommissie-Cals/Donner voor grondwetsherziening en de commissie-Ruppert aan de slag met de uitwerking van de uitgangspunten. Het rapport van de commissie-Simons van april 1969 over de fiscale aspecten van de beoogde stelselwijziging, adviseerde te komen tot grondwettelijke uitkeringen die, naast de naar de departementale begrotingen overgehevelde declarabele functionele kosten, aan de Koning en leden van het koninklijk huis de ruimte boden de bestemming van de aan hun positie verbonden uitgaven te bepalen en tot een automatische jaarlijkse aanpassing van deze grondwettelijke uitkeringen door indexatie, vergelijkbaar met de aanpassingen in de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer⁴. De staatscommissie-Cals/Donner sloot zich hierbij aan in haar rapport van september 1969 dat, met het grondwettelijk behoud van het vereiste van een meerderheid van twee derden in beide Kamers voor wetgeving tot uitvoering van de bepalingen inzake de koninklijke financiën in de Grondwet, adviseerde tot deconstitutionalisering van de bedragen voor de Koning en andere leden van het koninklijk huis⁵. Tot slot adviseerde de commissie-Ruppert in februari 1970 het personeel van de Koning niet in rijksdienst te nemen maar de kosten hiervan te declareren op de departementale begrotingen, met uitzondering van 22 personeelsleden die hun instructie direct van de Koning ontvingen en daarom bekostigd dienden te worden uit de grondwettelijke uitkeringen⁶.

Mede op basis van deze drie rapporten diende de regering vervolgens in juni 1970 een grondwetsvoorstel inzake de koninklijke financiën bij de Tweede Kamer in dat het advies van de staatscommissie volgde, tezamen met het laatste wetsvoorstel tot aanpassing van de bedragen op basis van de Grondwet van 1938. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel schetste het kabinet de contouren van de wettelijke regeling ter uitvoering van de voorgestelde grondwetswijziging. De inhoud van deze schets, waarmee beide Kamers instemden zoals zij ook in twee lezingen instemden met de voorgestelde grondwetswijziging inzake (onder meer deconstitutionalisering van onderdelen van) de koninklijke financiën (met behoud van de gekwalificeerde meerderheid van twee derden voor uitvoeringswetgeving), werd na de inwerkingtreding van de grondwetswijziging in 1972 overgenomen in het wetsvoorstel financieel statuut voor het Koninklijk Huis dat in 1972 door de Kamers werd aangenomen en op 1 januari 1973 in werking trad. In 1970 diende de regering, tot slot, voorstellen in bij de Tweede Kamer die het mogelijk maakten om aan het koningschap verbonden functionele kosten, zoals die voor het personeel en de paleizen, te declareren bij de departementale begrotingen. Ook deze voorstellen namen beide Kamers aan.

De schets van juni 1970 introduceerde drie nieuwe grondwettelijke uitkeringen voor de Koning en uitkeringsgerechtigde leden van het

³ Kamerstuk 8 363, nr. 5, p. 1–2, nr. 9, p. 6.

⁴ Kamerstuk 10 173, nr. 1, p. 4.

⁵ Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Den Haag 1969), p. 130–137 en p. 139–140. Zie ook Kamerstuk 10 683, nr. 5, p. 1–2.

⁶ Kamerstuk 10 685, nr. 4, p. 11–12.

koninklijk huis alsmede de beoogde hoofdlijnen van hun wijze van indexering. Naast het inkomensbestanddeel van deze uitkeringen, de toenmalige C-component (thans A-component) en de indexering hiervan op basis van het netto-ambtelijk inkomen van de vice-president van de Raad van State, een koppeling die in 1968 vanuit de Tweede Kamer was voorgesteld, werden twee andere, nieuwe uitkeringen aangekondigd. De beoogde toenmalige A-component, bestemd voor de niet-declarabele personeelskosten, zou geïndexeerd worden aan de hand van de algemene loon- en salarisontwikkeling en de beoogde toenmalige B-component, bestemd voor overige (materiële) kosten en mede gebaseerd op het rapport van de commissie-Simons, zou geïndexeerd worden op basis van de ontwikkeling van het algemene prijsniveau⁷. De Kamers stemden in met de inhoud van deze schets.

De informatie in de schets over de feitelijke inhoud van beide beoogde, toenmalige componenten is indicatief van aard geweest op basis van (inmiddels achterhaalde) gegevens die thans niet langer maatgevend zijn voor de actuele kostenposten en uitgaven⁸.

De hoofdlijnen van de schets van 1970 zijn op de genoemde punten vrijwel ongewijzigd overgenomen in de wfskh die de Kamers in 1972 met de grondwettelijk voorgeschreven meerderheid van twee derden aannamen en vervolgens op 1 januari 1973 in werking trad. Deze wetswijziging werkte de geschetste indexering van de drie nieuwe grondwettelijke uitkeringen technisch nader uit, met name voor de toenmalige A- en B-componenten. De toenmalige A-component (personeel) kreeg, samengevat, een indexatie op basis van het jaarlijks ambtelijk inkomen van (de toenmalige ambtelijke rangen van) een referendaris dan wel schrijver A en de toenmalige B-component (materieel) kreeg, samengevat, een indexatie op basis van de door het Centraal Bureau voor Statistiek vastgestelde prijsindexcijfers voor gezinsconsumptie. De toenmalige C-component (inkomen) werd, zoals reeds opgenomen in de schets, wettelijk geïndexeerd op basis van het netto-ambtelijk inkomen van de vice-president van de Raad van State⁹. Deze inrichting van de wfskh is, afgezien van een tijdelijke regeling voor de ouders van prinses Beatrix¹⁰, tot 1 januari 2009 overigens ongewijzigd blijven gelden.

De wijziging van de wfskh die de Kamers met de grondwettelijk voorgeschreven meerderheid van twee derden aannamen in 2008 en op 1 januari 2009 in werking trad, bestond uit technische aanpassingen en actualiseringen.

Deze omvatten onder meer een samenvoeging van de toenmalige A-component en de toenmalige B-component tot de huidige B-component als «lump sum» voor niet-declarabele uitgaven voor personele en materiële kosten, een eenmalige aanpassing van het bedrag van de toenmalige B-component en een technische aanpassing van de indexeringen van beide componenten. De wettelijke indexering van de B-component zoals nu geregeld in artikel 1, eerste lid, wfskh berust voor de ene helft op de bezoldiging van het burgerlijk rijkspersoneel en voor de andere helft op de consumentenprijsindex. De wettelijke indexering van de A-component is nu voor de uitkeringsgerechtigden op basis van artikel 1, eerste lid, wfskh gekoppeld aan de bezoldiging van de vice-president van de Raad van State. De wetswijziging van 2008 omvatte verder onder meer een explicitering van de declaratie van met het koningschap

⁷ Kamerstuk 10 685, nr. 3, p.3–8; C. van Baalen e.a., Het inkomen van de Koning. De totstandkoming en ontwikkeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (Amsterdam 2017) 80–86.

⁸ Kamerstuk 35 300 I, nr. 5, p. 4–6.

⁹ Kamerstuk 11 848, nr. 3, p. 3–4, p. 6–8; Stb. 1972, nr. 701.

¹⁰ Kamerstuk 16 183, nr. 3, p. 2–9.

samenhangende (functionele) kosten op de rijksbegroting door tussenkomst van de Minister-President (art. 3 wfskh)¹¹.

3. Ontwikkelingen sedert 2009

a. Algemeen

Na de inwerkingtreding van de herziene wet financieel statuut koninklijk huis (wfskh) op 1 januari 2009, zijn de financiële aspecten van het koningschap onderwerp van debat gebleven tijdens de jaarlijkse behandeling van begrotingshoofdstuk I door de Tweede Kamer, al dan niet naar aanleiding van gebeurtenissen of uitlatingen door derden.

Het gegeven dat uitgaven voor het koninklijk huis onderwerp van debat zijn, wordt niet alleen bepaald door de vormgeving van de begroting of het wettelijk kader daarvoor maar ook door verschillen in opvatting over de positie en het functioneren van het koningschap, de staatsinrichting en de behoefte hieraan uiting te geven. Bij het koningschap gaat het om het functioneren van een eigensoortig ambt met belangrijke constitutionele, representatieve en ceremoniële kenmerken dat erfelijk wordt vervuld door leden van een hoogadellijke familie die nauw verbonden is met de geschiedenis van ons land.

Er is een spanningsveld aan de orde tussen verschillende opvattingen over de staatsvorm en de uitoefening van het koningschap enerzijds en anderzijds de functie van staatsrechtelijke waarborgen en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij doet zich verder het bijzondere constitutionele element voor dat bij de behandeling van hetzelfde onderwerp gelijktijdig verschillende soorten besluitvormingsprocedures (wetgeving of grondwetgeving) en verschillende soorten meerderheden in de Kamers (enkelvoudige meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van twee derden) van toepassing zijn. Zowel ten aanzien van het koningschap als ten aanzien de bepaling van de hoogte van het inkomen van leden van het parlement waarborgt de Grondwet door het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid bij wijzigingen dat de staatkundige taakuitoefening van deze ambten niet afhankelijk is van, of bepaald wordt door (mogelijke) aanpassing van de bekostiging van het ambt door een enkelvoudige meerderheid. In andere gevallen kan het constitutionele verschil tussen een enkelvoudige meerderheid en een gekwalificeerde meerderheid ook aan de dag treden, bijvoorbeeld bij de behandeling van verdragen die afwijken van de Grondwet of de splitsing van een grondwetsvoorstel in tweede lezing.

In de grondwettelijke regeling van verschillende meerderheden of procedures voor besluitvorming over eenzelfde onderwerp ligt naar zijn aard de mogelijkheid van divergentie besloten. Tegelijkertijd bieden de constitutionele randvoorwaarden in het algemeen ruimte om, met inachtneming van deze kaders, bij concrete onderwerpen door overleg overeenstemming te bereiken.

b. Moties

Om nader te bepalen of en zo ja, in hoeverre er vanaf begin 2009 sprake is geweest van een concreet spanningsveld tussen het algemene kader en de hoofdlijnen van de wet financieel statuut koninklijk huis enerzijds en anderzijds de koninklijke financiën, meer specifiek de regeling hiervan in begrotingshoofdstuk I, zijn, behoudens specifieke onderwerpen met betrekking tot vervoermiddelen of faunabeheer, de moties geïnventariseerd die hierover zijn ingediend bij de jaarlijkse behandeling van begrotingshoofdstuk I door de Tweede Kamer.

¹¹ Kamerstuk 31 505, nrs. 3, 4 en 7; Stb. 2008, nr. 535.

Uit dit overzicht blijkt dat het in totaal gaat om 23 moties waarvan er drie zijn aangenomen. Van de overige twintig zijn er negentien verworpen en is er een aangehouden en vervolgens vervallen. Van deze twintig moties hadden er negen betrekking op belastingvrijdom, vijf op bevrozing of een (ongespecificeerde) reductie van de grondwettelijke uitkeringen en de anderen op overige onderwerpen. Tot de drie aangenomen moties behoren, naast een motie uit 2011 (Kamerstuk 33 000 III, nr. 7) die is ontraden wegens strijd met de wet en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer waarop deze wet mede berust, een motie tot evaluatie van de B-component (motie van de leden Sneller en Kuiken: Kamerstuk 35 470 I, nr. 8), waarop de hiervoor genoemde brief van 5 oktober 2021 is gevolgd met een toelichting daarop in het debat van 14 oktober, en de motie van de leden Leijten en Wassenberg inzake een algehele herziening van de wfskh (Kamerstuk 35 925 I, nr. 7). Geen van de drie aangenomen moties bevat een concrete, inhoudelijke grond of richting voor een stelselherziening.

Naar aanleiding van de indiening van verschillende moties met een concrete inhoud (die later zijn verworpen), is tijdens het debat in de Kamer de mogelijkheid van initiatief(grond)wetgeving onder meer in 2015 en 2017 nadrukkelijk aan de orde gekomen. Bij deze moties heeft het kabinet destijds toegezegd dat er ambtelijke bijstand beschikbaar is voor initiatief(grond)wetgeving en dat bij een aangenomen initiatiefvoorstel bekrachtiging volgt. Leden van de Tweede Kamer hebben in deze toezeggingen van het kabinet geen reden gezien te besluiten tot indiening van een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet en/of de wfskh. Dit overzicht van de besluitvorming in het parlement over de behandeling van begrotingshoofdstuk I van 2009 tot en met het vorige jaar, laat zien dat daarbij geen concrete, inhoudelijke grond of richting tot herziening van de wfskh is bepaald door de Kamer, zoals blijkt uit de verwerping van vrijwel alle moties hierover en het uitblijven van initiatief(grond)wetgeving. Kamer noch kabinet besloot te komen met een concreet voorstel tot aanpassing van artikel 40 Grondwet of de uitwerking hiervan in de wfskh.

Dit betekent naar het oordeel van het kabinet dat de kernelementen van de wfskh en de daarmee verbonden grondwettelijke bepalingen, in ons constitutionele bestel, gegeven het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid, geacht mogen worden op voldoende steun te kunnen rekenen en er feitelijk geen constitutioneel toereikend draagvlak kan worden vastgesteld om daadwerkelijk te komen tot een algehele herziening van de wfskh en een daarmee naar zijn aard verbonden herziening van de Grondwet. Alleen concrete voorstellen tot aanpassing van de wfskh en de Grondwet die tevens feitelijk worden gedragen door de grondwettelijk vereiste gekwalificeerde meerderheden, kunnen hierin verandering brengen.

Aanpassingen binnen de kaders

Na de inwerkingtreding van de gewijzigde wfskh in 2009 vonden binnen dit kader verschillende belangrijke aanpassingen van het stelsel van de begroting van de koninklijke financiën plaats. Deze aanpassingen hielden in verschillende gevallen verband met de behandeling van de begroting, zowel naar aanleiding van (al dan niet ingediende) moties, uitvoering van in het begrotingsdebat gedane toezeggingen, rapporten van de Algemene Rekenkamer en adviezen van de Raad van State.

In maart 2009 bood het kabinet de Tweede Kamer het rapport aan van de stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis (stuurgroep-Zalm) waarbij het kabinet alle aanbevelingen van het rapport overnam. Dit rapport heeft geleid tot een aanpassing van hoofdstuk I van de rijksbegroting in relatie tot andere hoofdstukken van de rijksbegroting. Ten aanzien van de grondwettelijke uitkeringen bevat het rapport een

uitwerking van de verantwoording over het beheer en de controle daarvan op de hiervoor algemeen gebruikelijke wijze, met inbegrip van de reguliere controle door de auditdienst en de Algemene Rekenkamer. Voor de grondwettelijke uitkeringen (artikel 1 van begroting I) houdt dit volgens het rapport in «dat het Ministerie van Algemene Zaken de berekeningen maakt op basis van de bepalingen zoals deze zijn opgenomen in de wet financieel statuut koninklijk huis en vervolgens de betalingen verricht aan de dienst koninklijk huis. De berekening en de verantwoording van de uitgaven worden gecontroleerd door de auditdienst belast met de controle van het financieel beheer van begroting III, Algemene Zaken.»¹². Sinds 2011 verschijnt, naast en los van de begrotingsstukken bij begroting I en de jaarverslagen, het jaaroverzicht koninklijk huis met een overzicht van de door leden van het koninklijk huis verrichte activiteiten. Eind 2013 is bij de behandeling van begroting I aan de Kamer een evaluatie toegezegd van de sedert begin 2009 ingevoerde aanpassingen. Deze evaluatie is uitgevoerd door ABDTOPConsult en neergelegd in een rapport dat in juni 2015 aan de Kamer is aangeboden. Deze aanbeveling ging vergezeld van het voornemen van het kabinet om de aanbevelingen in het rapport over te nemen in begroting I voor 2016. Op basis hiervan is door het kabinet met ingang van het begrotingsjaar 2016 het stelsel aangevuld met een extracomptabele bijlage bij begrotingshoofdstuk I die een overzicht biedt van het geheel van uitgaven ten behoeve van het koningschap in de rijksbegroting. Verder behoorde tot het overnemen van het rapport, naast het overnemen van verschillende aanbevelingen met betrekking tot de declaratie van functionele kosten op departementale begrotingen en de transparantie daarvan, ten aanzien van de grondwettelijke uitkeringen ook meer aandacht voor de betekenis van het jaaroverzicht, het bieden van meer contextinformatie en de totstandkoming van uitgebreidere toelichtingen bij de uitgaven die samenhangen met het koningschap en het afzien van de complexiteit die bij een wijziging van de belastingvrijdom gepaard zou gaan met een bruterij hiervan in de grondwettelijke uitkeringen¹³. De Kamers hebben hiermee ingestemd.

Bij de behandeling van begrotingshoofdstuk I en het jaarverslag hierbij is in de Kamer in verschillende jaren gesproken over de wijze van verantwoording en controle. Hierbij is, samengevat, toegelicht dat de uitgaven worden gecontroleerd volgens een vast protocol waarbij de thesaurier van de Koning een zgn. brengplicht heeft en een accountantskantoor, het Ministerie van Algemene Zaken, de accountantsdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer controle kunnen verrichten op basis van de geldende afspraken¹⁴.

In dit verband zijn tevens de voorlichtingen over het koningschap van de Raad van State van 2010¹⁵ en 2016¹⁶ van belang. Hierin is onder meer uiteen gezet dat de omgang met de grondwettelijke uitkeringen – bij de stelselwijziging, zoals toegelicht, tot stand gekomen op basis van het toenmalige artikel 25 van de Grondwet (nu artikel 41) en de betekenis van de daaraan ten grondslag liggende overwegingen – valt onder de artikelen 10 en 41 van de Grondwet die de persoonlijke levenssfeer beschermen en waarbij artikel 41 tevens de staatkundige positie van de Koning op dit punt waarborgt. In de voorlichting van 2016 heeft de Raad van State toegelicht dat artikel 41 ook van toepassing is op de functionele uitgaven die declarabel zijn. Deze voorlichting concludeert dat handelingen en uitgaven die vallen onder artikel 1, waaronder de B-component, en artikel

¹² Kamerstuk 31 700 I, nr. 5, met bijlage.

¹³ Kamerstuk 34 000 I, nr. 11, met bijlage.

¹⁴ Kamerstuk 35 470 I, nr. 2, p. 15–16.

¹⁵ Kamerstuk 32 791, nr. 1, bijlage, p. 16–17

¹⁶ Kamerstuk 34 550 I, nr. 2, bijlage, p. 31–32.

3 van de wfskh niet openbaar zijn, tenzij deze het openbaar belang raken, hetgeen per geval moet worden afgewogen.

Vorig jaar is, naar aanleiding van de motie van de leden Sneller en Kuiken (Kamerstuk 35 470 I, nr. 8) inzake een evaluatie van de B-component, nadere informatie verstrekt aan de Kamer over de feitelijke ontwikkeling van de hiermee gemoeide uitgaven met een toelichting op de constitutionele randvoorwaarden die in de weg staan aan een verdere informatievoorziening (Kamerstuk 35 925 I, nr. 5). Hierbij is tevens toegezegd als onderdeel van de jaarlijkse begroting meer informatie te verstrekken over de inrichting van de dienst koninklijk huis, die voor een gedeelte mede wordt bekostigd uit de B-component. Verder is hierbij nadere informatie gegeven over de controle op de uitgaven en is verwezen naar mijn brief van 11 juni 2021 over het besluit van de prinses van Oranje inzake haar grondwettelijke uitkering (Kamerstuk 35 570 I, nr. 15).

In samenhang hiermee is in de toelichting bij begrotingshoofdstuk I voor 2022 specifiek toegelicht welke functies in de dienst koninklijk huis vallen onder het deel van de B-component dat betrekking heeft op personele uitgaven. Het gaat hierbij om personeel dat op instructie van de Koning werkt. In aanvulling hierop kan ik u hierbij informeren dat het andere deel van de B-component betrekking heeft op materiële uitgaven die gedaan worden op instructie van de Koning. Ten aanzien van beide delen van de B-component geldt de controle op de uitgaven zoals beschreven in de genoemde brief van 5 oktober vorig jaar.

In mei 2022 nam de Algemene Rekenkamer in het kader van het verantwoordingsonderzoek over 2021 (Kamerstuk 36 100 I, nrs. 2 en 6), het standpunt in dat artikel 41 Grondwet ruimte biedt voor uitvoering van zijn aanbeveling uit mei 2020 om elke 5 jaar te bekijken of de B-component nog past bij de werkelijke uitgaven.

4. Besluit

Gelet op het voorgaande, stel ik vast dat de combinatie van de grondwettelijk vereiste meerderheden voor (grond)wetgeving, de brede steun van beide Kamers bij de totstandkoming van de wfskh in 2008, het gegeven dat geen concrete voorstellen tot wijziging van de constitutionele kaders van Grondwet en wfskh zijn ingediend en de aanpassingen die – mede door moties en toezeggingen tijdens de jaarlijkse begrotingsbehandeling in de Kamer – binnen de kaders plaatsvonden, bijeen genomen getypeerd kan worden als een dynamisch stelsel dat recht doet aan de constitutioneel beoogde stabiliteit en tegelijk ruimte biedt voor inhoudelijk debat en, zo nodig, aanpassingen.

Het kabinet blijft bereid medewerking te verlenen aan eventuele initiatief-(grond)wetgeving bij concrete voorstellen waarvoor de vereiste brede steun bestaat maar ziet op grond van de genoemde overwegingen geen noodzaak of reden tot een algehele herziening van het hiervoor omschreven, goed functionerende stelsel.

Tegen de achtergrond van het voorgaande, met inbegrip van de geschetste kaders, is er evenwel aanleiding hier nader in te gaan op de B-component van de grondwettelijke uitkeringen.

In reactie op de in 2020 aangenomen motie van de leden Sneller en Kuiken om te komen tot een periodieke evaluatie van de B-component (Kamerstuk 35 470 I, nr. 8), heb ik de Kamer in oktober vorig jaar, voor zover constitutioneel mogelijk, informatie verstrekt over de B-component. De Algemene Rekenkamer nam vervolgens in mei van dit jaar het standpunt in dat het, aldus de Rekenkamer, binnen de grenzen van artikel 41 Grondwet mogelijk is om elke vijf jaar te bekijken of de B-component nog past bij de werkelijke uitgaven.

Gegeven het feit dat er sinds 2020 discussie bestaat tussen verschillende Hoge Colleges van Staat over dit constitutionele thema, zie ik aanleiding en reden om voorlichting te vragen aan de Raad van State. Deze

voorlichting heeft betrekking op de vraag of een periodieke evaluatie van de B-component verenigbaar is met artikel 41 van de Grondwet, met inbegrip van de hieraan ten grondslag liggende overwegingen, en, indien dit het geval zou zijn, op de vraag welke uitgangspunten en voorwaarden hierbij dan in acht genomen dienen te worden met het oog op de staatkundige positie van het koningschap en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Hierbij zal de Raad van State gevraagd worden om, naast zijn eerdere voorlichtingen uit 2010 en 2016, tevens de hiervoor geschetste ontwikkelingen te betrekken, meer in het bijzonder de discussie over en naar aanleiding van de motie van de leden Sneller en Kuiken en de zienswijze van de Algemene Rekenkamer.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte