

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 I

Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2019

Tijdens het vragenuur van 10 september jl. heb ik, naar aanleiding van vragen van het lid Sneller, een brief aangekondigd over aanschaf en onderhoud van paleismeubilair, (Handelingen II 2018/19, nr. 106, item 2). Deze brief bevat, mede namens de Minister van OCW en de Staatssecretaris van BZK, een overzicht van de algemene ontwikkelingen ten aanzien van dit onderwerp in deze eeuw en beide vorige eeuwen, verschillende paleizen en uiteenlopende begrotingsinrichtingen alsmede de actuele situatie.

Algemeen

De Grondwet kende, in het voetspoor van vergelijkbare staatsdocumenten uit 1805 en 1806, tussen 1814 en 1972 een bepaling inhoudende dat aan de Koning zomer- en winterverblijven gereed ter beschikking werden gesteld en dat daarnaast de Koning een bedrag ontving ten behoeve van onderhoud. Uit de grondwetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat deze voorziening van de staat ten behoeve van de Koning voor diens verblijven mede betrekking had op het meubilair. De verblijven werden tot 2009 aangewezen bij koninklijk besluit, daarna in de wet financieel statuut koninklijk huis. Vanaf het begin van het bewind van Koning Willem I is ten laste van de rijksbegroting meubilair voor deze verblijven vervaardigd, onderhouden en verworven.

In de loop der eeuwen zijn verschillende verblijven aangewezen. De koningen en koninginnen vertoefden niet alleen in de aangewezen verblijven. Er waren verplaatsingen van meubilair tussen, onder meer, de aangewezen verblijven. In de aangewezen verblijven bevond zich niet alleen meubilair dat door de staat was bekostigd, waaronder meubilair van Koning Lodewijk Napoleon, maar ook meubilair dat was gekocht, geërfd of ontvangen door leden van de koninklijke familie.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is, naar aanleiding van oplopende kosten voor personeel en materieel en een toenemend beslag hiervan op de particuliere middelen van Koningin Juliana voor de aan het koningschap verbonden publieke uitgaven, een wijziging van het stelsel van de koninklijke financiën voorbereid en gerealiseerd (Kamerstuk 34 775 I, nr. 6, bijlage (rapport commissie-van Baalen). Deze stelselwijziging omvatte onder meer een deconstitutionalisering van de grondwettelijke regeling inzake de verblijven en het bedrag aan de Koning voor onderhoud, een nieuwe wettelijke regeling van de grondwettelijke uitkeringen aan leden van het koninklijk huis, de mogelijkheid van declaraties voor het onderhoud van aangewezen verblijven op departementale begrotingen, de omvorming van paleis het Loo tot museum, de aankoop van paleis Soestdijk door de staat, een nieuwe aanwijzing van verblijven en, mede in samenhang hiermee, het voornemen tot aankoop van paleisgebonden meubilair voor de aangewezen verblijven en rijksmuseum paleis het Loo dat vervolgens gefaseerd is uitgevoerd. Hierna zal eerst worden ingegaan op de historische ontwikkelingen in de positie van de verschillende verblijven, vervolgens op de ontwikkelingen met betrekking tot het meubilair, waaronder aankopen en bruiklenen, en tot slot op de ontwikkelingen in de bekostiging van het onderhoud van meubilair uit de onderscheiden hoofdstukken van de rijksbegroting.

Verblijven

Wat de verblijven betreft, is het aantal bij koninklijk besluit aangewezen verblijven in 1970 beperkt van vijf tot drie. Deze beperking maakte deel uit van de stelselwijziging.

Concreet betekende dit dat paleis het Loo en paleis Noordeinde niet langer ter beschikking werden gesteld aan Koningin Juliana. In 1969 besloot het kabinet om paleis het Loo, zeven jaar nadat prinses Wilhelmina er overleed, de bestemming van museum te geven. Paleis Noordeinde werd na een brand in 1948, waarbij het meubilair grotendeels gespaard bleef, vooral gebruikt voor internationale opleidingen en verder door medewerkers van het hof. Vanaf 1970 werden (het in 1970 door de staat aangekochte) paleis Soestdijk, paleis Huis ten Bosch en het paleis op de Dam ter beschikking gesteld aan Koningin Juliana.

Na de troonswisseling op 30 april 1980 werd in juli 1980 de wet financieel statuut van het koninklijk huis gewijzigd waarbij de staat paleis Soestdijk ter beschikking stelde aan prinses Juliana en haar echtgenoot. Vervolgens werden bij koninklijk besluit van 15 juli 1980 paleis Noordeinde, paleis Huis ten Bosch en het paleis op de Dam ter beschikking gesteld aan Koningin Beatrix. Bij de wijziging van de wet financieel statuut van het koninklijk huis in 2008 is hierin een bepaling (artikel 4, eerste lid) opgenomen die de drie laatstgenoemde paleizen met ingang van 1 januari 2009 ter beschikking stelt aan de Koning (als ambtsdrager: toen Koningin Beatrix, sinds 30 april 2013 Koning Willem-Alexander).

De herinrichting en renovaties van de paleizen Noordeinde en Huis ten Bosch als ter beschikking gestelde verblijven ten behoeve van daadwerkelijk gebruik door Koningin Beatrix na de troonswisseling van 1980 en de inrichting van paleis het Loo als rijksmuseum, maakten het noodzakelijk deze gebouwen te voorzien van passend meubilair. Hiertoe werden in de jaren zeventig voorbereidingen getroffen maar de afronding vond eerst plaats in de jaren tachtig toen de drie gebouwen definitief hun nieuwe bestemmingen kregen.

Voor de goede orde wordt hier tot slot opgemerkt dat de vorsten sinds 1806 niet alleen woonden en werkten in de aangewezen verblijven maar ook in andere gebouwen zoals paleis Kneuterdijk en paleis Lange Voorhout in Den Haag en in verschillende gebouwen in het buitenland, waaronder het huidige België.

Meubilair

De herkomst van het meubilair in de van oudsher aangewezen verblijven is verschillend.

Een deel hiervan was op grondwettelijke basis bekostigd vanuit de rijksbegroting, zowel tijdens het bewind van raadpensionaris R.J. Schimmelpenninck en Koning Lodewijk Napoleon als tijdens het bewind van Koning Willem I en zijn opvolgers. Dit meubilair bevond zich in de loop der tijden in verschillende gebouwen en is deels herkenbaar en traceerbaar. Zo is meubilair dat zich in het paleis op de Dam bevond tijdens het bewind van Koning Lodewijk Napoleon bij diens vertrek individueel en specifiek gemerkt.

Een ander deel van het meubilair in de aangewezen verblijven was bekostigd door leden van de koninklijke familie of door hen geërfd of ontvangen. Door de opeenvolging van generaties en huwelijken kwam er geleidelijk meer meubilair met een dergelijke herkomst. Dit kon afkomstig zijn uit andere, niet-aangewezen verblijven zoals in algemene zin paleismeubilair, ongeacht de herkomst, ook verplaatst kon worden tussen verschillende, al dan niet aangewezen verblijven. In de loop der tijden is meubilair ook buiten de aangewezen verblijven geraakt door verhuizing, verplaatsing, vererving, verkoop en veilingen. Koningin Juliana gaf delen van haar meubilair in bruikleen aan de staat (aan de voorganger van de rijksdienst cultureel erfgoed). Ook zijn er verschillende meubelstukken uit haar particulier bezit of dat van haar erfgenamen om niet geschonken aan de staat.

Onderdeel van de stelselwijziging van de koninklijke financiën in 1972 was het voornemen tot aankoop door de staat van meubilair in het bezit van Koningin Juliana, met name ten behoeve van de herinrichting van de paleizen Noordeinde en Huis ten Bosch en de inrichting van rijksmuseum paleis het Loo. Hieraan is uitvoering gegeven vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het betreft de aankoop van functioneel meubilair en paleisgebonden ensembles van artistieke en cultuurhistorische waarde die gerekend kunnen worden tot het nationale erfgoed. Op vergelijkbare wijze kocht de staat in deze eeuw meubilair voor paleizen aan uit de boedel van prinses Juliana, met name uit paleis Soestdijk. Deze aankopen door de staat van prinses Juliana en haar erfgenamen, aankopen die betrekking hadden op een aanzienlijke hoeveelheid meubilair, zijn verricht op basis van taxatierapporten van beëdigde taxateurs. Hierbij is door alle betrokken partijen uitgegaan van de toen beschikbare kennis van de herkomst van het meubilair, met inbegrip van onvermijdelijke onvolledigheden en onvolkomenheden in administraties, registraties en markeringen. Hoewel zoveel mogelijk rekening is gehouden met de herkomst kan, zoals uit het voorgaande blijkt, niet worden uitgesloten dat de staat, die hiervoor ook verantwoordelijk is, bij deze transacties meubilair heeft aangekocht dat vele decennia eerder door de staat is bekostigd. De herkomst van het aangekochte paleismeubilair dat zich nu in de aangewezen verblijven of daarbuiten bevindt, is deels te reconstrueren op basis van periodiek vervaardigde inventarissen met meer of minder uitvoerige beschrijvingen en aangebrachte markeringen, al dan niet in combinatie met andere bronnen. Bij in het oog springende, bijzondere meubelstukken is er door hun karakter in het algemeen meer documentatie en meer zekerheid over de herkomst dan bij kleinere stukken die in series voorkomen. Een sluitende identificatie en reconstructie van de herkomst van alle individuele meubelstukken behoort, gelet op lacunes in de beschikbare gegevens, het verschillende karakter van bronnen (juridisch, historisch, financieel), de duiding van bronnen en van de verhouding tussen verschillende soorten bronnen, evenwel feitelijk niet meer tot de mogelijkheden. Alles afwegende is daarom afgezien van een nader onderzoek. Na de verrichte transacties staat nu voor alle

betrokkenen eenduidig vast wie eigenaar is van het hierbij betrokken meubilair.

In het kader van de aankopen heeft de staat als bruikleengever afspraken gemaakt met de dienst koninklijk huis over het onderhoud van het meubilair, vergelijkbaar met afspraken van de staat bij o.a. musea. Het (beheer van het) meubilair in de drie wettelijk aangewezen paleizen zal, in het verlengde van hierover in 2016 begonnen overleg en op basis van nader te ontwikkelen afspraken tussen de ministeries van OCW (RCE, IOE), BZK (RVB) en de dienst koninklijk huis (DKH), onder toezicht komen van de Inspectie voor overheidsinformatie en erfgoed (IOE).

Begroting

De staat heeft vanaf 1814 op basis van de Grondwet de Koning verblijven met meubilair ter beschikking gesteld, zelf het eigenaarsonderhoud voor zijn rekening genomen en aan de Koning uit de rijksbegroting middelen beschikbaar gesteld voor gebruikersonderhoud.

Wat de bekostiging van het gebruikersonderhoud van het meubilair van de staat in de aangewezen verblijven betreft, kan meer specifiek worden vastgesteld dat dit voor de grondwetsherziening van 1972 ten laste kwam van de Koning die op basis van de toenmalige Grondwet, naast inkomsten uit het Kroondomein en een algemene uitkering, een (sinds de grondwetsherziening van 1938 door de wetgever periodiek aan te passen) bedrag ontving voor het onderhoud van de aangewezen verblijven, met inbegrip van het meubilair daarin.

De stelselwijziging van 1972 beoogde een einde te maken aan de situatie waarin Koningin Juliana in toenemende mate uit haar particuliere middelen de publieke uitgaven voor het koningschap moest bekostigen. Een van de belangrijkste onderdelen van deze stelselwijziging was de invoering in 1971 van de mogelijkheid om functionele uitgaven voor het koningschap te declareren op de departementale begrotingen. Dit gold ook voor het gebruikersonderhoud van de aangewezen verblijven met inbegrip van het onderhoud van het meubilair van de staat.

Verder omvatte de stelselwijziging de totstandkoming van grondwettelijke uitkeringen aan de Koning en leden van het koninklijk huis. De grondwettelijke uitkeringen bestonden vanaf 1973 uit een inkomensbestanddeel (C) en verder uit middelen voor niet-declarabele functionele kosten voor personeel (A) en voor materieel (B). Deze B-component werd bij de totstandkoming van de wet financieel statuut koninklijk huis in 1972 volgens de memorie van toelichting daarbij (Kamerstuk 11 848, nr. 3, p. 4) vastgesteld op basis van een (in de memorie van toelichting bij een overgangswet (Kamerstuk 10 685, nr. 3, p. 5) opgenomen) raming, gebaseerd op gegevens uit het midden van de jaren zestig, van 1970 voor de jaren 1971 en 1972. Deze raming droeg een indicatief karakter en bestond uit een optelsom van verschillende uitgaven voor de in voorgaande jaren vigerende kostensoorten die werden bekostigd door Koningin Juliana, waaronder een gedeelte voor onderhoud van inventarissen.

Dit laatste element was als zodanig, evenals de andere in 1970 indicatief genoemde kostensoorten, geen wettelijk zelfstandig onderdeel van de B-component, en niet nader gedefinieerd. Het kon daarom, voor zover het hierbij om meubilair ging, betrekking hebben op meubilair in eigendom van Koningin Juliana. De kosten voor gebruikersonderhoud van het meubilair van de staat in de aangewezen paleizen werden als gevolg van de stelselwijziging, zoals toegelicht, als functionele kosten gedeclareerd op de departementale begroting van het Ministerie van VROM.

Naar aanleiding van de renovaties van paleis Huis ten Bosch en paleis Noordeinde, een mogelijke aanpassing van de stelselwijziging van 1972 in het licht van de hiermee opgedane ervaringen en een troonswisseling op afzienbare termijn, zond de Minister-President enkele ministers begin 1978 een nadere uiteenzetting over paleisinventarissen. Hierbij gaf hij onder meer in overweging de B-component bij een komende wetswijziging te beperken als gevolg van de voorgenomen aankoop van meubilair van Koningin Juliana. Na overleg tussen de betrokken ministers werd dit voorstel in mei 1979 niet overgenomen.

Dat was niet onlogisch. Het voorstel kon tijdens de ambtelijke voorbereiding niet rekenen op ieders instemming en bevatte zowel ten aanzien van de betekenis van de B-component als de gehanteerde cijfers en begrippen verschillende misverstanden. Het bedrag van de B-component was wettelijk niet onderverdeeld in specifieke historische kostensoorten uit de jaren zestig die alleen hadden gediend als illustratie ter bepaling van de hoogte van het bedrag, en was alleen als totaalbedrag wettelijk geïndexeerd voor niet-declarabele functionele uitgaven van niet-personeel aard. Binnen dit wettelijke kader bestond er ruimte voor aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen en een andere verdeling en samenstelling van deze functionele uitgaven. De uitgaven op basis van de wettelijk vastgestelde B-component sloten, onder meer als gevolg van de lopende renovaties, daarom reeds in 1978 onvermijdelijk niet langer naadloos aan bij de (niet wettelijk vastgelegde en evenmin geïndexeerde) onderdelen van de historische optelsom van bedragen uit de jaren zestig.

Bij de in het voorstel uit 1978 genoemde bedragen van 135.000 en 145.000 gulden is onduidelijk of deze allebei betrekking hebben op de historische kostensoort «inventarissen» of dat een van beide bedragen betrekking heeft op een van de andere historische kostensoorten of op de genoemde categorie «incidentele hoge kosten» die als zodanig evenwel nooit onderdeel is geweest van de B-component en evenmin in enige toelichting bij een wetsvoorstel nader is gespecificeerd. Een optelsom van beide bedragen, voor zover de onduidelijke herkomst van de afzonderlijke bedragen een dergelijke optelsom enige waarde zou kunnen geven, met een, volgens een niet nader bepaalde sleutel berekende, veronderstelde actuele waarde van 320.000 euro¹, kan reeds om de hiervoor genoemde redenen geen betekenis hebben.

Er lag verder geen feitelijke en gezamenlijk gedeelde analyse van de verschillende inventarissen, met inbegrip van de staat van onderhoud en de herkomst van het meubilair, ten grondslag aan de veronderstellingen waarop het voorstel rustte. Het voorstel ging eveneens voorbij aan de betekenis van de hieraan verbonden uitvoeringsaspecten die na de naderende troonswisseling in gewijzigde omstandigheden vorm zouden krijgen in een complex en gefaseerd proces van aankoop van verschillende eigenaren gedurende een periode van vele jaren en de totstandkoming van afspraken tussen bruikleengever en bruikleennemer.

Bij de wijziging van de wet financieel statuut na de troonswisseling in 1980, waarbij paleis Soestdijk wettelijk ter beschikking werd gesteld aan prinses Juliana en haar echtgenoot, de grondwettelijke uitkeringen aan prinses Juliana opnieuw werden vastgesteld en prinses Juliana de bevoegdheid kreeg zelfstandig functionele kosten te declareren, met inbegrip van de kosten voor het onderhoud van meubilair en het hiermee belaste personeel, bleef de B-component van de Koningin (Beatrix) ongewijzigd. Ook nadien bleef de B-component wettelijk ongewijzigd. Door de wettelijke indexatie, het uitblijven van wettelijke aanpassingen van het geheel of onderdelen van de wet financieel statuut en diverse feitelijke ontwikkelingen waarbij bijv. bepaalde kostensoorten bij de declarabele uitgaven (bijv. telefoon) verdwenen en nieuwe ontstonden

¹ NRC 09-09-2019

(bijv. ICT), kreeg de B-component voor materiële onkosten, evenals de vergelijkbare post voor personeel (de A-component), feitelijk het karakter van een «lump sum». Deze ontwikkeling van indicatieve optelsom van historische kostensoorten uit de jaren zestig tot «lump sum» voor niet-declarabele functionele uitgaven werd in 2008 bezegeld en expliciet geformaliseerd door een technische actualisering van de wet financieel statuut van het koninklijk huis waarbij de hiervoor toegelichte A- en B-componenten werden samengevoegd tot de huidige wettelijke B-component van niet-declarabele functionele uitgaven voor personeel en materieel (art. 1, eerste en tweede lid). Met deze samenvoeging werd de historische en tijdgebonden herkomst van de oorspronkelijke, historische onderdelen van beide componenten van ruime een halve eeuw eerder, door de wetgever definitief en volledig losgelaten.

Als gevolg van het rapport van de stuurgroep herziening kosten koninklijk huis (rapport-Zalm) (Kamerstuk 31 700 I, nr. 5, bijlage) werden vervolgens met ingang van de begroting voor 2010 de sinds 1971 bestaande declarabele uitgaven op de rijksbegroting voor de dienst koninklijk huis, waaronder uitgaven voor medewerkers belast met het onderhoud van meubilair, en diverse andere declarabele uitgaven voor functionele kosten, zowel voor personeel als materieel, die verband hielden met het gebruikersonderhoud van het meubilair, verplaatst van de begrotingshoofdstukken van BZK en WWI naar het herziene begrotingshoofdstuk I (artikel 2). Het eigenaarsonderhoud van het meubilair van de staat in de aangewezen verblijven wordt, feitelijk conform de situatie sinds 1814, bekostigd uit de begroting van BZK uit de middelen van het Rijksvastgoedbedrijf (art. 9.1). In een ambtelijk document uit 2015, opgemaakt ten behoeve van de werkzaamheden voor het evaluatierapport van deze herziene regeling, is, zoals uit het voorgaande blijkt, per abuis vermeld dat de B-component mede betrekking heeft op het onderhoud van inventarissen.

De functionele uitgaven voor het gebruikersonderhoud van het meubilair van de staat in de aangewezen verblijven worden nu, overeenkomstig art. 3 van de wet financieel statuut koninklijk huis en de over de uitvoering hiervan gemaakte afspraken, bekostigd uit artikel 2 van begrotingshoofdstuk I.

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