

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 I

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2018

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2017

Hierbij bied ik u het rapport aan van het historisch onderzoeksteam onder leiding van prof. dr. C.C. van Baalen inzake de totstandkoming van de bepaling van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis in de periode 1963 tot en met 1973 en de passages inzake dit inkomensbestanddeel in het rapport van stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis (rapport-Zalm) (2009)¹. Het kabinet deelt de inhoud en de conclusies van het rapport geheel. De resultaten van het verrichte historisch onderzoek sluiten ook aan bij hetgeen ik de Kamer op 26 oktober 2016 (Kamerstukken II 2016/7, 34 550 I, nr. 5) op basis van een voorlopig onderzoek en vervolgens op 27 oktober 2016 tijdens de mondelinge behandeling van de begrotingshoofdstukken I en III heb gemeld (Handelingen II 2016/17, nr. 15, item 9). Het rapport draagt door de grondige werkwijze van de onderzoekers bij aan de kennis van en het inzicht in de veelomvattende stelselwijziging van een halve eeuw geleden en bevat verder aanvullende informatie over verschillende aspecten van deze herziening. Het kabinet is de voorzitter, leden en het secretariaat van het onderzoeksteam erkentelijk voor hun inzet en dankt deze voor hun werkzaamheden.

Kabinetsreactie

In de tweede week van oktober 2016 verschenen publicaties over de totstandkoming van de Wet financieel statuut van het koninklijk huis. Deze publicaties gaven aanleiding tot de vraag of de hoogte van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan de Koning destijds is vastgesteld ter compensatie van een daarmee overeenkomende beperking van de belastingvrijdom. Naar aanleiding van deze vraag is departementaal onderzoek verricht in de hiervoor in aanmerking komende

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

archieven van de Ministeries van Financiën en Algemene Zaken. De uitkomsten hiervan, waaruit bleek dat er geen bewijzen aanwezig zijn voor een bevestigend antwoord op deze vraag, zijn toegezonden aan de Kamers.

Teneinde meer duidelijkheid te bieden over verschillende elementen die bij de bepaling van het inkomensbestanddeel een rol hebben gespeeld, is vervolgens aanvullend besloten tot de instelling van een onafhankelijk historisch onderzoeksteam van deskundigen. Hierover is de Kamer op 26 oktober 2016 geïnformeerd. Vervolgens is de Kamer op 14 december 2016 ingelicht over het instellingsbesluit van het historisch onderzoeksteam en de leden hiervan (Kamerstuk 34 550 I, nr. 8). Daarna is de Kamer geïnformeerd over de voortgang (Kamerstuk 34 550 I, nr. 10), laatstelijk op 15 november jl. (Kamerstuk 34 775 I, nr. 5).

Bij de mondelinge behandeling door de Kamer van de hoofdstukken I en III van de rijksbegroting op 27 oktober 2016 is toegelicht dat de hierboven genoemde stelselwijziging in de jaren zestig van de vorige eeuw noodzakelijk was geworden. Koningin Juliana teerde in toenemende mate in op haar privémiddelen voor de bekostiging van het koningschap. De veelomvattende herziening was gericht op een solide, meer transparante en publieke basis voor deze bekostiging. Bij de politieke besluitvorming destijds was daarom voor de betrokkenen in het kabinet en de Kamers even helder als onomstreden dat na alle wijzigingen ook het totale bedrag voor de uitoefening van het koningschap, de optelsom van alle uiteenlopende componenten van de herziening, per saldo moest toenemen. Vanuit dit uitgangspunt vond in een meerjarig en veelomvattend proces overleg plaats over de verschillende onderdelen van de stelselherziening, waaronder de bepaling van het inkomensbestanddeel en de beperking van de belastingvrijdom. Dit proces werd in 1972 afgerond. Sedertdien is deze regeling het uitgangspunt geweest voor aanpassingen die nadien plaatsvonden, met inbegrip van de uitvoering van het rapport van de stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis (rapport-Zalm) in 2009 (Kamerstuk 31 700 III, nr. 18), en de aanvulling van de begrotingsstukken bij hoofdstuk I van de rijksbegroting met een extracomptabele staat die, behoudens de beveiliging, sinds 2016 een volledig kostenoverzicht biedt.

Historisch overzicht 1963–1973

In het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw werd het koningschap in hoofdzaak bekostigd door opbrengsten uit het Kroondomein, door de wetgever op gezette tijden opnieuw vastgestelde, niet-geïndexeerde uitkeringen voor personele en materiële kosten aan Koningin Juliana, haar echtgenoot en de vermoedelijke opvolger en een bepaalde, niet onbeperkte, grondwettelijke belastingvrijdom. Daarnaast werden paleizen ter beschikking gesteld op kosten van de overheid. Deze onderdelen berustten voor een belangrijk deel op een combinatie van grondwettelijke bepalingen en de uitwerking hiervan in wettelijke regelingen. Dit stelsel, dat in wezen terugging tot het begin van de negentiende eeuw, bleek begin jaren zestig definitief niet langer bestand tegen de algemene loonontwikkeling, oplopende inflatie en dalende opbrengsten uit het Kroondomein. De met het koningschap gemoeide uitgaven konden niet langer volledig worden bekostigd uit de hiervoor geoormerkte publieke middelen en werden in toenemende mate mede gefinancierd uit onttrekking aan (de opbrengsten van) het particulier vermogen van Koningin Juliana.

Deze intering op het privévermogen bracht het kabinet-Cals tot een wetsvoorstel om de toenmalige uitkeringen fors te verhogen. Dit gaf vervolgens aanleiding tot een discussie over de vormgeving van het stelsel. Tegen deze achtergrond nam het kabinet-De Jong in 1967 het initiatief tot een brede stelselwijziging van de financiering van het koningschap. Deze herziening werd mogelijk gemaakt door de aanpassing

van verschillende wetten, een grondwetsherziening die in 1972 zijn beslag kreeg en de nieuwe wet financieel statuut koninklijk huis die op 1 januari 1973 in werking trad. Het kabinet maakte bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen duidelijk dat de onderdelen tezamen een pakket vormden en daarmee een zodanige onderlinge relatie hadden dat ze niet los van elkaar konden worden beschouwd. De (grond)wetgeving kwam telkens tot stand, zo blijkt uit het onderzoek, in goed overleg tussen de hierbij betrokken fracties die ook buiten de vergaderingen van de Kamers werden geïnformeerd en geraadpleegd over de relevante feiten en ontwikkelingen. Ook de berichtgeving in de media over het onderwerp was ruim en gedetailleerd.

De stelselherziening was publiek door wetgeving en berichtgeving en bestond verder uit verschillende vormen van overleg, in wisselende samenstelling en al dan niet in het verband van commissies of instellingen, tussen ambtenaren, medewerkers van de dienst koninklijk huis, bewindspersonen en leden van het koninklijk huis. Naast overleg en besluitvorming ging het hierbij, zoals gebruikelijk, om het verzamelen en ordenen van feiten, het maken van taxaties en beoordelingen.

Het belangrijkste onderdeel van de stelselherziening in financiële zin was de onderbrenging bij de departementale hoofdstukken van de rijksbegroting van de voornaamste uitgaven voor het koningschap, waaronder de functionele kosten. Deze overgang gaf meer inhoud en betekenis aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze uitgaven en de transparantie daarvan. Verder konden deze uitgaven zo voortaan de indexaties van de bedragen op de departementale begrotingen volgen, onder meer voor de personeelslasten. Dit wezenlijke onderdeel van de stelselherziening kon rekenen op vrijwel algemene instemming en vergde volgens de Raad van State geen grondwetswijziging. Zo kon dit belangrijke element al voor de grondwetsherziening van 1972 grotendeels gerealiseerd worden door een wetswijziging.

De in 1967 aangekondigde stelselherziening had ook betrekking op andere onderdelen die van belang waren voor een solide, publieke basis voor de uitgaven voor het koningschap. Hiertoe behoorden de beëindiging van het Kroondomein als (substantiële) bron van financiering van het koningschap (waarbij gelijktijdig een ruilverkaveling plaatsvond), een bestendige regeling voor de paleizen, met inbegrip van de aankoop van paleis Soestdijk, beperking van de belastingvrijdom en de invoering van een nieuwe grondwettelijke uitkering met zowel een geïndexeerd, belastingvrij inkomensbestanddeel als geïndexeerde bedragen voor personele en materiële kosten.

Realisering hiervan vergde, zo blijkt uit het onderzoek, tussen 1967 en 1973 veelvuldig overleg vanuit een brede consensus over verruiming van de publieke middelen voor de bekostiging van het koningschap. Voor degenen die destijds bij het overleg betrokken waren maakten alle elementen onderdeel uit van een geheel dat per saldo moest resulteren in een toereikende verhoging van de publieke middelen voor de bekostiging van de aan het koningschap verbonden uitgaven. In dit geheel van plussen en minnen ten behoeve van een positief saldo vormde de wens tot beperking van de belastingvrijdom een element dat binnen het geheel van het nieuwe stelsel geadresseerd moest worden. Er passeerden verschillende inhoudelijke definities en juridische varianten de revue totdat uiteindelijk besloten werd tot een regeling die de belastingvrijdom grondwettelijk in hoofdzaak beperkte tot het inkomensdeel van de uitkeringen, om praktische redenen, en de successierechten. Hiermee fungeerden het (voortaan belaste) particulier vermogen en de (voortaan belaste) opbrengsten hiervan niet langer als bijzondere vorm van bekostiging van het koningschap. Het tekort in de bekostiging van het koningschap dat hiermee ontstond werd binnen het nieuwe stelsel financieel feitelijk opgevangen door verschillende elementen, waaronder de onderbrenging van functionele kosten bij departementale begrotingen,

de herziening en indexering van de uitkering voor personele en materiële uitgaven en de invoering van een inkomensbestanddeel met indexering. Het rapport toont hoe het proces is verlopen en welke resultaten zijn vastgesteld. Uiteindelijk werden de beperking van de belastingvrijdom en de vaststelling van een inkomen in 1972 opgenomen in de Grondwet en vervolgens uitgewerkt in de nieuwe wet financieel statuut koninklijk huis die op 1 januari 1973 in werking trad.

Evaluatie

De wet financieel statuut koninklijk huis is na de inwerkingtreding hiervan op 1 januari 1973 aangepast in 1980 met het oog op enkele voorzieningen naar aanleiding van de abdicatie van Koningin Juliana en vervolgens in 2008 voor een actualisering van technische aard (o.a. voorziening voor pensioen en verblijven, regeling declarabele kosten).

Bij deze beperkte aanpassingen door de wetgever is de kernstructuur van de grondwettelijke uitkeringen met inbegrip van een automatische indexatie van de hoogte van het inkomensbestanddeel, ongewijzigd gebleven. Er bleek noch in 1980 noch in 2008 enige grond voor aanpassing hiervan. De geïndexeerde bedragen hebben na de vaststelling hiervan hun plaats gekregen en vervuld als onderdeel van het geheel van de publieke bekostiging van de uitgaven voor het koningschap. Ook de bevindingen van de stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis onder leiding van de heer G. Zalm in 2009 gaven geen aanleiding tot evaluatie of aanpassing van de bedragen. De aanbevelingen van het rapport-Zalm hadden vooral betrekking op een herschikking van de uitgaven voor het koningschap tussen de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting. Op basis hiervan zijn bij de begroting 2010 enkele posten teruggekeerd naar hoofdstuk I. In het rapport-Zalm is toegelicht dat er met het oog op de zorgvuldige inrichting van de rijksbegroting logische begrenzingen zijn bij de toedeling van onderwerpen aan hoofdstukken.

Na de laatste wijziging van de Wet financieel statuut koninklijk huis in 2008 vond een evaluatie plaats door ABD Topconsult (Kamerstuk 34 000 I, nr. 11). Op grond hiervan is sinds de begroting 2016 bij hoofdstuk I een extracomptabele staat opgenomen die, behoudens de beveiliging, voor het eerst een volledig overzicht biedt van het geheel van de uitgaven voor het koningschap op de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting.

Tot slot

Het rapport van het historisch onderzoeksteam bevat een gedegen omschrijving en analyse van de bronnen die beschikbaar zijn over de totstandkoming van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan de Koning in het kader van de stelselherziening van een halve eeuw geleden. Hieruit kan worden opgemaakt dat het gaat om een historisch bepaalde resultante van overleg en besluitvorming over verschillende elementen vanuit het breed gedeelde vertrekpunt dat er een solide, publieke basis voor de bekostiging van het koningschap moest zijn. In dit proces zijn de Kamers en de media voluit betrokken geweest. Het resultaat is verankerd in (Grond)wet- en regelgeving die sedertdien de stabiliteit van de bekostiging adequaat waarborgen.

De historische wijze van totstandkoming van deze regelingen maakt het van belang dat deze ook zoveel mogelijk toegankelijk is. Daarom zal het kabinet in overleg treden met het Nationaal Archief om, behoudens

eventuele beperkingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de departementale bronnen die de basis vormen van het verrichte onderzoek beschikbaar te stellen voor inzage en raadpleging.

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