

Kenmerk	W01.22.00147/I
Datum aanhangig	2 november 2022
Datum vastgesteld	5 juli 2023
Datum advies	5 juli 2023
Datum publicatie	10 juli 2023
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij brief van 2 november 2022 heeft de Minister-President, minister van Algemene Zaken 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 B-component van het inkomen van de Koning.

Deze voorlichting is gevraagd naar aanleiding van schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer over het wetsvoorstel houdende hoofdstuk I van de rijksbegroting voor het jaar 2022, (zie noot 1) mede in reactie op de motie-Leijten/Wassenberg. (zie noot 2) In die motie is de regering verzocht te komen tot een algehele herziening van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 6 oktober 2022 schetste de Minister-President de constitutionele ontwikkelingen rond en sinds de totstandkoming van deze wet. (zie noot 3)

De Minister-President verzoekt voorlichting over:

- de vraag of een periodieke evaluatie van de B-component (zie noot 4) verenigbaar is met artikel 41 van de Grondwet, met inbegrip van de hieraan ten grondslag liggende overwegingen, en, indien dit het geval zou zijn,
- 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.

Tevens verzoekt de Minister-President om bij hierbij te betrekken:

- de eerdere voorlichtingen van de Afdeling advisering van de Raad van State uit 2010 en 2016.
- de in de hiervoor genoemde brief van 6 oktober jl. geschetste ontwikkelingen, meer in het bijzonder de discussie over en naar aanleiding van de in de brief genoemde motie-Sneller en Kuiken, (zie noot 5) waarin de regering is verzocht uitvoering te geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om elke vijf jaar te toetsen of de B-component van de uitkering van de Koning nog passend is bij de hoogte van zijn

- personele en materiële uitgaven, en
- de zienswijze van de Algemene Rekenkamer.

De kern van deze voorlichting betreft de beantwoording van de vraag of een periodieke evaluatie van de B-component verenigbaar is met artikel 41 van de Grondwet. Met het oog hierop schetst de Afdeling in deze voorlichting eerst het grondwettelijk kader dat bij de beantwoording van deze vraag centraal staat. Daarna gaat de Afdeling in op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het stelsel van de financiering van de Koning. Ook zullen per uitkering de wijze van vaststelling en de verantwoordingsprocessen worden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer voor een extra periodieke evaluatie. Afgesloten wordt met een beoordeling van die aanbeveling in het licht van het grondwettelijk kader.

1. Grondwettelijk kader

De financiering van het Koninklijk Huis heeft haar grondslag in artikel 40 van de Grondwet. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de Koning aanspraak heeft op jaarlijkse uitkeringen ten laste van het Rijk volgens bij wet te stellen regels. Die uitkeringen zijn geregeld in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH), en worden op grond van objectieve maatstaven met het oog op de inflatie aangepast. Hierna wordt uitgebreider ingegaan op de verschillende uitkeringen die de Koning en de uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis ontvangen. (zie noot 6)

Voor de besteding van die uitkeringen is artikel 41 van de Grondwet relevant. Dat artikel bepaalt dat de Koning zijn Huis inricht, met inachtneming van het openbaar belang. Oorspronkelijk werd het begrip 'inrichting van zijn Huis' vooral uitgelegd in de betekenis van de inrichting van de koninklijke hofhouding. (zie noot 7) Bij de grondwetsherziening van 1983 is benadrukt dat onder dit begrip ook moet worden verstaan de eigen persoonlijke levenssfeer van de Koning in meer algemene zin. (zie noot 8) Daarmee is artikel 41 van de Grondwet ook een waarborg van een zekere private sfeer voor de persoon van de Koning. (zie noot 9)

Er bestaat in een democratische rechtsstaat een essentieel onderscheid tussen publiek ambt en persoonlijke levenssfeer van de drager van dat ambt. Dit geldt ook voor de Koning. Het koningschap is echter geen 'gewoon' publiek ambt. Anders dan bij andere publieke ambten geldt dat het koningschap de Koning krachtens geboorte toevalt en zijn hele leven bepaalt, vanwege de verwevenheid van ambt en persoon. Daardoor is het onderscheid tussen ambtsdrager en privépersoon bij de Koning veel moeilijker te markeren. (zie noot 10)

Net als een ieder heeft ook de Koning aanspraak op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. (zie noot 11) Ruimte voor een persoonlijke levenssfeer is essentieel om publieke taken langdurig, geïnspireerd en met grote inzet te kunnen vervullen. Die aanspraak op ruimte vindt haar grens niettemin daar waar de privégedragingen een directe weerslag hebben op het koningschap en daarmee het openbaar belang raken.

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 wordt geraakt. Als dat het geval is of daarover in redelijkheid twijfel mogelijk is, moet de Minister-President worden geïnformeerd.

De clausule 'met inachtneming van het openbaar belang' is in 1983 in artikel 41 van de Grondwet opgenomen. Het oordeel over de vraag of een handeling of gedraging van de

Koning het openbaar belang raakt is weliswaar in eerste instantie aan de Koning, maar, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid (zie noot 12) zoals verankerd in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet. Op grond van die bepaling is de Koning onschendbaar en zijn de ministers politiek aanspreekbaar op elke gedraging van de Koning bij de vervulling van het koningschap. De ministers zijn weliswaar niet aanspreekbaar op privégedragingen, maar zijn op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid wel gehouden aan te geven waar en waarom het naar hun oordeel om privégedragingen gaat. (zie noot 13) Daarmee ligt in de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap de ministeriële plicht tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten. Op die verantwoordelijkheden zijn de ministers, in het bijzonder de Minister-President, in het parlement aanspreekbaar.

Het is van belang de grens tussen openbaar belang en persoonlijke levenssfeer zorgvuldig te bewaken. Respect voor het onderscheid tussen de Koning als drager van het koningschap als ambt en de Koning als privépersoon is in het bijzonder relevant voor de ministeriële inlichtingenplicht op grond van artikel 68 van de Grondwet. Die inlichtingenplicht vloeit voort uit en is daarmee een belangrijk onderdeel van de in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid. (zie noot 14)

2. Ontwikkelingen in het stelsel van uitkeringen die de Koning ontvangt

De Minister-President schetst in zijn brief van 6 oktober 2022 de ontwikkelingen van het stelsel van uitkeringen van de Koning. Die schets verschilt op hoofdlijnen niet van de beschouwingen die de Afdeling heeft gegeven in de voorlichtingen van 2010 (zie noot 15) en 2016 (zie noot 16). Daarbij is een aantal punten van belang. Tot 1972 zijn de bedragen van het inkomen van de Koning in een groot aantal grondwetten zelf opgenomen. Over deze bedragen kon de Koning vrijelijk beschikken en was geen verantwoording verschuldigd. (zie noot 17) Sinds de grondwetswijziging van 1972 zijn de concrete bedragen van de componenten van het inkomen van de Koning uit de Grondwet gehaald. Vanaf dat moment bepaalt de Grondwet 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 neergelegd in de WFSKH. (zie noot 18) Die wet kan alleen met tweederde meerderheid van beide Kamers worden gewijzigd. De WFSKH voorziet in een uitkering aan de Koning, de vermoedelijke opvolger, de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap en hun echtgenoten. (zie noot 19) In de WFSKH is een onderscheid aangebracht tussen de jaarlijkse geldelijke uitkeringen en de overige uitgaven. De jaarlijkse geldelijke uitkeringen zijn opgenomen in artikel 1 van hoofdstuk I van de rijksbegroting en worden onderverdeeld in:

- een inkomenscomponent (zie noot 20) (artikel 1, tweede lid, onder A, WFSKH);
- een component personele en materiële uitgaven die niet declarabel zijn (zie noot 21) (artikel 1, tweede lid, onder B, WFSKH) (zie noot 22). De bedoelde personele uitgaven hebben in het bijzonder betrekking op het personeel dat direct werkt voor en in de nabijheid van de leden van het Koninklijk Huis, de hofhouding in enge zin. (zie noot 23)

Daarnaast zijn er andere uitgaven, ook wel aangeduid als de functioneel declarabele kosten. (zie noot 24) Deze uitgaven staan op artikel 2 van hoofdstuk I van de rijksbegroting; bij deze uitgaven staat het functionele element voorop. Hieronder vallen onder meer de personele uitgaven voor het personeel dat bij de verschillende afdelingen binnen de Dienst Koninklijk Huis (DKH) werkt.

Verder staan op artikel 3 van hoofdstuk I van de rijksbegroting de doorbelaste uitgaven van andere begrotingshoofdstukken. Dit betreft onder meer de uitgaven van de Rijksvoorlichtingsdienst (ministerie van Algemene Zaken), het Kabinet van de Koning (zie noot 25) en het Militair Huis (ministerie van Defensie).

Tot slot is aan de begroting hoofdstuk I ook een extracomptabele bijlage toegevoegd waarop uitgaven zijn vermeld die op andere begrotingshoofdstukken geraamd staan. Ze houden verband met de uitoefening van het koningschap maar worden niet aan de Koning doorbelast. Het gaat onder meer om de begrotingshoofdstukken van Buitenlandse Zaken voor staatsbezoeken, van Justitie en Veiligheid en Defensie voor beveiliging en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het ter beschikking stellen van paleizen.

Deze bijlage is toegevoegd naar aanleiding van de evaluatie (zie noot 26) van de begroting van de Koning uit 2015 met als doel de vindbaarheid van en het inzicht in de uitgaven die op andere begrotingshoofdstukken zijn opgenomen te vergroten. De extracomptabele bijlage brengt geen verandering in de ministeriële verantwoordelijkheid voor de respectieve begrotingsposten. (zie noot 27) Niettemin is de toevoeging van deze bijlage een indicatie van de ontwikkeling van de afgelopen decennia, waarin oorspronkelijk volstaan werd met het enkel geven van een summier overzicht van de wettelijke uitkeringen, maar thans een uitgebreid overzicht van de verschillende bedragen voor het koningschap gegeven wordt. (zie noot 28)

3. Vaststelling van, verantwoording over en controle op de uitkeringen die de Koning ontvangt

De Koning ontvangt op grond van artikel 1 WFSKH een inkomensbestanddeel (de A-component), alsmede een bedrag voor niet-declarabele personele en materiële uitgaven (de B-component). Daarnaast worden op grond van artikel 3 op declaratiebasis de functionele - personele en materiële kosten bekostigd ten laste van de Rijksbegroting. In dit punt komt aan de orde hoe deze bedragen worden vastgesteld en hoe de verantwoording en controle plaatsvinden. Het is van belang vooraf op drie algemene uitgangspunten te wijzen:

1. De Minister-President, tevens Minister van Algemene Zaken, is verantwoordelijk voor het beheer van het begrotingshoofdstuk de Koning en legt uit dien hoofde verantwoording af over de berekening van de bedragen die worden uitgekeerd en de (maandelijkse) uitbetaling.
2. de Thesaurie is onderdeel van de Dienst Koninklijk Huis (DKH) en staat onder leiding van de thesaurier. De Thesaurie behandelt de particuliere financiële aangelegenheden van de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis. De Thesaurie voert ook de administratie uit voor de DKH.
3. Er bestaat een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de A- en de B-component, zoals geregeld in artikel 1 WFSKH en anderzijds de functioneel declarabele uitgaven, bestreken door artikel 3 WFSKH. De A- en B-componenten vormen één uitkering. (zie noot 29) Beide componenten vallen onder de in artikel 41 van de Grondwet verankerde vrijheid van de Koning om, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in te richten: zij worden verantwoord onder artikel 1 van de begroting van de Koning. De functioneel declarabele uitgaven declareert de Koning, via de Dienst van het Koninklijk Huis, bij het Ministerie van Algemene Zaken; zij worden verantwoord op artikel 2 van de begroting van de Koning.

a. Inkomen: de A-component

Het inkomensbestanddeel, de A-component in artikel 1 WFSKH, voorziet in een uitkering aan

de Koning. (zie noot 30) Deze bedragen worden op grond van het in de WFSKH neergelegde stelsel jaarlijks geïndexeerd in lijn met de aanpassing van de bezoldiging van de vice-president van de Raad van State. De uitgaven uit de A-component worden gedaan op instructie van de Koning door de thesaurier. In het licht van de vrijheid van de Koning om zijn Huis in te richten - met inachtneming van het openbaar belang - is de controle op het inkomen beperkt tot de juiste berekening van de bedragen en de juiste (maandelijkse) uitbetalingen.

b. Niet-declarabele personele en materiële uitgaven: de B-component

De B-component heeft een lumpsumkarakter. (zie noot 31) De personele uitgaven in de B-component hebben voor het overgrote deel betrekking op de personeelsleden die rechtstreeks werkzaam zijn voor de Koning. (zie noot 32) De materiële uitgaven in de B-component hebben betrekking op persoonlijke en representatieve uitgaven die samenhangen met het Koningschap en de waardigheid van het ambt. Ook deze uitgaven worden gedaan door de thesaurier op instructie van de Koning. De B-component wordt, net als de A-component, jaarlijks geïndexeerd, evenwel met gebruikmaking van een andere systematiek: voor de helft gebeurt dat aan de hand van de wijziging van de salarissen van het burgerlijk rijkspersoneel en voor de andere helft aan de hand van de wijziging van de consumentenprijsindex. Daarbij gelden de genoemde bedragen in artikel 1, tweede lid, van de WFSKH als ijkpunt.

c. Interne verantwoording A- en B-component

Het is bestendige praktijk dat de uitgaven ten laste van de inkomenscomponent en de niet-declarabele uitgaven (de A- respectievelijk de B-component) in het kader van de interne verantwoording strikt gescheiden zijn en ieder een eigen intern verantwoordingsproces hebben. De verantwoordingsprocessen inzake de B-component zijn onder meer beschreven in de 'interne administratieve organisatie'. Ook is in een zogenoemd 'control framework' van het ministerie van Algemene Zaken vastgelegd hoe de controle op de uitgaven van de begroting van de Koning is ingericht. Daarbij zijn de verschillende rollen in de controle apart belegd: achtereenvolgens voor de interne controle bij de thesaurier en de externe accountant en voor de externe controle bij de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. (zie noot 33)

De Thesaurie stelt ook de interne verantwoording over de B-component op. De externe accountant controleert deze. Deze controle omvat tevens een beoordeling van de correcte kostenverdeling tussen de niet-declarabele uitgaven (B-component) en of de verhouding tussen de B-component en de functioneel declarabele kosten in acht is genomen, dus of niet-declarabele kosten die tot de B-component behoren onterecht ten laste van de declarabele kosten zijn gebracht. Op basis van de goedkeurende verklaring van de accountant wordt decharge verleend aan de thesaurier.

De thesaurier en de accountant bezien jaarlijks het budget in het kader van de B-component. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of het budget toereikend is. Bij eventuele tekorten of overschotten heeft de thesaurier de plicht, het ministerie van Algemene Zaken hiervan op de hoogte te stellen: dit is de 'brengeplicht'. Concreet betekent dit dat de 'brengeplicht', indien nodig, wordt ingebracht in het periodieke gesprek tussen de Koning en de Minister-President.

d. de functioneel declarabele kosten

De functioneel declarabele kosten, bestreken door artikel 3 WFSKH en verantwoord onder artikel 2 van de begroting van de Koning, hangen samen met de uitoefening van het koningschap. De hoofdelementen ervan zijn:

- de declarabele personele uitgaven van de verschillende afdelingen binnen de DKH (zoals de

Koninklijke Verzamelingen, de ICT en de personeelsinzet bij paleizen die door de staat aan de Koning ter beschikking zijn gesteld),

- de declarabele materiële uitgaven en de dotaties ten behoeve van bestemmingsreserves voor langetermijninvesteringen. Dotaties worden gedaan volgens vooraf opgestelde investeringsplannen waarin aangegeven wordt in welke jaren en voor welk doel het geld nodig is, gebaseerd op een verwacht uitgavenpatroon. De gelden in de reserves zijn geoormerkt.

De functioneel declarabele kosten worden door de DKH bij de Minister-President gedeclareerd. De verantwoording van deze functioneel declarabele uitgaven gebeurt door de Thesaurie, die onder meer toetst of deze inderdaad functioneel declarabel zijn en niet persoonlijk (niet-declarabel). Daarna vindt controle plaats door de externe accountant.

Het declaratieoverzicht en de controleverklaring van de externe accountant worden ter beoordeling aan de Minister-President voorgelegd. De declaratie wordt vervolgens ook door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer beoordeeld, waarbij de redelijkheid van de uitgaven en de motivering ervan centraal staan en tevens wordt gecontroleerd of er geen uitgaven worden gedeclareerd die betaald zouden moeten worden uit de A- of B-component, óf uit een ander begrotingshoofdstuk. De omvang van en toevoegingen aan de bestemmingsreserves worden door de extern accountant, de Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer betrokken in hun controles.

4. Aanbeveling inzake de periodieke evaluatie van de B-component

In haar verantwoordingsonderzoek 2019 wees de Algemene Rekenkamer erop dat de hoogte van de B-component in 1970 is bepaald. Daarna heeft in 2008 een verschuiving van verschillende functionele uitgaven naar de B-component plaatsgevonden. Verder meende de Rekenkamer dat sinds 1970 en ook sinds 2008 bepaalde persoonlijke uitgaven zijn verminderd dan wel zijn gestegen.

De Algemene Rekenkamer wees erop dat "ondanks deze gewijzigde componenten", de hoogte van de B-component nooit is aangepast, buiten de jaarlijkse indexatie en de verschuiving voor personele kosten uit 2008. Daarnaast constateerde de Algemene Rekenkamer dat persoonlijke, personele en materiële uitgaven die functioneel met het koningschap samenhangen (de A-component) niet ten laste horen te komen van het private vermogen van de Koning; noch dat de Koning structureel geld moet overhouden op de B-component. (zie noot 34)

Hieruit kwam de aanbeveling voort aan de Minister van Algemene Zaken om elke vijf jaar een toets uit te voeren om te beoordelen of de hoogte van de B-component nog passend is met het oog op de hoogte van de personele en materiële uitgaven van de Koning. Met een dergelijke toets wordt de transparantie vergroot, aldus de Algemene Rekenkamer, en kunnen toekomstige discussies over specifieke posten - zoals die over de paleisinventaris - voorkomen worden.

De Minister-President wees in reactie hierop naar de ontwikkelingen die sinds de jaren zestig hebben plaatsgevonden. Door de omzetting van een indicatieve optelsom van historische kostenposten naar de uitkering van een 'lumpsum' voor niet-declareerbare kosten (en de wettelijke verankering hiervan in de WFSKH in 2008), kunnen nieuwe ontwikkelingen en veranderende kostenposten worden opgevangen binnen de bestaande B-component. Een vijfjaarlijkse beoordeling of de hoogte van deze B-component aangepast moet worden op

basis van nieuwe ontwikkelingen is hierom niet nodig, aldus de Minister-President. Daarbij signaleerde hij daarnaast dat aanpassing van het bedrag buiten de wettelijke indexatie gepaard zou moeten gaan met een wetswijziging die met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen van de Kamers der Staten-Generaal moet worden aangenomen. (zie noot 35)

De Algemene Rekenkamer herhaalde de aanbeveling inzake periodieke evaluatie van de B-component in haar verantwoordingsonderzoek over 2021. (zie noot 36) Daarbij wees zij op de motie van de leden Sneller en Kuiken en de bespreking van dit onderwerp in de Tweede Kamer, onder andere bij de behandeling van de begroting van de Koning voor 2022. De Algemene Rekenkamer stelde dat opvolging van haar aanbeveling "binnen de grenzen van artikel 41 van de Grondwet" volgens haar mogelijk is, maar dat het overigens aan parlement en kabinet te bezien is of een periodieke evaluatie ook gewenst is. (zie noot 37)

In reactie op een Kamervraag lichtte de Algemene Rekenkamer haar aanbeveling nader toe. (zie noot 38) Zij wees erop dat het parlement op grond van artikel 105, eerste lid, van de Grondwet budgetrecht heeft, mede met betrekking tot de budgetten die beschikbaar zijn voor de Koning, en het parlement dient in te stemmen met het wetsvoorstel voor de begroting. Voor een berekening, eenmaal per vijf jaar, van de hoogte van de B-component om een realistische basis te vormen voor de werkelijke uitgaven hoeft overigens geen inzicht verkregen te worden in de werkelijke uitgaven. Op basis van verschillende normatieve kostensoorten die onder de B-component vallen, kan al een berekening worden gemaakt. "Hiermee geeft het parlement invulling aan het budgetrecht door de hoogte van de B-component te bepalen en vervolgens is het aan de Koning zelf te bepalen waar hij het beschikbare budget uit de B-component aan besteedt, conform artikel 41 van de Grondwet. Over de werkelijke uitgaven hoeft hij geen verantwoording af te leggen," aldus de Algemene Rekenkamer.

De Minister-President herhaalde in zijn reactie (zie noot 39) op het rapport wat hij in zijn brief van oktober 2021 al schreef, namelijk dat bij het uitvoeren van de vijfjaarlijkse beoordeling van de B-component "de grenzen van de Grondwet nadrukkelijk in zicht zijn gekomen".

In het recente verantwoordingsonderzoek, weergegeven in het jaarverslag 2022, wordt met betrekking tot de verantwoording van de B-component zowel door de Rekenkamer als de Minister-President verwezen naar de aan de Afdeling advisering voorgelegde voorlichtingsvragen. (zie noot 40) Deze vragen worden door de Afdeling hierna beantwoord.

5. Beoordeling van een periodieke evaluatie in het licht van de Grondwet

De vraag die voorligt is of een periodieke evaluatie van de B-component, zoals de Algemene Rekenkamer die aanbeveelt, verenigbaar is met de Grondwet en zo ja, onder welke condities (met het oog op de staatkundige positie van het koningschap en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer). In verband daarmee is een onderlinge vergelijking van de beide stelsels van belang (interne verantwoording, brengplicht, accountant; respectievelijk dezelfde verantwoordingsstructuur, met daar bovenop een externe evaluatie van de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen (met name de B-component).

a. Huidig stelsel

Aan de hand van de hiervoor gegeven beschrijving van de grondwettelijke kaders moet worden vastgesteld dat de uitkeringen op grond van artikel 40 van de Grondwet en de WFSKH betrekking hebben op een volledige vergoeding van een inkomen dat passend is te

achten voor de uitoefening van de monarchale functies en van de normale uit het koningschap voortvloeiende lasten, die niet rechtstreeks ten laste worden gebracht van de rijksbegroting. (zie noot 41) Bij de meest recente wijziging van de WFSKH is benadrukt dat de Koning, om de eigen verantwoordelijkheid voor een goede vervulling van het koningschap te kunnen dragen, binnen de grenzen van de WFSKH "zelfstandig afwegingen [moet] kunnen maken ten aanzien van een veelheid van uitgaven van zeer uiteenlopende aard, zowel voor personele als voor materiële zaken, zowel ten aanzien van personele als materiële kosten, met inbegrip van kleding, geschenken en ontvangsten, die niet op zinvolle en doelmatige wijze via declaraties geadministreerd en verantwoord kunnen worden. Deze geldelijke uitkeringen die in de loop van de wetsgeschiedenis op grond van historische gegevens en rapportages van commissies tot stand zijn gekomen, vormen een samenstel van inkomen, en van personele en overige kosten die niet ten laste van een begroting van een ministerie kunnen worden gebracht en daarom zijn opgenomen in de begroting van hoofdstuk I, Huis der Koningin, van de begroting van het Rijk. Met deze artikelen, alsmede met artikel 3, wordt mede invulling gegeven aan artikel 41 van de Grondwet." (zie noot 42)

Zoals hiervoor beschreven is dit stelsel ingericht met een aantal verantwoordingsmechanismen. Op basis van dit stelsel moeten uitgaven worden verantwoord. Ten aanzien van de B-component is in dit stelsel de zogenoemde 'brengeplicht' ingebouwd, de plicht van de thesaurier om te bezien of het budget adequaat is. Bij eventuele tekorten of overschotten heeft de thesaurier de plicht, het ministerie van Algemene Zaken hiervan op de hoogte te stellen. Dat mechanisme is bedoeld voor situaties van structurele over- dan wel onderbesteding van begrote gelden. Op deze wijze vindt ook in het huidige stelsel - binnen de kaders van artikel 41 van de Grondwet - een (jaarlijkse) beoordeling van het algemeen belang plaats. De Minister-President heeft, als eindverantwoordelijke voor dit stelsel, de Tweede Kamer laten weten dat het kabinet geen aanleiding ziet "om tot een wijziging van het wettelijk kader initiatief te nemen". (zie noot 43)

b. Voorgesteld stelsel met een vijfjaarlijkse toets

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om elke vijf jaar een aanvullende toets uit te voeren om te beoordelen of de hoogte van de B-component nog passend is bij de hoogte van de personele en materiële uitgaven van de Koning.

De Afdeling merkt op dat bij de beoordeling van deze aanbeveling de volgende overwegingen relevant zijn:

- De B-component is vorm gegeven als een lumpsumbekostiging. (zie noot 44) In het licht van het gewenste integrale beheer biedt deze lumpsumbekostiging voor de B-component de mogelijkheid tot inpassing van nieuwe ontwikkelingen, uiteraard binnen het plafond van de lumpsum.

- Er zijn meerdere lumpsum-regelingen, waarin de bestedingsvrijheid centraal staat, maar waarbij toch periodiek (extern) wordt getoetst of de beschikbare gelden nog aansluiten bij de werkelijke kosten. Bedacht dient evenwel te worden dat het in dit geval, bij de B-component, gaat om een unieke situatie - zoals hiervoor benoemd - waar het de Koning betreft, ten aanzien van wie geen duidelijke en scherpe scheiding kan worden gemaakt tussen het ambt en de persoon. (zie noot 45)

- Vanwege de nauwe verwevenheid tussen het koningschap, de noodzakelijke ruimte om een eigen invulling daaraan te geven en de nauwe verwevenheid met de persoonlijke levenssfeer van de Koning heeft de wetgever geen nader onderscheid aangebracht tussen het inkomensbestanddeel (A-component) en de niet-declarabele kosten (B-component) die uit de

uitkering bestreden moeten worden. Voor beide componenten geldt de vrijheid voor de Koning om met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis in te richten alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de nauwe, unieke verwevenheid van ambt en persoon is het niet mogelijk ten behoeve van een evaluatie van de B-component een objectieve en handhaafbare maatstaf te formuleren die niet in strijd komt met de grondwettelijke geborgde vrijheden van de Koning. Aan een nadere duiding, samenstelling en berekening van kostensoorten kan dan ook geen normatieve waarde worden ontleend.

- De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer zou kunnen worden geïnterpreteerd als een door de Minister-President, binnen het kader van het bestaande stelsel, uit te voeren extra toets. Een dergelijke vijfjaarlijkse toets heeft echter binnen dit hiervoor beschreven interne stelsel geen toegevoegde waarde. De uitkomst van de jaarlijkse toetsing, met inbegrip van de brengplicht, geven immers reeds inzicht in eventuele (structurele) overschotten of tekorten. Dat wordt gecompleteerd door het oordeel van de Minister-President dat er geen aanleiding is om het wettelijk stelsel te wijzigen.

- De Algemene Rekenkamer legt in de nadere toelichting op de aanbeveling evenwel nadruk op het budgetrecht van het parlement, (zie noot 46) dat blijkbaar beoogt de door haar aanbevolen evaluatie normatieve en externe werking te geven. Het 'activeren' van het budgetrecht van het parlement zou dan kunnen leiden tot een aanpassing van de hoogte van de begrote uitkering in begrotingshoofdstuk I. Daarmee vormt de voorgestelde evaluatie tevens een externe correctie op de in het stelsel ingebouwde brengplicht. Een dergelijke evaluatie tast de in artikel 41 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van de Koning aan om zijn Huis in te richten met inachtneming van het openbaar belang. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat een dergelijke wijziging van het genoemde begrotingshoofdstuk, zonder wijziging van de WFSKH, de regering niet ontslaat van haar verplichting om aan de Koning het op de voet van artikel 1 WFSKH verschuldigde bedrag uit te keren.

- Hier komt bij dat een dergelijke aanvullende vijfjaarlijkse toets sterk de werking beïnvloedt van de politieke en ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister-President. Een evaluatie en beoordeling van de hoogte van de B-component hangt immers samen met de actuele en vroegere uitgaven. Met de voorgestelde toets zouden deze uitgaven door een externe instantie aan de hand van onafhankelijk geformuleerde normatieve kostenposten en bijbehorende normatieve aantallen van een weging en herbeoordeling moeten worden voorzien. Van de Minister-President zal vervolgens onvermijdelijk een reactie worden verwacht ten aanzien van deze weging en beoordeling, terwijl hij tevens het waarborgen van de persoonlijke levenssfeer en de inrichtingsvrijheid van de Koning op grond van de artikelen 41 en 10 van de Grondwet in acht dient te nemen. Dat leidt in meerdere opzichten tot uiterst kwetsbare situaties.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat invoering van de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen evaluatie niet inpasbaar is in het bestaande stelsel zonder wezenlijke aanpassing van de WFSKH. Als gevolg van de nauwe verwevenheid van het ambt en de persoon van de Koning is het daarenboven niet goed mogelijk een objectieve en handhaafbare maatstaf te formuleren ten behoeve van een evaluatie van de B-component die niet de grondwettelijke vrijheden van de Koning aantast bij het doen van uitgaven met het oog op personele en materiële kosten die nauw samenhangen met de persoonlijke invulling van het koningschap. Daar komt bij dat de voorgestelde vijfjaarlijkse evaluatie de facto een externe correctie betekent op de in het stelsel ingebouwde brengplicht, de plicht van de thesaurier. Een dergelijke evaluatie brengt verder risico's mee voor de positie van de Minister-President, die immers ook de grondwettelijke vrijheden van de Koning dient te waarborgen.

Alles overwegend komt de Afdeling tot de conclusie dat de invoering van de door de

Algemene Rekenkamer aanbevolen evaluatie de vrijheid van de Koning aantast om zijn huis in te richten met inachtneming van het openbaar belang. Daarmee is deze aanbeveling niet verenigbaar met artikel 41 van de Grondwet.

6. Beantwoording van de voorlichtingsvragen

De Minister-President verzoekt voorlichting over de vraag of een periodieke evaluatie van de B-component (zie noot 47) verenigbaar is met artikel 41 van de Grondwet, met inbegrip van de hieraan ten grondslag liggende overwegingen, en, indien dit het geval zou zijn, 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.

In antwoord hierop is in deze voorlichting uiteengezet dat de jaarlijkse geldelijke uitkeringen aan de Koning grondwettelijk zijn verankerd in artikel 40 van de Grondwet. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning geldt zowel voor de A- als voor de B-component. Die bescherming wordt nader gemarkeerd door artikel 41 van de Grondwet, dat aan de Koning het recht toekent met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis in te richten. De beoordeling van wat het openbaar belang vergt is aan de Minister-President, die tot op heden heeft geoordeeld dat dat belang met de huidige hoogte van de B-component niet is aangetast.

Genoemde artikelen waarborgen evenwel de eigen verantwoordelijkheid van de Koning om binnen de grenzen van de WFSKH, die uitgaat van lumpsum bekostiging, zelfstandig afwegingen te kunnen maken ten aanzien van een veelheid van uitgaven van zeer uiteenlopende aard, zowel voor personele als voor materiële zaken. (zie noot 48) Dat betekent dat de beoordeling door de Minister-President terughoudend moet zijn, voorzover de niet-declarabele personele en materiële kosten blijven binnen het plafond van de WFSKH, en primair georiënteerd moeten zijn op de brengplicht van de thesaurier.

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat het voorstel van de Algemene Rekenkamer voor een periodieke evaluatie van de uitgaven op grond van de B-component inbreuk maakt op het stelsel zoals verankerd in de artikelen 40 en 41 van de Grondwet in samenhang met de WFSKH. Het is niet goed mogelijk ten behoeve van een evaluatie van de B-component op basis van verschillende extern geformuleerde normatieve kostensoorten ten aanzien van de B-component objectieve en handhaafbare maatstaven te formuleren en een berekening te maken, zonder de grondwettelijke vrijheden van de Koning aan te tasten.

Bovendien houdt een externe evaluatie een correctie in van de brengplicht. Deze genoemde factoren leiden tot de conclusie dat de voorgestelde evaluatie de vrijheid aantast van de Koning om zijn huis in te richten, met inachtneming van het openbaar belang (artikel 41 van de Grondwet). Daar komt bij dat de openbaarheid van een dergelijke evaluatie evenmin verenigbaar is met de grenzen die artikel 10 van de Grondwet stelt aan de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de Koning.

De vice-president van de Raad van State

Reactie (op de voorlichting) van 10 juli 2023

Aan de Voorzitter van de Tweede kamer van de Staten-Generaal

Op 6 oktober 2022 heb ik U een brief over hoofdstuk I van de rijksbegroting gezonden met,

onder meer, de aankondiging van een vraag om voorlichting aan de Raad van State (Kamerstukken II 2022/23, 36200 I, nr. 4). Deze brief kwam aan de orde tijdens een debat in de Tweede Kamer op 11 oktober 2022. Het verzoek om 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.

Bij het verzoek aan de Raad van State van 2 november 2022 heb ik gevraagd bij deze voorlichting, naast de voorlichtingen van de Raad van State uit 2010 en 2016, ook de in de genoemde brief van 6 oktober 2022 geschetste ontwikkelingen te betrekken, meer in het bijzonder de discussie over en naar aanleiding van de in de brief genoemde motie-Snellers en Kuiken (Kamerstukken II 2020/21, 35470, nr. 8) en de zienswijze van de Algemene Rekenkamer.

Deze voorlichting sluit aan bij de genoemde voorlichtingen uit 2010 en 2016, de kabinetsreacties daarop en de inhoud van de brief van 6 oktober 2022. Ik kan mij geheel vinden in de voorlichting, onderschrijf de uitgangspunten en overwegingen ervan en deel de conclusies en antwoorden.

DE MINISTER-PRESIDENT, Minister van Algemene Zaken

Voetnoten

(1) Kamerstukken II 2021/22, 35925-I, nr. 10.

(2) Kamerstukken II 2021/22, 35925-I, nr. 7.

(3) Kamerstukken II 2022/23, 36200 I, nr. 4.

(4) Onderdeel van de uitkeringen op de voet van artikel 40, eerste lid, van de Grondwet en geregeld in artikel 1 Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis.

(5) Kamerstukken II 2020/21, 35470, nr. 8.

(6) Hierna wordt korthedshalve alleen gesproken over de Koning.

(7) Kamerstukken I 1980/81, 16034, nr. 89b, p. 3.

(8) Kamerstukken I 1980/81, 16034, nr. 89b, p. 3. De term 'eigen levenssfeer' werd ook al genoemd in Kamerstukken II 1979/80, 16034, nr. 3, p. 18.

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

(10) Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State van 23 december 2010 over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het koninklijk huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal (Kamerstukken II 2010/11, 32791, nr. 1, p. 8); vergelijk Vermeulen, A.P. Krijnen en D.A. Roos (red.), *De Koning in het Nederlandse staatsrecht*, a.w., p. 45.

(11) Zoals dit is vastgelegd in mensenrechtenverdragen, het recht van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Grondwet, andere wetgeving en jurisprudentie.

(12) Kamerstukken II 1979/80, 16 034, nr. 3, p. 17-18.

(13) Advies van de Raad van State als reactie op de beschouwing over het Koningschap bij het voorstel van wet met memorie van toelichting en bijlagen tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27400 III, A, p. 3).

- (14) Kamerstukken II 1976/77, 14225 (R 1051), nr. 3, p. 3.
- (15) Voorlichting van 23 december 2010 over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en leden van het koninklijk huis ten aanzien van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in relatie tot de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal (Kamerstukken II 2010/11, 32791, nr. 1, bijlage).
- (16) Voorlichting van 4 juli 2016 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 (Kamerstukken II 2016/17, 34550 I, nr. 2, bijlage).
- (17) P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederland*, deel I, tweede druk, Zwolle 1967, p. 189; P. Bovend'Eert, "De Koning en de monarchie. Toekomstbestendig?", Deventer 2020, p. 135.
- (18) Zie ook Carla van Baalen, Paul Bovend'Eert, Mark van Twist, Alexander van Kessel, Nancy Chin-A-Fat, "Het inkomen van de Koning. De totstandkoming en ontwikkeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)", Boom, Amsterdam 2017.
- (19) De andere leden van het Koninklijk Huis, ook zij die de Koning bijstaan bij de vervulling van het koningschap, ontvangen geen uitkering ingevolge de WFSKH.
- (20) De zogenoemde A-component.
- (21) De zogenoemde B-component.
- (22) Op de begroting hoofdstuk I (De Koning) worden het inkomensbestanddeel (A-component) en de personele en materiële kosten (B-component) aangeduid als de op artikel 40 Grondwet gebaseerde grondwettelijke uitkeringen aan de leden van het Koninklijk Huis (artikel 1 van de begroting hoofdstuk 1).
- (23) Zie hierover: <https://www.koninklijkhuis.nl/onderwerpen/financien-koninklijk-huis>.
- (24) In grondwettelijke zin behoort tot de grondwettelijke uitkeringen ook de ter beschikking stelling van paleizen en woon- en werkverblijven. Dit is eveneens vastgelegd in de WFSKH (artikel 4 van de WFSKH).
- (25) Begrotingsstaat IIIB.
- (26) Kamerstukken II 2015/16, 34300 I, nr. 11. De evaluatie is uitgevoerd door ABDTOPConsult.
- (27) Kamerstukken II 2015/16, 34300 I, nr. 2, p. 12.
- (28) Carla van Baalen, Paul Bovend'Eert, Mark van Twist, Alexander van Kessel, Nancy Chin-A-Fat, a.w., p. 189.
- (29) Beide componenten zijn opgenomen in artikel 1 WFSKH en worden begroot in artikel 1 van de begroting van de Koning.
- (30) In dit punt wordt alleen gesproken over de Koning; mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de andere uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis.
- (31) Kamerstukken II 2007/08, 31505, nr. 7, p. 5.
- (32) Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 36200 I, nr. 2, p. 7.
- (33) Kamerstukken II, 2019/20, 35 470 I, nr. 7.
- (34) Algemene Rekenkamer "Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 De Koning (I), rapport bij het jaarverslag", p. 13.
- (35) Idem, p. 16.
- (36) Algemene Rekenkamer "Verantwoordingsonderzoek De Koning (I), rapport bij het jaarverslag 2021", p. 12.
- (37) Algemene Rekenkamer "Verantwoordingsonderzoek De Koning (I), rapport bij het jaarverslag 2021", p. 18.
- (38) Kamerstukken II, 2021/22, 36100-I-6, p. 2.
- (39) Algemene Rekenkamer "Verantwoordingsonderzoek De Koning (I), rapport bij het

jaarverslag 2021", p. 17.

(40) Algemene Rekenkamer "Verantwoordingsonderzoek De Koning (I), rapport bij het jaarverslag 2022", p. 12 en 16.

(41) Kamerstukken II 1969/70, 10683, nr. 3, p. 6-8.

(42) Kamerstukken II 2007/08, 31505, nr. 3, p.3.

(43) Bij brief van 5 oktober 2021 (Kamerstukken 2021/22, 35 925 I, nr. 5).

(44) Bij de wijziging van de WFSKH in 2008 is deze wijziging van bekostiging nader vastgelegd: Kamerstukken II 2007/08, 31505, nr. 7, p. 5.

(45) Raad van State, Advisering wetsontwerp 8683, 15 februari 1967 (nr. 33).

(46) Kamerstukken II, 2021/22, 36100-I-6, p. 2.

(47) Onderdeel van de uitkeringen in artikel 40, eerste lid, van de Grondwet en geregeld in artikel 1 WFSKH.

(48) Kamerstukken II 2007/08, 31505, nr. 3, p. 3.