

Vergaderjaar 2008–2009

31 505

Technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 oktober 2008

Introductie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling het wetsvoorstel gelezen en kennisgenomen van hetgeen daaromtrent binnen en buiten de Staten-Generaal is verhandeld. Het wetsvoorstel bevat een aantal vooral technische wijzigingen die deze leden ook als verbeteringen beschouwen. De leden van de CDA-fractie waarderen het dat ook in dit wetsvoorstel is voortgebouwd op de uitgangspunten zoals die in 1972 zijn neergelegd in de Wet financieel statuut. De materiële invulling van wat tot nu toe een op de persoon gerichte uitkeringsbeslissing was bij overlijden van een uitkeringsgerechtigd lid van het Koninklijk Huis of afgetreden Koning is een depersonalisering van het financieel statuut die als winst wordt beschouwd door deze leden. Dat geldt ook voor het voorgestelde nieuwe artikel 3 in zoverre dat bijdraagt aan het transparanter maken van de kosten van het Koninklijk Huis.

De leden van de VVD-fractie hebben bij het wetsvoorstel enkele kanttekeningen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot aanpassing van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. Zij ondersteunen het oogmerk meer transparantie aan te brengen in de kosten van het Koninklijk Huis. Wel hebben zij nog een aantal vragen. Zij hebben vooral met belangstelling de discussie in de Tweede Kamer over de toekenning van een aanwijzingsbevoegdheid aan de minister-president gevolgd. Zij vragen zich af wat de toekenning van deze specifieke bevoegdheid ten aanzien van kosten van het Koninklijk Huis, in meer algemene zin voor de staatsrechtelijke positie van de Nederlandse minister-president betekent. Ook de roepen de wijzigingen die worden aangebracht in de terbeschikkingstelling van paleizen vragen op bij de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd met het doel van de wet om de uitgaven transparanter te maken. Wel hebben zij enkele vragen met betrekking tot het voorstel.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Zij kunnen zich op zichzelf genomen in de hoofdlijnen van het voorstel vinden. Niettemin willen zij over een aantal kwesties nader met het kabinet van gedachten wisselen. Graag nodigen deze leden het kabinet uit de precieze staatsrechtelijke bedoelingen en effecten van de aangegeven rol van de minister-president in het licht van dit wetsvoorstel nader toe te lichten en daarbij nadrukkelijk in te gaan op opmerkingen die door deze leden worden gemaakt.

Het kabinet is de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun positieve houding ten aanzien van de technische aanpassing en actualisatie van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. Het kabinet onderstreept de stelling van de CDA-fractie dat dit wetsvoorstel voortbouwt op de uitgangspunten zoals die in 1972 zijn neergelegd. De door deze fractie terecht onderkende depersonalisering is een van de oogmerken van de actualisatie. Het andere oogmerk, meer transparantie aanbrengen in de kosten van het koninklijk huis, is door de fracties van PvdA, SP en Partij voor de Dieren terecht genoemd. Met de uitnodiging van de D66-fractie aan het kabinet om de precieze staatsrechtelijke bedoelingen en effecten aan te geven van de rol van de minister-president in het licht van dit wetsvoorstel, verwoordt zij het belangrijkste vraagstuk dat uit het voorlopig verslag naar voren komt. Ook de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en de Partij van de Dieren stellen dit immers aan de orde.

Naast de te beantwoorden vragen over de artikelen 4 (ter beschikkingstelling van paleizen) en artikel 6 (genot van de jacht), zal het kabinet hierop in gaan bij artikel 3. Het betoog onder de inbreng bij artikel 3 zal eerst enkele algemene uiteenzettingen bevatten waarna de meer specifieke vragen worden beantwoord.

Staatsrechtelijke rol minister-president; artikel 3

Het is de leden van de CDA-fractie gebleken dat de bewoordingen in artikel 3 dat de kosten door of vanwege de koning «door tussenkomst van Onze Minister-President bij Onze minister die het aangaat zijn gedeclareerd» in en buiten de Tweede Kamer hebben geleid tot enige speculatie over de betekenis van het woord «tussenkomst». Dit woord, zo ontdekten deze leden van de CDA-fractie, komt 271 maal voor in de Nederlandse wetten en AMvB's. Het betekent dan doorgaans dat aan een persoon of college de verplichting wordt opgelegd om bepaalde informatie door te geleiden naar andere personen en organen. Zoals bijvoorbeeld de Gemeentewet in artikel 61 voorschrijft dat de sollicitatiebrieven door tussenkomst van de Commissaris naar de vrouwencommissie dienen te worden gezonden. Met name ook in het debat in de Tweede Kamer van 1 juli jl. valt van de zijde van het kabinet enkele malen het woord aanwijzingen. Aan dit begrip kunnen meerdere betekenissen worden gehecht. Hieruit zou men kunnen afleiden dat uit artikel 3 zou volgen dat de minister-president ter zake een minister of meerdere, ja zelfs alle ministers zou kunnen overrulen. Hieruit zou volgen dat er spanning bestaat tussen het in artikel 3 bepaalde enerzijds en het grondwettelijk stelsel waarin de minister president primus inter pares is en derhalve geen formele doorzettingmacht bezit tegenover de collega-ministers anderzijds. Of is het veeleer zo dat de minister-president op grond van artikel 3 een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt voor de organisatie van het verantwoordingsproces ter zake van de bewuste begrotingsposten. Of moeten de leden van de CDA-fractie aannemen dat de eventuele doorzettingmacht berust op de instemming van de leden van de ministerraad die ter zake zelfbinding hebben aangegaan, een zelfbinding die dus ook weer ongedaan kan worden gemaakt door de ministerraad. Een en ander betekent dat de leden van de CDA-fractie een nadere uiteenzetting vragen met

betrekking tot de al dan niet aanwezigheid van doorzettingsmacht en – indien deze er is – of deze berust op artikel 3 van deze wet dan wel op een opzegbaar consent van de ministerraad.

De essentie van de vragen van de leden van de VVD-fractie zal niet gaan over de regeling als zodanig, maar veel eerder over de vraag of de minister-president zich via deze wet een méér dan primus inter pares rol permitteert. Hij kan volgens deze wet andere ministers aanwijzingen geven en dat strookt niet met de staatsrechtelijke verhoudingen van de minister-president ten opzichte van zijn collega-ministers. Artikel 3 geeft de minister-president de positie door zijn tussenkomst bekostiging uit de begroting voor zover deze een voorziening bevat en nadat de kosten door of vanwege de Koning bij de minister die het aangaat, te declareren. Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bevestigde het kabinet dat de minister-president verantwoordelijk wordt voor alle kosten, «overigens zonder dat de andere ministers van medeverantwoordelijkheid kunnen worden verschoond voor de hen regerende onderdelen en regelingen, doch onder diens eindverantwoordelijkheid». De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat onder deze regelingen ook artikel 42 lid 2 van de Grondwet mag worden verstaan: «De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.» Hoe verhoudt de zogenaamde «eindverantwoordelijkheid» van de minister-president zich tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers, die op grond van artikel 42 lid 2 van de Grondwet geldt? Mogen de leden van de PvdA-fractie ervan uitgaan dat het gebruik van het woord «wordt» betrekking heeft op deze eindverantwoordelijkheid, immers verantwoordelijk voor alle kosten van het Koninklijk Huis was de minister-president al? Betekent de eindverantwoordelijkheid van de minister-president dat hij niet langer als «eerstverantwoordelijke» bewindspersoon voor het Koninklijk Huis moet worden beschouwd? Hoe oordeelt het kabinet het recente advies van de Raad van State (31 570, nr. 3, p. 28 e.v.), waarin wordt vermeld dat de minister-president «als eerste aanspreekbaar» is voor de ruimte die de Koning moet krijgen om zijn functie als staatshoofd goed uit te oefenen? Heeft het kabinet kennisgenomen van het oordeel van de Raad van State, dat voor het intern functioneren als collegiaal bestuur geen structuur of bevoegdheidswijzigingen nodig zijn? In welke zin is met het in de Tweede Kamer gevoerde debat over het wetsvoorstel «het nodige aan het staatsrecht» toegevoegd? Hoe oordeelt het kabinet over de opvatting van staatsrechtgeleerden, dat de «tussenkomst» van de minister-president juridisch niet helder is en teveel ruimte voor interpretatie laat, alsmede dat de aanwijzingsbevoegdheid niet aansluit op de wettekst?

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een overzicht ontvangen van andere bepalingen van regelgeving, waarin de «tussenkomst» van de minister-president c.q. van overige bewindslieden voorkomt. Meent het kabinet dat, wanneer de relatie tot collega-ministers of -staatssecretarissen aan de orde is, in de «tussenkomst» telkens een aanwijzingsbevoegdheid schuilt? Hoe verhoudt de tussenkomstbepaling «als instrument om eindverantwoordelijkheid uit te oefenen» zich tot de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de inkomsten en uitgaven van het Rijk?

Wat houdt de bevoegdheid om «aanwijzingen» te geven aan ministers over inhoud en procedures van declaraties precies in? In welke zin komt deze overeen, en in welke opzichten niet, met de zgn. «Richtlinienkompetenz» die de Duitse bondskanselier heeft? Is door het kabinet kennisgenomen van het onderzoek «De minister-president in vergelijkend perspectief» (Universiteit Maastricht, april 2004), waaruit blijkt dat slechts in twee van zeven onderzochte landen aan de minister-president een dergelijke bevoegdheid is toegekend?

Heeft het kabinet de specifieke bevoegdheid overwogen tegen de achtergrond van een algemene aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president ter zake van het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid, dan wel door de ministerraad vastgesteld beleid? Zo nee, waarom niet? Waarom is er in dit concrete geval de noodzaak de collegiale ministeriële verantwoordelijkheid te doorbreken? Ziet het kabinet aanleiding om in de Grondwet te vermelden dat de ministerraad met inachtneming van de aanwijzingen van de minister-president beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid? Hoe oordeelt het kabinet over introductie van de aanwijzingsbevoegdheid, waar deze in het verleden door de commissie-De Koning «niet» of «moeilijk» verenigbaar met het collectieve bestuur van de ministerraad en de individuele verantwoordelijkheid van de minister werd geacht? Indien het kabinet de bevoegdheid van de minister-president om ten aanzien van de kosten van het Koninklijk Huis aanwijzingen te geven, niet in meer algemene zin heeft overwogen, luidt de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom zij dat niet heeft gedaan. Waarom is dit ook niet gebeurd, in verband met de aanbeveling van de Nationale conventie voor de 21e eeuw: «Geef de minister-president de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven aan de andere ministers.»? Hoe oordeelt het kabinet over de opvatting van de Nationale conventie dat een (algemene) aanwijzingsbevoegdheid niet wezensvreemd is aan het parlementaire stelsel, maar dat hiervoor wel grondwetswijziging noodzakelijk is?

Kan nadere mededeling worden gedaan inzake de toezegging aan de Tweede Kamer, dat zou worden bezien of de aanwijzingsbevoegdheid in het reglement van orde van de ministerraad moet worden opgenomen? Hoe verhoudt de bevoegdheid om aanwijzingen te geven zich tot de in het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvORvM) reeds opgenomen agenderingsbevoegdheid van de minister-president? Wordt bij het eventueel opnemen van de aanwijzingsbevoegdheid in het RvORvM overwogen om te bepalen dat deze moet worden uitgeoefend «in overeenstemming met het gevoelen van de raad», de formulering die ook in artikel 16 lid 3 RvORvM wordt gebruikt?

Het is de leden van de SP-fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren eveneens opgevallen dat de premier tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer stelde dat hij «De ministers aanwijzingen kan geven». Volgens hoogleraar staatsrecht Vis is dit een staatsrechtelijk novum, terwijl hoogleraar staatsrecht Bovend'eert stelt dat de premier «rotzooit» met het staatsrecht.¹ Wat betekent in dit opzicht het woord «tussenkoms» in artikel 3? Als de premier stelt dat hij «ministers aanwijzingen kan geven», heeft dit dan alleen betrekking op het voorliggende voorstel?

De leden van de fractie van D66 hebben met enige verwondering de passages op de pagina's 7412 en 7413 van de Handelingen Tweede Kamer (103e vergadering van 1 juli 2008) gelezen, alwaar gesproken wordt over de positie van de minister-president. Graag willen deze leden nader op de staatsrechtelijke betekenis van de gemaakte opmerkingen ingaan.

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over de positie van de minister-president in het licht van artikel 3 van het voorstel wijst de minister-president allereerst op de ontwikkeling die dit ambt de laatste decennia heeft doorgemaakt. Terecht constateert de premier dat de minister-president in toenemende mate wordt aangesproken op (de eenheid van) het algemeen regeringsbeleid. Deze ontwikkeling werd al in het begin van de jaren tachtig gesignaleerd (zie bijvoorbeeld A. H. M. Dölle en J. W. M. Engels, *De affaire-Brinkman: symptoom van de rijzende ster van het ambt van de minister-president*, Tijdschrift voor het openbaar bestuur 1984, no. 19, p. 411–416). In dat beeld past inderdaad dat de

¹ NRC Handelsblad, 10 juni 2008.

Kamer de minister-president meer specifiek aanspreekt op diens eerste politieke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de inrichting en het handelen van het Koninklijk Huis. Daarin past ook de constatering dat in concreto de ministers bij vragen over het Koninklijk Huis op hun terrein de eerstverantwoordelijken zijn. Dat de minister-president de eindverantwoordelijkheid heeft voor het geheel en daarmee de coördinatie van de beantwoording van Kamervragen staat op zichzelf genomen niet op gespannen voet met de grondwettelijk geregelde ministeriële verantwoordelijkheid. Het gebruik van de term «levend staatsrecht» is in dit verband overigens bepaald ongelukkig, aangezien deze term veelal wordt gehanteerd in situaties waarin door politieke opportuniteit ingegeven handelen nu juist wel op gespannen voet staat met geldend staatsrecht.

Vervolgens stelt de premier dat de minister-president in staat moet worden gesteld diens coördinerende bevoegdheden en daarmee diens eindverantwoordelijkheid tegenover de andere ministers waar te maken. Om dat doel te realiseren bevat artikel 3 van het voorstel een daartoe strekkende regeling: onder het regime van deze wet vallende declaraties kunnen slechts door «tussenkomen» van de minister-president worden ingediend. Wat dan volgt is van cruciale staatsrechtelijke betekenis. Naar het oordeel van de premier biedt deze bepaling de grondslag voor een op dit punt specifieke aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president richting de andere ministers.

De leden van de D66-fractie hebben ernstige twijfels over de staatsrechtelijke houdbaarheid van deze interpretatie. Deze leden menen om die reden ook dat het nog te vroeg is om van een «staatsrechtelijk novum» te kunnen spreken. Zij hebben de indruk dat hiermee de grondwettelijke betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid op het punt van de verhouding tussen de ministers onderling te veel wordt opgerekt. Met deze invulling van het begrip tussenkomen lijkt de term «primus inter pares» als kernaanduiding van de positie van de minister-president ten opzichte van de overige ministers niet langer adequaat. De aan het woord zijnde leden zijn van oordeel dat een dergelijke conclusie uit het wetsvoorstel niet getrokken kan worden, en evenmin getrokken zou moeten worden. In de eerste plaats is het sterk de vraag of in de term «tussenkomen» een aanwijzingsbevoegdheid kan worden gelezen. In de tweede plaats zou – indien zulks wel wordt beoogd dan wel zou worden aangenomen – het wetsvoorstel in strijd komen met de Grondwet.

Het is in de ogen van de leden van de D66-fractie staatsrechtelijk onjuist om een algemene of specifieke «Richtlinienkompetenz» voor de minister-president bij wet in te voeren. Dat geldt temeer ingeval de toepasselijke wettelijke tekst over de aard en omvang van een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid onvoldoende helder is. Ook het kennelijke voornemen in het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers een vorm van een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen komt deze leden wonderlijk voor, aangezien een dergelijk voorschrift constitutioneelrechtelijk evenmin door de beugel zou kunnen.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie zich af, of bij een verdere ontwikkeling van het voornemen tot een versterking van de positie van de minister-president te komen – een voornemen waartegen zij zich niet op voorhand zouden willen verzetten – uit een oogpunt van een evenwichtige verhouding tussen bevoegdheden en staatsrechtelijke legitimatie binnen een orgaan of ambt, geen aandacht besteed zou moeten worden aan de aanstellingswijze van de minister-president.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich nog af hoe ambtelijk wordt voorzien in de ondersteuning die benodigd zal zijn voor de beoordeling door de minister-president van de kosten van het Koninklijk Huis. Welke

planningsgevolgen vloeien hier voor het ministerie van Algemene Zaken uit voort? Leidt de bevoegdheid tot een andere rol van de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken binnen het zgn. SG-beraad?

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 1 juli jongstleden (Handelingen TK 103-7404/7415) is door de minister-president de kern van het betoog als volgt weergegeven: «Ik heb geconstateerd dat beide Kamers de minister-president steeds meer aanspreken op een vorm van coördinerende verantwoordelijkheid voor het Koninklijk Huis [...] zonder de verantwoordelijkheid te ontkennen van andere ministers voor de beleidsterreinen die hen aangaan [...]. Deze ontwikkeling past overigens in een bredere politieke staatsrechtelijke ontwikkeling [...] [waaraan] een uitgebreide beschouwing [is] gewijd in de ontwerpbegroting 2007, naar aanleiding van het onderzoek naar de positie van de minister-president.»

Dit betoog bevat twee elementen.

Ten eerste «dat beide Kamers de minister-president steeds meer aanspreken».

Ten tweede «de beschouwing naar de positie van de minister-president». Het eerste element is de reden dat ook in dit wetsvoorstel de positie van de minister-president wordt genoemd. Het tweede element vormt het politieke en staatsrechtelijke kader waarbinnen dat plaatsvindt.

Op het eerste element leggen verschillende fracties in de Tweede Kamer veel nadruk. Uit het voorlopig verslag van uw Kamer zou afgeleid kunnen worden dat te weinig nadruk wordt gelegd op het tweede, randvoorwaardelijke, element in het betoog.

Bij de behandeling in de Tweede kamer van de ontwerpbegroting 2009 van het ministerie van Algemene Zaken en van het Huis der Koningin op 8 oktober jongstleden is door het kabinet, naar aanleiding van vragen in reactie op publiciteit over standpunten ter zake in de Eerste Kamer, nadrukkelijk op het tweede element gewezen. Het is daarom goed om hetgeen in de Tweede Kamerdebatten is gewisseld kort weer te geven. Ten aanzien van het begrip «aanwijzingsbevoegdheid» is door het kabinet in de Tweede Kamer in het debat op 8 oktober gezegd: «Om geen misverstanden daarover te krijgen, merk ik het volgende op. Ik heb daarover [in het debat op 1 juli jl.] gezegd: «Ik wil iets preciezer ingaan op de aanwijzingsbevoegdheid waarover de heer Van Beek heeft gesproken. Het is goed om nog eens te zeggen dat er geen algemene aanwijzingsbevoegdheid geldt, maar een specifieke bevoegdheid onder artikel 3 van de Wet financieel statuut. De heer Van Beek heeft een goed punt om dit in het Reglement van Orde van de ministerraad te laten neerslaan. Ik zal dat punt nader bezien.

Dat was, met andere woorden, een reactie op de inbreng van de g.a. de heer Van Beek.

Ten aanzien van artikel 3 is in datzelfde Tweede Kamerdebat door de minister-president gezegd: «Artikel 3 stelt dat de kosten door of vanwege de Koning daartoe door tussenkomst van onze minister-president bij onze minister die het aangaat worden gedeclareerd. De woorden «door tussenkomst» slaan op de coördinerende rol van de minister-president. De woorden «bij onze minister die het aangaat» slaan op de eerste verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister. Ik heb niets meer gezegd, maar ook niets minder. Immers, beide Kamers spreken de minister-president steeds meer aan op een vorm van coördinerende verantwoordelijkheid voor het Koninklijk Huis. Indien de Kamers mij daarop aanspreken, moet ik wel in staat worden gesteld dat waar te maken. Dat betekent dat ik binnen het raamwerk van de grondwettelijke orde opereer. De Kamer mag mij aanspreken op het geheel. Juist vanwege dat ene artikel krijgen wij een grotere inzichtelijkheid. Het is echter niet aan de orde dat de verant-

woordelijkheid van «ministers is weggenomen. Volgens mij is dit een werkbare formule conform de Grondwet. De transparantie leidt ertoe dat ik erop zal worden aangesproken.»

De minister-president vervolgde in dat Tweede Kamerdebat met de stelling: «Ik heb [in dezen] gerefereerd aan de kabinetschouwing over de positie van de minister-president. Dit is en blijft het kader waarbinnen ik heb gesproken. Die beschouwing concludeert dat de minister-president, die primus inter pares blijft, wel geïnstrumenteerd moet zijn om zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid waar te maken, maar dat hij dat doet in zijn rol als en met instrumenten van de voorzitter van de ministerraad. Ik beweeg mij ook hier weer binnen de regels van de Grondwet. [...] De coördinatie met de verantwoordelijkheid van vakministers blijft onverlet. [...]» en daaraan toevoegend «De Kamer mag mij aanspreken op het geheel. [...] Het is echter niet aan de orde dat de verantwoordelijkheid van vakministers is weggenomen.»

Het laatste deel van deze uiteenzetting leek de fracties van PvdA, SP en D66 in de Tweede Kamer echter van de weeromstuit een «te magere rol» van de minister-president op te leveren. «Nogmaals, wij wilden de premier als eindverantwoordelijke en niet alleen als coördinator», aldus de g.a. heer Pechtold (D66) in de Tweede Kamer. De g.a. mevrouw Timmer (PvdA) en de heer Van Raak (SP) sloten zich daar in min of meer gelijke bewoordingen bij aan.

Concluderend is in dat debat tot slot door de minister-president gesteld «dat wij [Kamer en kabinet] geen behoefte hebben aan een grondwetswijzing op dit punt. Wij willen met elkaar transparantie. De sleutel tot transparantie is inhoudelijke inzichtelijkheid en de premier als aanspreekpunt. Dat laat onverlet dat de vakministers hun verantwoordelijkheden houden op de onderdelen die op hun terrein liggen. Het is een combinatie van transparantie en de premier als aanspreekpunt. De premier moet bekijken of de vragen beantwoord worden, of het systeem inzichtelijk is, of de zaken inde begroting transparant zijn gemaakt. Het lijkt mij een zeer werkbare formule. Ik vind het jammer dat nu een discussie ontstaat over het grondwettelijke karakter, terwijl wij dat niet beoogd hebben.» Het behoeft geen betoog dat ook het kabinet er behoefte aan heeft te weten of de Staten-Generaal in hun geheel deze conclusie delen.

Het kabinet voegt aan deze uiteenzetting graag een paar toelichtingen toe, alvorens de verdere meer specifieke vragen uit het voorlopig verslag te beantwoorden.

Discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van (leden van) het Koninklijk Huis in het algemeen en die van de minister-president in het bijzonder, vindt niet pas nu plaats aan de hand van onderhavig wetsvoorstel. In het meest recente verleden heeft het kabinet met de Staten-Generaal gedebatteerd over de notitie over het Koningschap (2000), de wet Lidmaatschap Koninklijk Huis (2002), het Kabinet der Koningin (2003), (niet) verlenen van toestemmingswetten voor huwelijken (2000–2004), de ruimte voor leden van het Koninklijk Huis in de publiciteit (2003, naar aanleiding van de z.g. «open brief» van wijlen Z.K.H. Prins Bernhard), het Koninklijk Huisarchief (2005, 2006), en verschillende aspecten van de kosten van het Koninklijk Huis (2006, 2007, 2008). De inhoud en weerslag van deze parlementaire debatten zijn relevant voor de interpretatie van het staatsrecht.

Het kabinet betreurt dat de term «levend staatsrecht» tot misverstanden aanleiding heeft gegeven. Bedoeld is te zeggen dat het staatsrecht «niet in beton gegoten is». Getuige bijvoorbeeld de bewoordingen van prof. Oud in «Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden» die aangeven niet de grondwettelijke teksten maar de staatkundige praktijk van het parlementaire stelsel als de kern van dat recht te beschouwen en dat voor hem geschreven en ongeschreven recht gelijkwaardig waren.

Een geen toelichting behoevend voorbeeld is de zogeheten vertrouwensregel. Betekenisvol is de relativering van deze stelling door Van der Pot-Donner-Prakke die naar onze mening neerkomt op een bevestiging: «Het staatsrecht, en met name de hoofdzaken van de grondwet, worden in ons land, dat geen als zodanig in het leven geroepen constitutionele rechtspraak kent, vooral door de staatkundige instellingen zelf toegepast, geïnterpreteerd en – met staatkundige middelen – gehandhaafd». Daarom heeft ondanks de in de Tweede Kamer reeds, hierboven aangehaalde, verhelderingen, onderhavige gedachtewisseling tussen regering en de Eerste Kamer der Staten-Generaal zijn nut.

Het feit dat een legalistisch-positivistische opvatting inzake de grondwet niet overheersend is voor de Nederlandse constitutie heeft niet alleen betekenis voor het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid voor (de leden van) het Koninklijk Huis maar ook voor het ambt van minister-president.

De uitoefening van dit ambt wordt immers mede in die context niet louter bepaald door de letterlijke tekst van de vigerende Grondwet. De Grondwet, in casu artikel 45, is eindpunt van voorgaande (politiek-historische) ontwikkelingen maar tevens vertrekpunt van mogelijke nieuwe ontwikkelingen.

Het in september 2006 aan de Kamers toegezonden resultaat van onderzoek naar het ambt van minister-president schetst allereerst de politieke en historische ontwikkelingen, gevolgd door een beschouwing. De kern-elementen uit de beschouwingen zijn deze: «Het kabinet kiest ervoor de essentie van het parlementaire stelsel tot uitgangspunt te blijven nemen. [...] Met andere woorden, aan verwachtingen over het ambt van minister-president die niet sporen met ons parlementaire stelsel, ware niet toe te geven. De minister-president is geen «minister van alle zaken» die de bevoegdheden van ministers en staatssecretarissen overneemt en over doet; bewindspersonen zijn en blijven zelf verantwoordelijk. De taak en functie van de minister-president is gelegen in het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid daarvan. [...] Niet elke wens voor een versterkte rol behoeft te worden gezocht in formele bevoegdheden en meer instrumenten. [...]. Voorts wil het kabinet wijzen op de rol en verantwoordelijkheid van de ministerraad. [...] Het is immers de ministerraad, aldus artikel 45 van de Grondwet, om te beraadslagen en te besluiten over het algemeen regeringsbeleid en om de eenheid van dat beleid te bevorderen. [...] Op de minister-president rust als voorzitter een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de ministerraad, edoch elke afzonderlijke minister draagt als lid van de ministerraad eveneens verantwoordelijkheid daarvoor. Het is een wezenlijke taak van de voorzitter van de ministerraad, die de vergaderingen leidt, het juiste evenwicht en samenspel tussen het individuele en collectieve aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid te dienen en te bevorderen. Daartoe is het van belang dat de voorzitter beschikt over instrumenten die verzekeren dat zowel de tijdige, ordelijke en geïnformeerde besluitvorming in de vergadering als de inbreng hierin van de afzonderlijke leden gelijkelijk in dit geheel optimaal tot hun recht kunnen komen.» En tot slot: «De minister-president blijft «primus inter pares» doch wordt aldus beter geïnstrumenteerd in de uitoefening van zijn «primaire» taak.»

Het kabinet benadrukt ten overvloede dat in deze beschouwing een vermeende tegenstelling tussen (minder) individuele verantwoordelijkheid van ministers versus een (meer) «hiërarchisch» positie van de minister-president wordt afgewezen. Deze beschouwing legt nadruk op de collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad, en in die sleutel op de bijzondere rol van diens voorzitter, de minister-president.

Voor het onderwerp van de zogenoemde kosten Koninklijk Huis, gelden deze overwegingen evenzeer. Immers, er is, zo blijkt mede uit voor-

noemde parlementaire debatten sinds 2000 over aspecten van het Koninklijk Huis, een samenspel tussen individuele ministeriële verantwoordelijkheid van een aantal ministers (voor kosten waarvoor een minister verantwoordelijkheid draagt omdat hij het desbetreffende beleidsterrein in portefeuille heeft), en een verantwoordelijkheid van de minister-president voor enkele afzonderlijke aspecten zoals de Wet Lidmaatschap Koninklijk Huis, de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis, de begroting Huis der Koningin, en een «coördinerende verantwoordelijkheid» voor de minister-president voor algemene aspecten van staatshoofd en Koninklijk Huis (al was het maar omdat het parlement hem daar op aanspreekt), en een collectieve verantwoordelijkheid van de ministerraad voor (het functioneren en de eenheid van) «de Kroon».

Alvorens over te gaan tot beantwoording van de meer specifieke vragen, wil het kabinet, kort, nog één algemene uiteenzetting geven over het begrip «coördinatie» in relatie tot de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

Het misverstand mag immers niet bestaan als zou de individuele ministeriële verantwoordelijkheid betekenen dat ministers in volledig isolement en zonder relatie ten opzichte van elkaar hun bevoegdheden uitoefenen. Temeer daar het leerstuk van individuele ministeriële verantwoordelijkheid moet worden geplaatst in de verantwoordelijkheid van ministers voor de onschendbare Koning, en in de verhouding tussen minister(s) en Staten-Generaal en niet in de eerste plaats in verhouding tussen ministers onderling.

Nog los van de hierboven reeds aangehaalde collectieve verantwoordelijkheid van ministers in de ministerraad voor het algemeen regeringsbeleid en de eenheid daarvan, zijn er nauwelijks beleidsterreinen te onderkennen die niet de portefeuille van meer dan één minister betreffen. Sinds jaar en dag zijn er uiteenlopende vormen van coördinatie en samenspel, soms in wetten en reglementen neergelegd, vaker in niet geformaliseerde werkwijzen tot uitdrukking komend.

Zo kunnen ministers voor één of meer beleidsterreinen «coördinerend» bewindspersoon zijn. Dat geeft hen procedurele «bevoegdheden» ten opzichte van de andere ministers uit hoofde van artikel 18 van het reglement van orde van de ministerraad. Deze bevoegdheid is – terecht – nooit gezien of geïnterpreteerd als een vorm van aanwijzingsbevoegdheid die de individuele ministeriële verantwoordelijkheid doorkruist. Thans zijn er twee programmaministers in het kabinet met een rol die op de beleidsterreinen verder reikt dan die van de traditionele coördinerende bewindspersonen. Deze werkwijzen zijn gebaseerd op interne (werk)afspraken, eveneens en evenzeer terecht, zonder oogmerk de grondwettelijke kaders te doorbreken, maar juist om nieuwe werkwijzen mogelijk te maken en tegelijkertijd daarbinnen te blijven.

Voorts zijn er langer bestaande afspraken op afzonderlijke terreinen die de verhouding tussen ministers mede bepaalt. Zo heeft de minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet 2001 de mogelijkheid om coördinerende en uniformerend op te treden in het begrotingsproces, «zelfs» om toeziend op te treden (Artikel 42: «Onze Ministers verstrekken de inlichtingen die Onze Minister van Financiën voor de uitoefening van het toezicht, bedoeld in de artikelen 39 en 41, nodig heeft.»)

Andere voorbeelden zijn de bevoegdheden van de minister van Justitie om in het geval van (dreiging van) terroristische aanslagen besluiten te nemen ook op terreinen van andere bewindslieden («doorzettingsmacht» op grond van een KB) en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de coördinatie van crisisbeheersing (op grond van interne werkafspraken vastgelegd in handboeken).»

Het is overigens goed om op te merken dat in het wetsvoorstel noch de memorie van toelichting de term «aanwijzingsbevoegdheid» voorkomt. In

die zin is – zo luidt tevens het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie – geen sprake van enigerlei «Richtlienenkompetenz»; zij hebben dit juist gezien. Verwezen zij naar hetgeen in het Tweede Kamerdebat van 8 oktober jl daarover door de minister-president is gezegd en eerder in dit memorie van antwoord is geciteerd. Het door deze leden aangehaalde internationaal vergelijkend onderzoek is mede basis geweest voor de hierboven aangehaalde beschouwing over het ambt van minister-president uit 2006.

In navolging van de leden van de CDA-fractie bevestigt het kabinet dat het woord «tussenkompst» als gebezigd in artikel 3 van het wetsvoorstel niet de strekking heeft van «overrulen» doch de strekking heeft te waarborgen dat de minister-president de informatie (in casu over declaraties) ontvangt die hij nodig heeft om de door de Kamers gevraagde totaalinzicht («transparantie») van «de» kosten Koninklijk Huis te kunnen geven in of bij de begroting Huis der Koningin. Mocht de door hem ontvangen informatie hem daartoe aanleiding geven, kan hij met de desbetreffende minister in overleg treden. Mocht, in een onverhoopt en naar onze stellige verwachting hypothetisch geval, overeenstemming uitblijven, dat kan (kunnen) de gerezen vra(a)g(en) aan de ministerraad worden voorgelegd.

Het kabinet bevestigt de leden van de VVD-fractie dat, zoals hierboven reeds opgemerkt, de woorden «aanwijzingen geven» niet voorkomen in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. Dit sluit overigens niet uit dat de minister-president de ministers verzoekt bepaalde vormen en termijnen van indienen van declaraties in acht te nemen. Dergelijke voorschriften moeten worden opgevat als hetgeen gebruikelijk is in onderlinge werkwijzen om tot enige administratieve coördinatie te komen.

Hiermee is het kabinet ook ingegaan op enkele opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie ter zake. Een specifieke bevoegdheid tegen de achtergrond van een algemene aanwijzingsbevoegdheid is niet overwogen. Het is immers niet nodig om de coördinerende taken vorm te geven (zoals hierboven geadstrueerd en dit in overeenstemming met de hierna aan te halen opmerkingen van de Raad van State). Het kabinet heeft geen voornemens om de grondwet te wijzigen op het punt; verwezen zij naar bovengenoemde beschouwing over het ambt van minister-president en naar het u bekende kabinetsstandpunt over de adviezen van de Nationale conventie. Het kabinet ziet artikel 3 niet als een wijziging van de verantwoordelijkheden van de minster van Financiën en beoogt zulks evenmin. De minister-president heeft ten aanzien van de begroting Huis der Koningin een «normale» verhouding als ieder ander minister met de minister van Financiën.

Het kabinet kan de stelling van de leden van de PvdA-fractie niet bevestigen dat de minister-president al verantwoordelijk is voor «alle kosten van het Koninklijk Huis». Hij is al verantwoordelijk voor de begroting Huis der Koningin. Beide deelverzamelingen overlappen deels doch niet geheel.

De verantwoordelijkheid voor het stelsel en de algemene aspecten en het onverlet laten van de verantwoordelijkheid van afzonderlijke ministers doet, zo bevestigt het kabinet graag aan de leden van de PvdA-fractie, niets af aan de bestaande verantwoordelijkheid van de minister-president voor het Koninklijk Huis. Dat strookt met het advies van de Raad van State zoals dat door deze leden terecht is aangehaald.

Met voorgaande uiteenzettingen over de verantwoordelijkheid van de ministerraad voor het algemeen regeringsbeleid en de eenheid daarvan en over verschillende vormen van coördinatie tussen ministers bevestigt het kabinet eveneens de door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde zienswijze van de Raad van State dat voor het intern functioneren als «collegiaal bestuur» geen structuur of bevoegdheidwijzigingen in formele zin nodig zijn.

Het kabinet heeft met de uiteenzetting over grondwet en staatsrecht, en het belang van parlementair debat daarvoor, afstand genomen van in media blijkbaar geuite kwalificaties waar de leden van de SP-fractie en van de fractie van de Partij van de Dieren aan refereren.

Het kabinet is de leden van de fractie van D66 erkentelijk voor de door hen aangehaalde ontwikkelingen die het ambt van de minister-president de laatste decennia heeft doorgemaakt. Zij bevestigen dat de minister-president door de Kamers meer specifiek wordt aangesproken voor de coördinatie van de inrichting en het handelen van het Koninklijk Huis en dat in concreto de ministers bij vragen over het Koninklijk Huis op hun terrein de eerstverantwoordelijken zijn. Zoals hierboven reeds gesteld, ziet het kabinet dat precies zo. Het kabinet heeft het gebruik van de term «levend staatsrecht» naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van D66 reeds in de juiste context geplaatst en van een betere duiding voorzien. Hiervoor is reeds uitgelegd hoe het kabinet het bepaalde in artikel 3 ziet. Hiermee is naar de mening van het kabinet weggenomen elk misverstand als zou een aanwijzingsbevoegdheid in termen van «overrulen» zijn bedoeld. Tevens is aangeduid wat bedoeld kan worden met de referentie aan het Reglement van orde voor de ministerraad, waarmee de door de leden van de D66-fractie geuite zorgen zijn ondervangen.

Tot slot bevestigt het kabinet aan de leden van de D66-fractie geen voornemens te hebben om de aanstellingswijze van de minister-president te wijzigen. In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie kan worden bevestigd dat enige, doch thans nog niet te kwantificeren, uitbreiding van de financiële afdeling van het ministerie van Algemene Zaken het gevolg zal zijn van de met het oog op transparantie beoogde nieuwe opzet van de begroting Huis der Koning en geheel worden gerustgesteld dat de rol van de secretaris-generaal van dat ministerie geen enkele wijziging, binnen of buiten het zogeheten SG-overleg, ondergaat.

Declaratie van kosten

Personele en materiële kosten kunnen door of vanwege de Koning worden gedeclareerd, die worden gemaakt voor en door de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, de Koning die afstand heeft gedaan van het koningschap, alsmede kosten die reesteren na overlijden van (een) hier genoemde(n). De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of is overwogen in de wet ook (de kosten voor en door) anderen te noemen die bij de uitoefening van de Koninklijke functie betrokken zijn? Kan worden aangegeven waarom – overigens net als in de huidige situatie – zij niet de rechtstreekse mogelijkheid tot declaratie hebben? Wie kunnen in de opvatting van het kabinet «vanwege de Koning» tot kosten-declaratie overgaan? De leden van de PvdA-fractie willen herinneren aan de navolgende bepaling, die is opgenomen in de memorie van toelichting bij de Aanvulling van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis tot regeling van de uitkeringen aan prinses Juliana en haar echtgenoot (Kamerstuk 16 183, nr. 3, p. 8): «Ten laste van de A-component van de Koningin zullen thans drie personeelsleden ten behoeve van Prinses Margriet komen, terwijl de salariskosten van vijf personeelsleden ten behoeve van de Prinses via het staatshoofd op declaratiebasis door het Rijk zullen worden vergoed.» Is deze toezegging nog steeds van kracht? Is, wellicht na troonswisseling, in een geleidelijke afbouw van de regeling voorzien?

In antwoord op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie ter zake bevestig het kabinet het uitgangspunt dat uitsluitend door of vanwege de Koning kan worden gedeclareerd. Dit uitgangspunt ligt al lange tijd ten grondslag aan de Wet financieel statuut van het koninklijk huis. «In het bestaande systeem bezit alleen de Koning declaratiebevoegdheid. Het

gaat om een vergoeding van de uitgaven die inherent zijn te achten aan de uitoefening van het koningschap. Aangezien de rol de overige leden afgeleid is van die van de Koning, lijkt het in het algemeen niet juist aan andere leden van het Koninklijk Huis een eigen declaratiebevoegdheid te verlenen. Zoals hiervoor reeds is gesteld, heeft tot dusver alleen de Koning declaratiebevoegdheid en lopen via deze de declaraties voor uitgaven, welke zijn verbonden aan functionele activiteiten van andere leden van het Koninklijk Huis. De declaratieregeling vindt haar begrenzing in de aard der activiteiten, waaraan de uitgaven verbonden zijn, niet in de vraag door welke leden van het Koninklijk Huis deze activiteiten worden verricht. Het criterium is dat het om uitgaven moet gaan welke duidelijk inherent zijn te achten aan de specifieke uitoefening van het koningschap. Indien aan activiteiten, die aan dit criterium voldoen, uitgaven verbonden zijn, dan worden deze op declaratiebasis door het Rijk vergoed ongeacht door welk lid deze activiteit is verricht. Dit ligt ook alleszins in de rede, aangezien het betrokken lid bij die activiteit de Koningin heeft vertegenwoordigd. Daarnaast zijn, behalve aan de Koning, aan bepaalde categorieën leden van het Koninklijk Huis vanwege hun daadwerkelijke nauwe betrokkenheid bij de uitoefening van de Koninklijke functie uitkeringen toegekend. Die uitkeringen vinden hun regeling in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis.» aldus stelt de Aanvulling WFSKH tot regeling van de uitkeringen aan prinses Juliana en haar echtgenoot, Tweede Kamer, vergaderjaar 1979–1980, 16 183, nr. 7 blz. 4. Het kabinet hecht er aan om dit uitgangspunt voort te zetten. Zij heeft daarvoor twee redenen. Eerstens zij nogmaals benadrukt dat hoewel in «het spraakgebruik» de woorden «kosten Koninklijk Huis» worden gebezigd, de kosten aangrijpen bij de functie van de Koning. Het zijn grotendeels als het ware representatiekosten van de staat en worden deels verantwoord op de begroting van het «Huis des Konings.» Het kabinet wil benadrukken dat de functie van de Koning, eerder dan het fenomeen «Koninklijk Huis», het aangrijpingspunt is. Tweedes lijkt het het kabinet juist met het oog op (meer) transparantie, niet wenselijk om het «aantal declaranten» uit te breiden.

Met betrekking tot H.K.H. prinses Margriet stelt de toelichting op de Aanvulling WFSKH het navolgende (Tweede Kamer, vergaderjaar 1979–1980, 16 183, nr. 3 blz. 5 en 6) «Het voornemen van het kabinet om bepaalde voorzieningen in de personeelssfeer ten behoeve van Prinses Margriet te treffen vindt zijn grond in de omstandigheid dat zij en haar echtgenoot in toenemende mate deel hebben aan representatieve functionele activiteiten van het Koninklijk Huis. De kosten voor het personeel, dat als gevolg van die activiteiten nodig is, werden voor de abdicatie voor een groot gedeelte door de Koningin gedragen. Continuering van deze situatie, voor zover zij al feitelijk mogelijk zou zijn, achten wij niet juist. Het gaat hier om de vergoeding van kosten, niet van afzonderlijke concrete functionele activiteiten, maar die een direct uitvloeisel zijn van het totaal der functionele activiteiten. Anderzijds zijn wij van mening dat Prinses Margriet en haar echtgenoot thans niet een zodanig met de uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis vergelijkbare positie innemen, dat zij in aanmerking zouden moeten worden gebracht voor wettelijke uitkeringen in de zin van de Wet financieel statuut [...] Uit het voorgaande blijkt dat de omstandigheid dat Prinses Margriet geen zelfstandige declaratiebevoegdheid bezit voor functionele representatieve activiteiten niet gelegen was in de relatie tot haar moeder als Kroondraagster, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstelden, maar in de omstandigheid dat het bestaande declaratiesysteem met zich brengt dat de declaratie voor functionele uitgaven altijd via het staatshoofd loopt. [...] Naar het oordeel van het kabinet dient de tegemoetkoming in de functionele personeelskosten ten behoeve van Prinses Margriet via de Koningin te geschieden. Dat die tegemoetkoming deels via de A-component van de uitkering van de Koningin en deels via het declaratiesysteem gerealiseerd wordt, heeft

gelijke redenen als waarom de functionele personeelskosten voor de uitkeringsgerechtigde leden gedeeltelijk uit de uitkeringen en gedeeltelijk op declaratiebasis worden vergoed.»

Voor thans en de toekomst is relevant, dat er geen separate declaratie-bevoegdheid is van H.K.H. prinses Margriet. Voor zover zij een vergoeding ontvangt, bijvoorbeeld voor personele lasten, ontvangt zij deze van H.M. de koningin. Het is niet zozeer een regeling vanuit de staatskas maar meer een onderlinge afspraak van H.K.H. prinses Margriet met H.M. de koningin. Het is na een eventuele troonswisseling aan betrokkenen te bezien of en zo ja hoe deze afspraak wordt voortgezet. Het heeft geen invloed op de hoogte van de – immers in de wet vastgelegde – uitkeringen aan de Koning en aan de afgetreden Koning.

Als onderbouwing van de niet-declarabele personeelskosten wordt van dezelfde 22 functies uitgegaan als bij de regeling van het financieel statuut van het Koninklijk Huis in 1972 het geval was. Is deze onderbouwing ook conform de huidige realiteit? Is er op grond van voortschrijdende ontwikkeling aanleiding om, waar nu soms slechts sprake is van kostendeclaratie bij bepaalde leden van de hofhouding, tot daadwerkelijke salariëring over te gaan?

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de onderbouwing van de niet-declarabele kosten laat zich eenvoudig beantwoorden. De in 1972 gegeven onderbouwing is destijds van belang geweest voor de berekeningswijze van de component van niet declarabele personeelskosten («oude A-component»). Voor de berekeningswijze van het huidige voorstel, zijn de geïndexeerde bedragen genomen, en vervolgens zijn de oude A- en B-component samengenomen tot een gebudgetteerde nieuwe B-component voor niet declarabele personele- en materiële kosten tezamen. Van deze nieuwe component kan niet (langer) worden gesteld dat daaraan ten grondslag ligt een onderbouwing in aantallen functies waar voor de berekeningswijze voor de toekomst recht op kan worden gedaan; de nieuwe component is een «lumpsum for better and for worse».

Het kabinet geeft aan – zo stellen de leden van de fractie van de PvdA – dat bij het «zoveel als mogelijk» op de begroting Huis der Koningin vanaf het begrotingsjaar 2010 opnemen van «kosten die thans op begrotingen rechtstreeks worden gemaakt» als beperking geldt dat deze kosten dan wel toerekenbaar moeten kunnen zijn. De leden van de PvdA-fractie zijn geïnteresseerd om bij in het kader van dit wetsvoorstel te vernemen welke kostenposten niet uitsplitsbaar worden geacht.

Op de vraag van deze leden naar de onderbouwing van het begrip «zo veel als mogelijk» kan nog geen definitief antwoord worden gegeven. Er is een stuurgroep ingesteld die de uitgangspunten voor de beoogde nieuwe systematiek zal ontwikkelen; oud minister van Financiën Zalm is bereid gevonden als voorzitter op te treden. Een notitie over deze uitgangspunten zal aan de Tweede Kamer worden gezonden na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel.

De Raad van State stelt in haar advisering dat het in de rede ligt «dat de declaraties worden ingediend bij de Minister van Algemene Zaken die deze kosten vervolgens toerekent aan de vakdepartementen.» Klopt deze inschatting, zo vragen de leden van de SP-fractie en van de fractie van de Partij voor de Dieren. En hoe denkt het kabinet dat dit toerekenen in de praktijk zijn beslag zal krijgen? Wat is de rol van de betreffende vakminister aan wiens departement de premier de kosten toerekent? In hoeverre is hij gedwongen gehoor te geven aan deze toerekening? En is de vakminister dan tevens verantwoordelijk of blijft dat bij de premier?

In antwoord op de vragen van deze leden, verwijst het kabinet naar eerder uitgeschreven uiteenzetting over artikel 3. Daarenboven wijst het kabinet op het navolgende. Het nieuwe artikel 3 vormt mede de grondslag om de functioneel declarabele kosten en de overige kosten, die thans op andere begrotingen staan, met ingang van 2010 onder te brengen in de begroting Huis der Koningin. De Comptabiliteitswet schrijft in dit verband voor dat teneinde deze kosten te kunnen betalen een raming van deze uitgaven in de begroting Huis der Koningin moet worden opgenomen.

In dit verband is van belang dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de functioneel declarabele uitgaven, die namens de Koning door de Thesaurier van H.M. de Koningin bij de minister-president worden ingediend en door hem zullen worden beoordeeld en betaald ten laste van de begroting Huis der Koningin en de overige uitgaven. De overige uitgaven, zoals bijvoorbeeld die voor beveiliging, ontstaan (en worden betaald) onder de verantwoordelijkheid van de vakministers en zullen door hen worden doorbelast aan de begroting Huis der Koningin die – zoals opgemerkt – alsdan daarvoor een raming zal moeten bevatten. De bepaling dat zulks door tussenkomst van de minister-president gebeurt, beoogt de coördinatie en daarmee meer transparantie daadwerkelijk mogelijk te worden.

Daarnaast is het volgens de leden van de VVD-fractie de vraag of de minister-president ook het financieel toezicht op het Koninklijk Huis moet hebben gelet op zijn positie ten opzichte van het staatshoofd. Een betere oplossing zou gelegen zijn in het geven van die positie aan of de minister van Financiën of de minister van BZK. Deze leden verzoeken het kabinet in te gaan op die mogelijkheid.

Het kabinet heeft, zo antwoordt zij de leden van de fractie van de VVD, overwogen dat de Staten-Generaal, en in ieder geval de Tweede Kamer expliciet de minister-president aanspreken op een coördinerende rol ten aanzien van de Koning, van het Koninklijk Huis en de daarmee gemoeide begrotingen. Door veel leden van deze Kamer zijn woorden als «eind-verantwoordelijkheid» gebezigd, die expliciet voor de minister-president zou gelden in deze. Het kabinet verwijst naar de opsomming in de inleiding van de memorie van antwoord van de parlementaire debatten sinds 2000 waarin de Kamers de minister-president zo hebben aangesproken. Deze opsomming kan eenvoudig worden uitgebreid naar een reeks van debatten het Koninklijk Huis betreffende in de decennia daar aan voorafgaand.

Het voor wat betreft de kosten en begrotingen leggen van de coördinerende verantwoordelijkheid niet bij de minister-president maar bij een andere minister, bijvoorbeeld die van Financiën of die van BZK, verdraagt zich niet eenvoudig met de wens van de Tweede Kamer om juist de minister-president te kunnen aanspreken op een coördinerende rol. In technische zin is de mogelijkheid er; het schijnt ons nochtans politiek een theoretische.

Terbeschikkingstelling van paleizen; artikel 4

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de terbeschikkingstelling van paleis Noordeinde, paleis Huis ten Bosch en het paleis op de Dam in de wet zal worden opgenomen. De terbeschikkingstelling van Paleis Soestdijk vervalt. Geeft het vervallen van de terbeschikkingstelling van paleis Soestdijk juist niet aan dat de terbeschikkingstelling van specifieke paleizen buiten de wet moet worden gehouden, en bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur kan worden vermeld? Hoe oordeelt het kabinet over de opvatting in deze zaak van Bram Kempers, hoogleraar sociologie van kunst aan de Universiteit van Amsterdam, dat «wetgeving geen adequaat instrument (is) om op ondoordachte en controversiële

wijze nieuwe situaties te scheppen»)?¹ Welke conclusies trekt het kabinet uit het opinieartikel van Ulli d'Oliveira, oud-hoogleraar rechtsfilosofie en lid van het Republikeins Genootschap en het Nieuw Republikeins Genootschap, dat sprake is van «misbruik» van een financiële regeling voor de toewijzing van locaties?²

Ook de leden van de SP-fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren hebben vragen naar aanleiding van artikel 4 van de wet waarin onder meer het paleis op de Dam wordt aangewezen als een van de paleizen die ter beschikking wordt gesteld aan de Koning. Volgens hoogleraar sociologie van kunst, Bram Kempers, doet een dergelijke toewijzing «onvoldoende recht aan dit cultuurpaleis... Alle partijen hebben belang bij een openbare museale functie van het voormalige Amsterdamse stadhuis, ook het Koninklijk Huis». ¹ Is bij het opstellen van de wetswijziging deze laatste optie overwogen? Zo ja, op welke gronden is er uiteindelijk niet voor de optie gekozen? Zo niet, waarom niet, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de fractie van D66 merken op dat in artikel 4 drie paleizen aan de Koning tot gebruik ter beschikking worden gesteld: de twee Haagse paleizen en het Amsterdamse paleis op de Dam. Waar het volgens het kabinet in de rede ligt dat deze drie paleizen ook in de toekomst aan de Koning ter beschikking gesteld zullen blijven acht het kabinet het van belang deze terbeschikkingstelling thans in de wet vast te leggen en niet langer in het besluit van 15 juli 1980, houdende aanwijzing van paleizen. De leden van de D66-fractie zouden het kabinet willen vragen te verduidelijken waarom zij het nu precies van belang acht deze kwestie thans in de wet zelf vast te leggen. Ook vragen zij een reactie op het bericht in de Volkskrant van 5 september over binnen het gemeentebestuur van Amsterdam levende vragen over de gevolgen van de voorgestelde wettelijke verankering van het paleis op de Dam voor mogelijke andere, bijvoorbeeld lokale gebruiksmogelijkheden.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts behoefte om te vernemen wat de «terbeschikkingstelling» van paleizen precies inhoudt. Welke gelegenheid is er voor anderen, als bijvoorbeeld een gemeentebestuur, om gebruik van de betreffende ruimten te maken of kan dit slechts na instemming? Hoe wordt geoordeeld over de herhaaldelijk verkondigde mening dat het Paleis op de Dam een meer openbare functie verdient? Welke mogelijkheden ziet het kabinet voor de onlangs in Den Haag verkondigde gedachte om een dagelijkse ceremoniële wisseling van de wacht te realiseren, naast de openstelling van Haagse paleizen gedurende zomermaanden die al enkele jaren wordt bepleit?

De leden van de PvdA-fractie vragen in welk opzicht er de behoefte is om met de opneming van de drie paleizen in de wet «duidelijkheid en bestendigheid» te scheppen? Is het de bedoeling dat Huis ten Bosch vast woonpaleis en paleis Noordeinde vast werkpaleis van de Koning gaan worden? Heeft het kabinet overwogen om ook wat betreft woon- en/of werkverblijven voor de troonopvolger «duidelijkheid en bestendigheid» te scheppen? Op basis van het toekomstige artikel 4 lid 4 kan aan de vermoedelijke opvolger van de Koning een woonverblijf tot gebruik ter beschikking worden gesteld. Aan welke situaties wordt gedacht? Wat wordt bedoeld met de zinsnede in de memorie van toelichting: «Die aanleiding is nu niet aanwezig.»? Waarom is in het recente verleden hiertoe geen aanleiding gezien? Eventuele andere kosten die betrekking hebben op woon- en werkverblijven en waarin niet uit hoofde van artikel 4 is voorzien, kunnen op grond van artikel 3 worden gedeclareerd. In welke specifieke gevallen wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt ten aanzien van de woon- en werkverblijven van de huidige troonopvolger? Kan het kabinet aangeven waarom zij het niet noodzakelijk acht dat ofwel aan de vermoede-

¹ NRC Handelsblad, 18 september 2008.

² De Volkskrant, 1 september 2008.

delijke opvolger van de Koning in structurele zin een woonverblijf ter beschikking wordt gesteld, dan wel een vaste declaratiemogelijkheid bestaat?

In antwoord op de vragen van de leden van de verschillende fracties, lijkt het het kabinet correct om te beginnen met een algemene uiteenzetting over de verschillende paleizen. Daarin wordt onder meer antwoord gegeven op de vragen over openstelling en de museale functie van het Paleis op de Dam.

Voor zover verantwoord met het oog op veiligheid, privacy, werk-omstandigheden ter plaatse en de kwetsbaarheid van de gebouwen zijn de Koninklijke Paleizen (gedeeltelijk) opengesteld voor publiek. Daar waar beperkingen in de feitelijke openstelling noodzakelijk zijn vanwege de genoemde omstandigheden zijn virtuele rondleidingen geplaatst op de website over het Koninklijk Huis. Zo is het publiek altijd in de gelegenheid om een kijkje te nemen achter de paleisdeuren.

Het Koninklijk Huisarchief en de Rijksvoorlichtingsdienst organiseren bovendien iedere twee maanden een nieuwe virtuele expositie op de website van het Koninklijk Huis van stukken uit de collectie van het Koninklijk Huisarchief.

Het Koninklijk Paleis op de Dam is het grootste deel van het jaar open voor het publiek en trekt jaarlijks rond de honderdduizend bezoekers. In de zomer is het paleis dagelijks open. Daarbuiten regelmatig op dinsdag tot en met donderdag en in het weekeinde. Een jaarlijks wisselende zomertentoonstelling illustreert de rijke geschiedenis van dit monument uit onze Gouden Eeuw. In het najaar wordt het werk van jonge schilders tentoongesteld in het kader van de Koninklijke Prijs voor de Vrije Schilderkunst. Momenteel wordt het paleis verbouwd waardoor de bezichtigingen tijdelijk zijn opgeschort. Zodra het Koninklijk Paleis op de Dam weer overgedragen en volledig in gebruik genomen wordt, zullen de bezichtigingen worden hervat. Rond diezelfde tijd komt er bovendien een nieuwe virtuele rondleiding op de site van het Koninklijk Huis. In december aanstaande wordt de website van de Stichting Koninklijk Paleis op de Dam gelanceerd waarop uitgebreide informatie is te vinden over openingstijden en activiteiten in het paleis. Openstelling voor het publiek wordt medio 2009 verwacht.

Het is mogelijk om het Koninklijk Huisarchief en de Koninklijke Stallen bij Paleis Noordeinde te bezoeken. Op aanvraag vinden gecontroleerde rondleidingen plaats voor groepen. Jaarlijks zijn dat bij de Stallen circa 50 rondleidingen met maximaal 30 bezoekers per groep. Bij het Koninklijk Huisarchief gaat het om ongeveer 35 rondleidingen met maximaal 25 bezoekers per groep. Ook worden soms rondleidingen georganiseerd voor de media. Het Koninklijk Huisarchief werkt verder mee aan gemiddeld 30 tentoonstellingen per jaar in binnen- en buitenland om de collectie zoveel mogelijk in de openbaarheid te brengen. Volledige ongecontroleerde openstelling van het Koninklijk Huisarchief en de Koninklijke Stallen is niet mogelijk omdat anders de normale werkzaamheden onder de bezichtigingen zouden lijden. Het Huisarchief en het Staldepartement zijn immers geen musea, maar locaties waar dagelijks wordt gewerkt. De virtuele rondleidingen van het Koninklijk Huisarchief en het Staldepartement zijn te vinden op de site van het Koninklijk Huis.

Paleis Soestdijk is overgedragen aan de Rijksgebouwendienst en valt nu onder diens verantwoordelijkheid. Dankzij bruiklenen uit de Koninklijke Verzamelingen is de inrichting van meerdere ruimten in het paleis authentiek. Omdat hier rekening moet worden gehouden met de kwetsbaarheid van het gebouw en de omvang van sommige ruimtes, is bezichtiging alleen mogelijk door gecontroleerde rondleidingen met groepen van maximaal 15 mensen. Inmiddels zijn op Paleis Soestdijk en in het bijbehorende park sinds de opening in februari 2007 250 000 bezoekers rondge

leid. Paleis en park zijn dinsdag tot en met zondag geopend van 09.15 tot 17.30 uur.

Paleis Het Loo trekt circa 400 000 bezoekers per jaar. Regelmatig worden in het museum tentoonstellingen georganiseerd, onder andere met stukken uit de collectie van het Koninklijk Huisarchief. Bovendien is ook een groot gedeelte van de vaste opstelling uit de Koninklijke Verzamelingen afkomstig. Paleis en tuinen zijn sinds 1984 van dinsdag tot en met zondag van 10.00 tot 17.00 uur opengesteld voor publiek. Anders dan in sommige andere landen bestaat er in ons land geen traditie wat betreft een dagelijkse ceremoniële wisseling van de wacht bij (één van) de paleizen. Wel bieden periodiek ambassadeurs hun geloofsbrieven op het paleis Noordeinde. Dit gaat gepaard met enig ceremonieel. Een meer uitgebreide wisseling van de wacht kan een kleurrijk en muzikaal omlijst evenement vormen maar er zijn ook andere overwegingen die, afgezien van de hiermee gemoeide kosten, van belang zijn. Het paleis wordt gebruikt als werkpaleis en is niet ingericht op een meer omvangrijke militaire ceremonie. Ook zijn er overwegingen van verkeerstechnische aard voor de naaste omgeving en veiligheidsaspecten. Al met al zijn er geen redenen om op dit gebied tot een nieuwe voorziening te komen.

In antwoord op meer specifieke vragen van de leden van de PvdA-fractie, van de van de SP-fractie, van de D66-fractie en van de fractie van de Partij van de Dieren, bevestigt het kabinet dat het in de wet zelf vastleggen van de terbeschikkingstelling van de desbetreffende paleizen, te maken heeft met het feit dat deze in de toekomst aan de Koning ter beschikking gesteld zullen blijven. Het kabinet spreekt tegen dat er sprake is van het scheppen van een nieuwe situatie.

Eveneens wordt bestendigd, zo antwoordt het kabinet de specifieke vragen van de leden van de PvdA-fractie, inhoud en betekenis van de terbeschikkingstelling. Deze verandert voor gebruik noch openstelling ten opzichte van de huidige situatie door het enkele feit dat de terbeschikkingstelling in de wet wordt opgenomen. Dat geldt dus evenzeer voor het gebruik van Huis ten Bosch als woonpaleis en Noordeinde als werkpaleis. De bepaling in artikel 4 lid 4, waar de leden van de PvdA-fractie eveneens naar vragen, is een «kan» bepaling. Het is speculatief om toekomstige situaties te bedenken die thans niet aan de orde zijn, zoals met de zinsnede «die aanleiding is nu niet aanwezig» wordt onderstreept. Met de verwijzing naar artikel 3, bevestigt het kabinet niets meer en niets minder dat mochten zich kosten voordoen die betrekking hebben op woon- en werkverblijven, deze «gewoon» worden begroot en verantwoord middels de – transparante – nieuwe systematiek.

Het kabinet wijst er ten overvloede op dat een wettelijke vastlegging ook het kabinet bindt; immers een algemene maatregel van bestuur kan zij zelf vaststellen. Het kabinet vindt juist daarom de door enkele fracties aangehaalde stelling van een lid van het Republikeins Genootschap dat er sprake is van «misbruik» van een financiële regeling voor de toewijzing van locaties onjuist.

Overigens zij opgemerkt in de richting van de leden van de fractie van D66 dat het kabinet geen vragen heeft ontvangen van het gemeentebestuur van Amsterdam.

Genot van de jacht; artikel 6

Het voorliggende wijzigingsvoorstel bevat geen wijzigingen met betrekking tot het zogenaamde «genot van de jacht». Dit recht kostte in 2006 meer dan 500 000 euro, aldus de leden van de SP-fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren. Waarom heeft het kabinet de wetswijziging niet aangegrepen om deze bepaling te veranderen? Is het kabinet van mening dat deze bepaling nog van deze tijd is?

In de memorie van toelichting op het ontwerp van wet tot herziening van het Financieel Statuut van het Koninklijk Huis (Tweede Kamer, vergaderjaar 1969–1970, 10 685 en vergaderjaar 1971–1972, 11 848) is opgemerkt «dat de Koning behalve op de geldopbrengsten van het Kroondomein, van oudsher ook het genot van de jacht heeft zoals omschreven in artikel 84 van de Jachtwet 1954 Stb. 523). Aangezien geen aanleiding werd gevonden om hierin wijziging te brengen werd het geacht in de rede te liggen dat in de wettelijke regeling omtrent opheffing van het Kroondomein een bepaling zou worden opgenomen strekkende tot handhaving van dit jachtgenot. Zulk een bepaling is noodzakelijk ter voorkoming dat dit jachtgenot als gevolg van het opheffen van het Kroondomein zou vervallen. Het onderhavige artikel beoogt hierin te voorzien» In dit kader wordt bedoeld de opheffing van het Kroondomein 1863.

Al geruime tijd is de inhoud van de werkzaamheden waarop het artikel doelt ruimer, namelijk het beheer van de fauna, waaronder van oudsher ook taken gerangschikt worden zoals het onderhouden van graslanden in het bos- en heidegebied en het toezicht op het eigenlijke Kroondomein en het Staatsdomein bij Het Loo afdeling Hoog Soeren. Het bedrag dat in het voorlopig verslag wordt genoemd betreft de beheerskosten die samenhangen met het uitoefenen van dit faunabeheer en met het onderhoud van dit natuurterrein. Dit is gemeld bij de beantwoording van de Kamervragen over het Kroondomein (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, aanhangsel van de Handelingen 718) en besproken in het AO met de minister van LNV en de staatssecretaris van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 I, nr. 10). Gelet op het bovenstaande ziet het kabinet ook nu geen reden om deze bepaling te wijzigen.

De minister-president,
Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende